

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2017年7月5日出版
第13期 总第433期

全国人大常委会机关刊物



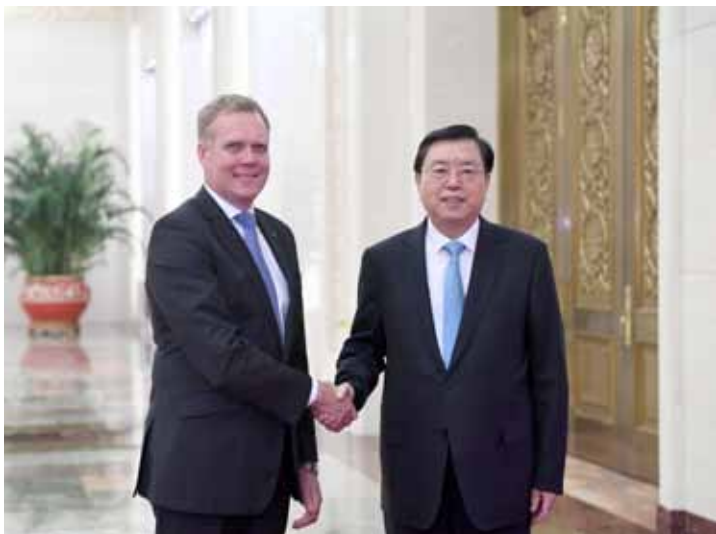
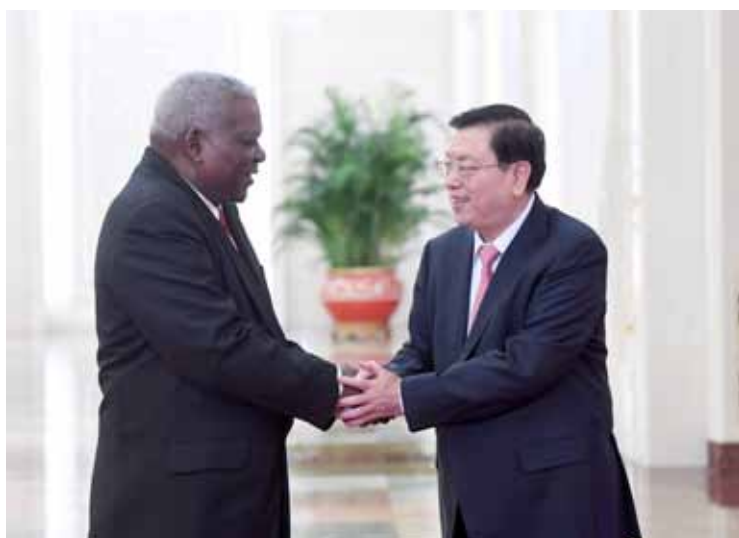
纪念香港回归二十周年



ISSN 1671-542X



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



①	②
③	④
⑤	

① 6月22日，十二届全国人大常委会第二十八次会议在北京人民大会堂开幕。张德江委员长主持会议。摄影/新华社记者 刘卫兵

② 6月24日下午，十二届全国人大常委会第二十八次会议在北京人民大会堂举行联组会议，结合审议全国人大常委会执法检查组关于检查产品质量法实施情况的报告进行专题询问。张德江委员长出席。摄影/新华社记者 刘卫兵

③ 6月27日，全国人大常委会委员长张德江主持十二届全国人大常委会第二十八次会议闭幕会，在会议完成各项表决事项后，张德江发表讲话。摄影/新华社记者 刘卫兵

④ 6月20日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂与古巴全国政权代表大会主席拉索举行会谈。摄影/新华社记者 张铎

⑤ 6月28日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂与澳大利亚众议长史密斯举行会谈。摄影/新华社记者 张铎

为全面推进质量强国战略 提供强有力的法治保障

产品质量法是一部和百姓关系极为密切的法律。它就像一位最忠实的伙伴,关注着我们的日常生活,关注着我们的衣食住行。甚至从某种程度上说,作为一个消费者,我们无时无刻不在接受着它的呵护。

20多年前,产品质量法在万众瞩目下闪亮登场。由于这部法律问世之际,正值我国社会主义市场经济刚刚起步。所以,它实际上是和市场经济相伴而行、一路走来。

20多年来,产品质量法对于提高产品质量水平,维护消费者权益,推动经济发展,发挥了重要作用。

此次开展产品质量法执法检查的目的,就是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。

质量是兴国之基、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。

正是在这样一个背景下,全国人大常委会对此次执法检查高度重视,张德江委员长作出重要批示:“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。”

为了做好这次执法检查,全国人大常委会认真组织、精心部署,由严晓琪、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)开展实地检查。

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,深入实际,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。

为了增强执法检查的实效性,全国人大常委会继续采取全流程监督的方式,综合运用多种监督手段,把执法检查同听取和审议执法检查报告、专题询问、整改落实、跟踪督查结合起来。特别是在执法检查过程中,既采取了听取汇报、召开座谈会等方式,同时,也进行了实地检查、随时抽查、暗访。

从检查情况看,产品质量法实际效果总体是好的。据有关部门统计,国家监督抽查平均合格率从1993年的70.4%提高到去年的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%;制造业质量竞争力指数从2001年的76.41提高到目前的83.34,其中电子通讯、仪器仪表制造业等超过90,进入较强竞争力发展阶段。在充分肯定成绩的同时,我们也要清醒地看到,我国产品质量工作虽然取得很大成绩,但与人民群众的需求相比还有明显差距,特别是全社会质量意识有待提高,产品质量发展的基础仍然较为薄弱,假冒伪劣屡禁不止,质量安全事件时有发生。调查问卷结果显示,超过90%的调查对象遇到过产品质量问题。产品质量法的贯彻实施仍存在一些问

题。进一步贯彻实施好产品质量法,保障和提升产品质量,是深入推进供给侧结构性改革、满足人民群众物质文化需求、全面建成小康社会的内在要求,也是依法行政、维护社会主义市场经济秩序的重要内容。党的十八大以来,党中央提出要把经济发展的立足点转到提高质量和效益上来。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。我们要深入学习和贯彻习近平总书记的重要指示精神,从质量强国、质量兴企、质量惠民、质量立德的高度充分认识贯彻实施产品质量法的重要意义,以此次执法检查为契机,掀起一个贯彻实施产品质量法的热潮,为全面推进质量强国战略提供强有力的法治保障。

汪阳



主办单位 全国人大常委会办公厅
编辑出版 中国人大杂志社

中国人大

2017年第13期
7月5日出版
总第433期

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

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

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

记者通联部 010-63097970
010-83084419 (传真)

办 公 室 010-63098354
010-63098540 (传真)

地 址 北京市西交民巷23号
邮 编 100805

国 际 刊 号 ISSN1671-542X

国 内 刊 号 CN11-3442/D

邮 发 代 号 2-18

印 刷 北京中科印刷有限公司

定 价 6.00元

广告发布登记证 京西工商广登字20170073号

|特 稿|

06 张德江委员长在十二届全国人大常委会第二十八次会议上的讲话

|总编絮语|

01 为全面推进质量强国战略提供强有力的法治保障/汪铁民

|专 稿|

09 民法总则为华侨权益维护提供法律支撑/张鸣起

11 开放共享地理信息资源 依法保障国家地理信息安全/杜黎明

|纪念香港回归二十周年|



14 “一国两制”在香港成功实践的启示/饶戈平

17 “维护国家利益”和“尊重中央权力”
乃成功实践“一国两制”的基础/刘兆佳

18 “一国两制”的成功实践/张志刚

20 从五个方面理解和贯彻基本法/顾敏康

23 不忘初心,方得始终

——纪念香港基本法成功实施二十周年/黄明涛

26 论基本法对于香港金融市场繁荣稳定的重要意义/黄 辉

|报 道|

29 六问产品质量,回应百姓关切

——全国人大常委会专题询问侧记/王博勋

33 依法推动我国经济发展进入“质量时代”/彭东昱



6月26日,中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江在国家博物馆参观香港回归祖国20周年成就展。摄影/新华社记者 李学仁

- 35 用好财政资金,发挥最大效益
——热议2016年“国家账本”/ 李小健
- 38 审计“体检”,为经济运行保驾护航/ 于 浩
- 41 水污染防治法修改:“河长制”正式入法/ 王 萍
- 43 为公益诉讼提供法律保障/ 张宝山
- 44 强化公益保护 回应公众关切
——访最高人民检察院民事行政检察厅厅长胡卫列/ 张宝山
- 46 试验性立法取得新成果/ 张宝山

| 泛 读 |

- 往 事 47 国家尘封档案中的家乡故事/ 阙 珂
- 史 话 49 给特大城市人口做减法,明清时的北京是如何破题的/ 姜 涛
- 看 世 界 51 德国的护理保险法/ 赵立新
- 随 笔 54 让为官不为者无位/ 张新峰

| 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



十二届全国人大常委会第二十八次会议在京闭幕

中国人大网 十二届全国人大常委会第二十八次会议于6月27日下午在北京人民大会堂闭幕。会议经表决,通过了国家情报法、关于修改水污染防治法的决定、关于修改民事诉讼法和行政诉讼法的决定,决定免去陈吉宁的环境保护部部长职务,任命李干杰为环境保护部部长,免去陈政高的住房和城乡建设部部长职务,任命王蒙徽为住房和城乡建设部部长,国家主席习近平分别签署第69、70、71、72号主席令予以公布。张德江委员长主持会议。

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

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

闭幕会后,十二届全国人大常委会举行第二十九讲专题讲座,张德江委员长主持。商务部副部长王炳南主讲了《国内电子商务的现状与发展》。

张德江出席香港回归祖国20周年成就展开幕式

新华社北京6月26日电 (记者 李寒芳) “香港回归祖国20周年——同心创前路,掌握新机遇”成就展6月26日在国家博物馆开幕。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江出席开幕式。

开幕式前,张德江会见了全国政协副主席、香港特别行政区行政长官梁振英,候任行政长官林郑月娥,高度评价香港回归祖国20年来各方面取得的成就。张德江表示,党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚定不移贯彻“一国两制”方针,全面准确落实基本法,有效地保持了香港长期繁荣稳定,有力地维护了国家主权、安全、发展利益。香港特区政府和社会各界要以庆祝香港回归祖国20周年为契机,始终坚持“一国两制”方针和基本法,不忘初心,凝聚共识,抓住机遇,奋力前行,为创造香港美好明天、实现中华民族伟大复兴的中国梦做出新贡献。中央充分肯定梁振英行政长官过去5年带领特别行政区政府所做的工作以及取得的成绩,希望新一任行政长官林郑月娥和特别行政区政府团结和带领香港社会各界,继续推动香港各项事业全面发展。

张德江与澳大利亚众议长史密斯举行会谈

新华社北京6月28日电 (记者 王慧慧) 全国人大常委会委员长张德江6月28日下午在人民大会堂与澳大利亚众议长史密斯举行会谈。

张德江说,中澳建交45年来,两国合作成果丰硕。2014年

11月,习近平主席成功访澳,中澳关系提升为全面战略伙伴关系,这对两国关系发展具有重要意义。中方愿同澳方保持高层密切交往,充分发挥外交与战略对话等机制的作用,深化各领域务实合作,推动中澳关系不断取得新进展,更好造福两国人民。

张德江说,中国全国人大与澳大利亚联邦议会保持着友好往来,双方都成立了友好小组,建立了定期交流机制。中国全国人大愿在现有的基础上,进一步加强同澳大利亚联邦议会参、众两院的交流与合作,推动中澳关系不断发展。一是要增进政治互信。二是营造良好的法律与政策环境。三是夯实两国关系的社会和民意基础。

史密斯说,澳中建交45年来,两国经贸合作不断深化,人文交流日益活跃。澳众议院愿通过高层互访、机制交流等方式,增进与中国全国人大的合作。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会谈。

张德江与古巴全国人民政权代表大会主席拉索举行会谈

新华社北京6月20日电 (记者 侯丽军) 全国人大常委会委员长张德江6月20日在人民大会堂与古巴全国人民政权代表大会主席拉索举行会谈。

张德江说,古巴是第一个同新中国建交的拉美国家。建交57年来,中古关系经受住了国际风云变幻的考验,两国友好合作不断巩固和发展。2014年习近平主席访问古巴时,提出了发展中古关系的三个“坚定不移”。中方始终把古巴放在外交全局中的特殊重要地位,坚定不移深化肝胆相照的友谊,坚定不移开展互利双赢的合作,坚定不移做改革发展的伙伴,一如既往支持古巴党和政府带领人民走社会主义道路。

张德江说,中国全国人大高度重视发展同古巴全国人大的友好关系,愿加强双方各层次交往,共同落实好两国元首达成的重要共识,促进两党、两国及人民之间的友好交流合作,为中古关系发展作出贡献。一是加大政治上相互支持。二是加强经验交流。三是促进务实合作。四是加强人文交流。

拉索说,中古关系具有重要战略意义。古巴正在进行经济社会模式更新,希望学习借鉴中国在深化改革、发展经济、吸引外资等方面的成功经验。古巴全国人大愿加强与中国全国人大的联系,推动两国各领域合作进一步深化。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会谈。

王晨:学习贯彻习近平民主法治思想

中国人大网 2017年第二期县级人大常委会负责同志学习班于7月3日在京开班,来自6省市的360名县级人大常委会主任参加学习。全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨在讲

话中强调,要深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略,深入学习贯彻习近平民主法治思想,坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路和中国特色社会主义法治道路,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,把党中央关于人民代表大会制度和人大工作的重大决策部署贯彻落实好,推动人大工作与时俱进、完善发展。

王晨会见日本遗孤代表团

中国人大网 全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨6月27日在北京会见了由理事长池田澄江率领的日本侵华战争遗孤代表团。

王晨会见波兰众议院外事委员会代表团

中国人大网 6月28日讯 全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨6月27日在北京会见了由主席格热戈日·谢蒂纳率领的波兰众议院外事委员会代表团。

王晨会见哥伦比亚议会众议院第一委员会主席

中国人大网 全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨于6月26日在北京会见了由哥伦比亚议会众议院第一委员会主席、哥中议会友好小组主席特雷斯福罗·奥尔特加率领的哥伦比亚议会代表团。

王晨强调:为中医药事业发展提供法律保障

中国人大网 6月22日讯 由全国人大教科文卫委员会召开的宣传贯彻中医药法座谈会6月21日在京举行。全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨出席会议并讲话。

王晨强调,即将于今年7月1日起施行的中医药法,是我国中医药领域一部综合性、全局性、基础性的重要法律,是一部具有鲜明中国特色、中国风格的重要法律,是推进全面依法治国战略在中医药领域取得的重要成果。我们要深入学习贯彻习近平总书记对中医药工作的重要指示精神,准确把握中医药法的基本内容,广泛深入地宣传普及中医药法,积极推动中医药法贯彻实施,抓紧完善相关法律法规制度,为促进中医药事业健康发展、保护人民群众身体健康、推动健康中国建设提供有力法律保障。

沈跃跃会见墨西哥三党议员考察团

新华社北京 6月29日电 全国人大常委会副委员长沈跃跃6月29日在北京会见了由墨西哥众议院领导委员会秘书长雷诺索率领的墨西哥三党议员考察团。

习近平主席特使吉炳轩出席塞尔维亚总统就职典礼

新华社贝尔格莱德 6月23日电 (记者 王慧娟) 应塞

尔维亚共和国邀请,习近平主席特使、全国人大常委会副委员长吉炳轩6月23日出席塞尔维亚新任总统武契奇就职典礼并同其会见。

张平率团出席第二届欧亚国家议长会议

新华社首尔 6月28日电 6月27日至28日,第二届欧亚国家议长会议在韩国首尔举行。中国全国人大常委会副委员长张平率全国人大代表团出席会议。

全国人大常委会举行宪法宣誓仪式

新华社北京 6月27日电 (记者 罗沙) 十二届全国人大常委会6月27日下午在人民大会堂举行宪法宣誓仪式。全国人大常委会副委员长向巴平措主持并监督。

刚刚闭幕的十二届全国人大常委会第二十八次会议决定任命了环境保护部部长、住房和城乡建设部部长等国家工作人员。根据全国人大常委会关于实行宪法宣誓制度的决定,上述人员依法进行宪法宣誓。

下午5时许,向巴平措宣布宪法宣誓仪式开始。全体起立,同唱中华人民共和国国歌。领誓人、新任命的环境保护部部长李干杰手抚宪法,宣读誓词。新任命的住房和城乡建设部部长王蒙徽跟诵誓词。

全国人大机关、环境保护部、住房和城乡建设部有关负责同志参加了宣誓活动。

向巴平措和瑞典首相出席中瑞创新论坛

新华社北京 6月26日电 全国人大常委会副委员长向巴平措6月26日和来华出席世界经济论坛2017年新领军者年会的瑞典首相斯特凡·勒文在北京共同出席了中华全国工商业联合会和瑞典驻华使馆举办的中瑞创新论坛。

全国人大常委会固体废物污染环境防治法执法检查组在吉检查

法制日报长春 7月3日电 (记者 蒲晓磊) 由全国人大常委会副委员长艾力更·依明巴海带领的全国人大常委会固体废物污染环境防治法执法检查组于7月3日在吉林省开始进行4天的执法检查工作。

艾力更·依明巴海强调,防治固体废物污染,既是生态文明建设和环境保护工作的重要内容,也是切实保障和改善民生的客观需要,又是节约和高效利用资源、推进资源利用方式转变的有效途径。这次执法检查的重要目的,就是要督促“一府两院”依法行政、公正执法,各级政府及其职能部门要把握住这个契机,进一步加强固体废物污染环境防治工作,把良好生态环境作为最公平的公共产品、最普惠的民生福祉,提供给最广大的人民群众。

张德江委员长在十二届全国人大常委会第二十八次会议上的讲话

(2017年6月27日)



6月27日,十二届全国人大常委会第二十八次会议在北京闭幕,张德江委员长主持会议并讲话。摄影/中新社记者 杜洋

各位委员、各位同志：

本次常委会会议的议程多、任务重,共审议9件法律草案和有关法律问题的决定草案,通过了其中的3件;听取审议3个工作报告和2个执法检查报告,批准了2016年中央决算和3件国际条

约;还决定了人事任免等其他事项。在大家的共同努力下,顺利完成了各项预定任务。

国家安全是安邦定国的基石。本届常委会坚决贯彻落实党中央关于加快国家安全法治建设的重大决策部署,积极

推进国家安全领域立法工作,相继出台国家安全法、反间谍法、反恐怖主义法、境外非政府组织境内活动管理法、网络安全法等一批重要法律,本次会议又表决通过了国家情报法,国家安全法律制度体系基本确立。新制定的国家情报法

贯彻总体国家安全观,在总结实践经验基础上,适应情报工作新形势新要求,突出国家情报工作特点,确立体制机制,规范机构职责,强化素质要求,健全保障措施,同时明确情报工作应当依法进行,尊重和保障人权,为加强国家情报工作和情报能力建设,提供了有力的法律保障。国家情报工作机构和各有关方面要认真贯彻落实国家情报法的各项规定,依法履职,密切配合,更好地维护国家安全和利益。

这次会议审议通过了关于修改水污染防治法的决定。本届常委会高度重视水污染防治工作,2015年检查水污染防治法实施情况,结合审议执法检查报告开展专题询问,2016年又围绕水污染防治法实施情况进行专题调研。同时,针对监督工作中发现的突出问题,及时推进水污染防治法修改完善工作。经过深入调研、充分审议、向社会公开草案征求意见等,广泛听取、认真研究各方面意见建议,对水污染防治法作出了重要修改。这次修改,贯彻党中央关于推进生态文明建设的新要求,与新修订的环境保护法相衔接,全面完善监督管理制度。强化了地方政府责任,以法律形式确立河长制,加强流域水污染联合防治和生态保护;健全了重点领域水污染防治措施,严格保障饮用水安全,增加治理农村生活污水和畜禽养殖污染等规定;进一步明确了污染者的责任,加大违法惩处力度,对于防治水污染、保护水资源、保障水生态安全,将发挥积极有力的引领、推动、规范和保障作用。

本届常委会已经制定和完善了环境保护法、大气污染防治法、水污染防治法、固体废物污染环境防治法、海洋环境保护法、环境保护税法等重要法律,加之正在审议的土壤污染防治法,以及本次会议修改民诉法和行诉法、建立包括生态环境和资源保护在内的公益诉讼制度,逐步构建起了系统配套的最严格的环境保护法律制度。各级政府和有关方面要深入贯彻党中央关于推进生态文明

建设的部署要求,学习宣传、全面落实最严格的环境保护法律制度,切实履行法定职责,加大环境治理力度,努力提高执法水平和监管能力,切实增强全社会环境保护意识,推动形成绿色发展方式和生活方式,协同推进人民富裕、国家富强、中国美丽。

制定监察法、国歌法是以习近平同志为核心的党中央确定的重要立法任务。全国人大常委会认真贯彻落实党中央决策部署,同有关方面密切配合,做了大量工作,委员长会议提请本次会议对监察法、国歌法草案进行了初次审议。常委会组成人员和列席会议的同志一致认为,深化国家监察体制改革是以习近平同志为核心的党中央作出的重大决策部署,是事关全局的重大政治体制改革,是推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措,也是坚持和完善人民代表大会制度的重要内容,制定监察法意义重大而深远。要通过国家立法的形式,建立党统一领导下的行使国家监察职权的专责机关,实现对所有行使公权力的公职人员监察的全面覆盖,使党内监督和国家监察相统一、党的自我监督和人民群众监督相结合,推动形成集中统一、权威高效的监察体系。在审议国歌法草案过程中,与会同志指出,国歌是我国宪法确立的重要国家象征和标志。制定国歌法,规范国歌奏唱和播放,鼓励广大人民群众唱国歌、爱国歌,有利于弘扬爱国主义精神,推进社会主义核心价值观建设,激励全国各族人民为实现中华民族伟大复兴的中国梦而共同奋斗。这两部法律的政治性和法律性都很强,我们要切实把思想和行动统一到党中央精神上来,认真研究各方面提出的意见建议,把法律草案修改好完善好,确保党的主张经过法定程序成为国家意志,成为全社会一体遵守的行为准则。

本次会议听取审议了2016年中央决算报告和审计工作报告,审查批准了中央决算。常委会组成人员普遍认为,

2016年中央预算执行情况总体是好的。国务院及其有关部门认真贯彻落实党中央决策部署和十二届全国人大四次会议有关决议要求,深入贯彻实施预算法,主动适应经济发展新常态,以推进供给侧结构性改革为主线,实施积极的财政政策,较好地完成了全国人大批准的2016年中央预算。审计机关依法开展审计监督,工作深入细致扎实,查找了突出问题,提出了审计建议。常委会组成人员对决算报告、审计报告以及全国人大财经委提出的审查结果报告表示赞成。大家强调,要坚持稳中求进工作总基调,贯彻落实新发展理念,适应推进供给侧结构性改革、新旧动能转换、降低企业税费负担、保障民生兜底的需要,合理安排预算,使预算收支与政策要求结合得更加紧密,更好地发挥积极财政政策的作用;要深化财税体制改革,加强预算管理,改进预算决算编报,防控地方政府债务风险;要进一步加强审计监督,认真做好审计查出问题的整改工作,严肃财经纪纪,强化追责问责,着力健全长效机制。全国人大常委会已连续两年听取审议审计查出问题整改情况的报告,今年12月将第三次听取审议这方面报告,加强跟踪监督,认真履行宪法法律赋予的预决算审查监督职责,切实为人民管好政府的“钱袋子”。

药品事关人民群众健康和生命安全。保障药品安全,对加快推进健康中国建设、提高全民健康素质具有重要意义。常委会把加强对药品管理的监督作为今年监督工作的重要内容。李建国、陈昌智、王晨、陈竺等4位副委员长分别带队,赴北京、黑龙江、江苏等8个省(市)检查药品管理法实施情况。本次会议在听取审议药品管理法执法检查报告的同时,听取审议了国务院关于药品管理工作情况的报告,围绕同一内容,将两种监督手段结合起来,综合运用、双管齐下,体现了常委会服务大局、关注民生、破解难题的思路和决心。审议中,与会同志充分肯定执法检查组的工作,普遍赞成执法检



6月27日,全国人大常委会委员长张德江主持十二届全国人大常委会第二十八次会议闭幕会,在会议完成各项表决事项后,张德江发表讲话。摄影/新华社记者 刘卫兵

查报告和国务院专项工作报告。大家认为,国务院和地方各级政府认真贯彻药品管理法,依法加强药品管理工作,药品安全形势稳定向好,人民群众用药质量不断提高。同时也要看到,局部地区特别是基层,药品供应保障不足,用药安全隐患较多,我国的药品质量和监管能力依然面临很多挑战。大家强调,要深入贯彻习近平总书记“四个最严”的要求,全面贯彻实施药品管理法,牢固树立“药品安全责任重于泰山”的意识,努力在药品供应保障制度、综合监管制度建设上取得突破,建立完善药品信息全程追溯体系,坚决打击药品领域的违法犯罪行为,彻底堵住药品管理链条中的各种漏洞,切实保障人民群众用药的安全和有效。


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。为督促有关方面依法保障和提升产品质量,常委会组成执法检查组对产品质量法实施情况进行了检查。严隽琪、沈跃跃、张平、艾力更·依明巴海等4位副委员长分别带队,赴天津、河北、上海等8个省(市)进行实地检查,同时委托辽宁等8个省(区)人大常委会开展自查。本次会议听

取审议产品质量法执法检查报告,并召开联组会议、开展了专题询问。常委会组成人员充分肯定执法检查组的工作,普遍赞成执法检查报告。大家认为,产品质量法自1993年施行以来,各级政府、司法机关以及各地消协等有关方面,认真贯彻落实,做了大量卓有成效的工作,我国主要产业整体素质和企业质量管理水平有较大提高,产品质量明显提升。同时指出,产品质量法在实施中仍然存在不少问题,产品质量发展的基础依然薄弱,总体水平有待提高,质量安全事件时有发生,与人民群众的需求相比还有较大差距。希望国务院和各有关方面要坚定不移实施产品质量法,大力推进质量强国战略,严格落实企业主体责任,强化全方位质量监管,完善质量标准体系,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。

本次会议后,请常委会办公厅将与会同志的审议意见,连同执法检查报告,送国务院有关部门研究改进工作参考。有关专门委员会要加强跟踪问效,督促有关方面将常委会的审议意见、执法检

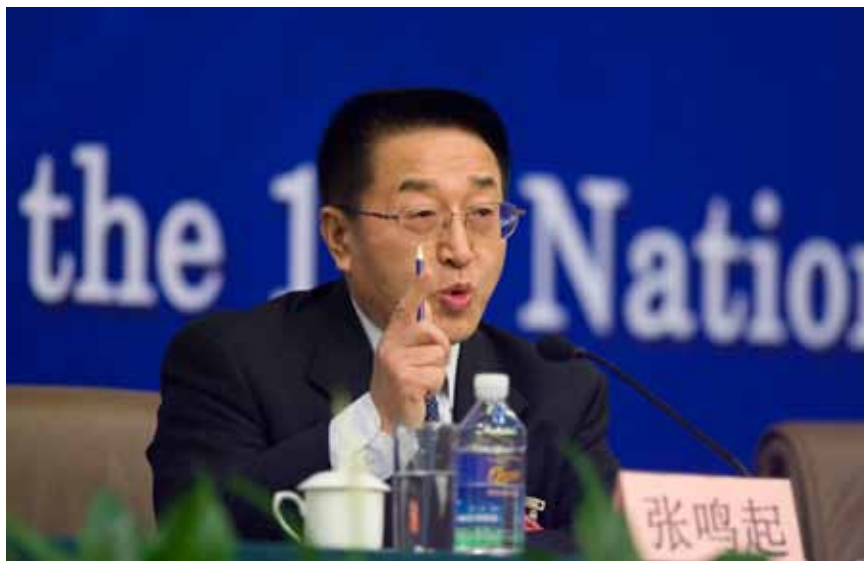
查报告中的建议、以及专题询问的成果,转化为改进工作的措施,用监督的实效回应人民群众的呼声。

各位委员、各位同志,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,按照十二届全国人大五次会议有关决议,全国人大常委会的立法、监督、决定、任免、选举、代表、对外交往等各方面工作正在扎实有序地推进。与此同时,我们还开展了三项重要工作。一是按照党中央决策部署,推进“两学一做”学习教育常态化制度化。坚持用党章党规规范党组织和党员行为,用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武装头脑、指导实践、推动工作,实现了学习教育与常委会工作深度融合。二是召开纪念香港特别行政区基本法实施20周年座谈会和研讨会。与香港各界人士共同回顾总结香港基本法实施20年来的成功经验,强调必须全面准确贯彻实施“一国两制”方针和香港基本法,共同维护国家主权、安全和发展利益,保持香港长期繁荣稳定,把“一国两制”伟大实践不断推向前进。三是经中央同意,召开推进县乡人大工作和建设经验交流会。这是2015年6月中共中央转发全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见以来,我们第二次就县乡人大工作和建设召开全国性会议,目的是总结经验,改进工作,把党中央决策部署进一步落细落实,推动县乡人大工作和建设再上新台阶。

今年下半年,我们党将召开具有重大历史意义的第十九次全国代表大会。我们要全面加强全国人大的建设,牢固树立“四个意识”,在思想上政治上行动上与以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,认真负责地做好人大的各项工作,以优异成绩迎接党的十九大胜利召开! 

民法总则为华侨权益维护提供法律支撑

文 / 张鸣起



全国人大常委会委员、全国人大法律委员会副主任委员张鸣起。图/视觉中国

全国人大常委会公布的2017年监督工作计划显示,今年全国人大常委会将围绕华侨权益保护情况进行专题调研,提出尽早启动推动国家层面华侨权益保护立法意见和建议。

谈华侨权益保护,我想到了今年十二届全国人大五次会议审议并通过的民法总则,它对每位中国公民,包括每位华侨权益,尤其是其国内权益的维护起到了至关重要的保障作用。因此,从侨益维护视角解读民法总则的实施,可从多方面为华侨权益维护提供依据与支撑。

民法总则确定了 侨益维护的基本原则

我国历来高度重视对华侨权益的保护。现行宪法第五十条、第八十九条第

十二款都作出了相关规定,保护华侨的正当的权利和利益,保护归侨和侨眷的合法的权利和利益。从宪法的规定可以看出,我国法律将华侨视为特殊主体,作出原则性的权益保护规定。

对于华侨是否应当被归为宪法中的特殊群体,目前社会上有不同的看法。如有人认为,与宪法中妇女、儿童、老年人、残疾人和少数民族这些特殊群体相比较,华侨的特殊性不甚明显;华侨也不能因为大量的优秀人才、对社会作出特殊贡献而予以特殊保护;近年来,国家保障公民权利的立法日趋完善,法治环境日趋成熟,这使“不得歧视”的华侨保护政策完全可以在一般法治环境下得以实现;等等。从不同视角解读,这些观点都有一定道理,但是从社会法治的视角分析,华侨与普通公民相比的确存

在一定的特殊性,当然,这种特殊性不是指华侨简单等同于社会上一般弱势群体。因此在有些民事权利方面,针对华侨的特殊性可以有诸如便利性、权利的可实现性等方面的规定。从现实情况看,目前华侨最需要的是平等地享有国内公民的权利,而不是过于强调“适当照顾”。如果长期将华侨界定为位于外国人与中国人之间的一个特殊群体,以对其适当照顾的做法,给予超国民待遇,既不利于保护华侨国内权益,也不利于国家内部团结,不符合世贸组织对创造公平竞争环境的基本要求。

因此,当前对侨益保障和维护的问题首先是如何使华侨群体获得与国内普通公民同等的权利并且落到实处、合法权益受到平等保护、不受公权力机关和个人侵害的问题。对此,民法总则第三条“民事权益受法律保护原则”和第四条“民事主体法律地位平等原则”,应作为侨益维护的两条基本原则。

民法总则与华侨 人身权益的维护密切相关

人身权利是每个公民包括每个华侨首要的民事权利。改革开放以来,我国高度重视对民事权利的保护。民法通则专章对民事主体的人身权利、财产权利作了规定。此后制定的合同法、物权法、侵权责任法等法律对民事权利的保护也作了相应规定。党的十八届四中全会决定提出了“依法保障公民权利,加快完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度,保障公民人身权、财产权、基

本政治权利等各项权利不受侵犯,保障公民经济、文化、社会等各方面权利得到落实,实现公民权利保障法治化”的要求。为了凸显对民事权利的尊重,加强对民事权利的保护,同时也为民法典各分编和民商事特别法律具体规定民事权利提供依据,民法总则继承了民法通则的做法,设专章规定了民事权利的种类和内容、权利的取得和行使等。其中,多条规定了公民的人格权、身份权。比如民法总则第一百零九条规定,“自然人的人身自由、人格尊严受法律保护”;第一百一十条规定,“自然人享有生命权、身体权、健康权、姓名权、肖像权、名誉权、荣誉权、隐私权、婚姻自主权等权利”;第一百一十一条规定,“自然人的个人信息受法律保护。任何组织和个人需要获取他人个人信息的,应当依法取得并确保信息安全,不得非法收集、使用、加工、传输他人个人信息,不得非法买卖、提供或者公开他人个人信息”;第一百一十二条规定,“自然人因婚姻、家庭关系等产生的人身权利受法律保护”;第一百八十五条还专门对英雄烈士的人格利益保护作出规定,“侵害英雄烈士等的姓名、肖像、名誉、荣誉,损害社会公共利益的,应当承担民事责任”。这些条款都是维护华侨人身权益的重要规定。

民法总则为维护华侨财产权益的法律法规提供上位法的依据和支撑

侨房权益是华侨权益的重要内容。保护华侨权益,关键是保护侨房权益。侨房是指房屋所有权人具有华侨、侨眷(包括华侨在国内的配偶、父母、子女)、归侨、归国华侨学生身份的房屋。目前,侨房政策的落实取得了重大进展和成绩,但也还面临着一些困境。一是平衡国内外业主的政策差异问题。在落实政策发还侨房的过程中,一些国内群众误以为不符合条件的房屋也可以发还;一些不符合政策的侨房原业主也要求发还侨房;一些国内私改房原业主也要求与侨房业主同等待遇,发还国家经租的

房屋。因此,如何平衡国内业主与侨房业主的政策差异,已经成为落实侨房政策的难点问题。二是产权已退让但使用权无法腾退的问题。这是侨房发还中最棘手的问题。当前,房产不能实际交付给业主自由使用,实质上是架空了业主对房屋的所有权,也违背了物权法有关“所有权人对自己的不动产或者动产,依法享有占有、使用、收益和处分的权利”的规定。侨房业主在获得退还房屋所有权证后,通过诉讼的途径解决房屋所有权。三是原侨房“已拆难还”或残值补偿历史遗留问题。城镇侨房大多为新中国成立前的老建筑,地理位置较为优越。新中国成立后,随着城乡建设、改造和扩展,城市化进程加快,房屋拆迁规模也日益扩大,老旧侨房的征用拆迁在所难免。目前,侨房的“已拆难还”或残值补偿也是落实侨房政策中比较突出的问题。

我国现有的法律和地方法规已经有些处理上述问题的依据。比如,物权法第三十七条和第四十二条的规定。广东、福建、湖北、上海等地的《华侨权益保护条例》,均规定华侨可以在当地购买或者拥有房产并保护华侨所享有的私有房产权益,因公共利益需要征收或者征用华侨房屋及其他不动产的应当依照法定程序进行并依法给予补偿。其中华侨较多的广东省、福建省和上海市对历史遗留的华侨私房问题明确提出按照国家和当地有关规定办理。广东、福建和湖北的条例还明确规定保障华侨享有的农村集体经济组织成员权益,包括原农村土地承包经营权、农村房屋宅基地使用权;华侨出国定居后,原以家庭为单位承包土地的合同未到期的,可以依法流转,有关组织和个人不得侵占、截留、扣缴或者挪用华侨的土地承包经营权流转收益。

民法总则第一百一十三条规定,“民事主体的财产权利受法律平等保护”;第一百一十七条规定,“为了公共利益的需要,依照法律规定的权限和程序征收、征用不动产或者动产的,应当给

予公平、合理的补偿”。这些原则规定有力地支撑了相关法律法规,进一步完善了侨产维护的法律规定。

民法总则保护 华侨投资权益的实现

合法权益能不能得到充分保障,是华侨投资者来投资时考虑的首要 and 核心问题。国家高度重视对华侨投资权益的保护。除宪法外,目前我国对华侨投资合法权益的保护都已纳入到外资企业法、中外合资经营企业法、中外合作经营企业法以及《国务院关于鼓励华侨和香港澳门同胞投资的规定》等法律法规中。中央有关文件也特别强调要维护海外侨商在华投资的各项利益。综合起来,华侨华人投资权益主要包括:华侨自愿自由投资经营的权利,在遵守我国法律的前提下,华侨和其他投资主体一样,平等自愿享有投资经营并获取利润的权利;人身财产权,华侨在投资经营过程中,人身自由权利不受侵犯,用于投资的资产和合法取得的收益受法律保护;司法诉讼和救助权利,当华侨的合法权益受到侵犯时,他们有向法院提起诉讼和向有关机构寻求救助并享受一定便利措施的权利。广东、上海、福建、湖北四省市《华侨权益保护条例》均明确保障华侨投资与鼓励华侨创业,鼓励华侨投资兴办产业、参与当地社会经济建设。广东省、湖北省和上海市还特别鼓励华侨参与创办高新技术产业,并规定可以享受国家和当地给予的政策扶持。四省市均规定华侨可用知识产权作为投资兴办产业,并可以享受相关政策。华侨投资者以科研成果投资创办企业的,可以享受留学人员回国创业的优惠规定。为保障华侨投资相关权益,四省市条例均规定如要征收(用)华侨投资企业和华侨投资开发用地应当补偿。

但在实践中,还需要采取切实举措加大对华侨投资权益的保护力度。比如,一些地方政府在招商引资的时候承诺很好的条件,但实际上没有兑现;一些地方政府及相关机构在签订协议之后不履

开放共享地理信息资源 依法保障国家地理信息安全

文 / 杜黎明

新修订的《中华人民共和国测绘法》(以下简称新测绘法)已经十二届全国人大常委会第二十七次会议表决通过,并于今年7月1日起正式施行。新测绘法是测绘事业为经济建设、国防建设、社会发展和生态保护服务的法治保障,是国家地理信息安全监管的法律依据,也是全社会共享地理信息资源、促进数字经济发展的法律支撑,为建设测绘强国奠定了坚实的法律基石。

一、修订测绘法 顺应发展、势在必行

1992年12月,测绘法的颁布标志着测绘事业迈入了法治化轨道。此后,依法测绘全面推进,产业发展气势如虹,呈现出新气象。进入新世纪,测绘法于2002年进行了第一次修订,进一步确立了测绘统一监管、基础测绘管理、测绘资质管理、测绘成果管理、测绘市场监管等各项基本制度,测绘地理信息事业由此进入发展的快车道。修订15

年来,测绘法对我国测绘地理信息事业的发展壮大起到了积极的促进和保障作用。随着我国经济社会发展,测绘科技水平不断提升,社会需求日益增长,测绘作用更加突显。这是一个机遇和挑战前所未有的时代,法律也应与时俱进来适应新形势新变化,回应国家和人民对地理信息应用和管理提出的新期待新要求。

与此同时,测绘监管面临新的压力和挑战。一是地理信息安全监管形势

行协议;一些侨商与政府发生征地纠纷、生产经营权受侵害;知识产权保护不够;一些地方还存在华侨投资者的合法财产和投资获得的合法利润、股息、利息、租金、特许权使用费、清算后的资金以及其他合法收入,难以自主处置的情况;一些华侨投资者反映存在非国民待遇问题,在投资领域、申报高新技术企业、申报科技专项资金和项目等方面,或多或少受到一些政策限制;还有一些侨商反映,他们是中国公民、持有中国护照,但回国投资却又被视作外商,感觉给边缘化了;等等。对此,有关法律应强调华侨投资者的人身权、财产权和其他合法权益受法律保护,任何组织或者个人不得侵占和损害华侨投资者的投资和投资收益。具体到华侨投资者关心的生产经营自主权,规定华侨投资企业的生产经营自主权受法律保护,任何组织或者个人不得非法干预和侵犯;任何组织或者个人不得对华侨投资企业进行法律、法规

规定之外的检查和收费。

对上述问题及其救济,民法总则作出了原则规定,如第一百二十三条规定,“民事主体依法享有知识产权。知识产权是权利人依法就下列客体享有的专有的权利:(一)作品;(二)发明、实用新型、外观设计;(三)商标;(四)地理标志;(五)商业秘密;(六)集成电路布图设计;(七)植物新品种;(八)法律规定的其他客体”;第一百二十五条规定,“民事主体依法享有股权和其他投资性权利”。

民法总则的相关规定 同样适用于侨益受损的救济

华侨权益受到侵害或者华侨与国内公民、华侨之间发生民事纠纷时,如何正确适用法律处理纠纷,如何获得司法救济,这也是华侨非常关心的问题。民法总则关于涉外民事关系法律适用、诉讼时效的规定,是处理上述两个问题的重要依据。

关于涉华侨民事关系的法律适用,

可以依据民法总则第十二条。该条规定,“中华人民共和国领域内的民事活动,适用中华人民共和国法律。法律另有规定的,依照其规定。”根据本条规定,我国对民事活动的法律适用采用民法属地主义,只要是发生在我国领域内的民事活动,都应当适用我国的民事法律。但也有例外,主要是针对涉外民事关系的法律适用,“法律另有规定的,依照其规定”。这里的“法律另有规定的”所指的法律主要是指我国涉外民事关系法律适用法。关于诉讼时效的问题。由于华侨经常在国外,在及时采取诉讼途径维护自己的合法权益方面,与国内公民相比,有诸多不利之处。这次民法总则在诉讼时效制度方面对民法通则最大的修改就是把普通诉讼时效期间从二年延长为三年,更有利于海外华侨的权益保护。★

(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,中国法学会副会长)



全国人大常委会委员杜黎明。摄影/冯涛

严峻,失泄密风险增大。地理信息生产使用等重点环节从专业化向大众化转变,服务内容从静态数据向网络动态数据转变,服务对象从以部门为主向以社会公众为主转变,如何把握使用的量与保密的度,测绘管理的担子在加重,难度在加大。比如,各地卫星导航定位基准站建设快速推进,而运行维护工作又缺乏统一规范和有效监管,急需依法加强管理。二是地理信息开发应用程度不够,共享机制缺乏。地理信息数据资源涉及各行各业,是国家治理精准化不可或缺的资源,尤其是基础地理信息数据获取和利用还不充分、更新缓慢,共享机制不健全,存在重复测绘和信息孤岛现象。应当从法律层面做好顶层设计,从完善机制、明确责任入手,促进地理信息资源的全面应用。三是地理信息产业蓬勃发展,亟待规范引导。近年来,地理信息服务日益融入百姓生活,互联网地图服务、移动位置服务、实时导航定位服务等日益普及。而现有的监管方式往往是出现问题再想对策,走入“头痛医头脚痛医脚”的怪圈,需要明确的法律规范和引导。四是国家改革发展步入深水区,测绘保障经济社会发展的能力亟待提高。党中央、国务院提出加快生

态文明建设、国家国土空间治理、自然资源资产管理、“多规合一”、不动产统一登记等一系列重大战略,都需要测绘地理信息主管部门积极作为、开拓进取,加大统筹管理地理信息资源的力度,为国家重大改革提供更高水平的测绘保障服务。

近年来,修订测绘法的呼声日高,测绘地理信息界积极呼吁修订测绘法,多名全国人大代表和政协委员也提出了关于修订测绘法的议案、建议或提案。在这样的背景下,顺应发展需要和民意呼声,及时修订测绘法就显得非常必要、势在必行。

二、新测绘法颁布正当其时、意义重大

测绘法的修订和颁布实施,对于加快引领我国测绘地理信息事业改革创新发展有着深远而重大的意义。

首先,测绘法修订是贯彻依法治国方略、促进行业法治建设的重要举措。按照“推进地理信息规范监管和广泛应用”的总体要求,此次测绘法修订坚持保障地理信息安全和促进地理信息产业发展并重的原则,针对事业发展面临的新形势和原测绘法实施过程中存在的突出问题,从全局的高度进行了全

面修订,对原测绘法九成以上的条款进行了修改。测绘法的修订出台为测绘地理信息事业健康快速发展提供强有力的法治保障,为全社会依法从事测绘活动提供了行为准则,为各级测绘地理信息行政主管部门全面履责、依法行政提供了重要依据,在测绘地理信息法治建设史上具有重要的里程碑意义。

其次,测绘法修订是贯彻总体国家安全观、维护国家地理信息安全的迫切需要。众所周知,地理信息是国家重要的基础性、战略性信息资源,事关国家主权、安全和利益。测绘法修订坚持总体国家安全观,加强对卫星导航定位基准站建设和应用的管理,完善地理信息安全监管制度,制定科学合理的测绘成果保密范围、内容和等级,加强国家版图意识宣传教育,健全互联网地图服务监管,鼓励发展地理信息产业,推动军民融合,促进测绘成果共享和社会化应用,为解决一些长期困扰事业发展的重大问题提供了强有力的法律支撑,为维护政治、经济、军事、科技和其他非传统领域国家安全发挥着重要作用。

再次,测绘法修订是顺应时代发展、服务国家大局的必然要求。国家“十三五”规划将测绘地理信息工作纳入国家信息化、突发应急体系,统筹经济建设和国防建设等重点专项规划及促进大数据发展、生态红线保护工作方案。因此,测绘法的修订紧扣时代脉搏,着眼于改革生产方式和服务模式,加大资源整合,加快测绘地理信息事业的全球布局,打造优质公共产品与服务,将有助于测绘地理信息在大局中更好地彰显作用,在服务中更好地体现价值。

三、新测绘法内容亮点纷呈、要求明确

当前,我国测绘地理信息事业正处于大有作为的重要战略机遇期。新修订的测绘法新意频现,亮点迭出,确立了测绘事业服务经济建设、国防建设、社会发展、生态保护和维护国家地理信息安全的宗旨,明确了测绘地理信息主管

部门在维护国家地理信息安全、促进测绘成果共享应用、发展地理信息产业方面的新职责。

一是强化国家版图安全意识教育,完善地图监管方式。新测绘法要求,各级人民政府和有关主管部门都要加强对国家版图意识的宣传教育,增强公民的国家版图意识;新闻媒体要加强国家版图意识宣传和引导;教育部门和学校要将国家版图意识教育纳入中小学教学内容,增强爱国主义教育。此外,新测绘法在地图管理、互联网地图服务方面,建立了相应的管理制度。

二是加强卫星导航定位基准站管理,维护国家地理信息安全和个人信息保护。新测绘法要求,建立统一的卫星导航定位基准系统,加强对卫星导航定位基准站建设和应用管理,完善地理信息安全监管制度,要求涉密测绘地理信息全程可追溯,加强个人信息的保护。

三是促进测绘成果社会应用,激发地理信息产业活力。近年来,我国城市化建设方兴未艾,其重要基础就是以地理空间信息数据库为本底,整合与利用社会公共信息资源,打造共享与交换平台。新测绘法要求,测绘成果要在保障国家信息安全的前提下,及时分级发布,促进共享和应用;建立政府部门间的地理信息资源共建共享机制;建立完善地理信息共享平台,实现地理信息数据开放共享。

四是建立地理国情监测和应急测绘保障制度,提升测绘地理信息服务水平。测绘地理信息的源头活水在于服务大局、服务社会、服务民生。新测绘法要求,开展地理国情监测,严格管理和使用监测成果,服务国家发展大局;加强对不动产测绘的管理,服务持有不动产的千家万户;建立应急测绘保障制度,对应急突发事件及时提供测绘成果,保障人民群众生命财产安全。

五是“放管服”协同推进,加快转变政府职能。新测绘法取消基础测绘规划备案和采用国际坐标系统审批,下放

永久性测量标志拆迁审批,市、区(县)测绘行政管理职能更加明确。建立测绘地理信息市场信用体系,对测绘单位实施信用管理,明确要求建立健全随机抽查机制,加强监督检查,强调对地理信息市场和从业单位的事中事后监管,进一步强化违法行为的法律责任。

四、落实新测绘法 要统筹推进、久久为功

法律是治国之重器,良法是善治之前提。当前,全社会对测绘地理信息工作的法律意识有待加强,各部门的法治观念也有待提高,尤其是对于测绘法,有法不依、执法不严、违法不究的情况仍时有发生。因此,我们必须清醒地认识到,贯彻落实新测绘法任重道远,必须久久为功,方能善作善成。

一是加大宣传力度不降温。任何一项事业的发展都离不开全社会的支持和关心,要着力营造测绘发展的大环境、好氛围。应当拓宽宣传渠道,创新宣传方式,普及测绘法的新规定和新要求,让社会各界知晓这些变化,遵守这些规定。

二是加快法规修订不掉队。新测绘法确立的多项法律制度首先要在地方测绘管理条例中落地,在内容、方法、程序等方面进行完善细化。各地要抓紧研究起草相关政策法规,开展工作对接和安排,制定时间表、路线图,做好各层级立法计划的支撑,以新测绘法的规定为指导,尽快完成地方性法规、政府规章及规范性文件的“立改废释”工作。坚持“破旧”与“立新”并重,对行业关注、实践急需、条件相对成熟的立法项目,集中力量攻关,力争尽早出台。

三是推进改革发展不减速。按照新测绘法的规定,各地需要加快落实测绘地理信息安全监管制度,进一步加强卫星导航定位基准站建设备案管理,强化基准站应用监管,加强国家版图意识宣传教育,促进测绘成果的社会化应用和地理信息的开放共享,依法有力推进地

理国情监测、应急测绘、不动产测绘等重点工作深入开展,这些工作任务重、要求高、社会关注度高,必须统筹兼顾、创新引领,做好顶层设计和制度保障,实现全面推进测绘地理信息事业改革发展的目标。

四是严格依法行政不懈怠。各地应当抓住新测绘法颁布实施的契机,加强统一监管,创新管理模式,加大执法力度,加快推进职能转变和行政审批制度改革,依法梳理并公布权责清单,严格开展双随机抽查和专项检查,建设测绘地理信息行业信用体系,切实提高依法行政能力和水平,努力构建统一开放、竞争有序、诚信守法、监管有力的新时期测绘地理信息市场体系。

五是完善执法救济不放任。新测绘法建立了科学统一的测绘法律大纲,能够适应当前不断发展的经济、政治、文化和社会需要,能够对各种测绘行为进行规范。全国测绘行业应依照测绘法严格公正执法,建立权责明确、相互配合、相互制约、高效运行的执法工作机制,对测绘违法犯罪行为给予惩处,维护法律权威。同时也要按照公正司法要求,建立执法队伍考核、监督与救济机制,让执法者全面依法,让社会全民守法,遇到问题依法拥有申辩、陈述与听证等权利,依法可以采取行政复议、行政诉讼等执法救济,从而维护公民、法人和其他组织的合法权益,维护社会公平和正义。

测绘法是我国法律体系的重要组成部分,测绘活动和地理信息应用越来越社会化,为此需要全社会各个方面共同遵守这部法律。全国人大及其常委会应当密切关注该法律的执行情况,做好必要的法律解释;测绘地理信息行政主管部门应严格执法;司法部门也应严格依法审判。这样才能实现新测绘法的初衷,确保我国地理信息产业的健康发展和国家地理信息的安全。✘

(本文作者为全国人大常委会委员、重庆市人大常委会副主任)



图/视觉中国

“一国两制”在香港成功实践的启示

文 / 北京大学法学院教授 饶戈平

“一国两制”是中国提出和实施的国家对特殊地区的治理模式，极具创新性和挑战性。1997年7月1日，香港回归祖国，实行“一国两制”，20年来的成功实践为中央治国理政、为“港人治港”、高度自治积累了丰富的经验和启示。在我看来，以下几点也许尤其值得我们引起重视。

一、坚定不移地实施“一国两制”方针

“一国两制”最初是以邓小平为代表的老一辈领导人为解决国家统一问题提

出的政治构想，后来则成为中国的一项基本国策，予以法律化、制度化。香港回归正是这一方针从政治构想转化为政治现实的成功实践。按照“一国两制”方针政策解决历史遗留下来的香港问题，没有动用一枪一炮，没有出现重大社会动荡，和平顺利地实现香港回归祖国，完成了从英国殖民管治到中国特别行政区的历史变革，成就了国家统一大业的一大目标。香港回归后的20年，中央始终贯彻“一国两制”、“港人治港”、高度自治方针，全力支持和保障香港各项事业的

全面进步和繁荣发展。香港平稳经历了深刻的社会转型和各种冲击，继续保持着繁荣稳定。“一国两制”取得的成就有目共睹、举世公认。尽管回归20年来的历程也伴随着坎坷和风雨，实践中面临着深层次问题和挑战，但任凭风吹浪打、艰难险阻，丝毫动摇不了中央和香港特区坚持“一国两制”方针的信心和意志。

香港回归20年的实践证明，“一国两制”不单是国家解决历史遗留问题的最现实、最明智的政策选择，是治理回归后香港的最佳制度安排，是国家利益和

香港利益最大化的公约数,也是正确应对实践中问题和挑战的根本依据。“一国两制”对中央而言是一项基本国策,理当长期实施;对香港而言则是安身立命之本,值得格外珍惜。

二、坚持“一国两制”的根本宗旨决不偏废

什么是“一国两制”的初衷,“一国两制”要达到什么目的,全面准确贯彻“一国两制”的考察标准是什么,答案就在“一国两制”的根本宗旨:既要维护国家主权、安全和发展利益,又要保持香港长期繁荣稳定。这一宗旨同时包容、保障了国家利益和香港利益,两部分内容构成一个有机整体,缺一不可,任何时候都不能偏废。在“一国两制”框架下,国家利益和香港利益不是冲突的、对立的,而是骨肉相连、融为一体,必须同时兼顾。国家好则香港好,香港好则国家更好。单方面强调任何一方的利益都会背离这一宗旨、损害“一国两制”的整体效果。倘若人们都能秉持、恪守这一宗旨,把它作为思考香港问题的出发点和落脚点,那么就不难找到政治上的最大公约数,不难求同存异、化异为同。“一国两制”的根本宗旨也如同一面镜子,能照出各色人等的真实面目。那些自诩为民请命、将地方利益凌驾于国家利益之上的巧言令色,是经不起实践检验的。

三、处理好中央管治和香港高度自治的关系是全面准确实施“一国两制”的关键

“一国两制”包含三大要素,即:一国原则,国家主体实行社会主义,香港实行资本主义。一国原则,即一个中国原则,强调国家主权、领土完整和国家安全,坚持国家现行的宪法体制、中央代表国家行使主权;后两个要素可以概括为两制原则,强调国家主体实行社会主义、个别地区实行资本主义,两制在一国下不同而和、相互尊重、合作双赢。一国与两制相辅相成、不可偏废,但又并非平起

平坐、等量齐观,而是有源流之分、层级之分、主次之分。一国构成两制的前提、基础和保障,两制在一国下共同发展。就香港的实践而言,一国与两制的关系集中表现在中央与特区的关系上,正确认识、处理中央与特区的关系是全面准确实施“一国两制”的关键所在。

与英人治港的殖民管治截然不同,回归后香港的管治权属于中国,是中国人治港,由中央管治和授权香港高度自治两部分有机组成。中央依法代表国家对香港行使主权,承担着实施“一国两制”的决定者、主导者和第一责任人的角色,既拥有对香港直接行使管治的权力,也授权并监督香港依法实行高度自治。作为中国的一个特别行政区,香港实行“一国两制”、“港人治港”、高度自治是有条件、有限度的,那就是“以一国为前提的两制,以爱国者为主体的港人治港,基本法授权下的高度自治”。与此同时,香港肩负有维护国家主权、安全和发展利益的责任,承担着在香港实施“一国两制”的主体者角色。中央管治与香港高度自治相辅相成,不可偏废,把对香港的管治仅仅理解为“港人治港”、高度自治,是一种误解和曲解。只有明确和尊重中央、香港在“一国两制”下的各自定位和相互角色,严守际分、形成合力,才能确保“一国两制”顺利实施。

四、香港政治纷争的实质在于对管治权的争夺

回归以后,香港原有的政治生态和社会结构基本保留了下来,部分市民对国家和内地制度的疏离感继续存在,反对派势力十分活跃,社会出现泛政治化倾向,两大政治阵营纷争不已。争议话题虽多,但焦点大多集中在政改,即政制发展上,集中在中央对政制发展的主导权上,立法会及行政长官选举成为主战场。激进反对派势力罔顾“一国两制”初衷,超出基本法规定的高度自治范围,力图阻挠、反对爱国爱港人士出任行政长官、依法行政,力图把立法

会变成对抗行政主导的阵地,甚至鼓吹“港独”,最终把矛头指向中央及其对香港的管治权。显然,发生在香港的政治风波林林总总,实质都是围绕管治权、围绕“一国两制”发展方向的争夺。这一点似乎已经不是什么秘密了,而且会长时间存在下去,构成对“一国两制”的重大挑战。实践表明,“一国两制”的实施过程不可能总是波澜不惊、艳阳高照,表象背后不可避免充满各种政治势力的较量。如何应对香港政治上的反对派,如何维护国家主权权威和管治香港的权力,是对中央治国理政能力的严峻考验。在这个问题上中央没有后退余地,只能理直气壮地站出来维护国家的宪法体制。

五、中央要牢牢掌控“一国两制”实施的主导权

20年来的香港实践一再启示人们,要切实加深对“一国两制”长期性、复杂性、艰巨性的认识,要与时俱进、有所作为。“一国两制”的实施具有明显的阶段性特点,可大致分为香港回归与香港治理两大阶段。与实现回归相比,如何治理回归后的香港是更复杂、更严峻的任务。“一国两制”无疑是正确的、必要的,但不能期待这一方针会自发地、风平浪静地落地生根、贯彻实施,此中的阻力、坎坷势难避免。也不能想象“一国两制”实践会自发地中规中矩地沿着它的初衷方向发展下去,那是完全不现实的。历史告诫人们,“一国两制”的制定和实施都始终存在着一个主导权问题,诚如《红楼梦》中所言,“不是东风压倒西风,就是西风压倒东风”。实践也表明,单靠香港自身的力量,单靠“港人治港”、高度自治不足以驾驭全局、把握“一国两制”的发展航向。“一国两制”犹如在大海航行的巨轮,必得有一个主导者和掌舵者,这个角色非中央莫属。中央代表国家行使主权,责无旁贷地肩负着掌控“一国两制”正确方向的历史使命,把握当下,引领未来。

六、全面落实中央对香港的管治权,是保障“一国两制”顺利发展的要务

中国对香港恢复行使主权绝不是走形式、摆样子,而是要实实在在行使对香港的管治权。授权香港高度自治只是国家行使主权的一种形式,绝非意味着中央放弃或不具有管治香港的权力。中央始终具有宪法和基本法规定的管治香港的宪制权力。

中央的管治权不像有些人理解的那样,只限于外交国防,而是还拥有其他一系列宪制性权力:包括制定基本法、规定在香港实行的制度,对特首和高官的任命权,对基本法的解释权和修改权,对香港政制发展的最终决定权,对香港立法的备案审查权,增减在香港适用的全国性法律的决定权,授予香港新权力的权力,以及宣布香港进入紧急状态的权力,如此等等。以上这些权力都是保障国家主权、实施“一国两制”所必需的。中央行使管治香港的法定权力是在履行自己的宪制职责,同授权香港实行高度自治并行不悖,不但不是干预香港高度自治,而恰恰是在保障高度自治、保障“一国两制”的正确发展方向。任何贬损或脱离中央管治权的言行无异于自毁“一国两制”长城。

全面落实中央管治权是全面准确实施“一国两制”的题中应有之义,也是新时期中央治国理政的崭新课题。20年来中央积极慎重依法治港,有效行使管治香港的权力,不断探索、总结行使管治权的经验和方法。在一些领域也许还存在管治权需要进一步落实、到位的问题,特别是需要进一步完善与基本法实施相配套的制度和机制。这一点或应成为日后工作的重要方向。

七、加强全面准确地传播“一国两制”和基本法,促进香港人心回归

古语道,得人心者得天下。香港虽然回归祖国、确立了特别行政区制度,但不必然等于完成了人心回归;人心回归

既不会自动实现,也很难在短期内完成。香港市民对国家和中央管治权的认同度至今仍不够高,值得高度重视和反思。争取人心回归是一项长期、复杂的社会系统工程,需要上上下下多方面的共同努力。特区政府宜加大工作力度,切实落实对“一国两制”和基本法的正面教育、宣传和引导,中央方面要着重抓好国家主体的建设、做好内地自己的事情,充分彰显制度优势和国家实力,增强港人的向心力和归属感。

所谓人心回归,不妨说也是一种社情民意,表现为人们对社会转型后新体制的了解、认同和服膺。影响香港人心回归的因素固然不少,其中一个重要原因恐怕在于相当部分市民尚未能树立起对“一国两制”全面准确的认识,还存在着先入为主、根深蒂固的认知障碍。譬如对一国与两制的关系、中央管治与香港高度自治的关系、政制发展的决定权、普选的法律根据、23条立法等重大问题的看法,就存在较大认知差距。流行于香港社会的往往是一些偏离中央立场和立法原意的另类诠释,是一些走了样、变了形的说法,“一国两制”的经被念歪了。这种现象同某些人士和媒体长期以来对“一国两制”和基本法的误解、曲解以及不全面、不准确的传播有很大关联。

八、国家安全立法刻不容缓

基本法23条规定香港须就国家安全自行立法,但是20年过去了,香港特区迄未履行自己的宪制义务、完成本地立法,2003年还爆发了反对23条立法的风波。香港当前状况是对内无法遏止“港独”等政治激进势力的肆意活动,对外无法禁止外国政治性组织和势力对香港政治事务的深度干预。香港正在成为政治上不设防的城市,成为中国国家安全系统最薄弱的一个环节;不但严重影响到香港本地的安全与社会稳定,而且困扰国家安全战略,影响到中央和香港的政治互信关系。香港作为一个视法治为核心价值的社会,不应该容忍这种撇弃

自身宪制义务、选择性适用基本法的扭曲现象,国家安全立法在香港缺失的现象不能再无限期拖延下去了。倘若实践和时间继续证明香港无意或无力完成23条立法,就不能设想作为国家主权的行使者和国家安全的第一责任人,中央能够继续听之任之、坐视不管,就不能设想中央不会考虑依法采取适当措施、弥补香港法治的重大缺陷。

九、加深对香港资本主义的了解,读懂香港这本书

过去20年中央是在一个完全不同于内地政治生态的环境下、对一个已被赋予高度自治的香港地区行使国家管治权,必须遵循“一国两制”方针,严格依照宪法和基本法办事。原先习以为常的内地政府运行体系、思维方式和工作方法可能有相当一部分在香港不适应甚或行不通。如何胜任这样一种特殊的工作环境,很关键的一个问题就是我们是否已经具备对香港社会、对香港资本主义深入真切的了解,不妨说这是做好对港工作的必要前提。有人说香港是本难读的书,不无道理,但是既要搞“一国两制”,书再难也得读,而且必须读明白。

我们有必要深入了解香港特殊的资本主义形态,充分了解和尊重香港现行的政治和法律制度,理解和尊重港人的价值观念,切实维护基本法规定的“港人治港”、高度自治,包括尊重现行的选举制度和规则。需要用港人听得懂、易接受的方式全面准确地传播“一国两制”和基本法,需要深入接触、联络香港各界人士,包括政治上持不同观点的人士,建立起中央和香港之间的政治互信。我们坚信中央会在实践中不断总结经验、与时俱进,完善实施“一国两制”的顶层设计,进一步明确对港工作指导思想,不断改进对港工作的思路与方法,丰富和发展“一国两制”理论,持续引领“一国两制”这艘巨轮驶向更加美好的明天。✘

“维护国家利益”和“尊重中央权力” 乃成功实践“一国两制”的基础

文 / 香港中文大学荣休讲座教授 刘兆佳

香港回归祖国已经二十年,实践证明,“一国两制”政策是一项务实和睿智的重大国策。它妥善解决了中英两国之间历史上遗留下来的问题,让国家能够以和平方式收回香港,从而推动了国家统一的进程。“一国两制”也有利于维持香港的繁荣稳定,保存了香港原有的制度和生活方式,巩固了香港人对香港前景的信心,维系了国际社会对香港的重视和支持,保留了香港对国家的价值,让香港得以继续在国家的发展中发挥独特的作用。过去二十年,虽然历经风雨,但“一国两制”政策的正确性和生命力确实是毋庸置疑的。

然而,我们也得承认,“一国两制”在实践过程中的确碰到一些困难,而归根究底,主要的困难其实是政治困难,具体表现在长期以来香港的反对派和部分香港人仍然倾向从“香港乃独立政治实体”的观点对“一国两制”作另类诠释,并以之来抗衡中央对“一国两制”的论述,而这个“另类诠释”又在香港取得了一定的话语权,这不但妨碍了“一国两制”在香港的全面和准确实施,为香港特区的管治带来不少困扰,并使香港陷入无休止的政治内耗之中。

毫无疑问,“一国两制”的要义在于国家对香港拥有主权,而香港高度自治的权力则来自中央的授权。“一国两制”是从国家的整体和长远利益出发的重要国策,而非单纯着眼于香港利益的举措,其中国家的利益远比香港的利益为重要。在“一国两制”成功实践上,中央而非香港特区需要承担最终的责任,为此中央需要具备

足够的相关的权力。因此,要保证“一国两制”在香港的实践“不变形”“不走样”,必须要让绝大多数甚至全体香港人明白到“维护国家利益”和“尊重中央权力”乃“一国两制”的基础,而缺乏了这个基础,不但“一国两制”会走偏走错,国家和香港的利益都会两蒙其害。

在过去二十年乃至更长的一段时间,香港的反对派和部分香港人没有担起切实维护国家利益的责任,反而不断作出对“一国两制”的成功实施不利的言论和行为,具体表现在阻碍基本法第二十三条的立法工作,把香港基本法与国家宪法割裂起来,否定国家宪法在香港的适用性,积极利用香港提供的条件介入内地政治,提出各种“本土分离主义”甚至“港独”的主张,把国家的利益和香港的利益对立起来,反对在香港推行国民教育,离间香港人尤其是年轻人与国家的关系,鼓励外部势力插手香港的内政等。与此同时,中央的权力没有得到应有的尊重,具体表现在否定香港高度自治的权力来自中央的授予,不承认中央对香港享有全面管治权,指责中央依法行使权力的行为有损香港的高度自治,批评人大释法破坏香港的法治和司法独立,不接受中央对香港的政治体制的发展拥有主导权和决定权,质疑中央所任命的行政长官的认受性和合法性,对中央采取“逢中央必反”的对抗性姿态等。

为了更全面和准确实施“一国两制”,中央和“爱国爱港”人士必须在未来的一段日子中大力向香港人讲解“一国两制”的初心或政策目标,改变部分人视



图 / 视觉中国

香港为“独立政治实体”的错误和有害观点,压缩反对派的影响力,确立国家主权、安全和发展利益在“一国两制”中的核心位置,阐述中央在“一国两制”下享有的权力和担负的责任。在“拨乱反正”的过程中,至关重要的是要让更多的香港人重温邓小平先生过去对“一国两制”的权威论述,更好了解“一国两制”的缘起、内容和目标,更深刻体会“一国”和“两制”、国家与香港、中央和特区、内地同胞和香港人的密不可分、利益一致和命运与共的关系,让香港人更能够从历史、全局、国家和战略的高度全面和正确认识“一国两制”,减少反对派对“一国两制”的“另类诠释”在香港的影响,促进香港与中央的良好关系的发展,让香港在维护国家安全和参与国家发展上发挥更大的积极性和建设性,并让香港可以通过参与国家的发展来推进自身的发展。

总的来说,只有在香港全面和牢固确立了“维护国家利益”和“尊重中央权力”的两大基本原则后,“一国两制”在香港的全面和准确实施才具有确切的保证,而“一国两制”才能行之久远,才能让国家和香港两蒙其利。✘

“一国两制”的成功实践

文 / 香港“一国两制”研究中心总裁 张志刚

大约在十年前,本人在香港的一份杂志上撰文说,在确保顺利回归和保证香港长期繁荣安定这两大目标上,“一国两制”是百分百成功。今年是香港回归二十周年,再以上述两大目标来检视今天香港在经济、社会和民生等各方面的成就,“一国两制”可以说是超额完成,若要打个分数,更可以得到200%的分数。

“一国两制”不单解决了历史遗留下来的香港问题,更给予香港发展上更上层楼的机会。只要回想1997年前的境况,信心危机、移民潮、公司迁册等,甚至《财富》杂志以《香港已死》为题,判定香港死刑。二十年过去了,“一国两制”赋予两种不同社会制度扭合在一起的机会,缔造了香港各种奇迹,让世界见证了“一国两制”这伟大构思的成功落实。

当然,香港一些别有用心的人和人士,会引用种种社会问题,例如房屋、教育、医疗等政策上的问题去批评香港特区政府,甚至无限上纲地引证“一国两制”失败。但这些媒体和人士所引述的社会问题,在这地球中的国度内,哪一个政府不用面对?哪一个社会不存在林林总总的问题?他们把在人间种种问题和不完美,都算到“一国两制”的头上来,根本就是文不对题。无论哪个政府,哪种制度,都会遇上政策失误,有部分市民对个别政策不满,用“一国两制”也好,“一国一制”也好,甚至回到香港回归之前也好,这些社会政策的问题都存在,举例说,房屋问题,是在二战后就已无休止地困扰香港,否则前港督麦理浩也不会提出十年建屋计划作为政府的重大政策。但尽管提出这个十年建屋计划,十年

过去,房屋问题并没有根本地解决。

“一国两制”,并不是要把香港由人间变成天堂。市民对政府的要求不断提高,但同时这些诉求又不是单向单元,往往互有冲突,所以对政府施政的批评不会停止。“一国两制”的目标是解决在历史发展中遗留下来的香港问题。在历史发展中,香港在一段长时间内被分离于国家,期间发展出其独有的制度和生活方式。在回归祖国之后,如何保持原有制度和生活方式不变?在“一国两制”的前提下,可以两种制度并存,以解决香港回归的历史问题,才是“一国两制”的最主要目标。而这个目标,在回归前被相当的一些人不看好,所以才有“香港已死”之说。当时对“一国两制”的忧虑,不是“多一些公营房屋,少一些公营房屋”等政策上的问题,而是还有没有香港的“生与死”的问题。

二十年过去,香港还是香港。香港的原有制度和生活方式保留下来,经济蓬勃、法制健全、社会民生安定,这些现象,只需随便走在香港街头,都可以感受得到。在1997年前的许多恶毒预言没有出现过,对“一国两制”缺乏信心的走资、移民现象都扭转过来。现时香港移民数字,比1984年签署《中英联合声明》时还低了一大截。已移居外国的市民,不少已经回流香港,这都可以说是“一国两制”成功的铁证。“一国两制”的成功,不止是把原有的制度和生活方式保留下来,而且是给香港在发展道路上,提供了一个更广更阔的平台。国家的快速发展,为香港提供了更多利益和机会。香港百多年来的发展,都不是孤立的独自发展,而是跟整个大陆母体有着密不可分的互

动关系。在国家经历不同的阶段时,香港就扮演相应的角色。而在国家实行改革开放之后,香港的角色分量就越吃重。到香港回归之后,正值国家以前所未有的速度向前发展,香港在“一国两利,两制之便”的优势下,在经济和社会发展上都取得重大的成就。

总的来说,今天的香港比二十年前,方方面面都有长足进步。1997年香港人均生产总值2.7万美元,2016年已升到4.4万美元;2017年2月香港失业率为3.3%,几乎达至全民就业的程度;最难得的是,虽然总就业人数基数高了,受惠于较高的就业增长,仍能维持较低的失业率。2016年中领取综援的个案已连续六十多个月下降至24万宗,为2001年12月以来的新低。香港家庭住户每月入息中位数亦由2003年的低点1.5万元,逐步攀升至2016年的2.5万港元。社会稳步向前,市民生活丰裕,人心安定,港人移居海外数字,亦由回归前数年的每年四至六万人,跌至近十年平均每年不足一万,2016年则只有七千人。

二十年来香港经济并不是风调雨顺,例如香港四大支柱产业之一的旅游业,近年亦受访港旅客人数放缓的影响,但2016年全年香港总零售额仍高达4366亿港元,较1997年的2349亿港元,增加几近一倍。2016年6月世邦魏理仕发表《零售业务全球化》报告,香港是2015年全球最多零售商首次进驻的市场。经济蓬勃亦令政府库房租收充裕,自2004—2005年度以来,政府年年略有盈余,预计2017—2018年度政府财政储备将高达9520亿港元,即使在政府完全没有分毫收入之下,也可应付政府两年预

算开支！

经过多年努力，香港成绩有目共睹，2017年2月美国传统基金会连续二十三年评选香港为全球最自由的经济体，香港并在“财政健康”、“贸易自由”和“金融自由”方面，获传统基金会在180个经济体当中评选为全球首位。2016年瑞士洛桑国际管理发展学院的世界竞争力排名当中，香港亦名列第一，并在两项主要竞争力因素“政府效率”和“营商效率”排名全球第一；同年，香港亦继续获加拿大菲沙研究所评为经济自由度最高的地方。另外，由世界经



图/视觉中国

济论坛出版的2016—2017《全球竞争力报告》显示，香港是亚洲区“司法独立”排名最高的地区，并在基础设施建设方面，第七次位列第一。

然而香港在稳步向前的过程中，仍面对不少社会问题，这些问题既有世界性的普遍现象，也有香港本身制度上的独特性。贫穷问题、人口老化、年轻人向上流动等，此等问题香港有没有回归，相信也一如其他先进城市，同样地要面对。“一国两制”不是灵丹妙药，不能解决所有现实问题，但在面对这些问题时，“一国两制”赋予香港更强而有力的独特优势，在保证香港长期繁荣安定这重要目标上，做出巨大贡献。

2003年香港经济面临极大的考验，中央对港推出自由行政策，直接支持了香港的旅游业和零售业，增加了基层人士的就业机会，令本地失业率下降。过去十多年，中央与特区政府签订的多份CEPA协议，为香港商界及专业人士到内地开展事业及寻找商机创造更佳的条件，开拓更广阔的客源和市场。而香港凭借内地企业在港上市的机会，成为全球

最重要的上市集资市场。香港在“一国两制”的安排下，不单解决了前途的问题，更为香港在困境时找到出路，搭上国家经济腾飞的快车。

目前香港最热门的话题，多是讨论青年人向上流动的问题。事实上，价值分歧和利益矛盾都令全世界的年轻人躁动不安。他们不约而同地把矛盾指向建制，造成种种政治上的不稳定。例如美国大选特朗普胜出、英国脱欧、法国总统连番连任失败等。而香港近年出现的所谓“自决”和“港独”的问题，只不过是这种政治不稳定的一种表达。中央政府是香港特别行政区政治制度的创造者、维护者和执行者，不只是建制的一部分，甚至是建制的最顶层和最核心。看看台湾，主张台独的民进党已经再度执政，蔡英文政府连“九二共识”也不提不讲，但上任仅仅一年，她的政治境况又如何？在“一国两制”下，香港年轻人反建制的情绪也自然为“一国两制”带来冲击。

事实证明，香港一些年轻人提出的“自决”甚至“独立”的要求，不是解决这

个全球普遍问题的出路。请大家思考一下，香港独立是不是可以让香港年轻人有更大的事业发展、置业安居、向上流动的机会？当然不是！没有内地市场的支撑，香港根本不可能维持现时的经济水平。香港一乱，所有香港人皆输，年轻人向上流动，根本无从谈起。但面对“港独”这些恶意煽动，我们不能以消极的态度来面对，不能只是以全世界都有这种问题来做借口，对年轻一代所遭遇到的不公平状况视而不见，甚至习以为常。从积极方面着手，就是以“一国两制”的独特安排，以中国内地广大市场腹地 and 多样化发展，来舒缓甚至解决香港青年人向上流动困难的问题。伸延入内地的横向流动可以为香港这样细小的七百万人城市内的垂直流动局限带来上升动力。

“一国两制”在1997年解决了香港顺利回归的问题，在2003年让香港摆脱亚洲金融危机带来的衰退。面对现时发展中的一些结构上的问题和瓶颈，只要善用“一国两利，两制之便”，问题都不难解决。香港过去二十年的成就，可作明证。✘

从五个方面理解和贯彻基本法

文 / 香港城市大学法律学院教授 顾敏康



图 / 视觉中国

一、前言：从“一国两制”初心谈起

《基本法》在香港实施了20年，为了接下来的30年，有必要去深入探讨如何全面理解和贯彻《基本法》的问题。

要全面理解和贯彻《基本法》，就要先弄清实行“一国两制”的初心是什么？这个问题至关重要，因为“一国两制”方针贯穿了整个《基本法》。“一国两制”是中国政府为实现国家和平统一而提出的基本国策，最先在香港实践。1984年12月19日，中英两国政府在北京签订了《中华人民共和国政府和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府关于香港问题的联合声明》（《中英

联合声明》）。《中英联合声明》的主旨就是贯彻“一国两制”的方针，并通过《基本法》用法律的形式固定下来，至少五十年不变。

当然，港人经常在问：五十年之后是否还是保留“一国两制”？这当然要看香港后续30年的具体发展情况。邓小平先生在1987年4月16日会见香港特别行政区基本法起草委员会委员时曾经说过：对香港政策五十年不变，五十年之后更没有变的必要。显然，笔者比较认同邓小平先生的良好希望，那就是说：如果“一国两制”在余下的时间内能够比较顺利执行，那么继续实行

下去应该是一个顺其自然的事情。

“一国两制”的想法早在中英谈判之前已经形成，是首先运用于解决历史遗留下来的香港问题并取得了成功。那么，“一国两制”的初心是什么呢？本文认为这里的初心应该分为两个层次：一是确保中国对香港的主权，香港回归祖国、成为中国不可分割的一部分，在这个问题上，中央一直有实质性的主导作用，并在实践中不断丰富内容；二是确保让港人放心、让投资者放心。在这个层面上实行“高度自治”和“港人治港”。也只有深刻领会这两个层次的主次关系，“维持香港长期繁荣稳定”的目

标才可能实现。

毫无疑问,“一国两制”之下中央和特区之间如何互动是一门新学问,关键在于如何看待“高度自治”的高度。这个度在哪里?关键就是要对《基本法》有一个全面的理解和贯彻。

二、“一国两制”与香港发展

事实证明,“一国两制”在香港的实践是基本成功的,但需要与时俱进。

第一,“一国两制”成功令香港保持特色。

香港是一个多元化的社会,许多人对“一国两制”会有不同的看法。有极端言论甚至说“一国两制”已经在香港不复存在,这显然是不顾事实的言论。本文认为,看“一国两制”要有高度,要有长远的目光才行。20年来,当我们看到香港依然保持了自己的特色,并一直被国际权威机构评为世界上自由度最高、法治健全以及最适合投资的城市时,我们必须说,这一切要归功于“一国两制”方针的正确实施,这也是谁也否定不了的事实。刘兆佳教授也曾经撰文认为:无人会质疑香港的资本主义体制在回归后仍然继续存在与运作。“虽然两制之间在社会、经济和文化各层面的互动日趋频繁,但彼此之间的界线却依然清晰”。进而言之,“一国两制”已经为香港发展带来了福利。在“一国”的范畴内,香港得到中央的大力支持,成功地抵御了金融危机。在“两制”的范畴内,香港保留了自身的经济制度、法律制度和自由贸易政策,成为国际贸易、金融和航运中心,为内地和外国投资者提供安全的投资环境。

第二,“一国两制”是香港保持现状的重要依据。

同时也必须看到,“一国两制”意味着香港的现状得以保持。进而言之,“两制”意味着香港的反对派将继续存在,这也说明香港依然是一个多元和民主社会。就此而言,本文认为立法会前主席曾钰成先生的观点可以继续往前走一步。他说:“中央政府必须包容在港

的不同价值观;同时,港人亦必须明白,中国将按自己的方式继续发展。”本文认为:反对派可以继续存在,这说明香港是多元和民主社会,但是,反对派必须要在法律框架下行事。例如,他们不能一边宣扬“港独”,一边想成为立法会议员。

第三,“一国两制”需要开拓发展。

香港回归祖国后,“一国两制”由构想变成现实。但是,“一国两制”作为一项新生事物,仍需要在实践中不断探索、开拓前进。按照《基本法》的规定,“一国两制”五十年不变,是指香港的资本主义制度和生活方式不变,而不是香港经济或社会管理一成不变。香港的经济要更多地融入内地经济,并充分利用CEPA、粤港澳经济合作区、粤港澳大湾区,还有“一带一路”规划等为香港带来无限机遇。港人要把握机遇,错过了,就只能被抛离。香港的社会管理模式也应该与时俱进,不断改良与更新。香港行政主导下的三权制衡需要逐步完善,香港也必须接受全国人大常委会的决定和对基本法的解释属于香港宪制的不可分割的一部分。

三、从五个方面贯彻《基本法》

围绕“一国两制”的初心,谈下面五个问题。

1.《宪法》与《基本法》在香港的宪制地位

香港有些人往往会将《宪法》与《基本法》对立起来,忽略《宪法》的“母法”地位。有人甚至认为,《宪法》与《基本法》不存在上下位关系,可能的理由是两个:第一,认为《宪法》与《基本法》分别在两个不同法域内施行,也即《宪法》在以大陆法为传统的内地施行,而《基本法》在以普通法为传统的香港施行;第二,《宪法》没有列入《基本法》附件三,所以不能在香港实施。这些观点的杀伤力就在于试图否定《宪法》在香港的权威,用《基本法》取代《宪法》地位。现在有必要澄清这些观点的错误

之处:第一,认为《宪法》只在内地施行者,其实是未能认清《宪法》作为一国最高法律的特征,是片面强调“两制”和两个法律制度所造成的。第二,认为《宪法》必须先列入《基本法》附件三才能施行者,更是犯了“本末倒置”的法律逻辑错误。其实,《基本法》附件三非常清晰地规定了哪些“全国性法律”应该由香港在当地公布或立法实施,并没有说作为最高法的宪法不可以在香港适用(当然不是全部适用)。

香港回归祖国以来,不少人关注的焦点是《基本法》,视其为香港“小宪法”,片面强调“港人治港”和高度自治,却忽略了这些权力的本源是来自中央、来自《宪法》。为了让香港市民安心,香港政府在推广《基本法》时,侧重宣传如何保障港人的利益或香港的特殊利益,却很少提及香港市民对“一国”应有的责任。其实,早在2005年4月27日,吴邦国在十届全国人大常委会第十五次会议上就指出:香港《基本法》是全国人民代表大会制定的一部全国性法律。香港《基本法》的解释权,是《宪法》和香港《基本法》赋予全国人大常委会的重要职权。吴邦国在2007年6月6日“纪念中华人民共和国香港特别行政区基本法实施十周年座谈会”上还指出:依法治港是依法治国的重要组成部分,这个“法”主要是指宪法和基本法。具体而言:《宪法》明确规定,国家在必要时得设立特别行政区,在特别行政区实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。香港《基本法》为我国设立的第一个特别行政区设计了一整套崭新的制度和体制。

既然《宪法》和《基本法》共同构成特区宪制基础,那么,作为《基本法》之母法的《宪法》,其有关条文必然也适用香港。例如,根据《宪法》的有关规定,在内地实行社会主义制度,在香港可以实行资本主义制度。《宪法》第三章第一节(全国人民代表大会)、第二节(中华人民共和国主席)、第三节

(国务院),第四章(国旗、国歌、国徽、首都)都应该在香港普遍宣传,否则如何树立“一国”观念?

由于对“一国”理解肤浅,港人眼里往往只有香港,动不动就说“高度自治”受到侵犯。这在高铁的“一地两检”问题上尤其明显。香港人对香港执法人员可以去位于内地的深圳湾执法觉得理所当然,但是对于内地执法人员到九龙站的有限范围内执法却觉得不可接受了。那就要请他们好好学习《基本法》本意了。《基本法》的原意就是贯彻“一国两制”的方针,就是在维护国家统一和领土完整的基础上,保障香港的高度自治和保持香港的繁荣。高铁造福香港市民,受到广大民众的支持。而“一地两检”就是在尊重香港高度自治的情况下和在全封闭的特定空间执行内地法律。这种安排并不会增加香港市民进入内地的法律责任,也不会出现内地执法人员在特定空间外执行内地法律。

接下来就是如何推广的问题。本文认为普及《宪法》和《基本法》应该成为国民教育的重要内容。下文会继续讨论。

2. 特首选举与中央的实质任命权

香港的特首选举至关重要,关系到选出的特首能否成为中央与香港的坚实桥梁。从“一国两制”的初心可以看出,中央对特首人选是具有话语权的。所以中央在特首候选人的三个条件(爱国爱港、港人拥护和有管治能力)之上又添加“中央信任”,那是具有特殊意义的。这是中央在总结过去特首选举的经验基础上提出来的。有了这个标准,人们就会心中有谱:那些挑战国家主权、片面强调“两制”而不顾“一国”、对中央阳奉阴违的人,是难以得到中央信任的。

香港的非建制派反对一开始就对特首进行筛选,认为如果港人选出中央不接受的人为特首,而中央拒绝任命时,可举行第二次选举;并认为这样

不会产生宪制危机,反而中央政府必须承受因此产生的政治压力。笔者认为此观点值得商榷。毫无疑问,这种说法简单地将“两制”与“一国”对立,机械分割了选举和任命这两个程序,并将责任转嫁给中央。按照这种逻辑,如果先根据“中央信任”这个标准对特首候选人进行筛选,则既可以避免“二次选举和有关政治压力”,也可以避免人财物的浪费!

筛选就是对特首是否符合有关条件进行审核的过程。这个过程应该放在哪个环节,应该如何进行才算合理,需要凝聚广泛的共识。

笔者认为,根据《基本法》第48条第5款之规定,中央不仅在特首的任命上有关键的话语权,即使在各司司长、副司长,各局局长,廉政专员,审计署署长,警务处处长,入境事务处处长和海关关长的任命上,也应该把握好中央信任这一关。只有符合这一条件的高官,才能够协助特首认真贯彻“一国两制”的方针,辅助特首在任期内充分发挥好管治能力。

3. 香港官员的实质性效忠

《基本法》第104条规定:香港特首、主要官员、行政会议成员、各级法院法官和其他司法人员在就职时必须依法宣誓拥护中华人民共和国香港特别行政区基本法,效忠中华人民共和国香港特别行政区。全国人大常委会也于2016年11月7日对《基本法》第104条作出具体解释,确定宣誓的法定内容、法定要求和条件;无效或拒绝宣誓的形式及后果;监督人的职权;就职后违反誓言的后果。

宣誓是一项庄严的仪式,也是检验有关人士是否真心效忠的重要环节。就誓词内容看比较简单,但要真正把握却不容易。宣誓人不能仅效忠《基本法》和香港特区,同时也要效忠《宪法》和中华人民共和国。应当客观地看到,除了故意违法宣誓的情况外,香港还有不少担任行政、立法和司法职务的人士处

于“双重效忠”的情况。这种情况的出现是由“双重国籍”造成的。其后果就是有关人士不可能百分百地效忠,对“一国两制”的关系就会产生偏差,出现不关心“一国”,只注重香港的情况。

4. 落实国民教育

要把我国历史文化和国情教育摆在香港青少年教育的突出位置,国民教育必须落实,教育局责无旁贷。国民教育的内容必须客观、平衡,教育局应该制定统编教材。2012年10月,国民教育被正式搁置。诚如有人指出:国民教育夭折是“本土主义”“去中国化”向“港独”演变的重要节点,正是那场“准颜色革命”,既促使香港相当一部分居民在心中与国家彻底分手,又为“拒中抗共”势力在关于普选行政长官的政制发展中竭力争取所谓“真普选”做了思想动员。因此,“解铃还须系铃人”,开始把“港独”这一政治毒瘤强加于香港特别行政区的,是那场扼杀国民教育的“准颜色革命”,而今,切除这一毒瘤必然需要重推国民教育。如何推行当然是关键。

5. 反对“港独”

反“港独”是一项长期工作,而剥夺游、梁两人的议员资格仅仅是一个阶段性的胜利。李克强在《政府工作报告》港澳部分继续提出要全面准确贯彻“一国两制”,并引用国家主席习近平的说法,要确保“一国两制”在香港实践不动摇、不走样、不变形。李克强更首次在报告中提到港独问题,称“港独是没有出路的”,说明反“港独”已经成为国家层面的行动。必须要看到的是,“港独”者依然在社会上存在,他们依然在行动,尤其在校园中行动。学校的管理层在这方面表现出的无动于衷、袖手旁观也间接助长了这种所谓的“言论自由”行为。“港独”的旗帜在公众地方飘扬,食物环境卫生署并没有闻风而动,执行法律。任这些“港独”言行自由发展的后果,就会荼毒一大批青少年。✘

不忘初心，方得始终

——纪念香港基本法成功实施二十周年

文 / 武汉大学法学院副教授 黄明涛

香港特别行政区已经走过了不平凡的路程。今年3月，新一届特别行政区行政长官顺利当选并获中央政府任命，为特别行政区管治团队的顺利交接奠定了坚实基础。放眼未来五年，相信香港特别行政区一定能在繁荣稳定的基础上，获得新的发展。香港的成功，也是国家的成功，回归二十年以来，“一国两制”经历了考验、赢得了声誉，为国家统一与民族复兴的事业作出了不可替代的贡献，也为香港同胞的切身利益与福祉提供了最

坚实的保障。香港基本法是“一国两制”方针的法律实现，基本法的成功实施，是运用法治思维处理国家与民族重大问题的绝好范例，是值得所有人珍惜的宝贵经验。在这样一个有着特别意义的时刻，我们不妨以一种回溯的目光、以一种省思的态度，阶段性地总结一下香港基本法的成功秘诀究竟是什么，必定对未来有所启示。我认为，成功的经验可以总结为一句话，那就是“不忘初心”。

首先，我们不应忘记，“一国两制”方针的出台，有着特定的历史背景、政治背景、社会背景、乃至国际关系背景。时移世易，今人恐怕不容易体会到中央领导做决策时需要承受的压力，对港工作部门的同志需要面对的具体困难，以



图 / 视觉中国

及香港同胞在前途未定时的情感与心态，因此，以今人之是、非故人之非，是不可取的，是缺少对历史的基本同情与尊重的。我认为，所谓“不忘初心”，就是指我们在评价“一国两制”以及基本法的经验与得失的时候，切不可无视当年的具体局面与制约，切不可轻慢前人在力所能及的范围内所作的反复权衡与思考，更不可想当然地以为自己如穿越时光隧道，就能够达成一个更完美的方案。

香港与祖国内地的分离，是19世纪一个专制王朝国势衰颓所引发的不堪后果之一；由于内地经年累月的动荡局面，香港也就逐渐发展为有别于内地的、具有独特制度文化的地区。香港

自古以来就是中国领土，即使被英国占领之后居住在香港的大多数居民也是中国人，在一个合适的历史时机实现回归祖国，是历史的必然。但我们也要看到，1980年代初期，内地与香港在各方面都差异巨大，如何实现国家统一、同时又保持香港的繁荣稳定，是一个棘手问题。经过几十年关于发展道路的不断探索，处在改革开放初期的中国已经对自身有了更为准确的认识，对香港也有新的认识。香港作为一个资本主义地区，即便不符合一个内地人对于经济、社会及政治制度的经典想象，但从某种发展的、务实、非教条式的眼光来看，也会正视这个地方在实现民众安居乐业、经济繁荣健康、政府廉洁透明等方面所

取得的不俗成就。这就在一定程度上为尊重和保持香港的原有制度与生活方式这一核心政策埋下了伏笔。

有一种流行观点是，国家在改革开放之初，亟需资金、人才、以及与世界经济体系的联系管道，而香港因其能够扮演这种投资者、中介者的角色，才能换取在国家主权统一之下维持本地制度基本不变的安排。我认为，这种说法当然有一些道理，但把“一国两制”方针的深层逻辑简化为一种“工具论”思维，是很片面、也很危险的。难道有朝一日香港的相对经济优势被弱化了，就必然导致其制度政策被全盘“社会主义化”吗？这肯定不是“一国两制”的初心。

如果不能体会到国家自身发展的历史逻辑，就不能理解在1980年代初期，党和国家领导人何以能够以一种“出乎意料”的方式处理香港问题。纠结于香港地区从“国家”这里获得多少优惠待遇，这根本就是错误的提问方式。实际情况是，当国家需要对自身的发展道路作重新调整时、当国家面临实现国家统一的历史任务时、当国家需要以符合时代潮流的方式赢得国际社会的尊重与接纳时，香港前途问题“不早不晚”地摆在了桌面上，因此，“一国两制”方针作为能够最大限度地符合各方利益——根本上也是国家的整体利益——的方案，被确定了下来。

其次，我们不应忘记，为落实“一国两制”方针而在宪法法律层面所作的安排，是郑重的法律承诺、更是重大的宪法事件。制定香港基本法是一次不同寻常的立法活动，有关起草工作的制度安排、组织安排与人员构成，起草过程所经历的充分的研究与咨询程序，以及在香港社会各界所产生的广泛影响，都令这部法律配得上“宪制性法律”的地位与称谓。这当然不是说香港基本法的每字每句都是完美的，而是说，从现存的文献记录可以看出，

所有的“持份者”在当年都以严肃、诚挚的心态来参与或面对这一事件，相关条文的表述、相关制度的设定，是几经斟酌、往返妥协之后的共识。以这样的人力物力投入到单一法律文件的制定，中华人民共和国历史上恐无出其右，这也可以解释，为什么从很多方面来评价，香港基本法都是一部质量上乘的作品，因为事实上她确实是在当年的条件禀赋之下所能塑造的接近完美的法律方案了。基本法当然留出了清晰的程序，以便在必要时对有关条文作出修改，这是法律上的通行做法。但是，如果对当年的制定过程缺少足够的了解，轻言修法也是不可取的——不管往哪个方向修改。

不仅如此，我们更不可忽视香港基本法在国家宪法层面的意义。宪法与香港基本法共同构成香港特别行政区的宪制基础，这个判断表明，是宪法为“一国两制”方针提供了必要的法律地位，也提供了足够的法律保障，之后才能在法律上推演出基本法的合法性。进入到宪法位阶的方针政策，不管是否称其为“基本国策”，都具有极高的刚性。因此，在我们理解宪法、理解特别行政区制度的时候，也必须将这一点考虑在内。从这个角度讲，“一国两制”方针入宪也意味着，1982年修宪是我国宪法体制发展历程中的一次飞跃。

过去几年来，大家逐渐关注一个问题，即：在香港社会，宪法是以怎样的面貌而存在。从严格的法律角度讲，这涉及到除基本法的全面准确实施之外，是否有宪法条文会在香港得到直接适用，这个问题已经有一些研究，还值得继续推进；从广义的政治角度讲，这就涉及港人的一般观念中，如何认识和理解国家宪法的地位、主旨与特点。这里尤其要注意两个问题：其一，不应混淆法律问题与政治问题；其二，不可想当然地以为，增进对于宪法的认识仅仅是对港人的要求。宪法是根本法，而“八二宪法”的历史正好是中国在各方面发生深

刻变革的历史，这必然要求宪法具有相当程度的开放性，才能以必要的法律安定性去应对社会变迁的恒常性。“八二宪法”上的不同条文、不同语句，分别承载了不同的任务。如果考虑到1982年以来的四次宪法修改，更需要对宪法文本中隐含的历史线索保持敏感度，才能够理解某些表面上存在冲突的宪法条文在更为深层的逻辑上其实是一致的。即便在内地，对于宪法的认识也需要不断地巩固、整理和发展。那么，在面对具有制度独特性的特别行政区时，更应当抱持一种必要的同理心，即“八二宪法”各种规定之间的复杂关系给一般人带来了理解上的难度，这更需要以更大的耐心、更持久的沟通、更有沟通效率的话语，才能够不断地提升宪法在香港社会的一般性的认知度。

因此，从宪法层面看待“一国两制”，我们所说的“不忘初心”就意味着：第一点，香港基本法的特殊地位、香港宪制秩序的独特性，是早已被宪法确立了的，是具有高度刚性的，这是“八二宪法”加入第31条以及相关条文的“原初意图”，那种将基本法视为一般性的人大立法的看法是站不住脚的；第二点，作为根本法的宪法，既规定了国家统一与发展的目标，也提供了创设特定制度的必要空间，使得宪法本身具有了一种动态性、前瞻性，这必然要求我们站在宪法理论的前沿来看待基本法实施过程中遇到的相关宪法问题。

其三，我们不应忘记，“一国两制”方针的实施，将内地人民与特别行政区同胞进一步地联结为命运共同体，这是中华民族在经历了近世百多年的磨难之后，重新赢得世界的尊重，并逐渐走向复兴的标志。早在孙中山先生领导革命运动的年代，香港就曾为爱国志士提供过庇护；在抗战年代，香港也曾利用其特殊的区位优势，在资金上、物资上给予内地人民宝贵支持；在回归之前，香港同胞在内地遭遇重大灾害的时候，

也纷纷倾囊相助,令人感动。香港从来没有与内地完全隔绝过,“一国两制”更永久性地巩固了彼此的关联。所以,党和国家领导人不断强调:国家好,香港才好;香港好,国家也好。我的理解是,不能把香港与内地摆在彼此对立的位置上,而应当看到,香港的长期繁荣稳定与内地的持续发展进步,是同向而行的,是有利于国家在整体上的富强与复兴的。

在“一国两制”的语境下,怎么理解“国家”是很重要的问题,这决定了我们怎样理解“国家与特别行政区的关系”、“中央与特别行政区的关系”以及“内地与特别行政区的关系”,而这几组关系有时是容易混淆的。特别行政区是国家不可分割的一部分,这是不容怀疑的。中央是一个方便的泛称,其背后须还原为若干个具体的国家机关。一般而言,“国家机关”是指依法拥有公权力的机关,所以,既有中央层面的国家机关,也有地方层面的国家机关。也因此,带有“国家”这个前缀的词汇,并不一定涉及“国家与特别行政区”关系问题,很可能只是表明涉及公权力机关而已。在与特别行政区相呼应的情況下,中央国家机关就是指由宪法、基本法以及其他法规授权,与特别行政区的公权力机关一起参与建构“特别行政区制度”的“位于中央的”机关。同为中央国家机关,在与内地的地方国家机关相对照时,其角色设定是不同于处理与特别行政区政府机构的关系的,所以,我们可以看到基本法对有关中央国家机关的授权不同于那些全国性的“组织法”对于这些同样的中央国家机关的授权,这是完全可以理解的。法治的一般原理决定了,即便是建置上的同一个机关,也可以享有不同的职权,承担不同的职责,由此形成不同的“身份”或“能力”。有鉴于此,我们要区分处理“纯粹国家事务”的机关、处理“内地事务”的机关和处理“特别行政区相关事务”的机关,即便在机构上、人员上是“合一”

的。“国家”概念如果被含混地、不严谨地使用,就会引发一些误解,也不利于内地、特别行政区在“一国两制”框架下摆正各自的位置,这恰恰是当下正在发生的。一言以蔽之,我国宪法和法律上从来没有将“某一制”摆在“另一制”之上的规定;与此同时,“国家”则一定是包含了内地与特别行政区在内的更为上位的法律概念。始终把握住这一原则,就能够准确理解特别行政区的定位,也才能够处理好有关“国家与特别行政区关系”的问题。

上述几个方面,都是与香港基本法的成功实施有着重大关系的,然而,越是根本性的问题,越是需要人们时时温习,才能在实际工作中做到“不走样、不变形”。我认为,在这个时候强调“不忘初心”,同样还因为“一国两制”事业面临一些新的挑战,并且是由一些当年不曾出现过的状况、形势所引发——这些新形势没有被当年参与中英谈判、过渡交接和特区筹建的人士所经历,这就要求我们对坚持“一国两制”这份初心,有着更为深刻的认识:

第一,“一国两制”方针立足于不同制度与生活方式的和谐共存,然而两制之间的差异在当年可能并没有展现全貌,当年也无从假设两种文化在具体场景中遭遇时会引发何种心理上、感情上的反应。这方面,我们尤其不能将眼光局限于内地与香港的官方互动,更要观察到两地民众之间在彼此观感上的落差。仅仅从此前有关地铁中行为举止的争议事件就可看出,包容两制、存异求同,仍然是任重而道远的。如果只是给出一个简单明快的评价,大概可以说,既然两地差异如此之大,原本就不适合在一起。但这显然是意气用事、逞一时之快的冒失说法。真正可贵的取态是,将“一国两制”视作一种有关尊重与包容的概括承诺,即便遭遇意想不到的尖锐的文化冲突,也仍然以最大的诚意、耐心与创造性,去挖掘两地之间的共享价值,而不是轻易地给对方贴标签或视

作陌路人。我相信,“一国两制”方针的设计者也会赞成这样一种积极的、负责的取态。

第二,“一国两制”方针出台于内地在各方面仍比较落后的年代,保存香港原有制度的优势,确实也有助于内地发展的意图。时过境迁,如今内地的政经实力已不可同日而语,如果从纯粹功利计算的角度看,对香港的依赖与期待也相对弱化了,这是当年没有完全预计到的。对内地而言,实力的增长催生自信心的积累,这是自然而然的,如善加利用,一定能够发挥积极作用。真正的挑战在于,如何能够在自身实力增长的同时,仍然能够保持理性、负责与明智的态度,并将其具体展现在政策层面、展现在处理涉港事务的过程和手法中。即便放在今天,香港也有着内地不可替代的一些制度优势,比如法治、廉洁、高效与国际化,这是值得内地尊重、学习与利用的。“一国两制”不是一个你追我赶、你赢我输的游戏,而是期待彼此能够汲取对方的优点,或优势互补、形成合力。仅仅以政经实力消长为唯一尺度去评判“一国两制”的价值,是片面的、不明智的。

第三,“一国两制”方针与香港基本法对特别行政区的民主政制发展作出了严肃承诺,然而社会发展有其自身逻辑,三十多年的时间虽短,却足以塑造出很不同的政治氛围与思想氛围,因此,想要达成一个各方满意的政制发展路线图,看起来难度越来越大。必须认识到,这是一个牵一发而动全身的问题,也是“一国两制”面临的最大挑战。“一国两制”需要不断作理论充实,而践行这项伟大政策的各方人士也需要不断学习与自我调适。换句话说,香港基本法关于政制问题的妥协式的规定,将诸多难题留给了后人,这是不能不面对的客观现实。但换个角度看,排除万难、兑现承诺,也是“一国两制”生命力的最好证明。未来五年,相信所有人都对此有所期待。✘

论基本法对于香港金融市场繁荣稳定的重要意义

文 / 香港中文大学法学院教授 黄 辉



7月3日，香港交易所举行“债券通”开通仪式。继“沪港通”和“深港通”后，两地资本市场互联互通再揭新篇章。图/视觉中国

今年是香港回归二十周年，在基本法建立的“一国两制”框架下，香港的金融市场保持了健康发展和繁荣稳定。《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第109条明确规定，香港特别行政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地位。毫无疑问，国际金融中心不是孤立存在的，香港与内地在金融市场的互动与合作是其作为国际金融中心的题中应有之义。本文将系统梳理香港金融市场在1997年回归之后面临的各种挑战和机遇，通过实例和数据表明，基本法是香港金融

市场繁荣稳定的坚定基石，“一国两制”是内地和香港金融市场实现良性合作、互利共赢的制度保证。

一、1997年亚洲金融危机中央政府对于香港的支持

1997年7月，以泰铢大幅贬值为导火索的亚洲金融危机拉开序幕，并迅速蔓延至亚洲各国（地区）。包括菲律宾、马来西亚、新加坡、印尼等国家纷纷宣布其主权货币贬值。香港作为国际金融中心同样遭受牵连，成为国际投机势力的阻击目标。首先，香港汇市与证

券市场历经大幅波动。1997年10月23日，香港隔夜银行同业拆借利率暴涨至280%。此外，香港恒生指数在4天的时间内暴跌23%，并在最低时较历史高位下挫60%。其次，香港的资产价格大幅下降，泡沫破灭，人民财富迅速蒸发。1997年前的10年间，香港地区的房地产市场价格攀升逾10倍，而亚洲金融危机之后遭遇大幅下跌，据统计，约有20万港人在亚洲金融危机后沦为“负资产阶级”。

投机势力的能量是强大的。金融危机的影响迅速由单一的汇市投机传

导至整个金融系统,甚至引发实体经济的危机。泰国、韩国、印度尼西亚以及马来西亚的实体经济均遭遇重创,过往十年经济发展所带来的成果岌岌可危。彼时的香港面临同样的局面:若汇市、证券市场以及其他金融市场持续被投机势力所控制,那么,香港的整体经济将面临巨大的威胁。在此千钧一发之际,中央人民政府果断出手,在应对亚洲金融危机的过程中发挥了重要作用。一方面,中央政府大力支持港元,宣布不惜为此动用国家的外汇储备;另一方面,人民币也不会因国际投机行为宣布贬值。时任国务院总理朱镕基甚至公开向海内外各界郑重承诺:“中央将不惜一切代价维护香港的繁荣稳定。”在中央政府的支持下,特区政府采取果断措施,遏止了金融危机的进一步蔓延,维护了金融与社会的稳定。譬如,1998年8月,香港政府运用储备资金出手干预市场令投机对冲基金铩羽而归。尽管此举被批评为“破坏自由市场原则”,但是香港政府的及时出手提振了市场的整体信心,使得市场避免全线崩溃。

中央政府与特区政府的联合举措确保了香港金融部门的基本健全、逼退了部分投机势力,最大限度地遏制了金融危机的负面效应。这也为之后的经济复苏创造了条件。尽管1998年香港地区的国民生产总值(GDP)遭遇5.1%的负增长,但是翌年香港经济就实现了复苏,全年实现2.9%的经济增长。毋庸置疑,经济的迅速复苏部分得益于中央与特区政府面对金融危机果断、妥善的应对,体现了基本法确立的“一国两制”的巨大制度优势。

二、内地股在香港股市中的比例和重要角色

内地股参与香港资本市场可追溯至上世纪90年代。为了推进国有企业股份制改革试点并提高国内企业的声誉,1992年9月国务院颁布首批9家境外发行股票的国有企业名单。此后,大

量的中国国有企业开始筹划进军香港资本市场。在1992年7月至1993年底的一年半时间内,中资企业陆续成为28家香港上市公司的主要股东,占到当时477家上市公司总数的5.9%。由于购买壳公司的交易成本较高,部分大型集团公司将其在海外的子公司分拆出来,并直接向联交所申请上市。一个典型的拆分上市案例是1992年11月香港中旅集团所属的中旅国际向联交所提出上市申请。此外,在内地设立的部分大型国有企业直接向香港联交所提出上市请求。此类上市申请被统称为“H股”上市。作为第一只“H股”上市公司,1993年7月青岛啤酒在香港联交所的成功上市标志着发行“H股”成为大陆企业另一个重要的融资渠道。

“红筹股”与“H股”逐渐成为香港证券市场的新热点。在青岛啤酒拉开“H股”序幕后,“H股”与“红筹股”公司在三年间占的市值比例由4.78%(1994年)攀升至16.29%(1996年)。尽管当时在绝对值上,“H股”与“红筹股”所占据的市值份额依旧较小,但是其已然成为香港资本市场的“关键少数”。譬如,“香港国企指数”在1994年8月8日正式公布,旨在反映“H股”企业在香港证券市场的整体表现。

1997年回归时的香港已被视为中国证券的主要国际市场。截至1996年底,在香港联交所上市的“H股”公司达到25家,而“红筹股”公司的数量更是达到约50家。各种对“一国两制”安排的疑虑很快就被事实所打消。大陆与香港证券市场的融合非但没有因为香港的回归而停滞,反而进一步呈现出活跃的态势。1998年短暂的调整过后(仅两家“H股”公司上市),“H股”与“红筹股”迎来了又一波的强势增长。“H股”与“红筹股”公司占总市值的比例从13.84%(1998年)上升至29.23%(2003年)。究其原因,有学者认为两地证券交易市场之间并非零和博弈。相反,二者存在着“竞争互惠关系”。换言之,

之,单个证券市场的自身发展都有助于另一交易市场的发展,即不会因一方的证券交易规模迅速扩大而致使另一方的交易规模急剧萎缩,内地和香港的证券市场不会出现集中化趋势。

2004年《CEPA协议》的生效大幅加快大陆企业赴港上市的步伐。中国财险在2003年11月6日登陆香港联交所,拉开中国金融行业国际化的第一步。随后,建设银行、中国银行与工商银行陆续在香港联交所上市,创下了一个又一个的融资记录。大陆的民营企业同样不甘示弱。包括碧桂园、SOHO中国在内的房地产企业在2007年陆续登陆香港联交所,融资额达到629亿港元。在2004年至2008年的四年间,“H股”与“红筹股”占总市值的比例几近翻倍,由28.13%上升至54.57%。2008年全球金融危机过后,大陆与香港两地的证券市场均经历了一段寂静期。不少计划在香港上市的内地企业不得不搁置或取消上市的计划。为了降低内地与香港两地上市(Dual Listing)企业的合规成本,香港联交所允许“H股”公司选择内地的会计及审计准则,并聘用内地会计师事务所提供相关审计服务。

2015年以来,“H股”与“红筹股”公司所占的市值比例徘徊于42%左右,占据了香港联交所总市值的“半壁江山”。不难看出,从最初的“关键少数”到如今的“绝对多数”,内地股所扮演的角色日趋重要,并构成了香港证券市场的核心组成部分。内地股在香港上市既解决了内地企业的融资问题,又巩固了香港的金融中心地位,充分发挥了“一国两制”的制度优势,实现了互利共赢。

三、《CEPA协议》对于香港金融市场的意义

2004年1月1日,内地与香港于2003年6月29日签订的《内地与港澳关于建立更紧密经贸关系的安排(CEPA)》(以下简称《CEPA协议》)正式生效,为两地的经济自由化翻开了

新篇章。根据香港政府的判断,实施十余年来,《CEPA 协议》基本实现了香港与内地服务贸易的自由化。累计至2014年1月1日生效的《〈内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排〉补充协议十》,《CEPA 协议》项下的服务贸易开发措施达到403项。尽管《CEPA 协议》签订的背景是为香港特区摆脱非典冲击,并为当地经济的复苏注入“强心剂”,但是随着一体化的深入、补充协议的不断完善,《CEPA 协议》对于香港金融市场的意义日益深远。

首先,大量香港金融机构进入内地,触及广阔的金融市场。2003年11月17日,香港交易所北京代表处设立完毕。根据相关规定,“内地将本着尊重市场规律、提高监管效率的原则,支持符合条件的内地保险企业以及包括民营企业在内的其他企业到香港上市。”如上所述,在《CEPA 协议》的鼓励下大量内地企业赴港上市。近期的例子是2012年6月29日签署的《〈内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排〉补充协议九》。根据该协议,中国证监会将降低内地赴港上市企业的资产规模要求,降低香港金融机构申请合格境外机构投资者(QFII)的门槛。香港财经事务及库务局发言人指出,当时的香港“H股”公司的企业规模都相对庞大,新措施将有助于吸引更多内地企业成为“小H股”来港上市。在一系列有利政策的支撑下,“H股”与“红筹股”在香港联交所的市值占比自2010年起企稳并有所回暖。在银行业方面,大量香港银行进军大陆市场。譬如,自2009年以来,已有超过6家香港银行根据《CEPA 协议》在广东设立所谓的“异地支行”。

此外,两地的金融人才沟通日益频繁,为香港金融市场输送了大量优质人才。2003年11月底香港与内地证监会就落实有关“简化香港专业人员在内地申请证券期货从业资格的相关程序”达成了共识。会计师、保险精算师等专业领域的相互豁免与沟通同

样促进了两地专业人才的交流。因此,《CEPA 协议》的签署为香港金融业开辟了新的市场,并实现两地金融人才的沟通与往来。

四、沪港通、深港通对于香港股市的促进作用及前景展望

尽管“红筹股”与“中国概念股”所占的市值比例在2015年后并未呈现出进一步的上升的态势,但是沪港深三地二级市场的互联互通却进一步促进了陆港金融市场的融合。2014年11月,香港与大陆证券监管机关携手推出“沪港通”,即A股与香港证券跨境买卖机制。2016年12月5日,“深港通”也正式推出。通过技术连接,内地和香港的投资者可以通过当地证券公司或经纪人在规定范围内交易在对方证券交易所上市的股票。此外,大陆与香港间积极开展基金的互认。2015年5月22日,中国证监会与香港证监会签署了《中国证券监督管理委员会与香港证券及期货事务监察委员会关于内地与香港基金互认安排的监管合作备忘录》(以下简称《基金互认备忘录》)。《基金互认备忘录》于2015年7月正式实施。只需要满足香港证监会与中国证监会设定的一系列条件,于香港或内地注册的基金便可进入对方的市场。《基金互认备忘录》采取渐进式的开放策略。初始阶段,基金互认安排仅覆盖股票基金、混合基金、债券基金和非上市指数基金。将来,其他类型的基金产品也可能被纳入到《基金互认备忘录》的互认安排中来。此外,“债券通”的设想也在年内得以实现。

沪港通、深港通、基金互认以及年内推出的“债券通”等资本市场互联互通机制,为香港金融市场的深化发展与转型升级均提供了制度通道。互联互通的制度安排建立起横跨两地的庞大共同市场:根据香港交易所的统计,香港、上海与深圳截至2017年5月12日的股市总市值规模达到约754103亿

元;“债券通”得以实现,香港有望解决长期以来“股强债弱”的短板。目前,中国的债市规模位居全球第三,未偿债务约为64万亿元人民币(合约9.3万亿美元),这将为香港债券融资市场带来广阔腹地。

各项互联互通机制为香港带来的影响是多方面的。首先,共同市场的建立巩固了香港作为世界金融中心的桥梁作用。香港作为中国大陆面向世界的主要金融窗口,一直以来为国际资本的“引进来”与中国资本的“走出去”构筑纽带。在共同市场构建起来后,更多的国际投资者进入大陆的资本市场,而香港也有望成为内地居民财富全球配置的首要市场,让国人有机会“坐在家裡投世界”。其次,互联互通机制为香港金融业营造崭新增长点,有助于业务开拓与转型。港交所总裁李小加将香港金融市场的未来定位为“财富全球配置中心、金融风险的离岸管理中心以及商品及货币的定价中心”。其中,互联互通机制下人民币的跨境使用与资金回流均为离岸风险管理服务与货币定价(尤其是离岸人民币业务)开辟了管道,为香港金融业的转型升级提供了宝贵机遇与空间。

总言之,金融服务业是香港的经济支柱,香港在维持和巩固其国际金融中心的过程中,得益于中央政府的大力支持和内地金融市场的深度合作,而这一切都离不开基本法及其确立的“一国两制”框架。从这个角度看,香港回归之后金融市场的繁荣稳定充分表明了基本法二十年来的成功实施,彰显了“一国两制”的制度优势。正如张德江委员长所言,“港澳背靠祖国,大树底下好乘凉”,香港需要与祖国融合发展,搭上中国发展快车,有国家做后盾,香港的明天会更好。只有全面准确理解“一国两制”方针,维护宪法和基本法的权威,香港才能继续抓住历史机遇,持续发展经济和改善民生,进而实现香港的长期繁荣稳定。✘

六问产品质量，回应百姓关切

——全国人大常委会专题询问侧记

文 / 本刊记者 王博勋



6月24日下午，十二届全国人大常委会第二十八次会议在北京人民大会堂举行联组会议，结合审议全国人大常委会执法检查组关于检查产品质量法实施情况的报告进行专题询问。张德江委员长出席。摄影/新华社记者 刘卫兵

在物质生活日益丰富的今天，我们在享受购买各类产品便利的同时，也被各种质量问题困扰着，近期西安地铁问题电缆低价中标引发的质量问题更是受到了社会的广泛关注。张德江委员长强调：“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。”着眼于人民关注的产品质量问题，全国人大常委会于今年上半年开展了产品质量法执法检查。

6月24日下午，十二届全国人大常委会第二十八次会议在人民大会堂金色大厅举行联组会议，结合审议全国人大常委会执法检查组关于检查产品质量法实施情况的报告进行专题询问。张德江

委员长出席。张平副委员长主持会议。国务委员郭声琨和国务院有关部门负责人到会应询。

会上共有6位常委会组成人员提问，根据张平副委员长的介绍，这六位委员都参加了此次产品质量法执法检查。委员们围绕百姓们最关心的问题，针对质量强国战略、产品质量提升、产品质量追溯、缺陷产品召回、产品质量问题、低价中标现象等多个方面进行提问。会场全程互动活跃、气氛热烈，委员们提问精准、切中要害、金句频出，国务院相关部门负责人回答坦诚、分析深入、措施实在，委员们的问题得到了很好的解答，为进一步促进产品质量法的贯彻实施、推

进产品质量工作明确了方向。

关注产品质量提升， 对战略部署细节发问

党和国家一直高度重视质量工作，以习近平同志为核心的党中央明确提出要把经济发展的立足点转到提高质量和效益上来，强调要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。“十三五”规划也提出了质量强国的战略。如何推进质量强国战略进一步实施、提升产品质量是委员们特别关注的问题。全国人大常委会委员、全国人大财经委副主任委员彭森和全国人大财

经委副主任委员黄奇帆先后就以上问题提问。

彭森委员首先发问。他结合执法检查中了解到的情况指出,虽然有关部门在贯彻落实产品质量法的过程中做了大量工作,取得了很多进展,但很多领域产品质量的问题依然比较突出。“我的问题是对于实施质量强国战略,国务院近期还有哪些新的部署?对于解决目前产品质量法实施过程中存在的问题有哪些新的举措或者安排?”

国务委员兼公安部部长郭声琨在回答时表示,全国人大常委会切实加强立法和执法监督,为质量工作提供了坚实的法治保障。尤其是张德江委员长对本次检查高度重视,专门作出重要批示,亲自出席专题询问,四位副委员长亲自带队,对8个省市进行了检查,对全面贯彻实施好产品质量法、加强和改进质量工作意义重大。

针对彭森委员的提问,郭声琨坦言道,近年来我国质量工作取得积极成效,质量总体水平明显提升,但与经济社会发展需要和人民群众期盼仍有不少差距。他指出,将以这次执法检查为契机,以提高发展质量和效益为中心,以推进供给侧结构性改革为主线,大力实施质量强国战略,重点做好六方面工作。

一是创新质量工作机制,深化监管体制机制改革,不断提高监管科学性和有效性,努力营造公平竞争、优胜劣汰的市场环境。二是严格落实企业主体责任,督促企业建立完善全员、全过程、全方位的质量管理制度,实行质量安全“一票否决”。三是尽快启动产品质量法修改工作,积极配合全国人大做好标准化法、计量法、重大设备管理条例等法律法规的制修订工作,认真落实“谁执法”“谁普法”责任制,把质量发展纳入法治化轨道。四是开展质量提升行动,全面落实工程质量终身责任,扩大内外销产品“同线同标同质”实施范围,逐步消除国内外“质量差”,增加有效和中高端供给。五是

坚守质量安全底线,针对重点产品、重点工程、重点行业、重点地区和重点市场,加大生产源头治理和监督检查力度,严厉打击质量违法行为,保障人民群众生命财产安全。六是夯实质量技术基础,完善国家量值传递溯源体系,健全认证认可制度等,为经济社会发展和创业创新提供有力支撑。

接着,针对近几年突出的“海淘热”现象,全国人大财经委副主任委员黄奇帆指出,这一消费外溢现象体现出与人民群众日益增长的质量需求相比,国内许多消费品供给低端过剩、高端短缺的现象问题。进而,黄奇帆对质检总局、工业和信息化部发问:“这几年在质量提升当中采取了哪些举措,取得了什么进展和成效?”

质检总局局长支树平回答道,多年来质检总局坚持将“抓质量”放在第一位,从宏观和微观两个方面发力提升质量总体水平。宏观上坚持“四个抓”——抓战略、抓升级、抓基础、抓共治。微观上找准“发力点”,抓住全国、各地支柱产业、主打产品;打好“组合拳”,搞好质量的宣传动员、质量攻关整治、全面质量管理、品牌建设。

支树平拿出了一组数据:去年10类重点消费品合格率总体提升了5.2个百分点,尤其是国产智能马桶产业呈现“四升一降”,即国家监督抽查合格率由2015年的60%上升为2016年的82.4%,全行业的产量上升了29%,国内的销量上升了43%,出口量上升了4%，“往回背马桶盖的现象”则在下降。

“我们要咬定质量不放松,下一步质检总局将一手抓质量提升,一手抓监管。”支树平说,今年又抓了10大类消费品,包括妇幼用品、学生用具、纺织产品、生活家电、家具、食品接触类产品、农业生产资料等行业产品,力争这些重点产品监督抽查合格率也稳定到90%以上。

工业和信息化部部长苗圩表示,去年开始在消费品方面推进了“三品”(增品种、提品质、创品牌)专项行动,通过加

快标准的制修订、推广先进的质量管理方法、培育品牌、配合相关监管部门维护市场公平竞争环境等方式,引导企业提高质量和效益,促进产品质量提升。

苗圩回答时指出,对较早开展品牌培育企业的调查结果显示,通过开展工业企业品牌培育的试点示范工作、引导企业科学建立品牌的管理体系等方式,这些企业主营产品在国内市场销售的占有率从2013年的17.8%提高到2015年的31.4%,工业增加值率也提高了4.4个百分点,企业品牌的知名度也取得了较大进展。

此外,苗圩分析认为,“海淘热”现象不仅反映了质量问题,还反映了品牌、价格等问题。下一步,工业和信息化部将重点抓好“三品”工程,特别是消费品“三品”工程的推进,利用好信息化的手段引导企业逐步建立产品的质量追溯体系,利用大数据分析来分析建立企业的诚信体系,为质量的提升营造更好的发展环境。

两问制度,如何解决 质量追溯、产品召回等问题?

完善、有效的制度体系建设是提升产品质量和效益的重要保障,产品质量追溯体系和缺陷产品召回制度就是其中重要的两项。产品质量追溯体系建设是强化全过程质量安全管理 and 风险控制的重要措施,而缺陷产品召回作为国际通行的制度和做法,在管控产品质量安全风险、保护消费者人身和财产安全、维护市场经济秩序等方面则起着不可替代的作用。会上,全国人大财经委副主任委员杨雄和全国人大财经委委员李礼辉先后就这两项制度体系建设的具体推进安排等进行提问。

结合在执法检查中了解到的情况,杨雄表示,虽然有关部门积极推进产品质量追溯体系的建设,但该项工作推进总体缓慢,国务院要求到2020年实现重点领域建设追溯体系的任务还十分艰巨。“所以,我的问题是请有关部门介绍



6月24日,十二届全国人大常委会第二十八次会议在人民大会堂举行联组会议,结合审议全国人大常委会执法检查组关于检查产品质量法实施情况的报告进行专题询问。摄影/中新社记者 杜洋

一下目前这项工作的进展情况,以及下一步的工作打算。”

商务部部长钟山和质检总局局长支树平先后对这一问题进行回答。钟山表示,商务部主要是在建立制度机制,形成部门合力;明确产品种类,开展试点示范;扩大覆盖范围,延伸追溯链条三个方面下功夫推进产品质量追溯体系建设。通过这些努力,目前已经在全国58个城市开展肉菜流通追溯体系的建设试点,在18个省市开展中药材流通追溯体系建设的试点,在4个省市开展重点产品追溯体系建设示范。目前已经有超过85%的试点地区完成与中央平台的对接,逐步形成了辐射全国、连接城乡的信息化追溯体系。共有2860家企业建立了追溯系统,肉菜供应主渠道覆盖率达到90%以上,目前正在向全品种、全链条、全覆盖方向发展。

钟山进一步指出,下一步,商务部将继续开展五个方面的工作:一是加强牵头协调,重点做好追溯的标准化、互联互通和认证认可等工作;二是加强法规制度建设,推动出台产品追溯管理条例、追溯数据管理办法和追溯体系认证认可管理办法等制度规范;三是抓好试点示范经验的总结推广,编印追溯体系建

设的案例集;四是加强检查推进工作落实;五是加强舆论宣传工作,形成人人了解追溯、人人参与追溯的社会氛围和市场环境。

支树平答道,在推进产品追溯体系建设方面,质检总局主要是“抓好两类产品、强化两个手段”。其中,针对特种设备和进口食品这两类产品,质检总局着重推动移动式压力容器产品的追溯体系建设,强化电梯的整机和电梯部件型式试验信息的正确性、公正性和可追溯性,研究探索进口食品全过程的溯源平台和溯源信息防伪电子标签的规划建设。“两个手段”则指的是标准规范和评价认证,具体而言,质检总局推进了《电子商务交易产品可追溯性通用规范》等国家标准的研制工作,并结合出口食品内外销“同线同标同质”工程,动员认证机构、获证企业实现单个食品销售包装可追溯,同时开展了有机产品全程追溯系统建设。

支树平表示,下一步将重点在标准和认证上继续下功夫,抓好追溯体系建设。具体而言,标准方面主要是统筹规划重要产品追溯标准体系,抓好重要产品追溯标准的推广应用、实施信息反馈和评估;认证方面要争取把追溯体系

建设纳入认证要求,继续做好已有追溯要求的食品农产品认证实施,适时同其他追溯平台尽量对接起来,实现互联互通。

去年,宜家抽屉柜召回案、三星NOTE7手机召回案等案例让我们对缺陷产品召回制度的运用印象深刻。然而,我国目前的缺陷产品召回制度仍存在覆盖范围较小、召回比例较低等问题,消费者迫切希望加大加快扩大缺陷产品召回的范围。基于此,全国人大财经委委员李礼辉要求有关部门就缺陷产品召回制度实施的基本情况、目前存在的主要问题以及完善这项制度的工作安排、政策措施和行动计划进行说明。

支树平首先用“起步晚,有进步,有差距”概况了我国的缺陷产品召回工作的整体情况。他指出,虽然相对美国日本等发达国家,我国总体还处在一个探索的阶段。不过,目前我国在缺陷产品召回方面取得了许多成绩:在法治建设方面,缺陷汽车、儿童玩具、消费品召回的管理规定和办法的出台,进一步扩大了缺陷产品召回的领域。此外,召回的调查和约谈的效果现在正在显现。有些召回甚至是在中国先发现,要求召回,然后引起了全球的召回,如2014年大众速腾

断轴事件、2016年的三星手机NOTE7召回事件等。在制度保障下,召回的数量在攀升,技术支撑能力在增强。截至今年6月,累计召回汽车超过4000万辆,涉及缺陷消费品1672万件。

支树平进一步对李礼辉提到的差距问题进行分析,认为主要原因在于召回制度尚不完善、部分企业召回意识不强等。结合以上分析,支树平指出,下一步行动计划的重点将放在在四项主要措施上:一是进一步完善召回制度,探索缺陷产品伤害监测信息收集制度,推动建立商品质量惩罚性赔偿制度。二是提升召回的监管能力,提升技术水平。三是加强召回的监管工作,加强部门合作,拓宽信息渠道,强化行政约谈,依法查处隐瞒缺陷、不履行召回义务的违法行为。四是加强宣传教育,鼓励企业主动召回,鼓励消费者主动提供缺陷的产品线索。

直击突出质量问题, 委员明确部门强势发问

产品质量法实施以来,经过全社会共同努力,我国产品质量的整体水平有了很大提高。但同时,部分领域产品质量的问题依然很突出。全国人大环资委委员蒲长城举例说,当前,以假乱真、以次充好、缺斤短两、偷工减料的现象依然是屡禁不止,质量安全事件也时有发生。尤其是城乡结合部的批发市场,小商品的集散地,农村超市、小卖部,网络、电视购物等领域,假冒伪劣产品相对比较多,消费者反映也比较多、比较强烈。同时,制假售假行为又出现了一些新的情况,如链条化、专业化、网络化等现象正不断涌现。

针对以上问题,蒲长城直指公安部门、工商部门,要求这两个部门的负责人对假冒伪劣屡禁不止的原因进行解释,并说明当前采取了哪些具体措施以及下一步如何加大打假力度。

工商总局局长张茅表示,假冒伪劣存在的原因主要有三:一是企业违法的成本较低;二是企业的信用体系不够

完善,企业的质量主体责任还落实得不够;三是监管的滞后。工商部门具体采取了健全法制体系,强化执法;创新监管的理念和方法,采取综合整治,推行企业自律、行业自治、社会监督、政府监管,特别是发挥消费者的作用;健全社会信用体系,建立国家企业信用信息公示系统,真正落实企业在质量方面的责任等措施打击假冒伪劣。结合执法过程中发现的问题,张茅表示,下一步要积极清理,减少假冒伪劣,特别是要以把农村市场和城乡结合部的地区作为整治的重点。

以产品质量领域的刑事犯罪作为切入点,公安部副部长孟庆丰表示,执法质量有待进一步提升是假冒伪劣屡禁不止的原因之一。孟庆丰在回答时指出,围绕提升执法质量,公安部近年来的工作重点集中在六个方面:一是坚持常态打击与集中行动相结合,保持严打高压的态势。2010年以来,已破获假冒伪劣以及侵犯知识产权的案件19万起。二是突出重点,针对重点产品、重点地区和乱点等开展整治。三是改进方法,全国联动起来打链条、打网络,这五年来已发动了全国范围的2000多起集群战役。四是与质检总局、工商总局加强部门协作。五是加强宣传教育,提升社会防范意识。六是深化国际合作,与国际刑警组织等35个国家、地区执法机构和相关国际组织建立合作机制,先后开展了15轮国际执法活动。

“质量关系国计民生,我们公安部要进一步坚定以人民利益为中心,把包括贯彻产品质量法在内的执法工作做得更好,更加符合职能的要求。”孟庆丰说。

西安地铁问题电缆事件让越来越多的人关注到当前产品购销招投标中存在的“低价中标”现象。全国人大财经委委员王力分析认为,这种不比产品的质量,只比谁的价格低的“低价中标”的现象不仅反映了企业本身的问题,还显示出招投标制度本身以及执行中存在的机制制度不完善、执行不够有力、监管不够到

位的问题。“我想请问国家发改委,在下一步的工作中将采取哪些措施来遏制这一现象?如何使产品质量在产品的购销领域能够得到充分保证和有效提升?”

国家发展改革委主任何立峰解释称,“低价中标”实际上指的是评标时采用的“经评审的最低投标价法”,采用这一方法不等于唯价格论,更不等于接受和纵容低于成本中标。但在实践当中,这一评标方法经常被滥用和错误使用,导致出现了一系列问题,不仅影响产品和服务的质量安全,也对产业技术创新和转型升级造成了阻碍,出现了优汰劣胜、劣币驱逐良币的现象。他分析认为,招标人未严格执行评标办法的有关规定、缺乏及时有效的制约和惩处、我国尚未建立完善的合同履行和信用评价体系以及监督管理不到位是这一评标方法被滥用的三个主要原因。

“有效解决低价中标导致的产品质量问题,必须标本兼治、综合施策。”接着,何立峰对下一步的三个工作重点进行说明:一是依法严格限定“经评审的最低投标价法”的适用范围,进一步明确和强化各类评价方法的运用。二是建议修订招标投标法,实施全过程的监管,重点突出三个强化,即强化合同履行的监管,强化招标人的主体责任,强化恶意低价中标的法律责任。三是加强监督执法,强化落实产品质量终身负责制,加大企业违法成本。何立峰进一步表示,将重点对评标环节和标后合同的履行开展监督检查,进一步畅通投诉举报渠道,对不正确适用评标方法,履约过程当中弄虚作假、违规操作的,要严格依法予以查处,从严从重追究相应的法律责任。

询问回答结束后,张平副委员长强调,国务院有关部门要深入研究执法检查报告和委员们审议中提出的问题和意见,采取有效措施,切实改进工作,并按时间向全国人大常委会作出反馈,全国人大财经委要加强跟踪监督,督促产品质量法各项规定全面有效落实。✘

依法推动我国经济发展进入“质量时代”

文 / 本刊记者 彭东昱



6月22日上午,十二届全国人大常委会第二十八次会议举行第一次全体会议。全国人大常委会副委员长严隽琪作全国人大常委会执法检查组关于检查产品质量法实施情况的报告。摄影/李杰

十二届全国人大常委会第二十八次会议听取并审议了全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国产品质量法》实施情况的报告。

当前,我国已跃居世界第二大经济体,经济发展进入新常态,经济运行中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。在“质量就是生命,质量就是胜算”的经济发展迫切需求背景下,2017年全国人大常委会将产品质量法执法检查作为年度监督工作的重头戏,目的就是为全面了解产品质量法贯彻实施情况,围绕法律实施中存在的突出矛盾和问题,督促法律实施机关采取有效措施,进一步贯彻落实法律有关制度和规定。这是全国人大常委会第二次组织开展产品质量法执法检查,

也是对2009年进行个别条款修改后的产品质量法首次开展执法检查。

今年1月全国人大财经委启动了执法检查前期调研,3月20日,检查组召开第一次全体会议,随后,由四位副委员长带队,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)进行检查。此外,还委托辽宁等8个省(区)人大常委会开展自查。

三个五

全方位剖析提出改进建议

听取当地政府及有关部门和单位的情况汇报,召开企业、消费者、人大代表、专家学者等座谈会,实地检查部分生产流通企业和质量服务机构,随机抽查和暗访一些生产经营单位、集贸市场、村镇商户……通过这些方式,检查组获

得了丰富的第一手资料。在执法检查报告中,检查组总结了五大成绩、五大问题,提出了五方面建议。

自1993年产品质量法实施以来,国务院及有关部门、高法院、消协和各地为贯彻落实法律做了大量工作。从检查情况看,产品质量法实施效果总体是好的。据有关部门统计,国家监督抽查平均合格率从1993年的70.4%提高到去年的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%;制造业质量竞争力指数从2001年的76.41

提高到目前的83.34,其中电子通讯、仪器仪表制造业等超过90,进入较强竞争力发展阶段。

虽然产品质量工作成效显著,但在执法检查中发现的问题也很突出,特别是全社会质量意识有待提高,产品质量发展的基础仍然较为薄弱,假冒伪劣屡禁不止,质量安全事件时有发生。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、背包包、电磁灶等产品抽查不合格率高于40%。近年来出现的“毒跑道”“瘦身钢筋”以及最近的西安地铁“问题电缆”等事件,造成了恶劣的社会影响。调查问卷结果显示,超过90%的调查对象遇到过产品质量问题。

报告建议,全面推进质量强国战略,严格落实企业主体责任,进一步夯实

质量技术基础,强化全方位质量监督。执法检查组还建议国务院有关部门尽快启动产品质量法的修改工作,就此次检查中一些地方提出的在法律中增加关于质量促进、产品追溯、缺陷产品召回、惩罚性赔偿等规定进行研究论证,待条件成熟时列入全国人大常委会立法计划。同时,对涉及产品质量的其他法律法规修改,如招标投标法等也要加紧研究。

对于产品质量法执法检查报告,审议中常委会组成人员给予了充分肯定。黄华华委员表示,这次执法检查有三个地方突出,一是领导重视,二是调查广泛认真细致,三是执法检查报告写得很好。“报告对工作成效充分肯定、实事求是,指出的问题非常中肯、切中要害,所提的意见建议具有很强的针对性、指导性、可操作性。”

王胜俊副委员长表示完全赞成执法检查报告,他指出,执法检查的目的不仅是要肯定成绩,还要发现问题,更重要的是研究措施,推动工作。“全国人大常委会下了很大的功夫,发现了很多问题,也提出了很多建议,要充分运用好执法检查的成果,认真做好执法检查的后续工作,对国务院有关部门的整改情况盯住不放,切实加强跟踪监督,积极有力推动各项整改措施落实到位,推动产品质量法的进一步贯彻实施。”

委员热议 建议尽快修法

审议中,常委会组成人员对执法检查报告涉及的一些问题阐述了自己的观点,并提出了意见建议。

吴恒委员特别强调了“企业的主体责任不到位”的问题。他认为这是比较普遍的现象,“这种比较普遍的现象背后的原因是什么?是相应法律的惩罚力度不够、不系统、不权威,还是监管者执法不严、不到位,或者是相关的配套制度不完备?”他表示,虽然报告中谈及了上述原因,要求国务院对追溯体系建设和召回制度要特别关注,并且要在向常委会的

报告里特别报告落实的情况,但他对做到了这两点就能较好地解决这一普遍问题表示怀疑。吴恒委员建议人大常委会和国务院有关方面进一步加强研究,剖析原因,提出具体措施。

车光铁委员建议进一步加快推进新兴标准化体系建设。他指出,目前很多地方的标准化工作传统性、滞后性倾向比较明显,工作机制不活、整体水平不高、实施效益不明显等问题较为普遍,在一定程度上,影响和制约了制造业的转型升级和产品质量提升。他建议,应统筹建立完善科技转化、区域联动、示范引领、激励评价等新机制和新模式,不断提高标准化体系市场化、产业化、信息化、国际化、规范化水平,有效推动标准化与技术创新、现代农业、先进制造、生态文明、消费升级和公共服务的融合发展。

王明雯委员建议加强新业态下质量监管及企业责任的追究落实。她指出,目前随着企业从传统生产方式向集团化、多元化模式转变,出现了一些新业态,比如共享经济、电子商务、互联网经济等,出现了3D打印机、VR眼镜这些新型商品,以及共享单车、共享汽车等新的商业模式,其中一些企业在委托生产、贴牌生产、电商平台、异地销售方面躲避监管,导致产品质量难以落实的现实问题。这些新业态目前没有统一标准,维权很难、追责很难,建议在产品质量管理中对这些新趋势、新问题加强研究,创新质量监管,落实企业责任追究。

韩晓武委员建议产品质量工作要进一步加强社会共治。他指出产品质量问题是一个牵涉面广、十分复杂的问题,不是哪一个方面或者单个环节能解决好,要树立社会共治的理念,构建社会共治格局。他例举了目前某主流新兴企业所涉及的假冒侵权、产品质量问题,认为进一步明确新兴企业主体责任界定、切实解决低价竞标问题、加大对产品质量违法行为的惩治力度是建立一个科学的、能够对产品质量违法起到震慑作用的惩治体系的核心,是下一步修法过程

中应着重考虑解决的问题。

全国人大财经委副主任委员黄奇帆指出,产品质量工作不能就质量论质量,而要与我们国家正在推进的四个全面、供给侧结构性改革、创新驱动等大战略结合起来。具体来说就是做到五个结合:一是要把质量的改善和供给侧结构性改革的推进相结合。二是跟开放相结合。我们的质量标准要面向世界、融入世界,一些重要的产品标准要按照国际标准制定。三是把质量工作和市场化的改革相结合。产品质量法的贯彻、落实以及执法过程,除了部分强制的质量标准和事项由国家管理以外,大量的质量标准应由行业、企业和行业组织来制定,进行质量监督,由市场通过优胜劣汰来实现质量的要求。四是产品质量工作和创新驱动的战略相结合。五是产品质量工作和法制建设相结合。

在所有的意见建议中,尽快修订产品质量法成为常委会组成人员的一致迫切呼吁。

黄华华委员建议适时修改产品质量法:“鉴于产品质量法颁布实施20多年,一些规定已经不适应社会发展实际,比如以抽查为主要方式的监督检查制度已经不能适应当前市场监管发展需要,网络购物、电视购物、微信微商等电子商务新业态急需新的监管模式。部分规章尚需完善,比如,缺陷产品召回、惩罚性赔偿、精神损害赔偿等方面没有作出实质性规定等等。”

龙超云委员建议尽快启动修法程序,“现在的情况确实是刻不容缓。”她指出,假冒伪劣产品利润高、成本低,但是法律责任追究不严,处罚又轻,这些情况比比皆是。另外,国家对产品质量的新要求、新文件、新精神在法律中迫切需要体现出来。她强调,“与产品质量相应的法规,都需要一揽子及时修订”。比如报告中提到的计量法、招标投标法,另外还有2013年通过的特种设备安全法等,这些涉及产品质量的法律法规,应该通盘考虑。✘

用好财政资金，发挥最大效益

——热议 2016 年“国家账本”

文 / 本刊记者 李小健



6月23日下午，十二届全国人大常委会第二十八次会议举行第二次全体会议。摄影/李杰

财政是国家治理的基础和重要支柱。每年6月下旬，全国人大常委会都要依法听取和审议上一年度中央决算报告，监督国家财政资金收支、使用情况，以确保这些钱取之于民、用之于民。

2017年6月23日下午，十二届全国人大常委会第二十八次会议听取了国务院关于2016年中央决算的报告（以下简称中央决算报告）。之后，全国人大常委会组成人员对该报告进行了认真审议。大家在肯定成绩的同时，重点就如何用好财政资金、推进中央与地方财权事权划分改革、支持中小企业发展、预防政府债务风险等方面工作，提出了大量有针对性的意见建议。经表决，十二届全国人大常委会第二十八次会议于6月27日下午，通过了全国人大常委会关于批准2016年中央决算的决议。

2016年，收了多少？花了多少？

受国务院委托，财政部副部长张少春作中央决算报告。他表示，2016年，面对严峻复杂的国内外环境，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，各地区、各部门深入贯彻中央经济工作会议精神 and 《政府工作报告》部署，认真落实十二届全国人大四次会议有关决议要求以及全国人大财政经济委员会的审查意见，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，按照宏观政策要稳、产业政策要准、微观政策要活、改革政策要实、社会政策要托底的总体思路，以推进供给侧结构性改革为主线，适度扩大总需求，经济社会保持平稳健康发展，实现了“十三五”良好开局。在此基础上，财政改革发展各项工作取得新成效，中央决算情况总体较好。

那么，2016年“国家账本”收了多少？花了多少？

根据中央决算报告显示：2016年，中央一般公共预算收入72365.62亿元，支出86804.55亿元。从收入决算具体情况看，税收收入65669.04亿元，为调整预算的99.6%；非税收入6696.58亿元，为预算的103.8%。从支出决算具体情况看，中央本级支出27403.85亿元，完成预算的100.2%；中央对地方税收返还和转移支付59400.7亿元，完成调整预算的99.3%。

2016年，中央政府性基金收入4178.12亿元，为预算的97.8%。加上地方上解收入7.59亿元和2015年结转收入249.84亿元，收入总量为4435.55亿元。中央政府性基金支出3999.98亿元，完成预算的88.5%，主要是铁路建设基

金等部分基金收入未完成预算,支出相应减少,以及部分项目因执行中未完全具备条件而推迟实施。

2016年,中央国有资本经营收入1430.17亿元,为预算的102.2%。加上2015年结转收入394.47亿元,收入总量为1824.64亿元。中央国有资本经营支出1450.61亿元,完成预算的93.5%,主要是根据国有企业改革推进进度,部分支出结转下年继续使用。

分组审议时,全国人大常委会组成人员和列席会议同志普遍表示,面对国内外复杂严峻的经济形势,仍然能顺利地推进各项财政改革,实行大规模减税降费,扎实推进民生事业,实现中央决算情况的总体良好,十分不易。在肯定成绩的同时,大家认为必须看到当前财政工作存在的挑战和难题,应及时处理和改进相关工作,让财政资金发挥最大效益。就此,大家在审议中坚持问题导向,提出了大量有针对性的意见建议。

加快出台财权事权划分改革 具体方案

合理划分中央与地方财政事权和支出责任是政府有效提供基本公共服务的前提和保障,是建立现代财政制度的重要内容。

不过,当前中央与地方财政事权和支出责任划分还存在不清晰、不合理、不规范等问题,从而导致中央与地方的财权事权不匹配。比如,一些本应由中央直接负责的事务,却交给地方承担;一些宜由地方负责的事务,中央却承担过多。因此,近几年来每次审议中央决算报告时,全国人大常委会组成人员都强烈要求合理划分中央和地方财权事权。

杜黎明委员表示,财政体制是规范中央与地方政府、以及地方各级政府之间利益分配关系的一项重要制度,其核心是明确划分各级政府事权与支出责任。“去年,国务院印发了关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的

指导意见,但由于中央与地方财政事权划分的具体方案未出台,所以地方政府也难以按照指导意见的精神有效推进所辖地方各级政府的事权划分。中央决算报告提出要加快推进基本公共服务领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革,所以我们希望今年能够出台中央与省市划分的具体方案。”同时,他建议在明确划分财政事权与支出责任的基础上,进一步调整完善财政体制,逐步建立完善与经济社会发展相适应的现代财政管理制度。

车光铁委员认为,近年来,地方财权小、事权大的矛盾一直比较突出,这也是导致地方财力不足、债务膨胀的一个重要原因。在他看来,应在进一步理清政府与市场边界、明确中央和地方职责的基础上,重点围绕完善立法、明晰权责、透明预算、提高效率、强化制度、监督评价等内容,统筹强化完善财权事权改革长效机制建设,并适当引入事权关系划分动态调整制度,充分释放改革红利,确保更多财政资金能够用于基层经济发展和民生改善,有效推动经济社会平稳有序运行。

吕薇委员也建议,应进一步转变政府职能,清理专项转移支付,尽快拿出中央和地方事权和财权划分方案,处理好中央和地方的关系。“中央转移支付应以公共服务均等化为主,减少经济类的转移支付。”

完善绩效评价机制 提高资金使用效益

加强绩效评价,用好财政资金,是做好财政管理工作的重要内容。新修改的预算法也明确要求,为提高财政资金使用效率和避免浪费,应对国家财政性安排的专项应实施绩效评估。

“对国家财政性安排的专项实施绩效评估,是法定的要求,也是提升国家治理能力、体现向人民负责的一个具体但很有意义的举措。”吴恒委员表示,这次财政部将10个重点项目的绩效评价报

告进行汇编并提交人大审议的做法非常好,这一举措再次体现了财政主管部门依法履职和法治意识的提升,体现了向全国人大常委会负责的态度。“通过阅读这份绩效评价报告,感到对使用财政性资金所安排的专项支出进行绩效评价非常有意义。开展绩效评价确实任务繁重、工作量大,很不容易,希望财政部继续再接再厉,越做越好。”

对于进一步做好绩效评价工作,他建议在今后类似的评价报告中,可以丰富评价内容和指标,“特别是与民众、民生利益直接相关的项目,应坚持把项目受益者的感受、来自社会民众的感受列入评价视野,像这次评价安居房保障工程改造项目一样,直接把被安置对象的感受列入项目绩效评价。同时,还可以充分利用大数据和网络技术,做到面和量全覆盖,尽可能降低成本,争取做到少花钱,办好事。”

吕祖善委员说:“这两年每年都对一批项目进行绩效评估,总体很好。但是,这些项目的绩效评估所占资金与整个预算资金的支出量相比,是很小的一部分。能不能每年增加一点,每年抓住某一类资金,几年内把某一类资金做到绩效评估全覆盖。这样不断地进行滚动评价,必然可以提高资金使用的效率。当然,做好这些事情,需要财政部、审计署加大工作力度。”

沈跃跃副委员长也表示,要抓紧建立健全预算绩效管理制度,进一步提高财政资金的使用效率。她说,当前一方面如扶贫等很多领域缺少资金,另一方面各级财政又有大量资金结存,没有发挥作用。比如审计报告提到在扶贫领域,有58个县的22亿多扶贫贷款和贴息补助没有按规定使用,有84个县的涉农资金闲置19.54亿元,其中还有6.23亿元闲置两年以上。而类似的问题,也存在于保障性安居工程、水利工程、节能环保等资金和项目。“所以,要通过抓紧建立健全预算绩效管理制度,提高财政资金的使用效率,切实发挥好财政资

金对促进经济转型升级、保障民生、脱贫攻坚方面的效益。”

为中小企业创造更好的发展环境

中央决算报告指出,2016年,我国全年实现减税5736亿元,取消、停征和归并一批政府性基金,扩大18项行政事业性收费免征范围,推动地方清理规范涉企行政事业性收费90项、降低收费标准82项,减轻企业和个人负担460多亿元。

分组审议中,全国人大常委会组成人员认为大规模实行减税降费,体现了国家支持实体经济和中小企业发展的决心。然而,对于实体经济和中小企业在财税融资方面存在的实际难题,大家希望各相关部门认真执行国家相关财税优惠政策,最大限度激发政策“红利”。

车光铁委员认为,实体经济不仅是持续健康发展的基础,也是增强综合实力和改善人民生活的重要保障。目前,对于经济发展相对落后的地方来讲,大企业少、小企业弱的现象比较普遍,特别是小微企业经营压力大、成本上升、融资困难和税费偏重等瓶颈性问题比较突出,市场活跃要素还未得到充分激发。对此,他建议进一步强化财税扶持政策支持和导向力度,切实通过采取深化落实“营改增”政策、扩大产业引导资金、创新融资投资方式、加强银行信贷支持、落实科技创新奖补、全面减轻企业税负等方式,充分发挥财政资金的扶持、引导和杠杆作用,全面推进大众创新、万众创业,有效推进实体经济持续健康发展。

严防政府债务风险

政府债务风险,历来备受关注。在这次审议中央决算报告中,如何防控政府债务风险,依然是全国人大常委会组成人员关注的焦点。

根据中央决算报告,2016年地方一般性债务余额、专项债务余额和非政府债券形式存量政府债务余额,虽然控制在全国人大批准的余额限额171874.3亿元以内,但仍然高达153164.01亿元。

龚建明委员说,中央决算报告中提到个别地方变相举债、违法违规担保情况仍然存在,隐性债务风险不容忽视。国家审计署的审计报告也提到,部分地方债务增长较快,有的还违规举债,从2017年3月底审计16个省的16个市和14个县的政府债务情况来看,政府承诺以财政资金偿还的债务余额较2013年6月增长了87%,这个增速很吓人。“基层同志也反映,地方债务增长太快,特别是有的地方为了搞形象工程,快马加鞭,短时期大资金的投入比较多,但地方实际上的财力非常有限。”因此,他建议财政部门一定要高度重视,把防控地方债务风险摆到更加重要的位置,牢牢守住不发生系统风险的底线,并且要使“新增的债务逐步呈减少的趋势,到期债务资金的偿还额、资金债务额要有序地减少,这样才能保证地方的稳定”。

“从目前地方的实际情况看,有的为了促进经济发展,发债的积极性比较高,胆子比较大,风险意识不强,发债的规模远远超过了实际举债的能力。”莫文秀委员建议进一步加强对地方政府债务管理监督,并对政府的债务情况进行一次大清理,针对存在的各类问题进行整改,建立长效机制,严防突破系统性风险的底线。

在全国人大财经委对中央决算报告预审过程中,李盛霖委员“明显感到地方政府债务的风险隐患不能忽视”。他说,一些地方仍然存在违规举债融资、违法提供担保的情况;部分地区的债务余额增加很快,政府债务还本付息的压力加大;地方政府融资平台转型滞后,职责不够清晰。另外,一些地方政府以及所属的机关事业单位、社会团体,通过不规范的政府和社会资本合作、政府购买服务等形式,以回购合作方投资本金承诺最低收益。“实际上,这是变相的地方举债。”

他表示,防范金融风险是今年党中央确定的经济工作一项重要任务,地方政府债务的风险又直接影响到金融风险,所以要把防控地方债务风险放在更

加突出的位置。对于一些地方政府以及所属机关事业单位的违法违规融资行为,如不规范的政府和社会资本合作的PPP项目、政府投资基金、政府购买服务等,有关部门要加强监管、依法问责、公开曝光。国务院有关监管部门积极落实监管责任,建立健全联防联控机制,形成监管的合力,同时对违法违规融资担保行为开展联合监管和处置。

社保基金预算将向人大报备

2015年1月1日,新修改的预算法正式施行。根据该法,我国全口径的财政收入支出由“四大本账”构成,分别是一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算。

从中央决算报告中可以看出,今年社保基金预算依然没有被纳入国家账本。记者了解到,2015年,社保基金预算同样没有纳入国家账本。

“四大账本”为何独缺社保基金预算呢?对此,中央决算报告作出了说明:目前社会保险基金统筹级次在地方,中央本级暂未编制社会保险基金决算。按照预算法和国务院有关规定,2016年全国社会保险基金决算报国务院审定后,将报送全国人大常委会备案。

对于社保基金预算尚未列编的问题,沈春耀委员表示:“按照预算法的规定,应该有这部分预算,可是现在预算法执行还没有到位。也就是说,法律规定和实际工作还有相当的距离。所以,建议加快这项工作,推进社会保险基金预算编制工作。同时以适当形式报告和反映这方面的情况,中央决算可能暂时没有条件编制、反映不出来,但是关于决算的报告、关于预算执行的报告,包括在常委会会议上或者在代表大会会议上,还是可以报告这方面的情况。”

全国人大财经委对中央决算报告进行审查时提出,要完善社会保险基金预算,积极做好2018年向全国人民代表大会提交中央社会保险基金预算的准备工

审计“体检”，为经济运行保驾护航

文 / 本刊记者 于 浩



6月23日，十二届全国人大常委会第二十八次会议在北京人民大会堂举行第二次全体会议。受国务院委托，审计署审计长胡泽君作了关于2016年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告。摄影 / 中新社记者 杜洋

6月23日，受国务院委托，审计署审计长胡泽君向十二届全国人大常委会第二十八次会议作了关于2016年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告。

“从审计情况看，中央预算执行情况总体较好，中央财政一般公共预算收入完成预算的100.02%，保障了发展需要。”胡泽君说。

报告显示，审计署重点审计了中央财政管理和决算草案、部门预算执行、重大政策措施落实、扶贫等重点专项资金管理使用情况，以及部分金融机构和中央企业，共审计7900多个单位。

发现并移送重大违纪违法问题线索，推动反腐败标本兼治

2016年，按照中央关于全面从严治党和反腐败工作的有关要求，审计工作

对重大违纪违法、重大损失浪费、重大风险隐患、重大履职尽责不到位等问题，坚持查深查透。

审计发现，河南省委原常委、洛阳市委书记陈雪枫涉嫌违规操作造成国有权益损失问题。2005年以来，陈雪枫在担任国有企业负责人期间，涉嫌在企业增资扩股中违规操作，造成国有权益损失。2014年，审计署将此线索移送中央纪委调查。2016年6月，中央纪委、监察部经进一步调查，给予陈雪枫开除党籍、开除公职处分，收缴其违纪所得。2017年5月，湖北省荆州市中级人民法院以贪污罪、受贿罪、国有公司人员滥用职权罪，判处陈雪枫无期徒刑，剥夺政治权利终身，并处没收个人全部财产；对受贿、贪污所得财物予以追缴。

辽宁省人大常委会原党组成员、副主任王阳涉嫌违规操作造成国有权益损

失问题。2011年，王阳在担任辽宁省鞍山市市长期间，涉嫌在土地出让中违规操作，造成国有权益损失。2015年1月，审计署将此线索移送中央纪委调查。2016年6月，中央纪委、监察部经与其他问题线索合并调查，给予王阳开除党籍、开除公职处分。2017年5月，黑龙江省大庆市中级人民法院一审以受贿罪、破坏选举罪，判处王阳有期徒刑16年6个月，并处没收个人财产300万元；赃款赃物及其孳息予以追缴。

天津市政府原党组成员、副市长尹海林涉嫌违规操作造成国有权益损失问题。审计发现，2003年至2013年，尹海林在担任天津市规划局局长期间，涉嫌在房地产开发项目规划审批中违规操作，造成国有权益损失。2015年8月，审计署将此线索移送中央纪委调查。2017年1月，中央纪委、监察部经进一步调查，给予尹海林开除党籍和行政撤职处分，降为副处级非领导职务，对违纪所得予以收缴。

全国老龄工作委员会办公室原副主任朱勇涉嫌公款私用问题。2014年至2015年，朱勇涉嫌利用公款支付个人境内度假等费用、套取资金，以及违规决策举办展览会等问题。2016年4月，审计署将此线索移送民政部调查。2016年5月，民政部党组、直属机关纪委给予朱勇留党察看1年处分，将其退休待遇由正局级降为副局级。

山东省青岛市政协原副主席、民政局原局长刘光享等6人涉嫌违纪问题。2005年至2006年，刘光享等6名青岛市民政局领导干部或其亲属在购买该局开发的“福彩大厦”住房时，少交个人应承担的装修费和车位费。2015年5月，审计

署将此线索移送山东省纪委调查。2016年12月,山东省纪委决定给予刘光享留党察看2年处分,按正处级非领导职务确定退休待遇,对违纪所得予以收缴;青岛市纪委决定给予其他责任人警告等处分,责令补交相关款项。

在各项审计中,审计署发现并移送重大违纪违法问题线索600多起,涉及公职人员1100多人。审计报告归纳出“国有资产资源和公共权力集中领域问题较多”等4个特点和趋势,深入揭示腐败案件与权力制约的关联,既对案件的多发领域、新型手段和客观条件进行逐一梳理,又有大数据分析和典型案例佐证,对推动反腐败标本兼治起到积极作用。

“审计机关作为国家的经济监督职能部门,在反腐倡廉中发挥着重要的预防、揭露、惩治和威慑的作用,要立足全覆盖,继续加强资源整合,持续加强对重点项目、重点部门和重点领域的审计监督,增强审计监督的整体效能。”全国人大常委会委员穆东升在对审计报告进行审议时提出,要立足责任追究,继续加大领导干部经济责任审计,制约权力运行,预防权力腐败。立足联动,建立健全长效的反腐联合机制,密切与纪检监察司法机关的协作配合,形成一个反腐倡廉的整体合力。

扶贫资金和政策仍需进一步精准聚焦贫困户

2016年,审计署持续跟踪审计扶贫资金管理使用和扶贫政策落实情况,并重点抽查20个省的158个国家扶贫开发工作重点县和集中连片特困地区县。

“总体上,全国各地贯彻落实中央脱贫攻坚部署,坚持精准扶贫、精准脱贫,加大扶贫投入和资金整合力度,农村贫困人口减少1240万,易地扶贫搬迁人口超过240万,贫困发生率下降到4.5%,贫困地区农村居民收入增幅高于全国平均水平,贫困群众生活水平明显提高,贫困地区面貌明显改善。”胡泽君说,从重点抽查的158个县看,脱贫攻坚任务还

十分艰巨,扶贫资金在一些地方具体使用中尚需进一步精准聚焦,个别地方存在扶贫举措不实等问题。

审计报告提出,有105个县的11.34万名建档立卡贫困人口基本信息不准确或未及时更新,有的已置办高档轿车、商品房等却未及时退出,个别村干部还采取分户拆户等方式将亲属纳入建档立卡对象。有些扶贫措施与困难学生资助、低保、医疗等政策衔接不够或数据不共享,有43个县的2.99万名贫困家庭子女未能按规定享受助学金等教育扶贫资助;有58个县的22.12亿元扶贫贷款和贴息补助未按规定使用;有55个县的367个易地搬迁和以工代赈项目存在前期论证不充分、扶助对象不精准、执行政策不严格等问题;健康扶贫政策在54个县未得到完全落实。

有53个县的189个项目因脱离实际、管护不到位等,建成后改作他用或废弃,涉及扶贫资金1.41亿元;有24个县的56个项目与贫困户利益联结较弱,集中在龙头企业或合作社,存在“垒大户”“造盆景”现象,涉及扶贫资金5643.68万元;有32个县的81个项目在资金分配中搞简单“平均主义”,涉及补助1.33亿元;19个县已脱贫人口中,有1.7万人存在多计预期收益或义务教育、基本医疗、住房安全“三保障”未落实等被提前脱贫问题。

有119个县财政涉农资金统筹整合试点推进慢,基本还按原渠道、原方式,分头申报、实施和管理,其中84个县形成闲置资金19.54亿元,有6.23亿元闲置两年以上。资金日常监管还不严格,有96个县发生骗取套取、违规使用等问题297个、涉及扶贫资金3.81亿元;阳光化管理要求未能有效落实,有41个县的568个项目未按规定公开公示。

“审计署抽查了158个县,有105个精准扶贫的基础数据不准确,还有126个县有所谓的短期效应,有些甚至弄虚作假,很令人担忧。”全国人大常委会委员卫留成说,特别是19个县的1.7万人

存在被脱贫,多计预期收入,在教育、住房、医疗保障方面未落实就宣布脱贫等问题,要引起高度重视。

“九三学社中央对陕西省精准脱贫进行主监督。几次调研后,我们发现的问题和审计报告中提出的问题非常相似。”全国人大常委会委员丛斌说,在扶贫资金的使用上还存在一些问题:一是大撒网,资金使用不精准。有一些村搞政策性脱贫,本来小额贷款是用来发展产业的,但他们把资金分配给贫困户,算作农户收入,这样一来就脱贫了。有些村单纯从收入这一个标准来衡量贫困户是否脱贫,而不是“两不愁三保障”。二是扶贫资金的使用在有的地方实际上是扶持了企业和大户,以贫困户的名义搞小额贷款,给企业使用。有的贫困户反映,实际没得到什么好处。今后在扶贫资金使用上怎么能真正让贫困户得到实惠,而不是以合作社的形式让企业和大户得到非常大的利益,需要进一步研究。三是县域扶贫资金整合力度不够。我们调查了一个县,因为没有具体政策,县里的资金以条块名义下拨,水利的属于水利这一块,林业的是林业这一块,农业是农业这一块。中央的总体政策和各部委对资金使用的监管制度不匹配,造成地方不敢整合,发挥最大效能。

基于这些情况,丛斌提出三点建议:第一,中央层面尽快出台有利于县域资金整合的具体细则。第二,有限的资金尽量向集体经济办得比较好的村组织倾斜。第三,充分发挥村两委的组织带动作用,尤其是把弱勢贫困户组织起来,扶贫资金向弱勢合作社倾斜。

“审计报告揭示了扶贫和重点专项资金等方面的一些突出问题,为维护财经秩序、推进中央政策落实、促进党风廉政建设发挥了积极作用。”全国人大常委会委员白志健建议,对惠民资金使用情况的跟踪审计还要进一步加强。

“扶贫、保障性安居工程建设资金,直接和人民群众的利益密切相关,事关千家万户,这些资金分配是否公平?资

金的管理和使用是不是符合国家有关制度规定?工程是否能够按期完成?资金使用效果是否达到预期目标?这些问题受到社会和老百姓高度关注。”白志健说,这些资金的使用,如果监管不到位、出现问题,不仅影响中央惠民政策的落实,还会削弱党和政府的形象,危害基层的团结和稳定。审计报告中对2016年度的扶贫资金和重点专项资金的审计,发现有资金闲置的,有监管不严的,甚至有骗取套取和违规使用的,性质很恶劣。建议继续加强对这些问题的跟

踪审计,以审促管、以案明纪,确保中央政策落到实处,保证人民群众得到实惠。

建立审计查处问题整改长效机制促进整改

近年来,审计监督力度不断加大,对促进财政、财务管理成效明显,但每年审计发现的一些问题依然是屡审屡犯,长期得不到整改。

“一些部门对审计工作不配合,对相关的意见不以为然,或者阳奉阴违,消极对待,蒙混过关。因此,要增加乱用钱、不依法办事部门的成本。”全国人大代表李沛霖说,“以往,审计署督办一些部门、单位问题的整改落实情况,并要求在年底前提交整改报告。但对这个部门的跟踪督查只到年底,明年的审计工作可能针对其他部门,所以有的部门在年底过关后,就会认为什么事情都没有了。建议给予审计署更大职权,跟踪督查工作不一定到年底结束,还可以按照部门情况、程度,连续督查跟踪,甚至两年、三年,相关部门才会对自身存在的问题进行认真思考和整改。这样审计工作的力度才能

更大,才能改变目前屡审屡犯的局面。”

“审计部门不仅要善于发现问题,还应当对审计处理决定的落实情况进行跟踪核查。近年来,根据中央有关要求,各级政府都建立了审计查处问题整改的长效机制,有效促进了审计查处问题的整改。但我也注意到,审计部门向人大常委会报告的审计整改情况报告,主要是根据问题单位反馈的整改情况汇总而成,缺乏审计部门直接对整改问题的跟踪核实。”全国人大常委会委员杜黎明建议,审计部门每年选择一些重点问题、重大问题的整改情况进行跟踪核查。同时,对整改不到位的问题列出明细清单,包括问题单位、违法违规事项及原因、涉及资金额度,甚至责任人员等,依法向社会公开,形成震慑,确保整改落到实处。

审计的目的不仅是发现和解决问题,更重要的是防范风险和堵塞漏洞。全国人大常委会委员车光铁建议进一步强化审计结果运用,突出问题导向,在全面认真做好审计查出问题整改的同时,系统梳理和规范制约发展、阻碍改革的制度漏洞,并切实推动审计监督关口前移,

深入推动跟踪审计和全程审计,有效发挥审计监督作用。

“每年审计报告中提到的问题,半年后还要向人大常委会作出整改情况的报告,这个报告到底怎么作?如果由审计署再概括地讲,效果会不会好?半年后审计整改情况的报告,能不能把一些重点问题和重点部门用适当的方式由人大来监督,或者由审计署报告之后,附上部门的详细整改报告?有些部门预算数额大,但用于本级机关的少,能不能在年底整改报告中让他们给予回答?”全国人大常委会委员马馼提出,不能把年底整改情况的反馈报告流于形式,要切实加大人大常委会对预算监督的力度。

审计长胡泽君表示,将继续深化财税领域改革,切实加强重点领域监管和风险控制,着力提高财政管理水平和绩效,报告中的整改情况仅是截至目前的初步整改结果,有关部门、单位和地方对其他问题正在进一步整改落实中,审计署下一步将认真督促整改,国务院将在年底前向全国人大常委会专题报告整改的全面情况。☐



6月26日上午,十二届全国人大常委会第二十八次会议举行分组会,审议国务院关于2016年中央决算的报告、国务院关于2016年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告、全国人大财政经济委员会关于2016年中央决算审查结果的报告。图为分组会会场。摄影/马冬潇

水污染防治法修改：“河长制”正式入法

文 / 本刊记者 王 萍

6月27日,十二届全国人大常委会第二十八次会议以149票赞成,表决通过了关于修改水污染防治法的决定。此次水污染防治法修改历经两审终获通过,这两次审议分别为去年12月的一审和今年6月的二审。修改后的法律将于2018年1月1日起施行。

张德江委员长在闭幕会上的讲话中强调指出,这次修改,贯彻党中央关于推进生态文明建设的新精神新要求,与新修订的环境保护法相衔接,对于防治水污染、保护水资源、保障水生态安全,将发挥积极有力的引领、推动、规范和保障作用。各有关方面要学习宣传、全面落实最严格的环境保护法律制度,切实履行法定职责,推动形成绿色发展方式和生活方式。

此次水污染防治法修改亮点有哪些,相关规定又该如何进行解读?让我们一起来看一看。

“河长制”正式入法

对比之前的水污染防治法,修改后的新法增加了河长制的相关内容,规定省、市、县、乡建立河长制,分级分段组织领导本行政区域内江河、湖泊的水资源保护、水域岸线管理、水污染防治、水环境治理等工作。

6月27日下午,十二届全国人大常委会第二十八次会议闭幕后,全国人大常委会办公厅举行了新闻发布会。在发布会上,全国人大常委会法制工作委员会国家法室副主任童卫东表示,本次水污染防治法修改,主要解决三个问题:“河长制”入法、农业农村水污染防治、饮用水保护。

什么是“河长制”?“河长制”是河

湖管理工作的一项制度创新,也是我国水环境治理体系和保障国家水安全的制度创新。童卫东介绍,2016年12月,中办、国办印发了关于全面推行河长制的意见,其中对推进河长制的指导思想、基本原则、工作职责、组织保障等都作了规定。在审议中,全国人大常委会组成人员和有关地方、社会公众都提出要将河长制写进法律中,强化党政领导对水污染防治、水环境治理的责任。

“河长制”如何解决 跨省流域治理问题?

6月22日下午,十二届全国人大常委会第二十八次会议分组审议水污染防治法修正案草案时,草案中的“河长制”相关条款引发委员热议。严隽琪副委员长、陈竺副委员长和谢小军、方新、卫留成等委员在审议时,都提出了“河长制”如何解决跨省流域治理的问题,并提出相关建议。

谢小军在审议时指出,“建立‘河长制’,我理解是针对现在各级政府涉及水污染防治相关部门比较多,存在‘九龙治水’的现象要统筹,要协调。因为是省、市、县、乡都有‘河长制’,跨这条河的几个乡由县来协调,跨几个县的流域由市来协调,跨几个市的流域由省来协调,但问题是跨省的流域和水域是谁的责任,谁来协调?这一点应该明确。”

他举例说:“比如长江,我感觉要协调涉及十几个省市水污染防治的具体工作乃至责任的明确,如果由各省级政府横向协商,可能有相当的难度,是不是要原则上规定‘国务院要建立跨流域水污染防治的综合协调的工作机制’?”

在6月27日举行的新闻发布会上,

有记者也提出疑问:在法律修改中,跨流域水污染防治有没有纳入河长制?

对此,童卫东回应说:“现在我们的水污染治理实际上还是以属地为主。当然,水是流动的,也需要打破行政区划限制,加强流域综合治理。这个问题也是本次水污染防治法修改的重点问题。此次修改明确,国务院环境保护主管部门应当会同国务院水行政等部门和有关省、自治区、直辖市人民政府,建立重要江河、湖泊的流域水环境保护联合协调机制,实行统一规划、统一标准、统一监测、统一的防治措施。”

“‘河长制’主要是在其负责的行政区域内组织领导水环境治理、水污染防治等工作,落实属地责任。当然,如果每一个地方都把自己所负责的这段河流、湖泊治理好了,跨流域的自然水质也就好了。”他说。

童卫东表示,“河长制”实际上是一种新的机制。“原来我们把环境治理的责任通过法律明确由地方政府的相关部门,如环保部门、农业部门、水利部门、住建部门等承担。由于涉及的领域、部门比较多,如何形成合力,一直是水污染治理的一个难题。所以,一些地方根据实践推动了‘河长制’,要求党政领导负责组织协调各方力量对水环境治理、水生态保护、水生态修复等工作亲自抓,从实践看效果是好的。”他称,“河长制”的履职情况也会纳入到党政领导的考核中,“对他们的晋升奖惩等都会有影响”。

强化农业农村水污染防治

童卫东介绍,在水污染方面,当前我国农业、农村的污染问题较为严重,农业农村水污染防治工作是一个薄弱环节

节。在工业污染治理方面,经过这么多年的严格执法,应该说情况有所好转。从全国人大执法检查了解到的情况看,农业、农村的水污染对水污染的贡献比较大,所以这次在立法过程中大家普遍反映要加强这方面的制度建设。

“这次修改水污染防治法主要从几个方面对农业和农村的污染防治作了规定。”童卫东介绍说,首先明确要对农村的污水和垃圾进行集中处理,国家要给予支持,地方政府要规划建设农村污水和垃圾的集中处理设施,并保障其正常运行。

法律规定,国家支持农村污水、垃圾处理设施的建设,推进农村污水、垃圾集中处理。地方各级人民政府应当统筹规划建设农村污水、垃圾处理设施,并保障其正常运行。

“另外一个方面,关于农药、化肥的施用问题。”童卫东指出,我国是农业大国,农药、化肥的施用量在世界上所占比重很大,造成了比较严重的农业面源污染。修改后的水污染防治法明确规定,制定化肥、农药等产品的质量标准和使用标准,应当适应水环境保护要求;农业部门要指导农业生产者科学、合理地施用化肥和农药,要推广测土配方施肥技术和高效低毒低残留农药;禽畜散养密集区所在地的县、乡级政府应当组织对畜禽粪便污水进行分户收集、集中处理利用。同时,还明确禁止工业废水和医疗污水向农田灌溉渠道排放。

健全饮用水安全保障制度

近些年我国发生了几起饮用水水源突发事件,引起了大家的关注。童卫东说,目前,各级政府对饮用水安全非常重视,也做了大量工作,从执法检查的情况看总体情况是好的,但也存在着饮用水水源保护区制度不落实、农村的饮用水水源没有得到保护等问题。“过去都关注大城市,对农村的关注比较少,这次(修法)针对这些问题也作了相应的规定。”童卫东说。

童卫东表示法律从几方面加强了

对饮用水的管理,规定要建立风险评估调查制度,预防风险,规定单一供水的城市要建立应急水源和备用水源,或者建立区域联网供水。对农村有条件的地方也要求集中供水。同时要加强信息公开的力度,要求供水单位加强监测。

针对饮用水安全,新修改的水污染防治法规定,饮用水供水单位应当做好取水口和出水口的水质检测工作。县级以上地方人民政府有关部门应当至少每季度向社会公开一次饮用水安全状况信息。同时规定,饮用水水源发生水污染事故,或者发生其他可能影响饮用水安全的突发性事件,饮用水供水单位应当采取应急处理措施,向所在地市、县级人民政府报告,并向社会公开。

加大违法排污处罚力度 最高可罚百万

2017年4月,河北、天津等地发现了多处污水渗坑,经媒体曝光后引发社会关注。在6月27日举行的新闻发布会上,有记者提问,修改后的水污染防治法如何防治渗坑?

“我们关注到了相关报道,环保部也联合河北、天津政府对这个问题进行了调查。”童卫东说,“利用渗井、渗坑等手段违法偷排现象一直存在。现行水污染防治法对这种行为作了规定,并且规定了相应的处罚,还规定了责令限期改正、限期治理。”

“当然,这些措施可能力度和威慑力还不够。2014年新修订的环保法对这种偷排行为加大了处罚力度,规定了行政拘留。”童卫东表示:“这次修改水污染防治法,针对媒体报道的恶劣违法行为进一步加大了处罚力度,提高了罚款的上限,最高可达一百万。如果违法情形再严重,构成破坏环境罪的,可以追究刑事责任。同时水污染防治法还规定,情节严重的,可以停产关闭。这一系列措施是组合拳,只要严格执法,就会对此类违法行为予以有效打击。”

修改后的水污染防治法明确增加

了处罚违法排污行为的罚款金额。法律规定,禁止利用渗井、渗坑、裂隙、溶洞等逃避监管的方式排放水污染物。否则,由县级以上政府环保部门责令改正或者责令限制生产、停产整治,并处十万元以上一百万元以下的罚款;情节严重的,报经有批准权的政府批准,责令停业、关闭。

此外,法律规定了企业对所排放的水污染物自行监测的义务。但如何保障企业监测数据的真实准确?

环保部政策法规司司长别涛介绍,这次修改的水污染防治法对保障监测数据的真实性、准确性作了针对性规定,增加了对于禁止数据作假的明确规定。

“没有安装监控装备、没有与环保部门联网或者没有保证其正常运行的会被处以两万元以上二十万元以下的罚款,情节严重的、逾期不整改的,将责令企业停产整顿。”别涛说,如果篡改数据掩盖非法排污的,由此引发污染,根据新修订的最高人民法院有关司法解释的规定,这将构成犯罪,将被依法追究刑事责任。别涛表示,通过这一套组合拳打下来,对监测数据造假将会产生足够的震慑力。

新修改的水污染防治法还规定,国家对重点水污染物排放实施总量控制制度。对超过重点水污染物排放总量控制指标或者未完成水环境质量改善目标的地区,省级以上人民政府环境保护主管部门应当会同有关部门约谈该地区人民政府的主要负责人,并暂停审批新增重点水污染物排放总量的建设项目的环评影响评价文件。约谈情况应当向社会公开。✘



图/视觉中国

为公益诉讼提供法律保障

文 / 本刊记者 张宝山

6月27日下午,十二届全国人大常委会第二十八次会议经表决,通过了关于修改民事诉讼法和行政诉讼法的决定,明确赋予检察机关提起民事公益诉讼和行政公益诉讼的职责,为检察机关提起公益诉讼提供了法律保障。

会议决定,《中华人民共和国民事诉讼法》第五十五条增加一款,作为第二款。民事诉讼法第五十五条第一款规定,对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。新增加的第二款规定,人民检察院在履行职责中发现破坏生态环境和资源保护、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,在没有前款规定的机关和组织或者前款规定的机关和组织不提起诉讼的情况下,可以向人民法院提起诉讼。前款规定的机关或者组织提起诉讼的,人民检察院可以支持起诉。

本次会议还决定对《中华人民共和国行政诉讼法》作出修改,为检察机关提起行政公益诉讼提供了明确的法律依据。会议决定对行政诉讼法第二十五条增加一款,作为第四款。该款规定,人民检察院在履行职责中发现生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为,致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的,应当向行政机关提出检察建议,督促其依法履行职责。行政机关不依法履行职责的,人民检察院依法向人民法院提起诉讼。

根据会议决定,民事诉讼法和行政诉讼法在作相应修改后重新公布。该决

定自2017年7月1日起施行。

全国人大常委会通过修法决定,为检察机关提起公益诉讼提供法律保障,这标志着我国以立法形式正式确立了检察机关提起公益诉讼制度,这对于全面依法治国特别是强化公益保护、促进依法行政、完善中国特色社会主义司法制度具有重大意义。

回看历史,中国的公益诉讼始于20世纪90年代后期。公益诉讼针对的行为是损害“公共利益”,但由于受害人具有不确定性,当时在实践中很多公益事件因为没有人提起诉讼,而处于“不告不理”的尴尬境地。

2012年修改《中华人民共和国民事诉讼法》时,增加一条,作为第五十五条,规定对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。这是首次将公益诉讼制度写入民事诉讼法。

至于哪些组织适宜提起公益诉讼,当时全国人大法律委员会指出,可以在制定相关法律时作出进一步明确规定,还可以在司法实践中逐步探索。后来的实践中,各方对什么是“法律规定的机关和有关组织”存在较大争议,公益诉讼推进依然艰难。

为破除这一弊端,2014年10月23日,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,检察机关在履行职责中发现行政机关违法行使职权或者不行使职权的行为,应该督促其纠正。探索建立检察机关提起公益诉讼制度。

为贯彻落实党中央决策部署,2015年7月1日,十二届全国人大常委会第

十五次会议通过决定,授权最高人民检察院在北京等13个省区市开展为期两年的检察机关提起公益诉讼试点。两年来,试点地区检察机关办理了大批公益诉讼案件,积累了丰富的案件样本,制度设计得到充分检验,达到了预期目的。

2017年5月23日,习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组第三十五次会议,审议通过《关于检察机关提起公益诉讼试点情况和下一步工作建议的报告》。会议指出,正式建立检察机关提起公益诉讼制度的时机已经成熟;要在总结试点工作的基础上,为检察机关提起公益诉讼提供法律保障。全国人大常委会通过的授权决定也明确要求,试点期满后,对实践证明可行的,应当修改完善有关法律。

根据党中央决策部署和全国人大常委会授权决定要求,最高人民检察院对检察机关提起公益诉讼试点工作进行全面总结,并会同有关方面深入研究,起草了民事诉讼法和行政诉讼法两部法律的修正案草案,于6月22日提请当天开幕的十二届全国人大常委会第二十八次会议审议。

全国人大常委会组成人员经过充分审议,普遍认为,总结改革试点经验,对民事诉讼法、行政诉讼法的个别条款作出补充,增加检察机关提起公益诉讼的规定,是必要的,赞成表决通过。同时,有些常委会组成人员还提出了一些修改意见。

6月27日下午,十二届全国人大常委会第二十八次会议以148票赞成、1票弃权,表决通过了关于修改民事诉讼法和行政诉讼法的决定,将检察机关提起公益诉讼明确写入这两部法律。■

强化公益保护 回应公众关切

——访最高人民检察院民事行政检察厅厅长胡卫列

文 / 本刊记者 张宝山



最高人民检察院民事行政检察厅厅长胡卫列。摄影 / 马冬潇

6月27日,十二届全国人大常委会第二十八次会议经表决,通过了关于修改民事诉讼法和行政诉讼法的决定,将检察机关提起公益诉讼明确写入这两部法律。

建立检察机关提起公益诉讼制度是党的十八届四中全会作出的重大决定。两年前,全国人大常委会授权最高检在部分地区开展公益诉讼试点工作。如今,试点期满,检察机关提起公益诉讼制度正式入法,从试点推向全国。两年的试点情况如何?怎样理解对两部法律的修改?今后公益诉讼会有什么改变?就相关问题,本刊记者专访了最高人民检察院民事行政检察厅厅长胡卫列。

记者:民事公益诉讼和行政公益诉讼的试点情况如何?实践中主要有哪些政府部门会成为公益诉讼对象?

胡卫列:2015年7月1日,十二届全国人大常委会第十五次会议通过决定,授权最高人民检察院在北京等13个省、自治区、直辖市开展为期二年的提起

公益诉讼试点。两年来,在各界的共同努力下,试点进展顺利,取得预期成效。截至2017年5月,各试点地区检察机关共办理公益诉讼案件7886件,其中诉前程序案件6952件、提起诉讼案件934件。提起诉讼案件中,民事公益诉讼88件,行政公益诉讼841件,行政公益附带民事公益诉讼1件,刑事附带民事公益诉讼4件。案件覆盖生态环境和资源保护、食品药品安全、国

有资产保护、国有土地使用权出让等所有试点领域。诉前程序案件中,行政机关主动纠正违法4358件,相关社会组织提起诉讼34件。起诉案件中,人民法院判决结案222件,全部支持检察机关的诉讼请求。通过试点,督促恢复被污染、破坏的耕地、林地、湿地、草原12.8万公顷,督促治理恢复被污染水源面积180余平方公里,督促1400余家违法企业进行整改,为国家挽回直接经济损失65亿余元。90%以上的试点检察院都办理了起诉案件,而且办理的诉讼案件中,一审二审程序都有涉及,调解、撤诉、判决结案方式多样,有效检验了检察机关提起公益诉讼的顶层设计,为建立制度提供了丰富的实践样本。通过两年的试点工作充分证明,党的十八届四中全会部署“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”是完全正确的,这一制度设计也是切实可行的。2017年5月23日,习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组

第三十五次会议,审议通过《关于检察机关提起公益诉讼试点情况和下一步工作建议的报告》。会议指出,试点检察机关在生态环境和资源保护、食品药品安全、国有资产保护、国有土地使用权出让等领域,办理了一大批公益诉讼案件,积累了丰富的案件样本,制度设计得到充分检验,正式建立检察机关提起公益诉讼制度的时机已经成熟;要在总结试点工作的基础上,为检察机关提起公益诉讼提供法律保障。

实践中,行政公益诉讼的主要对象涉及国土资源、环境保护、林业、水利水务等政府职能部门。

记者:行政公益诉讼的范围列举有“生态环境和资源保护”等四类,为什么列举上述四类?

胡卫列:《全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》规定,检察机关提起公益诉讼的案件范围为生态环境和资源保护、国有资产保护、国有土地使用权出让、食品药品安全等领域。这些领域直接涉及国家利益和社会公共利益,也是人民群众高度关注的民生领域。行政诉讼法修正案认真总结试点经验,将检察机关提起行政公益诉讼的案件范围确定为生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域,与授权决定保持一致。在表述上,根据物权法第四十五条、第五十七条的规定和试点实践情况将“国有资产保护”调整为“国有财产保护”;在顺序上,根据中央深改组5月23日第三十五次会议审议情况将“食

品药品安全”调整至第二位。

记者：为什么民事公益诉讼的范围列举为“生态环境和资源保护”等两类？范围列举较行政公益诉讼窄的原因是什么？

胡卫列：民事诉讼法原第55条规定了民事公益诉讼的案件范围是“污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为”。民事诉讼法修正案将检察机关提起民事公益诉讼案件的范围界定为：“破坏生态环境和资源保护、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为。”

根据民事诉讼法的规定，法律规定的机关和有关组织有提起民事公益诉讼的权利。检察机关仅在没有以上适格主体或者适格主体不提起诉讼的情况下，才向人民法院提起民事公益诉讼。国有财产保护、国有土地使用权出让领域均有相应的行政机关作为监管机关履行法定职责，当行政机关在这些领域不依法履行职责、致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的，检察机关作为法律监督机关，所发挥的职能作用应当是督促行政机关依法履行职责，必要时提起行政公益诉讼。

记者：两部法律修正案规定公益诉讼范围时，在列举项后面都有个“等”字，是否意味着未来检察机关提起公益诉讼的范围会进一步扩大？

胡卫列：修法当中加了个“等”字，讨论过程中也有人提到是“等”内还是“等”外，我认为应该是一种“等”外的理解。在什么情况下对哪些行为提起公益诉讼，涉及公益损害的程度问题，同时也涉及相关其他社会条件成熟的程度。检察机关提起公益诉讼的范围会随着公益诉讼的推进，检察机关经验的积累、办案条件的进一步成熟，以及相关法律条件、制度规范的更加完备和充实，得到进一步拓展。总而言之，检察机关最核心的公益诉讼目的是保护公益，最基本的出发点还是能够回应社会各界，特别是人民群众对侵害公共利益的一些行为的关切，围绕着大家所关切的热点问题和领域能够进一步

有序、有条件地拓展公益诉讼的范围，更好地保护社会公众的利益。

记者：在公益诉讼中，为什么要设置诉前程序？该程序在试点中的作用究竟是什么？

胡卫列：根据公益诉讼试点方案，诉前程序是检察机关提起公益诉讼的必经程序。检察机关在提起公益诉讼之前，应当建议法律规定的机关或者组织提起民事公益诉讼，或者在行政公益诉讼之前应当督促相关行政机关纠正行政违法行为或者依法履职。只有在相关机关或者社会组织没有提起民事公益诉讼，或者相关的行政机关拒不纠正违法行为、又不完全履职的情况下，检察机关才提起民事公益诉讼或者行政公益诉讼。设立诉前程序的目的是为了提高检察监督的效力，发挥行政机关主动履职的能动性，节约司法资源。

截止到2017年5月，各试点地区检察机关共办理诉前程序案件6952件，占全部公益案件的88%以上。其中，行政公益诉讼诉前程序案件6774件，除了未到一个月回复期的有935件外，行政机关纠正违法或者主动履行职责的4358件，占75%。也就是说，四分之三的行政机关在行政公益诉讼的诉前程序当中纠正了违法行为，履行了法定的职责。在办理案件中，各地检察机关积累了一些经验。比如，全面准确地做好调查核实，收集固定证据材料，打牢诉前程序的基础；增强检察建议内容的针对性和可操作性，做实诉前程序的载体；注重对整改情况的跟进监督，保障诉前程序的效果；等等。

当前，在行政公益诉讼诉前程序中已经表现出了行政机关对检察建议回复更加及时、采纳率更高、实际效果更好的可喜变化。下一步，检察机关在全面开展公益诉讼工作中将继续严格依法履行诉前程序，充分发挥诉前程序的积极作用。对于在诉前程序中行政机关未履职的，检察机关将依法提起公益诉讼。

记者：在民事公益诉讼中，“检察机关可以支持起诉”，怎么理解支持起诉？

胡卫列：在民事公益诉讼案件的办理过程中，检察机关积极与相关社会组织进行沟通，履行诉前程序，告知有关社会组织公益受损的情况，并在法律咨询、证据收集、提交书面支持起诉意见等方面提供专业支持和帮助，引导、支持符合条件的社会组织及时以原告身份提起公益诉讼。

记者：坦白讲，目前行政公益诉讼的对象级别并不是很高，不知道以后是否会有改变？

胡卫列：试点期间，行政公益诉讼被告涉及各级行政机关，其中大多数为县级以上政府职能部门，这与行政机关履行监督管理职责的现状是相匹配的。在我国的行政管理体制下，县级以上政府职能部门承担最直接的行政管理职能，违法行使职权或者不作为的情况最多也出现在这些基层监管部门。检察机关提起公益诉讼制度全面开展后，我们会加大工作力度，依法对致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的县级以上行政机关违法行使职权或者不作为开展监督。

记者：民事公益诉讼中，检察机关在特定情况下可以向法院提起诉讼，这样会不会导致利用民事赔偿责任替代刑事处罚？

胡卫列：在保护公益方面，检察机关可以多措并举：对于侵害国家利益和社会公共利益的公民、法人和其他组织，既可以依据刑事法律追究其犯罪行为，又可以依据民事法律通过民事公益诉讼的方式，达到停止侵害、消除影响、赔偿损失的效果。其中，刑事处罚与承担民事赔偿责任是两种截然不同的法律责任承担方式。刑事处罚指违反刑事法律规范应当承担的责任，需要违法行为或者违法后果达到刑事处罚的标准，属于惩罚性责任，而民事赔偿责任是一种补偿性责任，两种责任互不替代。检察机关如果在办理民事公益诉讼案件中发现违法行为涉嫌犯罪的线索，会将线索移交相关部门处理，不会存在用民事赔偿责任替代刑事责任的情况。✘

试验性立法取得新成果

文 / 本刊记者 张宝山

6月27日,十二届全国人大常委会第二十八次会议经表决,通过了关于修改民事诉讼法和行政诉讼法的决定。检察机关提起公益诉讼制度,在经历了两年的部分地区试点后,被明确写入法律,推向全国。试点成果实现了法律化,成为我国试验性立法的又一新成果。

试验性立法,是在特殊条件下采取的临时立法措施。如有些法律的制定和修改完善条件尚不成熟,由全国人大常委会授权,行政、司法机关以先制定行政法规或进行司法实践探索等模式先行摸索、总结,为制定或修改法律做准备。根据试验情况,对实践证明可行的,制定或修改完善有关法律;如果实践证明不可行的,不作法律调整。

试验性立法的应用以及取得成果,并不是新鲜事。过去,全国人大常委会曾经授权国务院进行一些突破法律的改革试点,之后对有关法律进行了修改完善。

2013年,为在自贸试验区推进外商投资审批体制改革试点,探索实施准入前国民待遇加负面清单管理模式,当年8月30日,全国人大常委会通过决定,授权国务院在中国(上海)自贸试验区暂停实施外资企业法、中外合资经营企业法和中外合作经营企业法规定的部分行政审批事项,改为备案管理。试点期限为三年。

经过近三年的时间,自贸试验区试点成效显著,具备了复制推广的条件。国务院提请全国人大常委会会议审议外资企业法等四部法律的修正案草案,拟在四部法律中分别增加一条规定:对不涉及国家规定实施准入特别管理措施的,将相关审批事项改为备案管理;国家规定的准入特别管理措施由国务院发布或者批准发布。2016年9月3日,十二届全

国人大常委会第二十二次会议表决通过了该项修正案草案,试验性立法取得了重要成果。

除授权行政机关进行改革试点完善立法之外,全国人大常委会还授权司法机关进行试验性立法。

2014年6月27日,十二届全国人大常委会第九次会议通过了全国人大常委会关于授权最高人民法院、最高人民检察院在部分地区开展刑事案件速裁程序试点工作的决定。试点期限为两年。两年后根据试点情况,对实践证明可行的,修改完善有关法律;如果实践证明不宜调整的,恢复施行有关法律规定。这一授权,是法治发展进程中的“头一遭”,被称为首开司法领域试验性立法先河。

在两年试点的基础上,全国人大常委会认为,速裁程序试点是完善刑事诉讼中认罪认罚从宽制度的先行探索,两年的改革实践证明,速裁程序试点工作很有必要,成效明显。2016年9月3日,十二届全国人大常委会第二十二次会议通过了关于授权最高人民法院、最高人民检察院在部分地区开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作的决定,将速裁程序试点纳入认罪认罚从宽制度试点工作范围并加以扩大完善,按照新的试点办法继续试行。试点期限为两年。试点期满后,对实践证明可行的,应当修改完善有关法律;对实践证明不宜调整的,恢复施行有关法律规定。

授权国务院在部分地区暂时停止实施土地管理法和城市房地产管理法有关规定,护航“三块地”改革;授权最高人民法院在试点地区暂时调整适用有关法律规定,为陪审员制度改革试点提供法治保障;授权最高人民检察院在部分地区



图/视觉中国

开展检察机关提起公益诉讼试点,推进诉讼制度改革……近年来,全国人大常委会以授权决定的方式引领改革,确保重大改革于法有据,授权“一府两院”进行试验性立法,已成为立法工作的新常态。

在全国人大常委会会议审议相关议题时,常委会组成人员普遍认为,试验性立法这种制度设计是可行的,依法作出授权决定、支持相关改革试点、确保重大改革于法有据,为在部分地区或者特定领域开展改革试点工作提供法律依据和支持,并注重在实践中总结探索、完善机制,推动有关法律规定逐步完善,是本届全国人大常委会工作的一个突出特点。

有学者认为,由授权行政机关暂行立法、授权司法机关试点探索立法、地方先行先试立法等类型构成的试验性立法,成为了探索、测试改革具体方案的重要法治途径之一。试验性立法具有用法治的方式实现改革、在稳定中实现改革、科学立法,以及推动立法体制创新等重要意义。

因带有试验性、过渡性和超前性,有专家评论认为,试验性立法既是回应社会要求的法治积极发展之举,也是“以时间赢得法律稳定”之途,彰显了国家治理思维的提升,蕴含着重大法治意义和社会治理意义。✘

国家尘封档案中的家乡故事

文 / 阚珂

人有一种特殊的情感,不管他离开家乡有多久,一旦看到或者听到与家乡相关的信息,都会引起他的极大关注。这就是乡愁吧!

我1979年离开家乡——吉林省延边朝鲜族自治州,到现在已经38年了。从1986年吉林大学毕业至今的31年,我一直在全国人大机关工作。这几年,在工作查阅档案过程中,无意间看到一些有关延边历史上的人和事的记载,感到非常亲切。在今年延边朝鲜族自治州成立65周年的时候,我俯拾全国人大的历史碎片,讲述全国人大档案中的几则延边故事,从一个侧面来说明全国人大少数民族代表是如何参加行使最高国家权力的。

“我们以实际行动拥护宪法遵守宪法”

“我衷心拥护中华人民共和国宪法草案,完全同意刘少奇委员关于中华人民共和国宪法草案的报告。自从中央人民政府公布宪法草案后,吉林省延边朝鲜族自治区(1952年9月3日延边朝鲜族自治区成立,1955年12月延边朝鲜族自治区改为延边朝鲜族自治州——笔者注)人民展开了广泛的宣传讨论。他们说:‘我们所享受的民族平等权利,在国家根本大法里固定下来了,今后我们将永久享受这样的权利,我们坚决用实际行动维护这部宪法。’”这是来自吉林省延边朝鲜族自治区的第一届全国人大朝鲜族代表朱德海,在1954年第一届全国人大第一次会议9月17日全体会议上发言开头的几句话。它表达了包括朝鲜族在内的全国各族人民拥护宪法、遵守宪法、维护宪法的信念和决心。

在1954年9月15日第一届全国人大第一次会议的开幕式上,毛泽东致辞说:“这次会议具有伟大的历史意义。这次会议是标志着我国人民从1949年建国以来的新胜利和新发展的里程碑,这次会议所制定的宪法将大大地促进我国的社会主义事业。”现在,细细地想一下,在60多年前,能够当上第一届全国人大代表的,一定是各方面最具有代表性的人物;他们出席第一届全国人大第一次会议,参加制定新中国第一部宪法这样伟大的工作,对国家的前途、民族的命运和他们自己人生的影响都是巨大的啊!这第一届全国人大代表是多么的了不起啊!而朱德海就是这其中的一员。

我国是一个多民族的国家,为了在一院制的人民代表大会中,体现民族平等,保障少数民族有适当数量的人大代表参加行使国家权力,我国的宪法和选举法都对少数民族的人大代表名额问题作了特别规定。

我们知道,北京人民大会堂是1959年9月建成的,在这之前的第一届全国人大的5次会议和第二届全国人大第一次会议共6次会议,都是在北京中南海怀仁堂举行的。受怀仁堂场地容纳人数的限制,第一届、第二届全国人大代表总数都是1226人。据全国人大档案,第一届全国人大少数民族代表名额分配方案确定的少数民族代表名额是150人,其中朝鲜族代表4人。选举结果是少数民族代表177人,占全体代表的14.44%,这其中朝鲜族代表5人,分布在延边3人、辽宁1人、黑龙江1人。当时吉林省(不包括长春市)的全国人大代表总数只有11人,来自延边的朝鲜族代表就有3人,他们分别是中共延边朝鲜族自治区区委书记、自治区主席朱德海,延吉县英成村黎明集体农庄主席金时龙,延吉县小营村农业生产合作社主任金信淑,这说明国家对朝鲜族人民参加行使最高国家权力给予了充分保障。

在我少年时代,父亲在延边朝鲜族自治州延吉市政府工作,回到家里,有时说起政府工作会提到朱德海州长的名字,这样,我对朱德海这个名字慢慢熟悉起来。朱德海1931年加入中国共产党,“九·一八”事变后,积极参加反对日本帝国主义侵略的斗争。1945年日本投降后,按照党中央的指示,他从延安奔赴东北。延边朝鲜族自治州成立后,他是第一任州长。他为加强民族团结、推进延边的经济社会发展作出了重要贡献,受到延边人民的尊敬。

据全国人大档案记载,朱德海、金时龙、金信淑都是连任第一届至第三届的全国人大代表。朱德海是1954年第一届至1964年第三届全国人大历次会议的主席团成员,第一届、第二届全国人大民族委员会委员,第三届全国人大民族委员会副主任委员。金信淑是第一届至第三届全国人大民族委员会委员。那时,全国人大只设民族委员会和法案委员会两个常设委员会,只有少数全国人大代表能够成为这两个委员会的成员。朱德海、金时龙、金信淑担任全国人大的各种职务,体现了国家保障朝鲜族人民参加行使最高国家权力的政治安排。

朱德海代表在第一届全国人大第一次会议上发言时最后说:“我们的宪法巩固了各民族人民革命斗争胜利的成果,集中地反映了各民族共同愿望,并有力地鼓舞了各少数民族参加祖国建设事业的热情。我们决心以实际行动拥护宪法,遵守宪法,在中国共产党、中央人民政府和毛主席领导下,为完成祖国的社会主义建设和社会主义改造事业而奋斗!”

在这里还应该提到是,朱德海是新政治协商会议筹备会的代表,这个筹备会中只有6位国内少数民族代表;朱德

海还是代行过全国人大职权的中国人民政治协商会议第一届全体会议的正式代表（另有候补代表），并当选为第一届全国政协委员。中国人民政治协商会议第一届全体会议，是协商建立新中国具有伟大历史意义的会议。在这次会议上，朱德海同志代表在中国东北境内的120多万朝鲜族人民作了发言，他说，在我们中国东北境内的朝鲜族人民，能够有权利派代表参加今天全国人民的政治协商会议，来共同商讨建国大事，这对于我们朝鲜族人民，是莫大的光荣与无限的鼓舞。我们坚决拥护会议的共同纲领、中央人民政府组织法、政协组织法三大文件，并为其彻底实现而奋斗！他在发言中还强调指出，东北朝鲜族人民是中华民族构成的一个部分，是中华各族人民大家庭中的一员！因此，我们东北的朝鲜族人民，就必须永远和中国国内各族人民团结一致，为建设新民主主义的新中国而奋斗！

金时龙代表创办全国第一所农民大学

上个世纪60年代，我在延边州的延吉市上小学时，就知道金时龙这个人很有名，但不懂得什么是人民代表大会，也不知道他是全国人大代表。金时龙是全国劳动模范，是延边农业战线上的一面旗帜，他1951年创办了延边第一个初级农业生产合作社，多次受到毛泽东、刘少奇、周恩来等党和国家领导人的接见。

据1958年5月4日《人民日报》头版报道，我国第一所农民大学——延边黎明业余农业大学在同年的5月1日诞生于延边朝鲜族自治州延吉县东盛乡。这就是全国人大代表金时龙在延边州和延吉县党政机关支持、关心和有关方面帮助下创办的业余农业大学。第一批经过考试入学的51名学员，都是几年来参加农业生产的高中毕业生和参加农业生产或参加基层工作3年到8年具有高中文化程度的青年农民和乡干部。学习年限为3年，设有土壤学、农业化学、农业生产机械学等12门专业课程。据全国人大档案，当时，延边黎明业余农业大学请公社党委书记讲政治课，社长讲经营管理课，有水稻培育经验的业余大学学员讲水稻培育课，请延边农学院的教师讲授基础课，请有丰富经验的农民做生产实习指导。

据全国人大档案记载，在1960年第二届全国人大第二次会议4月8日的全体会议上，金时龙代表发言介绍了他所在的延吉县东盛人民公社农民业余教育的情况。他说，他们公社有公办全日制小学9所、初中1所、民办半日制农业中学两所（包括1个高中班），业余教育有小学130个班、初中81个班、高中15个班，业余大学1所。全社有全日制和半日制学生4601人，还有2698人参加了拖拉机、牲畜、水稻、园艺等8个业余专业技术学校的学习。全社平均每两户有3名小学生，每3户有两名中学生，每30户有1名大学生，全社出现了“人人忙生产，处处读书声”的动人景象。我在

延边20多年的生活中感受到，我国的朝鲜族是文明程度很高的民族，他们重视教育，注重礼仪，讲究卫生，能歌善舞。

用现在的话说，金时龙是认真履行代表职务的称职代表。据全国人大档案记载，他多次在全国人大会议的全体会议上发言。在1962年第二届全国人大第三次会议4月12日下午的全体会议上，金时龙代表发言介绍了他们是如何解决社员与社员之间分配上的平均主义问题、提高广大社员群众劳动积极性的。他介绍说，他们坚决贯彻各尽所能、按劳分配、多劳多得、不劳动不得食的原则，具体办法是：健全劳动组织，搞好评工记分，按活搞定额、按定额评工计酬，推行按活搞包工，并且建立责任制度和奖惩制度。在今天看来，虽然这些做法不免带有时代的烙印，但他们坚持按劳分配的原则、搞定额搞包工的做法和建立责任制的思路，仍然是值得肯定的。

据新华社2002年在延边朝鲜族自治州成立50周年时的报道，金时龙代表1954年9月到北京参加第一届全国人大第一次会议，晚宴时他所在的宴席上加了一小盘辣椒酱，这一尊重朝鲜族饮食习惯的安排细节使他激动不已。他从中体会到了党的民族政策。从这里我看到了当年全国人大的会务工作各个细节上都考虑得非常周到，这样的工作态度、工作作风，我们今天应很好地继承。

战士舍身救朝鲜族母子

《中华人民共和国第二届全国人民代表大会第三次会议文件汇编》第二册，收入了1962年的这次全国人大会议期间，来自沈阳军区的第二届全国人大解放军代表团赵兴元代表在4月13日上午全体会议上的发言。其中的一段内容引起了我的注意：“1960年10月，某部战士王少华同志，正在山上劳动，看见了一只大黑熊在追一个怀抱小孩的朝鲜族妇女，眼看这母子二人有生命危险，王少华立即冲上去，赤手空拳与大熊搏斗，当逃出的朝鲜族妇女喊来附近群众援救时，王少华同志已被黑熊扑倒在地，身负重伤。”

赵兴元代表的这段话，让我马上回想到，小时候父亲给我讲过的《延边日报》报道的解放军战士勇斗黑熊、舍身救朝鲜族母子二人的故事。那时，我还不满6岁，没上小学，只认识很少几个汉字。但《延边日报》那篇报道配发的插图战士只身与黑熊搏斗救人的画面刻在我的头脑中：一位年轻的解放军战士挥起军用铁锹，一只又胖又高的大黑熊正扑向战士，战士身后是惊慌奔跑的朝鲜族母子二人。

赵兴元代表的发言没有交待这件事情的发生地。那么，这会不会是我记忆中50多年前发生在延边朝鲜族自治州和龙县的故事呢？能这么巧吗？还是另外发生了这样雷同的事情？赵兴元又是谁呢？为什么是他在全国人大会议上讲述这个故事？

故乡情结促使我一定要搞清楚这一连串的问题。用了几天时间查阅核实相关资料，又打长途电话请在延吉市的

给特大城市人口做减法， 明清时的北京是如何破题的

文 / 姜 涛

明清时期的北京作为皇朝帝都，其城市人口都先后经历了快速增长，导致社会承载压力过重。为调控北京城市人口规模，明清两代中后期都采取过多项疏解人口措施，取得了一定成效。

据《北京志·人口志》记载，明初北京城市人口经过自发离散和明太祖强制迁徙，原元大都地区居民大量流失，只有9.6万人。此后人口恢复和增长主要得益于军卫人口和塞外军民等新移民的大量迁入。到洪武八年（1375年）为14.3万人。永乐十九年（1421年），朱棣自南京迁都北京后，依南京之例，将北京城按方位划分为东、西、南、北、中五城。随着移民政策的不断推进，北京城市人口不断增加，到嘉靖后期至万历初期，北京城市居民计约13.4万户，以每户5口人计，则明代中后期北京城总人口约68万人。如果加上驻京的军人及家眷以及居于皇城内外直接服务于宫廷的人员，万历六年（1578年）京城人口已达17.9万户、85万人。按照内外城62平方千米面积计算，城市人口密度大大增加，达每平方千米13710人。

清代建都北京，基本上沿袭了明代的城市管理制度，包括内城、外城和城属（京营四郊）三个地域单元，但顺治初定都北京即于内城“分八列旗，拱卫皇居”，并迁移内城汉人之官民商贾于外城，推行兵民分城居住。由于大量旗人内迁和北京内城被圈占，以及北京城市的发展，主要是内城八旗户口的迅速增殖。清初北京内外城人口约11.7万户，55.6万人，其中内城八旗人口计约8万户，40万人。随着政权的稳定，北京人口不断增加。据《北京志·人口志》记载，乾隆末年（1795年），北京内外城人口约15.74万户，74万人。至光绪八年（1882年）北京城市人口21.8万户，108万

人，人口密度达每平方千米17419人，形成了“户口日繁，待食者众，无余财给之，京师亦无余地处之”的局面。

为缓解京城人口增长压力，明朝廷从弘治年间开始逐步疏解京城人口，隆庆、万历年间仍继续坚持实行调控北京人口的各项措施。清朝从雍正年间至乾隆年间先后采取多项措施疏解人口。

明朝开始劝返外籍流民，整治关厢，严控占籍京城

明代朱棣称帝初期，为巩固自己的政权，曾实行移民政策，大量屯兵、屯民、屯商于北京，充实京城及京畿人口。但随着人口膨胀，那些外来移民又成了疏解对象。一是实行较为优惠的政策，鼓励移民返乡。如根据每户的人口数量及路程的远近，给予一定的盘缠（路费）和安置费等，所以不少人愿意返乡。短短几年就有不少人返回故乡，其中以来自山西的移民居多。二是整治关厢，遣散游民。《明史·食货志》载：“在地曰坊，近城曰厢。”即城门外大街及其附近地区为“关厢”，也就是泛指城门外两三里之内的居民聚集地。这些地区也是大量商贩和无业游民聚集地。从隆庆年间开始，朝廷令顺天府会同五城兵马指挥司整治关厢内外，并令所辖大兴、宛平二县配合，将整治重点锁定于永定门、德胜门、西直门、朝阳门关厢，因这四个城门处于京城的东南西北方向，城内外聚集的人员最多。特别是德外关厢，区域最大，居住人口最多。顺天府制定了相应整治政策：没有“京籍”者，须搬至离京百里之地；房子可以拆走，如愿意空手出门，可以领到一些补偿款；有“纳户执照”者（即工商执照），“营业者不得超过五人，超者裁之”。经过几年的整治，到万历初期，各关厢内外居民大为减少。

我中学同班同学到延边图书馆查到了1960年11月12日《延边日报》第三版关于这件事情的报道《徒手战黑熊，舍身救母子》后，我确认赵兴元代表所讲述的就是我记忆中这个刻骨铭心的故事。事情发生在1960年10月12日下午，地点是延边州的和龙县和龙镇公社太平管理区的山里，王少华当年20岁，是1959年入伍的四川籍战士，被救朝鲜族妇女叫金粉玉。赵兴元当选第二届全国人大代表时是中国人民解放军某师副参谋长，并连任第三届全国人大代表。赵兴元代表的发言，介绍了沈阳军区支持地方建设情况和参加抢险

救灾、舍身救人的几个生动事例，王少华救朝鲜族母子二人的事迹就是其中的一例。他在发言中说，每当祖国和人民需要的时候，虽赴汤蹈火，军队也都是勇往直前。

半个多世纪过去了，今天，我在全国人大档案中读到这个故事，勾起了我对家乡的思念。当年的年轻战士、现在已过古稀之年的王少华如今怎么样呢？被救的朝鲜族阿妈妮您现在好吗？被救的儿童应该快到耳顺之年了，你在哪里？我很想知道你们的消息。✘

（本文作者为全国人大常委会法制工作委员会原副主任）

清代前期,由于民族压迫,京畿圈地,土地兼并及自然灾害等,有大量破产农民等不断涌入北京谋取生计,致使京城人口迅速增加。清代首先对长期居住在北京的外来人口实行严格控制,按流寓人口编定保甲。租住民房的客民,必须有切实可靠的保人,也就是今天所谓的以房管人。“官府按月点卯,酌量分定日期,俾得逐一查照循环号簿,详细诘问,毋许容留来历不明之人。”其次就是遣散流民回原籍。雍正初年提出“就食京师流民,清查口数,资送回籍”,此后又规定:“闲散游荡,立宜撵逐。惟候补、候选之人,读书之人,贸易生理之人,方可听其在北京居住。”直省人民不得入居京师,便滞留、占籍于宛、大二县,造成“顺天大、宛两县,土著甚少,各省人民来京,居住稍久,遂尔占籍”的现象。这一方面限制了外城城市人口的机械增长,另一方面却加速了大、宛二县人口的机械增长。

不过,乾隆中期之后,清政府限制直省人口占籍京师的政策明显改变。乾隆初年,乾隆帝即认识到,“流民资送势亦有所难行,不如听其自为觅食谋生”。这是清政府对资送流民问题认识上的重要变化。至咸丰年间,据《清文宗圣训》载:“流民中谋生者,多系故土并无田庐依倚之人,而必抑令复还,即还其故乡,仍一无业之人耳。”据此推断,自乾隆中期开始,即逐步放松了对流民的驱逐,也就造成了流民在京谋取职业、占籍北京外城的机会。当时,除京畿移民之外,来自山东、山西以至南京等地的谋生者颇多。

清代限制致仕官员胥吏寄籍京城,鼓励返乡养老

清代还有一项针对特定官员胥吏群体的疏解措施。康熙中期规定,凡京官革职、休致、解任,严催起程。后来虽对解任、休致、丁忧官有所其自便的宽容政策,但事实上囿于成例,即使留居京师,亦多占籍大、宛二县。故至乾隆中,“大、宛等县,多士云集,土著寄居,不免搀杂”。至于各部院衙门书吏,五年役满考职后,即严催回籍;若潜匿京城或私自来京均要问罪,遂成为一项制度。

清朝退休制度规定,年满60岁的官员即可退休。退休官员一般均回原籍养老,仅有少数高级官员可留住京城,但不少人不愿离京返乡。例如,广西临桂(今桂林)人陈宏谋奉调进京历任吏部尚书、工部尚书、协办大学士,最后官至东阁大学士,于乾隆三十六年(1771年)因病且年事已高辞官,但想留在京城久居。乾隆皇帝亲自劝其返乡,并设酒席为其饯行,同时令其回乡所经过之处地方官员要在20里内料理护行。陈宏谋深感皇恩浩荡,10日后带着家眷及佣人30余口返乡。乾隆帝此举使不少退职、辞职官员打消了留京久居的念头,纷纷离京返乡。这些出自政治原因的政策,同样减缓了京师城市人口的机械增长。

明弘治年间开始外迁驻军兵力,减轻京城人口供养压力

明代永乐至宣德年间,大量卫所军士迁居京师,导致北京城市人口剧增。为疏解城市军事人口,加强外国防御,弘治年间开始外迁京城及京畿卫所军士,实行边戍屯居。在长城沿线设置九个军事重镇(亦称“九边”),后又在北京西北增设了昌平镇和真保镇,统领大批卫、所的官兵保卫边防。他们大多亦兵亦农,战时打仗,平时从事种植和畜牧业生产。京郊及周边地区以“营”“堡”“卫”等而称的地名,相当一部分与当年的卫所军士迁离京师、戍边屯居有关。

清代雍正二年(1724年)开始外迁八旗兵丁及家眷。一是逐步放松对京师旗下官兵严格集中聚居的管理,按镶黄、正黄、正白、正红、镶白、镶红、正蓝和镶蓝等旗分别建房于城郊,迁移部分内城兵丁携眷分驻。至乾隆中期,清政府于四郊建造营房累计达4.8万多间,派驻京师八旗子弟人口总计约8万余,连同家眷共约9万余人。如乾隆十四年(1749年),于香山设立健锐营,常规编制2000多人,另有家眷等。乾隆三十五年(1770年),设蓝靛厂火器营,有各种营房、官房1700多间。

二是外迁闲散旗人移驻京畿或东北屯种。雍正二年(1724年),以京畿新城、固安官地341顷制为井田,令无业旗人屯种。乾隆二十一年(1756年),再次疏解闲散旗人,原定计划三千户,分为六旗,每年派遣一旗,每旗500户,仍是按旗摊派,而且规定要“择其族众,有眷属者拣派”,眷属一律不准留京。从《清实录》记载看,从北京迁往拉林(今黑龙江省五常市)、阿勒楚喀(今哈尔滨市阿城区)的京旗闲散人共有3000多户,以每户5口计,共1.5万人。

三是将部分汉军旗人“出旗为民”,占籍州县。康熙后期,即已准许部分汉军旗下壮丁“出旗为民”,但数量较少。至乾隆初期,不仅汉军旗下壮丁,而且连同汉军八旗兵丁自身在内,均成为出旗为民、占籍州县的对象。清末,京师八旗人口的贫困化,迫使清政府进一步放松对京师旗人的禁锢,规定“八旗准出外贸易及在外寄籍”,且“准与该地方民人互相嫁娶”。对京师旗人“弛宽其禁,俾得各习四民之业,以资其生”的政策,不仅改变了京师旗人“不士、不农、不工、不商”,依赖国家粮饷生计的状况,而且也达到了疏散内城旗人、减轻清政府财政与经济压力的目的。

这项措施为缓解明清时期京师人口压力,发挥了积极作用,产生了良好效果。在当时的历史条件下,这些措施的制定和实施,应是北京古代城市发展史上的创举。

总体上看,明清时期北京城市人口的疏解之策,有效缓解了城市承载压力,发挥了积极作用,对于今天我们疏解北京人口,尤其是城区人口具有重要的借鉴意义。✘

(本文作者为中国社会科学院近代史研究所研究员,中国社会科学院博士周进对本文亦有贡献)

德国的护理保险法

文 / 赵立新



图 / 视觉中国

德国是世界上社会保险最发达的国家之一,也是第一个以社会立法形式实施社会保险的国家。1994年德国颁布的《护理保险法》(1995年1月1日正式实施),是继养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险四大社会保险法之后的第五大支柱保险立法,这既是德国社会保障发展史上的一个重要事件,也是世界老年护理领域的里程碑,对多国护理保险立法产生了重要影响。

一、德国《护理保险法》制定的背景

自20世纪70年代末开始,德国需要护理的人数随着人口老龄化程度的提高急剧增加,护理保障的根本改革势在必行。到80年代后期,在大约37万高龄老年人中有近70%生活相当困难,无法支付医院或护理院日益增加的高昂费用。进入90年代,问题更加严重。以1994年为例,当时在各种护理设施中接受护理的人数达45万人,在家庭接受护理的更是多达120万人,二者之和占德国当时总人口的2%,而同期有护理需求的人更多。据统计,1995年65岁以上老年人口中的15%以上有护理需求。另一方面,虽然德国人的传统家庭护理意识较强,但由于家庭规模的缩小及女性就业者的增多等原因,导致家庭护理能力明显降低,由国家或社会来承担这一责任的必

要性进一步加大。特别是20世纪90年代后,与急速增长的护理需求相比,护理供给不足的状况更加明显。

与此同时,在护理费用的负担上,根据德国传统的社会保险制度,大部分主要依靠社会救助。特别是在护理设施中接受护理的情况下,如果自己不能筹措护理费用,只能依靠护理救助。这就加大了负责社会救助的州和地方自治体的财政负担。实际上,在20世纪80年代,在护理设施接受护理的人80%以上都是护理救助的受给者,在社会救助预算中,护理救助支出增加了2倍。这样,本来是为救助个别贫困者的制度却变成了社会保障体系的重要组成部分。实际上,护理行为和治疗行为很难明确区分,很多需要长期护理者进入医院接受治疗,形成所谓的“社会住院”现象,从而加大了疾病保险财政的负担。因此,正是需要护理的深刻问题以及供给体制的不足,使得德国护理保险制度的建立势在必行。

在有关护理问题的争论中,众多社会团体、学术界、政党、联邦政府和各州及地方政府几乎都参与了这场讨论,讨论主要集中在保险的覆盖范围、服务种类、支付方式和支付内容等方面。最后确定了四种基本模式:(1)制定联邦政府给付法案,由国家财政负责支付;(2)在社会保险的范围内筹集资金,扩充使用疾病保险给付;(3)在社会保险的范围内筹集资金,在

疾病保险之下设立独立的护理保险；(4)通过自愿或法律强制，由私人护理保险公司实施。

经过激烈的讨论，联邦政府最终采纳了在社会保险范围内筹集资金的第三种方式，但由于该种方式雇主的负担较重，遭到了经济团体和部分联合执政党的反对，因此，在法案的制定过程中，在措施上减轻了雇主的负担，即规定雇主负担部分和雇员负担部分大致相等。

1995年1月，经过20年的争论，德国的《护理保险法》终于得以实施，尽管对护理各方来说该法还存在很多问题，但它是德国社会保障制度的一次重大变革。

二、德国《护理保险法》的主要内容

1. 护理保险的原则与对象

根据德国《护理保险法》的规定，采取“护理保险因循医疗保险”的原则，即所有法定医疗保险的投保人都要参加法定护理保险（覆盖了德国总人口的92%），自愿投保人可以选择私人护理保险（约占总人口的7%）。

在保险费的缴纳中，国家官员、法官和职业军人等由国家负责，他们患病和需要护理时有专门人员负责并承担有关费用，除此之外的所有公民则纳入法定护理保险体系，对于工作时间最长不超过两个月的人，或者每星期工作不足15小时，并且在原联邦州月工作仅为15小时，且在原联邦州月收入在610马克以下或在新联邦州月收入520马克以下的人，不需交纳保险费，学生的临时性工作也不需要交纳这种保险费。

2. 保险主体及其筹资

德国的长期护理保险是一种义务保险，法律规定参加每个法定医疗保险的人在其法定医疗保险机构参加护理保险，而购买私人保险的人则必须参加一项私营护理保险。根据德国的健康保险制度，德国公民可以向公共疾病基金（收入在一定限制水平线以下的雇员及其家庭成员）或者私营健康保险公司（收入在一定限制水平线以上的雇员及其家庭成员）缴付保费参加强制性长期护理保险，而公民的收入水平决定其参加何种筹资安排方式。

3. 护理需求的分类

需要护理的人一般是在日常生活中持续依靠他人协助饮食起居的人，需要帮助的范围包括个人卫生、日常活动、饮食、家务劳动等。

在保障参保人得到便利的长期护理服务的前提下，为了更好地节约卫生资源，提高效率，确定合理的长期护理费用偿付方式和偿付比例，首先要评估病人所需的护理服务等级。由于长期护理保险基金的偿付同时面对参保人和长期护理服务机构，必须同时针对双方来确定适当的长期护理费用收费标准。德国的公共疾病基金下辖有一个医疗服务机构，它的职能是评估其成员（病人）所需的护理服务等级，私营健康

保险中也有类似的机构。两个机构使用同一套评级标准，根据德国的长期护理制度规定，在评定病人所需的护理等级时，根据护理需求程度和护理类别，将护理服务分为三个等级，依照护理服务等级及护理人员或机构的等级确定护理服务的收费标准。

非正式的和专业的护理服务可以在被保险人的家中进行，根据德国的长期护理法规定，如果家庭护理不能满足被保险人的护理需求，被保险人有权选择半护理院式的护理方式，也就是在护理院接受白天护理或晚上护理。

4. 护理保险的给付

护理保险的给付包括两大部分，一是给需要护理者的保险给付，二是对护理者的保险偿付。

需护理者的保险给付主要包括家庭护理给付、临时住院护理给付、住院护理给付三类，同时还有现金补贴。截止到2005年年初，德国参加法定及私人护理保险者已分别达7137万人和848万人，享受护理者达181万人次。

对护理人员的保险偿付主要包括社会保险和护理培训。家庭护理一般由家庭成员或志愿者提供，提供家庭护理意味着护理者必须放弃自己的全部或部分工作，这不会失去或减少收入，且不能享受养老保险的承保，在该种情况下，护理保险机构为这些人支付法定养老保险金，同时适用劳动保障及失业保险等法律，其补助额度由患者需护理的程度、类别及可以享受的护理水平等因素决定。这主要是鉴于家庭护理的无偿性和重要性，一方面对家庭护理劳动价值正当性予以承认，另一方面也是家庭护理优先思想的反映。

5. 护理保险的实施状况

德国的护理保险是逐步实施的，即1995年1月1日护理保险法正式实施后，开始接受家庭护理给付的申请、审查和认定；同年4月1日起，开始提供与家庭护理有关的保险给付和服务，这是第一阶段。从1996年7月1日起，开始提供与住院护理有关的保险给付和服务，此为第二阶段。

在新制度导入之初，短时间内涌入了大量的申请，审查滞留和处理延误经常发生，但1996年以后，逐渐转入平稳状态。在受理的申请件数中，有大约25%被退回。从整体给付状况来看，在1996年，给付总数达到将近155万人。其中，家庭护理给付占75.1%，住院护理给付占24.9%。在选择现金给付或实物给付中，选择现金给付的人数较多。以1996年为例，接受现金给付的（含两种给付组合，其中现金给付占50%以上者）一类护理者中占88%，二类护理者中占85%，三类护理者中占80%。今后，随着家庭护理服务供给体制的整顿和充实，需要护理者的选择可能会逐渐转向实物给付。

6. 责任范围

(1) 家庭护理

家庭护理包括非正式护理服务和专业的家庭护理机构上

门提供护理服务,其护理服务提供方可以是家人、朋友或健康护理专业人员等。接受长期家庭护理服务的病人有权决定保险金的给付方式:实物给付或是现金给付,后一种给付方式设置有赔付限额也就是最高限额,该限额根据护理等级不同而有所差异,但都比照相应护理服务等级确定。

(2) 住院护理

顾名思义,住院护理就是在护理院接受正规的护理服务,其护理服务提供方为专业护理人员,对于所有在护理院接受护理服务的病人来说,都能获得一定数额的保险金。根据德国强制性长期护理保险制度的规定,只允许被保险人将这些保险金用于支付护理服务的费用,而不能用于支付床位费和膳食费,同时可将部分养老金作为额外的保险费支付给护理院,以补偿护理院翻新、设施更换等的费用。

三、德国《护理保险法》实施的意义及其问题

1. 制度实施的意义

1994年颁布的《护理保险法》,使德国的护理事业发生了很大变化,主要表现在以下方面。

(1) 德国的护理法律体系更加完备

德国最早颁布的护理法律可以追溯到1938年的《护理法》和1939年的《婴儿和儿童护理法》,从此,护理职业在德国得到法律认可。1966年德国又颁布《护理教育法》,1985年颁布《护士执业法》,这些法律对德国护理事业起到了促进作用。《护理保险法》实施后,《护士执业法》仍是护士从业的蓝本,目前,这两部法律构成了德国护理事业的基石。

(2) 增加了护士就业人数

护士就业人数的增加是《护理保险法》实施后的最明显结果。据保险公司的估算,这个法规为护士增加了2万个新的就业岗位,也为护士建立自己的家庭护理机构铺平了道路。《护理保险法》颁布前,德国的护理行业并不吸引就业,这与护士的工资较低与工作很辛苦有很大关系。《护理保险法》保证了护理费用的来源,提高了护士的收入,同时,由于护士人数的增加,护士的工作量得以减轻,对工作的满意度也随之上升。近几年,青年学生申请接受护理教育的人数直线上升,护理队伍的稳定进一步适应了德国人口老龄化对护理的需求,而德国护理保险的广覆盖性也客观上要求有一支庞大的护理队伍为之配套服务。

(3) 护理管理水平得以提高

《护理保险法》的颁布对护理职业提出了更高的要求,德国医院护理管理组织相当严密,医院设立护理院长或护理部主任,只有接受过护理高等教育和管理专业训练的人才才有资格担任。护理人员除护理院长(主任)外,还有护士长、高级护士、注册护士、助理护士4个级别,注册护士以上资格的护理人员才能直接护理患者,助理护士只能为护士或医师做一些

准备和协助配合工作。按照规定,住院护理的3类护理患者除护理时间不同以外,护、患比也很不相同。另外,护理管理的监控系统也很先进,各病区都有终端与主机联网,护理院长或主任每天都要审阅各科室的护理信息,还可随时开通监控电视系统观察各科室护士的工作情况,并能与各病区双向交流,应病区护士长要求及时调配护理人员等。

(4) 减轻了政府和受护理者家庭的负担

长期护理保险制度的实施大大减轻了社会团体和州政府的财政压力,也使更多需要长期护理服务的老人能安享晚年。在制度实施之前,大约有80%接受护理院护理的老人无法支付全部的护理费用,现在这一数字已大为降低。目前,德国的强制性长期护理保险在财政方面运作良好,但为了应对未来的银发浪潮,德国管理当局希望逐步提高雇员和雇主的缴费比例,从现在的1.7%逐步增长至2030年的2.4%,这主要是因为2030年,60岁以上的老人预计将达到德国总人口的35%。

总之,从德国的强制性长期护理保险制度的运行情况来看,整体上是成功的,但是我们也应该看到,这一制度仍然面临一些挑战。

2. 护理保险制度面临的挑战

就目前而言,德国的护理保险制度面临以下几方面的挑战。

(1) 护理认定标准。从审查和认定的结果来判定需要得到的护理级别及退回件数比例来看,各州之间存在明显的差别。

(2) 多种护理保险给付之间的选择与管理。上述给付的基本构成,今后随着供给体制的改变和需要护理者的选择会发生一些变化,这虽然会促进供给体制的竞争和提高效率,但同时也对需求与供给的平衡和护理供给的管理带来挑战。

(3) 保险财政的问题。保险财政的健康运行是制度正常运行的必要条件,但就目前来看,护理保险制度的建立对国民经济、医疗保险财政和地方财政的影响仍很不确定,随着支出的增长,如果不提高保险费,财源筹集是一项重大问题。

(4) 护理保险给付与其他保险给付的关系。这主要涉及与医疗保险和社会救助等的关系。就前者而言,主要涉及医疗与护理的边界(所谓治疗的护理)费用负担、由长期疗养向需要护理者的转换程度等问题,这不仅涉及今后护理保障的理想运行,还会影响到疾病保险财政和医疗供给体制。

总之,作为世界上最早建立社会保障制度的国家,德国于1994年又率先制定了《护理保险法》,法律规定了通过保费和课税方式实行公共护理保险,从而部分地实现了护理费用的社会化,基本上解决了老年护理的费用及社会问题。★

(本文作者为河北师范大学法政与公共管理学院教授)

让为官不为者无位

文 / 张新峰



图 / 视觉中国

清代官员纪晓岚在《阅微草堂笔记》中曾讲过一个很有意思的故事。故事说,有一个碌碌无为的庸官死后去见阎王,说自己所到之处只饮一杯水,不收一分钱,自认无愧对鬼神。阎王训斥说:“如果这就是好官,那在大堂上摆一尊木偶,连水都不要喝,岂不比你更好?你为官三年,处处考虑如何保全自己,躲事避责,毫无政绩,负民负国,难道你是好官?”故事虽然简短,却透射着最为朴素的道理:在其位就该谋其政,在其岗就必须尽其责。为官就该奋发有为,碌碌无为切莫为官。

党的十八大以来,中央以雷霆万钧之势高压反腐、严惩“四风”,全国纪检监察机关共立案100多万件,200多名中管干部因腐败问题被审查,累计查处违反中央八项规定精神问题15万多起、处理20多万人。腐败蔓延势头得到有效遏制,反腐败斗争压倒性态势已经形成,不敢腐的目标初步实现,不能腐的制度日益完善,不想腐的堤坝正在构筑。在当前反腐高压态势之下,管党治党管吏治越来越严,对腐败分子的震慑作用充分发挥。但从新闻报道看,以庸政、懒政、怠政等为代表的作为不担当现象依然存在。

这些不作为不担当的党员干部,有的拿着工资不干事,还自诩为“无为而治”;有的善于“打太极”,将明哲保身奉为经典,习惯当“中转站”、做“传声筒”;有的工作不上心,满足于占位子、混日子、守摊子,遇事能推就推,能拖则拖;有的能力“余额少”,素质“缺口大”,门好进,话好听,就是不办事;有的见到困难躲起来,遇到矛盾绕着走,到点上班,打卡下班,喜欢做“孙连成式”的干部;还有的习惯于以会议贯彻会议,以文件贯彻文件,大搞文牍主义、形式主义;等等。就是没有实干思维,看似层层落实,其实层层落空。这些庸政、懒政、怠政行为不仅贻误了一个地方、一个部门的发展机遇,也严重啃食了群众的获得感,其危害不容小觑。

古人有言,“士不言政,则失其天下之责。”老百姓也讲得好,“当官不为民做主,不如回家卖红薯。”各级党员领导干部是党的路线方针政策的制定者、组织者和执行者,肩负着“为官一任,造福一方”的沉甸甸的责任使命。党和人民把权力交给各级党员干部,是信任更是责任。党员干部无论职位高低、权力大小,都应该勇于担当、积极作为。1957年3月,毛泽东同志指出:“共产党就是要奋斗,就是

要全心全意为人民服务,不要半心半意或者三分之二的心三分之二的意为人民服务。”习近平总书记在接受外国记者专访时,也曾深情地说:“我的执政理念,概括起来说就是:为人民服务,担当起该担当的责任。”新时期,从焦裕禄到谷文昌,从杨善洲到沈浩,从牛玉儒到卢玉宝,哪一个党员干部不是在为人民办实事、做好事、解难事中受到了人民群众的衷心爱戴?“群众心里有杆秤,那砣是老百姓。”党员干部若只想做“只微笑不办事”的“逍遥官”“太平官”“木偶官”,为官不为要你何为?为官无为又岂能给你留位?

历尽天华成此景,人间万事出艰辛。人世间所有的美好都是通过实干取得的。纵览我们党90多年来的辉煌历程,我们党之所以能够由小变大、由弱变强,之所以能在革命、建设、改革的道路上无往不胜、越走越远,不是等出来的,不是看出来的,而是一代又一代的共产党人接力干出来的。从1935年毛主席提出的我们中华民族“有自立于世界民族之林的能力”,到邓小平同志提出实现现代化是“决定祖国命运的千秋大业”,一直到以习近平同志为核心的党中央接过历史的接力棒,“继续为实现中华民族伟大复兴而努力奋斗,使中华民族更加坚强有力地自立于世界民族之林”,中国共产党人以实干赢得未来的初心从未改变、信念从未动摇。尤其是党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央以强烈的历史责任感、深沉的使命忧患感、顽强的意志品质,带领全党全军全国各族人民爬坡过坎、攻坚克难,战胜了一个又一个艰难险阻,取得了一项又一项辉煌成就。究其根本,就是勇于担当、敢于作为、成于实干。

逆水行舟用力撑,一篙松劲退千寻。当前的中国,正处于改革攻坚期、发展关键期、社会转型期,我们正在进行具有许多新的历史特点的伟大斗争,面临的国际国内环境异常复杂,面临的挑战困难前所未有,从改革发展稳定,到内政外交国防再到治党治国治军,我们的任务十分艰巨繁重,更加需要各级党员干部“撸起袖子加油干”,而不是“翘着大腿坐等看”。习近平总书记曾指出,“干部干部,干是当头的,不能只想当官不想干事,只想揽权不想担责,只想出彩不想出力。”党的十八届六中全会审议通过的《中国共产党党内监督条例》明确规定,有权必有责、有责要担当、失责必追究。仅2016年一年,全国就有990个单位党组织和1.7万名党员领导干部被问责。这些案例和数据透露出强烈的政治信号:党中央对问责是动真格的,失责必问、问责必严已经成为常态。“制度就是铁,谁碰谁流血”,在全党上下凝心聚力、真抓实干、共谋复兴的关键时期,谁还妄图做为官不为的“逍遥官”“太平官”“木偶官”,谁就要付出该付的代价。

先贤说:“善治病者,必医其受病之处;善救弊者,必

塞其起弊之原。”治国必先治党,治党首在治吏。习近平同志在调研时曾指出:“当年党中央离开西柏坡时,毛泽东同志说是‘进京赶考’。60多年过去了,我们取得了巨大进步,中国人民站起来了,富起来了,但我们面临的挑战和问题依然严峻复杂,应该说,党面临的‘赶考’远未结束。”我们党长期治国理政的经验告诉我们,任何时候都不能忽略和忽视对庸政、懒政、怠政现象的治理。为官不为现象之所以频频发生,既有干部作风问题,也有体制机制原因,还有监督问责滞后等各种复杂因素,所以治理各种不担当、不作为,必须如大禹治水那样,因势利导、疏堵结合、综合施策、标本兼治。

唯物辩证法认为,内因是事物变化发展的根据。为官不为归根结底还是党员干部自身出了问题。各级党员干部牢记责任使命,善于从中华优秀传统文化、革命文化、社会主义先进文化中汲取丰富营养,以先进典型为镜,强化宗旨意识、增进为民情怀、树立实干导向,始终保持积极向上的精神状态和实干苦干的竞进姿态。同时,古人讲,“用一贤人则群贤毕至,见贤思齐就蔚然成风。”榜样的力量是无穷的,要树立鲜明的选人用人导向,将那些敢于担当、勇于负责的“老实人”选出来、用起来,形成强烈的正能量示范效应,让干得好的干部政治上有舞台、经济上得实惠、精神上有荣誉,让各种“逍遥官”“太平官”“木偶官”混不下去、没有市场。

当年,“文革”后复出的邓小平曾语重心长地指出:“我们过去发生的各种错误,固然与某些领导人的思想、作风有关,但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。”事实的确如此,制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。人管人、累坏人,制度管人管灵魂;人喊人、喊不动,机制调动积极性。所以,坚决整治各种为官不担当、不作为的人和事,既要思想上重视,坚持划好高线、正面倡导,也要制度上发力,始终坚守底线、负面“激励”。要建立和推行党员干部权力清单、程序清单和责任清单的行政权力运行机制,全力压缩推诿扯皮空间。同时要不断完善政绩考核和干部评价机制,坚持从政绩考核导向、考核评价指标、政绩考核内容、责任追究等多个方面改进领导干部政绩考核标准,建立全面完善的政绩考核体系。用科学的政绩考核“指挥棒”引导党员干部将心思用在为民服务、干事创业上。

没有问责,责任就落实不下去。动辄千遍,不如问责一次。各级纪检监察机关也要敢于“扮黑脸”,要加大监督执纪问责力度,对不担当不作为的人和事,要像严惩腐败一样坚持“零容忍”,按照党规党纪和干部任免规定坚决打板子、挪位子、摘帽子,让广大党员干部在严厉问责中受到警醒和触动,进而逐步铲除滋生庸政、懒政、怠政的土壤。■

多措并举 打造服务非公经济“广东模式”

广东省人民检察院



广东省人民检察院联合省工商联与非公企业代表座谈

广东是民营经济大省，2016年，全省民营经济增加值突破4万亿元，同比增长7.8%，占全省比重53.6%，单位规模、就业人员均占全省半壁江山以上。2016年以来，广东省检察院充分发挥检察职能，依法促进和保障非公有制经济健康发展，出台服务保障非公有制经济健康发展“15条意见”，进一步推动“亲”“清”新型政商关系的构建，打造服务非公经济“广东模式”。

“15条意见”切中民企痛点

“全省检察机关深刻认识到，保障和促进非公有制经济健康发展，既是贯彻落实中央、最高检和省委部署要求的实践体现，更是检察机关义不容辞的法律责任。为此，我们一方面采取加大对非公企业财产权、知识产权司法保护力度，严打涉及非公企业的各类刑事犯罪等举措，为他们营造安定的营商环境；另一方面，检察机关着力改进办案方式方法，坚决防止因办案不当加剧企业生产经营困难，坚决防止出现‘案件办了、企业垮了’的情况。”广东省检察院检察长郑红说。

在最高检出台《关于充分发挥检察职能依法保障和促进非公有制经济健康发展的意见》后，广东省检察院在落实最高检“18条意见”的基础上，结合广东省情，第一时间出台服务保障非公有制经济发展“15条意见”。

广东省检察院副检察长袁古洁透露，自2016年3月起，省检察院联合省工商联，先后到珠海、佛山、省工商联等地调研，走访参观非公有制企业，广泛听取60多名全国、省人大代表、政协委员以及非公有制企业代表的意见建议。广东省检察院进行认真梳理，在此基础上出台了“15条意见”。

“重点解决非公有制企业普遍反映的市场准入存在障碍、创新创业政策难落地，存在利用黑恶势力索要财物等问题。”

严格把握罪与非罪的界限

非公企业与国有企业不同，一旦企业负责人涉案被查处后，可能面临银行催贷款、家属闹财产纠纷、企业运转失效倒闭，大批员工下岗等问题。广东省检察院的“15条意见”明确，全省检察机关在对非公有制企业执法办案时，要严格区分“五个界限”，即严格区分经济纠纷与经济犯罪的界限，个人犯罪与企业违规的界限，企业正当融资与非法集资的界限，执行和利用国家政策谋发展中的偏差与钻改革空子实施犯罪的界限，合法的经营收入与违法犯罪所得的界限。

“区分‘五个界限’彰显执法有据有度，体现了检察机关严格依法办案、服务人民群众的出发点，有效维护了非公企业合法权益，保障了经济社会发展。”致公党省委会专职副主委、省人大常委会委员吴毅对此高度评价。

主动提供优质法律服务

延伸检察职能，主动为非公有制企业提供优质法律服务，是广东检察机关保障非公有制经济健康发展的又一有效措施。

袁古洁介绍，首先是检察机关主动

加强与各级工商联、行业管理部门、行政执法机关的密切联系。“15条意见”下发不久，东莞市检察院就走进东莞市工商联及部分企业，到第一线了解企业的司法诉求。按照企业的实际需求，东莞市检察院随即开展检察官进企业活动，采取普法讲座、释法说理、警示教育等方式，帮助和促进非公有制企业、非公有制经济人士强化法治意识和风险防范意识。

同时，广东省检察机关还拓展服务非公有制企业“绿色通道”。如茂名市检察院利用检察门户网站的“约见检察官”板块功能和“代表委员直通车”板块功能等方式，建立非公有制经济人士与检察机关的无障碍沟通渠道。

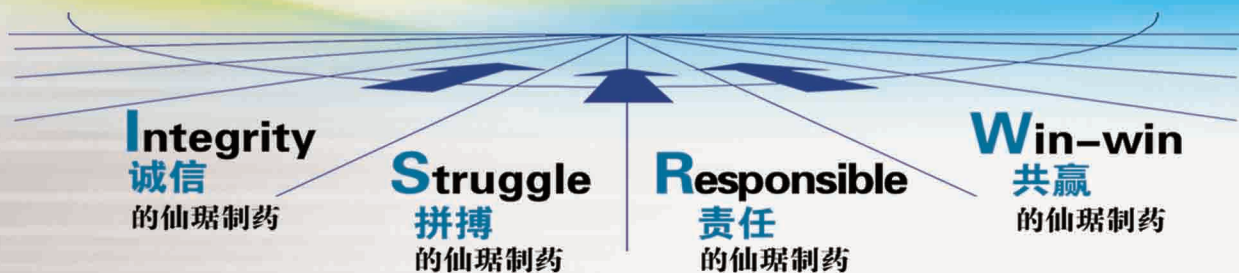
2017年，广东检察机关将继续深化对非公有制经济的平等保护，综合发挥保护、教育、监督、预防、打击职能，坚持需求导向、问题导向、效果导向相统一，精准发力，为非公有制经济健康发展提供有力司法保障，让非公有制经济平等共享法治春天。



广东省人民检察院检察长郑红到非公企业调研



广东省人民检察院邀请部分全国人大代表视察检察机关服务保障非公经济健康发展工作情况



浙江仙居制药股份有限公司

ZHEJIANG XIANJU PHARMA CO.,LTD

浙江仙居制药股份有限公司 (股票代码: 002332) 前身为仙居制药厂, 创建于1972年, 是国内规模大、品种全的甾体药物生产厂家。公司总股本 61080.8111 万元, 占地面积净 650 亩, 现有员工 3900 余人, 其中技术人员占 17%, 销售人员占 35%, 是原料药和制剂综合生产厂家。

仙居制药愿景: 整体实力进入全国制药企业50强; 在妇科、麻醉科治疗领域成为中国的领先企业; 在甾体药物领域成为国际知名企业。

仙居制药使命: 您的健康与快乐, 我的真诚与责任。

仙居制药的核心价值观: 个人价值在实现企业价值和社会价值过程中得到体现。



晋绥边区纪念馆



四八烈士纪念馆



碛口古镇

英雄

吕梁

山河多娇
LV LIANG



北武当山全景