

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2017年7月20日出版
第14期 总第434期

全国人大常委会机关刊物



特稿 跨越时空的深厚友谊 面向未来的战略伙伴

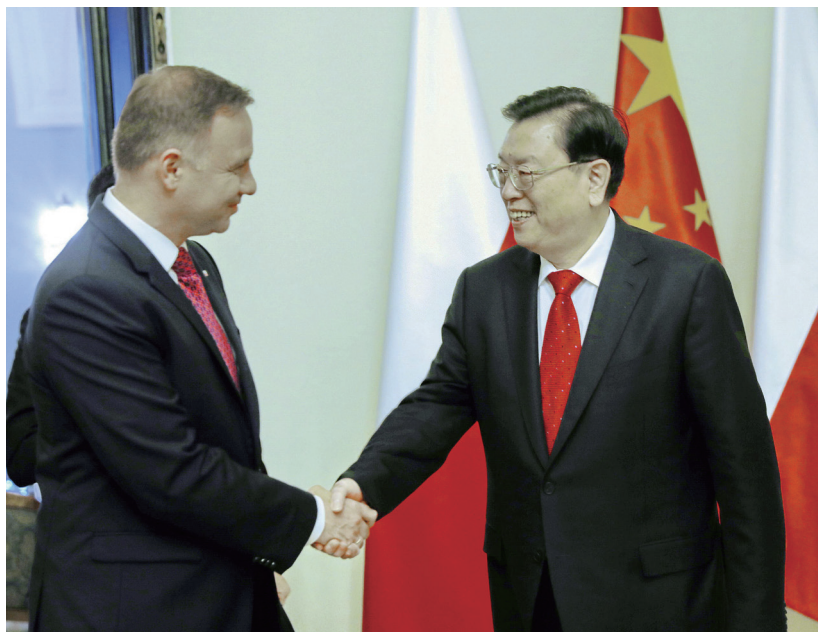


邮发代号:2-18
国内刊号:CN11-3442/D
国际刊号:ISSN1671-542X

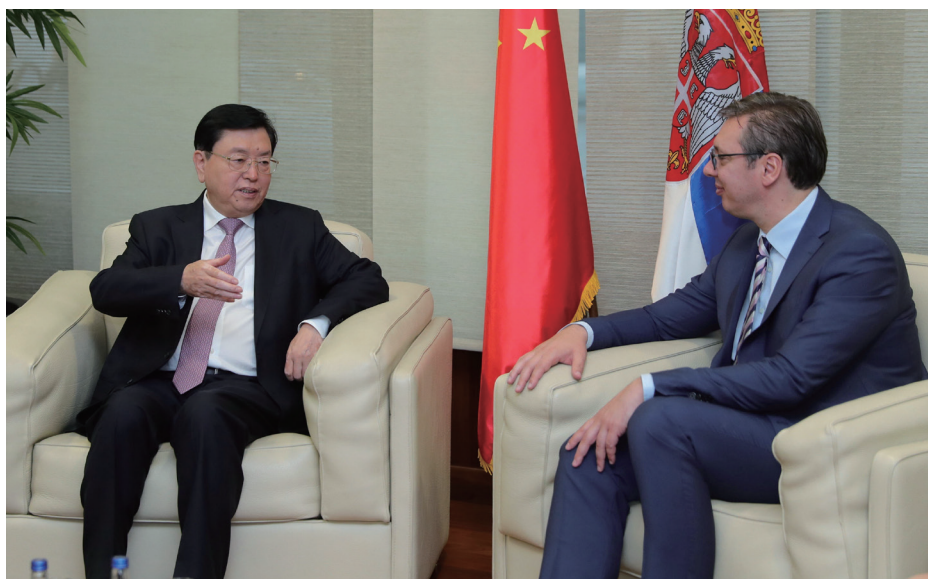




7月10日至12日，应葡萄牙议长罗德里格斯邀请，张德江委员长对葡萄牙进行正式友好访问。这是7月12日，张德江在里斯本会见葡萄牙总统德索萨。摄影/马占成



7月12日至16日，应波兰众议长库赫钦斯基邀请，张德江委员长对波兰进行正式友好访问。这是7月16日，张德江在华沙会见波兰总统杜达。摄影/鞠鹏



▲ 7月13日，张德江委员长在华沙出席中国—波兰“一带一路”暨物流基础设施投资论坛开幕式并致辞。摄影/马占成

◀ 7月16日至19日，应塞尔维亚国民议会议长戈伊科维奇邀请，张德江委员长对塞尔维亚进行正式友好访问。这是7月18日，张德江在贝尔格莱德会见塞尔维亚总统武契奇。摄影/鞠鹏

让党性在人大工作中绽放

“两学一做”学习教育是加强党的思想政治建设的一项重大部署,是协调推进“四个全面”战略布局特别是推动全面从严治党向基层延伸的有力抓手,是巩固党的执政地位的内在要求,更是实现中华民族伟大复兴的政治保障。

在全国人大机关开展“两学一做”学习教育,意义特别重大。我们知道,人大工作具有很强的政治性、政策性和法律性。只有坚持党的领导,才能保证人大工作始终坚持正确的政治方向,才能保证人大工作不断焕发生机和活力,才能保证我国的人民代表大会制度不断发展完善。而开展“两学一做”学习教育,就是要通过学习党章,学习习近平总书记系列重要讲话精神,强化党员意识,增强党性观念,使每一位在全国人大机关工作的党员干部做到在党爱党、在党言党、在党忧党、在党为党,把党的路线、方针、政策贯彻到具体工作中,让党性在人大工作中绽放。

自“两学一做”学习教育开展以来,全国人大常委会领导同志高度重视,张德江委员长、李建国副委员长、王晨副委员长兼秘书长作出重要指示和批示,提出明确要求。机关党组认真研究部署,强化责任落实,精心组织实施。机关各级党组织把开展“两学一做”学习教育作为重大政治任务,作为履行主体责任的重要内容抓紧抓好,确保学习教育取得实效。

“教者,效也,上为之,下效之。”好的榜样,是最好的引导;好的楷模,是最好的说服。在“两学一做”学习教育中,常委会领导同志率先垂范,充分发挥带学促学的作用。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江,中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长李建国,以及全国人大常委会副委员长王晨、沈跃跃、吉炳轩、张平、向巴平措、艾力更·依明巴海等常委会领导同志先后以普通党员的身份参加了所在党支部的学习讨论并讲党课。王晨副委员长兼秘书长还先后主持了20多次机关党组理论学习中心组集体学习。

在常委会领导同志的带动下,全国人大机关各级领导干部以上率下、行之以躬,形成了上行下效、整体联动的总体效应,推动了全机关学习教育的深入开展。

一年多来,从常委会领导同志带头讲党课,到机关党组理论学习中心组学习经常化;从充分发挥“关键少数”带头作用,到全体党员踊跃参加;从依托“三会一课”、充分发挥党支部作用,到不断丰富学习教育内容、创新学习

教育形式;从强化问题导向、以解决问题为牵引,到落实巡视整改要求、不断把学习教育引向深入;从坚持两手抓两促进,到用学习教育成果指导工作实践……“两学一做”学习教育在全国人大机关全面铺开、稳步推进、成效显著,真正实现了全覆盖、常态化、重创新、求实效。

“两学一做”学习教育使全国人大机关广大党员干部经历了一次深刻的思想洗礼,精神面貌焕然一新,素质能力明显提升。大家纷纷表示,要把“两学一做”学习教育成果转化为动力,以更加饱满的热情投入到工作中,充分发挥集体参谋助手和服务保障作用,推动人大工作再上新台阶,以优异成绩迎接党的十九大胜利召开。

“两学一做”所包含的教育内容不仅是党员干部当下的“必修课”,更是终生的“基本功”。因此,“两学一做”力不能减、劲不能松,学习教育应该永远在路上。

2017年2月,党中央作出推进“两学一做”学习教育常态化制度化的重大决策。全国人大机关党组多次召开会议,进行专门部署。5月26日,王晨副委员长兼秘书长在主持机关党组理论学习中心组集体学习时指出,我们要以推进“两学一做”学习教育常态化制度化为契机,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,特别是关于社会主义民主法治建设、人大制度和人大工作的重要论述,紧密联系服务全国人大及其常委会中心工作,切实把思想和工作摆进去,组织动员机关各级党组织和全体党员干部进一步振奋精神、凝聚力量,把学习成果转化为当好参谋助手、做好服务保障、推动事业发展的责任担当,立足岗位,积极作为,为圆满完成本届全国人大及其常委会各项目标任务作出更大贡献,以优异成绩迎接党的十九大胜利召开。

6月以来,张德江委员长、王晨副委员长兼秘书长、沈跃跃副委员长又先后参加所在党支部组织的党员活动,与大家一起学习讨论;为了进一步推进机关党组理论学习中心组学习制度化、规范化,推动理论武装工作深入开展,前不久,又出台了《全国人大常委会机关党组理论学习中心组学习规则》。各单位各部门也都按照机关党组的部署迅速行动起来,在巩固前期成果的基础上,“两学一做”学习教育常态化制度化的热潮正在兴起。

汪海英



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14期
7月20日出版
总第434期

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

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

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

记者通联部 010-63097970
010-83084419 (传真)

办 公 室 010-63098354
010-63098540 (传真)

地 址 北京市西交民巷23号

邮 编 100805

国 际 刊 号 ISSN1671-542X

国 内 刊 号 CN11-3442/D

邮 发 代 号 2-18

印 刷 北京中科印刷有限公司

定 价 6.00元

广告发布登记证 京西工商广字第20170073号

|特 稿|

- 07 跨越时空的深厚友谊 面向未来的战略伙伴
——在塞尔维亚国民议会的演讲/ 张德江

|总编絮语|

- 01 让党性在人大工作中绽放/ 汪铁民

|本期策划|

- 10 人大、政府联动, 推动用药安全/ 于 浩
13 药品审评审批制度改革初见成效/ 张宝山
15 加强药品流通领域监管/ 张宝山
17 提升监管能力, 确保用药安全/ 李小健
19 “零容忍”打击药品违法犯罪/ 于 浩
20 修法以适应药品监管新形势/ 李小健
21 社会共治: 编织药品安全网/ 李小健

|报 道|

- 特别关注 22 看土壤污染怎样“防”, 如何“治”?
——土壤污染防治法草案首次提请审议侧记/ 王 萍
热点关注 25 “这个法律草案应该具有时代感”/ 刘文学
28 国歌法来了: 看国歌奏唱如何规范? / 王 萍
立法经纬 32 十年蜕变: 农民专业合作社法迎来首修/ 王博勋
专题报道 34 中小企业促进法修订草案二审:
进一步加大对中小企业减负扶持力度/ 彭东昱

|言 论|

- 专 访 36 努力把“民生实事项目代表票决制”打造成浙江的一张“金名片”
——专访浙江省人大常委会党组书记、副主任王辉忠/ 于 浩
代表之声 39 以标准化法铸造“品质时代”之魂/ 陈瑞爱
专 论 41 一部科学合理、特色鲜明的刑法典
——纪念1997年修订的刑法颁布20周年/ 周光权



7月16日至19日,应塞尔维亚国民议会议长戈伊科维奇邀请,全国人大常委会委员长张德江对塞尔维亚进行正式友好访问。图为7月17日,张德江考察中塞企业合作项目科斯托拉茨电站。摄影/鞠鹏

| 地 方 |

- 浙 江 44 “代表票决民生实事”的浙江实践 / 于 浩
- 辽 宁 47 织就群众满意的养老服务体系网
——大连市人大常委会专题询问养老服务体系建设情况纪实 / 张安波 张小可
- 江 苏 49 唱出联动执行“好声音”
——盱眙市人大常委会助推破解“执行难”工作纪实 / 陈恒兵 陈 蓬

| 泛 读 |

- 随 笔 51 我为什么写《人民代表大会那些事》 / 阎 珂
- 53 扶贫一定要让老百姓打收条 / 胡忠雄
- 54 由商鞅变法所想到的 / 董珍祥

| 资 讯 |

- 04 要闻



请扫码关注“西交民巷23号”

中央国家机关举报网站 : zygjjg.12388.gov.cn



张德江对葡萄牙进行正式友好访问

应葡萄牙议长罗德里格斯邀请,全国人大常委会委员长张德江7月10日至12日对葡萄牙进行正式友好访问,在里斯本分别会见总统德索萨、总理科斯塔,与议长罗德里格斯举行会谈。

会见德索萨总统时,张德江首先转达了习近平主席的亲切问候。张德江说,中国和葡萄牙是相互理解和尊重、彼此信任和支持的好朋友好伙伴。近年来,中葡各领域合作充满活力、成果丰硕,两国关系正处于历史最好时期。希望双方牢牢把握住中葡关系正确发展方向,增强政治互信和战略协作,照顾彼此核心利益和重大关切,共同推动双方互利合作取得更多实实在在的成果,更好地造福两国和两国人民。张德江说,中方高度重视发展中欧关系,希望葡萄牙作为欧盟重要成员,继续为推动中欧务实合作和中欧关系发展发挥建设性作用。德索萨请张德江转达对习近平主席的良好祝愿,表示葡方愿与中方一道,抓住时机,深化合作,把两国领导人达成的重要共识和重大合作项目落到实处,推动葡中全面战略伙伴关系更上一层楼。

会见科斯塔总理时,张德江指出,习近平主席提出的“一带一路”倡议,得到国际社会广泛赞誉,取得一批重要早期成果。葡萄牙地理位置优越,是“一带一路”的重要支点,中葡互利合作潜力巨大、前景广阔。希望双方在“一带一路”框架内深化务实合作、实现互利共赢。科斯塔表示,葡萄牙是“一带一路”建设的积极支持者和参与者,愿同中方深化新能源、农产品、基础设施等领域合作,促进文化、教育、旅游等方面交流。葡方欢迎更多中国企业赴葡投资,并将提供公平便利的营商环境。

与罗德里格斯议长会谈时,张德江强调,立法机关交流合作要跟上国家关系发展步伐。中国全国人大愿与葡萄牙议会携手努力,提升两国立法机关合作水平,坚定维护友好合作大局,为中葡全面战略伙伴关系发展作出新的更大的贡献。要密切各层次友好交往,加强治国理政经验交流;支持双方扩大地方合作和民间往来,厚植国家关系发展的民意基础。葡萄牙是中国企业在欧洲重要的投资目的地国,希望葡方保持法律和政策连续性,保障中国在葡投资企业和人员的合法权益。罗德里格斯表示,中国全国人大常委会委员长首次访问葡萄牙,这对于提升两国立法机关合作水平、促进葡中关系深入发展具有重要意义。葡方愿以张德江委员长此访为契机,加强专门委员会、友好小组交流合作,致力于发展葡中友好关系。会谈前,张德江与罗德里格斯共同签署了《中国全国人民代表大会与葡萄牙议会合作谅解备忘录》。

访问期间,张德江还出席了中葡直航通航仪式、中葡有关企业合作成果展。

张德江夫人辛树森、全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨分别参加相关活动。

张德江对波兰进行正式友好访问

应波兰众议长库赫钦斯基邀请,全国人大常委会委员长张德江7月12日至16日对波兰进行正式友好访问,在华沙分别会见总统杜达、总理希德沃,与库赫钦斯基和参议长卡切夫斯基分别举行会谈。

会见杜达总统时,张德江转达了习近平主席的亲切问候。他说,中波两国人民之间有着深厚的友好感情。过去两年,习近平主席同总统阁下实现互访,两国建立全面战略伙伴关系,中波关系开启了新的篇章。中方高度重视发展与波兰的关系,视波兰为中国与中东欧和欧盟合作的重要伙伴。双方应巩固政治互信,传承传统友谊,抓住“一带一路”建设和“16+1合作”带来的新机遇,深化经贸、投资、地方等领域互利合作,推动中波关系不断深入发展。杜达请张德江转达对习近平主席的良好祝愿。他表示,波兰钦佩中国的发展成就,期待通过“一带一路”建设深化对华友好合作,加强在国际问题上的沟通协调,维护共同利益,不断丰富、发展两国全面战略伙伴关系。

会见希德沃总理时,张德江说,两个月前,你赴华出席“一带一路”国际合作高峰论坛,两国领导人就加强中波关系达成新的重要共识。双方要积极发挥现有机制和合作平台作用,深化基础设施建设合作,做优做强中欧班列品牌,拓展新的合作领域,使中波合作继续走在中国—中东欧国家合作的前列。中方重视发展与欧盟的关系,愿与包括波兰在内的欧盟国家一道,继续推进中欧关系发展。希德沃表示,习近平主席提出的“一带一路”倡议对促进世界经济增长和可持续发展意义重大。波方正在实施新的发展战略,欢迎中方积极参与波兰基础设施建设,加强中小企业合作。波方愿在“16+1合作”和欧合作中继续发挥积极促进作用。

与库赫钦斯基众议长和卡切夫斯基参议长分别会谈时,张德江就加强两国立法机关合作提出三点建议。一是保持双方友好往来势头,不断增进相互了解和信任,在涉及彼此核心利益的重大问题上相互理解与支持;二是加强立法、监督等治国理政方面的经验交流,为两国深化互利合作提供法治保障;三是促进文化、教育、旅游等人文领域的友好往来,支持地方间的合作,夯实两国关系的社会和民意基础。库赫钦斯基和卡切夫斯基对此表示赞同,认为两国立法机关加强交流合作,对推动波中关系发展具有重要意义。波议会众参两院一致支持政府加强对华合作,愿为此作出更加积极的努力。会谈后,张德江与库赫钦斯基共同签署中国全国人大与波兰众议院合作谅解备忘录。

访问期间,张德江与中波友好人士举行座谈。在听取了13名代表发言后,他高度赞赏大家为推动中波友好作出的贡献,强调中波传统友谊是发展两国关系的坚实基础,希望大家继续当好友好使者,壮大中波友好力量。张德江还出席了中国—

波兰“一带一路”暨物流基础设施投资论坛开幕式并致辞。在小波兰省访问期间，他会见了波兰众议院副议长泰尔莱茨基和小波兰省省督齐维克。

张德江夫人辛树森、全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨分别参加相关活动。

张德江对塞尔维亚进行正式友好访问

应塞尔维亚国民议会议长戈伊科维奇邀请，全国人大常委会委员长张德江7月16日至19日对塞尔维亚进行正式友好访问，在贝尔格莱德分别与总统武契奇、戈伊科维奇、总理布尔纳比奇举行会见会谈，并在塞尔维亚国民议会发表演讲。

在会见武契奇总统时，张德江转达了习近平主席的亲切问候。他说，中塞传统友谊源远流长。习近平主席2016年成功访塞，两国建立全面战略伙伴关系。今年5月，总统阁下来华出席“一带一路”国际合作高峰论坛，两国领导人就推进双边关系与互利合作达成重要共识。中塞关系目前正处于全方位、高水平发展的历史新阶段。中方把塞尔维亚视为可以信赖的朋友，愿与塞方携手努力，进一步巩固政治互信，深化互利合作，增进人民友谊，加强在重大国际和地区问题上的沟通协调。武契奇请张德江转达对习近平主席的良好祝愿。他表示，塞中两国人民之间有着真挚和牢固的友谊，两国是可靠的朋友和伙伴。塞方衷心感谢中国对塞尔维亚的坚定支持，将全力维护塞中友好关系，推进两国友好合作。

与戈伊科维奇议长会谈时，张德江说，立法机关交往是两国友好关系的重要组成部分。中国全国人大愿与塞尔维亚国民议会充分发挥立法机关的特点和优势，开展经验交流，增进相互了解，为巩固和发展中塞友谊作出更大贡献。戈伊科维奇表示，塞尔维亚国民议会高度重视发展对华关系，坚持优先审议和批准政府提出的对华合作议案，为扩大两国互利合作提供良好法制环境。会谈后，张德江与戈伊科维奇签署中国全国人大与塞尔维亚国民议会合作谅解备忘录，并共同会见了记者。

在会见布尔纳比奇总理时，张德江说，中塞经济互补性强，已有成功合作范例，应立足当前、着眼长远，不断释放合作潜力，用实实在在的成果，更好地造福两国和两国人民。中方愿与包括塞尔维亚在内的中东欧国家共同努力，在“一带一路”建设以及“16+1合作”框架下，深化互利合作，实现共同发展。布尔纳比奇表示，塞中互利合作成果鼓舞人心，对塞尔维亚发展经济、改善民生具有重要意义。塞尔维亚政府将实施好现有合作项目，积极开拓新的合作领域，更好发挥塞作为中国与中东欧国家合作桥梁的作用。

在塞尔维亚国民议会举行的特别会议上，张德江发表了题为《跨越时空的深厚友谊 面向未来的战略伙伴》的演讲。他高度评价中塞传统友谊，强调要共同落实两国元首达成的重要共识，不断提升两国关系的战略性、全面性，进一步扩大

双边投资和贸易规模，推进人文交流，开创中塞全面战略伙伴关系更加美好的未来。张德江还介绍了中国发展的历程和取得的巨大成就。

访问期间，张德江前往中国驻南联盟被炸使馆旧址，凭吊在使馆被炸事件中英勇牺牲的烈士。他还考察了河钢斯梅代雷沃钢厂、科斯托拉茨电站等中塞企业合作项目，与议会塞中友好小组议员进行了座谈。

张德江夫人辛树森、全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加相关活动。

王胜俊会见越南国会国防安全委员会代表团

7月10日，全国人大常委会副委员长王胜俊在人民大会堂会见了由越南国会国防安全委员会主任武重越率领的该委员会代表团。该团是应全国人大外事委员会邀请访华的。

陈昌智率队在天津开展固体废物污染环境防治法执法检查

7月11日，全国人大常委会副委员长陈昌智率全国人大常委会固体废物污染环境防治法执法检查组抵达天津，开始为期3天的执法检查工作。

陈昌智指出，固体废物处理处置及其污染防治越来越成为经济社会可持续发展中的一个重大课题，党中央高度重视固体废物污染防治工作并专门作出一系列新决策新部署。要充分认识到贯彻实施固体废物污染环境防治法的重要意义，做好固体废物污染防治是生态文明建设和环境保护工作的重要内容，是切实保障和改善民生的客观需要，是推进资源利用方式转变、节约和高效利用资源、实现绿色发展的有效途径。

执法检查组听取了天津市政府及相关部门贯彻落实固体废物污染环境防治法的情况汇报。陈昌智指出，近年来，天津市按照党中央、国务院决策部署，认真贯彻落实环境保护法律法规，全面推动环境质量改善，着力推动固体废物污染防治工作，在生活垃圾分类试点、危险废物监管、进口废物监管、发展静脉产业等方面，取得了积极进展。

陈昌智指出，固体废物污染环境防治法颁布实施已近22年，2004年进行了修订。与那时相比，我国的固体废物污染防治工作取得了很大进步，积累了很多经验，但同时也面临着一些新问题。希望通过这次执法检查，广泛听取人大代表、人民群众及各方面的意见和建议，为下一步修改完善好这部法律做好准备。

王晨率队在内蒙古太仆寺旗开展脱贫攻坚工作专题调研

7月5日至6日，由全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨率领的全国人大常委会专题调研组一行到内蒙古锡林郭勒



盟太仆寺旗，进村入户慰问建档立卡贫困户、低保户，就脱贫攻坚工作进行实地调研指导，并召开座谈会听取相关工作汇报，对加快脱贫攻坚步伐提出明确要求。

王晨在座谈会上讲话。全国人大常委会机关党组成员、副秘书长、机关党委书记窦树华，机关党组成员王金亮出席。自治区人大常委会常务副主任呼尔查陪同调研并主持座谈会。

王晨指出，党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视脱贫攻坚工作，把贫困人口脱贫作为全面建成小康社会的底线任务。不久前，习近平总书记在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的重要讲话，为坚决打赢脱贫攻坚这场硬仗中的硬仗进行总动员。全国人大常委会对做好定点帮扶工作高度重视，认真落实帮扶责任，建立定期沟通联络机制和交流平台，努力做到真扶贫、扶真贫、真脱贫。他强调，要坚决贯彻落实党中央精准扶贫、精准脱贫的基本方略，认识脱贫攻坚的深刻意义，以人民为中心，合理确定脱贫目标；要把锻炼培养干部与定点扶贫相结合，发挥好挂职干部桥梁纽带作用；要深入调研、拓宽思路，细化减贫计划，激发内生动力，提高贫困地区和贫困群众的自我发展能力；要总结经验、推广典型，创新形式、充实内容，把扶贫工作与党群工作相结合，发挥好基层党组织在脱贫攻坚中的战斗堡垒作用；要求真务实，把好事做出好的效果，廉洁扶贫、阳光扶贫，让群众得到实惠，真正甩掉贫困帽子，确保同全国人民一道同步实现第一个百年目标、进入全面小康社会。

座谈会后，还举行了全国人大常委会向太仆寺旗捐资捐物仪式。

沈跃跃出席阿斯塔纳专项世博会中国国家馆日活动

7月5日，全国人大常委会副委员长沈跃跃在哈萨克斯坦首都阿斯塔纳出席2017年阿斯塔纳专项世博会中国国家馆日官方仪式并致辞。

沈跃跃表示，建交25年来，中哈关系全面快速发展，两国越来越成为真正的利益共同体和命运共同体。期待中哈两国通过阿斯塔纳世博会这一平台，进一步增进人民友谊，深化多领域交流合作，推动中哈全面战略伙伴关系向更高水平迈进。

随后，沈跃跃参观了哈萨克斯坦国家馆、中国国家馆，出席了中哈能源合作论坛暨中哈企业家委员会能源会议并发表主旨演讲。当天上午，沈跃跃与哈萨克斯坦议会下院议长尼格马图林举行了会谈。

张平强调扎实推进地方人大预算联网监督

7月4日至5日，全国人大财经委、全国人大常委会预算工委、财政部在广州召开座谈会，部署落实全国人大常委会办公厅印发的《关于推进地方人大预算联网监督工作的指导意见》，全国人大常委会副委员长张平出席会议并讲话。

张平指出，运用信息技术推进预算联网监督，是建立和完善中国特色社会主义预算审查监督制度的有益探索，也是新形势下加强和改进人大预算审查监督的客观需要。在全国推进预算联网监督工作的条件已经具备、时机已经成熟。要实行正确监督、有效监督，要坚持问题导向、突出监督重点，要加强沟通协调、互相支持配合，切实提高监督的针对性、有效性，推动建立健全全面规范、公开透明的预算制度。

张平率队在江苏开展固体废物污染环境防治法执法检查

7月10日至14日，全国人大常委会副委员长张平率执法检查组到江苏，就江苏省贯彻实施固体废物污染环境防治法情况开展检查。省委书记、省人大常委会主任李强在南京会见了执法检查组一行。

10日下午，检查组在南京召开座谈会，听取省政府及有关部门贯彻实施固体废物污染环境防治法的情况汇报。省人大常委会常务副主任史和平主持会议，副省长张敬华作专题汇报。

张平充分肯定了江苏在贯彻实施固体废物污染环境防治法中所做的努力及取得的成绩。他指出，要充分认识贯彻实施固体废物污染环境防治法的重要意义，依法推进固体废物污染环境防治工作的深入开展。他希望江苏既当经济发展的排头兵，也做生态环境保护的排头兵，按照习近平总书记的要求扎实做好固体废物污染防治工作，让良好的生态环境成为人民生活的增长点，也成为经济社会持续发展的支撑点。要坚持正确监督、有效监督，扎实地做好固体废物污染环境防治法的执法检查工作。要宣传普及法律，树立法律的权威，督促“一府两院”依法行政、公正司法，同时推动法律的贯彻实施，促进法律制度的完善。

在苏期间，检查组还赴南京、苏州、徐州进行实地检查。全国人大环资委副主任委员王鸿举，委员陈述涛、米博华和部分全国人大代表一同参加执法检查。

向巴平措率团访问中东三国

应以色列议会、巴勒斯坦政府和约旦众议院邀请，全国人大常委会副委员长向巴平措率全国人大代表团于7月9日至17日对上述三国进行友好访问。

访问期间，向巴平措会见了以议长埃德尔斯坦，同以副议长哈松会谈，与以中友好小组进行交流，并访问了海法市；会见了巴总统阿巴斯、总理哈姆达拉和立法委法塔赫党团主席艾哈迈德，还出席了中国驻巴勒斯坦办事处和巴勒斯坦—中国友好协会联合主办的“一带一路”研讨会；分别会见了约众议长塔拉瓦纳、代理参议长巴希特、代理首相阿巴迪，并同第一副众议长阿提亚会谈。

跨越时空的深厚友谊 面向未来的战略伙伴

——在塞尔维亚国民议会的演讲

全国人大常委会委员长 张德江

(2017年7月17日,贝尔格莱德)



摄影/鞠鹏

尊敬的戈伊科维奇议长，
尊敬的各位议员，
女士们、先生们、朋友们：

大家好！在我对塞尔维亚进行正式友好访问之际，有机会来到国民议会同各位朋友见面，感到十分高兴。塞尔维亚有句谚语：“好朋友胜过亲兄弟。”来到塞尔维亚，见到各位朋友，就像走亲戚一样感到非常亲切。在此，我谨代表中国全国人大和中国人民，并以我个人的名义，向长期致力于中塞友好的塞尔维亚国民议会和各位议员朋友表示

衷心感谢和崇高敬意，并通过你们向热情友好的塞尔维亚人民致以诚挚问候和良好祝愿。

中国有句俗语：“百闻不如一见。”这是我第一次访问塞尔维亚。置身议会大厦这座拥有110年历史的宏伟建筑，让我们更加真切地感受到贵国充满魅力和传奇色彩的悠久历史。千百年来，奔腾不息的萨瓦河和多瑙河哺育了勤劳勇敢的塞尔维亚人民，东西方文明在这里交融碰撞，激荡出人类文明发展的重要成果。为争取民族独立，捍卫国家主权，追

求幸福生活，塞尔维亚人民百折不挠、上下求索，书写了可歌可泣的壮丽诗篇。诺贝尔文学奖获得者安德里奇、“交流电之父”特斯拉为人类文明进步作出了杰出贡献，他们是塞尔维亚的骄傲，也是世界人民的骄傲。近年来，贵国积极探索符合本国国情的发展道路，锐意发展经济，保障改善民生，维护地区和平稳定，取得了令人瞩目的成绩。前不久，武契奇总统在宣誓就职时提出，让塞尔维亚人民过上有尊严、更体面的幸福生活，“巴尔干半岛的心脏”日益焕发出勃勃生机。作为塞

塞尔维亚的真诚朋友和可靠伙伴，中国人民对塞尔维亚人民取得的发展进步感到由衷的高兴，祝愿塞尔维亚在国家建设事业中不断取得更大的成就。

“疾风知劲草，烈火见真金。”中塞传统友谊源远流长，两国人民彼此怀有特殊感情。在第二次世界大战中，中国人民同南斯拉夫人民在东西方战场英勇抗击法西斯侵略，付出了巨大牺牲，作出了重要贡献。1955年，中国同南斯拉夫联邦人民共和国正式建交，掀开了两国和两国人民友好合作的崭新一页。中国改革开放初期，塞尔维亚人民的成功实践和经验为中国发展提供了宝贵借鉴。我们更不会忘记，2008年中国发生汶川特大地震灾害后，塞尔维亚第一时间向中国伸出援手，提供了大量救灾物资；2014年塞尔维亚遭遇特大洪涝灾害时，中国人民感同身受，及时提供了力所能及的帮助。近年来，中塞传统友谊历久弥新，两国关系的深度和广度不断提升。

中塞战略互信不断深化。塞尔维亚是第一个同中国建立战略伙伴关系的中东欧国家。2013年，习近平主席与尼科利奇总统共同签署《中塞关于深化战略伙伴关系的联合声明》，推动双边关系驶入全面发展的快车道。2016年，习近平主席对塞尔维亚进行国事访问，两国元首一致决定将双边关系提升为全面战略伙伴关系，掀开两国友好合作新的历史篇章，开启中国与中东欧国家关系新定位的先河。今年，尼科利奇总统、武契奇总统先后访华，习近平主席同他们进行亲切会谈，就巩固传统友谊、增进战略互信达成重要共识。

中塞经贸混合委员会、产能合作工作组等机制运行良好，双边贸易和投资快速增长，产能、电信、基础设施建设等领域合作不断取得新突破。2016年双边贸易额约5.9亿美元、增长8.2%，今年1月至4月双边贸易额增速超过20%，中国已成为塞尔维亚在亚洲地区最大贸易伙伴。被誉为“中塞友谊之桥”的贝尔格莱

德跨多瑙河大桥，是中资企业在欧洲承建的第一座桥梁项目。匈塞铁路、E763高速公路、科斯托拉茨电站改扩建等一批重大项目顺利推进，成为中国与中东欧国家共建“一带一路”的样板和示范。

中塞人文交流丰富多彩。《瓦尔特保卫萨拉热窝》《桥》等著名影片曾吸引无数中国观众，《啊，朋友再见》至今仍在我国广为传唱。中国影片《城南旧事》在第14届贝尔格莱德国际儿童电影节荣获最佳影片思想奖。近年来，双方在文化、教育、科技等领域建立了一系列合作机制。2016年6月，两国元首亲自为贝尔格莱德中国文化中心奠基。“欢乐春节”“贝尔格莱德中国电影展”等文化品牌深受两国人民喜爱；贝尔格莱德、诺维萨德大学开设孔子学院，贵国100多所中小学开展汉语教学。2017年1月15日，两国互免签证正式生效，塞尔维亚成为中东欧地区第一个、欧洲第二个与中国实现全面互免签证的国家。

中塞友好合作关系实现跨越式发展、取得丰硕成果，关键在于双方始终坚持彼此尊重、相互支持原则，始终奉行世代友好、共同发展理念。我这次访问塞尔维亚，期待同贵国领导人和社会各界朋友深入交流，密切两国立法机关友好交往，推动两国关系行稳致远，迈向更加美好的未来。

女士们、先生们、朋友们！

中华民族有5000多年的文明历史，为人类作出了卓越贡献。近代以后，由于西方列强的入侵，中国逐渐成为半殖民地半封建社会，中华民族遭受了前所未有的苦难。1949年中华人民共和国成立时，中国国内生产总值只有189亿美元，人均仅35美元，是最贫穷落后的国家之一。60多年来特别是改革开放30多年来，中国发展取得了举世瞩目的伟大成就。2012年中国共产党第十八次全国代表大会召开以来，以习近平同志为核心的中共中央团结带领中国人民，统筹推进经济建设、政治建设、文化建设、

社会建设、生态文明建设“五位一体”总体布局，协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党“四个全面”战略布局，积极推动创新、协调、绿色、开放、共享发展，中国经济社会发展取得新的辉煌成就。2016年中国国内生产总值达到11.2万亿美元，人均超过8000美元。

国际社会高度赞赏和钦佩中国的发展成就，很多外国朋友对中国的发展理念、发展道路、发展模式产生浓厚兴趣，向我询问中国快速发展进步的原因。我给出的答案可以概括为三点。

一是坚持中国共产党的领导。中国共产党是在中华民族内忧外患、社会危机空前严重的背景下诞生的。96年来，从只有五十几名党员，发展到今天超过8900万名党员，在13.8亿人口的大国长期执政，中国共产党团结带领中国人民，历经磨难、砥砺前行，创造了人类社会发展史上惊天动地的发展奇迹，为中华民族作出了伟大历史性贡献。坚持中国共产党的领导，是中国发展的根本所在、命脉所在，是中国各族人民的利益所在、幸福所在。二是坚持中国特色社会主义道路。中国立足自身国情和实践，从中华文明中汲取智慧，博采东西方各家之长，坚守但不僵化，借鉴但不照搬，在不断探索中走出了一条适合中国国情的发展道路。实践雄辩地证明，这条路走得通、走得对、走得好，中国人民对自己选择的发展道路充满自信。三是坚持人民代表大会制度。我们坚持国家一切权力属于人民，支持和保证人民当家作主。中国从中央到地方实行五级人民代表大会，共有260多万名人大代表，其中直接选举产生的有250多万名，占总数的95%，参与选举的选民达到9亿多人。我们全面推进依法治国，建设社会主义法治国家。目前，中国现行有效的法律有259部、行政法规有700多件、地方性法规有1万余件，国家和社会生活各个方面总体上实现了有法可依。人民代表大会制度作为

中国的根本政治制度,为实现国家富强、人民幸福、民族振兴提供了坚实保障。

在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,中国人民正满怀信心、脚踏实地为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦努力奋斗。

女士们、先生们、朋友们!

当前,国际形势深刻复杂演变,世界经济在深度调整中缓慢复苏,发展问题依然严峻复杂。中国提出和推动“一带一路”建设,创造了前所未有的历史机遇。4年来,“一带一路”建设逐渐从理念转化为行动,从愿景转变为现实,取得了丰硕成果。两个月前,“一带一路”国际合作高峰论坛在北京成功举行,习近平主席出席高峰论坛开幕式并发表主旨演讲,得到了国际社会的广泛赞誉。包括武契奇总统在内的29位国家元首和政府首脑以及3位国际组织负责人出席高峰论坛,来自130多个国家和70多个国际组织的约1500名代表与会。这次盛会在对接各方发展战略、建设经济走廊、加强重大项目合作等方面提出了许多新举措,特别是丝路基金新增资金1000亿元人民币,对于全面提振国际合作,推动区域经济一体化,推动全球化进程向更加开放、包容、普惠方向发展,必将发挥积极作用。“一带一路”源自中国,属于世界。中方愿同包括塞尔维亚在内的各国携手努力,推动“一带一路”建设国际合作不断取得新进展新成果。

立法机关交往是国家关系的重要组成部分。面向未来,中国全国人大愿与塞尔维亚国民议会一道,充分发挥立法机关自身特点和优势,服从服务于国家关系发展大局,共同落实两国元首达成的重要共识,促进中塞共同发展繁荣之路越走越宽、越走越顺,更好地造福中塞两国和两国人民。

一要筑牢政治互信基石,永远做全天候朋友。高水平的政治关系是中塞两国长期积累的宝贵财富,也是双边关系不断向前发展的坚实基础。中方愿进一

步加强两国高层交往,从战略和全局高度规划、引领双边关系发展;扩大两国政府、立法机关、政党、地方等各层级人员交往,深化各领域合作。双方在涉及彼此核心利益问题和重大关切上继续给予坚定支持,不断提升中塞关系的战略性、全面性。中方将一如既往地尊重和支持塞尔维亚人民根据本国国情自主选择的发展道路,支持塞方为维护国家主权和领土完整所作出的努力。

二要加快发展战略对接,深化共建“一带一路”合作。塞尔维亚是“一带一路”建设的重要节点国家,是巴尔干地区首个同中国签署共同推进“一带一路”建设谅解备忘录的国家。希望双方以共同落实“一带一路”国际合作高峰论坛成果为契机,推动“一带一路”建设同塞尔维亚“再工业化”战略紧密对接,释放各自发展潜力,实现利益深度融合。要发挥中塞经济互补性强、发展战略契合度高的特点和优势,进一步扩大贸易和投资规模,提升产业对接与合作水平,推进匈塞铁路、河钢斯梅戴雷沃钢厂等标志性、示范性大项目合作,在巩固能源、交通基础设施建设等传统合作强项的同时,加快培育农业、金融等新的合作增长点,实现中塞务实合作全面可持续发展,使之成为共建“一带一路”的标杆。

三要共同发挥示范引领作用,推动“16+1合作”全面深化。中东欧是欧洲最有发展潜力的地区。近年来,中国—中东欧国家合作保持快速发展势头,合作广度和深度不断扩大,已经进入成熟期和收获期。中方赞赏塞尔维亚始终支持并积极参与“16+1合作”,特别是作为东道主成功举办贝尔格莱德会晤。我们期待塞方结合自身特点和优势,在“16+1合作”中发挥更大作用,牵头办好16+1交通基础设施合作中心,促进和带动中国与中东欧国家合作,使之成为中欧合作新的增长极。


四要精耕人文交流土壤,拉紧中塞友谊纽带。相似的历史经历、相近的民族

性格,使中塞两国人民有着天然的亲近感,这是两国关系历久弥坚的独特优势和基础所在。民心交融要绵绵用力、久久为功。希望双方持续推进文化、教育、科技、旅游、体育等领域交流合作,用好贝尔格莱德中国文化中心等新平台,扩大互派留学生规模,鼓励本国公民赴对方旅游观光,增进彼此了解和认同,使中塞传统友谊深入人心、薪火相传。

五要密切战略沟通与协作,加强在国际和地区事务中配合。中塞两国在国际组织中合作良好,经常就重大国际和地区问题开展密切协调和配合。希望双方进一步加强在国际和地区事务中的战略沟通与协作,促进国际贸易和投资自由化便利化,坚决反对保护主义,倡导构建开放型世界经济;共同致力于维护多边主义,推动建立合理公正的国际秩序,打造人类命运共同体。中方理解塞尔维亚致力于加入欧盟的努力,真诚祝愿贵国早日成为欧盟大家庭的一员。

女士们、先生们、朋友们!

昨天,我与戈伊科维奇议长共同签署了《中国全国人大与塞尔维亚国民议会合作谅解备忘录》,为促进两国立法机关交流合作更加深入、更具实效搭建了新平台。希望双方以此为契机,积极拓展各专门委员会、议会友好小组、工作机构之间的对口交流,支持和鼓励议员、代表开展形式多样的友好交往,为中塞两国开展全方位交流合作建言献策、牵线搭桥;以互学互鉴立法、监督等工作经验为重点,深入开展治国理政经验交流,优化政策协调、战略对接、互利合作的法治环境,为国家关系发展增添亮点、提供保障。在座的各位议员朋友,都是塞尔维亚的有识之士和各界精英,希望大家继续发挥重要影响力,为中塞友好合作和两国关系发展贡献力量。我们热诚欢迎大家多到中国走走、看看。

“百舸争流,奋楫者先。”让我们携手奋进,共同开创中塞全面战略伙伴关系更加美好的未来! 

人大、政府联动，推动用药安全

文 / 本刊记者 于 浩



6月22日，全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨作全国人大常委会执法检查组关于检查药品管理法实施情况的报告。摄影/李杰

“国务院关于药品管理工作情况的报告和全国人大常委会执法检查组关于检查药品管理法实施情况的报告，同时在全国人大常委会会议上进行报告，这是有史以来第一次。就是说，国务院对法律实施情况作汇报前，全国人大常委会对这部法律实施情况进行了执法检查。”全国人大常委会委员严以新在十二届全国人大常委会第二十八次会议上审议这两个报告时说，王晨副委员长兼秘书长关于执法检查的报告提出七个方面的问题、六个方面的建议，毕井泉局长提出四个问题，剖析四个方面的原因，并在七个方面作出部署。这两个报告互相呼应，涉及药品管理、用药方面存在的问题，有很多共性。

执法检查报告提出七个问题、六个建议

药品问题是重大的民生问题和公共

安全问题，事关人民群众生命安全和社会稳定。近年来，习近平总书记对于药品安全作出一系列重要指示，强调要将健康融入所有政策，加快推进健康中国建设，努力在药品供应保障制度、综合监管制度建设上取得突破，提高药品生产质量，建立完善药品信息全程追溯体系。药品管理法是一部与保障民生密切相关的重要法律，对于推进健康中国建设具有重要意义。全国人大常委会药品管理法执法检查组于今年4月至5月开展了执法检查。

“这次执法检查充分体现了全国人大常委会围绕国家发展战略大局和人民群众所关心的社会热点问题开展监督工作这一重要思路，同时也是在保障人民群众健康，推动健康中国建设方面所采取的重要举措。”全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨在作报告时说。

药品管理法的实施对加强药品质

量监管工作、提升药品监管能力有着显著的推动作用。但在执法检查中发现，药品监管领域仍然存在七大问题。

一是基层监管机构队伍不完善、专业化水平不高。各级食品药品监管机构中药品专业人员短缺。一些地方实行综合执法改革后，药品监管力量有所弱化，监管人员多由其他部门划转，存在人员老化、专业知识匮乏等问题。二是一些企业法制意识、责任意识和质量意识淡薄，公平诚信的药品市场秩序尚未完全形成等。三是我国创新药物少，科技力量不强，药物创新基础比较薄弱，研发能力严重不足，投入明显不够等。四是部分药品生产供应尚不能满足实际用药需求，儿童用药品种短缺、剂型少的问题长期存在，不少医院以成人药代替；一些药品由于招标价格过低，企业利润微薄，不愿生产导致短缺等。五是现行药品管理

法明显滞后,法律制度设计与党中央对药品监管工作的新要求,与人民群众对药品安全的期待,与药品管理工作面临的新形势等都存在差距等。六是一些相关制度尚需进一步完善和落实。药品价格的科学定价机制尚未建立,药品流通领域中不规范行为带来的药品价格虚高和药品价格被一味压低的现象同时存在等。七是药品安全社会共治格局尚未全面形成。药品安全管理依赖于多个部门间的分工和协作,但在基层出现一些多头管理,部门间协调不够,衔接不力,效率不高等问题。

执法检查报告指出,药品安全关系人民群众身体健康和生命安全,既是民生问题,也是社会问题,更是公共安全问题。必须按照习近平总书记对食品药品“四个最严”的要求,坚决维护人民群众的用药安全。

针对这次执法检查中发现的问题,为进一步贯彻实施以及修订药品管理法,执法检查报告提出以下建议。

一是进一步完善统一权威的监管体制,通过改革创新提升药品监管能力。要充分认识药品监管工作的系统性、专业性、技术性和特殊重要性,特别是针对质量监控和基层监管这一薄弱环节,确保药品监管能力和专业技术水平在监管资源整合中得到强化。建设职业化检查员队伍,提升监管执法的整体效能,保证监督检查的科学性、有效性、权威性;明确中央与地方职能分工,合理划分各层级监管部门职责与履职程序。结合药品安全“十三五”规划,创新监管方式,建立标准统一、业务协同、信息共享、数据开放、运行高效的药品监管信息化体系,深入推进“互联网+药品”安全建设等。

二是强化企业主体责任。建设药品安全的诚信体系和黑名单制度,充分运用信用激励和约束手段,保护守法企业权益,打击违法犯罪行为。要督促药物研制、生产、流通和使用单位严格遵守国家法律法规以及相关标准和规范的要求,坚守道德底线,提高药品质量,保障药品

安全,切实落实好药品安全第一责任人的主体责任等。

三是通过深入推进审评审批制度改革,提升企业的创新与竞争能力。全面推进审评审批制度改革,完善药品审评制度,形成审评为主导、检查检验为支撑的技术审评体系。进一步研究制定鼓励药物研发创新的政策,完善药品专利保护制度,大力支持和鼓励药物的研制和创新等。

四是进一步完善药品供应保障体系。进一步研究和分析造成临床用药短缺的深层次原因,建立多部门联合协作的药品供应保障机制,加强对临床急需药品、短缺药品、儿童药品、罕见病用药研发等特殊人群用药的生产、使用情况的监测和预警等。

五是完善修订法律,以适应药品监管新形势。在修法工作中,落实党中央对药品监管工作的最新要求,建立顺应药品研发规律、鼓励药物研制和创新的药品安全管理制度,健全统一权威的药品安全监管体制,强化药品全周期监管,加大对违法行为的惩处力度。科学界定假劣药定义,强化行刑衔接,落实处罚到人。适应时代发展的需要,以现代监管理念为核心,进行监管制度、机制、方式的创新,科学设置政府部门监管职责边界和中央与地方药品安全监管事权划分,形成强监管、促发展的合力等。

六是促进药品安全社会共治。清晰界定政府各相关部门职责,加强协同治理。强化部门间工作机制,理顺监管的各个环节,各部门间协调一致,保障政策落实。强化药品价格管理,严管药品回扣,防止药价虚高,同时也要让药品企业获得合理、适当的利润。政府要在法治理念下,聚焦群众反映最强烈的假药、劣药等问题,大力治理和加强监管,对严重违法行为保持零容忍的高压态势,净化市场秩序等。

国务院将推进药理管理七大重点工作

“国务院和地方各级人民政府高度

重视药品管理工作,始终坚持以人民为中心的发展思想,认真贯彻落实药品管理法,切实加强药品全过程监管,落实‘最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责’的要求,推动药品审评审批制度改革创新,保证了公众预防诊断治疗用药基本需求,保持了药品安全形势总体稳定向好。”国家食品药品监督管理局局长毕井泉向全国人大常委会报告药品管理工作情况时说。

毕井泉认为当前药品管理工作主要面临四大问题:制药行业低水平重复问题突出,药品质量安全风险隐患较多,药品流通领域矛盾错综复杂,短缺药品供应保障机制亟须健全完善。

当前和今后一个时期,药品管理工作将全面落实《“健康中国2030”规划纲要》,认真实施“十三五”国家药品安全规划,加快落实《国务院办公厅关于进一步改革完善药品生产流通使用政策的若干意见》,主要是:推进审评审批制度改革。研究制定鼓励药物研发创新的政策,促进创新药研发,推动产业结构调整升级,减少药品产业低水平重复。严防药品质量安全风险。督促企业落实质量安全主体责任,做到药品研发、临床试验、加工制造、物流配送、零售使用过程各项行为持续合规,相关数据如实、及时记录,可以溯源。加强药品流通领域监管。加强药品运输、仓储、分销、零售、使用过程的检查,大力推行公立医疗机构药品购销“两票制”,深入整治无证经营、挂靠走票、货账票证款不一致等突出问题,严厉查处药品购销领域商业贿赂行为。改革完善短缺药品供应保障机制。完善短缺药品监测预警和清单管理制度,合理布局监测哨点,建立国家、省、地市、县四级监测网络体系和预警机制。严厉打击药品违法犯罪行为。对于研发过程和生产制造过程中的造假掺假行为,按照药品管理法和《最高人民法院、最高人民检察院关于办理危害药品安全刑事案件适用法律若干问题的解释》严肃查处。提升药品监管能力和水平。完善监管体



6月26日,十二届全国人大常委会第二十八次会议举行分组会议,审议全国人大常委会执法检查组关于检查药品管理法实施情况的报告。摄影/冯涛

制,加强统一性、专业性、权威性,确保药品监管能力在监管资源整合中得到加强。推动修订药品管理法等法律法规。

“我们将进一步贯彻落实‘四个最严’要求,按照全国人大常委会的要求,严格执行药品管理法,不断提高药品安全保障水平,确保广大人民群众用药安全无忧。”毕井泉说。

人大、政府联动,推动用药安全

药品管理法贯彻实施与保障民生密切相关,在深化医药卫生体制改革进入深水区和加快推进健康中国建设的关键时期,全国人大常委会对这部法律的执法检查 and 国务院作关于药品管理工作的报告,两者双管齐下,对于确保药品安全具有重要意义。

“药品质量关系民生,关系社会和谐稳定大局。近年来,国务院有关部委以及各地政府高度重视药品管理工作,特别是在强化监管体系、规范市场秩序、推动产业发展、完善保障机制、深化体制改革、强化队伍建设等方面,做了大量工作,取得明显成效。这次常委会会议分别听取国务院专项工作报告和常委会执法检查报告,充分体现了监督形式的联动

和创新,也必将更加有力地推动各项工作的深化和落实。”全国人大常委会委员车光铁说。

“这次人大常委会将药品管理法执法检查报告与国务院关于药品管理工作情况的专项报告结合起来,放在同一次常委会会议上进行审议,是比较少见的。这是本届全国人大常委会依法履行人大监督职能的又一个创新举措。把两者结合起来,有助于我们更好、更系统地从事法律要求及其施行的角度,监督政府的工作。”全国人大常委会委员吴恒说,现行监督法中,听取和审议“一府两院”的工作报告,人大常委会开展执法检查,是人大的两种重要工作监督形式,也是人大就法律实施的情况履行监督职责的两种重要手段。把两种监督方式结合在一起,有助于全国人大常委会全面审视国家在某一方面的工作态势。这次由国家食品药品监督管理总局代表国务院所作的药品管理工作情况的报告,体现了执法机关在药品管理法规定的框架下开展药品管理工作;全国人大常委会执法检查组开展执法检查,体现立法者对法律实施状况的了解和评价,把两者结合起来,可以使我们从社

会需求与现实、法律制度与规范两方面,对我国药品管理、药事发展领域获得比较系统和全面的认识。

“两个报告被同时安排审议,这种安排在全国人大常委会会议上并不多见,充分说明全国人大常委会对人民群众身体健康和生命安全的高度重视。”全国人大常委会委员莫文秀说,两个报告从执法检查和工作情况的角度,对药品管理工作取得的成效、面临的主要问题以及下一步重点工作进行详细的阐述。报告的专业性强,信息量大,在肯定成绩的同时,不回避问题和矛盾。

药品问题事关重大,关系人民群众身体健康、生命安全,涉及亿万家庭和社会稳定。全国人大常委会委员陈秀榕认为,全国人大常委会组织药品管理法执法检查,坚决贯彻了习近平总书记对药品安全的系列重要指示精神,很好落实了张德江委员长的批示精神,检查工作重点突出,扎实深入,形式多样,富有实效。从执法检查情况看,自药品管理法实施以来,通过行之有效的措施取得了一系列的实效,但药品监管领域存在的问题和挑战不容忽视。执法检查报告中提出六点建议,这是以深度执法检查为基础,认真研究后提出的有针对性的建议,抓住了根本,突出了重点,提出了方法,操作性强,具有可行性。如果六个方面的建议都能落实,药品管理法的实施定会迈上新的台阶,提高到新的水平。

“建议政府及有关部门对执法检查报告和常委会审议意见逐条研究,提出整改方案,明确整改的时间表、路线图,积极回应人民群众对药品供应和药品质量的关切。”陈秀榕建议,执法检查之后的整改情况,特别是药品监督的新措施、整改工作的新成效还要适时向全国人大常委会作专题报告。✘

药品审评审批制度改革初见成效

文 / 本刊记者 张宝山

2015年8月,国务院印发《关于改革药品医疗器械审评审批制度的意见》,意在解决长期以来形成的药品注册积压、新药上市慢、制药行业低水平重复、创新能力不足等突出问题。目前,改革不断推进,进展顺利。

2017年6月26日,十二届全国人大常委会第二十八次会议举行分组会议,审议国务院关于药品管理工作情况的报告、全国人大常委会执法检查组关于药品管理法实施情况的报告。与会人员指出,我国药品审评审批体制改革不断深入,药物研发生态环境得到改善,药品审评质量和效率不断提升,药品供给结构发生积极变化,改革效果正在显现。

围绕一些医药企业研发力量和投入不足、部分上市产品质量水平不高、制药行业低水平重复突出等医药产业结构性问题,与会人员指出,要强化企业主体责任,继续深入推进审评审批制度改革,进一步完善药品供应保障体系,保障人民群众用药安全。

开展仿制药质量和疗效一致性评价

国家食品药品监督管理总局局长毕井泉受国务院委托,向全国人大常委会报告药品管理工作情况时表示,我国目前基本消除了药品注册申请积压,等待审评的药品注册申请已由2015年高峰时的22000件降至6000件。化学药和疫苗临床试验申请、中药各类注册申请已实现按时限审评。

对于新药,食品药品监管部门建立了优先审评制度,近年来一批新药优先获准上市。重组埃博拉病毒疫苗、治疗耐药突变小细胞肺癌的第三代药物马来酸艾

维替尼片等一批“全球新”药物获准进入临床,苹果酸奈诺沙星胶囊、奥希替尼片、脊髓灰质炎灭活疫苗、EV71疫苗等一批创新药物和临床急需药物获准上市。

“对于国外采购的药品,能不能加快新药的审批速度,使这些真正有效、有特效的药尽快在国内落地。”针对进口新药,全国人大常委会委员方新认为,要使其有一个正常进口的渠道,能够让我们的公民在医生的指导下正确用药,而且能够比较便捷地得到药。

开展仿制药质量和疗效一致性评价是药品审评审批制度改革的一项重要举措。2016年2月,国务院办公厅印发《关于开展仿制药质量和疗效一致性评价的意见》,明确了按照与原研药质量和疗效一致的标准,对已上市仿制药口服制剂开展一致性评价的目标任务和鼓励政策。目前已发布一致性评价配套文件19个,受理仿制药参比制剂备案5111个。

“国家的行业主管部门要处理好进口、仿制与自研药的关系。在我国,医疗领域的科技发展水平尚处于相对落后的时期,适度地放宽进口诊疗药剂,运用政府特许等手段开展仿制药的生产,很有必要。”列席会议的全国人大代表康永恒指出,应鼓励进口、仿制、自研自创三者并重,以满足人民群众的用药需求。

2015年7月以来,国家食品药品监督管理总局开始组织临床试验数据核查,对203个注册品种、463家临床试验机构开展现场检查,对其中涉嫌数据造假的27个品种、11个临床试验机构及合同研究组织(CRO)予以立案调查,企业自查主动撤回和核查不予批准的注册申请1323个。通过核查,达到了严惩极

少数、教育大多数的目的,净化了药物研发生态环境。

提高药品审评审批透明度

为了提高审评审批透明度,2016年10月起,国家食品药品监督管理总局全面公开新药综合审评报告,接受社会监督。公开的项目包括药品注册的受理、技术审评、产品检验和现场检查标准与相关技术要求,受理和审批的相关信息,以引导申请人有序研发。

根据国家产业结构调整方向,结合市场供求情况,国家食品药品监督管理总局会同发展改革委、科技部、工业和信息化部、卫生计生委制定并定期公布限制类和鼓励类药品审批目录。食品药品监督管理总局及时向社会公开药品注册申请信息,引导申请人有序研发和控制低水平申请。

同时,国家食品药品监督管理总局严肃查处注册申请弄虚作假行为。加强临床试验全过程监管,确保临床试验数据真实可靠。申请人、研究机构在注册申请中,如存在报送虚假研制方法、质量标准、药理及毒理试验数据、临床试验结果等情况,对其药品医疗器械注册申请不予批准,已批准的予以撤销;对直接责任人依法从严处罚,对出具虚假试验结果的研究机构取消相关试验资格,处罚结果向社会公布。

透过一些“关门审批”的腐败案例,不难发现,审批权有时也会沦为待价而沽的“商品”。社会上甚至出现药品报批专门中介公司,负责“攻关”审批官员和评审专家。有些医药公司为了追求高额利润,绕过大量的实验室实验和临床实验环节,用最快的时间通过审批、进入市



刘振伟委员建议,要以这次药品管理法执法检查为契机,从政策、专利、投入等方面入手,作出全面规划和顶层设计。摄影/马冬潇



方新委员建议,对于国外采购的药品,能不能加快新药的审批速度,使这些真正有效、有特效的药尽快在国内落地。

场。这种“关门审批”最终留给社会的恶果是高价低质的药物以及医药产业的畸形发展。

审议中,一些常委会组成人员强调,破解药品审批领域腐败难题,关键在于打破“关门审批”运作方式。“阳光是最好的防腐剂”,这对药品审批来说同样适用。针对已经暴露出的问题,必须加大惩治力度,彻底挤出药价中的黑色成本。

开展药品上市许可持有人制度试点

2015年11月,全国人大常委会授权国务院在十省市开展药品上市许可持有人制度试点,极大调动科研单位和科研人员的积极性。进一步明确上市许可持有人对药品研发、制造、经销、使用、不良反应报告的主体责任。社会各界反映积极,各地希望尽快在全国实施。

试点方案发布前,国内药品上市遵循的是2007年修订的《药品注册管理办法》。根据《药品注册管理办法》,我国对国产药品实行上市许可与生产许可合一的管理模式,仅允许药品生产企业在取得药品批准文号,经药品生产质量管理规范认证后,方可生产该药品。

因此,在过去,药品研发机构和科研人员往往只有两种选择:一种是花巨资自建一家生产企业才能取得药品批准

文号,另一种便是忍痛“卖青苗”给药品生产企业。

根据业内人士透露:一种生物药的研发时间一般长达10年以上,一般研发费用占销售额的5%,有的为15%—20%,如果再建生产线,那么成本会一路飙升,而且必须在二期临床前就要把钱投进去,即使把厂建起来了,头两年主要精力放在药品上市申请上,工厂相当于空转,利用率不足30%,造成了巨大的不必要的浪费。

迫于资金压力,很多科研人员和研发机构只好选择第二条路“卖青苗”,即科研人员在实验室完成了新药研究的前期技术工作,发表了论文,取得了科技成果奖,但由于大多数科研机构 and 高校不具备进一步研究开发和生产经营的能力,只能将成果转卖给有兴趣的企业和相关机构。

随着药品上市许可持有人制度试点的开展,“卖青苗”这一情况将逐渐成为历史。《药品上市许可持有人制度试点方案》规定,药品研发机构或者科研人员也能取得药品批准文号,具备相应资质的可自行生产,也可委托生产企业生产。

试点方案的规定,让研发者们掌握了主动性。现在,药企一听说医药研发机构的研发有进展,就会主动联系,要求成为研发机构的生产商。从目前的情况来

看,药品上市许可持有人制度试点已对整个医药行业产生了颠覆性影响,很多曾无人问津的新药证书被盘活,更多的研发力量已经涌入了新药研发领域。

药品生产涉及的诸多因素,如原料标准、生产环境等,均会对药品的品质产生重大影响。根据试点方案规定,持有人对药品全生命周期的质量承担主要责任,这使得药品研发机构和研发人员有权对整个生产链进行监管。在药品上市许可持有人制度下,药品生产厂家所起的作用将仅限于“代工”,药品生产的安全性将从研发源头得到控制。

“现在,人民群众对药品的期望值很高,希望吃了药就能治病,但现实与预期差距较大。根本的原因,是我国创新药物少。”全国人大常委会委员刘振伟认为,之所以出现这样的情况,从全社会看,存在原始创新积极性不高、研发能力严重不足、投入和政策扶持力度不够等原因。他表示,在这些方面,目前不是某一个环节的问题,而是整体上存在系统性的问题和差距。因此他建议,要以这次药品管理法执法检查为契机,从政策、专利、投入、评审、价格、管理等方面入手,作出全面规划和顶层设计。同时,要相信市场的力量,政府包不下来、做不好的事情,创造政策环境,放手让企业去做。政府和市场联手,药品管理的难题一定能有答案。✘

加强药品流通领域监管

文 / 本刊记者 张宝山

药品问题关系民生,关系社会和谐稳定大局。近年来,国家有关部门不断改进药品管理工作,加强药品流通领域监管,让人民群众满意和放心。6月26日,十二届全国人大常委会第二十八次会议举行分组会议,审议了国务院关于药品管理工作情况的报告和全国人大常委会药品管理法执法检查报告。经过充分审议,与会人员指出,要努力在药品供应保障制度、综合监管制度建设上取得突破,要建立完善药品信息全程追溯体系,健全短缺药品供应保障机制,加强药品销售监管,合理控制药品价格,切实保障人民群众用药的安全和有效。

建立完善以企业为主体的药品追溯体系

国家食品药品监督管理总局局长毕井泉受国务院委托,向全国人大常委会报告药品管理工作情况时表示,我国探索建立以企业为主体的药品追溯体系,加强药品流通监管。

毕井泉在报告中指出,近年来,按照药品管理法要求,各地区、各有关部门不断完善药品监管法规、政策体系,强化药品研发生产流通使用全过程管理,人民群众用药质量不断提高,药品可及性问题基本解决。通过公布实施药品流通监督管理办法等规章,实施药品经营质量管理规范(GSP)认证,建立零售药店经营服务规范等行业标准,提高经营企业质量管理水平。

毕井泉介绍,我国为加强药品流通监管采取了一系列举措,包括:印发中药材现代物流体系建设指导文件,开展中药材流通追溯体系建设试点;整顿

医药购销领域不正之风,开展医药行业反垄断执法工作,查处了一系列原料药垄断案件;公布实施药品广告审查办法、药品广告审查发布标准等。

列席会议的全国人大代表韦飞燕认为,药品追溯管理是药品质量监管的一种重要手段,然而目前该项监管尚未健全。“从行业实际情况来看,药品的生产和流通批发企业,最近几年在食药监总局的要求和指导下采用了电子监管码,当前企业自身流向管理系统应该说基本完善的,基本都能承担起自身所在环节的主体责任。但是现在终端的零售流向追溯缺失,导致了追溯的断链,其后果就是假药难以控制,还有套刷医保情况比较严重。”她建议,食药监总局在暂停电子监管码使用后应尽快出台新的药品追溯管理办法,明确生产、流通、零售企业各环节的主体责任,以及详细的检查监督细则。

“企业是药品生产经营的主体,也是确保药品安全的主要层面,只有全面把好企业质量关,才能从根本上解决药品安全问题。”全国人大常委会委员车光铁建议,应进一步强化药品安全企业主体责任,加强药品企业质量管理和诚信体系建设,完善药品质量安全追溯制度,提高药品企业生产违法成本。同时,应进一步强化药品行业协会自律机制,充分发挥新闻媒体、网络平台和社会公众的监督作用,树立全社会药品安全意识,努力营造共同推动企业落实药品安全主体责任的良好氛围。

健全短缺药品供应保障机制

鱼精蛋白面临季节性“药荒”、阿托品和多巴胺断供、丝裂霉素和地高辛

口服溶液缺货……近年来,部分临床药品时有供应不足甚至断供的情况,个别药品甚至“一药难求”,成为医疗卫生领域的突出难题。

全国人大常委会组成人员普遍认为,当前一些低价药,包括若干急救用药和一些重要疾病的基本用药存在全国性短缺的现象,由此造成的药品可及性问题较为突出,危及患者生命。短缺药品中,有的是抗休克药,有的是治疗心力衰竭药,有的是治疗白血病和癌症的药,有的是结核病、艾滋病的基本用药……这个问题必须引起高度重视。

保障短缺药品供应,一直是医疗卫生领域着力攻关的难点。毕井泉在报告中指出,要改革完善短缺药品供应保障机制。完善短缺药品监测预警和清单管理制度,合理布局监测哨点,建立国家、省、地市、县四级监测网络体系和预警机制。建立短缺药品供应保障分级联动应对机制,强化跨领域、多部门政策统筹、协作配合。实行短缺药品供应保障精准施策,区分不同原因,采取定点生产、协调应急生产和进口、加强供需对接、完善药品储备、打击违法违规行为、健全罕见病用药政策等措施,分类解决药品短缺问题。

全国人大常委会副委员长陈竺表示,针对这些救命药,要立即采取紧急行动,通过安排定点应急生产、协调应急进口、加强区域间协商调剂等措施,解决患者的燃眉之急,绝不能让这件事情“发酵”。同时,有关职能部门应迅速组织力量,认真研究短缺药品的成本构成和价格形成机制,研究国际市场和国内市场的药品价格差异,研究短缺药品调价以后医保和患者家庭的承受能力,



车光铁委员建议,应进一步强化药品安全企业主体责任,加强药品企业质量管理和诚信体系建设。摄影/马冬潇



全国人大代表周有财认为,基层医疗机构特别是诊所,药品进货渠道多为个体药贩,药品质量安全存在着巨大风险。摄影/杨宗友

从而在对药品招采和必需药品的价格调整进行政策指导时能够做到循证决策,有的放矢。

日前,国家卫生计生委等9部门联合印发《关于改革完善短缺药品供应保障机制的实施意见》,明确提出通过定点生产、协调应急生产和进口、完善短缺药储备等多种方式,保障短缺药品供应。

加强药品销售监管

出租出借柜台、非法渠道进药、处方药广告随意张贴、回收药品……在有些地方,尤其是城乡结合部,当地的药店、诊所可谓乱象丛生。这些药店、诊所,成为假冒伪劣药品、过期药品销售的重灾区。

“基层医疗机构特别是诊所,药品进货渠道多为个体药贩,药品质量安全存在着巨大风险。一些游离药贩子,从医院开药报销,然后又收购,到乡下去卖,还有一些假药。”列席会议的全国人大代表周有财建议国家相关部门予以重视,并采取有效的改进措施。

毕井泉在报告中表示,要加强药品流通领域监管。加强药品运输、仓储、分销、零售、使用过程的检查,大力推行公

立医疗机构药品购销“两票制”,深入整治无证经营、挂靠走票、货账票证款不一致等突出问题,严厉查处药品购销领域商业贿赂行为。加强执业药师、临床药师管理,促进合理用药。建立医药代表备案制度,规范医药代表的学术推广行为。推进以企业为主体的药品追溯体系建设。

日前,食药监总局发布《关于开展城乡接合部和农村地区药店诊所药品质量安全集中整治的通知》,指出将对城乡接合部和农村地区药店、诊所开展集中整治。据悉,近日海南、甘肃、云南、湖南、黑龙江等省份有一大批药店被查,新一轮的药品流通领域专项整治已经开启。

随着“互联网+”的兴起和普及,我国医药电商发展速度很快,但通过网络销售的非法添加药品保健品、跨境电商代购的药品屡见不鲜,医药电商在经营范围控制、药品质量监管、配送过程保障等方面仍存在很多薄弱环节。特别是假冒伪劣药品监管难、控制难、取证难、维权难等问题确实很难解决。分组审议中,多位委员希望药品监管部门能够适应形势发展变化的需要,进一步加

强对互联网药品销售的管理,创新监管手段,强化监管效能,解决药品网络销售环节中存在的损害人民群众利益的突出问题,保障人民群众用药安全。

车光铁委员呼吁进一步健全完善医药电商监管法律体系建设,合理设置医药电商准入机制、管理标准和适用范围,建立系统完备的网上药品交易监管制度,同时,进一步加强监管手段、技术和队伍建设,加大对违法行为的打击力度,有效保障网上购药质量安全。

合理控制药品价格

“看病贵、看病难”一直是社会反映比较强烈的问题,也是我国多年来致力破解的一大难题。“看病贵”,其中一个原因是药价虚高。

“‘安神宁’是最普通的常见药,成本只有16.5元,而中标价格是43.2元,这样的常用药、常见药到老百姓手里还要翻好几倍。所以,我想药品管理法的执行,我们还要很好地研究。”全国人大常委会委员王宪魁在审议时指出。

现在,药品价格存在非常复杂的情况,有些药品价格虚高,另外一些药品处于所谓“降价死”的状况。陈竺副委员长表示,合理调整药品的价格对药品质量安全和供应保障至关重要。国家放开药品价格管制以后,相关职能部门对药品市场价格行为的监管不能放松,因为药品不是一般商品,是具有公共品性质的特殊商品。对纳入国家基本药物目录和医保目录的药品以及其他必需药品的价格调整尤其应给予有关政策指导。

一些委员也纷纷表示,药品招采部门在调节药价中应该发挥关键、杠杆的作用,对于价格虚高的药品,特别是一些量大面广的进口药和“原研药”,完全有可能通过谈判议价将不合理的价格降下来。✱

提升监管能力，确保用药安全

文 / 本刊记者 李小健

6月26日下午，十二届全国人大常委会第二十八次会议分组审议了国务院关于药品管理工作情况的报告、全国人大常委会执法检查组关于药品管理法实施情况的报告。

药品管理法颁布实施三十多年来，我国各级政府及相关单位认真贯彻法律制度，不断加强和提升药品监管制度建设、能力建设，目前已基本建立起国家、省、市、县四级食品药品监管机构，多个省份的食品药品监管机构甚至由县级延伸至乡镇。尽管成效显著，但是药品监管领域仍然存在不少问题。

分组审议时，如何提升药品监管能力，成为全国人大常委会组成人员和列席会议同志讨论的焦点。大家普遍表示，药品安全关系人民群众身体健康和生命安全，因此加强监管工作至关重要，不能有丝毫松懈。要以这次人大常委会监督药品管理工作和药品管理法执法检查为契机，严格按照习近平总书记对食品药品“四个最严”（即最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责）的要求，进一步加强药品全过程监管，坚决维护人民群众的用药安全。

充实专业力量，补齐基层监管短板

在当前药品监管体系当中，基层监管任务繁重，监管能力也有待提升。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨作全国人大常委会执法检查组关于药品管理法实施情况的报告时明确指出，基层监管能力存在薄弱环节。主要表现为：基层监管机构队伍不完善、专业化水平不高；各级食品药品监管机构中

药品专业人员短缺；一些地方实行综合执法改革后，药品监管力量有所弱化，监管人员多由其他部门划转，存在人员老化、专业知识匮乏等问题，专业人员流失较为严重；药品检查员大部分为兼职检查员，检查队伍不稳定，存在管理难、使用难、培训难、水平参差不齐等问题；部分市、县受财力所限，基层监管机构经费保障不足，装备配备不到位，检验检测、日常检查、风险监测等专业技术支撑能力较弱，未能充分利用信息化手段提高监管效能。国家食品药品监督管理总局局长毕井泉作国务院关于药品管理工作情况的报告时也表示，基层监管队伍专业人员少，难以适应药品物流、分销、零售监管需要。

基层监管能力弱，引起多位全国人大常委会组成人员及列席会议同志的高度重视。大家在分组审议时纷纷建议加强药品监管能力建设，尽快补齐基层监管短板。

全国人大常委会副委员长陈竺率队开展药品管理法执法检查时，就发现“地方政府特别是县一级在整合原食药监、工商、质监部门以后，监管机构中药品专业人员严重短缺的局面依然存在，甚至出现了懂药品管理的人越来越少、基层监管队伍人心不稳的趋势”。对此，他建议“在县一级特别是食品药品的生产大县，整合以后的市场综合管理部门应该加挂食品药品监管部门的牌子，这样才能将专业人员稳定住，体现药品监管的内在规律”。为切实加强基层监管能力建设，他认为应该按照实际需求，进一步配备好地市和县级的专业人员，加强食药监机构的专业性、权威性，确保习总书记“四个最严”的要求通过统一高效

的监管体系落到实处。

全国人大代表周有财参加了全国人大常委会药品管理法执法检查组赴地方的执法检查活动。他在审议中说，药品监管的专业性、技术性非常强，但是“目前我国还没有建立一支高素质的职业化检验队伍，基层监管机构缺枪少炮的问题非常突出，部分省份受财力影响导致经费不足，普遍存在着装备配备不齐、检验检测力量薄弱、技术力量落后等问题”。对于如何解决这些实际问题，他建议国家加快建立完善统一权威的食品药品监管体制，实现食品药品监管职能统一、机构统一、队伍统一，保证稳定性、系统性和专业性。具体而言，一是在人员编制、资金投入等方面，给予重点倾斜；二是结合药品安全“十三五”规划的实施，大力推行药品安全检验检测信息化，加快执法监督追溯体系和职业化检验队伍的建设，帮助支持地方强化基层建设，提高执法能力和水平，为药品管理法实施提供坚实保障。

王晨在执法检查报告中建议，地方各级政府要继续深化食品药品监管体制改革，监管链条要进一步严密，监管力量要进一步下沉，部门协作要进一步加强，执法工作要进一步整合。建议国务院对基层监管体制改革情况特别是机构建设情况开展专项调研并加强指导，要结合实际、因地制宜推进监管队伍和监管能力建设，妥善解决基层监管能力不足问题，加大对监管人员业务培训力度，提高执法规范化、专业化水平。

严惩“药品虚假广告”

最近，刘洪滨等“专家”“神医”代言的药品虚假广告被曝光，引发全社会高

度关注,热议不断。分组审议时,全国人大常委会组成人员及列席会议的同志强烈要求依法严惩药品虚假广告行为,还药品市场一片净土。

莫文秀委员在发言时以刘洪滨违法宣传药品虚假广告为例,“她时而以北大专家、时而以藏药专家、时而以苗药专家身份奔走于各大电视台,假借患者现身说法、新闻访谈、免费名额等形式,十分夸张地推销‘包治百病的神药’。凭借同样的套路,她反复在多家电视台代言虚假广告。当然,在个别地区,部分广告已被食药监管部门和工商相关部门通报处罚。但是,这么低劣的药品广告,竟然能在大庭广众之下招摇撞骗,实在令人震惊!”就此,莫文秀建议在今后的工作中,药品管理部门在加强内部管理的同时,还应当加强对药品广告的严格管理。

艾斯海提·克里木拜委员同样认为

应加强药品广告的监管。他说,有些不良商家通过网络、电视等媒介,邀请人员冒充专家、患者,大肆进行虚假广告宣传,以保健品冒充药品和夸大药品疗效,误导消费者等违法违规现象普遍存在。根据广告法、药品管理法相关规定,药品广告的审查机关与监督管理机关分属于药监部门和工商管理部门,这种责权不统一、审查与监管分离的管理体制造成监管工作的脱节,不利于药品广告监督管理,给违法广告主和广告发布者以可乘之机。“建议药品广告只能在医药专业刊物上发表,同时对保健食品等非药品冒充药品的行为定性为假药予以打击。”

“越到边远地区,药品虚假广告的总量越多。”买买提明·牙生委员建议食品药品监督管理部门、工商行政管理部门和医疗卫生部门“要加强合作,以组合拳的形式严厉打击虚假广告”。

看病难、看病贵方面发挥了重要作用。但是,基层医疗机构特别是诊所,以药代医现象非常普遍,药品进货渠道多为个体药贩,药品质量安全存在着巨大风险。究其原因,在周有财看来,主要是基层监管措施不足,让不法行为有了空间。所以,他认为加强农村药品监管势在必行。

“应该说,药品市场监管的重点在基层,难点在农村,建议进一步加强和规范农村药品市场监管工作。”车光铁委员说,目前,广大农村尤其是偏远地区的药品市场供应普遍面临总量不足、购药不便、价格偏高、品种较少、质量难保证等实际困难。这里既有地理位置分散、医疗条件滞后等原因,也有供应渠道不畅、监管力量不足等因素。对此,他建议,应在全面深入开展农村药品市场规范整顿、不断健全农村药品监管体系的同时,重点以保障质量、稳定供应、降低价格、便利服务为目标,进一步加快推进农村药品供应网络建设,适当调整市场准入门槛设置,统筹推进农村合作医疗制度完善,鼓励和支持药品零售连锁经营向镇、村延伸,有效保障和满足农村居民用药需求。

此外,全国人大常委会组成人员及列席会议的同志还指出了当前中医药监管、互联网售药监管存在的问题,并有针对性地提出建议和意见。

为更好地适应群众用药安全需求,进一步提升药品监管能力,王晨在执法检查报告中还指出,应结合药品安全“十三五”规划,大力创新监管方式,建立标准统一、业务协同、信息共享、数据开放、运行高效的药品监管信息化体系;要深入推进“互联网+药品”安全建设,加快药品监管信息化的建设步伐,大力推进药品安全检验检测、执法装备、追溯体系等建设;针对药品检验抽样中的企业负担问题,研究探索政府购买抽检样品的机制,规范抽样检验行为,减轻企业负担;要强化部门联动、信息互通和行刑衔接,着力消除监管死角和盲区。★

切实消除农村用药隐患

近年来,由于农村药品监管力量薄弱,加上药品供应渠道混乱,致使一些假冒伪劣药品大量向农村转移,给农民群众用药安全带来隐患。

审议发言时,全国人大常委会组成人员及列席会议的同志围绕如何加强农村药品监管和确保农民用药安全纷纷建言献策。

全国人大代表周有财表示,基层医疗诊所是民众享受基本医疗服务的重要保障,特别是在便利性、时效性和化解



江苏省连云港市通过“清理家庭药箱,回收过期药品”活动,将过期药品进行回收、集中销毁,不让假药、劣药和过期药流向市场。图为一家药店的工作人员在清理过期药品。摄影/耿玉和

“零容忍” 打击药品违法犯罪

文 / 本刊记者 于 浩

2016年,“山东非法经营疫苗案”被媒体广泛报道,引起社会关注。今年全国两会上,这一案件被写入最高检工作报告。最高人民检察院检察长曹建明表示,庞红卫等人非法经营疫苗案曝光后,最高检立即挂牌督办,检察机关批准逮捕355人,已起诉291人,立案查处职务犯罪174人。

5月19日,山东省高级人民法院微博发出信息,对上诉人庞红卫、孙琪非法经营疫苗一案二审公开开庭宣判,裁定驳回庞红卫、孙琪的上诉,维持原判。

对药品违法犯罪采取“零容忍”

“‘山东非法经营疫苗案’涉及20多个省、市、自治区,有的受害者错过了打疫苗的时期,对他人健康造成的潜在威胁和危险难以评估,完全应该用危害公众安全罪处以极刑。我们必须要严格流通环节的管理,这样的乱象绝对不能再度重演。”全国人大代表康永恒在十二届全国人大常委会第二十八次会议上,审议国务院关于药品管理工作情况的报告和全国人大常委会执法检查组关于检查药品管理法实施情况的报告时说。

“2015年5月,国家食品药品监管总局‘飞检’发现200多家制药企业、银杏业生产企业存在严重违法行为。有的制药企业在提取生产过程中,把烯乙醇提取改为3%的盐酸提取,同时非法添加其他提取物,改变生产工艺,导致有效成分分解,降低了疗效,使银杏酸这一有害成分含量超标,可引发严重的过敏反应、基因突变、神经损伤。”全国人大代表周有财说,还有众所周知的“山东非法经营疫苗案”“毒胶囊案”,都严重地影响了人民群众的用药安全。目前,我国药品质量



全国人大代表康永恒认为,必须严格流通环节的管理,绝对不能让乱象再度重演。

和监管能力面临很多挑战,因此以法治药势在必行,建议修改药品管理法。

“现在,朋友圈、微商、网店,很多都卖减肥药、美容药还有中药贴。对于这些药品,肯定有不符合生产条件、不符合药品销售许可,以及夸大药效的情况。消费者很多时候仅靠虚假好评来判断购买,存在很大的社会危害。”全国人大代表张秋香建议,加大对网络销售药品的监管力度,包括惩处力度,明确由哪些部门进行监管。比如,消费者在网络上买到假药之后,身体或者其他方面受到危害找哪个部门来维权,应该明确。同时,对卖假药的微商、微店,或者其他个体,发现一起惩处一起。

严格执法,打击药品违法犯罪行为

“老百姓对假药、劣药问题反映强烈。现在的问题不是没有法律,而是有法不依、执法不严。所以,一定要大力加强监管,对假冒伪劣药品采取‘零容忍’的

态度,严格执法,不给它生存的空间。”全国人大常委会委员窦树华说。

国家食品药品监督管理总局局长毕井泉在作报告时表示,在加强药品违法案件查处上,建立打击制售假劣药品制度机制,加强行政执法与刑事司法衔接。推动出台刑法修正案,将生产销售假药罪由结果犯修改为行为犯。全国有10个省级公安机关成立了专门的侦查总队,“十二五”期间侦破制售假劣药、非法经营药品等犯罪案件4.6万起,抓获犯罪嫌疑人6.1万名,成功侦破一批利用互联网制售假药重大案件;年均侦办药品领域商业贿赂、虚假广告等犯罪案件2000余起,破获了一批重大案件。

“对于研发过程和生产制造过程中的造假掺假行为,按照药品管理法和《最高人民法院、最高人民检察院关于办理危害药品安全刑事案件适用法律若干问题的解释》严肃查处。严肃查处药品运输、仓储、分销、零售、使用过程中影响药品质量的违法行为。加强互联网销售药品监管,坚决制止并严肃惩处无实体零售药店资质向患者销售药品等违法行为。推动药品违法行为处罚到人,所有药品违法案件处罚结果向社会公开。”毕井泉说。

全国人大常委会执法检查组认为,当前,假药、劣药定义过于宽泛,案件定性上易产生分歧;对一些新兴药品经营业态如网上售药等缺乏规定;法律责任中对违法行为的处罚力度偏轻,未有效体现“处罚到人”的原则,违法成本较低等。建议在今后的药品监管工作中,特别要强化法律这个武器,要积极营造良好的法制环境,依法坚决打击药品领域的违法犯罪行为。✘

修法以适应药品监管新形势

文 / 本刊记者 李小健

现行的药品管理法于1985年正式施行,之后历经2001年全面修订和2013年、2015年部分条款修正。经过多年的贯彻实施,药品管理法对规范我国医药市场秩序、促进医药产业发展和保障广大人民群众用药安全,发挥了积极作用。但是,随着经济社会的快速发展和全面深化改革的不断推进,现行药品管理法的一些条款和规定,已无法适应发展需要,必须对法律进行修改调整。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨作全国人大常委会执法检查组关于药品管理法实施情况的报告时明确指出,现行药品管理法明显滞后,法律制度设计与党中央对药品监管工作的新要求,与人民群众对药品安全的期待,与药品管理工作面临的新形势等都存在差距。一些理念滞后于全面深化改革要求。主要表现在:重审批轻监管,药品监管尚未覆盖药品的全周期;各级政府对履行药品监管的职责不清,界线不明,交叉重复;基层普遍反映创新者的权益得不到有效保护;临床试验的管理理念陈旧;假药、劣药定义过于宽泛,案件定性上易产生分歧;对一些新兴药品经营业态如网上售药等缺乏规定;法律责任中对违法行为的处罚力度偏轻,未有效体现“处罚到人”的原则,违法成本较低等。药品管理法迫切需要抓紧修订。

全国人大常委会组成人员和列席会议的同志在分组审议国务院关于药品管理工作情况的报告、全国人大常委会执法检查组关于药品管理法实施情

况的报告时,普遍赞成加快修法步伐。

全国人大代表周有财说,药品管理法是药品管理领域的基本法律。近年来,我国医药行业快速发展,加上药品新理念、新趋势的出现,使得现行的药品管理法暴露出一些问题和挑战。比如2015年,国家食品药品监管总局就发现银杏行业的多家制药企业非法改变生产工艺和非法添加其他提取物,导致药品疗效降低,并在服用后产生副作用。类似的严重违法行为,极大地影响人民群众的用药安全。因此,“以法治药势在必行,建议加快修订药品管理法,并将其纳入立法工作计划。”

近几年来,互联网售药发展非常迅速。这种新的方式给人们带来便捷服务的同时,却时常出现售卖假药、过期药等欺诈行为,其危害不容忽视,亟须法律进行规范。全国人大代表谢子龙一直呼吁加快修订药品管理法,增加互联网售药的监管要求,从严规范网上售药行为。他在审议发言时说,“互联网售药,这在过去是根本没有的形式,最近三五年非常红火。对此,药品管理法并没有任何规范性条款。换句话说,药品管理行业的母法已经滞后了。”

谢子龙接受媒体采访时表示,如果在网上销售的药品,没有经过药师或者医师的用药指导,没有经过处方调剂,直接销售给患者,对其生命安全可能造成很大损害。同时,与实体药店药品销售相比,网上药品销售存在业务涉及范围广、隐蔽性强、控制难、取证难、监管难等问题。因此,当前应尽快修改药品管理法,加强对网上药品销售的监管,

打击违法行为,震慑不法企业和个人。

窦树华委员在审议时说,修订药品管理法,在2013年已列入本届全国人大常委会的五年立法规划,“现在已经四年了,希望加快法律的完善修订,以适应药品监管形势需要。”

针对药品管理法在实施中存在的问题和当前药品管理面临的新形势,王晨在执法检查报告中提出了具体建议:一是在修法工作中落实党中央对药品监管工作的最新要求,建立顺应药品研发规律、鼓励药物研制和创新的药品安全管理制度,健全统一权威的药品安全监管体制,强化药品全周期监管,加大对违法行为的惩处力度。二是科学界定假劣药定义,强化行刑衔接,落实处罚到人。三是适应时代发展的需要,以现代监管理念为核心,进行监管制度、机制、方式的创新,科学设置政府部门监管职责边界和中央与地方药品安全监管事权划分,形成强监管、促发展的合力。四是强化企业主体责任,进一步明确研制、生产、经营、使用各环节的药品安全义务,严格药品安全风险管理工作。五是明确执业药师的法律地位,在药品生产、流通、使用各个环节充分发挥执业药师等药学专业技术人员的作用,抓紧执业药师法的起草工作。

据国务院关于药品管理工作情况的报告,国家食品药品监管总局已于2013年正式启动药品管理法修订工作,目前已形成修订草案第三稿,拟于今年下半年将修订草案报国务院审议。★

社会共治：编织药品安全网

文 / 本刊记者 李小健

药品问题直接关系着人民群众的身体健康和生命安全,既是重大民生问题,也是最基本的公共安全问题。

当前,药品安全问题时有发生,药品安全环境与人民群众的期望还有一定差距。综合国务院关于药品管理工作情况的报告和全国人大常委会执法检查组关于药品管理法实施情况的报告可以发现,导致药品安全问题产生的原因是多方面的,包括监管部门相互协作不够、专业力量不足、生产经营企业自律缺失、人民群众自我保护意识不强等等。

对此,一些全国人大常委会组成人员和列席会议的同志在十二届全国人大常委会第二十八次会议分组审议中表示,保障人们用药安全,是各级政府和监管部门的职责所在,但完全依靠职能部门单打独斗也不现实,应当充分调动社会上方方面面的力量,让大家共同参与、共同监督、共同治理,加快编织一张全方位的药品安全网。

促进社会共治,需要部门之间加强协调,提升监管合力。何晔晖委员表示,药品管理从研发、生产到流通的各个环节“不是互相配合、积极推进,而是相互制约、各自为政”。对此,她建议国务院有关部门要加强协作和配合,减少内耗和扯皮,形成药品管理的良性循环。

促进社会共治,需要依法严厉打击制售假药、劣药等行为,净化市场秩序。窦树华委员说,假药、劣药问题危害大,老百姓反映十分强烈。“现在不是没有法律的问题,而是有法不依、执法不严的问题。所以,一定要大力加强监管,对假冒伪劣药品采取‘零容忍’的态度,严格执法,不给它生存的空间。”

促进社会共治,需要企业自律,担



王陇德委员认为,相关职能部门要加强对广告发布者的监管,从源头上遏制药品虚假广告。摄影/冯涛

负起主体责任。刘振伟委员说,现在人民群众对药品的期望值很高,希望吃了药能治病,但现实与预期差距较大。根本原因,是我国创新药物少。从全社会看,体现为药品原始创新积极性不高、研发能力严重不足、投入和政策扶持力度不够等原因。“建议以这次检查为契机,从政策、专利、投入、评审、价格、管理等方面入手,作出全面规划和顶层设计。同时,要相信市场的力量,政府包不下来、做不好的事情,要创造政策环境,放手让企业去做。政府和市场联手,一定能有效果,也能走出窘境。”全国人大代表尚瑞芬认为,企业要主动学习药品管理法,确保依法依规进行生产经营。“从企业的角度来说,所有员工都要全文学习药品管理法。既然是生产经营药品的职工,你就要掌握法律的规定是什么,每一条的要求是什么。通过学习法律,要让员工们树立一种法律意识、一种道德准则。只有让法律条文深入员工心里,才能够生产出合格的药品,这样才能保障人民群众用药的安全。”

促进社会共治,需要电视广播网络

等媒介加强药品广告审查管理,避免虚假药品广告误导人民群众。王陇德委员说,药品虚假广告问题不仅仅是骗钱,有的简直是谋财害命。广播、电视、图书、网络都应把好看,不能给这种虚假广告提供传播渠道和平台。同时,相关职能部门要加强对广告发布者的监管,从源头遏制药品

虚假广告。“一些基层的药监、工商都不直接监管药品广告,等上级通报哪个违法它再查处。建议药监、工商、广电等部门应该联合研究问题,清晰分工,制定工作的程序、规范,并明确法律责任。”

促进社会共治,需要加强宣传,提高群众药品安全意识和自我保护意识。车光铁委员说,在推动企业自觉落实药品安全主体责任的同时,应进一步强化药品行业协会自律机制,充分发挥新闻媒体、网络平台和社会公众的监督作用,在全社会树立药品安全意识。全国人大代表鲍家科建议要强化宣传和知识普及,将与药品有关的科学知识、法律知识送进社区和课堂,提高大家用药安全意识和自我防范意识,积极举报各种不利药品安全的违法行为,变被动监督为主动监督。

总之,药品安全问题,没有人能置身事外。解决这一重大社会问题,需要社会各个方面共同努力,共同为药品安全添砖加瓦,逐步构建法治保障、政府监管、企业自律、社会力量广泛参与的共治格局。✘

看土壤污染怎样“防”，如何“治”？

——土壤污染防治法草案首次提请审议侧记

文 / 本刊记者 王 萍

6月22日,《中华人民共和国土壤污染防治法(草案)》首次提请十二届全国人大常委会第二十八次会议审议。这是贯彻落实《土壤污染防治行动计划》(以下简称“土十条”)要求,推动土壤污染防治的重要一步。土壤污染防治法也是我国第一部土壤污染防治领域的专门法律,对进一步规范我国土壤污染防治工作具有重要意义。

这次审议也引起社会各界广泛关注。土壤污染如何以预防为主,怎么防控土壤污染“传染”,法律能否给污染土地“解毒”?土壤环境立法将给企业套上哪些紧箍咒?全国人大常委会组成人员在审议时又提出了哪些修改意见?记者带您逐一了解。

土壤污染防治需专门立法

“万物土中生,食以土为本。”土壤自古以来是我们赖以生存的基础资源。防治土壤污染,直接关系到农产品质量安全、人民群众身体健康和经济社会的可持续发展。土壤污染防治作为重大环境保护和民生工程,已经纳入国家环境治理体系。

但长期以来,我国经济发展方式较为粗放,污染物排放总量居高不下,土壤作为污染物的最终受体,已受到明显影响。2005—2013年我国首次开展的土壤污染状况调查结果表明,全国土壤环境状况总体不容乐观,部分地区土壤污染较重。全国土壤总的点位超标率为16.1%。

“土壤污染问题成为亟须解决的重大环境问题和全面建设小康社会的突出问题。”6月22日,全国人大环境与资源

保护委员会副主任委员罗清泉在作草案说明时指出,当前,制定土壤污染防治法十分必要。

预防为主:从源头和规划上减少土壤污染

土壤污染防治法草案共九章九十四条。草案的一大特点是明确规定了防治土壤污染应当坚持预防为主、保护优先、分类管理、风险防控、污染担责、公众参与。

为了在源头上防止对污染土壤的不当利用,草案规定制定和修改土地利用规划和城乡规划应当充分考虑土壤污染防治要求,合理确定土地用途。

“土壤污染具有累积性、不均匀性和长期存在性等特点,污染物在土壤中迁移、扩散和稀释速度极慢,土壤一旦污染,将是‘天长地久’。”环保部副部长赵英民曾指出。

我国的土壤污染是在经济社会发展过程中长期累积形成的。人为原因主要包括:工矿企业生产经营活动中排放的废气、废水、废渣造成其周边土壤污染;农业生产活动中,污水灌溉,化肥、农药、农膜等农业投入品的不合理使用和畜禽养殖等,导致耕地土壤污染;生活垃圾、废旧家用电器、废旧电池等随意丢弃,以及日常生活污水排放,造成土壤污染。

正是基于土壤污染的特点和我国土壤污染的主要来源,此次提请审议的草案单设“预防和保护”一章,对重点监管类的企业、矿产资源开发、生活垃圾和固废处置、农业面源污染等可能对土壤造成污染的,作出了相应规定。

如,与我们的食品安全关系最为密切的农田土壤污染方面,草案提出禁止在农用地排放重金属、有机污染物等含量超标的污水、污泥、清淤底泥、尾矿(渣)等,禁止在农用地施用重金属、持久性有机污染物等有毒有害物质含量超标的畜禽粪便、污水、沼渣、沼液等。

大面积的土壤修复治理是个世界性难题,其复杂性和投入远大于空气和水。土壤污染防治要在保护土壤的基础上,分类合理利用土地。最紧要的工作之一,就是国家对于现在尚未被污染的“好土”,将实行优先保护,使这些未受污染的土壤能够保持良好状况。

草案规定,在永久基本农田集中区域,不得新建可能造成土壤污染的建设项目。禁止在居民区和学校、医院、疗养院、养老院等单位周边新建或者改扩建可能造成土壤污染的建设项目。

风险管控:对污染地块可划定隔离区,阻断土壤污染对百姓生活的影响

记者发现,风险管控是此次土壤污染防治法草案坚持的一条原则,这也是“土十条”的要求之一。草案根据不同类型土地的特点,分设专章规定了农用地和建设用地的土壤污染风险管控和修复。

对事关农产品质量安全的农用地,草案规定,国家建立农用地分类管理制度。将农用地划分为优先保护类、安全利用类和严格管控类,采取不同的措施。如草案规定,对安全利用类耕地采取的风险管控措施包括进行农艺调控、替代种植等。严格管控类农用地所在地区的

地方人民政府农业主管部门应当依法划定特定农产品禁止生产区；对列入禁止生产区的农用地要采取轮作休耕、退耕还林还草、禁牧休牧等措施。

眼下，城市里可开发利用的土地资源越来越紧张，一些地方正在把原有的工矿用地转为建设用地。但这些土地是否安全，能不能开发利用？记者注意到，草案对建设用地也规定了有效的隔离阻断措施，切断土壤污染对人居环境的影响。

对建设用地土壤建立了土壤污染风险管控和修复名录制度。草案规定，列入土壤污染风险管控和修复名录的污染地块，县级以上地方人民政府国土资源、规划、住房城乡建设等有关主管部门不得批准其作为住宅、公共管理与公共服务等用地。

草案还规定，对土壤污染风险管控和修复名录中需要实施风险管控的污染地块，当地人民政府环境保护主管部门根据实际需要，可以采取“划定隔离区域、发布公告”等措施。

“土壤污染以后，真正去治理修复是非常难的，投入的成本巨大。从国际经验来看，污染预防可能只要花一块钱，风险管控可能要花十块钱，在末端去治理的时候要花一百块钱。”环保部土壤环境管理司司长邱启文指出，坚持预防为主，最重要的就是实行风险管控。

邱启文说，土壤污染防治的核心是管控风险，要关注怎么切断暴露途径。他举例说，切断暴露途径的道理和大家涂抹防晒霜防止紫外线损害是一样的，即一旦阻断隔绝暴露途径，人接触不到污染土壤，风险也就防控住了。

对于公众来说，最关心的是污染的土地离自己有多远？农用地和建设用地这两类土地距离公众最近，更需要重点防控。据了解，目前我国正在开展土壤污染状况详查，其中，对农用地污染的状况、面积、分布及其对农产品质量的影响，在2018年年底前就要出结果。

邱启文介绍，现在拟开发为居住用地的，或者是医院、学校、养老机构这些

公共设施的，必须进行环境调查、风险评估、治理和修复，达到相应的土壤环境质量要求，才能进行开发和利用。目前条件还不具备的主要采取风险管控措施，进行环境监测，一旦发现污染扩散，要采取隔离阻断等措施。

污染担责：谁污染，谁治理

政府、企业和公众在土壤污染防治方面负有不同的责任。为使其各负其责，草案在规定了土壤污染防治工作的管理体制、政府责任、目标责任与考核的同时，还规定了单位和个人的一般性权利、义务，确立了土壤污染责任人、土地使用权人和政府顺序承担防治责任的制度框架。

草案规定，一切单位和个人都有防止土壤污染的义务，应当对可能污染土壤的行为采取有效预防措施，防止或者减少对土壤的污染，并对所造成的土壤污染依法承担责任。

其中，草案对政府承担防治责任作了明确规定。草案第五条规定，地方人民政府应当对本行政区域内土壤污染防治和安全利用负责，将土壤污染防治目标、任务完成情况，纳入生态文明建设目标评价考核体系以及环境保护目标责任制度和考核评价制度，作为考核人民政府主要负责人、直接负责的主管人员工作业绩的内容，并作为任职、奖惩的依据。

预防、管控，都是为了治病于未然。而受污染的土壤，就像已经生病的人。但病人并不是完全“没救”了，还可以通过修复降低风险或危害，恢复成健康、可利用的土地。只是这一般需要大量的资金和较长的时间。谁负责给“生病”的土壤治病？国家对土壤污染防治资金有哪些安排？

“土十条”提出，按照“谁污染，谁治理”原则，造成土壤污染的单位或个人要承担治理与修复的主体责任。

邱启文说，在土壤污染整治方面，并不主张盲目地“大治理、大修复”，而是

重点针对拟开发建设居住、商业、学校、医疗和养老机构等项目的污染地块，有序开展治理和修复。这个思路汲取了国外几十年土壤治理、修复的经验和教训。

在这一原则下，草案提出，不论是农用地还是建设用地，确实需要修复的，要由土壤污染责任人负责修复。农用地的土壤修复，土壤污染责任人无法承担修复责任的，由地方人民政府代为修复，但由此产生的费用，有权向土壤污染责任人进行追偿。

对建设用地的土壤修复，草案作了更加细致的规定，如要委托环境监理机构进行环境监理，完工后要另行委托有关机构进行效果评估等。

草案专门制定了土壤污染防治经济措施，要求各级人民政府安排必要的资金，用于土壤污染状况普查、风险评估、治理修复等，以及对涉及土壤污染事件应急处置的支出等。国家将设立中央和省级土壤污染防治基金，并鼓励金融机构加大信贷投放，对相关企业给予税收优惠等。

审议焦点一：土壤污染责任人如何确定？倒逼政府先修复再追偿

6月27日，十二届全国人大常委会第二十八次会议分组审议土壤污染防治法草案。多名全国人大常委会委员谈到，当前，我国的土壤污染形势亟待出台土壤污染防治法，可这部法律制定面临如何确定土壤污染责任人等难题。

陈喜庆委员建议，“‘土十条’规定，造成土壤污染的单位和个人要承担治理与修复的主体责任；责任主体发生变更的，由变更后继承其债权债务的单位或个人承担相关责任；土地使用权依法转让的，由土地使用权受让人或双方约定的责任人承担相关责任；责任主体灭失或者责任主体不明确的，由所在地县级以上人民政府依法承担相关责任。‘土十条’的上述内容是非常重要的污染责任承担制度，但草案中没有具体体现，建议将这项制度增加并落实到草案当中。”

杨震委员指出,按照“谁污染,谁治理”的原则,草案应补充“企业关停、搬迁时应对原址的土壤进行检测评估,若造成污染的,搬迁企业应负责尽可能修复”的内容,这样可以明确责任,否则造成了污染,一搬了之,会给国家造成很大损失。

在政府收储土地以后,是由政府承担污染土地的治理及修复责任,还是由原污染企业或个人承担?这些问题已经在现实中出现,其中尤以去年发生的常州外国语学校“毒地案”最为典型。

对此,陈喜庆强调,土地收储是国土资源管理部门调控土地市场依法取得土地的行政行为,土地储备机构既不属于污染者,也不属于污染场地的使用权受让人,因此,土地收储不能免除被收储土地污染者的责任。依据损害担责的原则,污染企业仍应承担治理与修复责任。建议增加土地收储后的污染责任承担方面的内容。

草案第四十二条规定,地方人民政府及其有关部门对因承担土壤及地下水污染状况调查、风险评估、风险管控和修复等活动所支出的费用,有权向土壤污染责任人追偿。

杨卫委员建议,在上述规定基础上设计“倒逼机制”,对污染的农用地土壤,先规定一个修复的期限。到了这个期限还没有人承担修复费用的话,则由政府先来埋单,然后“倒逼”政府去找责任人将修复费用追回。

审议焦点二:土壤污染防治哪个部门负主责?

在土壤污染防治方面,政府负有很大的责任,草案中对于政府责任的规定,也是常委会组成人员在分组审议时热议的焦点。一些委员在审议时指出,需要进一步明确政府及其有关部门的职权划分和法律责任。

对此,李世明委员建议,进一步明确制定政府有关部门的职权规范。“土壤污染防治涉及政府多个部门,建议在草

案中把政府相关部门的权责划分清晰,谁主办、谁协助等都要明确规定,防止含糊和交叉,避免增加工作协调的难度。”

全国人大农业与农村委员会委员李登海则建议,对涉及土壤污染的农业、林业、国土资源等部门分别作出规定。他认为,按照不同类型、不同部门、不同领域来规范,会使法律在这方面的规定更加完善。

“越是经济发达地区,土壤污染情况就越严重,因为大量化工企业都起来了。现在,一些化工企业虽然不在了,但是形成的污染已渗透进了土壤里面。大量的乡镇企业发展起来后,农村的面源污染情况也非常严重。”王万宾委员指出,在这种情况下,土壤污染很难在短时间内得到修复。

王万宾认为,土壤污染是区域性的概念,土壤污染防治法草案应该把土壤污染防治的规划和修复责任,全部落在省级人民政府身上,由各省级人民政府对本区域土壤负责,然后再把责任一层一层落实下去。

审议焦点三:对造成土壤重金属污染责任人应追刑责

审议中,还有全国人大常委会委员提出,对于造成土壤重金属污染的责任人应追其刑责。

温孚江委员提出,“现在,我国土壤重金属污染很严重,如镉污染。镉的主要来源恐怕是粪便有机物或者是化工污染。这个对于我们的影响是比较长久的,因为它有很强的积累性。建议土壤污染防治法与环境保护法在这方面进行衔接。罚款往往是没有多大用处的,要和环境保护法做好衔接。我看要和刑法联系起来,尽量使用刑法。”

“就像我们食品添加有害物质一样,我始终认为应该把它作为一个故意投毒罪来对待。你知道卖的这个东西是有毒的,你为什么要这样做?那就是投毒罪。”温孚江说,“土壤污染特别是重金属污染严重,对中华民族子孙后代的身体健康,

甚至生育能力、智商等都会产生影响,建议和刑法紧密结合起来,坚决打击。”

审议焦点四:土壤污染防治标准和防治技术等亟待明确

草案规定,国务院标准化主管部门、环境保护主管部门会同国务院其他有关部门建立和完善国家土壤污染防治标准体系。草案规定每10年组织一次土壤环境状况普查。为弥补普查时间跨度较大的不足,草案还规定了国家实行土壤污染状况监测制度。

杨邦杰委员指出,土壤修复已形成了一个产业,但仍然缺少相关标准,导致在验收、合同、经费等环节上都存在很多问题,“到底有什么技术水平可以去做,做到什么标准可以验收,是应付还是真正能够解决问题,都应当有所规范。”

“关于地方标准,目前草案没有写入,建议对这一问题再认真研究。我国地域辽阔,东西部、南北方土壤背景值不同,地区差异性很明显,如果允许出台高于国家标准的地方标准,可能更有利于保护未污染的土壤。”李世明称,要处理好国家标准和地方标准的关系。

“耕地、林地、草地等不同土地利用类型土壤污染的状况各有不同,我国北方和南方土壤污染的情况也大不相同。制定土壤污染防治国家标准一定要深入细致研究,切合我国的实际。”窦树华委员说。

审议中,还有委员提出了对土壤污染防治技术予以法律支持的建议。“去年,我参加了农业土壤管理有关部门组织的重金属污染土壤治理科学研究项目招标,我们有一项技术可以治理铬、镍、铜等重金属污染,尽管对方也承认我们的技术很好,但还是没有把这个项目给我们,而是把票投给了他们的下属单位。”冯长根委员说,土壤污染防治依赖于先进的科学技术,需要在立法中予以明确,既有利于科学技术的推广,也能避免出现上述以部门意愿决定投票结果的情形,从而增强法律可操作性。★



摄影/过仕宁

“这个法律草案应该具有时代感”

文 / 本刊记者 刘文学

6月23日,《中华人民共和国公共图书馆法(草案)》提交全国人大常委会初次审议。据悉,这部法律草案经过了十多年的酝酿,是我国图书馆事业领域的首部专门法。

文化部部长雒树刚在给法律草案作说明时介绍,这部法律主要希望解决以下几个方面的问题:公共图书馆体系建设如何加强、管理制度如何完善、如何进一步发挥其服务功能,以及如何鼓励各方力量参与公共图书馆事业。其中,法人治理结构、社会参与、与时俱进等几个具体问题成了社会公众和全国人大常委会委员(以下简称委员)关注的热点。

社会公众和委员们的关注都渗透着时代和新技术的影响。

法人治理结构

“法人治理结构”这个名词,相对于中国的图书馆事业来说,确实是一个新

概念。

法律草案第十九条规定:国家推动公共图书馆建立法人治理结构,建立健全有关组织管理制度,吸纳有关方面代表、专业人士和社会公众参与管理。

北京大学教授、国家公共文化服务体系专家委员会主任李国新认为,法律草案明确规定国家推动公共图书馆建立法人治理结构,这为公共图书馆建立现代治理体系提供了法律依据。

在我国,公共图书馆的建设和管理主体绝大多数是一体的,带有明显的行政色彩,在公共图书馆建设和管理中政府权力不断渗透,图书馆自主权不断流失,导致了許多具体事务的决策和管理不能科学独立进行,严重阻碍了我国图书馆事业的健康发展。而建立规范的法人治理结构,一般认为能够促进图书馆事业领域的政事分开、管办分离,理顺政府、建设主体、管理主体、监督主体、服务

主体、读者之间的法律关系,提升图书馆决策和管理科学化、服务专业化以及业务执行的效率,从而真正意义上做到“去行政化”和实现可持续发展。

在十二届全国人大常委会第二十八次会议上审议公共图书馆法草案时,许多委员就实质上谈到了建立法人治理结构的必要性,以及一些完善法人治理结构的具体举措。

乌日图委员说,公共图书馆属于公共品,但公共品不一定是政府设立并管理的,所以应该明确公共图书馆既有政府出资建设并管理的,也有政府出资建设并委托社会管理的,也应该有公民、企事业单位、社会团体或者其他社会组织投资和经营的,不能认为只要是公共图书馆就必须是由政府来管理,而非政府机构和个人只能是捐赠。

信春鹰委员说,法律草案对公共图书馆的定位,按照第十八条、第十九条的

规定,定位为非营利组织法人,但是从草案本身的规定来说,更像是一个政府部门,行政化色彩过强。仅限于政府某一个部门的视角,这样必然有很多不适应。第一个不适应就是格式化脱离实际。按照第十条设立的规定,大部分县级行政单位都达不到,贫困的地区、欠发达地区,按照草案的要求,如阅览席、文献信息、设施设备、网络等都达不到。法律草案的刚性要求,在很多方面是脱离实际的。第二个不适应是行政化。草案设计的管理模式不利于调动社会各方面的力量来贡献公共图书馆资源。实在地说,现在的公共图书馆影响力和给社会提供服务的能力和水平,远远落后于需要。很多公共图书馆虽然是开放的,但是并没有人使用。有的地方建立了一个新区之后,也设有图书馆,也配备了人员,但是根本就没有人去。为什么没有人去?因为没用。有用的、有针对性的资料手机上都能获得。优秀图书是与公共图书馆法相关的问题,公共图书馆是一种形式,是一个场所,决定其命运的是内容。现在,有些出版物过于商业化,粗、俗泛滥。公共图书馆法应该聚焦设立公共图书馆的目的,塑造灵魂、培养人才,而不仅仅是搭架子,草案对形式上的要求过细。比如关于公共图书馆章程中的要求,是不是要法定?按照一般的理解,章程规定有一定的特点,章程的内容法定之后,很多地方用不着。过于繁琐,可能会阻碍公共图书馆的发展。

周天鸿委员说,第四章第三十条规定,“公共图书馆应当改善服务条件、提高服务水平,定期公告服务开展情况,听取读者意见,接受社会监督。”这一条有点像读者权利救济的意思,但是还不够,特别是在以公共财政收入为主体的公共图书馆,如果没有履行好职能,读者没有得到相应的服务或者服务水平不足,也没有投诉、控告、举报等权利救济的途径,这一点设计仍会造成图书馆是强势地位、读者是弱势地位的局面,不能体现读者权利的实现,希望进一步完善。

郭雷委员说,建议将第十九条第二款改为“建立健全理事会章程、工作报告、绩效评估等有关组织管理制度”。此外,政府向理事会移交的主要权力应予以明确,以确保理事会发挥作用。

社会参与

法律草案第十条规定:国家建立覆盖城乡、便捷实用的公共图书馆服务网络。公共图书馆服务网络建设应当坚持政府主导、社会参与。法律草案还对社会参与公共图书馆建设规定了许多具体的扶持政策,比如草案第十七条规定:公共图书馆可以以捐赠者姓名、名称命名文献信息专藏或者专题活动,公民、企事业单位、社会团体或者其他组织设立的公共图书馆,可以以捐赠者的姓名、名称作为公共图书馆的馆名,或者命名公共图书馆的馆舍、其他设施。

针对草案的这些规定,李国新说:“根据草案,政府和社会力量举办的公共图书馆,在设立条件、专业化要求、运行管理、财产处置等方面同等对待,草案还明确规定社会力量参与者具有公共图书馆设施、专藏和专题活动的冠名权,这些都是具有鲜明时代特色和历史意义的突破。”

社会参与主要体现在三个维度上:作为建设主体的参与、作为管理主体的参与、作为志愿者的参与。在作为建设主

体这个维度上,虽然社会参与制度设计取得了一些突破,但许多全国人大常委会委员认为这项制度设计还有许多需要完善的地方。

在审议时,周其凤委员提了三条建议,其中两条和社会参与问题有关。他说,第一,草案提到两类公共图书馆,一类是政府设立的,一类是民间设立的。现在,我们的企业经济有混合所有制,我们的图书馆为什么不可以有混合的,由政府 and 民间合作来做。所以,我想请有关的同志研究一下,为什么这部法没有考虑这个问题。我认为,还应该加上这么一类,不知道叫什么名字,相当于混合所有制。第二,第五条和第六条涉及税收优惠和政策扶持,第六条规定公民如果向公共图书馆捐赠,给予税收优惠;第五条说的不是公民捐赠,是公民自己出资设立,提的只是政策扶持。捐赠可以得到税收优惠,为什么自己出资建立只有所谓的政策扶持,而不明确提出包括税收优惠在内的鼓励?这里有点矛盾,不太公平,我建议考虑一下是不是都能够给予税收优惠。

白志健委员说,建议草案第十八条“公共图书馆终止的,应当依照有关非营利性组织法律、行政法规的规定处理其资产”,修改为“公共图书馆终止的,应该按照有关法律、行政法规的规定处置资产”。因为按照非营利组织资产处置



读者在河北省邢台市“24小时自助图书馆”阅读图书。摄影/朱旭东



6月23日,十二届全国人大常委会第二十八次会议举行分组会议,审议公共图书馆法草案。摄影/冯涛

的方式,非营利组织注销后的剩余资产或转交同类性质的其他非营利组织,或收归国有。这样处置就意味着属于本草案第五条第二款中规定的“公民、企事业单位、社会团体或者其他组织设立的公共图书馆”,终止时资产不能归出资人支配。这样可能会影响到非政府主体出资设立公共图书馆的积极性。

王明雯委员说,建议将公立的公共图书馆和私立的公共图书馆进行区分,进行分类管理。在第二条,本法界定公共图书馆主要有两个条件,一是依法登记,二是免费开放。第十八条、二十七条进一步对它终止以后的财产处理及要求免费开放作了相应规定。另外,在草案说明的第5页指出对于公民、企事业单位、社团或者其他组织设立的公共图书馆与政府设立的公共图书馆,二者要同等对待。我认为,在有些方面应当同等对待,但是在运营机制、管理机制方面应当分类管理、区别对待。主要理由是,在说明中也谈到截至2015年年底,政府设立的公共图书馆3139个,其他类型的由公民、企事业单位等设立的公共图书馆只有50个。这说明社会力量参与不足,印证了说明里谈到的“各方力量参与图书馆事业的积极性不高”的问题。考虑到目前基层政府财力不足的情况,立法时应当有一个导向,即要鼓励民间力量进入这个领域,从而推动我国公共图书馆事业的快速发展。因此,建议对这部法律的相关条款,如第二条、十四条、十八条、二十七条等

条款进行梳理,在制度设计上体现对两类公共图书馆的分类管理。我认为,对于私立公共图书馆的要求不能过于苛刻,这样会阻碍社会力量进入公共图书馆领域,不利于它的发展。

时代感

“现在去地铁看看,一眼望去,10个人有8个人在看手机,这里可能有二三个在和亲朋好友聊天,有些人在上网阅读新闻报道、社会信息,还有很大一部分是在读书,阅读电子书。我们现在已经进入了大数据时代,群众阅览的方式特别是年轻人的阅读方式发生了很大的变化。”“因此,这个法律草案应该具有时代感。”在审议法律草案时,李路委员说。

随着社会政治经济文化,特别是新技术的快速发展,图书馆立法也会面临着一系列的新问题、新情况。立法者如何因应这些新问题、新情况,与时俱进,增强法律的时代感,成了审议公共图书馆法草案时的一个焦点。

吕薇委员说,现在有一个新的情况,网络非常发达,在网上阅读和下载书籍,很方便。所以,新形势下图书馆应该怎样定位,应该怎样发展,如何进行线上线下的融合,给读者提供方便,是需要研究和探索的。但目前这部法律草案在这方面规定得还不够,还是以传统的思维为主,主要强调实物建设。建议在总则里就明确图书馆应该线上线下融合。另外,我们应该探索新的运行方式,比如我是

图书馆的读者,我办了卡,在家里也应该能看,不一定非得跑到图书馆。应该分类建设和管理,在一些网络不发达的地区,如农村应强调图书馆(室)的建设;还有一些不适合上网的读者,如儿童等,应在图书馆中阅读。制定这部法有必要,但是传统色彩多了一点,应该增加网络和电子图书馆方面的内容,应该多增加一些对线上线下如何融合、怎么样为读者提供方便等方面内容。

庞丽娟委员说,对图书馆的功能、形态应该如何认识,是不是还以传统的房子方式存在?它的功能就是人们阅览、看书的地方?建议图书馆应当适应时代形势与技术发展,应由传统的人们阅览、看书的地方,拓展成为一个图书、文献资料的交流、管理、配送、研究的中心,而不仅仅是人们到这里借书阅读的地方。刚才李委员谈到,如何更好地把现在的图书、杂志、文献等等数字化、信息化,目前草案在这方面比较薄弱。建议应该把信息化技术、互联网技术更多地和公共文化事业结合在一起,让我们的公共图书馆在理念上、形态上、功能上、方式上都有更大的革命性、突破性变化。

邓秀新委员说,关于公共图书馆法,我认为这部法很重要,但是在目前的背景下要与时俱进制定本法。现在的图书馆与过去图书馆的功能相比发生了很大的变化,实际上很多资料已经不需要进到图书馆就能在网上查阅了,只要给读者一个许可,可异地阅读。因此,在未来图书馆建设中,作为一部法律,应该考虑现在科技发展的情况,即应考虑虚拟和实体、线上和线下相结合。对于偏僻的农村,未来的图书馆建设恰恰要更多利用网络信息化技术来改造或者建设,与城市实现资源共享,把过去地理上的遥远变成零距离,而不应该再回到原来的图书馆建设老路上去。

其实,委员们所说的“时代感”,不仅包括人们阅读方式的改变、图书馆功能和形态的拓展,还包括图书馆事业建设、管理、服务等层面理念上的新突破。✘

3月15日,十二届全国人大五次会议在北京人民大会堂举行闭幕会,全体代表起立唱国歌。摄影/兰红光

国歌法来了：看国歌奏唱如何规范？

文 / 本刊记者 王 萍

6月22日上午,受全国人大常委会委员长会议委托,全国人大常委会法制工作委员会主任沈春耀向十二届全国人大常委会第二十八次会议作关于《中华人民共和国国歌法(草案)》的说明。这也是国歌法草案首次提请全国人大常委会审议,标志着我国国歌立法进入关键阶段。

我国在1990年和1991年分别制定了国旗法和国徽法。此次国歌法草案提交全国人大常委会会议初审,意味着国歌和国旗、国徽一样,将有一部专门的法律对其予以保护,明确国歌的使用规范。

6月27日,张德江委员长在闭幕会上的讲话中强调指出,制定国歌法是党中央确定的重要立法任务。十二届全国人大常委会第二十八次会议对国歌法草案进行了初次审议。这部法律的政治性和法律

性很强,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。

国歌是国家重要象征和标志

我国宪法第一百三十六条明确规定,“中华人民共和国国歌是《义勇军进行曲》。”

80多年前,《义勇军进行曲》在抗日烽火中诞生,它是20世纪30年代中期电影《风云儿女》的主题曲,由田汉作词、聂耳作曲,不仅是一个民族不屈服外侮的怒吼,更激发出每个中国人为梦想奋斗的壮志豪情。每一个音符、每一句歌词中,都饱含着砥砺奋进的中国精神和中国力量。

从战争年代到和平时期,从重整河山到走向复兴,《义勇军进行曲》始终有着无可替代的感召力和凝聚力。

1949年新中国成立前夕,中国人民政治协商会议第一届全体会议决定,在国歌未正式制定前,以《义勇军进行曲》为国歌。2004年,十届全国人大二次会议通过宪法修正案,明确规定“中华人民共和国国歌是《义勇军进行曲》”。

铿锵有力的词句、雄壮激昂的旋律……如今,国歌早已在大江南北、长城内外广为传唱。但由于没有明确的法律规定,近年来,国歌不时被随意用于各式各样的场合,甚至出现将国歌商业化利用和炒作的现象。

立法维护国歌的严肃性神圣性

沈春耀在作草案说明时指出,多年



6月22日，全国人大常委会法制工作委员会主任沈春耀作关于国歌法草案的说明。摄影 / 杜洋

来，国歌所承载的爱国情怀、忧患意识和奋勇前行的民族精神深入人心，广大人民群众热爱祖国、尊崇国歌，国歌奏唱和使用总体情况是比较好的。

“但实际生活中也存在奏唱国歌不规范、参与者举止不得体，国歌标准曲谱未予发布，影响奏唱和播放效果等问题。”沈春耀说。

2014年12月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于规范国歌奏唱礼仪的实施意见》。意见实施后，发挥了十分重要的作用。

沈春耀强调，国歌是宪法确立的国家重要象征和标志，制定一部专门的国歌法，通过国家立法对国歌的奏唱场合、奏唱礼仪和宣传教育等进行规范，十分必要。

沈春耀指出，制定国歌法的指导思想之一，就是准确把握国歌法的定位，突出重点，针对实际中存在的突出问题，重点对应当奏唱国歌的场合，国歌标准曲谱的审定、发布和使用，奏唱礼仪规范以及不得奏唱、播放国歌的场合作出规范。

近年来，全国人大代表、全国政协委员多次提出关于制定国歌法的议案、建议和提案。2017年年初，习近平总书记对国歌立法作出重要批示。全国人大常委会高度重视，将国歌法列入2017年立法工作计划。今年以来，法制工作委员会着手开展调研起草工作，广泛征求意见，召

开座谈会听取中央有关部门、全国人大代表、全国政协委员以及权威音乐家的意见，赴中国人民解放军军乐团、天安门国旗护卫队进行调研，经反复研究、修改并征求中央有关部门意见后，形成了国歌法草案。

国歌法草案首次提请审议引热议，唱响国歌最强音

6月22日，十二届全国人大常委会第二十八次会议首次审议国歌法草案。草案规定，中华人民共和国国歌是《义勇军进行曲》，中华人民共和国国歌是中华人民共和国的象征和标志。一切公民和组织都应当尊重国歌，维护国歌的尊严。草案附件还载明了国歌的歌词和曲谱。

记者注意到，国歌法草案一共包括15条，草案对应当奏唱国歌的场合，国歌标准曲谱的审定、发布和使用，奏唱礼仪规范以及不得奏唱、播放国歌的场合等作出规范。

国歌法草案一经提交全国人大常委会会议审议便引起了社会各界的广泛关注。公众纷纷通过网络留言、微博、微信等方式点赞并发表实时评论，表达对国歌立法的期待。有评论称，制定一部专门的国歌法，就是要对国歌相关行为“立规矩”，减少随意使用国歌、奏唱国歌不规范等行为，以法律的形式捍卫国歌的

神圣与尊严，激励全体中国人民共同唱响国歌最强音，为实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗。

6月24日，十二届全国人大常委会第二十八次会议分组审议国歌法草案。全国人大常委会组成人员在审议中发言踊跃，气氛热烈。委员们认为，国歌是国家的象征和标志，制定国歌法非常必要，对于保证宪法的有效实施，增强国歌奏唱的严肃性和规范性，维护国家尊严，提升公民的国家观念和爱国意识，培育和践行社会主义核心价值观，具有重大意义。

同时，委员们认为，尽管目前的草案比较成熟，但在处罚诋毁国歌行为的法律责任等方面，仍然有继续完善的空间。要通过立法进一步推动学校、幼儿园开展国歌教育，同时要进一步明确国歌的奏唱场合和方式，并对恶意侮辱国歌的行为制定更加严厉的处罚措施。

审议焦点一：“损害国歌形象情节严重应追刑责”

国歌法草案的法律责任条款，主要针对一种情形：在公共场合，恶意修改国歌歌词或者故意以歪曲、贬损方式奏唱国歌，损害国歌庄严形象的，由公安机关处以十五日以下拘留。

对此，全国人大常委会会议在分组审议草案时，万鄂湘、陈竺两位副委员长和郑功成、孙志军、梁胜利、贺一诚、谢小军等多位全国人大常委会委员均呼吁，对恶意侮辱国歌的行为应该加重处罚，乃至追究刑责。

万鄂湘在审议中强调，侮辱国歌应分情节轻重。他指出，“就像香港某些议员侮辱我国国旗那种方式出现的情况，可能涉及刑事责任的问题，建议在‘由公安机关处以十五日以下的拘留’前面加上一句，即‘侮辱国歌情节严重的，应该依法追究刑事责任；情节较轻的，由公安机关处以十五日以下拘留’，把档次分清楚，今后再遇到类似情节严重的情况，应该追究刑事责任。”

陈竺认为,侮辱国歌情节严重,应严厉处罚。他说,“我国刑法明确规定了侮辱国旗、国徽罪,处三年以下有期徒刑、拘役、管制或者剥夺政治权利。国歌和国旗、国徽一样,都是国家形象的代表和象征,对于侮辱国歌的行为怎么依法惩处,建议可以考虑在刑法修订时加入侮辱国歌罪,量刑标准可以再研究。”

孙志军也表示,考虑到国歌、国旗、国徽都是国家象征和标志,国旗法、国徽法都规定了追究刑事责任的情形,建议国歌法参照国旗法和国徽法,对刑事责任作出规定,表明我们鲜明的态度。

“附议孙志军委员的意见”,谢小军说,建议“由公安机关处以十五日以下拘留”前面,增加“情节严重的,依法追究刑事责任”的规定。

梁胜利也认为,“对主观上有意污损国歌的行为,不能光是治安拘留十几天的处罚,应当加重处罚。”

郑功成同样建议对侮辱国歌的行为加大处罚力度。他认为,侮辱国歌的最高代价不应仅仅是拘留十五日,“屡教屡犯、屡次违法的,应该有更严厉的处罚措施。”

审议焦点二:在互联网上损害国歌尊严的炒作行为须禁止

对于国歌法草案中法律责任条款的相关规定,一些委员指出,草案中有关“在公共场合”的表述,不够严谨。

陈秀榕委员认为,不论在什么场合,都不能恶意修改国歌歌词或者故意以歪曲、贬损方式奏唱国歌,如果仅规定“在公共场合”,就留了太多的空间,不利于维护国歌的庄严和形象,因此,建议删掉规定中的“在公共场合”字样。

李玲蔚委员表示,“在公共场合,很难涵盖所有的言行举止,尤其现在的自媒体特别发达,很多都是通过手机视频,比如一个人在家里录了视频,但是传播到网上了,这种行为如何判断?”她认为,应该删掉“在公共场合”,或者改为“在任何场合以任何形式”。

陈竺副委员长和范徐丽泰委员都建议,草案应该增加关于通过互联网损害国歌形象应该如何处理方面的内容。

陈竺表示,“由于互联网已成为生活重要领域,建议国歌法草案中增加相应内容,在网络发布、传播损害国歌庄严形象的音频、视频的行为应该得到严肃处理。”

范徐丽泰指出,现在改歌词、唱怪调的行为在互联网上最为常见,很多年轻人认为好玩,甚至觉得有创意,但国歌绝对不能允许发生这种情况,建议改为“在公共场合及公共资讯和媒体上”的表述,来禁止在互联网上损害国歌尊严的炒作行为。

审议焦点三:哪些场合禁止奏唱国歌? 个人下载国歌作为手机铃声是否违法?

国歌法草案明确规定七类场合应当奏唱国歌,包括全国人民代表大会和地方各级人民代表大会开幕会议、闭幕会议,中国人民政治协商会议全国委员会和地方委员会开幕会议、闭幕会议;宪法宣誓仪式;升国旗仪式;各级机关组织的重大庆典活动、重要表彰仪式、重大纪念仪式、国家公祭等;重大外交活动;重大体育赛事;其他需要奏唱国歌的场合。

对于哪些场合禁止奏唱国歌,国歌法草案明确提出,“不得在私人丧事活动等不适宜的场合奏唱、播放国歌。”草案同时规定,国歌不得用于或者变相用于商标、广告、公共场所使用的背景音乐等。

在全国人大常委会会议分组审议国歌法草案时,“哪些场合禁止奏唱国歌”“个人下载国歌作为手机铃声是否违法”“重要节日、纪念日该不该规定媒体播放国歌”等问题,引发委员热议。

向巴平措副委员长在审议时指出,草案对于私人丧事禁放国歌场合的限制是否过窄?对此,他表示,“建议把‘丧事’两个字去掉。因为提了‘丧事’,一些喜庆的场合行不行?中办2014年66号

文件(《关于规范国歌奏唱礼仪的实施意见》)对这样的表述比较全面,提到了‘私人婚、丧、庆、悼、舞会、联谊会等娱乐活动、商业活动、非政治性节庆活动,其他在活动形式或者气氛上不适宜的场合,不得奏唱国歌’。法律上不一定写这么多,但是建议把‘丧事’两个字去掉,这样好理解一些。”

陈竺副委员长也表示,“对于不宜奏唱、播放国歌的,现在定义为私人丧事活动等,这个范围还是窄了一点,建议参照中办、国办《关于规范国歌奏唱礼仪的实施意见》中的表述,改为‘不得在私人婚丧、娱乐、商业活动、非政治性节庆的活动,其他在活动性质或者气氛上不适宜的场合奏唱、播放国歌’。”

在审议中,委员们还关注到个人下载国歌作为手机铃声是否违法这一问题。梁胜利委员说,“在现实生活中,我们还发现一些人使用国歌作为某种标志的情况,比如,在手机上下载国歌作为手机铃声等,这也是不合适的。”对此,他建议草案增加“国歌不得用于电话、电脑、彩信、互联网等铃声、叫醒信号”等内容。

对于草案中要求媒体重要节日播放国歌的这一规定是否可行,许多委员也提出建议。陈昌智副委员长表示,草案规定,国庆节、国际劳动节、元旦、春节和其他重要节日、纪念日,中央人民广播电台、中国国际广播电台和中央电视台按照规定时点播放国歌。“这个是不是可以再研究一下,这么多节日是不是都要播放国歌,我认为应该尽量减少一些,从国歌本身的意义和定义来安排。”

他强调,上述条款值得研究的是“规定时点”,“在什么时点?早上7点还是早上8点?还是10点?这些假日,大家都会睡懒觉,播放国歌时很多人没有起床,那就显得不够严肃,也缺少意义。实际上,国庆节中央电视台直播天安门广场升旗仪式就很好,很多人都伫立在那里。如果没有一个场合,就是放国歌,大家都自己干自己的事,效果也不好。”

王乃坤、任茂东、陈国令等全国人大

常委会委员也提出,重要节日、纪念日该不该规定媒体播放国歌,应再斟酌。

审议焦点四:奏唱国歌应采取何种姿势?

当国歌响起时,我们应该保持怎样的“姿势”?在审议国歌法草案时,奏唱国歌时的正确姿势成为委员们热议的焦点。

不久前看到的一则新闻,让李玲蔚委员很受触动。一名小学生身体不适,早上去学校迟到了,当他匆忙跑到学校门口的时候,正好赶上学校早晨升国旗、奏国歌,这位同学马上停住脚步,站在校门口,毕恭毕敬地举起手行了一个少先队礼。

“当我看到这张照片的时候,心里感到非常欣慰,这才是祖国的未来。所以,对这次出台国歌法,我觉得非常有必要。”李玲蔚说。

国歌法草案规定,奏唱国歌时,在场人员应当肃立,举止庄重。举行升国旗仪式奏唱国歌时,在场人员应当面向国旗,着制式服装的现役军人、人民武装警察、人民警察等人员行举手礼,其他人员行注目礼。

沈春耀委员表示,这样的规定可以增强奏唱国歌的仪式感,体现对国家象征的尊重和维护。

任茂东委员建议,在規定中增加“少先队员行举手礼”的内容。

“少先队员是要行举手礼的,孩子们是一个很大的群体,要不要也在这部法律当中表述出来。关于这一条的规定,还需要缜密考虑一下。”黄献中委员指出。

陈国令委员在审议时还指出,“现在,有些年轻人在奏唱国歌时,特别是有的运动员,把右手放在左胸前,这个动作实际上是美国1942年的法律规定,要求美国人对国旗宣誓时做这类姿势,以示对国旗的敬重。我们一些年轻人盲目尊崇,我国公民不能采取这种姿态,要尊崇中国的法律、中国的礼仪。”对此,陈国令建议加一句,即奏唱国歌时“不得采取

其他姿势”,包括国外的、宗教的或自创的姿势,都不可以。

审议焦点五:“演奏国歌乐器的配器标准应说明”

为了体现国歌的严肃性和权威性,国歌法草案规定:“奏唱国歌,应当按照本法规定的歌词和曲谱,不得修改国歌歌词,不得采取损害国歌尊严、影响国家形象的奏唱形式。”

沈春耀委员介绍,1982年,五届全国人大五次会议通过《关于中华人民共和国国歌的决议》时,发布了国歌的曲谱(旋律谱)。但长期以来,我国未发布标明配器、奏唱速度和力度的国歌标准曲谱,未发布用于播放的国歌官方录音版本。

对此,草案对国歌标准曲谱作出规定:“国务院确定的主管部门组织审定用于演奏的国歌标准曲谱,录制用于播放的国歌官方录音版本。国歌标准曲谱和国歌官方录音版本,应当在中国政府网上发布。”

韩晓武委员认为,“国歌能不能准确地奏唱,还有一个重要因素,就是乐器的配器问题。我们国家的乐队演奏国歌,顺耳、准确。但是,国外的乐队在演奏我们的国歌时,经常听起来不顺耳,调就不对。我们演奏国歌,开始用的都是明亮的小号,但有的国家就用黑管、单簧管等,有时甚至显得滑稽、不严肃。”

对此,韩晓武建议草案说明里提一下,即“国歌标准曲谱以及配器标准和国歌官方录音版本,由有关部门作出明确规定并在中国政府网上发布”。他认为,由于草案说明也具有一定法律效力,这样处理能较妥当地解决这一问题。

审议焦点六:用国歌来弘扬中国精神、凝聚中国力量,爱国教育要从小培养

如何通过制定国歌法来加强对孩子们的爱国主义教育,是委员们关注的又一焦点。

国歌法草案明确规定七类场合应当

奏唱国歌,郑功成委员对此表示,国歌教育最主要的场所就是学校,开学典礼、毕业典礼是各级学校最重要的仪式,有必要要把这类场合加入法律规定。

李连宁委员和唐世礼委员都在分组审议时建议,在草案规定的应当奏唱国歌的场合中,增加“各级各类学校的开学典礼”这一场合,从而更好地加强爱国主义教育。“因为少年儿童是国家的未来、民族的希望,爱国主义教育要从娃娃抓起。”

对此,范徐丽泰委员深有感触。“记得在香港回归十周年时,我们组织了200个幼儿园的学生在自己的幼儿园学习唱国歌、升国旗,幼儿都唱得很好,做得很好。所以,唱国歌是可以在幼儿园就开始的。心理学的研究证明,5岁以前学到的东西,一生都不会忘记,那时候的印象是最深刻的。”范徐丽泰说。

国歌法草案规定,国歌列入全日制小学一年级音乐课教材。全日制中学、小学应当将国歌歌词和曲谱作为爱国主义教育的重要内容,组织学生学唱国歌。

委员们认为,将国歌纳入正规教育而非简单口口传唱,更具仪式感和庄重感。通过音乐教育,能让孩子们更好地理解国歌的内涵与意义,培育他们的爱国情操。委员们表示,要引导广大儿童和青少年认识国歌的音乐美、文化美、思想美,感受国歌所承载的厚重历史和伟大精神,树立高唱国歌的自信。

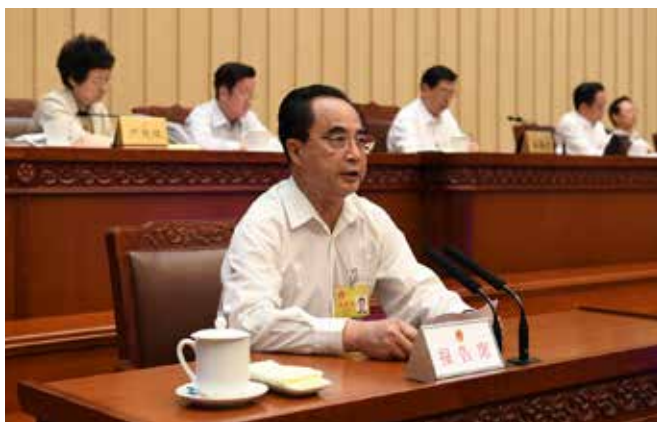
范徐丽泰认为,应当将上述规定中学唱国歌的阶段提前到幼儿园,然后延伸到小学、中学。

许振超委员同样认为,爱国主义意识要从小培养,越早越好,建议在上述规定中增加“在幼儿园中班以上的幼儿中进行国歌教唱”的内容。

李盛霖委员表示,国歌是进行爱国主义教育的鲜活教材,也是弘扬中华民族精神的重要载体。建议抓住国歌立法的契机,在全国进行一次爱国主义教育活动,大力弘扬中国精神,凝聚中国力量。✘

十年蜕变： 农民专业合作社法迎来首修

文 / 本刊记者 王博勋



6月22日，全国人大农业与农村委员会副主任委员陈光国作关于农民专业合作社法修订草案的说明。摄影/李杰

2007年7月1日，农民专业合作社法正式开始实施，首次明确了农民专业合作社的法人地位。2017年6月22日，该法实施十年之际，农民专业合作社法修订草案首次提请十二届全国人大常委会第二十八次会议审议。会上，全国人大农业与农村委员会副主任委员陈光国对有关情况进行了说明。

陈光国在说明中指出，现行农民专业合作社法施行以来，为农民专业合作社的规范和发展提供了坚强的法律保障，有力地促进了农民专业合作社快速发展。有关数据显示，截至2017年4月底，全国依法登记农民专业合作社188.8万家，是2007年年底农民专业合作社法颁布施行初期的73倍，年均增长60.1%，平均每个行政村有近3家合作社。2016年，21.6%的流转耕地流向专业合作社。超过50%的专业合作社提供产加销一体化服务，服务总值11044亿元。

但近年来，随着农村分工分业深化，农民专业合作社发展出现了由单一

生产经营逐步转向多种经营和服务、存在多种新型合作社等新情况，现行法的一些规定已不适应合作社实践发展的需要，亟须作出修改。据此，此次修法主要对法律调整范围、成员资格和构成、土地经营权作价

出资、联合社、成员内部信用合作等问题作了进一步规范。

审议期间，常委会组成人员普遍认为，此次修法十分及时、必要，在大量深入调查研究的基础上，作出了切实修改，修订思路明确、幅度适中，将会进一步有效推进农民专业合作社的健康发展。此外，常委会组成人员还针对以上修改提出了进一步完善的意见和建议。

取消调整范围的同类限制，明确可开展内部信用合作

根据现行法的规定，农民专业合作社主要提供同类农产品或者同类农业生产经营服务。然而，随着城镇化的快速推进和农村劳动力的大量转移、农业规模化经营快速发展，农民对各类合作社提供服务的需求也日益多元，不局限于同类农产品或者同类农业生产经营服务的范围。

因此，为顺应实践发展需要，草案取消有关“同类”农产品或者“同类”农

业生产经营服务中的“同类限制”，扩大法律调整范围。同时，以列举方式扩大农民专业合作社的服务类型，将农村民间工艺及制品、休闲农业和乡村旅游资源的开发经营等新型农民专业合作社，以及农机、植保、水利等专业合作社纳入调整范围。

审议时，郑功成委员十分赞成这一修改。他表示，过去必须强调同一种类型的农产品，现在往往是多种经营，包括生态旅游也在发展，同一类产品的限制已不利于发展了。他认为，以上修改是在总结实践经验的基础上作出的，“这个‘取消’很好。”杜黎明委员指出，农民专业合作社虽然主要为农业生产经营服务，但是事实上也承担着为农民生活服务，实践中涌现出大量为农村居民生活提供服务的合作组织。因此，他建议进一步扩大法律调整范围，将为农村居民提供生活服务的合作社纳入法律调整的范围。

党的十八届三中全会提出，允许农民专业合作社开展信用合作。目前，全国2000多家合作社开展信用合作，已有14个省（区、市）的地方性法规明确规定合作社可以开展信用合作业务。为加强制度约束，强化风险防控，在借鉴地方立法经验基础上，草案明确农民专业合作社内部开展信用合作，须依托于农民专业合作社，以成员信用为基础，以产业为纽带，由全部或部分成员自愿出资，目的是为成员在合作社内部发展生产提供资金互助业务活动，不是专门的信用合作社。

大多数委员对上述修改表示赞同，并建议在开展内部信用合作方面，有关规定应更加审慎。审议时，吴晓灵委员欣

喜地指出,草案第四十三条这次作了一个非常好的规定。一方面,植根于专业合作社、在生产基础上的信用合作,对于合作资金的安全性有了很大的保证;另一方面,非常强调内部性、封闭型,不吸储、不对外贷款,这些原则提得非常好。她建议将第四十三条第三款第一句话修改为“经县级人民政府金融监管部门批准,农民专业合作社可以开展内部信用合作,纳入专业合作社的经营范围”。这样不仅能明确法律授权,提高审批效率,还有助于明确法律责任。冯淑萍委员则建议,将说明中的“由全部或者部分成员自愿出资”作为自愿原则写入草案相关条款中。

进一步规范成员资格和构成,委员建议应完善相应退出机制

陈光国在说明中表示,从今后发展趋势看,法律首先应当支持拥有承包经营权、经营农业、收入主要来源于农业的农户。进而,草案就成员新入社和除名、盈余分配,以及法律责任等内容的有关条款作了修改完善。此外,草案还明确国有农场、林场、牧场、渔场等企业实行承包租赁经营、从事农业生产经营或者服务的职工兴办农民专业合作社参照本法执行。

审议时,很多委员建议,应完善合作社成员登记、退出等相关规范。在登记方面,车光铁委员建议进一步简化合作社成员变更备案登记程序设计。他指出,相对来讲,变更和备案程序过于复杂,极易造成登记和实际情况不符现象的出现。对此,建议从农民专业合作社管理实际出发,对部分内部管理信息,适当采取简易变更程序设计。杜黎明委员则着眼于实践中有的专业合作社未将所有成员据实全部登记,存在“隐形”成员的情况,建议将第十八条第二款修改为“农民专业合作社应当置备成员名册,并报登记机关进行实名登记”。

在成员退社、除名方面,陈昌智副委员长认为,一个专业合作社应该有权制定自己的章程来规定参社的社员在什

么情况下予以除名,而不需要用法律作出统一的规定。尹中卿委员则建议,对退社自由要有更加严格的规定,从程序上给予保护,对除名应该慎重,以保障退出者的权益。蒋巨峰委员指出,要防止由于工商资本加入农民专业合作社而导致的挤出效应,建议要有明确的保障农民权益的刚性条款,包括保障国家财政直接补助形成的财产及收益由农民享有的规定。

除了对成员资格和构成作进一步规范以外,为适应农民财产多样化和农村土地“三权分置”的发展趋势,完善专业合作社出资结构,草案还规定农民专业合作社成员可以用货币出资,也可以用实物、知识产权、土地经营权、林权等可以用货币估价并可以依法转让的非货币财产向农民专业合作社作价出资。

审议时,曾专门做过调研的吕薇委员指出,在农村还存在宅基地向合作社出资的情况。“比如,我们在调研过程当中发现,四川的崇州就搞了以宅基地为基础的旅游合作社,北京郊区密云也有。”她建议在上述修改的基础上增加“农民住房财产作价出资”的内容,主要是用来做休闲农业、乡村旅游等。邓秀新委员则建议在草案中写明这类资产要经第三方评估,且需大家认可。

适应发展增设联合社专章,仍需对合作社加大扶持力度

随着农民专业合作社的发展,设立或者加入联合经济组织的意愿日渐强烈。据初步统计,已有14个省(区、市)的合作社地方性法规对联合社的注册登记作了原则规定。但由于缺乏上位法依据,各地关于联合社的规定存在一定差异,可操作性不强,一定程度上影响了联合社的发展。为此,草案增加一章,明确联合社的成员资格、注册登记、组织机构、治理结构、盈余分配及其他相关问题。

审议时,委员们普遍赞成新增一章对联合社进行规范,认为这是符合实践情况和发展趋势的。郑功成委员进一步

表示,有关联合社的这一章,总的来说规定很好,但是不能简单把联合社等同于纯经济组织。“我的理解是它应当也具有一部分社会组织的功能,具有一定的行业或者产业协会的色彩,应该赋予其反映合理诉求、维护合法权益的职责。”据此,他建议增加一条,明确联合社反映诉求、维护权益等相关内容,这样更利于农民专业合作社组织发展。

除了以上修改,草案还增加了很多规范农民专业合作社发展的新规定。尤其是针对损害农民专业合作社名声、侵蚀国家有限财政投入的“空壳社”“挂牌社”等假合作社,草案规定,农民专业合作社连续两年未从事经营活动,或者连续三年未报送年度报告的,吊销其营业执照。

车光铁委员分析认为,“空壳社”“挂牌社”“家庭社”等现象广泛存在的原因,主要是门槛设置相对较低,且缺乏日常有效监督。对此,他建议在进一步加强对农民专业合作社指导、扶持和服务的同时,有效推进精细化管理监督,并适当引入退出机制,定期开展检查评估工作,对虚假运营、经营不善、管理混乱、作用缺失的农民专业合作社,有序进行规范整顿和清理注销,不断推动农民专业合作社由数量型向质量型转变。

审议时,很多委员呼吁进一步加大对农民专业合作社的扶持力度。如董中原委员建议把如何促进农民专业合作社发展作为本法修改的重点,在法律上对农民专业合作社应享有的优惠政策、经营环境、经济权利等作出规定,让农民和其他社会主体看到设立农民专业合作社对于增加收入、促进农业产业化经营、抵御市场风险、提高参与市场竞争能力等方面的益处,提高大家创建、参与农民专业合作社的积极性。

刘政奎委员则建议在扶持措施一章中增加一条,即“支持合作社申请注册商标,申报原产地认证和无公害、绿色、有机食品等,为其建立绿色通道,减免相关费用”,以帮助合作社提高市场竞争能力。★

中小企业促进法修订草案二审： 进一步加大对中小企业减负扶持力度

文 / 本刊记者 彭东昱



6月22日，全国人大法律委员会副主任委员孙宝树作关于中小企业促进法修订草案修改情况的汇报。摄影 / 李杰

在6月22日召开的十二届全国人大常委会第二十八次会议上，中小企业促进法修订草案进入二审。作为我国制定的扶持和促进中小企业发展的第一部专门法律，本次修订是实施13年来的首次修订。

二审稿进一步加大对中小企业减负扶持力度

“大企业强国，小企业富民”，中小企业在缓解就业压力、提高人民收入方面发挥着不可替代的作用。大力发展中小企业，是我国一项长期的战略任务。依法保障中小企业权利，促进中小企业发展，才能为我国中小企业的生存发展开辟更广阔的空间。此次修法，对企业税收优惠政策、地方财政补贴、金融融资等重要方面进行了重大调整，是中小企业发展的重大利好。

与一审稿相比，草案二审稿的亮点是进一步加大对中小企业的减负扶持力度。

在税收优惠方面，二审稿增加规定，国家对符合条件的小型微型企业按照规定实行减征、免征企业所得税、增值税等措施；高等学校毕业生、退役军人、失业人员、残疾人员等创办小型微型企业的，按照国家规定享受税收优惠和收费减免；创业投资企业和个人投资者投资初创期科技创新企业的，按照国家规定享受税收优惠；国家完善中小企业研究开发费用加计扣除政策，支持中小企业技术创新。

融资难、融资贵是中小企业面临的突出问题。二审稿增加规定，国务院银行业监督管理机构采取合理提高小型微型企业不良贷款容忍度等措施，鼓励和引导金融机构增加小型微型企业融

资规模和比重；国有大型商业银行应当设立专营机构，为小型微型企业提供金融服务。

为了让中小企业创办成本有效降低，二审稿增加规定，国家降低中小企业设立制度成本，并且国家支持利用闲置商业用房、工业厂房、企业库房和物流设施等，为创业者提供低成本的办公场所。

为了有效地帮助中小企业引进和培养人才，二审稿增加规定，县级以上政府负责中小企业促进工作综合管理部门应当安排资金，有计划组织实施中小企业经营管理人员培训。地方各级政府不得强制或者变相强制中小企业参加考核、评比、表彰、培训等活动。此外，对于强制或变相强制中小企业参加考核、评比、表彰、培训等活动的行为，以及违反法律法规向中小企业收费、罚款、摊派财物等行为进行查处，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

审议中，有的常委会组成人员对这些新增条款也提出了不同意见。

严隽琪副委员长指出，将高等学校毕业生与其他有特殊贡献和弱势群体放在一起并列有所不妥。“草案中其他的条款都是对中小企业创办行为本身进行支持，而这一条是对创办者身份作出了选择性表述，作为法律条文希望慎重。”她建议对于农村集体经济性质的小微企业脱贫户以及进城农民工给予特别关注和支持，因为这是脱贫攻坚中“输血”的重要途径，而且在城乡差异长

期存在的历史阶段都有意义。

草案有些章节条款仍显空泛，希望能长出“牙齿”

6月27日，常委会会议对法律草案二审稿进行了分组审议，这一天恰好是联合国确定的首个“中小微企业日”。

车光铁委员建议进一步明确中小企业发展促进和服务架构建设。草案第五条对国务院中小企业促进工作综合管理部门和有关部门及地方政府的职责任务分工作出了规定，他认为，以草案的规定，短时间内仍然难以有效解决目前条块限制、政出多门、多头管理现象。中小企业发展促进和服务工作涵盖领域较宽，涉及部门也比较多，各类政策间协调和衔接难度大，“建议从强化基层综合施策、统筹服务、强化指导、突出地位的角度出发，自上而下进一步整合部门行政资源，明确设立中小企业管理和发展主导机构，全面推动和促进中小企业加快发展。”

严以新委员建议增加一章专门规定中小企业法律风险防控措施，如建立中小企业法律顾问制度、重大经营活动法律审查机制、企业合同管理制度，加强法律培训等。他指出，在我国，90%以上的企业是中小企业，中小企业的法律风险较之大企业问题更多、更普遍，管理更落后，隐患更大。加之中小企业内部管理制度更混乱，资金财力、防范风险的能力更脆弱，一旦从隐患发展成为现实损害，将严重损害企业竞争力，危及企业生存与发展，危及交易链条与信用环境。

辜胜阻委员建议政府设立风险补偿基金、转贷基金。他指出，现在银行普遍存在抽贷，把给小微企业、民营企业的钱抽回来。政府只有建立转贷基金、风险补偿基金，加大对担保的财政投入，才能解决这个问题。小微企业的融资就是“两高一低”，即高成本、高风险、低收益。“不能只怪银行，这个事情上政府应该做更多，通过财税政策可以做很

多的工作。”对于科技型企业探索开展知识产权核心技术的质押贷款，通过无形资产的担保融资、知识产权的担保质押都可能解决这些问题。

孙宝树委员建议在修法中进一步凸显小微企业的重要地位，扩大对其重点扶持的范围，并集中资源促进其发展。他指出，当前小微企业是我国各类企业中生存状况最为困难，也是最具发展潜力的企业群体。目前，存续期能超过五年的小微企业还不足一半，生存能力严重不足，但在资金利用效率方面小微企业则大大超过其他类型企业。据统计，2013年每亿元贷款带来的净利润及吸纳就业人数两项数据，小微企业是上市企业平均水平的2.4倍和7.9倍。目前，小微企业生存面临的主要困难是融资难、吸引留住人才难，由于企业规模小、产业层次低、科技水平弱、组织管理能力差的固有缺陷，也使其在市场竞争中难以抵御风险并维护自身合法权益，进一步加大生存与发展压力。他建议，对于小微企业的专项扶持，除了草案已经确立的方向和重点外，在技术支持、人才供应、职业及管理培训、权益保护等影响小微企业生存与发展的关键领域实行差异化政策，集中资源，加大扶持力度，促进其发展。

一些委员对草案缺乏法律责任专章规定提出异议。王其江委员认为这是草案的一个“缺陷”，万鄂湘副委员长称其为“一部不长牙齿的法律”。王其江委员指出，有的人认为中小企业促进法并没有形成中小企业在法律上的请求权，没有形成中小企业与国家之间的权利义务关系，因而没有必要专章规定法律责任，但这样会在某种程度上造成中小企业在合法权益受到损害的时候没有明确的救济途径，从而影响本法有关规定的落实，建议以专章或者专门条款明确法律责任和救济途径。万鄂湘副委员长指出，目前特别是地方政府新官不理旧账，拖欠工程款、拖欠贷款的现象比较严重，对这些机关、部门的主要负责人仅仅

用一种检查监督的手段远远不够，应专门针对第五十二条、五十三条出现的滥收费、滥罚款、滥摊派及拖欠货物、工程、服务款项等情况采取更坚决的措施，明确法律责任。他建议，对整个第九章重新设计，明确法律责任，加大法律惩处的力度，只有这样才能让中小企业有更好的投资和经营环境。

陈光国、傅莹、孙宝树、贺一诚委员指出草案用了太多“鼓励”，作为法律条款“太空泛”，“显得有点虚”。陈光国委员细数二审稿，10章60条，用了23个“鼓励”，他指出鼓励性的规定对促进中小企业发展的实际保障作用是十分有限的，像中小企业促进法这样的法律，更需要使用一些像“应当”“应该”“必须”“要”这样的刚性用语，彰显促进法的法律约束力。他建议，在下一步修改工作中，对这个问题要引起高度重视，“鼓励类的用语在法律条文中不是不可以用，但是不可多用，用得多了就不是法律文件，而是政策性文件了。”

傅莹委员对法律出台后的后续跟进工作提出建议。她指出，一方面，相关的配套政策、更具体化的制度规定应尽快出台。按照二审稿，提出来要通过制定具体的政策、实施办法或建立相关制度去落实的条款很多，比如第二条第二款的“划分标准”，第五条第一款的“发展政策”，第六条的“统计监测制度”，第七条的“信用制度建设和信用评价体系”，第十条第三款，第四十条第一款，第五十四条第一款等，特别多。只有尽快落实跟进，法律规定“才能从空中楼阁落到地上”。另一方面，和其他法律存在衔接问题，有一些该修改的法律也需要跟进。比如，第十八条涉及证券法，第三十一条涉及公司法、破产法，第三十八条涉及反垄断法、反不正当竞争法，第四十条涉及政府采购法，第五十三条涉及合同法、民事诉讼法，等等，这些法律如果不能及时调整，中小企业促进法还是不能形成一个完整的法律体系。✘

努力把“民生实事项项目代表票决制”打造成浙江的一张“金名片”

——专访浙江省人大常委会党组书记、副主任王辉忠

文 / 本刊记者 于 浩



浙江省人大常委会党组书记、副主任王辉忠

2008年,浙江省宁海县在力洋镇和大佳何镇率先试水“政府实事项项目代表票决制”。2016年,浙江省人大常委会将票决制经验与做法写入地方性法规。今年3月,浙江省人大常委会在宁海县召开现场会,决定在全省市、县、乡三级全面推行票决制。“民生实事项项目代表票决制”是浙江基层民主政治建设的一项实践创新,已经成为浙江各级人大依法讨论决定重大事项、依法行使监督权、充分发挥人大代表作用的有效举措。

6月初,全国人大常委会办公厅新闻局组织《人民日报》、新华社、中央电视台、《中国人大》杂志等10余家中央新闻媒体到浙进行采访报道时,浙江省人大常委会党组书记、副主任王辉忠就该省如何开展“民生实事项项目代表票决制”工作接受采访。

记者:在杭州市滨江区、桐庐县,宁波市宁海县,舟山市采访期间,我们

发现浙江省人大常委会在基层人大推行“民生实事项项目代表票决制”,民生实事项项目由群众提、代表定、政府办、人大评,使人大、政府的角色定位更加清晰、权责边界更加明确,获得群众肯定和好评。在全省人大推行“民

生实事项项目代表票决制”是出于什么样的考虑?

王辉忠:概括起来讲,就是中央和省委有要求,法律有依据,实践效果好,操作易复制。票决制源自于基层人大的鲜活实践,符合基层民主法治建设的发展需求,经过基层实践的反复检验,这是我们推行这项工作的信心来源和坚实底气。对于看准了的事,我们盯牢不放、一抓到底,追求覆盖面,提高实效性,变“盆景”为“风景”,努力把“民生实事项项目代表票决制”打造成浙江人大工作的一张“金名片”。

做好“民生实事项项目代表票决制”工作,我们首先从“跳出人大看人大事业”“立足全局做人大工作”的高度和视野,充分认识开展这项工作的重要意义。

票决制是服务党委中心工作的有力抓手,有利于坚持和完善党的领导,提高决策的科学化民主化法治化水平。我

们做任何工作,都要立足于保证党委总揽全局、协调各方的领导核心作用,紧扣党委的中心工作服务改革发展稳定大局。“民生实事项项目代表票决制”贯穿了党委决策、人大决定、政府执行、公众参与的权力运行设计理念,使人大、政府的角色定位更加清晰、权责边界更加明确。票决制工作,对党委而言,找准了坚持党的领导、人民当家作主和依法治国三者有机统一的结合点,为推进科学执政、民主执政、依法执政提供制度支撑。对政府而言,深化了公共预算改革,促进了公共服务均等化,体现了“让人民监督权力”“让权力在阳光下运行”的理念。政府拿出部分公共预算,让人大代表来决定投哪里、投多少、怎么投,变以往“政府为主唱戏”为“群众提、代表定、政府办、人大评”,让有限的财力发挥出更大的社会效益。对人大而言,把社会关切的重大民生事项纳入到人大依法议决、监督和评价的法治轨道,可以更好服务党委中心工作。

记者:“民生实事项项目代表票决制”对于推动基层人大工作会起到什么样的作用?

王辉忠:票决制是践行以人民为中心发展思想的有效载体,有利于扩大公民有序政治参与,让改革发展成果更多更公平惠及群众。以人民为中心,就要坚持“群众想什么,我们就干什么”。票决制一个鲜明的特点,就是融合了票决民主和协商民主的各自优势,把票决结果

的刚性与协商过程的柔性很好地结合起来。从项目的征集、初定,到代表审议、票决,再到项目实施的监督、评估,人大代表自始至终参与其中。人民群众可以通过人大代表会前走访、公告票决结果、公示项目进展情况,增进对民生实事的知晓度和参与度,有助于促进政府、干部和群众同心合力、创业干事。实践证明,经票决的项目,当地群众认可度高、参与面广。广大人民群众的自觉参与,有利于项目的推进和实施,真正使民生实事项目成为民生工程、民心工程、“和谐工程”。



票决制是坚持和完善人民代表大会制度的重要举措,有利于

发挥代表主体作用,推进基层治理体系和治理能力现代化。票决制秉持了人大制度设计的重要原则和基本要求,就是“任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制约和监督”。票决制着眼于强化对公权力的制约,把人大决定权和监督权有机结合起来,使人大行使重大事项决定权更加具体化,赋予了人大监督更加丰富的法治内涵、实践价值和社会效应。特别对于乡镇人大而言,今后每年要召开两次乡镇人代会,实施票决制为乡镇人大专心从事人大工作、规范开展人大工作提供了很好的抓手。既使乡镇人代会的会议形式更加丰富、审议内容更加充实、监督实效更加明显,也使人大代表在闭会期间有了实质性活动载体,代表履职角色从“旁观者”转为“参与者”,履职方式由“虚”转为“实”,进一步激发了代表履职热情。

党的十八届三中全会决定明确提出,健全人大讨论、决定重大事项制度,各级政府重大决策出台前要向本级人大报告。去年7月,省人大常委会通过的《浙江省乡镇人民代表大会工作条例》,也对此作出了明确规定。由此可见,推行“民生实事项目代表票决制”政策明确、于法有据。我们要增强政治定力、战

略定力、改革定力,全面推进、深化完善票决制工作,为打造全面深化改革标杆省份注入更多人大工作创新发展的新元素。

记者:什么样的民生实事项目可以进行代表票决?

王辉忠:“民生实事项目代表票决制”的基本内涵是,政府在广泛听取、充分吸收人民群众意见的基础上提出候选项目,经同级人大代表在人代会上投票决定,由同级政府组织实施,并接受人大代表和人民群众监督和评价的制度。落实好这项制度,对“民生实事项目”的理解十分关键。对此,要从三个方面去把握:一是项目要以本级政府公共财政投入为主。民生实事项目主要投入资金必须是本级政府的公共财政资金。上级政府公共财政资金投入为主或以社会资本投入为主的项目,一般不宜列入票决范围。二是项目要具有普惠性、公益性,还要考虑到地区和部门之间的平衡性。适合选定为民生实事项目的,要尽量贴近民生需求,能够最大限度让人民群众得实惠,主要以民生类公共事业建设项目为主,重点选取教育、医疗卫生、劳动保障、科技文化、公共设施建设等领域的项

目。同时,也要兼顾平衡性,充分考虑项目的覆盖范围,这样有利于代表票决的集中度。三是项目实施要有明显的阶段性。原则上,所选项目应当是当年可以完成的;个别跨年度分步实施的项目也可以列入,但要提出明确的年度阶段性目标,使项目可票决、进展可监督、结果可评议、成果可检验。

记者:在这项工作中,人大如何对自身进行定位?

王辉忠:开展票决制工作不能脱离现有法律框架,不能偏离人大行权的轨道,必须立足自身职能,不能越位,也不能缺位。“干着监督”不是去干“政府的活”,我们要把准“监督者”的角色定位。人大的监督形式很多,有执法检查、听取和审议报告、专题询问、预算审查监督以及特定问题调查等,这些我们都可以组合运用。一定要把现有的法定监督手段用足、用好、用活,善于把民生实事的监督和评价纳入到人大常规议程中。票决只是票决制工作的一个环节,做好后续各环节工作才是关键。要通过监督推动项目落实,再对实施结果进行满意度测评,一个环节扣牢一个环节,形成一个闭环,这样才能做实、做出成效。要

注重发挥代表的积极性,通过组织代表视察、调研和建立代表监督小组等方式,及时掌握项目动态,实现全过程监督。要强化人大监督的刚性,对票决项目执行不力的,可以采取询问、质询、特定问题调查等方式监督问责,维护人大决定的权威性。

记者:如果学习浙江的票决制,要把握好哪些环节?

王辉忠:整个票决制分为三步骤六环节,在这些步骤、环节中,几个重点问题一定要把握好。一是在项目征集和初定阶段,要突出政府主导。项目的安排实施,涉及政策要求、要素保障等方方面面,对这些情况的掌握,政府更全面、更在行,征集的途径更多。所以,在项目征集和初定环节,一定要发挥政府牵头抓总的作用,人大不能越俎代庖。当然,强调政府主导的同时,人大也要积极发挥作用。人大要依托代表联络站、履职平台,以多种形式组织代表广泛听取人民群众意见,通过提出议案和建议等途径,积极提出关于项目的意见和建议。候选项目经政府常务会议(乡镇政府办公会议)讨论提出,提交同级党委常委会会议(乡镇党政联席会议)研究审定。最后,经人大常委会(乡镇人大主席团)审议后,提交本级人代会进行票决。

二是要维护票决结果的权威性。票决是非常严肃的事情,一经票决就产生了法定效力,票决的项目除不可抗力因素外,原则上不能随意调整。因此,在酝酿项目过程中,必须充分发扬民主,反复研究论证。候选票决项目要有一定的差额,并及早印发人大代表,让代表充分了解,有重大分歧的可以召开论证会。人代会期间,要保障代表充分的审议时间,政府部门要深度参与、逐个说明、接受询问,使政府意见与民意呼声形成最大公约数。票决民生实事项目,要按得票数过全体代表半数以上、从高到低确定。票决结果要当场公开,并向社会公布,接受社会监督,这些都是规定动作,必须要有。凡经代表票决通过的民生实事项目,因故未能按期完成或跨年度项目没有完成年度阶段性目标的,要给代表有个交代,以体现对人大负责,维护票决工作的严肃性。

三是监督要到位,评估要管用。为保证项目实施的实效性,必须充分发挥人大和代表的作用,通过多种形式加强对项目实施情况的跟踪监督,对项目完成情况进行评估和满意度测评,测评结果要跟相关的考核结合起来。代表能否持续积极参与,是衡量我们票决制工作实效的重要标准。几年下来,如果代表对这项工作的参与热情在下降,说明我

们工作没有做好或者是没有做到位。

记者:您来人大工作的时间不长,是如何理解人大工作的?

王辉忠:人大及其常委会作为党领导下的政治机关、权力机关,处处有政治、时时讲政治、事事有政治。我们要着力增强“四个意识”,特别是核心意识、看齐意识,思想上拥护核心、政治上维护核心、行动上紧跟核心,坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威。要把坚持党的领导贯穿于人大工作的全过程和各方面,严守政治纪律和政治规矩,对人大工作中的重大问题、重要事项,要及时向党委请示报告,强化常委会党组在人大工作中的核心保证作用。

人大的地位是法定的,但如果法有授权不作为、依法履职不到位、履职实效不明显,人大就没有实际地位,在干部群众中就没有威信。增强“四个意识”、坚定“四个自信”,不是一句空洞的口号,它是具体的。人大同志对人大事业要有执著的追求,要有高度的行动自觉,实干至上,行动至上,以觉悟引领行动,以担当干事诠释忠诚。要坚决摒弃“船到码头车到站”的想法,在讲政治、守规矩、严纪律、干事业上,始终按照“一线”的要求和标准,撸起袖子加油干,聚焦干事,为人大事业、为人民代表大会制度与时俱进作出自己的努力和贡献。

习近平总书记指出,“浙江的今天”就是“中国的明天”。我理解“浙江的今天”,理所当然也包括我们浙江人大的“今天”。所以,每一位从事人大工作的同志,要经常思考和认真回答,怎样把人大制度坚持好、完善好、发展好,能为“浙江的今天”贡献哪些人大的实践、素材和经验?我们要按照习近平总书记对浙江提出的“秉持浙江精神,干在实处、走在前列、勇立潮头”的新要求,自我加压、拉高标杆、苦干实干,努力在建设“浙江的今天”中贡献人大力量,为“中国的明天”提供更多浙江人大的实践、素材和经验。✘



4月10日,在舟山市七届人大一次会议上,人大代表对政府民生实事项目进行差额票选。图为代表在填写选票。

以标准化法铸造“品质时代”之魂

文 / 陈瑞爱

“品质之魂，存于匠心”。《说文》里记载：“匠，木工也。”今天作为文字的“匠”，早已从木工的本义演变为心思巧妙、技术精湛、造诣高深的代名词。去年政府工作报告中提出要“鼓励企业开展个性化定制、柔性化生产，培育精益求精的工匠精神，增品种、提品质、创品牌”，这是工匠精神一词首次写入政府工作报告。今年政府工作报告再次提到：“质量之魂，存于工匠。要大力弘扬工匠精神，厚植工匠文化，恪尽职业操守，崇尚精益求精，培育众多‘中国工匠’，打造更多享誉世界的‘中国品牌’，推动中国经济发展进入质量时代。”

经过改革开放近40年的发展，我国从工业、制造业、农业到消费服务业的规模都居于世界前列，钢铁、煤矿、家电、汽车等产业甚至达到世界最大产能，肉类和禽蛋产量稳居世界第一位，奶类产量居世界第三。但由于质量无法满足消费需求，随着国际开放程度越来越高，进口产品也越来越多样化，导致国内同类低质产品严重滞销，出现“海淘热”现象，每年都有上万亿元的消费外溢。显然，我国由于标准低、创新力不足、质量不高、缺乏自主品牌等原因，许多消费品、农产品供给低端过剩、高端短缺的现象比较突出，产品缺乏国际竞争力，迫切要去产能、去次品库存，加快供给侧结构性改革。

早在2015年，习近平总书记就提出要加快供给侧结构性改革。今年，中央一号文件直接提出《关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》。可见，由于消费端价值的变化，我们要以质取胜、以品牌论英雄，就要发挥法律的约束作



4月24日至27日，陈瑞爱代表列席十二届全国人大常委会第二十七次会议。（作者供图）

用和人大的监督作用，通过修订标准化法提高质量标准，以精益求精、守正创新、持之以恒的“工匠精神”，铸造高质量产品，让市场选择标准、决定标准，打造“中国品牌”，才能跻身“品质时代”，参与全球化竞争，建立属于中国的国际竞争平台。

精益求精，及时修订标准化法，以高标准实现高质量。“无规矩不成方圆”，标准是经济社会活动的技术依据。从中国秦代伊始的“车同轨、书同文”，到现代工业规模化生产，都是标准化的生动实践。标准化水平的高低，反映了一个国家核心竞争力乃至综合实力的强弱。伴随着经济全球化深入发展，标准化在便利经贸往来、支撑产业发展、促进科技进步、规范社会治理中的作用日益凸显。随着我国经济体制的转变以及加入WTO后国际经济带来的挑战，我国标准化法律制度已无法满足我国目前社会主义市场经济发展的要求。现

有工业行业4万多项行业标准中，有3万多项标龄都超过了5年，很多国家标准低于国际标准及国外先进标准。我国主导制定的国际标准仅占国际标准总数的0.5%，“中国标准”在国际上认可度不高。

“十三五”时期，国民经济和社会发展以提高发展质量和效益为中心。当前，我们国家正在大力推进质量强国、实施标准化战略。标准决定质量，低标准意味着低质量。低标准成为制约产品和服务质量提升、进而影响供给体系质量的突出短板，必须引起足够重视，采取有效措施加以解决。补齐短板，应当追根溯源，完善法治，乃是治本之策。正是基于长期以来的这些思考，我在今年全国人代会期间领衔提出“关于尽早修订《中华人民共和国农产品质量安全法》的议案”“关于完善《中华人民共和国标准化法（修订草案征求意见稿）》的议案”，都与标准化和质量有关。

今年4月24日至27日,我受邀参加十二届全国人大常委会第二十七次会议。正是在这次会议上,标准化法修订草案首次提请全国人大常委会审议。我欣喜看到,标准化法修订草案在扩大标准制定范围、整合强制性标准、增加标准有效供给、构建协调统一的标准体系、完善标准化工作机制、强化事中事后监管等方面均作出了修订。比如,修订草案将制定标准的范围由现行法律规定的工业产品、工程建设和环保领域扩大到农业、工业、服务业以及社会事业等领域;为激发市场主体活力,修订草案还鼓励团体、企业自主制定标准等。真正发挥标准化法在便利经贸往来、支撑产业发展、促进科技进步、规范社会治理中的作用。我在审议时进一步提出建议,在更加广泛地听取各方意见的基础上,通过修订标准化法,堵住制约企业产品标准提升的制度漏洞。不让产品质量输在标准这条起跑线上,使企业产品标准成为我国先进标准的符号,成为各类产品标准的首选。从而实现消费者选择执行企业标准的产品就能够享受高质量,振兴实体经济中的质量、标准等问题也就会迎刃而解。

守正创新,严格执行新修订的标准化法,以高品质提升竞争力。古语云:“玉不琢,不成器。”工匠精神不仅体现了对产品精心打造、精工制作的理念和追求,更是要不断吸收最前沿的技术,创造出新成果。海淘现象,看起来买的是产品,实际上是认可人家的“工匠精神”!比如,德国那个药盖子,瓶盖轻轻一撕就开了,不费劲很方便。还有德国的反向伞,下雨天上下车用起来特别贴心。一个小细节就体现了工艺和品质。专业、精益求精为客户提供好产品,是“工匠精神”的体现。供给侧结构性改革最核心的是态度上要有精益求精的工匠精神,而且还要重视技术创新、质量管控和品牌塑造。

有了新标准,就要吃透标准实质,通过技术创新将新标准变成品牌竞争

力。企业是生产的主体,是市场的主体,也是质量建设的主体。企业产品标准主要有创新和引领两种情况:一方面,没有国家标准、行业标准和地方标准的,制定的企业产品标准,体现创新驱动;另一方面,为提高产品质量,制定的严于国家标准、行业标准或地方标准的企业产品标准,体现标准引领。

为此,企业要通过技术或工艺创新,向标准要技术,向技术要质量。要培养更多技能过关、高水平的技术人员,通过提升自身的能力、竞争力,特别是提高自己的产品技术创新力,创造新的市场需求,也才能够满足消费者更高的消费要求。及时跟进国内外先进标准,提升产品科技含量,从而提升供给质量。牢牢掌控国际标准,以标准化带动产品名牌化,推进企业走新型工业化道路。

政府要引导企业、高校院所、产业技术创新战略联盟和行业协会参与制定国家标准及行业标准,引导名优产品企业采用国际标准和国外先进标准,抢占标准制高点,提高在国际技术标准领域的话语权。推动“中国标准”与“一带一路”沿线国家标准转化或互认,构建先进的标准体系,增加标准的有效供给,促进供给侧改革。

持之以恒,发挥人大监督作用,以工匠精神铸造高品质时代。今年6月底,十二届全国人大常委会第二十八次会议对产品质量法执法检查报告进行了审议,并围绕产品质量法执法检查中发现问题开展专题询问,到会应询的国务院相关部门负责人回答了询问。执法检查报告认为,一些地方在强调产品质量行政监管的同时对发挥市场机制作用重视不够,守信激励和失信惩戒机制不完善,制假售假的违法成本低;一些消费者质量意识弱,甚至知假买假;一些产品购销领域“低价中标”现象较为突出,造成“劣币驱逐良币”。此外,工信、公安、工商等十几个部门分别负责相关领域产品质量监管,不同区域的监管部门之间缺乏有效沟通协作,行政执法和刑事司

法也存在衔接不畅问题。对此,全国人大常委会组成人员在审议报告和专题询问时提出了很多完善措施,包括“进一步完善行政管理和执法体制,建立健全部门衔接机制,加快产品质量追溯体系建设,加快完善缺陷产品召回制度并扩大适用范围;加强对城乡结合部、农村地区等重点区域的产品质量监管力度,严厉打击以次充好、以假充真等质量违法行为等”。

可以感受到,十二届全国人大常委会越来越重视执法检查。法律的生命力在于执行,要将标准化法中的标准切切实实注入到生产、销售各个环节,发挥“以法提质”的作用,全国人大常委会就要适时组织执法检查和专题询问,发挥人大对法律执行情况的监督作用。

毛主席说过:“苟有恒,何必三更起五更眠;最无益,只怕一日曝十日寒。”高品质的产品和高水准的服务,是要靠时间来精心打磨的。反观我们现有的制度与政策安排和评价体系,有不少都是引导人们急功近利的,追求“短平快”,催促人们早出成果、多出成果,重数量、轻质量。为此,我建议在新修订的标准化法颁布后,国家有关部门应从“工匠精神”养成的需要来审视我国现有的有关制度,摒弃清理一批过时的制度,建立完善一批新制度,同时通过监督,促使企业持之以恒地践行“工匠精神”,将质量标准作为衡量产品竞争力的尺子。

“品质时代”之魂在于标准,在于匠心。“工匠精神”不仅仅是工业制造者要弘扬的精神,在铸造“品质时代”的道路上,我们每一个人都是是一名“工匠”。相信在法律制定的标准下,以更高的质量标准,践行精益求精、守正创新、持之以恒的“工匠精神”,定能铸造更多享誉世界的“中国品牌”,带领中国经济朝着内涵式增长前进,从根本上实现供给侧结构性改革,引领时代进步。✘

(作者系华南农业大学教授、博士生导师,十二届全国人大代表)

一部科学合理、特色鲜明的刑法典

——纪念1997年修订的刑法颁布20周年

文 / 周光权

在我国法律体系中,刑法处于举足轻重的地位,为社会发展和人民群众的安居乐业提供了强有力的保障。今年恰逢我国1997年修订后的刑法实施20周年,借此机会,对我国刑法立法的重大进展、主要特色进行回顾,并展望我国未来的刑法立法,对于提高立法质量、进一步完善我国刑事法律体系具有重大现实意义。

1997年刑法的重要进展

由于时代的局限以及司法实践经验有限,中华人民共和国成立后的第一部刑法即1979年刑法(以下简称79刑法)仅有192个条文,罪名较少,刑罚较为轻缓。1981年以后,随着社会转型的加快,犯罪现象日趋猖獗,为适应惩罚犯罪的需要,截至1997年3月,我国先后又通过了25部单行刑法,并在100余部行政法律中规定有罪名条款。这些刑法规范的颁布,对于稳定社会秩序、惩罚犯罪是极其必要的。但是,单行刑法、附属刑法规范过多,过于分散,难免有相互矛盾之处,既在司法适用上难度很大,也可能使法制的统一性受到影响。所以,我国在1997年对79刑法进行了大规模修订。刑法修订的基本思路是:制定有特色、统一和完备的刑法典;保持刑法的连续性和稳定性,可改可不改的,尽量不改,尽量使新修订的刑法明确、具体。

修订后的刑法(以下简称97刑法)共有452条,在犯罪与刑罚的相关规定上都有重大改动,取得了立法上的重大进展。(1)重视权利保障。为适

应依法治国、建设社会主义法治国家的需要,97刑法明确规定了罪刑法定、适用刑法人人平等和罪刑相适应三项现代刑法的基本原则,废止了有罪类推制度,

并在罪刑关系设置等多个方面体现了保障人权的思想,为推动法治中国建设做出了巨大贡献。(2)限制死刑的立法思路得到体现。挂有死刑的罪名大幅度削减,尤其是经济犯罪、职务犯罪和其他非暴力犯罪的死刑减少了很多。(3)完善惩罚手段,处罚严厉化,有助于实现特别预防。例如,成立累犯的时间条件从刑满释放后的3年增加到5年,规定对于累犯不适用缓刑、不得假释。(4)立法更为明确。在总则中,对正当防卫权的行使作出了详尽规定,对保障公民依法行使防卫权提供了法律武器;对单位犯罪的概念和处罚标准作出了明确规定。在分则中,对一些原来比较笼统、原则、相对含糊的规范尽量予以明确,取消或分解了罪名含义宽泛的投机倒把罪、流氓罪和玩忽职守罪等“口袋罪”,提高了刑法立法的科学性和可操作性。(5)形成了科学的罪名体系,并配置了轻重适度的法定刑。在刑法



分则中,大量增设新罪名,严密法网。刑法分则共分10章,对400余个罪名作了规定,为准确定罪量刑提供了标准,有效拓宽了新的处罚领域,增设与有组织犯罪、集团犯罪有关的恐怖主义、黑社会性质组织犯罪,以及有组织地实施的走私类犯罪、强迫交易等经济犯罪,成倍地扩大处罚范围。转变保护合法权益的观念,刑法从消极的法益保护——有法益受到侵害时,刑罚权才能启动,转变为积极的法益保护;针对某种可能造成危险的行为设置罪名规范,从重视法益实害转向重视法益的抽象危险,从注重保护个人法益转向重视公共利益和社会秩序的保护,增设了大量危险犯。

97刑法立法始终贯彻了科学立法、能动立法、理性立法的理念。在科学立法方面,97刑法特别强调体系结构的完备、罪刑关系设置的合理和操作可能性,堪称科学立法的典范。在能动立法方面,97刑法根据社会情势的

变化,及时增设了相当规模的新罪,加大了“犯罪化”的力度,注重处罚的早期化,适度扩大处罚范围。

这种立法抉择与国外的刑法立法趋势可以说是遥相呼应。20世纪50年代之后,犯罪化是国外刑法立法的潮流。自20世纪70年代以来,英国开展了大规模的增设新罪活动,目前英国制定法上的罪名已经达到1万多个。1997年至2007年,英国议会制定了382项法案,其中,29项刑事司法方面的法案新设的刑事罪名超过3000个。原本“像金字塔一样沉默”的日本立法机关从20世纪80年代末开始,为应对犯罪国际化、有组织化以及现代社会的危险无处不在、无时不在的特点,积极回应保护被害人的要求,回应严惩暴力犯罪的呼声,频繁修改刑法典与相关法律,实行大量的犯罪化,出现了“立法活性化”现象,例如,在《规制纠缠等行为的法律》中,将表达爱恋或好感没有得到回应而纠缠对方的行为犯罪化。在日本,刑法典、单行刑法与行政刑法所规定的犯罪难计其数,即使在我们看来相对轻微的危害行为,也被规定为犯罪。国外有教授在评论日本近来的刑法立法动向时认为,刑事立法的活跃化倾向,在某种程度上是“第二次世界大战”之后日本社会走向成熟的佐证。日本立法上的犯罪化和重刑化的趋势,不是一时的心血来潮,在今后一段时期内还会持续下去。

我国97年刑法立法很好地考虑了能动立法、积极立法的世界潮流。在理性立法方面,97刑法对公众的处罚呼吁进行了最大范围的吸纳和有效过滤,并未将过于抽象和稀薄的利益都纳入保护范围,立法上注重防止重刑化,为减少死刑罪名做出了很多努力。

20年来的司法实践充分证明,97刑法是一部具有鲜明时代特色、积极回应司法实践需求、能够有效保障人权的统一刑法典。

修正案对1997年刑法的进一步完善

刑法典的完善是一个不断发展的过程,97刑法典当然也有其局限性而需要不断完善,主要是针对恐怖主义、极端主义犯罪的罪名较少,对网络犯罪的立法具有滞后性,涉及民生保护的犯罪较少,大量犯罪以实害犯、结果犯为立法原型,危险犯的相应规定较少等。

为使97刑法更为完备、合理,最近20年来,基于社会情况和犯罪形势的发展变化,以及立法认识的逐步深化,全国人大常委会又先后通过了一个单行刑法和九个刑法修正案,刑法立法活动较为活跃。历次刑法修订情况是:1998年12月通过关于惩治骗购外汇、逃汇和非法买卖外汇犯罪的决定,增设了新罪。1999年12月通过刑法修正案,共9条,主要增加规定有关会计犯罪、期货犯罪。2001年8月通过刑法修正案(二),仅1条,修改非法占用农用地罪。2001年12月通过刑法修正案(三),共9条,主要补充资助恐怖活动罪、投放虚假危险物质罪等。2002年12月通过刑法修正案(四),共9条,主要增加规定雇用童工从事危重劳动罪,完善走私罪等。2005年2月通过刑法修正案(五),共4条,补充规定有关信用卡犯罪。2006年6月通过刑法修正案(六),共21条,主要是修改完善有关重大安全事故犯罪、破坏金融管理秩序犯罪,补充枉法仲裁罪等。2009年2月通过刑法修正案(七),共15条,增加规定利用未公开信息交易、非法传销、利用影响力受贿,以及侵害计算机信息系统和妨害公民信息安全的相关犯罪。2011年2月通过刑法修正案(八),共50条,主要内容是取消13个罪名的死刑,增加规定坦白制度,完善刑罚执行制度等;分则增加规定危险驾驶罪、拒不支付劳动报酬罪,修改完善生产、销售假药罪等。2015年8月29日通过刑法修正案(九),共52条,主

要致力于解决以下问题:进一步削减9个罪名的死刑;维护公共安全,加大对恐怖主义、极端主义犯罪的惩治力度;维护信息安全,完善惩处网络犯罪的法律规定;进一步完善反腐败的制度规定,加大对腐败犯罪的惩处力度;维护社会诚信,惩治失信、背信行为,如增加规定组织考试作弊犯罪、虚假诉讼犯罪。

刑法修正案的上述规定及时回应了转型社会所产生的特殊问题,这里主要结合刑法修正案(九)略作分析。近年来,严重暴力恐怖案件激增,网络犯罪也呈现新的特点,有必要从总体国家安全观出发,统筹考虑刑法与反恐主义法、反间谍法的衔接配套,因此,刑法修正案(九)增设了不少与反恐主义、极端主义有关的新罪;随着反腐败斗争的深入,需要进一步完善刑法的相关规定,为惩腐肃贪提供法律支持,因此,刑法修正案(九)修改了贪污贿赂犯罪的处罚规定,并增设一些新罪;劳动教养制度废除后,违法行为惩治的法律必须有所衔接,需要将部分轻罪行为犯罪化;当前,个人参与社会生活时缺乏诚信度的现象(尤其是虚假诉讼、使用假证件、考试作弊、通过网络实施诈骗等)愈演愈烈,刑法不能对此坐视不管,基于上述立法理由,刑法修正案(九)增设了与此相关的大量新罪,主要包括虐待被监护、被看护人罪,利用网络实施的或者由网络服务商实施的犯罪,泄露、报道不应公开的案件信息罪,虚假诉讼犯罪,伪造及使用虚假身份证件罪,在法律规定的国家考试中作弊的关联犯罪,惩治违法上访、“医闹”的犯罪,传播虚假信息的犯罪,对有影响力的人行贿等。此外,刑法修正案(九)还修改原有犯罪的构成要素,改变一些犯罪的客观构成要件,降低定罪标准或成倍地扩大处罚范围。具体包括增设危险驾驶罪的行为类型,针对妇女、儿童、老人等特殊群体的犯罪扩大定罪

范围,对妨害法庭秩序等危害司法秩序的犯罪增设了新的行为类型,贿赂犯罪尤其是行贿犯罪的定罪范围得以扩大。

对未来刑法立法的展望

(一)坚持积极的刑法立法观

97刑法之后的最近20年,刑法成为广泛地参与社会治理的“功能性工具”,对社会生活实施了必要的、积极的而非过度的干预。中国社会转型的情势决定了未来的立法仍然必须具有能动性,增设新罪是很长历史时期内立法上的核心任务。

未来应该坚持的积极刑法立法观有两方面的内容:一是犯罪化。对已有的常见犯罪还需要进一步分解、细化。此外,还应考虑增加强制罪、暴行罪、胁迫罪、泄露私人秘密罪、公然猥亵罪、背信罪、侵夺不动产罪、伪造私文书罪等,还可以考虑借鉴德国刑法典第323条c的规定增设见危不救罪,以防止社会道德沦丧,坚持社会主义核心价值观。二是刑罚手段多元且灵活。未来要考虑增设必要的刑种,尤其要增设非监禁的主刑;增设剥夺资格、权利的刑罚;将刑罚措施和社区矫正相互衔接;增加保安处分措施,针对行为人未来再犯罪的危险性加以适用,形成刑罚与保安处分的刑事制裁“双轨制”。

(二)要避免刑罚配置的重刑化趋势

在很多国家,立法上的犯罪化和重刑化是并驾齐驱的。德国1998年的刑法修改为了实现一般预防就朝着加重刑罚的方向迈进。日本自20世纪90年代中期以降,刑法的重刑化趋势明显,提高有期徒刑的最高期限;加重了性犯罪、杀人罪、伤害罪的法定刑。2001年的日本刑法修正案规定,行为人(故意)危害交通的驾驶行为(如醉酒后驾车)过失地导致他人死亡的,最高可以判处20年自由刑。由于该罪法定刑和道路交通中通常的过失致死

罪的处罚失衡,2007年立法者不得不将后罪的法定最高刑从5年提高到7年。但是,国外将犯罪化和重刑化捆绑在一起的做法未必值得我们效仿。理由在于:首先,我国刑法规定的法定刑原本就较高,挂有死刑、无期徒刑、3年以上有期徒刑的条文无论是绝对数还是占全部罪刑条文的比例均高于其他国家,我们的刑罚不仅重于经济比我们发达的国家,也远远重于经济和我国相当或低于我国的国家。同时,实务上一般也都倾向于在法定刑幅度内选择较重的刑罚,实践中存在大量“顶格判刑”的不当倾向。如果未来立法在此基础上再“加码”,就会导致重刑主义。其次,经验证明,重刑化的做法并不能有效遏制犯罪,罪犯在犯罪之前都不会去看刑法典,不关心刑罚轻重,通过刑罚恐吓危险个体进而预防犯罪的结论并没有实证支撑;一味重刑化会让国民的法感情迟钝化,且导致犯罪的最终侵害之间没有区分(制造枪支、收受财物的后果、处罚都等同于故意杀人)。最后,日本刑法对相同犯罪所规定的法定刑轻于我国刑法规定,且罪犯大多有适用缓刑的可能。即便晚近的日本立法实行重刑化,其刑罚仍然轻于我国。因此,在当下中国,通过犯罪化“立规矩”远比实行严厉处罚更重要,当务之急是扩大犯罪圈以严密刑事法网,但在处罚上尽可能轻缓、灵活,重刑化不是立法指向,刑法立法的政策思想应当定位于“严而不厉”。

(三)可以考虑制定单独的轻犯罪化

我国刑法将重罪轻罪规定在同一个刑法典中,适用同一套刑罚体系,既会带来刑罚适用上的困惑(可能导致轻罪重判),也在社会管控上捉襟见肘,对形成良好的社会秩序无法提供更多的实体法支撑。国外的成熟经验是《刑法典》是重罪法典,在此之外,再规定《轻罪法典》,从而给予法益更为周全的保护。这一做法值得我们认

真思考。建议将3年有期徒刑作为我国区分轻罪和重罪的标准,对轻罪大多可以判处缓刑,而重罪原则上要予以监禁。重罪必须以故意为构成要件,轻罪则包括故意和过失。我国未来轻犯罪法的制定要和治安管理处罚法的修订一体考虑,建议将所有剥夺人身自由的行政处罚措施全部纳入刑法调控范围,通过快速的司法程序进行裁判,从而大幅度压缩治安管理处罚法的适用空间,实现限制人身自由措施的司法化。制定轻犯罪法,要增强刑罚手段的灵活性,尽可能实现轻刑化。与轻犯罪法的制定相配套,要大力推进行程序法改革,以快速简易程序轻缓处理大量轻微犯罪,在实务上扩大相对不起诉或免于刑事处罚的比例,从而使立法上的严和司法上的宽相互呼应,以增强国民的规范意识,有效预防社会一般人犯罪,同时展示司法的人性关怀,推进特别预防。

(四)在修改刑法总则方面下足功夫

目前的多个刑法修正案基本上都是在修改分则的规定,在未来的立法中,对总则的修改应当一并予以考虑:(1)拓展刑法典总则的规模。中国刑法总则仅有101条,与其他大陆法系国家相比,总则规定较为淡薄,亟须“扩容”,应当大量增加刑种、保安处分措施、数罪并罚制度、财产没收及返还的相关规定。(2)补充完善刑法总则中关于罪数的规定;增设除正当防卫、紧急避险外的其他正当行为(如被害人承诺等)的规定,未成年人犯罪的特殊待遇应设立专章,进一步加大死刑限制与减少的力度等。(3)为配合认罪认罚从宽制度改革,应当在刑法总则中增加认罪认罚应当从轻、减轻或者免除处罚的规定,将以往的酌定量刑情节上升为法定量刑情节,从而为程序性改革提供实体法上的支撑,使改革于法有据。✎

(作者系全国人大法律委员会委员、清华大学法学院教授)

2015年1月23日,海宁市丁桥镇人大代表对镇政府民生实事项目进行票决。



文 / 本刊记者 于 浩

浙江省杭州市的滨江区江虹路因一段铁路而被分隔,虽然此路段有地下隧道,却因路面太窄,使得机动车难以快速通行,原本10分钟的车程要么堵上半小时,要么多花40多分钟绕路而行。

在宁波市宁海县力洋镇,老旧客运站已经不能满足群众出行需求,不时还会出现交通流量过大造成周边道路拥堵的情况,群众意见很大。可当镇政府要改造老客运站时,有几名群众提出了不合理的补偿要求,致使项目一直不能开工。

舟山市定海区内的横河路是连接东西向的主干道,可一幢职工宿舍楼正好横在了道路中间。当地政府虽然很想打通这条断头路,但与6家住户的沟通始终无果,修路的计划一拖就是15年。

……

这些事情看似不是急难险重的大事,可如果政府不能推动,就会一点一点地侵蚀着大部分人民群众的幸福。反之,如果政府强行推动,又会有一部分群众感到不满,甚至引发矛盾。如何办好人民群众关心的民生实事,得到人民群众的拥护,浙江一直以来在探索,以求得到最好的答案。

代表票决民生实事

“我的这块‘心病’,今年终于去根了。”杭州市滨江区人大代表吴建荣感慨地说,这条因铁路而分开的马路,终于被一座横跨的江虹路跨铁立交桥联通。

6月,杭州的天气已是酷热如火。看着正在施工的立交工程,吴建荣坦言,从没想到项目的通过与建设,也有这么快

的速度。

其实,当地政府很早就注意到这个问题,但是面对众多民生实事工程项目,谁先“上马”颇为棘手。直到民生实事项目人大代表票决制推行后,滨江区政府把决定权交给同级人大,让人大代表投出最迫切“上马”的民生实事项目。

“我在区四届人大五次会议上提出了‘关于加快江虹路横跨立交(隧道)建设的建议’。在今年2月举行的滨江区五届人大一次会议上,这个建议被人大代表投票选出,成为2017年10项政府为民办实事工程项目之一。今年5月,项目破土动工。”吴建荣说。

吴建荣所说的民生实事项目人大代表票决制,是浙江省市、县、乡三级人大的最新尝试。政府在广泛征求民众意

见的基础上,提出民生实事工程的“候选项目”,经同级人大代表在人代会上投票表决成为“正式项目”,交给政府组织实施,并接受人大及人大代表监督。

在这项制度的最初开展地宁海县,民生实事项目人大代表票决制不仅解决了民生难题,而且用多数人的民意消弭了矛盾。

2008年,宁海县力洋镇政府计划改造老客运站,但当时有群众提出不合理的补偿要求,和政府一直谈不拢,项目被搁置。一方是多数人的出行需求,一方是少数人的个人利益,力洋镇政府被逼得没有办法。这时,一个被称为“人民的问题由人民决定”的办法——乡镇政府实事工程人大代表票决制的探索应运而生。果不其然,当年民生实事项目得票第一的就是客运站改造工程。

参与过民生实事项目代表票决制的宁海县人大代表、力洋镇岭蛟村党支部书记徐培飞很有感受:“政府实事项目都是为了群众,但有一些人不理解,遇到拆迁征地时总是想着多拿补偿金,而不顾更多人。开展票决制后,现在民生工程的实施容易多了。”

例如,力洋镇岭蛟村的村民希望修建一条柏油马路来替换掉现在的石子路,但这一愿望因各种因素不能实现。2009年,涉及岭蛟村村民出行的西仓公路建设经票决纳入实事工程,顺利开工。更为重要的是,群众自发地投入其中,自发捐款100万元。另外,改建工程沿线所需全部土地是无偿提供的,全程无阻挠。

今年,一条15年前舟山市政府就想打通的断头路,也靠着民生实事项目人大代表票决制而顺利开工。舟山市人大代表王志刚告诉记者:“剩下的6户居民认识到,这项工程是人代会上代表投出的民生实事项目,不是房地产公司的拆迁工程,是多数群众的意愿。他们的态度发生了转变,很快签订了拆迁补偿协议,而且补偿形式和补偿额与之前的标准一样。”

……

如今,这些困扰着当地政府数年,甚至十多年的民生问题,在推行民生实事项目人大代表票决制后,一下子迎刃而解了。

“代表票决”的浙江模式

党的十八届三中全会提出,“健全人大讨论、决定重大事项制度,各级政府重大决策出台前向本级人大报告。”

今年全国人代会上,张德江委员长作全国人大常委会工作报告时,也提出贯彻党中央关于健全人大讨论、决定重大事项制度,各级政府重大决策出台前向本级人大报告的部署要求,要认真做好人大讨论、决定重大事项工作,更好发挥国家权力机关作用。

在学习贯彻习近平总书记重要讲话精神 and 中央重大决策部署中,浙江省人大常委会在宁海召开现场交流会,决定从2018年开始在市、县、乡三级全面推行“民生实事项目人大代表票决制”工作,让这项使人大、政府的角色定位更加清晰、权责边界更加明确的创新工作在全省范围内生根开花。

“见一叶而知秋,窥一斑而见全豹。”6月初,记者在宁海县梅桥医院,桐庐县麻蓬村健康惠民项目、上峰自然村养老服务项目、洋塘小区天然气扩面项目、航站楼项目,舟山朱家尖街道樟洲渔业村的实地采访中,进一步感受到“民生实事项目人大代表票决制”为什么可以焕发出勃勃生机。

因为这不仅仅是地方人大探索行使重大事项决定权的一次有益尝试,而且这个制度设计可以更好发挥人大代表作用,成为促进地方科学民主决策、实现人民当家作主、推进基层民主政治建设的一个有效载体。

“自从确定我县为杭州市推行县级民生实事项目人大代表票决工作试点县以来,县委、县人大、县政府十分重视。为使政府为民办实事工作更加精准、更加贴近民生,县委、县人大、县政府形成了一个共识:政府为民办的实事项目,

有别于政府投资的重大发展项目,必须是贴近百姓,与百姓生活息息相关的公共服务和配套设施项目,让老百姓能有直接获得感的项目。同时,也是代表能了解、能决断、能选择的项目。”桐庐县人大常委会主任游宏说。

桐庐县人大常委会把民生实事项目人大代表票决工作分为五个环节,即初选项目征集、候选项目确定、人代会上代表票决、政府实施与代表监督、代表评议项目成效。

“候选项目的确定是票决制工作的重要环节。为确保候选项目的质量,县人大常委会对民生实事项目明确提出‘四个不列入’原则。”游宏说,重大发展项目不列入,上级党委、政府明确实施的项目不列入,项目资源要素和投入资金不明确的不列入,建设周期跨年度的一般不列入。对候选项目的表决采用无记名投票方式,实行差额投票表决,差额比例为20%。正式实施的民生实事项目按照得赞成票多少从高至低依次确定10项,但获得赞成票未超过全体人大代表半数的项目不得列入,以确保表决符合人民代表大会议事规则的规定。如最后若干候选项目得赞成票票数相同,则由大会主席团投票表决。

民生实事项目票决完成后,并不意味着工作的结束。桐庐县人大常委会还会对政府民生实事项目完成情况进行绩效评价。在年底前,针对每个民生实事项目的目标完成和工程质量等情况,专题听取县政府有关工作报告,在下一年县人民代表大会会议上将报告印发全体县人大代表,并进行满意度测评。对于人大评价结果,县人大常委会建议政府将此作为考评的重要依据。对测评不满意的民生实事项目所涉及的职能部门,此项考核实行“一票否决”,使监督效益最大化,真正实现“政府民生实事项目成效由代表评价”。对测评结果不够理想的项目,县人大常委会将对项目责任单位及其领导进行询问和质询,以此确保民生实



2010年1月15日,宁海县大佳河镇人大代表对镇政府实事项目进行票决。

事项目的圆满完成。

宁海市人大常委会主任徐真民在接受采访时也认为,票决制的议题来自民间,主题突出民生,解决依靠民主,结果赢得民心,具有良好的政治、经济和社会效益。票决制强化了对公权力的制约,把人大决定权和监督权有机结合起来,使人大行使重大事项决定权更加具体化。人大代表在人会闭会期间有了实质性的活动载体,履职角色从“旁观者”转为“参与者”,履职方式由“虚”转“实”。

基层民主政治实践新亮点

在浙江,虽然各级人大常委会推行票决制的方式方法不尽相同,但却都有相同的鲜明特点:一是制度设计自上而下,党委发挥领导作用。二是项目筛选自下而上,代表全程参与。三是项目实施上下联动,难题协同解决。其目的是,畅通群众表达诉求的渠道,尊重群众作出选择的权利,最终通过人大代表票决的刚性,让党委、政府和人民想做的事统一起来,形成合力。

“票决工作使实事项目从‘一厢情

愿’变为‘你情我愿’,从‘为民做主’变为‘让民做主’,从‘一人撑船’变为‘众人划桨’,较好地解决了因政府和群众视角不尽一致,导致政府拍板决定的实事与人民群众急需解决的难题存在一定差距的问题,也防止政府投入大量的精力和资金建成的实事工程与群众需求脱节,群众不领情、不满意的现象。”舟山市人大常委会主任钟达在接受采访时说,项目实施过程中接受人大及人大代表的监督,也增强了政府决策程序和结果的透明度。

钟达认为,票决改变了往日政府唱“独角戏”的局面,变成“群众提、代表定、政府办、人大督”的格局,政府的责任更重、压力更大。作为主办部门,如何抓好落实、加快推进、确保项目实施优质高效、取得实实在在的成效,在下一年度人代会上,提交一份人大和代表满意的答卷,已成为政府努力的方向。

如何使民生实事项目人大代表票决制这一制度设计不走样,可复制,可推广,浙江省在推行上下足功夫。

“票决制的推行,党委要发挥领导作用。”宁海县委书记杨勇在接受采访时

说,票决制的试点和探索,由党委决定;由点到面的推广,由党委主推;推行过程中,在制度、政策、要素等方面的保障上,由党委确保。可以说,党委是这项制度的发起者、推动者和保障者。

“用好代表票决制,要把握好十六个字:党委决策、人大决定、政府执行、代表监督。”杭州市滨江区委书记詹敏认为,有两点特别重要:第一是党委决策,就是说推行票决制要由党委来牵头、决策、推动。做

这件事,不是人大自找麻烦,更不是人大找政府麻烦,而是党委总揽全局、发挥领导核心作用的一个抓手。在党委主导下,各方思想高度统一,行动积极一致,形成合力推动实事项目顺利实施,真正造福于民,密切党和政府与人民群众的血肉关系。第二是代表监督,形成闭环。从项目征集、酝酿、初选、票决,再到监督实施、问题协商、结果评价,都要有代表全程参与。把建议权、决定权、监督权、评价权交给代表,让代表凝聚力,让群众支持项目,共同努力实现共同愿景。

纵观浙江省人大常委会在市、县、乡三级推行民生实事项目人大代表票决制以来取得的成效,浙江省人大常委会副秘书长宋建勋认为,民生实事项目代表票决制源于基层鲜活的实践,符合基层民主法治建设的发展需要。浙江的实践证明,推广这一做法对加强和改善党的领导,践行以人民为中心的发展思想,推动决策民主化、科学化、法治化,对进一步坚持和完善人民代表大会制度,发挥代表主体作用,推进基层治理体系和治理能力现代化都具有十分重要的意义。✘

织就群众满意的养老服务体系网

——大连市人大常委会专题询问养老服务体系建设情况纪实

文 / 张安波 张小可

家家有老人，人人都会老。随着老龄化形势的日趋严峻，养老已经成为全社会共同关注的重大民生问题。截至2016年年底，大连市60周岁以上老年人口为143.43万人，占户籍人口总数的24.08%，远高于全国16.7%的平均水平，已进入深度老龄化阶段。面对汹涌袭来的“白发浪潮”，本市都做了哪些工作，打算如何应对？6月27日，大连市十五届人大常委会第三十四次会议举行联组会议，对养老服务体系建设情况进行了专题询问。

政策支持——让“一床难求” 瓶颈问题得以破解

大连市在全国率先明确提出居家、社区和机构三种养老方式的理念，建成

城乡社区养老服务中心269所，农村养老互助幸福院186个，区（市）县社区居家养老服务综合示范中心14所，全市现有各类养老机构300所，床位4.5万张，每千名老人拥有床位33张，位居全国同类城市前列。总结形成了以“帮万家服务”“365工作体系”等为代表的个性化精准化居家养老服务模式，以维斯福祉、日医九鼎为代表的专业化智能化居家养老服务模式，以七项基本养老服务加七项延伸养老服务为代表的“林海模式”等多种社区居家养老服务模式。初步形成了“以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合”的养老服务体系。但与日益增长的养老服务需求相比，服务供给总量不足、服务供给结构不合理等问题也愈发突出。

“我市在应对人口老龄化、加强养老服务体系建设的思路是什么？重点出台了哪些政策措施？”市人大内司委主任委员王杰文在专题询问会上首先发问。

市政府高度重视养老服务业发展，注重完善养老服务体系建设的配套政策。2014年，编制了“老龄事业发展规划纲要（2014—2020年）”，出台了“关于加快发展养老服务业的实施意见”。2016年，将养老服务体系建设相关内容纳入“国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要”。2017年，制定了“推进医疗卫生和养老服务结合发展的实施意见”和“推广社区居家养老服务‘林海模式’的实施方案”。通过政策引导，不断优化体系结构，激发市场活力，增加有



6月27日，大连市十五届人大常委会第三十四次会议举行联组会议，对养老服务体系建设情况进行专题询问。（作者供图）

效供给,提升服务质量。从2017年起将在城市社区重点推广“林海模式”社区养老服务中心建设,年内将完成首批51所,到2020年,让“林海模式”在全市实现全面覆盖。进一步推进简政放权,降低门槛,压缩审批时限,全面放开养老服务市场,加大共建民营试点工作力度。市民政局局长张淑华的上述回答让大家吃上了“定心丸”。

要继续加强养老机构建设,“钱”是一个绕不开的话题。“我市财政在养老服务体系建设和养老服务业发展有哪些财政政策支持?建立了哪些稳定的投入保障机制?”市人大财经委主任委员王连山连续三个问题直指核心。

2013年到2016年,全市各级财政部门累计投入养老服务业资金支持334.8亿元。从自然增长的情况看,2013年和2016年市本级财政投入分别为48.6亿元、72.5亿元,平均每年增幅14%。逐年提高企业退休人员养老保险支付比例,2013年到2016年月人均支付从1198元增长到2460元。城乡居民基本养老保险金额从月人均150元增加到195元,在全国位列前茅。建立了高龄老人津贴制度,制定了困难老人补贴政策。自2015年起,将新增养老床位补贴标准从3000—5000元提高至6000—10000元。金融机构也积极优化信贷服务,利用金融手段支持养老服务体系的建设。下一步,市政府将制定土地利用、税费减免、政策资金扶持、行业补助等优惠政策,广泛动员和吸引社会力量兴办社会化养老事业,在“扶上马”的同时,再“送一程”,使其不断发展壮大。市财政局、规划局、国土房屋局等部门领导的上述回答,进一步坚定了大家对养老事业发展的信心。

医养结合——让老年人看病不再是难题

如何做好医养融合发展,为老年人健康养老创造条件?市人大教科文卫委主任委员李锋针对老年人最关心的医疗

问题向相关部门提问。

市卫生计生委主任刘金涛在回答中说道,市政府对老年人医疗服务工作高度重视,先后制定下发“促进健康服务业发展的实施意见”“推进医疗卫生与养老服务结合发展的实施意见”等文件,为促进医养结合,推动完善养老服务体系发挥了积极作用。注重加强养老机构医疗设施建设,规定300张床以下的养老机构要设立诊所或医务室。不断强化医院对老年人的服务功能,规定一级以上的医院,必须开设老年病科或加设老年病床,所有医院都要开设老年人就医绿色通道。社区医院每年为60岁以上老人免费体检,为65岁以上老人进行健康管理,对于居家老人实行签约医生上门服务。

据了解,目前大连市养老机构与医疗机构已签订合作协议73份,设立医养结合总床位4500张。在城乡分别建立以“林海模式”和“普兰店区同益模式”为代表的医养结合典型,并在全市范围内逐步推广普及。为共享医疗资源,大连市与省内其他13个市实现异地就医联网结算。将从政策上对基层医疗卫生机构发展给予支持,为老百姓在家门口看病创造条件。把更多的康复项目纳入医疗保险的支付范围,让更多的老百姓受益。

人才培养——让养老服务队伍更专业

对养老服务来说,护理员队伍建设也是一个十分关键的问题。在专题询问会上,市人大常委会委员王玲杰把如何充实并提高养老服务队伍建设的问题提了出来。

从人社局、教育局等部门领导同志的回答中了解到,全市现有机构护理人员6500余名,与市场需求之间仍有较大差距。为了培养和保留相关人才,市政府及有关部门每年组织对1.9万余人次养老护理员开展护理和康复培训,依托养老行业协会和专业院校对3000多名养老护理员进行能力鉴定考核。大力

支持职业学校开设老年医学、康复、护理、营养、心理和社会工作等课程,为提升养老服务队伍能力水平发挥了积极作用。鼓励养老服务类专业毕业生留在本地工作,对进入非营利养老服务机构就业满5年的毕业生给予一次性入职补贴。大力推进为老志愿服务,全市成立各类老年基层社会组织1万多个,成员40多万人,培育出一批以中山“巢阳乐”为代表的专业化志愿为老服务社会组织。每年有10万人次的志愿者服务于城乡社区居家、养老机构,义务奉献30万小时以上。

勠力同心——让养老变成一件幸福的事

两个多小时的专题询问,双方围绕大连市养老服务体系中存在的热点、难点问题和突出矛盾一问一答,相互沟通,询问紧扣主题、有的放矢,答复实事求是、措施具体,为本市进一步推动养老服务体系建设和奠定了坚实的基础。

市政府副市长郝明在表态发言时诚恳地说,这次市人大常委会进行专题询问,对政府各部门增强履职能力,进一步加强养老服务体系建设和起到了很好的促进作用。针对工作中存在的问题和委员们提出的意见、建议,我们将认真加以整改落实。市政府将以此次专题询问工作为契机,进一步强化政府职责,完善政策体系,深化市场改革,加强行业监管,引导全社会共同构建美好的养老家园,共同把养老变成一件幸福的事。

“专题询问不仅仅是问答,询问是手段,促进工作才是目的。”市人大常委会主任里景瑞要求,“市人大有关专门委员会要对本次专题询问会上的询问问题和建议进行汇总整理,起草好常委会会议审议意见,交由市政府研究办理,并做好跟踪督办工作。市政府要结合工作实际,认真抓好问题整改和工作落实,切实通过询问进一步巩固取得的成效,解决存在的问题,推动我市养老工作再上新台阶。”

唱出联动执行“好声音”

——盱眙县人大常委会助推破解“执行难”工作纪实

文 / 陈恒兵 陈 蓬

29个部门联动,公安、国土专项网线,省、市法院点对点查控系统……盱眙县法院打破以往“单打独斗”的执行工作局面,今年以来已执行各类案件975件,执结标的共5978万元,受到申请人一致好评。

去年以来,盱眙县人大常委会把推动解决“执行难”问题作为维护法律权威、促进司法公正的重要措施,充分利用法律赋予的决定权和监督权,制定出台并监督实施《盱眙县人民代表大会常务委员会关于健全和完善执行联动工作机制的决定》(以下简称《决定》),进一步明确义务单位工作职责,聚合力量,监督支持法院大力破解“执行难”问题,全县执行工作总体呈现出部门协同、社会影响、工作保障、执行效率“四提升”的良好态势,谱写了一曲曲和谐司法的动人乐章,唱出了联动执行“好声音”,得到了省人大、省高院,市委、市人大的充分肯定,并要求全市借鉴推广盱眙做法。

深入调研 谱写联动执行“新篇章”

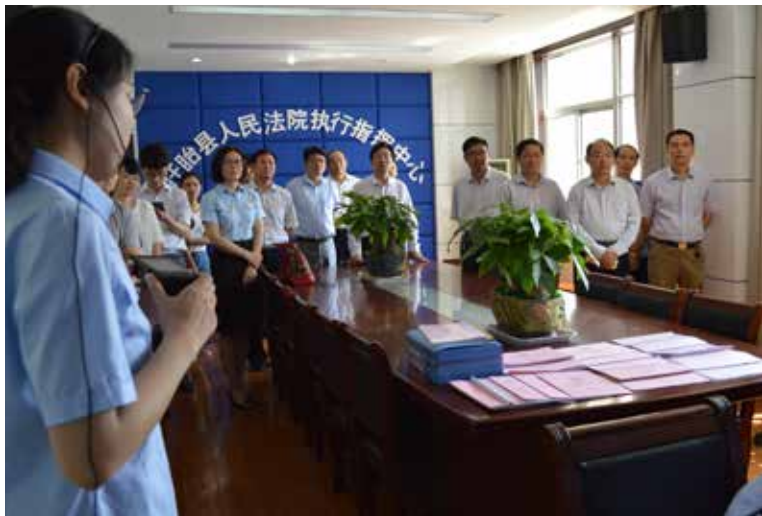
“如果法院作出的大量生效法律文书得不到有效执行,那么,不仅当事人的合法权益无法实现,还大大损害了法律的权威和司法公信力,损害了党和政府在人民群众中的形象,影响了全县的社会稳定和经济发展。”盱眙县法院党组书记、院长接滨感慨地告诉记者。造成执行难的主要原因是人难找、财难查,从执行部门层面分析,一方面是作为执行主体的县法院在执行队伍、执行装备和信息化建设等方面存在不足,另一方面是部分协助执行单位配合不到位。

“实践证明,单靠法院一个部门无法从根本上解决执行难问题,只有在党委统一领导下,通过健全和完善执行联动机制,依靠有关部门的协助和配合,聚合社会各方面力量,多管齐下,多措并举,合力攻坚,才是解决执行难问题的治本之策。”盱眙县人大常委会主任姚玉祥介绍说。

盱眙县人大常委会在学习考察、调研论证、广泛征求、反复讨论的基础上,于2016年3月29日审议通过了《决定》。《决定》出台的当天下午,县人大常委会在第一时间召开了常委会成立以来的首次新闻发布会,对《决定》予以公布和说明。该《决定》共有26条,坚持问题导向,从加强人民法院自身建设、优化联动执行工作外部环境、加强监督和支持联动执行等方面作出规定,具体明确了执行联动机制的工作原则、执行的主体单位与协助单位的责任和义务、实施执行联动机制的监督与问责方式等,以地方国家权力机关的集体意志,形成具有约束力的执行联动机制。

沟通协调 引领联动执行“大合唱”

“盱眙县法院在各联动部门协作配合下,一线执行干警人均年结案311件,执行案件周期从过去的平均155天,缩短



盱眙县人大代表在县法院视察执行110指挥中心。(作者供图)

到目前的113天。今年1至5月份,县法院执行案件实际执结667件,同比增加212件,执行效率大大提升。”盱眙县法院执行局局长姚月梅兴奋地告诉记者。

盱眙县充分发挥各执行联动部门的作用,突出部门协同作战,形成执行合力,执行效率明显提升。去年6至9月,常委会采取问卷调查、召开座谈会、组织县人大代表视察等形式对《决定》实施情况进行了深入细致的调研,并于9月22日县人大常委会第三十七次会议上,对县法院、公安局、行政审批局等10家主要执行联动机制单位落实《决定》情况进行专题询问,提出了加强领导、加强沟通协调、加强信息化建设的“三个加强”工作要求。

各联动单位高度重视,积极落实常委会工作要求。一是成立组织,明确责任。县检察院检察长多次过问执行工作,督办拒执罪案件办理。县公安局成立执行联动工作领导小组,定期召开会议,听

取协助执行工作情况,要求对县法院执行工作做到有求必应、主动作为,加大力度配合,并出台《盱眙县公安局协助法院开展执行工作方案》,明确工作职责和重点,保障执行工作扎实落地。

二是建立联动平台,创新协作方式。县法院、检察院、公安局建立了办理拒执罪案件联席会议制度,先后有79名被执行人自动履行了相应义务。县公安局开通了收押被执行人快速通道,对符合收押条件的,一律予以即时收押。县行政审批局加强窗口人员力量,完善内部材料审核、流转、执行管理制度,协助法院执行股权冻结、划转306起。县农行开办VIP窗口,第一时间接待办理执行业务。县广播电视台通过《盱眙新闻联播》《民生12345》《举案说法》《法治在线》等栏目,大力宣传执行联动工作,跟踪报道执行专项行动,提升了社会对执行工作的认知度,形成了全社会支持、关心执行工作的良好氛围。

三是加强信息化建设,提升联动效率。县公安局为法院铺设了专项网络线路,执行干警直接查询相关人员、车辆信息近5000次。县国土局投入近200万元进行数字化建设,铺设1条专网、开设1个窗口,先后协助县法院查询、查封5000多件(次)。县农商行专门投入近百万元,更新电脑和服务器,办理查询、冻结、扣划业务4000多笔。

提供保障 奏响联动执行“最强音”

“县法院作为执行联动工作的主体,在解决执行难问题上有着艰巨的责任,没有县人大和相关部门的配合支持,我们将很难推进。”盱眙县法院分管执行工作的副院长唐晓燕这样说。

《决定》颁布之后,县法院按照县人大会常委会要求迅速配齐了执行局一正两副局长,增加正式干警7名、辅助人员12名,执行人员达到44名,提前达到省高院要求标准。同时,挑选素质高、能力强的法警组成机动警力,随时配合开展相关

执行联动工作。该县为执行干警配置了执法记录仪、审务通,先后投资近200万元建设执行指挥中心,配备了电子大屏幕、2台4G单兵系统,集网络查控、远程指挥、快速反应、信息公开、信用惩戒、网上拍卖等多项功能于一体,为联动执行提供了科技支撑。

该县还加大执行力度,打出执行组合拳。向社会公布执行24小时值班电话,随时接受申请人举报;设立6个执行团队,成立快速执行小组,推进执行繁简分流;实行凌晨行动常态化;依法惩治拒执犯罪,先后移交拒执罪案件15起16人,4人被判处刑罚,拒执罪办理走在全市乃至全省前列。充分利用微信、微博、网站等自媒体平台,全面加大对失信被执行人的曝光力度,将失信被执行人身份信息、家庭住址、个人照片、涉案金额等予以曝光……2016年以来,盱眙县法院已经将6818名失信被执行人纳入全国失信被执行人“黑名单”,使他们在银行贷款、置产置业、乘飞机坐高铁、出国出境等方面受到限制。在失信被执行人“黑名单”的威慑下,去年以来已有763名失信被执行人主动到法院履行了义务。

在县人大常委会监督和支持下,县法院把解决执行难问题作为为民办实事、提升工作质效的重要途径,取得了显著的成效。去年,县执行局被省高院表彰为执行创新单位,执行局局长荣获全省政法系统忠诚卫士称号。

全程监督 唱出联动执行“和谐曲”

盱眙县人大常委会除了每年对该县法院执行工作开展视察、调研之外,还充分利用常委会会议、主任会议以及县人大与“一府两院”联席会议等形式,听取法院工作报告,分析法院执行工作面临的实际困难,共同研究解决对策。针对拒执罪办理不到位的情况,县人大常委会安排内司委进行专题调研,并于去年10月26日县人大常委会第四十五次主任会议上,专题听取县法院、检察院、公安局

查办涉嫌拒不执行判决、裁定罪案件情况的工作汇报,提出公检法三部门要加强沟通,密切协作,切实做到“三统一”:思想认识统一、用法尺度统一、办理要求统一。在县人大常委会的监督下,短短一个多月时间里,县公安局立案侦查5件,移送检察院2件,法院判决1件,有力打击了拒执行为。

此外,县人大常委会内司工委与人民法院建立了经常性的联系制度,对执行工作中出现的新情况、新问题及时进行沟通协调。对重大、复杂、疑难执行案件,则实行全程跟踪监督;对执行工作中人民群众反映出的影响公正执行的现象以及人民群众所关注的热点执行案件,及时向县法院提出建议,并监督人民法院向社会公开、公正地予以解决和解答。县人大常委会还高度重视县人大代表在人代会召开期间审议法院工作报告中对执行工作提出的建议与意见,要求县人民法院按照规定,将研究处理情况向县人大常委会报告。该县还聘请5名全国、省、市、县人大代表为县法院行风建设监督员,全程监督法院的执行工作。

“聘请人大代表担任执行工作监督员,将有效地促进执行工作的公开、公平、公正和廉洁,为打造‘平安盱眙’‘和谐盱眙’做出更大的成绩。”盱眙县人大常委会副主任傅维林对记者说。

今年,新一届县人大常委会继续把推进《决定》落实作为监督重点,确保监督的延续性、实效性。3月,县人大常委会对《决定》落实情况进行了全面检查,并在《决定》实施一周年之际,于3月29日听取和审议了执行联动重点单位县法院、公安局、行政审批局、住建局、国土局执行《决定》情况的报告,同时进行满意度测评。最终,三个单位获得“满意”等次,两个单位获得“基本满意”等次。今年二季度,县人大常委会将跟踪监督审议意见落实,三季度将检查审议意见落实情况,四季度将听取县法院执行工作情况汇报,力推盱眙在规定的时间内实现基本解决“执行难”问题。✘

我为什么写《人民代表大会那些事》

文/ 阚珂

编者按：

第十二届全国政协委员，全国人大常委会法制工作委员会原副主任阚珂，2017年2月出版了《人民代表大会那些事》一书。阚珂在全国人大机关工作30多年，参与7届全国人大、30次全国人大会议、174次全国人大常委会会议的工作，亲历了人民代表大会制度的历史演进和中国民主法治建设的许多重大事件。该书收录了阚珂在工作中用心记录、整理和保存的许多鲜为人知的、珍贵的第一手资料，他以独特视角，以讲故事的形式，用简明的语言，直观、形象地叙述人民代表大会制度的历史事件、中国民主法治的重要问题和重大立法活动轶事，令读者在轻松中

阅读，在一个个深入浅出的故事中，自然而然地感受到原来中国人民代表大会是这样的。

阚珂，吉林人，法学硕士，1986年到全国人大机关工作，曾任全国人大常委会秘书处秘书组组长，全国人大常委会办公厅研究室副主任、办公厅新闻发言人、新闻局局长，全国人大常委会法制工作委员会副主任。在30年30次的全国人大会议期间，担任过大会秘书处秘书组副组长、简报组副组长、新闻组副组长、法案组副组长和议案组组长，经历了全国人大的主要工作，是人民代表大会制度专家，被同事誉为人大工作“活字典”。

“人民代表大会制度”是一个宏大的、严肃的政治话题。能不能用一种与通常不同的写法，写一本有关人民代表大会制度的书，让读者在轻松中阅读、在阅读中自己体会“人民代表大会制度”是什么样的？我写《人民代表大会那些事》一书，就是想做这样一种尝试。本书是在讲故事，不是在讲“道理”，初衷是让读者打开书，能读下去，不至于看几页，就换“频道”。

我是看重细节的人

我的这本书，记录了60多年我国人民代表大会制度建设和人民代表大会工作中的一些细节，是几十篇小文章“堆”起来的。之所以这么写，与我个人的思维习惯有很大关系。我很看重细节。

刚到全国人大机关工作1年多，我就撰写了《全国人民代表大会代表名额确定依据探讨》一文，发表在《政治学研究》1987年第5期上。1993年4月，我与几位同事合写了《人民的盛会》一书，内容是对当年第八届全国人大第一次会议文件的解读，书的开篇是我写的该次会议的日志，文中逐日详细记录了会议的全过程。书出版后，我的一位同事说，老阚的思路和想法与别人是不一样。从这两个例子中，应该能看出我是看重细节的人。

1999年到2000年，在我们拍摄制作《我国的人民代表大会》影视宣传片时，负责写分镜头剧本的北京电影学院的导演看到脚本后说的第一句话是：“除了数学之外，

就属人民代表大会的东西枯燥了，很难做得好看、好玩。”也就是说，人民代表大会的工作大多是开会，画面也离不开会场，不论是书面的文字介绍，还是影视作品，都很难引起读者和观众的兴趣，要想有好的效果很不容易。这件事对我刺激很大。怎么才能把人民代表大会制度和人民代表大会工作生动地呈现出来呢？从那时起，我注意思考这个问题。

我在全国人大机关工作当中，感觉到人民代表大会的工作是通过一件件具体的事，逐渐规范起来的。每一件事放到一个长过程看，就能看清楚它的作用和意义。比如，原来每次全国人大会议主席团第一次会议的程序是，先表决在大会期间每次全体会议执行主席分组名单，然后再表决会议日程。这很不顺，因为还不知道开几次全体会议、每次全体会议在哪天开，就先把每次全体会议的执行主席确定下来了。到了第八届全国人大时，才理顺这个会议程序。再比如，很长时间内，全国人大常委会闭幕会表决法律草案的主持词的表述是：“现在表决《中华人民共和国××法》。”第九届全国人大常委会委员长李鹏发现这个表述不确切，后来改为：“现在表决《中华人民共和国××法（草案）》”，增加了“草案”两个字。我在2015年3月9日第十二届全国人大第三次会议期间的记者会上讲过：“全国人大的会议制度越来越完善，全国人大的工作安排越来越规范，这是民主的制度化。”这是从我自己的工作经历中总结出的一句话。

我在全国人大机关工作了30多年,参加了从第六届至第十二届共7届全国人大,30次全国人大会议、174次全国人大常委会会议的工作,亲身经历了人民代表大会制度发展和中国民主法治建设的一些重大事件。《人民代表大会那些事》一书,就是从细节上记录这些重大事件。

30多年来,我注意记录自己参加的每一项工作,积累了不少的资料,有些是档案部门没有的。比如,书中的《小平同志不当元帅》一文,就是当时我在全国人大常委会分组会议现场工作,根据中央军委法制局有关人员《中国人民解放军军官军衔条例(草案)》涉及的相关问题的解释写成的。这种解释是不记录归档的。但应该说,小平同志提出自己不当元帅是个重大事情。我写这本书,是想在我记忆还清晰的时候,把这些事情以文字的形式保留下来,立此存照,便于于后来人的工作,也是让读者了解这一情况的来龙去脉。

各不相同的人大故事

每一个中国人都有自己的“中国故事”。每一个在人大工作过的人,无论是在全国人大还是在地方人大,也都有自己的“人大故事”。第九届全国人大常委会委员长李鹏的《人大日记》一书,是李鹏的“人大故事”;第七届、第八届全国人大常委会副委员长王汉斌的《王汉斌访谈录》一书,是王汉斌的“人大故事”;全国人大常委会原副秘书长刘政的《人民代表大会制度的历史足迹》一书,是刘政的“人大故事”。我的这本书,是我的“人大故事”。尽管不同人写的书、不同人写的文章记录的是人民代表大会历史上的同一件事情,但由于作者所处的位置、所担负的工作、不同的阅历以及关注的重点不同,讲出的故事会有不同的侧重点。这些不同人从不同的角度讲出的“人大故事”,把几十年中国人民代表大会制度的发展和工作,立体地、有细节地、有温度地呈现在人们的面前,都是有意义的。

不同的人所讲的“人大故事”,都内在地包含着他的观察、思考和认识。我这本书,内含着以下几点考虑。

第一,讲清楚人民代表大会制度中的几个重要问题。主要有:什么是人民代表大会制度,人民代表大会制度何时确立、何时系统建立,为什么说实行人民代表大会制度是人民的选择、历史的选择,人民代表大会制度与西方“三权分立”制度的区别是什么,全国人民代表大会的最高国家权力机关的地位是如何体现的,怎样认识人大代表应该代表人民的整体利益,民族区域自治制度的内在规定性是什么。

第二,让人民群众感受到人大工作与自己的生活息息相关。慈善法、老年人权益保障法、特种设备安全法、反家庭暴力法等法律的制定和修改的故事,被告人有权获得辩护的故事,四川乡镇人大的故事,人大代表向选民述职的

故事等,都力图说明人大工作关系你、我、他。

第三,为今后的人大工作提供具体实例的参考与借鉴。20多年的立法规划、立法计划工作,第十届全国人大常委会水污染防治法的执法检查,2005年人大代表工作的新进展,第十二届全国人大常委会加强县乡人大工作和建设做出的努力,2015年修改立法法的民主决策过程等,对今后的人大工作都具有蓝本意义。

触摸开放的全国人大会议

本书最后一部分,讲的是我所经历的人大新闻故事。

最近10年,每次的全国人大会议,都有3000多名中外记者前来采访报道,这在全世界来说,都是一个极特殊的现象,没有哪一个国家的议会开会,有这么多的记者参加采访报道。之所以如此,一是,中国发展了,国际地位提高了,越来越受到重视,世界各国都想更多地了解中国;二是,在全国人大会议期间,党和国家领导人、中央国家机关各部门负责人、地方省级主要负责人以及各方面的代表人物齐聚北京,这里有取之不尽的新闻资源,是新闻的“富矿”;三是,与全国人大每年只举行一次会议也有关系,国家重大政策主张在这个场合发布,这是了解中国未来走向的最好窗口,任何媒体都不想错过这每年一次的难得机会。每年的3月5日上午全国人大会议开幕前,政府工作报告发给参加会议报道的记者。一些外国记者为了尽早拿到政府工作报告,常常是当天早晨6点多钟就在人民大会堂东门外排起长长的队伍等待入场,在拿到政府工作报告的第一时间,就在人民大会堂二层南走廊的地毯上,或坐着或跪着快速地翻阅政府工作报告,查找到自己关注的信息后,立即用手机用电脑发出新闻。

读者从本书中的《第六届全国人大常委会组成人员是怎么选出的》一文中可以知道,早在1983年第六届全国人大第一次会议期间,全国人大就有新闻发言人,并通过记者会及时发布会议的相关消息。全国人大会议期间的新闻工作,已经成为中国政治民主的一种重要体现。从2005年到2011年,我担任全国人大常委会办公厅新闻发言人、新闻局局长,这是我一段重要的人生经历,这项工作对我也是一个很大的挑战。本书讲述了大会闭幕后举行的总理记者会、两位大会发言人、大会新闻报道组服务记者采访报道的几个故事,试图透过这些故事让读者触摸到一个开放、透明、民主的全国人大会议。

本书中《与菲德尔·卡斯特罗握手》这篇文章所讲的故事,目的是告诉读者全国人民代表大会的对外交往工作是怎样开展的。在本书付梓之际,中国人民的老朋友、“理想不朽”的菲德尔·卡斯特罗与世长辞,这篇文章也是作为对他的一个纪念。✘

扶贫一定要让老百姓打收条

文 / 胡忠雄

平江县是革命老区,也是国家级贫困县、岳阳市脱贫攻坚的主战场。我来岳阳工作后,下县调研第一站就来到平江这片红色土地,号召全市党员干部带着责任和感情打好脱贫攻坚大会战,紧扣“扶谁、谁扶、怎么扶、扶得怎么样”精准发力,把扶贫工作做到群众心坎儿上,让群众打收条。

记得今年的端午节,我刚吃过午饭,就带着咸鸭蛋和粽子,直奔舒猛秋家里。车一路飞驰,让我想起第一次去他家的场景。40岁出头的舒猛秋,上有患糖尿病的母亲,下有一子一女,妻子受伤卧床休养,一家人住的还是老旧的土坯房。初次见面,猛秋显得拘谨,也流露出几分无助和无奈。我当时反复鼓励他:“今后,我就是你们家的一员,咱们一起努力,日子一定会好起来!”

到达三里村,已是下午4时。猛秋正在邻村收肥料,我电话告诉他:“过节了,我来看看家里的长辈。”这是我今年第七次来猛秋家里。记得刚开始时,交流还比较生涩,主要是我说他听。但走动多了,几次下来,他的普通话越来越“溜”,平江方言我也能听个八九不离十,我们之间的距离慢慢拉近了。

没过多久,猛秋满头大汗赶了回来,老远就冲我打招呼,三轮车上屯着半车肥料。今年,他承包了果业基地的肥料场,百里内外收肥料。“这样下来,一年至少能有5万元的收入。”猛秋的妻子跟我算起收入账,夫妻俩不时露出笑容,映照出对生活的憧憬。

我想起猛秋在县城读职中的女儿舒琳,问怎么过节都没回家?他告诉我:“自从得到胡书记鼓励帮助后,女儿信心足了,自觉性也高了,留在学校复习功课。”我听了很高兴,马上给舒琳发微信:读书改变命运,你的努力值得点赞!

结对帮扶,关键是要动真情、真动情。今年以来,我利用双休日,独自一人来三里村14次,就是想真正沉下来、钻进去,把工作做得更有深度、更有温度。

晚上住在村里,惦记着果业基地,第二天特地起了个大早。

村里空气很好,我径直来到位于丁家陇梧桐山的果业基地,眼前已是一派繁忙景象,负责人李重立正在指导农户栽植猕猴桃、黄桃果苗。重立是中国林科院博士,他在现场,这让人放心。我拍着他的肩膀说:“梧桐山里飞进了‘金凤凰’。”我又嘱咐他加强技术指导,保证果苗存活率。

三里村引进的峰岭菁华农业公司实行“公司+农户”模式,贫困群众可从土地流转、劳务用工、分贷统还三个层

面受益,挂果后,有的村民一年装进口袋的有七八万元。这是拔掉“穷根”的好项目!记得第一次来时,村里提出的项目是养猪,我当时就提出异议,三里村山清水秀,一定要向绿色生态要效益。

朝山上走,贫困户易光明正在忙活,我上前与他打招呼。他告诉我,基地务工优先贫困户,每天有120元至160元收入,一个月下来,拿2000多元没问题。

孩子是三里村的未来,村里现在有一半以上的孩子是留守儿童,这是我最揪心的。上午,我又来到村小学,正在修缮学校工程的负责人老张告诉我,宿舍楼计划9月份投用。我嘱咐他这是良心工程,一定要确保安全和质量。记得有一次,在村里研究项目建设时,我一再强调,不能因为这是市委书记的点,在建设上就搞高大上、开小灶。当时,我否决了环村公路全线拓宽计划,改用多设会车点的方案取代。

扶贫就要扶到根子上、帮到点子上,一定要拿出“绣花”功夫,做好精准文章,绝不能让面子工程成为村里的负担。走出学校,我通知村党支部委员午饭后碰个头,易地搬迁、稻田养虾、枸杞种植、黑山羊养殖等事情还要再议一议。做好这些事,离不开村支两委。

记得今年4月14日,我就收到“三里扶贫工作微信群”里发的消息:三里村村委换届圆满成功。我当即回复,我一定会赶过去祝贺大家。

基层党组织建设是脱贫攻坚的“最先一公里”。岳阳市委确定今年为支部建设年,着力抓好“一名支部书记、一支党员队伍、一个服务平台、一套制度机制、一条发展路子”,扎实开展“双带双心”活动,以党建带扶贫,以扶贫促党建。

三里村换届我一直看得很重,事前几次召开座谈会,叮嘱镇村负责人,一定要选好村级班子,做到“高进、培强、严考、优出”,建立一支永远不走的工作队。

我赶到碰头会现场时,村支委委员和扶贫工作人员正在讨论村里整治大操大办、乱埋乱葬陋习问题。大家你一言我一语,气氛活跃。“治陋习树新风,群众拥护,党委、政府号召,三里村要走在前头,为全市带个好头。”新班子果然有新气象,我勉励他们,信任就是责任,责任就是为民,为民就要实干。

傍晚时分,话兴仍浓。我开起村支书王杏发的玩笑:“老王最近蛮辛苦,为了贫困户打收条,头发都快掉光了,三里村脱贫后,一定想办法给你补回来。”大家听罢开怀大笑。✘

(作者系湖南省岳阳市委书记、市人大常委会主任)

由商鞅变法所想到的

文 / 董珍祥

2300多年前,秦国人商鞅吸取李悝、吴起等法家在魏、楚等国变法的经验与教训,结合秦国实际,对法家策略作了进一步发展,后来居上,使秦国的变法取得成功。商鞅变法蕴含的法治思想值得借鉴,如《商君书·慎法》讲的要牢记法度,“不可以须臾忘于法”;《商君书·赏刑》讲的赏罚分明,“圣人之为国也,壹赏,壹刑,壹教”;《商君书·定分》讲的法令要切实管用、通俗易懂,“故圣人为法,必使之明白易知,名正,愚知遍能知之”等等。商鞅变法是通过立法推动改革的成功范例,对我们今天用立法将改革进行到底具有启示意义。

从法治视角透视商鞅变法

商鞅变法从一开始就表现出注重实效不尚空谈的特点。通过取信于民,以重典推进变法,达到明显的效果。

一是立木为信,取信于民。商鞅令人在都城南门竖三丈高木头,并称谁能把这根木头扛到北门就赏十两黄金。众人议论纷纷,竟无一人去扛。商鞅知道老百姓并不相信他的命令,就把赏金提到五十两。赏金越高,看热闹的人越觉得不合情理。有一人真把木头扛到北门。商鞅立刻派人赏给扛木头的人五十两黄金。此事一时轰动秦国,也由此树立了秦国法令的权威,为成功变法赢得了平民的信任和支持。

二是说服贵族,消除变法阻力。商鞅变法一开始就遭到了旧贵族的强烈反对,他们认为“利不百不变法,功不十不易器”。商鞅针锋相对指出:“前世不同教,何古之法?帝王不相复,何礼之循?”“治世不一道,便国不法古。汤、武之王也,不循古而兴;殷夏之灭也,不易礼而亡。然则反古者未必可非,循礼者未足多是也。”从而主张“当时而立法,因事而制礼”,改革必须立法先行。

三是法令具体明确,措施得力可行。商鞅变法有九方面措施:其一《田论》,废井田、开阡陌、田得买卖。其二《赋税论》,废除贡物无定数旧税制,使农按田亩、工按作坊、商按交易纳税。如此民富国也富。其三《农爵论》,农人力耕致富并多缴粮税者,可获国家爵位。此举激发农人勤奋耕耘,为根本的聚粮之道。其四《军功论》,凡战阵斩首者,以斩获首级数目赐爵。使国人皆以从军杀敌为荣耀,举国皆兵,士卒奋勇,伤残无忧,何患无战胜之功?其五《郡

县论》,一律取缔秦旧世族自治封地,设郡县两级官府,直辖于国府之下,使全国治权一统,如臂使指。其六《连坐论》,县下设里、村、甲三级小吏。民以十户为一甲,一人犯罪,十户连坐,使民众怯于私斗犯罪而勇于公战立功。其七《度量衡论》,统一秦国所行之长度、重量、容器,由国府制作标准校正,杜绝商贾与奸恶吏员对庶民的盘剥。其八《官制论》,限定各级官府官吏定员与治权,杜绝政出私门。其九《齐俗论》,强制取缔山野之民的愚蛮风习,如寒食、举家同眠、妻妾人殉等等。上述变法包括经济、军事、社会管理等各个方面,且内容具体明确,赏刑分明,可操作性强。通过土地、赋税、农爵等方面措施,奖励一家一户男耕女织生产,鼓励垦荒,促进小农经济发展;禁止私斗,奖励军功,制定二十等爵制度,大大加强军队战斗力;普遍推行郡县制,并统一度量衡;打击反对变法的旧贵族,使变法令得以贯彻执行。商鞅在第三次与秦孝公会面时系统地提出了自己的治国思想和法令制度,而且法令切合实际,富于操作性,得到秦孝公的赞成和支持。

四是推行重典,政令取得明显效果。商鞅变法十分重视法令的惩戒作用,主张用重典推行政令。《秦律》就是在此变法的基础上修订、补充、累积而成的,多处讲到连坐法,例如户籍登记有隐匿或不实,不但乡官要受罚,同“伍”的也要每户罚一盾,“皆迁之”(即罚戍边)。商鞅变法中法律责任的严密起到了强烈的警戒作用。如此厉行法治,使秦国在较短时间内迅速富强起来,奠定了此后秦统一中国的基础。

用立法将改革进行到底

党的十八大以来,尤其是十八届三中全会对全面深化改革的战略部署、顶层设计,为当代中国新一轮改革明确方向、指出路径。改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化;内容包括6大方面、15个领域、330多项改革举措。当时的英国《金融时报》形容,这份蓝图是中国执政党近年来最具雄心的改革计划。党的十八届四中全会作出的全面推进依法治国决定,又提出190项重要改革举措,全面纳入改革任务总台账,一体部署、一体落实、一体督办。在习近平总书记系列重要讲话精神的指引下,中央深改组自成立

至2017年6月共召开36次会议,已就经济、政治、文化、社会、生态文明、党的建设6大方面审议通过了约260份文件。如此众多的改革举措,已构成当代中国经济社会各方面重大变革的宏伟蓝图。这是一项宏大的系统工程,它远非2300多年前商鞅变法所能比拟。但在如何攻坚克难、事半功倍完成艰巨而繁重的改革任务方面,商鞅变法给予我们很多启示。

一是既要做好顶层设计又要注重发挥民众主体作用。《商君书·定分》讲,“法令者,民之命也,为治之本也,所以备民也。”人民是历史的创造者,是推动改革的力量源泉。推进任何一项重大改革,都要坚持“以百姓心为心”,站在人民立场上把握和处理好涉及改革的重大问题,都要从人民利益出发谋划改革思路、制定改革举措。商鞅变法立木为信的故事,以当代观念看,就是要牢固树立法律的权威,大力增强立法的公信力和民众对法律的敬畏感。这是立法推进改革的前提条件。截至目前,我国现行有效的法律有259件,行政法规750多件,地方性法规1万多件。可以说,保障改革措施全面落实的立法基础已经具备,但如果法律的信用度不够,没有为人民群众所掌握,立法再多也不会起到应有的作用。为此,我们要用立法推进和保障全面深化改革,既需要统筹谋划,做好顶层设计,同时也要充分尊重人民群众的主体地位,广泛听取群众的意见和建议,及时总结群众创造的新鲜经验,有效发挥广大民众参与改革的主动性、积极性、创造性,把最广大人民的智慧和力量凝聚到改革上来,让改革的过程成为人民群众积极参与国家管理、参与经济社会事务的过程。由此,各项改革措施就会比较好地得到落实,全面深化改革的目标也会比较顺利地实现,以更好地达至“改革和法治如鸟之两翼、车之两轮”,“在法治下推进改革,在改革中完善法治”的理想境界。

二是既要雷厉风行又要做足功课、先谋而后动。改革措施一经法律确定,就要不折不扣予以落实。商鞅变法在较短时间内能够取得明显成效,关键就在于此。现实中,改革的最终成功需要“蹄疾步稳”,既要行动迅速、执行到位,又要在决策前进行充分的调查研究,把改革过程中已经出现和可能遇到的困难问题想清楚、搞透彻;必须稳妥审慎,三思而后行,在充分论证、科学评估的基础上作出改革决策。要实现立法与改革决策相衔接,做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。对实践证明已经比较成熟的改革经验和行之有效的改革举措,要尽快上升为法律;对实践条件还不成熟、需要先行先试的,要按照法定程序作出授权,既不允许随意突破法律红线,也不允许简单以现行法律没有依据为由迟滞改革;对不适应改革要求的现行法律法规,要及时修改或者废止,不能让一些过时的法律条款成为改革的“绊马索”。随着改

革的逐步深入,矛盾和问题也会越来越错综复杂,越来越需要加强立法决策和改革决策的科学性、协调性,越来越需要注重立法推进改革的系统性、整体性、协同性,积极稳妥地依法推进改革措施得以全面落实。

三是改革措施既要着眼总体目标又要精准细致。2300多年前的商鞅变法做到了这一点。2300多年后我们的改革更应如此。当今的改革头绪多,任务重,而且改革越深入,各领域各环节改革的关联性互动性越强,越需要相关改革齐头并进,相互支撑。我们要按时保质保量完成各项改革任务,零敲碎打调整不行,碎片化修补也不行,必须是全面的系统的改革和改进,是各领域改革和改进的联动和集成,在国家治理体系和治理能力现代化上形成总体效应、取得总体效果。与此同时,每个改革目标、每项改革任务迫切需要精准细致的法律规定予以落实。我们要按照习近平总书记提出的“既当改革促进派又当改革实干家”的号召,以钉钉子精神做好立法工作,用立法强化全面深化改革的制度措施。要尽可能地将各项改革行为纳入法制轨道,对改革涉及的权利与义务、权力与责任进行合理配置,着力增强立法的实用性、可操作性,为有力推动改革各项措施、精准完成各项改革任务奠定坚实的法律基础。

四是既要有效发挥法律惩戒作用又要注重立法的激励功能。立法推进改革措施的落实,必须有明确具体的法律责任形式。商鞅变法之所以成功,关键点之一是它的严厉刑罚,且赏罚分明。用今天的话说,就是要建立健全严格的法律责任体系。目前,我国的法律体系已经形成了比较完善的法律责任体系,内容上包括了比较健全的行政责任、民事责任和刑事责任。但现代法治还要求立法必须具有鲜明的导向作用,用具体明确的行为规范、健全的权利保护和救济制度引导与保障人们遵规守矩,让民众真正获得守法红利、拥有创新活力,从而使立法的激励功能充分发挥出来。这就要求我们必须在抓改革落实上投入更多精力,通过立法争取在重要领域和关键环节取得新的突破,确保全面深化改革各项任务落地见效,真正让改革部署结出更多让人民群众有满满获得感的果实。比如,2016年11月4日,中共中央、国务院发布了关于完善产权保护制度依法保护产权的意见,这方面的改革一经以立法的形式付诸实践,必将极大地激发广大民众投身改革的热情和积极性,并由此获得改革带来的根本利益和长远收益。

最后,我们应该清醒看到,商鞅变法在给予我们积极启示的同时也不乏囿于那个时代消极的一面,比如重刑主义、极强功利主义驱使下的严刑峻法等,也需要我们深刻反思研究。✘

积极打造“中欧班列”品牌 为实施“一带一路”国家战略增砖添瓦

——中铁集装箱运输有限责任公司中欧班列开行



中铁集装箱哈萨克斯坦国际物流有限公司成立揭牌仪式

中铁集装箱运输有限责任公司是中国铁路总公司所属的国有大型集装箱运输企业，成立于2003年11月，注册资本39亿元，资产规模115亿元；公司下设18个分公司、36个营业部、2个全资子公司，参股10家公司，其中持有上市公司中铁铁龙集装箱物流股份有限公司15.9%股份、中外合资企业中铁联合国际集装箱有限公司36.67%股份；公司拥有24.15万只20英尺通用集装箱、2.75万只40英尺通用集装箱、600只40英尺宽体集装箱、16万张铁路货车篷布，是中国铁路总公司指定的中欧班列全程经营和服务平台，国家5A级物流企业，2016年度全国先进物流企业、中国物流百强企业，中国服务业企业500强。

党的十八大以来，在中国铁路总公司的正确领导下，中铁集装箱公司抓住国家实施“一带一路”战略的契机，秉承“安全、高效、诚信、创新”的企业精神，以市场需求为导向，以客户满意为永远追求，统一思想、团结协作、开拓创新，积极打造“中欧班列”统一品牌，领跑“一带一路”建设。

积极打造中欧班列经营平台。履行中欧班列经营平台和全程经营人的职能，积极与中欧班列沿线各国进行运价谈判，完善全程代理协议价格和服务内容，加强与国内各地方平台公司的合

作，加强中欧班列经营平台建设。6月8日，中国铁路正式启用中欧班列统一品牌；6月20日，习近平主席与波兰总统杜达共同出席了统一品牌中欧班列首达欧洲（波兰）仪式。截至目前，中欧班列拥有46条固定班列线条，国内稳定开行班列城市13个，国外到达9个国家14个城市。中欧班列已成为沿线各国加强基础设施互联互通、推进“一带一路”建设、促进共同繁荣发展的重要平台。

加快推进境外经营网点建设。落实“走出去”战略，于2016年8月25日在哈萨克斯坦阿拉木图，成立了第一家境外全资子公司——中铁集装箱哈萨克斯坦国际物流有限公司。为方便客户使用中国铁路集装箱，在欧洲帕尔杜比采、华沙、罗兹、汉堡、杜伊斯堡和安特卫普等地设立了6个铁路箱还箱点。加强与俄铁、哈铁、联合物流等境外企业合作，积极开展境外货源分拨和配送，不断提升全程物流经营和服务能力。

大力提升客户服务水平。公司先后成立了单证中心、客户服务中心，配足配齐制单和客服人员，对国联运单制作系统进行了功能升级，负责为客户提供单证制作服务；在班列始发地和阿拉山口、满洲里等口岸建立了报关行，全天候提供报关报验服务。加强客户服务工作，建立客服代表制度，在所有班列始发地均安排客服代表为客户提供服务，每日与境外铁路进行列车信息交换和沟通，对中欧班列运行进行全程盯控，及时向客户通报班列装车发运、途中运行、口岸作业和境外信息，为客户提供优质便捷服务。

加大货源开发组织力度。通过召开推介会、举办展览等方式，主动开展营

销，大力宣传推介中欧班列，先后成功组织开发了哈萨克斯坦至西安的食用植物油班列、重庆至俄罗斯的长安汽车班列、昆明至鹿特丹的咖啡豆班列、青海至比利时的地毯班列、俄罗斯至武汉的木材班列等一批有影响力的班列。

大力发展多式联运。公司认真落实中央供给侧结构性改革要求，大力发展铁水联运、多式联运，加强与生产、制造企业的沟通协调，与珠海诚志通公司、中国中煤能源股份有限公司、宁波舟山港集团等企业签订了17个战略合作协议，为客户提供全程物流服务，降低了企业物流成本，为推进国民经济社会发展、提高人民生活水平作出积极贡献。

2016年，中铁集装箱公司组织开行中欧班列1702列，比2015年增加887列，增幅高达109%，实现了连年成倍快速增长。



签订“总对总”战略合作协议



中欧班列从成都铁路集装箱中心站发出



第800列中欧班列从武汉铁路集装箱中心站发出



携手玉皇 共创辉煌

山东玉皇化工集团欢迎您！

山东玉皇化工（集团）有限公司成立于 1986 年，从一个村办集体小厂起步，现已发展成为一家民营股份制大型跨国企业集团，具有从炼油到精细化工、从基本有机化工到高分子材料的完整产业链条，主营业务涵盖化工产品的研发、生产、销售以及物流运输、新能源电池、房地产开发等领域。目前在国内外拥有 5 大生产基地，14 家子公司，总资产 200 亿元，占地 7000 余亩，员工 6000 多人。2013 年 8 月，公司设立博士后科研工作站，拥有硕士以上高学历人才 80 余人，其中博士 23 人。2016 年，公司在中国企业 500 强中排名第 389 位。



An aerial photograph of a city, likely Guangzhou, showing a wide river (Pearl River) with a bridge, lush green islands, and a dense skyline of modern high-rise buildings. The sky is blue with light clouds.

广东清远

魅力之都 创新城市