

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2017年11月5日出版
第21期 总第441期

全国人大常委会机关刊物



张德江：
深入学习贯彻党的十九大精神，
要在学懂、弄通、做实上下功夫，
努力开创人大工作新局面。



ISSN 1671-542X



21
邮发代号：2-18
国内刊号：CN11-3442/D
国际刊号：ISSN1671-542X



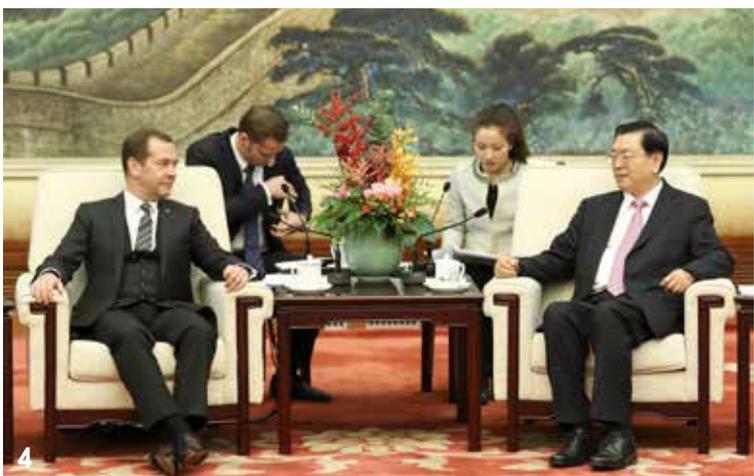
1



2



3



4



5



6



7

1. 10月25日，刚刚在中国共产党第十九届中央委员会第一次全体会议上当选的中共中央总书记习近平和中共中央政治局常委李克强、栗战书、汪洋、王沪宁、赵乐际、韩正在人民大会堂同采访十九大的中外记者亲切见面。摄影/新华社记者 李涛

2. 10月26日，中共十二届全国人大常委会党组召开会议，学习贯彻党的十九大精神。全国人大常委会委员长、党组书记张德江主持会议并讲话。摄影/新华社记者 刘卫兵

3. 11月2日，十二届全国人大常委会第三十次会议在北京人民大会堂举行联组会议，结合审议全国人大常委会执法检查组关于检查固体废物污染环境防治法实施情况的报告进行专题询问。张德江委员长主持。摄影/新华社记者 刘卫兵

4. 11月1日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见俄罗斯总理梅德韦杰夫。摄影/新华社记者 丁林

5. 10月31日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见瑞士联邦议会联邦议长比绍夫贝格。摄影/新华社记者 刘卫兵

6. 11月3日，中共全国人大常委会机关党组召开专题会议，深入学习贯彻党的十九大精神。中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨出席会议并讲话。会前，王晨和全国人大机关在党的十九大上当选的中央委员、候补中央委员、中央纪委委员、党的十九大代表及局级以上党员领导干部在机关会议厅，重温入党誓词。摄影/李杰

7. 11月4日，十二届全国人大常委会在北京人民大会堂举行宪法宣誓仪式。全国人大常委会副委员长艾力更·依明巴海主持并监誓。十二届全国人大常委会第三十次会议任命赵克志为公安部部长。摄影/中新社记者 杜洋

新时代 新使命 新作为

中国特色社会主义进入新时代，中国的发展站在了一个更高层级的历史方位上，这对人大制度和人大工作提出了新的更高的要求。各级人大及其常委会应当以更加饱满的政治热情、更加强烈的使命意识和担当精神，立足新时代、把握新使命、开启新征程、探索新实践、展现新作为，这样才能不负党和人民的重托。

党的十九大报告明确提出：“人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排，必须长期坚持、不断完善。”这样一个立意高远、主题鲜明、内涵丰富的重大论断，是在新的历史条件下对我国人民代表大会制度所作出的新定位，它极大地丰富和发展了马克思主义国家政权学说，进一步拓展了人民代表大会制度的时代内涵。党的领导、人民当家作主、依法治国是一个相辅相成的有机整体，党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证，人民当家作主是社会主义民主政治的本质特征，依法治国是党领导人民治理国家的基本方式，三者统一于我国社会主义民主政治伟大实践。其中党的领导是核心、是根本、是关键。党的领导、人民当家作主和依法治国，需要从国家制度的层面上来作出总体安排和顶层设计，需要通过一系列衔接细密的体制机制来运行和保证，需要在一定制度框架和规则范围内来贯彻和实施。而人民代表大会制度为实现党的领导、人民当家作主、依法治国提供了有效可靠的制度载体、实施平台和运行轨道，为实现“三者有机统一”创造了根本制度环境和重要运行条件。所以，我们要根据“根本政治制度安排”这样一个新定位，深刻认识和准确把握人民代表大会制度的核心内涵、基本特征和本质要求，推动人民代表大会制度的理论和实践发展完善、与时俱进。

党的十九大报告对人大工作作出了一系列重大部署，提出了明确要求。根据十九大报告的精神，当前和今后一个时期，要着重做好以下几个方面的工作：第一，要支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。要坚持人民主体地位，同人民群众保持密切联系，扩大公民的有序政治参与，使越来越多的普通百姓关心人大工作、支持人大工作、参与人大工作。第二，加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护宪法权威，推动全社会形成尊崇宪法、遵守宪法、维护宪法的深厚思想基础。第三，发挥人大及其常委会在立法中的主导作用，根据新形势新要求，坚持立改废释并举、加强重点领域立法，

遵循和把握立法规律，不断提高立法精细化水平。推进科学立法、民主立法、依法立法，以良法促进发展、保障善治。第四，认真履行宪法法律赋予的监督职责，按照“正确监督、有效监督”的总要求，把握好力度、掌握好尺度、选择好角度，寓支持于监督之中，不断增强监督实效，从而达到问题解决、工作改进、法律实施的目的。第五，按照宪法法律的规定，认真行使重大事项决定权，做到科学决策、民主决策、依法决策，使党中央的重大决策部署能够得到贯彻落实，使人大及其常委会通过的每一项决定都能符合法律规定、体现人民意志、受到人民拥护。第六，依法行使人事任免权，坚持党管干部原则与人大依法行使选举任免权的统一，确保党组织推荐人选经过法定程序成为国家机关领导人员。第七，健全人大组织制度和工作制度，完善人大专门委员会设置，优化人大常委会和专门委员会组成人员结构，健全联系人大代表机制，更好发挥人大代表作用。

党的十九大报告除了用专门的章节对人大工作作出部署和安排外，所提出的许多目标任务都和人大工作有关，需要各级人大及其常委会加以贯彻落实。从深化供给侧结构性改革，到加快建设创新型国家；从实施乡村振兴战略，到实施区域协调发展战略；从加快完善社会主义市场经济体制，到推动形成全面开放新格局；从推动社会主义文化繁荣，到提高保障和改善民生水平、加强和创新社会治理；从建设美丽中国，到全面推进国防和军队现代化；从坚持“一国两制”、推进祖国统一，到推动构建人类命运共同体；从夺取反腐败斗争压倒性胜利，到不断健全国家监督体系……可以说，党的十九大报告为我们开列了一份详尽的“任务清单”，各级人大及其常委会要围绕中心、服务大局，确保十九大作出的重大战略部署、提出的目标任务，能得到贯彻落实。

新时代孕育新使命，新使命成就新作为。各级人大及其常委会只要认真贯彻落实党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，履职尽责、扎实工作，就一定能在实现中华民族伟大复兴的历史进程中拥有更大的作为，取得更大的成就。

汪飏



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21期
11月5日出版
总第441期

总 编 汪铁民
副 总 编 徐 燕 金果林 马增科
本期执行主编 金果林
责 任 编 辑 王博勋
美 术 编 辑 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 京西工商广登字20170073号

|特 稿|

- 06 张德江委员长在十二届全国人大常委会第三十次会议上的讲话
- 11 全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》实施情况的报告——2017年11月1日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议上 / 张德江

|总编絮语|

- 01 新时代 新使命 新作为 / 汪铁民

|专 稿|

- 26 加强人民当家作主制度保障 / 沈春耀
- 29 强化基础研究,助力创新型国家建设 / 姚建年
- 31 完善农村集体土地“三权”分置制度 / 刘振伟
- 34 强化导向、机制、举措同频共振,统筹推进地方政府性债务控制和化解工作 / 车光铁

|本期策划|

- 19 打赢固体废物污染防治攻坚战——全国人大常委会专题询问侧记 / 于浩
- 22 “把脉”固体废物污染防治的痛点 / 于浩
- 24 “全链条”监督,人大工作的新探索 / 于浩

|立法经纬|

- 37 鼓励和保护市场公平竞争——反不正当竞争法修订草案获通过 / 李小健
- 39 标准化法完成“大修” / 张宝山
- 41 公共图书馆法出台:服务“全民阅读”新时代 / 张维炜
- 43 热议电子商务立法 / 李小健
- 45 刑法修正案(十):公共场合侮辱国歌行为入刑 / 王晓琳
- 46 国歌法列入港澳基本法附件三:确保国歌法在港澳得到切实执行 / 王晓琳



11月4日,十二届全国人大常委会第三十次会议在北京人民大会堂闭幕。张德江委员长主持会议。摄影/新华社记者 刘卫兵

- 47 会计法等11部法律获修:进一步激发创新创造活力/赵祯祺
- 48 人大授权:农村土地征收等三项改革试点继续推进/赵祯祺

| 泛 读 |

- 往 事 49 60多年,始终为提高妇女代表比例努力着/阙珂
- 看 世 界 52 英国食品安全规制:昨天、今天和明天/孙娟娟

| 资 讯 |

- 04 要闻



请扫码关注“西交民巷23号”



中共全国人大常委会党组召开会议学习贯彻党的十九大精神 张德江主持会议并讲话

人民日报北京10月28日电 (记者 王比学) 中共十二届全国人大常委会党组10月26日召开会议,学习贯彻党的十九大精神。全国人大常委会委员长、党组书记张德江主持会议并讲话。会议强调,要深入学习领会、全面贯彻落实党的十九大精神特别是习近平新时代中国特色社会主义思想,不断增强“四个意识”,牢固树立“四个自信”,坚定坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,为决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦不懈奋斗。

会议一致认为,党的十九大开得非常成功,是一次不忘初心、牢记使命、高举旗帜、团结奋进的大会,在中国特色社会主义事业发展进程中具有划时代的里程碑意义。全国人大常委会党组坚决拥护习近平同志代表十八届中央委员会所作的报告,坚决拥护以习近平同志为核心的新一届中央领导集体,坚决拥护大会通过的党章修正案和十八届中央纪委的工作报告。

会议一致认为,过去5年来,党和国家事业取得了历史性成就、发生了历史性变革,最重要、最关键的是我们党有了习近平总书记这个核心,有了以习近平同志为核心的党中央的坚强领导。党的十九大作出了中国特色社会主义进入了新时代、我国社会主要矛盾已经转化等重大政治论断,把习近平新时代中国特色社会主义思想确立为我们党的指导思想并写入党章,提出了新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略,确定了分两步走全面建设社会主义现代化国家的宏伟目标,对新时代推进中国特色社会主义伟大事业和党的建设新的伟大工程作出全面部署。党的十九大报告进一步指明了党和国家事业的前进方向,是我们党团结带领人民进入新时代、开启新征程、书写新篇章的政治宣言和行动纲领,是马克思主义的纲领性文献。

会议指出,全国人大常委会党组和机关各级党组织要把学习贯彻党的十九大精神作为首要政治任务,深入学习、深刻领会习近平新时代中国特色社会主义思想的时代背景、历史地位、科学体系、精神实质、基本方略、实践要求,用以武装头脑、引领方向、指导实践。要把不断增强“四个意识”落实在岗位上、体现到行动中,坚决维护习近平总书记的核心地位和权威,坚决维护党中央的权威和集中统一领导,始终在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。要坚持全面从严治党永远在路上,深入贯彻新时代党的建设总要求,更加自觉地学习党章、遵守党章,持之以恒加强全国人大党的建设,把政治建设摆在首位,始终做到忠诚干净担当。

会议强调,进入新时代,人民群众对民主法治有新要求新期待,人大工作要有新气象新作为。全国人大及其常委会要紧紧围绕党的十九大提出的目标任务,全面担负起宪法法律赋予的各项职责,为新时代发展社会主义民主政治、深化依法治国实践作出更大贡献。

十二届全国人大常委会第三十次会议在京举行 学习贯彻党的十九大精神 张德江主持会议并讲话

新华社北京10月30日电 十二届全国人大常委会第三十次会议10月30日上午在北京人民大会堂开幕。张德江委员长主持会议并讲话。

常委会组成人员154人出席会议,出席人数符合法定人数。

开幕会议程是学习贯彻党的十九大精神。中共中央政治局委员、中央书记处书记、中宣部部长黄坤明作了辅导报告。

张德江在讲话中指出,学习贯彻党的十九大精神是全党全国的首要政治任务。全国人大常委会将学习贯彻党的十九大精神列入会议议程,是坚持以习近平同志为核心的党中央集中统一领导的根本要求。要全面系统地学习,在学懂、弄通、做实上下功夫,把思想统一到党的十九大精神上来,把力量凝聚到实现党的十九大确定的各项任务上来,坚定自觉地贯彻落实党中央重大决策部署。

张德江说,习近平新时代中国特色社会主义思想是我们党必须长期坚持的指导思想,是全党全国人民为实现中华民族伟大复兴而奋斗的行动指南。要把深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想作为贯彻落实党的十九大精神的重中之重,深刻领会其历史地位、精神实质、丰富内涵和基本方略,用以武装头脑、引领方向、指导实践,始终在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。

张德江指出,要深刻认识中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾等重大政治论断,全面把握决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的目标任务和宏伟蓝图,增强道路自信、理论自信、制度自信、文化自信,全面贯彻落实党的基本理论、基本路线、基本方略,认真做好人大各项工作,更好推动国家事业发展。

张德江强调,人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排。全国人大常委会要牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,毫不动摇坚持以习近平同志为核心的党中央集中统一领导,深入贯彻党的十九大各项部署要求,全面担负起宪法法律赋予的职责。要持之以恒加强全国人大的建设,为做好人大工作提供坚强政治保证。

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

中共中央政治局委员、国务委员杨洁篪,最高人民法院院长周强,最高人民检察院检察长曹建明,全国人大各专门委员会成员,各省(区、市)人大常委会负责人,部分全国人大代表等列席开幕会。

十二届全国人大常委会第三十次会议在京闭幕 新华社北京11月4日电 十二届全国人大常委会第三十次会议11月4日下午在北京人民大会堂闭幕。会议经表决,通过了新修订

的反不正当竞争法、新修订的标准化法、公共图书馆法、刑法修正案(十)、关于修改会计法等十一部法律的决定;决定免去郭声琨兼任的公安部副部长职务,任命赵克志为公安部部长,国家主席习近平分别签署第77、78、79、80、81、82号主席令予以公布。张德江委员长主持会议。

常委会组成人员149人出席会议,出席人数符合法定人数。

会议表决通过了关于增加香港特别行政区基本法附件三所列全国性法律的决定,关于增加澳门特别行政区基本法附件三所列全国性法律的决定,关于在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定,关于中国人民武装警察部队改革期间暂时调整适用相关法律规定的决定,关于延长授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县(市、区)行政区域暂时调整实施有关法律定期限的决定。

会议表决通过了关于批准《中华人民共和国和亚美尼亚共和国关于刑事司法协助的条约》的决定、关于批准《中华人民共和国和埃塞俄比亚联邦民主共和国关于民事和商事司法协助的条约》的决定。会议表决通过了全国人大内务司法委员会、财政经济委员会、外事委员会、农业与农村委员会分别提出的关于第十二届全国人大五次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告。会议表决通过了全国人大常委会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告。会议还表决了其他任免案。

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

中共中央政治局委员、国务委员杨洁篪,最高人民法院院长周强,最高人民检察院检察长曹建明,全国人大各专门委员会成员,各省(区、市)人大常委会负责人,部分全国人大代表等列席会议。

张德江会见俄罗斯总理梅德韦杰夫

新华社北京11月1日电 (记者 崔文毅) 全国人大常委会委员长张德江11月1日在人民大会堂会见了俄罗斯总理梅德韦杰夫。

张德江说,在习近平主席和普京总统的战略引领和双方共同努力下,中俄全面战略协作伙伴关系达到前所未有的高水平。中共十九大在政治上、理论上、实践上取得一系列重大成果,制定了中国未来发展的大政方针和战略部署,为两国关系发展带来新机遇。两国立法机关要继续密切合作,深入开展治国理政、立法监督经验交流互鉴,从立法层面保障“一带一路”建设和欧亚经济联盟对接等领域合作顺利开展,加强地方合作和人文交流,为中俄关系注入新活力、增添新动能。

梅德韦杰夫说,祝贺中共十九大胜利闭幕。俄中关系进展顺利,合作成果丰硕。俄方愿同中方共同努力,将两国关系推向更高水平。

王晨参加会见。

张德江会见瑞士联邦议会联邦院院长比绍夫贝尔格

新华社北京10月31日电 (记者 王慧慧) 全国人大常委会委员长张德江10月31日在人民大会堂会见瑞士联邦议会联邦院议

长比绍夫贝尔格。

张德江说,近年来,中瑞关系发展驶入“快车道”。今年1月,习近平主席对瑞士进行了国事访问,为进一步发展中瑞关系注入了强劲动力。双方应抓住有利时机,以创新合作为引领,积极布局和推进中瑞创新战略伙伴关系。中国全国人大愿与瑞士联邦议会加强交流合作,增进政治互信,开展立法及治国理政经验交流,促进经贸、人文领域合作,为两国关系发展作出新贡献。

张德江向客人介绍了中共十九大情况,并表示中国正在为实现中共十九大确定的目标任务而努力奋斗。

比绍夫贝尔格赞赏良好的瑞中关系,表示此访让他了解了中共十九大确定的目标,瑞士议会愿为深化瑞中友好继续发挥积极作用。

王晨参加会见。

王晨在全国人大常委会机关党组会议上强调 在学懂弄通做实党的十九大精神上下功夫 切实增强做好人大工作的使命感责任感

中国人大网11月3日讯 中共全国人大常委会机关党组11月3日召开专题会议,深入学习贯彻党的十九大精神。中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨强调,要下大功夫学懂弄通做实党的十九大精神,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,切实增强做好人大工作的使命感责任感,为实现新时代党的历史使命不懈奋斗。

王晨说,习近平总书记带领中央政治局常委同志,专程瞻仰中共一大会址和嘉兴南湖红船,回顾建党历史,重温入党誓词,宣示新一届党中央领导集体的坚定政治信念,为全党作出了表率,为我们上了一堂激动人心的党课。全国人大机关党员领导干部要自觉向习近平总书记这位全党拥护、人民爱戴、当之无愧的党的领袖看齐,向党中央看齐,不忘初心、牢记使命、永远奋斗,更加坚定自觉地维护党中央集中统一领导,学深学透党的十九大精神,坚决落实党的十九大重要部署,为全国人大及其常委会履职尽责做好参谋服务保障工作,为健全人民当家作主制度体系、发展社会主义民主政治贡献力量。

会前,王晨和全国人大机关在党的十九大上新当选的中央委员、候补中央委员、中央纪委委员、党的十九大代表及局级以上党员领导干部在机关会议厅,面对鲜艳的党旗,重温入党誓词,表达对党绝对忠诚、为党和人民事业奋斗的决心。

全国人大常委会举行宪法宣誓仪式

新华社北京11月4日电 (记者 罗沙) 十二届全国人大常委会11月4日下午在人民大会堂举行宪法宣誓仪式。全国人大常委会副委员长艾力更·依明巴海主持并监督。

刚刚闭幕的十二届全国人大常委会第三十次会议决定任命赵克志为公安部部长。根据全国人大常委会关于实行宪法宣誓制度的决定,依法进行宪法宣誓。

张德江委员长在十二届全国人大常委会第三十次会议上的讲话

(2017年11月4日)



11月4日,十二届全国人大常委会第三十次会议在北京人民大会堂闭幕。张德江委员长主持会议并讲话。摄影/中新社记者 杜洋

各位委员、各位同志：

本次常委会会议,是在中国共产党第十九次全国代表大会刚刚胜利闭幕、全党全国认真学习宣传贯彻党的十九大精神的背景下召开的。我们将学习贯彻党的十九大精神作为本次会议的第一项议程,听取了黄坤明同志作的辅导报告,并举行分组会议深入学习讨论。会议共审议13件法律草案和有关法律问题的决定草案,通过了其中的10件;听取审议3个工作报告和1个执法检查报告;通过4个专门委员会关于代表议案审议结果的报告;批准2件国际条约;还决定了人事任免等事项。在大家的共同努力下,会议开得很成功。

本次会议审议通过反不正当竞争法修订草案和标准化法修订草案,对这

两部施行20多年的经济领域的重要法律作出了全面修订。修改后的反不正当竞争法,适应完善社会主义市场经济体制的需要,针对不断出现的新业态、新模式,进一步界定不正当竞争行为,健全不正当竞争行为规制规则,完善相应的民事、行政法律责任,增加了对违法行为人的信用惩戒,同时与反垄断法、招标投标法、商标法等法律规定衔接一致,从法律制度上推动建立更加统一开放、竞争有序的市场体系。修改后的标准化法,将制定标准的范围由工业产品、工程建设、环保领域扩大到农业、服务业以及社会事业等领域,构建协调统一的标准体系,全面提升标准的有效性、适用性和先进性,有利于更加充分发挥标准在提升质量、推动创新、促进

发展方面的支撑作用。

贯彻党中央关于坚定文化自信、推动社会主义文化繁荣兴盛的战略部署,本届全国人大常委会大力加强文化法律制度建设,先后制定电影产业促进法和公共文化服务保障法,修改文物保护法和档案法,本次会议又审议通过了公共图书馆法,改变了文化领域立法长期以来较为薄弱的局面。新制定的公共图书馆法,明确了政府主导公共图书馆网络建设、鼓励社会力量参与的要求,对健全运行管理制度、优化服务功能等作了具体规定,对于深入实施文化惠民工程、丰富人民群众精神食粮具有重要意义。

本次会议审议通过了刑法修正案(十),分别作出关于增加香港、澳门基本法附件三所列全国性法律的2个决

定。这3项立法都与常委会第二十九次会议通过的国歌法紧密相关。刑法修正案(十),对刑法第二百九十九条关于侮辱国旗、国徽罪的规定作出补充,明确了侮辱国歌行为的刑事法律责任,既与国歌法有关规定相衔接,也与刑法本身关于侮辱国旗、国徽罪的规定相协调,体现了罪刑法定原则。全国人大常委会履行有关法定程序,经过认真审议,依法作出决定,将国歌法列入两个基本法附件三,在香港、澳门特别行政区实施。这是严格依照宪法和基本法办事,完善与基本法实施相关制度和机制的重要举措,是中央依照宪法和基本法对香港、澳门特别行政区实施全面管治权的重要体现。香港、澳门特别行政区应依照基本法和国歌法的规定,及时完成或完善本地立法,确保国歌法的各项规定在香港、澳门特别行政区得到全面贯彻实施,切实维护国歌的尊严,维护国家的尊严,维护全体中国人民的尊严。

坚持立法与改革决策相衔接,在法治下推进改革,在改革中完善法治,是本届常委会立法工作的一个突出特点。本次会议在这方面取得了新的进展。一是决定在全国各地推开国家监察体制改革试点工作。二是决定中国人民武装警察部队改革期间暂时调整适用相关法律规定。这两项改革都是党的十九大明确部署的重大改革事项,是以习近平总书记为核心的党中央作出的重大决策。本次常委会会议认真审议并全票通过这两项决定,确保党的主张通过法定程序成为国家意志,确保重大改革于法有据、顺利进行,这是全国人大常委会在第一时间贯彻落实党的十九大精神的具体行动。三是通过关于修改会计法等11部法律的决定,取消相关行政审批和职业资格认定事项,完善审批程序,进一步推进简政放权、放管结合、优化服务。四是决定延长授权国务院在北京市大兴区等33个试点县(市、区)行政区域暂时调整实施有关法律规定期限,深入推进农村土地制度改革相关试点

工作,为完善土地管理法律制度打好基础。4年多来,全国人大常委会采取一揽子方式统筹修改法律93件次,作出19项授权决定和改革决定。我们要深入贯彻党的十九大提出的推进科学立法、民主立法、依法立法,以良法促进发展、保障善治的要求,继续通过立改废释、作出决定等方式,为相关领域改革提供法治保障,保证改革和法治相辅相成、相互促进。

本届常委会把推进生态文明建设作为人大监督工作的重要着力点,持续加强对生态环境领域法律实施情况和生态环境保护工作的监督。本次会议安排听取审议了2个生态环境方面的报告。一是听取审议固体废物污染环境防治法执法检查报告并开展专题询问。今年6月至8月,我和陈昌智、沈跃跃、张平、艾力更·依明巴海等4位副委员长分别带队,赴10个省(自治区、直辖市)实地检查固体废物污染环境防治法实施情况,同时委托21个省(自治区、直辖市)自查。常委会组成人员充分肯定执法检查组的工作,普遍赞成执法检查报告。大家强调,要深入贯彻落实十九大报告提出的坚持人与自然和谐共生的基本方略,牢固树立绿水青山就是金山银山的理念,把防治固体废物污染作为打好污染防治攻坚战的重要内容,统筹推进固体废物污染环境防治法与相关法律法规、政策措施的实施,着力加强固体废弃物和垃圾处置,完善协调配合机制,加大监督执法力度,形成政府企业公众共治的绿色行动体系,实现固体废物减量化、资源化、无害化协同推进,推动环境质量有效改善,更好满足人民日益增长的优美生态环境需要。二是听取审议国务院关于草原生态环境保护工作情况的报告。常委会组成人员对草原生态环境保护工作取得的积极成效给予肯定,同时强调,草原生态环境保护形势依然严峻,草原生态系统整体仍很脆弱。各级政府要按照党的十九大关于加快生态文明体制改革、建设美

丽中国的决策部署,坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针,加大草原生态系统保护力度,落实生态保护补助奖励政策,健全休养生息制度,推动畜牧业发展方式转型升级,加快形成草原地区生态改善、生产发展、农牧民富裕的良好局面。

司法体制改革在全面深化改革、全面依法治国中居于重要地位,对推进国家治理体系和治理能力现代化意义重大。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚定不移走中国特色社会主义法治道路,深入推进司法体制改革,敢于啃硬骨头、涉险滩、闯难关,做成了想了很多年、讲了很多年但没有做成的改革,司法公信力大幅提升,公平正义得到彰显。全国人大常委会坚决贯彻党中央决策部署,通过立法、监督等工作确保司法体制改革于法有据、顺利实施。本次会议分别听取审议了最高人民法院、最高人民检察院关于全面深化改革司法改革情况的报告。常委会组成人员高度评价各级人民法院、人民检察院在司法改革中的艰苦努力,充分肯定司法改革取得的重大阶段性成效。同时指出,当前司法体制改革处于承前启后的关键阶段,各级人民法院、人民检察院要深入学习贯彻习近平总书记重要指示精神 and 党的十九大最新部署要求,深化司法体制综合配套改革,全面落实司法责任制,着力解决影响司法公正和制约司法能力的深层次问题,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

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

各位委员、各位同志,学习贯彻党的十九大精神,是本次会议一项非常重

要的议程。常委会组成人员认真学习、深入交流，一致表示，坚决拥护习近平总书记代表十八届中央委员会所作的报告，坚决拥护以习近平同志为核心的新一届中央领导集体，坚决拥护大会通过的党章修正案和十八届中央纪委的工作报告。大家一致认为，全国人大常委会将学习贯彻党的十九大精神列入会议议程，这是坚持以习近平同志为核心的党中央集中统一领导的根本要求，体现了全国人大常委会坚决贯彻党的十九大精神的行动自觉。大家一致表示，要认真学习领会、深入贯彻落实党的十九大精神，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，以高度的责任感和使命感，认真履职尽责、扎实工作，不辜负党和人民的重托，为新时代坚持和发展中国特色社会主义作出新贡献。

学习贯彻党的十九大精神，是全党全国当前和今后一个时期的首要政治任务。10月27日，习近平总书记主持召开中央政治局会议，对学习宣传贯彻党的十九大精神进行研究部署，提出明确要求。当天，中央政治局就深入学习贯彻党的十九大精神进行第一次集体学习，习近平总书记主持学习并发表重要讲话，强调要切实学懂弄通做实党的十九大精神，努力在新时代开启新征程续写新篇章。10月31日，习近平总书记带领中央政治局常委同志，专程瞻仰中共一大会址和嘉兴南湖红船，回顾建党历史，重温入党誓词。习近平总书记发表重要讲话强调，铭记党的奋斗历程时刻不忘初心，担当党的崇高使命矢志永远奋斗。11月1日，党中央作出关于认真学习宣传贯彻党的十九大精神的决定，对深入学习宣传贯彻党的十九大精神作出了全面部署。

我们要认真贯彻落实习近平总书记重要讲话精神和党中央部署安排，全面系统深入地学习党的十九大精神，联系人大工作实际，在学懂、弄通、做实上下功夫，把思想统一到党的十九大精神上来、统一到习近平新时代中国特色社会主义思想上来，把力量凝聚到党的

十九大确定的各项任务上来，不忘初心、牢记使命、永远奋斗，全面履行宪法法律赋予的职责，坚定自觉地贯彻落实党中央重大决策部署，努力开创人大工作新局面。这里，我就深入学习贯彻党的十九大精神提五点要求。

一要深刻领会党中央集中统一领导是党的领导的最高原则，坚定坚持以习近平同志为核心的党中央集中统一领导。党的十八大以来，是党和国家发展进程中极不平凡的五年。以习近平同志为核心的党中央，面对错综复杂的国内外环境，面对“四大考验”和“四种危险”，立足新阶段新起点新要求，统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，提出了一系列新理念新思想新战略，开拓了一系列“创新”，实现了一系列“不可能”，解决了许多长期想解决而没有解决的难题，办成了许多过去想办而没有办成的大事，改革开放和社会主义现代化建设取得了历史性成就，党和国家事业发生了历史性变革。我们之所以能够取得这样举世瞩目的成就，最重要、最关键的是，我们党有习近平总书记这个核心，有习近平总书记这位全党拥护、人民爱戴、当之无愧的党的领袖，有习近平新时代中国特色社会主义思想的正确指导，有以习近平同志为核心的党中央的坚强领导。

以习近平同志为核心的党中央高度重视国家根本政治制度建设，全面加强党对人大工作的领导。2015年以来，习近平总书记连续三年主持召开中央政治局常委会会议，听取全国人大常委会党组工作汇报，这一做法已经成为党中央加强集中统一领导的重要制度安排。每年中央政治局常委会工作要点都对立法等人大工作作出部署。习近平总书记多次主持召开中央政治局常委会会议，研究人大立法、监督等工作中的重大问题和重要事项，作出决策部署，提出明确要求。在以习近平同志为核心

的党中央坚强领导下，十二届全国人大及其常委会认真贯彻落实习近平总书记重要指示精神 and 党中央重大决策部署，依法履职、勇于担当，人大制度建设和人大工作取得新进展新成效，办成了一批大事、难事。比如，根据宪法精神和有关法律原则，对妥善处理辽宁拉票贿选案中的特殊问题作出创制性安排，维护了人民代表大会制度的权威和尊严。作出关于香港基本法第一百零四条的解释，充分表明中央贯彻“一国两制”方针的坚定意志和反对“港独”的坚定立场。制定国家安全法、反恐怖主义法、境外非政府组织境内活动管理法、网络安全法、核安全法等一批重要法律，国家安全法律制度体系建设取得重大成果。加强县乡人大工作和建设，修改立法法赋予设区的市立法权，推动人民代表大会制度完善发展。十二届全国人大及其常委会工作取得的成绩，是以习近平同志为核心的党中央坚强领导的结果，也是我们始终坚定地坚持以习近平同志为核心的党中央集中统一领导的结果。

党的十九大对加强和维护党中央集中统一领导提出了明确要求。10月27日，中央政治局会议审议通过《中共中央政治局关于加强和维护党中央集中统一领导的若干规定》。会议强调，党中央集中统一领导是党的领导的最高原则，从根本上关乎党和国家前途命运、关乎人民根本利益。我们要深刻领会、全面落实党的十九大提出的要求和规定精神，牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，把维护习近平总书记核心地位和权威、维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导摆在首要位置，严格遵守党章和党内政治生活准则，自觉在以习近平同志为核心的党中央集中统一领导下履行职责、开展工作，始终在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。要严格执行请示报告制度，严肃认真向中央政治局常委会报

告全国人大常委会党组年度工作情况，主动将人大工作中的重大问题、重大事项向党中央请示报告，认真落实党中央决策部署并及时报告落实情况。本届全国人大常委会党组一直是这样做的，今后要继续坚持下去。

二要深刻领会习近平新时代中国特色社会主义思想是我们党必须长期坚持的指导思想，全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和基本方略。习近平总书记以巨大的理论勇气、超凡的政治智慧、恢宏的远见卓识，带领我们党进行理论创新和实践创新，创立了习近平新时代中国特色社会主义思想，这是过去五年我们取得一切成就的思想基础和理论指导。习近平新时代中国特色社会主义思想，开辟了马克思主义新境界，开辟了中国特色社会主义新境界，开辟了我们党治国理政新境界，开辟了我们党管党治党新境界，是实现中华民族伟大复兴的行动指南。把习近平新时代中国特色社会主义思想确立为我们党必须长期坚持的指导思想，这是党的十九大的重大历史贡献。五年来，习近平总书记就人民代表大会制度和人大工作发表一系列重要讲话、作出一系列重要指示，拓展了人民代表大会制度和我国社会主义民主政治的科学内涵、基本特征和本质要求，发展了马克思主义国家理论，成为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，为我们在新时代长期坚持、不断完善人民代表大会制度，健全人民当家作主制度体系，发展社会主义民主政治，提供了科学理论指导。

我们要把学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想作为贯彻落实党的十九大精神的重中之重，结合马克思主义基本理论和马克思主义中国化进程，结合我们党的历史使命和革命建设改革的光辉历程，结合党的十八大以来历史性成就、历史性变革，结合新时代中国特色社会主义的历史方位、国情实际、宏伟目标、战略部署和任务要



11月4日，十二届全国人大常委会第三十次会议在北京人民大会堂闭幕。张德江委员长主持会议并讲话。摄影/李杰

求，深入学习领会习近平新时代中国特色社会主义思想的历史地位、科学体系、精神实质、实践要求，深入学习领会贯穿其中的习近平总书记的坚定信仰信念、鲜明人民立场、强烈历史担当、求真务实作风、勇于创新精神和科学方法论。习近平新时代中国特色社会主义思想内涵十分丰富，全面准确贯彻必须深刻领会“8个明确”的思想内涵，全面准确贯彻必须做到“14个坚持”这一新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略。在人大工作中，我们要用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑、引领方向、指导实践，切实提高做好人大工作的政治站位和理论水平。

三要深刻领会党的十九大作出的重大政治论断、重大战略部署、重大目标任务，不断推进人大各项工作。党的十九大作出了中国特色社会主义进入了新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾等重大政治论断，深刻阐述了新时代中国共产党的历史使命，提出了新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略，明确了决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的目标，对新时代推进中国特色社会主义伟大事业和党的建

设新的伟大工程作出了全面部署。中国特色社会主义进入了新时代，这是我国发展新的历史方位，在中华人民共和国发展史上、中华民族发展史上具有重大意义，在世界社会主义发展史上、人类社会发展史上也具有重大意义。我国社会主要矛盾已经转化的重大政治论断，反映了我国社会发展的客观实际，是制定党和国家大政方针、长远战略的重要依据。决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的宏伟目标和战略安排，既符合中国实际，又顺应时代发展，是战略设计、实施路径、具体措施的高度统一。

我们要深刻认识中国特色社会主义进入新时代的重大意义和丰富内涵，更加自觉地增强中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，在人大工作中全面贯彻落实党的基本理论、基本路线、基本方略。要深刻认识我国社会主要矛盾的变化对党和国家工作提出的新要求，通过人大立法、监督等工作，推动着力解决发展不平衡不充分问题，大力提升发展质量和效益，更好满足人民日益增长的美好生活需要，更好推动人的全面发展、社会全面进步。要紧紧围绕贯彻落实党中央重大决策部署、实现党中央提出的重大目

标任务,科学谋划、扎实推进人大各项工作,充分发挥国家根本政治制度的特点和优势,更好推动国家事业发展。

四要深刻领会新时代党的建设总要求,全面加强全国人大党的建设。党的十九大强调全面从严治党永远在路上,提出了新时代党的建设总要求,明确了党的建设指导方针、总体布局和重点任务。修改后的党章充分体现了党的十八大以来党的理论创新、实践创新、制度创新成果,充分体现了党的十九大确立的重大理论观点和重大战略思想,对推进党的事业和党的建设必将更好发挥规范和指导作用。

十二届全国人大常委会履职以来,常委会党组深入学习贯彻习近平总书记全面从严治党思想,深刻认识和把握党中央全面从严治党部署要求,认真履行管党治党、全面从严治党责任,着力加强常委会党组自身建设,加强对常委会机关党组的领导,在全国人大各专门委员会设立分党组,有力推动了全国人大党的建设。今年9月,我们召开全国人大常委会党建工作座谈会,总结交流全国人大党的建设,推动全面从严治党在全国人大向纵深发展。我们要深入贯彻新时代党的建设总要求,持之以恒加强全国人大党的建设,把政治建设摆在首位,旗帜鲜明讲政治,始终在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。按照党的十九大部署,党中央即将在全党开展“不忘初心、牢记使命”主题教育。全国人大常委会党组、全国人大机关各级党组织要按照党中央部署要求,精心组织、认真落实,用习近平新时代中国特色社会主义思想武装全体党员干部,更加自觉地为实现党的历史使命而不懈奋斗。要坚定坚持全面从严治党永远在路上,更加自觉地学习党章、遵守党章,把管党治党的螺丝拧得更紧,把全面从严治党的举措搞得更细、落得更实。党员干部特别是领导干部,要带头加强理论武装,加强党性锻炼,始终不忘初心、牢

记使命,始终做到忠诚干净担当,永葆共产党人政治本色。

五要深刻领会党的十九大对人大制度、人大工作提出的新要求、作出的新部署,不断探索新实践、展现新作为。党的十九大提出了许多新理念新论断,确定了许多新任务新举措,特别是涉及人大方面的,既有用章节来表述的,又有体现在各个方面的。这些我们都要全面准确领会,每一点都要领会深、领会透,真正做到真懂。比如,十九大报告把坚持人民当家作主、坚持全面依法治国作为新时代坚持和发展中国特色社会主义基本方略的重要组成部分。比如,十九大报告全面部署了健全人民当家作主制度体系、发展社会主义民主政治的目标任务,明确提出了加强人民当家作主制度保障、深化依法治国实践的重大举措,明确提出了制定国家监察法等一批重大立法任务。比如,十九大报告关于经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设等领域的重大部署,也有不少需要全国人大及其常委会通过立法、监督等工作来贯彻落实;等等。

习近平总书记在十九大报告中深刻指出,我国社会主义民主是维护人民根本利益的最广泛、最真实、最管用的民主。中国特色社会主义政治发展道路是近代以来中国人民长期奋斗历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑的必然结果,是坚持党的本质属性、践行党的根本宗旨的必然要求。中国特色社会主义政治制度是中国共产党和中国人民的伟大创造。我们完全有信心、有能力把我国社会主义民主政治的优势和特点充分发挥出来,为人类政治文明进步作出充满中国智慧的贡献!我们要深入学习、深刻领会习近平总书记的精辟论述,坚定中国特色社会主义政治发展道路自信,坚定长期坚持、不断完善人民代表大会制度的信心和决心,支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。要深刻认识到中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会

主义制度的最大优势,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一于我国社会主义民主政治伟大实践,最核心、最关键的是坚持党的领导,决不能把坚持党的领导同人民当家作主、依法治国对立起来,更不能用人民当家作主、依法治国来动摇和否定党的领导。在这些重大原则问题上,我们必须始终保持政治定力,决不能有任何含糊,决不能有丝毫动摇。

总之,我们要按照习近平总书记在10月27日主持中央政治局集体学习时发表的重要讲话的要求和《中共中央关于认真学习宣传贯彻党的十九大精神的决定》,对照党的十九大提出的目标任务和重大决策,逐一认真梳理属于全国人大职责范围内的任务,认真研究排出任务表、时间表、路线图,拿出实实在在的举措,以钉钉子精神抓好落实、抓出成效。本次常委会会议贯彻落实党的十九大重大部署,已经就深化国家监察体制改革和深化武警部队改革作出2项决定。从现在到明年3月十三届全国人大一次会议召开,本届全国人大常委会还要着重抓好以下几项工作。一是按照党中央统一部署,依法主持好十三届全国人大代表选举工作。要坚持党的领导,充分发扬民主,严格依法办事,确保换届选举方向正确、弊绝风清。二是继续做好国家监察法等法律草案的审议修改工作,确保提请十三届全国人大一次会议审议。三是做好十三届全国人大一次会议组织筹备工作。我们还要全面系统总结十二届全国人大及其常委会履职的成果和体会,向中央政治局常委会报告全国人大常委会党组工作情况,向十三届全国人大一次会议报告本届全国人大及其常委会工作。全国人大专委会、各专门委员会、工作委员会和全国人大机关,要以深入学习贯彻党的十九大精神为动力,奋发有为、履职尽责、扎实工作,确保本届全国人大及其常委会目标任务圆满完成,向党和人民交上一份满意的答卷。☑

全国人民代表大会常务委员会执法检查组 关于检查《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》 实施情况的报告

——2017年11月1日在第十二届全国人民代表大会
常务委员会第三十次会议上

全国人大常委会委员长 张德江



11月1日,十二届全国人大常委会第三十次会议举行第三次全体会议。全国人大常委会委员长张德江作全国人大常委会执法检查组关于检查固体废物污染环境防治法实施情况的报告。摄影/中新社记者 杜洋

全国人民代表大会常务委员会：

建设生态文明、保护生态环境关系人民福祉、关乎民族未来,是实现中华民族伟大复兴中国梦的重要内容,是全面建成小康社会、建设美丽中国的时代选择。以习近平同志为核心的党中央统筹推进“五位一体”总体布局、协

调推进“四个全面”战略布局,深入贯彻新发展理念,牢牢把握我国发展的阶段性特征,牢牢把握人民群众对美好生活的向往,从实现中华民族永续发展的高度,坚定不移推进生态文明建设。习近平总书记在党的十九大报告将坚持人与自然和谐共生确定为新时代坚持

和发展中国特色社会主义的基本方略之一,强调必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,坚持节约资源和保护环境的基本国策,像对待生命一样对待生态环境,统筹山水林田湖草系统治理,实行最严格的生态环境保护制度,形成绿色发展方式和生活方式,坚定走

生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,建设美丽中国,为人民创造良好生产生活环境,为全球生态安全作出贡献。党的十九大报告为我们做好新时代生态环境保护工作指明了前进方向,提供了根本遵循。

十二届全国人大常委会深入贯彻落实以习近平同志为核心的党中央决策部署,坚持把加强环境保护和生态文明建设作为履职尽责的重点方向,从立法和监督两个方面持续发力,积极推进生态文明建设法治化、制度化。坚持用严格的法律制度保护生态环境,制定和修改环境保护法、大气污染防治法、水污染防治法、海洋环境保护法、环境保护税法等重要法律,正在认真审议土壤污染防治法,努力构建系统配置最严格的生态环境保护法律制度。同时,坚持问题导向,发扬“钉钉子”精神,扎实推进环境资源领域法律实施监督工作,已经检查了6部法律实施情况,听取审议了国务院7个专项报告;运用专题询问、听取审议整改落实情况报告、组织专题调研等方式加强跟踪监督,全面推动环境保护法律制度有效实施。

防治固体废物污染,与大气、水、土壤污染防治密切相关,是生态文明建设和环境保护工作中不可或缺的重要一环,是重要的民生工程 and 民心工程。为全面检查固体废物污染环境防治法(以下简称“固废法”)贯彻实施情况,推动党中央重大决策部署贯彻落实,推进环境质量改善,保障人民群众健康,全国人大常委会执法检查组于今年5月启动开展“固废法”执法检查。现在,我代表执法检查组向常委会作报告,请审议。

一、执法检查总体情况

根据全国人大常委会监督工作计划安排,全国人大环资委先后赴北京、河南等7个省市开展了前期调研工作,并详细制订了执法检查工作方案。全国人大常委会专门成立了“固废法”执法检查组,我担任组长,陈昌智、沈跃跃、

张平、艾力更·依明巴海副委员长和环资委陆浩主任委员担任副组长,成员由全国人大常委会委员、相关专门委员会组成人员和部分全国人大代表共48人组成。5月22日,执法检查组召开了第一次全体会议,我主持会议并讲话。陈昌智副委员长对这次执法检查作了具体部署。王勇国务委员出席会议,环境保护部、住房城乡建设部、工业和信息化部、农业部、发展改革委、财政部、国土资源部、卫生计生委等8个部门的负责同志在会上作了工作汇报,商务部、交通运输部、海关总署、质检总局等4个部门提交了书面汇报材料,执法检查组开展实地检查的10个省(区、市)人大常委会负责同志和部分全国人大代表参加了会议。检查组还邀请有关专家进行了专题讲座。

这次执法检查始终坚持问题导向,检查内容包括:城乡生活垃圾、工业固体废物和农业废弃物污染防治情况,危险废物监管和进口固体废物管理情况,垃圾分类等配套法规制度的制定和执行情况,固体废物污染防治责任落实和监察执法情况,法律实施中存在的主要问题,对修改完善“固废法”的意见和建议等。今年6月至8月,执法检查组分为5个小组,由我和四位副委员长带队,分别赴陕西、湖南、山西、天津、浙江、广西、江苏、福建、上海、吉林等10个省(区、市)开展执法检查工作,检查组深入到33个地市(区),共召开22次座谈会,听取了地方政府和有关部门的汇报,实地查看了112个单位和项目。各执法检查小组分别形成了分组报告。委托自查的其他21个省(区、市)人大常委会对本行政区域内“固废法”实施情况进行了检查,并向全国人大常委会提交了检查报告。在汇总各方面情况后,执法检查组形成了执法检查报告稿。9月19日,我主持召开执法检查组第二次全体会议,讨论了执法检查报告稿,听取了国务院及有关部门的意见。

“固废法”执法检查是本届全国人

大常委会在环境保护领域监督工作的持续发力,也是今年监督工作的重点。整个工作规程都是按照执法检查“六个环节”工作机制来设计和安排的,具体来说有几个突出特点:一是执法检查力度大、覆盖面广。委员长、副委员长亲自带队赴地方检查,多位常委会委员、专门委员会组成人员和人大代表参加,检查地域覆盖全国31个省(区、市)。二是突出问题导向、边查边改。检查内容紧扣生活垃圾分类、畜禽养殖废弃物处理和资源化、危险废物监管和进口固体废物管理等党中央高度关注、人民群众普遍关心的重点难点问题,深入研究、“对症下药”,推动解决问题、改进工作和法律实施。三是检查方式多样、扎实深入。执法检查组采取定点检查与随机抽查相结合的方式,深入到固体废物产生、收集、转运、处理处置和监督管理一线,全面了解法律实施情况。还通过新闻媒体开展网上问卷调查,征求社会各界对执法检查的意见和建议。四是监督与立法相结合、标本兼治。检查组多次召开座谈会,听取国务院相关部门、地方政府、各级人大代表和基层执法人员的意见和建议。认真梳理、深入研究“固废法”本身存在的与实际工作不适应、与其他法律不协调的问题,为法律修改完善打下良好基础。

二、贯彻实施法律的主要工作和成效

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视固体废物污染防治工作,就普遍推行垃圾分类制度、加快推进畜禽养殖废弃物处理和资源化、禁止洋垃圾入境推进固体废物进口管理制度改革作出一系列新决策新部署。各级政府和相关部门坚决贯彻党中央决策部署,认真落实法律规定,固体废物污染防治工作取得长足进步。

(一)法规标准和制度体系不断健全

为贯彻落实“固废法”,国务院制定(修订)了危险废物经营许可、医疗废物管理、畜禽规模养殖污染防治、城

市市容和环境卫生管理、废弃电器电子产品回收处理、报废汽车回收管理等行政法规。相关部门按照职责分工，制定了一系列部门规章、标准规范和技术指南，固体废物管理制度体系逐步完善。在危险废物方面，建立了危险废物鉴别、申报登记和转移联单等8项制度，涵盖了危险废物产生、贮存、转运、利用处置的全过程；在电子废物方面，明确了名录、规划和基金补贴等4项制度，制定了基于生产者责任延伸制度的电子废物管理办法；在生活垃圾方面，发布了生活垃圾收集、运输、处理等相关管理规章和标准规范100余项；在进口固体废物方面，制定了管理名录等配套文件；在工业固体废物和农业废弃物方面，出台了促进资源综合利用和无害化处置的相关管理办法和技术文件。与此同时，陕西、湖南等21个省（区、市）结合本地区实际开展了固体废物污染防治地方立法，使“固废法”的规定更加细化，便于实施。

（二）各级政府污染防治责任进一步落实

党的十八届三中全会提出加快生态文明制度建设，党中央、国务院出台《生态文明体制改革总体方案》，明确要求完善生态文明绩效评价考核和责任追究制度，实行地方党委和政府生态文明建设一岗双责任制。中央环保督察组对全国31个省（区、市）开展环境保护督察，发现并处理了一批涉及固体废物污染环境的突出问题，对部分领导干部进行了约谈和问责。从执法检查情况看，地方各级党委和政府认真贯彻党中央决策部署，普遍制定生态环境保护工作职责规定，出台生态文明建设目标评价考核办法，山西、上海等地推行差异化绩效考核评价，结合本地实际分别将一般工业固废综合利用率、垃圾减量和环境安全等指标纳入生态文明建设目标考核体系；广西、吉林、四川等地综合运用通报、约谈、问责等多种手段，紧扣责任链条，层层传导压力，督促地方各

级党委政府切实履行固体废物治理和监管责任，切实推动落实“党政同责、一岗双责”。

（三）固体废物污染防治重点工作依法推进

国务院不断加大固体废物污染防治工作力度，去年以来又专门印发生产者责任延伸制度推行方案、生活垃圾分类制度实施方案、加快推进畜禽养殖废弃物资源化利用的意见，以及禁止洋垃圾入境推进固体废物进口管理制度改革实施方案等政策文件，统筹推进各项重点工作。一是分类施策推进危险废物规范化管理。两次修订《国家危险废物名录》，增加《危险废物豁免管理清单》，提高管理科学化和精细化水平；制定《危险废物产生单位管理计划制定指南》等技术文件，指导企业落实法律责任；取消危险废物省内转移审批，激发危险废物利用处置市场活力。基本建成全国固体废物管理信息系统并投入使用，持续开展危险废物规范化管理督查考核，江苏、河南等地运用大数据、物联网等信息化手段推进危险废物环境管理。二是稳步推进城乡生活垃圾分类和无害化处理。“十二五”以来，累计安排中央预算内投资386亿元，支持地方多渠道融资，加快城镇垃圾收运、处理等设施建设。2015年，确定26个城市（区）作为第一批垃圾分类示范城市（区），多数示范城市出台了垃圾分类地方性政策法规，筹措了垃圾分类专项资金。部分示范城市探索推进“两网衔接”，完善垃圾分类收运体系。深入开展农村环境综合整治，“十二五”期间，中央财政累计安排资金275亿元，支持超过8.9万个行政村开展农村环境综合整治。向全国推广浙江金华“两次四分法”、垃圾不落地、阳光房堆肥处理等经验，推进农村生活垃圾分类和资源化利用。全面推进非正规垃圾堆放点排查整治。三是统筹推进农业废弃物治理。加强规划和政策引领，出台农业环境突出问题治理和农业可持续发展等规划，制定以绿

色生态为导向的农业补贴方案和以培育市场主体为导向的农业面源污染治理方案，探索建立以农业废弃物综合利用为重点的补贴政策和市场治理机制。强化示范带动，在东北、黄淮海等秸秆集中区域建设100个示范县，在地膜集中使用区建立229个地膜清洁生产示范县。加快推进畜禽养殖废弃物处理和资源化工作，中央财政从2017年开始计划安排资金20亿元，采取以奖代补方式，聚焦畜牧大县，支持畜禽粪污集中处理设施建设和规模养殖场全量化处理。四是推进固体废物利用产业健康发展。规范废弃电器电子产品拆解处理产业发展，从2012年起建立废弃电器电子产品处理基金制度，累计支出107亿元，引导近3亿台废弃电器电子产品从个体商贩回收等渠道进入正规企业处理，不规范拆解处理活动得到基本控制。开展循环经济试点、资源综合利用“双百工程”、城市矿产和工业资源综合利用示范基地等建设，加强废钢铁、废轮胎等再生资源行业规范管理，推动大宗工业固体废物和再生资源回收利用行业规模化、规范化发展。严格固体废物进口管理，加大固体废物集散地环境整治，提升国内固体废物回收利用率。

（四）固体废物利用处置能力不断提升

“固废法”实施20多年来，特别是近5年来，我国加快推进固体废物污染防治基础设施建设，固体废物利用处置能力有了较大提升。一是危险废物集中处置能力逐年提升。截至2016年底，我国持危险废物经营许可证单位共2149家，危险废物核准利用处置能力达到6471万吨/年，实际利用处置量约1629万吨，分别是2006年的9.1倍和5.5倍。二是城市生活垃圾无害化处理率逐步提升。截至2016年底，我国城市共有生活垃圾无害化处理设施940座，无害化处理能力62.1万吨/天，无害化处理率达到96.6%，比2003年提高了近45个百分点。三是工业固体废



11月1日,十二届全国人大常委会第三十次会议举行第三次全体会议。摄影/中新社记者 杜洋

物综合利用和处置能力逐步提高。据统计,2015年我国工业固体废物综合利用量达到19.9亿吨,综合利用率为65%,比2001年提高了13个百分点;单位工业增加值固体废物产生强度逐年下降,2014年比2005年下降了28.7%。四是农村环境综合整治力度不断加大。本世纪初,我国大多数地区的农村固体废物处理还没有提上日程。到2016年底,全国主要农作物秸秆资源综合利用率接近82%,畜禽粪污综合利用率达到60%,地膜使用重点地区废旧地膜当季回收率接近80%。

(五)环境执法和司法逐步加强

一是对固体废物违法犯罪行为持续保持依法严惩高压态势。2013年以来,公安部连续部署开展“清水蓝天”专项行动,共破获涉固体废物案件约1万起,抓获犯罪嫌疑人1.6万人。环境保护部会同公安部联合开展涉危险废物环境违法犯罪行为专项行动,会同公

安部、最高检联合挂牌督办危险废物非法转移倾倒5起案件,有力震慑了环境违法犯罪行为。二是坚决打击“洋垃圾”走私。2013年以来,海关、环保等部门多次联合开展打击“洋垃圾”走私、加强固体废物管理联合行动。全国海关立案查办各类走私进口固体废物犯罪案件400余起,查证涉案固体废物170多万吨,抓获犯罪嫌疑人近800人。三是推进固体废物专项整治。环境保护部会同发展改革委等部门开展了铬渣专项整治,推动地方治理铬渣670余万吨;对全国48个典型废塑料集散地开展集中整治和取缔;会同卫生计生委多次组织对医疗卫生机构、医疗废物集中处置单位的专项检查,共检查医疗卫生机构52万余家,立案查处1.5万家。四是强化环境司法保护。针对危险废物犯罪呈现产业化迹象等新情况新问题,最高法、最高检修改环境污染刑事案件司法解释,进一步明确涉重金属、危险废物

和进口固体废物等污染环境入罪标准。

(六)全民参与的社会格局初步形成
环境保护部制定《大中城市固体废物污染环境防治信息发布导则》,连续3年发布全国大中城市固体废物污染环境防治年报,以网络、微信、微博等平台面向社会公开全国固体废物污染防治工作相关情况。浙江、福建等地推动生活垃圾处理设施面向周边居民和单位开放,依托主流媒体和新媒体平台,普及环保知识,引导公众从身边做起、从点滴做起。北京、广东等地广泛开展绿色社区、绿色学校、绿色家庭、绿色企业等群众性创建活动,大力提倡低碳、绿色的生活方式和消费习惯。天津、山东等地利用校园教育普及垃圾分类等环保知识,以“小手拉大手”推动形成保护环境、人人有责的社会氛围。

三、存在的主要问题

从执法检查情况看,当前“固废

法”的实施以及固体废物污染防治工作仍面临一些突出问题,必须引起高度重视。要对固体废物污染防治工作的艰巨性、复杂性和长期性有充分认识并积极应对。

(一)固体废物污染防治形势严峻

一是固体废物产生量大、积存量多。我国每年产生畜禽养殖废弃物近40亿吨、主要农作物秸秆约10亿吨,一般工业固体废物约33亿吨,工业危险废物约4000万吨,医疗废物约135万吨,建筑垃圾约18亿吨,大中城市生活垃圾约2亿吨,固体废物产生量呈增长态势。还应当引起重视的是,我国历年堆存的工业固体废物总量达600—700亿吨。二是污染防控风险隐患多。一些地方历史遗留废渣、尾矿库多,存在较大环境安全隐患,目前我国还有8345座尾矿库,其中近90%是四等、五等小型尾矿库,尾矿成分复杂,环境风险较高;部分地区危险废物不当堆存、非法倾倒处置问题突出,多地发现渗坑、暗管偷排废酸废液等违法事件;部分处置设施运行不规范、不稳定,对大气、水和土壤环境造成威胁。三是固体废物污染防治面临新形势、新问题。随着经济社会快速发展,新业态不断涌现,新问题随之产生,如快递包装废弃物、报废汽车等快速增长,污泥、脱硫石膏等污染治理副产物大量产生,加剧了环境污染。

(二)污染者依法负责的各项制度落实不够到位

2004年“固废法”修订,明确国家对固体废物污染环境防治实行污染者依法负责的原则,规定产品的生产者、销售者、进口者、使用者对其产生的固体废物依法承担污染防治责任。但从检查的情况看,污染者依法负责的各项制度落实仍不到位。一是部分企业的主体责任意识不强、守法意识淡薄。不少企业在产品设计和生产过程中没有考虑产品废弃后的环境影响,未承担回收处置责任;部分企业为谋求非法利益逃避环境监管,非法转移、倾倒和处置固

体废物,严重危害生态环境安全和人民群众身体健康。二是污染者付费机制尚未有效建立。不少地方未制定垃圾收费政策,已出台的也存在征收范围有限、收费标准偏低、不能做到应收尽收等问题,难以覆盖全部治理成本,大量应由污染者承担的治理成本转嫁给政府和社会。三是绿色生活方式和消费模式尚未形成。当前社会上过度包装、过度消费、奢侈消费、食品浪费等行为还较为突出,公民的环保意识、法治意识和道德意识还有待提高,崇尚勤俭节约、低碳环保的社会氛围需要大力培育。

(三)危险废物全过程管理有待强化

危险废物对生态环境和人体健康威胁大,一旦发生污染事故,后果十分严重。当前,我国危险废物管理工作中还存在不少薄弱环节,亟待加以改进。一是危险废物底数不清。目前全国危险废物集中处置设施平均负荷率不到60%,每年有超过一半以上危险废物由产生单位自行利用处置,大部分游离于监管之外。不少地方反映尚不能全面准确掌握企业产生的危险废物类别、数量,直接影响了危险废物污染防治工作的针对性和有效性。二是现有危险废物管理制度不完善。危险废物鉴别缺乏统一管理,鉴别程序和鉴别机构不够规范,危险废物鉴别难、取证成本高;危险废物分级分类管理制度尚未建立,难以按照环境风险控制原则提出豁免管理、排除管理等分类管理要求,降低社会治理成本;危险废物转移和运输管理制度不完善,相关方的责任缺乏清晰界定,在处理危险废物非法转移、倾倒、处置等案件时,责任认定、追究难度较大;对于一些违法行为处罚过轻,对违法者缺乏有效震慑。三是地方政府治理和监管责任落实不到位。有些地方未将危险废物集中处置设施纳入公共基础设施规划,全国还有近1/5的地级城市无医疗废物集中处置单位。有些地方规划布局不科学,危险废物处置供求关系失衡,

处置能力存在缺口。还有些地方对危险废物行业监管不到位,危险废物处置费用虚高,严重制约行业健康发展。

(四)城乡环境综合整治力度需进一步加大

人民群众对环境的第一观感来自身边,生活垃圾治理情况首当其冲。经过多年努力,我国基本实现了城市生活垃圾统一收集处理,但城乡结合部的“垃圾围城”现象还比较突出,大部分建筑垃圾没有固定消纳场所,存在无序乱倒现象。生活垃圾分类探索了多年,尚未取得实质性突破,公众参与分类意识薄弱,一些居民区垃圾分类设施形同虚设,基本上还是“混合倾倒、混合清运、混合堆放、混合处理”的状况。垃圾焚烧、填埋设施在布局和选址上普遍遭遇“邻避”困境,易引发群体性事件。相比城市环境,农村更是薄弱环节,环保基础设施严重不足,全国只有43%的村庄实现了生活垃圾集中收运,一些地方还出现城市垃圾“上山下乡”,使农村成为垃圾集聚地。农业废弃物处理和资源化利用存在诸多问题和困难,有近40%的畜禽粪污没有得到有效处理和利用,局部地区“白色污染”问题严重,废弃农药包装物缺乏收集处理渠道,成为农业面源污染、黑臭水体和农村环境问题的重要源头。

(五)工业固体废物治理任务艰巨

我国工业固体废物规模总量大、综合利用率低、风险隐患高,工业固体废物治理任务十分艰巨。一是工业固体废物减量化、资源化利用相对滞后。相关法律对固体废物减量化、资源化的要求多为原则规定,缺乏对固体废物产生者责任的约束性制度要求,企业采用先进适用技术改造传统产业,从源头减少工业固体废物产生的压力不够、动力不足。二是废物利用过程风险控制标准缺失。我国现行标准体系缺少对固体废物利用过程和产品有害物质的控制标准,难以发挥对资源综合利用产业发展的规范引导作用,部分企业以“资源化”

名义非法开展加工利用,严重扰乱市场秩序。三是扶持政策协同性、系统性不够。有些部门在制定实施固体废物利用处置方面的税收减免、财政补贴、基金扶持、土地供应、考评奖励、政府和社会资本合作(PPP)等政策时,统筹协调不够,形不成合力,导致固体废物处置能力和效果不平衡;有的地方在产业升级过程中,简单关闭固体废物回收利用企业,给当地垃圾收集、运输、处置带来困难。四是固体废物非法进口和加工利用环节违法问题突出。部分地区“洋垃圾”走私屡禁不绝,部分企业通过夹藏、伪报、瞒报等方式非法进口固体废物,不少进口固体废物直接流入小企业、小作坊和废物集散地,一些加工企业生产工艺落后,给周边地区带来较为严重的环境污染。今年7月,环境保护部组织开展了打击进口废物加工利用企业环境违法行为专项行动,要求进行立案处罚的企业占到被检查企业总数的60%。

(六)监管工作机制有待改进

从检查的情况看,一些地方政府的领导对固体废物污染防治工作重视不够,对污染防治严峻形势认识不足。相关部门在固体废物污染防治的职责边界还不够明确,权责不够统一,认识上也存在差异,实际工作中部门配合不够、政策协同不足、法律落实不到位等现象比较突出。如环保部门关注固体废物的污染属性和防治工作,负责资源循环利用的主管部门则偏重固体废物的资源价值,导致管理举措上不够协调。危险废物转移运输监管涉及环保、交通、公安等多个部门,实际工作中存在联合监管和信息共享机制不顺畅等问题,导致危险废物跨区域运输存在监管漏洞和风险隐患。卫生、环保等职能部门在医疗废物监管过程中存在监管盲区,难以做到监管无缝衔接和全过程监管,医疗废物非法倒卖案件多发。

(七)监管执法能力比较薄弱

固体废物环境管理涉及生活垃圾、

一般工业固体废物、危险废物、电子废物、进口废物等,涉及面十分广泛,对危险废物全过程监管要求高,监管工作负荷重、难度大、专业性强。各地普遍反映固体废物监管机构不全、人员力量不足、监管能力薄弱,在某些领域如一般工业固废的管理还比较滞后,海关查验人力资源也比较紧张,而且越到基层情况越严重。大部分省份市一级环保部门没有专门的固废管理机构,县一级绝大部分无机构、无人员,工作难以开展。

(八)科技支撑能力不强

检查发现,我国对不同固体废物的产生分布、利用处置、污染特性等方面的专项科学技术研究比较薄弱,专业平台少,技术人员不足,科研经费投入不够。利用处置固体废物的标准规范体系不够健全、技术水平偏低、技术储备较少。传统制造业升级改造急需的先进适用技术研发滞后,钢渣、磷石膏、赤泥等一批难利用工业固体废物治理关键技术研究不足。农业废弃物处理技术集成不够,亟待构建适合不同区域的综合治理技术模式。垃圾渗滤液和污泥处理先进实用技术有待突破。危险废物监管中存在鉴别单位少、鉴别过程长等问题,相关风险损害评估、事故预警应急、信息平台建设等方面也有待加强。

(九)法规制度体系有待完善

执法检查中各地普遍反映,“固废法”中的一些制度规定难以适应当前固体废物污染防治新形势新任务,迫切需要总结实践经验,及时进行修改完善。一是“固废法”与清洁生产促进法、循环经济促进法缺乏有效衔接,环境保护法确立的排污许可、查封扣押等制度措施需要及时补充进“固废法”。二是部分法律规定不适应形势发展需要。危险废物管理、农业废弃物污染防治、农村生活垃圾处置等有关制度和措施需要进一步细化和完善,相关法律责任有待强化。三是配套法规和地方性法规有待健全。法律要求制定的危险废物集中处

置设施退役费用预提和管理办法至今尚未出台;推行垃圾分类制度等工作需要强化法制保障。

四、意见和建议

习近平总书记在党的十九大报告中提出着力解决突出环境问题,强调加强固体废弃物和垃圾处置。各级人民政府和各有关方面要认真贯彻落实党的十九大精神,全面正确贯彻实施“固废法”,深入推进固体废物污染防治工作。

(一)深入开展法律宣传普及教育

普法是执法、守法、用法的基础。全国人大常委会开展“固废法”执法检查,本身就是对这部法律的一次宣传普及。各级政府和有关部门要深入贯彻以习近平总书记为核心的党中央关于环境保护特别是固体废物污染防治的重大决策部署,加大对“固废法”及相关法律法规制度的宣传力度,认真落实“谁执法谁普法”责任制,着力增强企业守法意识,提高政府及其职能部门、特别是领导干部依法开展固体废物污染防治工作的能力。要把法治教育和道德教化结合起来,提高全民族法治素养和道德素质,使节约资源、保护环境意识深入人心,推动全社会共同关注、共同行动,形成有利于环境保护的生产方式和生活方式。

(二)坚持从全局出发,协同推进固体废物治理

防治固体废物污染是一项意义重大、过程复杂的系统工程,必须从生态文明建设和经济社会可持续发展的全局出发,协同推进固体废物污染防治工作,确保生态安全,改善环境质量。一是加强固体废物减量化、资源化、无害化的治理协同。减量化、资源化、无害化是有机统一的,必须作为一个整体加以把握。减量化突出源头治理,资源化注重变废为宝,无害化强调最大限度减少对环境和人体健康的危害性。就固体废物管理而言,无害化是根本目的,也是底线要求。要全面准确把握减量化、资源化、无害化三者关系,突出工作重点、统



8月14日至16日,全国人大常委会委员长张德江在湖南检查固体废物污染环境防治法实施情况。这是8月15日,张德江在长沙湖南邦普循环科技有限公司听取工作人员介绍废旧电池利用情况。摄影/新华社记者 李涛

筹长远发展,推动固体废物污染得到有效防治。二是加强固体废物与大气、水、土壤污染的防治协同。要充分认识环境保护工作的整体性,协同推进固体废物处置和大气、水、土壤污染防治,促进生态环境质量整体改善。三是加强政府各职能部门的政策协同。要统筹规划经济社会发展,增强防治固体废物污染的经济、技术、财税等各项政策的协调性,密切部门、地区间固体废物执法监管的协同配合,完善行政执法与司法联动机制,共同为人民提供良好生态环境。

(三)推动形成政府企业公众共治的绿色行动体系

习近平总书记提出,推动形成绿色生产方式和生活方式,必须要形成政府企业公众共治的绿色行动体系。要严格按照法律要求,全面落实法律责任,努力构建政府为主导、企业为主体、社会组织 and 公众共同参与的环境治理体系。一是各类企业要切实担负起主体责任。要牢固树立法治意识、责任意识和道德意识,切实履行污染防治责任制,加强固体废物规范化管理,采取必要措施防止污染环境。二是政府及其职能部门要加强监督执法,依法落实企业主体责任,坚决防止“企业牟利、群众受害、政府买单”的现象。三是社会公众要树

立节约资源、保护环境的意识,减少固体废物产生,做好垃圾分类投放,依法积极参与对固体废物污染环境的监督,成为保护环境的践行者、推动者。四是发挥市场化机制作用。固体废物治理投入大、时间长,污染企业由于利益驱动,治污投入不足,政府资金支持也难以完全解决问题,只有充分发挥市场作用才是实现污染防治和可持续发展的有效途径。要加快完善污染者付费机制和税收制度,积极培育第三方治理主体,推广运用政府和社会资本合作(PPP)模式,走出一条污染者付费、政府政策扶持、专门机构治理的固体废物污染治理新路子。

(四)着力加强危险废物处置工作,坚决守住安全底线

危险废物污染重、危害大,各级政府及其相关部门要切实把治理危险废物摆在固体废物污染防治的首要位置,下大力气提升危险废物污染治理水平。一是认真落实国家关于开展第二次全国污染源普查的部署要求,摸清重点工业行业危险废物产生、贮存、利用和处置情况,科学评估危险废物产生、利用处置能力和设施运行情况。二是完善危险废物管理制度,落实危险废物污染防治全过程监管职责,建立部门联动机

制,加强日常监察执法,严厉查处危险废物违法行为,严肃追究非法转移、倾倒、处置危险废物的企业及相关人员责任,切实防控危险废物环境风险。三是完善危险废物集中处置设施建设规划,优化利用处置能力配置,解决处置能力地区不均衡、处置设施不达标等问题。通过政府购买服务等方式,加大对第三方治理的支持力度,强化市场监管,推动行业健康发展。

(五)加大城乡环境综合整治力度,创造优良人居环境

习近平总书记明确提出要为人民群众创造良好生产生活环境。各级政府要认真贯彻党中央决策部署,抓好城乡生活垃圾处理和畜禽养殖废弃物治理等重大民生工程。一是积极推动生活垃圾分类。建立健全生活垃圾分类的政策法规和技术标准体系,加强垃圾分类配套设施建设,总结推广可复制的生活垃圾分类模式,引导居民逐步养成主动分类的生活习惯,形成全社会共同参与垃圾分类的良好氛围。二是全面加快生活垃圾处理设施建设。要加大对生活垃圾处理设施特别是农村环保基础设施建设和资金投入力度,坚持城乡统筹,因地制宜,从实际出发推广经济实用、就地就近规模化处理的方式方法,加快

农村生活垃圾治理。三是推进建筑垃圾资源化利用。加强先进实用技术研发,鼓励建筑垃圾再生利用与城市道路交通、河道堤防等基础设施建设相结合,提高资源化利用水平。四是多措并举,妥善解决垃圾处理设施建设的“邻避效应”。推动垃圾处理项目规划选址、审批、建设运行全过程信息公开,加强舆论引导,开展典型示范宣传,建立利益补偿机制,力争将“邻避”变为“邻利”。五是坚持政府支持、企业主体、市场化运作方针,积极推进畜禽粪污肥料化利用,发展沼气、生物天然气,推动畜禽养殖废弃物转化为农村能源,推动农膜回收利用,实现农村环境保护和农业绿色发展“双赢”。

(六) 深入推进工业固体废物治理, 强化资源综合利用

治理工业固体废物,根本途径是要推进资源节约集约循环利用,推动资源利用方式根本转变。“十三五”规划纲要、《中国制造2025》等规划,就推进循环经济发展、推动工业资源综合利用作出一系列部署,对于治理工业固体废物污染具有长远而重大意义。一是加快推动传统产业改造升级。全面提高产业产品技术、工艺装备、能效环保水平,强化资源高效利用和精深加工,尽量做到对资源、原材料“吃干榨尽”,减少工业固体废物产生量和危害性。二是大力推动循环发展。结合本地资源、产业实际,打造一批具有示范带动作用的能源资源综合利用基地和产业链,着力提高大宗工业固体废物循环利用水平。三是强化技术标准引领。建立综合利用产品质量标准体系,将工业固废源头减量、综合利用等相关技术、产品等纳入产业指导目录,引领产业技术提升。要根据行业发展情况及时调整、细化资源综合利用相关税收优惠政策。四是加强行业规范管理。完善回收利用行业环境技术标准,强化对企业污染防治的要求,积极培育龙头企业,推动行业规范化、规模化、绿色化发展。五是推动绿色矿山建

设。积极推动矿山企业改进开采方法和选矿工艺,减少矿业固体废物,切实加强尾矿库风险预警和防控,严防发生环境事故和安全事故。六是严格落实固体废物进口管理制度改革精神要求,严厉打击固体废物进口和加工利用过程中的环境违法行为,加大国内再生资源回收利用行业清理整顿力度,全面提升固体废物综合利用水平。

(七) 完善固体废物监管工作机制, 加强监管执法能力建设

我国对环境保护、污染防治实行“统一管理、分工负责”的监管体制,环保部门实施统一监督管理,其他有关部门在各自职责范围内负责相关监管工作。要推动建立由环保牵头、有关部门分工负责的部门联动机制,健全政府主导、行业主管、部门协调、属地管理的监管体系。各相关部门要落实“管行业必须管环保”原则,有效担负起对各自管理领域的监管责任,形成齐抓共管的工作格局。各地要认真贯彻落实党中央关于实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度等重大决策部署,强化省级环保部门对市县两级环境监测监察的管理,加强和优化基层环保机构及执法队伍,确保基层固体废物污染防治工作力量得到加强。

(八) 强化固体废物污染防治的科技支撑

推进固体废物治理大有可为,关键在于强有力的科技支撑。各级政府要切实加大固体废物利用处置技术的科研投入和政策支持,鼓励开展固体废物污染防治的科学技术研究,加强专业平台和技术人才队伍建设,加快研发推广新型实用技术,加强信息化管理,提高污染防治的科学化水平。要组建固体废物污染防治工程技术研究中心,优化科技资源配置,鼓励高校、科研院所,运用其专业实验室、技术设备参与固体废物污染防治的科研工作,为固体废物监管提供科技支撑。

(九) 加快完善相关法律法规

“固废法”出台已近22年,离上一次修订也有13年了。“固废法”的实施对防治固体废物污染环境,保障人体健康,维护生态安全,发挥了重要作用。但也要看到,“固废法”也存在与实际情况不适应、同其他法律不协调等问题。特别是党的十八大以来,党中央对推进生态文明法制建设进行了新部署,全国人大常委会加强环境保护领域立法,确立了很多新的法律制度和法律规范,这些都对完善“固废法”及相关法律提出了迫切要求。建议尽快启动“固废法”修订工作,统筹清洁生产促进法、循环经济促进法和“固废法”修改,共同推进固体废物“减量化、资源化、无害化”。同时,国务院要抓紧制定完善配套法规,有条件的地方要制定地方性法规,为加强固体废物污染防治提供强有力的法律保障。

建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计。固体废物污染防治,事关人民群众身体健康,事关经济社会发展全局,是全面推进环境保护工作,推进生态文明建设的重要内容。要深入贯彻实施“固废法”,推动解决工作中存在的重点问题、难点问题和关键问题,保证法律制度的全面正确有效实施。我们要认真学习、全面贯彻党的十九大精神特别是习近平新时代中国特色社会主义思想,牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,自觉增强道路自信、理论自信、制度自信、文化自信,始终在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,贯彻落实好党中央关于生态文明建设和环境保护的各项决策部署,坚持节约资源和保护环境的基本国策,牢固树立和践行绿色发展理念,推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局,为建设美丽中国,决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦、实现人民对美好生活的向往而努力奋斗! 



11月2日，十二届全国人大常委会第三十次会议举行联组会，审议全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》实施情况的报告并进行专题询问。全国人大常委会委员长张德江主持会议。摄影/中新社记者 杜洋

打赢固体废物污染防治攻坚战

——全国人大常委会专题询问侧记

文 / 本刊记者 于浩

11月2日下午，十二届全国人大常委会第三十次会议在北京人民大会堂东大厅举行联组会议，结合审议全国人大常委会执法检查组关于检查固体废物污染环境防治法实施情况的报告进行专题询问。

“习近平总书记在十九大报告中指出，建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计，强调要加强固体废弃物和垃圾处置。我们要深入学习、深刻领会、认真贯彻党的十九大精神，树立和践行

绿水青山就是金山银山的理念，全面贯彻实施固体废物污染环境防治法，着力解决突出环境问题，坚决打赢污染防治攻坚战，加快推进绿色发展，推动形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局，更好满足人民日益增长的优美生态环境需要。”全国人大常委会委员长张德江开门见山，把这次专题询问的重要性和严肃性传达给常委会组成人员和到场的政府部门应询人。

张德江委员长强调，要高度重视固

体废物治理，统筹协调固体废物污染环境防治法与相关法律、法规、政策措施的有效实施，促进生态环境整体改善；要把防治固体废物污染作为实现绿色发展的有力抓手，促进形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式；要落实最严格的生态环境保护制度，不断提高污染防治工作法治化科学化全面化水平。

张德江委员长在主持专题询问过程中适时对询问、应答作出点评，让与

会人员近距离感受到委员长认真贯彻党的十九大精神,心系百姓、求真务实的工作作风。全国人大常委会副委员长李建国、王胜俊、陈昌智、严隽琪、王晨、沈跃跃、吉炳轩、张平、向巴平措、艾力更·依明巴海、万鄂湘、张宝文、陈竺出席会议。国务委员王勇和有关部门负责人到会应询。

国务院:把固体废物污染防治摆在更加重要的位置

“当前我国固体废物污染防治存在很多亟待解决的突出问题,国务院将采取哪些措施,依法打好这场固体废物污染防治的攻坚战?”全国人大常委会环境与资源保护委员会委员蒲长城率先发问。

“国务院及有关部门和各级政府,以推进供给侧结构性改革为主线,推动传统产业改造升级,加快淘汰固体废物产生量大、危害性高的落后工艺和设备。大力发展循环经济,实现生产系统和生活系统的循环链接,促进固体废物高效利用,变废为宝、化害为利。加快建立固体废物排污许可制度,从根本上形成对企业固体废物减量化、资源化、无害化的硬约束。切实从生态环境的系统性、整体性出发,把固体废物污染防治摆在更加重要的位置,在政策支持、资金保障、技术研发等方面持续发力,不断推动生态环境质量总体改善。扎实推进生活垃圾分类工作,加大畜禽规模养殖污染防治,持续不懈狠抓危险废物全过程管理,坚定不移改革固体废物进口制度,下决心清理整顿国内再生资源回收利用行业,加大力度推动包装垃圾源头减量。以中央环境保护督察为重要抓手,适时开展督察‘回头看’,持续加强对各级政府固体废物监管责任落实情况的监督。进一步完善环境保护行政执法与刑事司法联动机制,保持严厉打击环境违法行为的高压态势。以推行垃圾分类为突破口,引导公众将环保意识转化为自觉行动。灵活运用财政、税收等

经济手段,引导社会资本进入固体废物处理领域,不断壮大第三方治理市场。继续做好相关法律法规的宣传报道和深度解读,加大舆论引导和信息公开力度,积极回应社会关切,形成人人、事事、时时崇尚生态环境保护的良好氛围。”国务委员王勇说。

“可以不可以按照大气、水污染防治定期公布结果的模式,建立一套固体废物处理的指标体系?”蒲长城追问道。

“蒲委员的建议非常好,会后环保部将会同有关部门深入研究,争取研究制定出一套严格的指标体系,来指导推动各地、各方面去贯彻落实固体废物污染防治工作。”环境保护部部长李干杰给出明确回答。

防控高危废物风险,优化处置能力

全国人大常委会委员许振超一口气儿提了两个问题:“采取哪些措施提高危险废物处置能力、强化危险废物转移监管、防控环境风险?如何提高工业固体废物资源综合利用水平、推动工业固体废物的资源化和减量化?”

“我来回答第一个问题。”环境保护部部长李干杰主动请缨。他说:“目前正在筹备启动第二次全国污染源普查,推进建立环保信息公开平台,要求企业公开危险废物相关信息,联合公安机关继续严厉打击涉危险废物违法犯罪行为,确立涉危险废物企业环境信用评价的法律制度,将涉危险废物企业环境违法信息计入社会诚信档案,并向社会公开。下一步将修订相关部门规章,增加部门监管职责。建立健全统一监测监察执法体制,持续推进排污许可制度改革。明确固体废物产生单位一律纳入排污许可,现已完成火电和造纸两个行业的改革。结合省以下环保机构的监测、监察执法的垂直管理制度改革,建立一个全过程、全方位、全领域的监管体系。”

工业和信息化部部长苗圩把第二个问题接了过来。他表示,工信部将深入实施绿色制造,加快工业绿色发展。针对钢铁、有色、化工等工业固体废物产生量大的重点行业,积极推行清洁生产。加强技术创新应用,提升综合利用水平。着力解决一些关键技术突破和产业化发展的问题。培育龙头企业,壮大综合利用产业。发布符合行业规范条件的企业名单,积极培育行业骨干企业,继续支持和推动一些地区建设工业资源综合利用产业基地,形成一批优势突出、产业链完善、创新能力强、示范引领作用显著的产业集聚区,促进产业规范化、规模化、绿色发展。加强政策支持,营造良好的发展环境,加大投入力度,大力支持传统产业改造升级、资源综合利用等项目。

生活垃圾强制分类确定46个试点地区

我国生活垃圾分类已经探索多年,但垃圾分类、减量还未取得突破性进展。全国不少城市的生活垃圾处理设施处于满负荷或超负荷状态,“垃圾围城”现象比较突出。大量建筑垃圾没有固定消纳场所,存在无序滥倒现象。

如何统筹城乡生活垃圾处理是全国人大常委会委员张兴凯关注的问题,“一些地方垃圾‘上山下乡’,农村成为垃圾聚集地,垃圾处理设施严重不足。下一步有什么总体考虑和具体措施?”

“我们将进一步加强生活垃圾处理设施的建设,逐步使生活垃圾处理率达到100%。目前初步考虑提高生活垃圾焚烧处理比例,争取到2020年达到50%。开展对现有设施的集中整治,加快农村生活垃圾的处理,力争到2020年90%的农村生活垃圾能够得到处理。强化执法监察,特别是加大对违法违规倾倒垃圾的打击力度。下一步将抓好机关、学校、医院率先推进垃圾分类,推进建设100个农村生活垃圾分类和资源

化利用的示范县,持续开展宣传教育,培养全民垃圾分类的意识。”住房城乡建设部部长王蒙徽说。

发展改革委主任何立峰补充道:“我们将重点督促已确定的46个生活垃圾强制分类城市、国家生态文明试验区和各地新城新区,率先做好垃圾分类,发挥引领带动作用。同时总结各地方、各部门的典型经验,通过多种形式加以推广,以推动生活垃圾分类制度落到实处、取得实效。”

到2020年,农业废弃物资源化利用取得长足发展

“农业废弃物处理和资源化利用存在诸多问题和困难,成为农业面源污染和农村环境等问题的重要源头。”全国人大环境与资源保护委员会委员杨庚宇提问:“政府将采取哪些有效措施,进一步提高农业废弃物无害化处理和资源化利用率?”

“当前,制约农业废弃物资源化利用的主要问题有四个:一是认识不到位,需要转变农业发展方式,适应绿色发展要求。二是治理投入不足,特别是政府、农民和社会如何分担治理成本。三是生产者主体责任不落实。四是管理不到位,技术支撑还不够有力。”农业部副部长韩长赋坦言。

韩长赋说,下一步将着力推进畜禽粪污资源化利用,推进500个畜牧大县畜禽粪污资源化,推进100个县果菜茶有机肥替代化肥。鼓励地方政府利用中央财政农机购置补贴资金,力争到2020年基本解决大规模畜禽养殖场粪污处理和资源化问题。以东北地区玉米主产区为重点,大力推进秸秆综合利用,力争到2020年东北地区秸秆综合利用率由目前的67%提高到80%以上。以西北为重点区域,建设农膜回收示范县,力争到2020年农膜回收率达80%以上。严厉打击非法经营、屠宰、加工病死畜禽的违法行为。到2020年,全面实现规模养殖病死畜禽无害化处理。

遏制快递产品过度包装,推动绿色包装

当前,产品过度包装现象仍未得到有效遏制。与此同时,快递包装大量增加,成为当前固体废物增量的重要源头。在审议报告时,很多常委会组成人员都关注到这一新问题。针对大家的关注,全国人大常委会委员郎胜提问:政府有关部门将采取哪些措施,推动包装垃圾源头减量?废弃电子产品等如何回收利用?

“快递业是近年快速发展的一种新业态,由于相关管理措施不及时、不到位,出现了包装废弃物激增和环境治理方面的突出问题。这都是发展过程中出现的新问题。”发展改革委主任何立峰说,发改委正在协调起草《关于推广标准托盘,发展单元化物流的意见》,准备会同相关部门研究调整“限塑令”,研究在电商、快递、外卖等行业率先制定限制一系列不可降解塑料包装使用的相关实施方案。对于废弃电器电子产品处置,正在研究起草“互联网+资源循环”行动方案,建立信息化回收网络平台。研究完善基金征收补贴方式和标准,进一步完善基金的征收和补贴方式,发挥基金对行业发展的促进作用等。

“有时候购买一件几块钱的小商品,包装就需要几块钱,浪费非常大。针对这个问题,今年‘双11’,一些电商企业推出了共享快递盒,将在13个城市投入使用。共享快递盒可以重复使用1千次,单次成本不到一分钱,不仅节约物流成本,更重要的是能够保护环境和节约资源。”商务部部长钟山说,我们鼓励电商、物流快递企业利用配送渠道回收利用废弃的包装物。推广使用新型电商物流包装技术和材料,促进包装减量化和可循环使用。推广使用绿色物流设备和绿色包装,推进物流设施设备的循环共用,创新绿色物流运作模式,提高能源资源的使用效率。

正在制定全国统一的城镇垃圾处理费征收使用管理办法

“城市生活垃圾如何收费?医疗废物处理如何监管?”全国人大常委会委员何晔晖关心的问题,同样是社会舆论关注的热点。

财政部副部长张少春表示,现行生活垃圾收费制度对促进垃圾处理处置起到了一定作用,但同时存在一些问题。财政部正在会同有关部门研究制定全国统一的城镇垃圾处理费征收使用管理办法,拟从制度上增强收费的强制性和规范性。明确收费性质,将垃圾处理收费作为行政事业性收费来管理,由城市住建部门征收。探索完善收费方式,将垃圾处理费与水费、燃气费和其他收费合并收取。建立生活垃圾处理事项公开、公示制度,接受社会监督,并强化收费主体的法律责任,遏制乱收费现象。

“目前医疗废物处理主要存在医疗废物集中处置能力不足,医疗废物处置成本比较高,较大医疗机构内部垃圾分类管理需要进一步加强等问题。”卫生计生委主任李斌简要解释了医疗废物处置的难点,同时表示将着力解决基层医疗机构医疗废物收集、转运、处置困难的问题。加大监管力度,将医疗废物的管理、依法处置纳入到对医疗机构的评审评价和绩效考核中,严肃查处违规行为。落实好医院垃圾分类处理措施,从源头上减少废物的产生和存量。

在三个多小时的专题询问中,先后有四位常委会委员和两位专委会委员分别就如何提高危险废物处置能力、“垃圾围城”困境如何破解、快递包装等固体废物新来源如何减量、医疗废物处置怎么才能更科学等方面提出询问,国务院有关部门负责人坦诚回应、提出具体措施。在一问一答中,生动诠释出人民代表大会制度“寓监督于支持,寓支持于监督”的深刻内涵,也体现出“心往一处想,劲往一处使”才能更好、更快地实现人民对美好生活向往的奋斗目标。★

“把脉”固体废物污染防治的痛点

文 / 本刊记者 于浩

11月2日上午,十二届全国人大常委会第三十次会议分组审议了全国人大常委会执法检查组关于检查固体废物污染环境防治法实施情况的报告。

常委会组成人员和列席会议同志不仅就社会关注的焦点问题,如危险废物、工业固体废物、城乡生活垃圾、农业废弃物等亟待解决的突出问题提出意见,而且对尚未引起重视的一些问题,如固体废物污染环境防治法的宣传尚未深入人心、新业态产生的垃圾快速增长等提出建议。

固体废物污染环境防治法宣传仍未深入人心

党的十九大报告把坚持人与自然和谐共生确定为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一,强调必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,坚持节约资源和保护环境的基本国策,像对待生命一样对待生态环境。十二届全国人大常委会深入贯彻落实以习近平同志为核心的党中央决策部署,坚持把加强环境保护和生态文明建设作为履职尽责的重点方向,从立法和监督两个方面持续发力,积极推进生态文明建设法治化、制度化。

从对全国10个省、区、市进行执法检查了解到的情况看,检查组发现,“绿水青山就是金山银山”的理念在一些领导干部意识中仍需进一步强化。“造成固体废物污染除了其他原因外,还有一个重要原因就是有的干部政绩观以GDP为中心,就会出现‘污染的GDP’,甚至‘带血的GDP’。抓固体废物污染防治不能仅就污染本身抓污



11月2日上午,十二届全国人大常委会第三十次会议举行分组会,审议全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》实施情况的报告。图为分组会会场。摄影/马冬潇

染,同时还要抓干部的教育,建立成套的制度体系、考核指标监督体系。”全国人大常委会委员李慎明说。

“过去有个顺口溜:老大难、老大难,老大重视就不难。我在重庆检查网络安全法实施情况时,有个区长在座谈会上开头这样说:网络安全法我没有学,知道你们要来检查,在“十一”期间看了两遍,才知道有个网络安全法。”全国人大常委会委员邓昌友认为,领导干部不学法、不用法,现在仍是一个非常严重的问题。这个问题不解决,不仅是固体废物污染环境防治法难以落实,各种法律的落实都很成问题。因此,对这件事需要高度重视,采取切实管用的措施,使各级领导干部依法治国的观念真正牢固树立起来,把学法用法、一切依法办事的意识真正树立起来。

“近些年,大家对法律有一个共识,

就是法律的生命在于执行。但现实情况是,有些人对这部法律的存在和执行认识不足,甚至都不知道这部法律的存在。”列席会议的全国人大代表李大进指出,这个“认识不足”的重要原因是对这部法律执行得不够。他说,为什么道路交通安全法规能够深入人心?就是因为执法的力度大。为什么婚姻法能够家喻户晓?因为它和人民生活息息相关。固体废物污染环境防治法虽然也与人民生活息息相关,但由于执法力度不够,出现了那样那样的空白。到目前为止,因违反固体废物污染环境防治法而给予处罚和判决的典型案例几乎没有,也没有在全社会强化这方面的宣传,导致人们对垃圾或者其他固体废物已经和将要给全社会带来的危害认识不足。李大进建议找到一些典型案例,有针对性、有价值地进行宣传,教育全社会,提高公民对这部法律的认知,使大家自觉遵守。

新业态产生的垃圾引起关注

固体废物有多种,就其主要分类来说,可分为“新三样”和“老三样”。“老三样”是生活垃圾、建筑垃圾、农业和工商业产生的生产垃圾。“新三样”是废弃的电子产品、报废汽车、毁坏的共享单车。“新三样”随着经济社会发展出现,是发展中的新垃圾。

“例如,现在电子产品更新换代快,新一代电子产品出现后,老一代电子产品就要废弃。我国许多城市都有汽车坟场,报废车辆堆在那里,等待拆解。这些报废车辆,处理好了,是一笔财富;处理不好,就是污染环境和土壤的祸害。再比如,这几年兴起的共享单车,是利民、便民、缓解城市交通压力和改善环境的好事,但也有不少被毁坏的共享单车成了垃圾,只好找个地方堆放起来。”全国人大常委会副委员长吉炳轩认为,对于“新三样”的电子垃圾、汽车垃圾和共享单车垃圾,关键在于要有部门来抓,而不要等问题成堆了再去处理。

“我去年参加中央环境督察组工作时发现一个问题,生活垃圾里的电池,搞不清是应该集中处理还是分散扔掉。有人说应该集中,越集中影响越大;有人说应该集中,否则没有地方回收。再比如,有的电动车是铅酸电池,污染很严重,更换起来很麻烦。所以大小电池,尤其是生活常用的,到底是不是有害?是否需要回收?怎么回收?应该给群众一个明确说法。”全国人大常委会委员马駁说。

全国人大代表阿不都拉·阿巴斯也与马駁委员有相同的疑虑。他说:“我在网上看到的资料显示,一个5号电池掉到土壤中,能让50平方公分的土壤30至40年不生长作物。我们今年8月去山西,那里一个好现象是所有出租车已变成充电汽车,这种车目前对环境保护有很大的推动作用,但是电动车的电池报废了怎么处理?一个5号电池的影响就这么大,一个蓄电池危害会有多大?马駁委员说到电池回收问题,有人自觉回收,有人随便扔掉。

如果卖出一个电池三块钱,在买新电池时可以退回一块钱,这样就肯定能做到旧电池基本都得到回收。”

“正规电动汽车生产商,电池回收可以做到联网,大体上有一个处理制度。但现在电动车遍地开花,两个轮子、三个轮子、四个轮子的都有。生产这些车是工商许可还是质检许可、工信许可?谁来负责这些垃圾的处理?现在路上的这些电动车是怎么出来的?希望政府有关部门关注这个问题,及早对电动车电池制定法规或规章。”全国人大常委会委员信春鹰说,再比如快递垃圾、餐饮外卖垃圾、共享单车和其他共享物质的垃圾,政府部门也要尽早对新形态的垃圾做出预案,防患于未然,不要等到问题成堆后再从头清理。比如快递垃圾,我一直不明白为什么由交通部门管理?快递垃圾的起点和终点都不在交通部门,怎么管?快递垃圾不是交通运输的问题,是怎么让它少产生和产生之后怎么处理、怎么控制的问题。餐饮外卖产生大量的塑料餐盒和厨余垃圾混在一起,没有人管。最近看到有的地方由环保组织起诉外卖公司,外卖公司说它只是平台,应该由餐饮企业处理这些垃圾。如果有关部门不及时采取措施,就会形成报告中讲的“企业牟利、群众受害、政府买单”的问题。

“过去,农村也好,城市也好,采购一些蔬菜水果,都是拿着一个竹篮子去买,但现在是大袋子套小袋子,回家一收拾,半垃圾桶都是包装袋。”全国人大常委委员郭风莲建议,在适当的时候启动制定包装法,通过立法加以治理。

生活垃圾分类还需进一步加强

随着我国城镇化的快速推进,城市确实让生活更美好。但随着城市生活垃圾的快速增长,“垃圾围城”正影响人民群众对环境的第一观感。这个问题的出现,有公众参与分类意识薄弱的原因,一些居民区垃圾分类设施形同虚设,基本上还是“混合倾倒、混合清运、混合

堆放、混合处理”的状况;也有垃圾焚烧、填埋设施在布局和选址上普遍遭遇“邻避”困境等的原因。

“三十年前,我在国外生活了几个地方,这些地方的居民自己把垃圾分类后放在社区楼下或者相应的地方,给我留下非常深刻的印象。但直到现在,我们国家垃圾分类的效果还不是很明显。我特别留心过,大部分生活垃圾分类工作示范单位的垃圾分类,实际上做的并不好。有两个方面原因:一方面是目前社区居民基本上没有真正按照垃圾分类去投放;另一方面是垃圾收集车没有按分类垃圾进行收集。”全国人大常委委员侯义斌说。

“我离开曾经住过的地方有20多年了,回去一看垃圾收集还是老样子。现在住的地方是2005年住进去的,刚住进去的时候垃圾收集是什么样子,现在还是什么样子。我们在垃圾分类处理工作上确实有很大差距。”全国人大环境与资源保护委员会副主任委员王云龙说,城市生活垃圾与老百姓的关系最密切,对生活环境影响也最直接,家家户户都会涉及。这件事也和别的事不同,家家户户都有垃圾,所以没有群众的积极参与是不行的。培养城市垃圾分类的意识,要从小抓起,人人做起。

“现在城市生活垃圾的处理方式主要是填埋,但这会造成地下水的污染。如果对生活垃圾进行焚烧,塑料燃烧不充分,达不到700度,就会在空气中产生二噁英,二噁英又强烈致癌,造成附近居民的‘邻避效应’,反对修建垃圾焚烧电厂。这怨不得老百姓,关键是我们的垃圾分类没有处理好。”全国人大常委委员彭森说,我们要从基础性的工作开始做起,学习国际经验,加强对儿童、老人的教育,从家庭中最主要的成员做起,这样才能把垃圾分类的工作做起来。习近平总书记多次强调“绿水青山就是金山银山”的理念。人民群众对美好生活的向往,不仅是富起来,而且是生态要好起来。☑

“全链条”监督，人大工作的新探索

文 / 本刊记者 于浩



11月2日，十二届全国人大常委会第三十次会议举行联组会议，审议全国人大常委会执法检查组关于检查固体废物污染环境防治法实施情况的报告并进行专题询问。全国人大常委会委员长张德江主持会议。摄影/中新社记者 杜洋

11月2日，十二届全国人大常委会第三十次会议在北京人民大会堂东大厅举行联组会议，结合审议全国人大常委会执法检查组关于检查固体废物污染环境防治法实施情况的报告进行专题询问。这是本届全国人大常委会召开的第十五次专题询问，既是典范之作，亦是收官之问。

“寓监督于支持，寓支持于监督。”全国人大常委会牢牢把握监督“一府两院”这一深刻内涵。正如这次固体废物污染环境防治法的执法检查 and 专题询问，充分体现了全国人大常委会对环保工作的高度重视、关心、支持。

“全链条”模式开创人大监督工作新局

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视人大制度和人大工作。

本届全国人大常委会以时不我待的历史担当，勇毅笃行的政治自觉，锐意进取的工作风范，在监督工作中综合运用多种监督手段，为我们提供了一个又一个“全链条”监督的实践范本。

我们注意到，2015年，张德江委员长亲自担任全国人大常委会职业教育法执法检查组组长，主持召开执法检查组第一次全体会议听取国务院主管部门的汇报，主持召开执法检查组第二次全体会议研究讨论执法检查报告，带领执法检查小组先后赴两省深入开展调查研究，作为执法检查组组长向常委会会议作执法检查报告，主持召开常委会联组会议进行专题询问。

2016年，张德江委员长再次亲任食品安全法执法检查组组长，带队赴湖北省、内蒙古自治区进行实地检查；亲自主持召开执法检查组两次全体会议；亲

自向常委会会议报告执法检查情况……

经过两年的实践，全国人大常委会不断深化对执法检查工作的认识，探索形成了包括六个环节的执法检查工作流程。一是选好执法检查题目，重点抓住经济社会发展中亟须解决、人民群众普遍关心的突出问题，检查相关法律法规的实施情况。二是搞好执法检查组织工作，由委员长、副委员长担任执法检查组组长，带队赴地方开展检查；坚持常委会直接检查与委托地方人大开展检查相结合，扩大执法检查的覆盖面；注重深入基层了解实际情况，把问题找准、把症结查清。三是全面报告执法检查情况，提出务实有效的建议，使执法检查报告成为解决问题、完善制度的重要依据。四是认真进行审议，常委会组成人员充分发表意见、集思广益；同时选择部分执法检查项目，结合审议开展专题询问，国务院

及其有关部门负责同志到会听取意见、回答询问。五是推动改进实际工作,督促“一府两院”认真研究处理常委会执法检查报告和审议意见,切实解决突出矛盾和问题;有关专门委员会进行跟踪监督。六是要求“一府两院”报告整改落实情况,常委会根据实际情况安排进行审议。

这六个环节组成了对法律实施情况的“全链条”监督工作流程,打出了一套环环相扣、步步为营的“组合拳”,为人大监督工作提供了全要素、全流程监督的范本,成为人大监督工作的新标尺。

“百尺竿头,更进一步。”今年,全国人大常委会对固体废物污染环境防治法实施情况开展执法检查时,在复刻原有的六个环节基础上,对检查的方式进行再深化。比如,检查组采取定点检查与随机抽查相结合的方式,深入到一线。再比如,通过新闻媒体开展网上问卷调查,征求社会各界对执法检查的意见和建议。

十二届全国人大常委会委员、全国人大环资委主任委员陆浩感受特别深刻。“这次参加执法检查,既了解了固体废物污染环境防治法在执行过程中的问题,同时又是一个深受教育的过程。跟随委员长出去检查,几乎每天都不会按时吃饭、休息,日程安排得非常紧凑。昨天委员长亲自作报告,今天又亲临分组会议审议听取意见,说明领导高度重视。全国人大常委会深入贯彻落实以习近平同志为核心的党中央决策部署,坚持把环境保护和生态文明建设作为履职尽责的重点方向,从立法和监督两个方面持续发力,积极推进生态文明建设的法治化和制度化。本届以来,抓住重点问题不放,这是贯彻中央决策部署的具体行动,感受非常深刻。”

“这次固体废物污染环境防治法执法检查,牢牢把握当前发展的阶段性特征和人民对美好生活向往中的所想、所思、所盼。这次我们人大敢啃这根硬骨头,委员长以上率下,身先士卒,不仅召开若干次专门会议,而且直奔现场听取

方方面面的意见,把问题统统揭露出来。这充分说明在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,全国人大常委会党组树立‘四个意识’从委员长带头做起,指向哪里,工作就落实到哪里。对固体废物污染环境防治法的执法检查是今后全国人大,包括各级人大执法检查的范本。”刚刚来全国人大工作一年多的全国人大农委副主任委员徐守盛在列席分组审议会议时的发言,得到一致认同。

专题询问,问出人大权威、监督实效

“我先站起来发自内心地给大家敬礼!一方面是向国徽敬礼,向人民敬礼!另一方面是向全国人大常委会委员长、各位副委员长、各位委员敬礼!”在对固体废物污染环境防治法实施情况的报告进行专题询问时,环境保护部部长李干杰这一举动,引来全场热烈掌声。正如张德江委员长所讲,政府部门负责同志对专题询问的重视,是对头上国徽和心中人民的敬畏。

李干杰接下来的一席话更是体现出专题询问在其心中的地位。“保护环境,环境保护部门责无旁贷,但是光靠环境保护部门是不行的,要靠大家,各个部门、全社会都行动起来。我们特别期待,特别恳请全国人大常委会今后多开展环境保护方面法律的执法检查、专题询问,把各方面积极性调动起来,我们一定配合好、落实好。”

为什么会出现这样融洽而热烈的场面,而不是一场“唇枪舌剑”?因为,人大监督工作的实效,最终要体现在“一府两院”的工作中,要看“一府两院”重视得如何、落实得如何、改进得如何。人大的监督不仅仅是监督,还体现支持,不是越对立越好,而是合力越大越好。

2013年8月29日,十二届全国人大常委会第四次会议进行专题询问,因首次由委员长主持询问而引人注目。对于专题询问,张德江委员长提出,“全国人大常委会要进一步深入研究完善专题询问的组织工作,增强问答的互动性,加大

询问工作的透明度,扩大人大代表对专题询问的参与,从而提高专题询问的实效,推动有关部门改进工作。”

2017年11月,对固体废物污染环境防治法实施情况的报告进行专题询问成为十二届全国人大常委会的收官之问,张德江委员长又一次亲自主持。

五年来的十五场专题询问,张德江委员长率先垂范,推动提高专题询问质量。与此同时,“一府两院”的领导同志、部门主要负责同志高度重视,积极作为,认真负责地出席全国人大常委会会议,客观真实地报告工作、说明情况,深入细致地听取意见,严肃认真地做出表态承诺。比如,2015年上半年,国务院副总理刘延东先后出席职业教育法执法检查组全体会议、十二届全国人大常委会第十五次会议职业教育法实施情况专题询问。2015年8月29日,国务院副总理汪洋和国务院有关部委负责人参加关于水污染防治法执法检查报告的专题询问……

从委员长亲自主持专题询问,到国务院副总理到会应询;从增加追问、点评环节,到注重问答间的良性互动;从精心确定选题,做好问前功课,到加强跟踪监督,推动问题解决;从充分挖掘现有的制度资源,到不断完善专题询问的制度设计……通过一系列不断摸索改进,问答双方呈现出良性互动,人大之问真正问出了权威,问出了实效。

未来的五年,人大监督工作仍有巨大潜力可挖。比如,今年年初,全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨在出席全国人大教科文卫委员会第三十八次会议,听取科技部关于落实全国人大常委会检查促进科技成果转化法实施情况的报告及审议意见有关情况的汇报后不久,便率调研组到湖北进行跟踪调研。再比如,在道路交通安全法执法检查过程中,执法检查组不预先安排日程,不提前通知有关部门,直接赴基层进行执法检查……诸如这些探索实践,都可能在未来的执法检查工作中进行完善并常态化。✘

加强人民当家作主制度保障

文 / 沈春耀



全国人大常委会委员、全国人大常委会法制工作委员会主任沈春耀。摄影 / 马冬潇

习近平总书记所作的党的十九大报告是新时代坚持和发展中国特色社会主义的政治宣言和行动纲领,强调要坚持人民主体地位,健全人民当家作主制度体系,加强人民当家作主制度保障。认真学习领会、全面贯彻落实以习近平同志为核心的党中央关于人民当家作主的新部署新要求新举措,对于在新时代条件下发展社会主义民主政治、依靠人民创造历史伟业,具有重要意义。

一、实现人民当家作主是共产党人矢志不渝的初心和历史使命

争取和实行民主,是无产阶级革命的基本主张。《共产党宣言》明确指出:“工人革命的第一步就是使无产阶级上升为统治阶级,争得民主。”“过去的一切运动都是少数人的,或者为少数人谋利益的运动。无产阶级的运动是绝大多数人的,为绝大多数人谋利益的独立的运

动。”这就从无产阶级革命运动的一般规律上阐明了建立新型民主国家是实现人类进步事业的直接目的和重要途径。

中国共产党从成立之日起就以实现人民当家作主为己任,团结带领中国人民进行长期不懈奋斗。我们党领导的新民主主义革命,目的就是反对和推翻帝国主义、封建主义、官僚资本主义的统治,争取民族独立和人民自由幸福,实现人民当家作主。1949年新中国的成立,标志着中国政治实现了向人民民主的伟大跨越,开辟了中国人民当家作主的历史新纪元。

新中国成立后,为了保障人民当家作主,维护最广大人民根本利益,我们党在国家生活各个领域进行全面实践和探索,取得了显著成就。后来,由于“左”的指导思想的影响,特别是“文化大革命”期间,推行所谓“大民主”,致使党和人民事业遭受严重破坏和损失,

人民当家作主权利受到恣意侵犯和践踏。1978年12月,党的十一届三中全会实现指导思想上的拨乱反正,开启改革开放历史新时期。改革开放近40年来,在党的领导下,我国社会主义民主政治建设取得历史性成就,成功开辟、拓展和坚持了中国特色社会主义政治发展道路,社会主义民主政治展现出巨大的优越性。

根据我国国家制度的理论基础、制度构建和成功实践,人民当家作主的核心要义是:第一,国家一切权力属于人民,体现在国家根本性质(即国体)上,就是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家;体现在国家政权组织形式(即政体)上,就是人民通过各级人民代表大会行使国家权力。第二,国家建立健全法律制度和体制机制,保证人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务。第三,一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持,经常保持同人民的密切联系,倾听人民的意见和建议,接受人民的监督,努力为人民服务。第四,国家制定实施的法律法规和方针政策,必须体现人民意志、尊重人民意愿、得到人民拥护,维护最广大人民根本利益。第五,国家各方面事业和各方面工作,必须坚持以人民为中心的发展思想,不断满足人民日益增长的美好生活需要,促进人的全面发展。

二、人民当家作主必须制度化、法律化

通过何种方式、何种途径才能有效实现人民当家作主,这是一个需要认真

研究和解决的重大问题。特别是对于中国这样一个历史悠久、人口众多、经济文化落后、发展不平衡不充分的大国，保证和发展人民当家作主，更是一个前所未有的历史性课题。

在我国60多年民主政治发展历程中，由于众所周知的原因，我们一度走过很大的弯路，严重偏离了正确的方向和轨道。党的十一届三中全会实现了历史性转折，确立了发展社会主义民主、健全社会主义法制的基本方针。邓小平同志明确指出：“为了保障人民民主，必须加强法制。必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”从制度上保障和发展人民民主，这是我们党对社会主义民主政治建设规律认识的一个重大转变，对于发展社会主义民主政治具有十分重要的意义。

制度化的关键是法治化，制度建设重点是法治建设。1997年，党的十五大明确提出，实行依法治国，建设社会主义法治国家。依法治国，就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务，保证国家各项工作都依法进行，不断推进社会主义民主政治法治化。

人民是历史的创造者。实行人民当家作主的民主政治制度，坚持和贯彻了唯物史观的根本立场，体现为两个方面基本功能：一是保证和发展人民当家作主，健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督，保障人民权利和利益；二是广泛动员和有效组织全体人民以国家主人翁的地位投身社会主义建设，充分调动人民积极性、主动性、创造性，坚定地朝着实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴的宏伟目标前进。这两个方面紧密联系、相互促进，是一个不断发展的历史过程。

以人民当家作主为本质特征的当代中国社会主义民主政治，通过一系列行之有效的制度安排和活动规范，实现了形式民主与实质民主相统一、程序民主与实体民主相结合、选举民主与协商民主相促进，是维护人民根本利益的最广泛、最真实、最管用的民主。发展社会主义民主政治就是要体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力，用制度体系保证人民当家作主。

三、深刻认识根本政治制度安排的重大意义

党的十九大报告明确提出：“人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排，必须长期坚持、不断完善。”这是一个主旨鲜明、意义深刻、内涵丰富的重大论断，丰富和发展了马克思主义国家和法的理论，对于深化认识和准确把握人民代表大会制度这一根本政治制度具有重要意义。

（一）发展社会主义民主政治，关键是坚持“三者有机统一”。习近平总书记指出：“在中国，发展社会主义民主政治，保证人民当家作主，保证国家政治生活既充满活力又安定有序，关键是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。”党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证，人民当家作主是社会主义民主政治的本质特征，依法治国是党领导人民治理国家的基本方式，三者统一于我国社会主义民主政治伟大实践，这已经成为当代中国政治制度和政治过程最鲜明的特征、最显著的优势。

党的领导、人民当家作主、依法治国是一个相辅相成的有机整体。任何把党的领导、人民当家作主、依法治国割裂开来、对立起来或者相互取代的主张和做法，都不符合社会主义民主政治的根本性质、核心理念和实践要求。在我国政治生活中，党是居于领导地位的。坚持“三者有机统一”，最根本的是坚

持党的领导。

（二）坚持“三者有机统一”，必须通过国家根本政治制度推进制度化。制度化、规范化、程序化是社会主义民主政治的根本保障。党总揽全局、协调各方的领导核心作用，人民当家作主的根本性质，依法治国的基本方式，这些方面都需要在国家制度上来作出总体安排和顶层设计，需要通过一系列相应体制机制来运行和保证，需要在一定制度框架和规则范围内来贯彻和实施。

人民代表大会制度作为根本政治制度，包含着一系列紧密联系、相互贯通的重要政治思想和理论原则，包含着一整套构建科学、运转协调的重要政治制度和行为规范。人民代表大会制度为实现党的领导、人民当家作主、依法治国提供了有效可靠的制度载体、实施平台和运行轨道，为实现“三者有机统一”创造了根本制度环境和重要运行条件。同时，坚持“三者有机统一”，为推动人民代表大会制度与时俱进、完善发展确立了根本政治方向和政治遵循。

（三）根本政治制度安排的新定位拓展了人民代表大会制度的时代内涵。习近平总书记强调，坚持和完善人民代表大会制度，要做到“四个必须”，即：必须毫不动摇坚持中国共产党的领导，必须保证和发展人民当家作主，必须全面推进依法治国，必须坚持民主集中制。这就从制度构建和实践要求上，深刻阐明了党的领导、人民当家作主、依法治国和民主集中制的根本性、内在性、一致性和不可或缺性，丰富和拓展了人民代表大会制度的核心内涵、基本特征和本质要求，提升了人民代表大会制度的核心理念。

总结实践经验，着眼于新时代坚持和发展中国特色社会主义，人民代表大会制度的理论和实践需要不断丰富完善，实现与时俱进。对于党的领导、人民当家作主、依法治国和民主集中制，都应当从“根本政治制度安排”上来深化认识和准确把握，它们都构成根本政治



图/视觉中国

制度的内在属性和核心要义。

四、全面贯彻落实加强人民当家作主制度保障的重点任务和推进举措

在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下,坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路,长期坚持、全面贯彻、不断发展人民代表大会制度,是加强人民当家作主制度保障的正确方向和根本途径。党的十九大提出了当前和今后一个时期这方面的重点任务和

推进举措。

(一)支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。没有人民当家作主就没有社会主义,就没有社会主义现代化,就没有中华民族伟大复兴。要坚持人民主体地位,善于通过人民代表大会制度,更好发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用,支持和保证人大依法行使立法权、监督权、决定权、任免权。充分发挥法治在国家治理和社会治理中的重要作用,维护国家法制统一、尊严、权威,加强人权法治保障,保证人民依法享有广泛的权利和自由。要贯彻党的群众路线,密切同人民群众的

联系,倾听人民呼声,回应人民期待,保证人民当家作主落实到国家政治生活和社会生活之中,凝聚起全体人民智慧和力量。

(二)加强宪法实施和监督。完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,通过完备的法律法规推动宪法实施、加强宪法实施、保证宪法实施。推进合宪性审查工作,党中央关于健全宪法解释工作程序的指导性文件已经明确提出“加强合宪性审查”,应当认真贯彻执行。全国人大及其常委会负有监

督宪法实施的法定职责。拟出台的重要政策和重要举措,凡涉及宪法有关规定的,应当事先征求全国人大常委会有关机构意见。做好宪法解释工作,努力实现宪法的稳定性和适应性的统一。加强改进备案审查工作,各类规范性文件都要纳入备案审查范围,实行有件必备、有备必审、有错必纠。

(三)以良法促发展、保障善治。全面依法治国,建设中国特色社会主义法治体系,必须坚持立法先行。要积极适应新形势新要求,发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用,坚持立改废释并举,加强重点领域立法,遵循和把握立法规律,着力提高立法质量,增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性。充分发挥立法的引领和推动作用,坚持在法治下推进改革和在改革中完善法治相统一,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。推进科学立法、民主立法、依法立法,努力使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护,加快形成完备的法律规范体系。

(四)使各级人大及其常委会成为全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关、成为同人民群众保持密切联系的代表机关。一是切实用好宪法法律赋予的监督权,实行正确监督、有效监督,努力做到民有所呼、我有所应。二是依法行使重大事项决定权,认真贯彻执行党中央通过的指导性文件,推进科学决策、民主决策、依法决策。三是依法行使人事任免权,坚持党管干部原则与人大依法行使选举任免权的统一,确保党组织推荐人选经过法定程序成为国家机关领导人员。四是健全人大组织制度和工作制度,完善人大专门委员会设置,优化人大常委会和专门委员会组成人员结构,健全联系人大代表机制,更好发挥人大代表作用。✘

(本文作者为全国人大常委会委员、全国人大常委会法制工作委员会主任)

强化基础研究，助力创新型国家建设

文 / 姚建年

10月18日，中国共产党第十九次全国代表大会隆重召开，这是在全面建成小康社会决胜阶段、中国特色社会主义进入新时代的关键时期召开的一次十分重要的大会。习近平总书记在代表第十八届中央委员会向大会所作的报告中明确提出，要“加快建设创新型国家”。他特别指出：创新是引领发展的第一动力，是建设现代化经济体系的战略支撑。要瞄准世界科技前沿，强化基础研究，实现前瞻性基础研究、引领性原创成果重大突破。

创新兴则国家兴，创新强则国家强，创新久则国家持续强盛。党的十八大作出了实施创新驱动发展战略的重大部署，强调科技创新是提高社会生产力和综合国力的战略支撑，必须摆在国家发展全局的核心位置。习近平总书记强调，“深化科技体制改革，增强科技创新活力，真正把创新驱动发展战略落到实处。”2016年，中共中央、国务院印发《国家创新驱动发展战略纲要》，明确提出我国科技事业发展的目标是，到2020年时使我国进入创新型国家行列，到2030年时使我国进入创新型国家前列，到中华人民共和国成立100年时使我国成为世界科技强国。建设世界科技强国，离不开基础研究的源头供给。强化基础研究，主要应从以下几个方面着手。

一、加大基础研究投入，优化科技投入结构

近年来，我国不断优化财政性科技投入结构，基础研究经费投入持续增长。基础研究投入从2011年的411.8亿元增长到2016年的822.9亿元，增长了接近100%，年均增幅14.8%。但

我们也应该看到，国家在基础研究投入方面还存在着以下一些问题。一是基础研究支出占全国研究与试验发展（以下简称R&D）经费比例较低。2016年全国R&D经费支出15676.7亿元，其中基础研究支出所占比重仅为5.2%，而国际上科技发达国家基础研究投入占R&D投入多在15%到20%之间，即有近五分之一的科技投入都放在基础研究上，与之相比，我们的不足显而易见。二是基础研究投入以中央财政为主，地方财政对基础研究的投入总量较低。根据财政部公开的2016年国家财政支出决算，科学技术科目下基础研究支出569.7亿元，其中中央本级财政支出518.1亿元，地方财政支出51.6亿元，仅占9.1%，地方政府投入有待进一步增长。三是企业对基础研究的投入不足。2016年，我国企业研发投入在全社会研发投入企业经费支出已达12144亿元，占比75.7%，但是据统计，企业研发投入几乎全部用于试验发展，而用于基础研究的投入比例不足3%，远远低于国际先进企业20%以上的投入水平。

针对以上这些问题，国家有关部门应当继续加大基础研究投入，并优化科技投入结构。一是逐步提高基础研究在R&D中的比例。建议在现有基础上，考虑基础研究经费占R&D的比例每年增加一个百分点，到2022年争取达到10%左右。二是通过多种措施引导和鼓励地方财政增加对基础研究的支持。通过中央财政引导，带动地方财政增加基础研究投入，集聚社会资源，优化创新环境，支持基础研究和源头创新。三是完善促进企业进行基础

研究的财税政策，鼓励企业加大基础研究投入。综合运用无偿资助、贷款贴息、风险投资等多种投入方式，积极推动企业集聚科研力量进行基础研究，研发原创成果。对可供转化的基础研究成果，启动国家科技计划成果转化引导基金，综合运用设立创业投资基金、对转化科技成果作出突出贡献的企业给予绩效奖励等方式，积极推动基础研究科技成果转化。

二、充分发挥国家自然科学基金的导向作用

2014年，国务院印发《关于深化中央财政科技计划（专项、基金等）管理改革方案》，明确将中央各部门管理的科技计划（专项、基金等）整合形成五类科技计划（专项、基金等）。国家自然科学基金作为“五大计划”之一，承担着支持基础研究和前沿探索、培养人才和团队、推动学科交叉等重要职责，成为培育源头创新能力的主要战略支撑。作为我国培育源头创新能力的主渠道，通过对我国基础研究发展态势等进行深入战略研究，国家自然科学基金提出了“三个并行”的发展目标：2020年达到总量并行，即学术产出和资源投入总体量与科技发达国家相当，学科体系更加健全，奠定进入创新型国家行列的科学基础；2030年达到贡献并行，即力争中国科学家为世界科学发展作出可与其他科技强国相媲美的里程碑式贡献，形成若干引领全球学术发展的中国学派，助推我国跻身创新型国家前列；2050年达到源头并行，即对世界科学发展有重大原创贡献，为我国建成世界科技创

新强国提供源头支撑。

为着力培育源头创新能力,加强科学前沿探索,更好地为国家其他重要科技计划孕育源头知识、提供成果储备,“十三五”时期,科学基金将统筹实施五项战略任务:一是聚焦科学前沿,加强前瞻部署;二是强化智力支撑,培育科学英才;三是创新仪器研制,强化条件支撑;四是聚焦重大主题,推动交叉融合;五是深化开放合作,推进国际化发展。

在科学基金各类项目的实施过程中,坚持自下而上的自主选题和自上而下的战略引导相结合,鼓励自由探索和服务国家目标相结合,增强资助计划的系统性和协同性。面上项目主要支持自由探索,激励原始创新,促进学科均衡协调可持续发展。重点项目着眼关键前沿,结合战略需求,兼顾学科发展,集成创新资源,孕育重点突破。切实加大对非共识、变革性创新研究的支持力度。鼓励质疑传统、挑战权威,重视可能重塑重要科学或工程概念、催生新范式或新学科、新领域的研究。充分发挥科学部的学术判断作用,建立针对风险高、回报大、探索性强的研究项目的特殊评审和管理机制。

科学基金成立三十多年来,在推动我国自然科学基础研究的发展,促进学科建设,发现、培养优秀科技人才等方面取得了巨大成绩,为创新引领经济社会可持续发展、加快建设创新型国家奠定了坚实的基础。应该说,自然科学基金已经成为引领我国基础研究的一座灯塔。我们也热切期望国家财政能持续加大对科学基金的投入力度,以便于提升科学基金的资助强度和资助率,推动学科体系完善和整体水平提升,优化科研基地布局,促进我国基础研究的不断发展。

三、加大创新人才培养和引进力度

综合国力的竞争,说到底是人

才的竞争,在基础研究领域更是如此。“创新驱动实质上是人才驱动。”习近平总书记提出的这一重要论断,充分反映了中共中央对人才工作的重视。党的十八大以来,我国人才工作高举改革创新大旗,坚持党管人才原则,推进体制机制改革和政策创新,充分激发各类人才的创造活力。习近平总书记强调,我国要建设世界科技强国,关键是要建设一支规模宏大、结构合理、素质优良的创新人才队伍,激发各类人才创新活力和潜力。在新的历史时期,基础研究领域的人才工作,可以着力从以下几个方面入手。

一是继续吸引海外人才回流。2008年12月,中央决定实施引进海外高层次人才的“千人计划”,开始有重点地引进并支持一批海外高层次人才回国(来华)创新创业。截至目前,“千人计划”已分12批引进6000余名高层次人才创新创业人才,在科技创新、技术突破、学科建设、人才培养和高新技术产业发展等方面发挥了积极作用,正成为创新型国家建设的一支重要生力军。目前,一些发达国家正在某些研究领域削减科研预算,我们应该抓住机会,适时加大人才引进力度。2017年5月美国公布的2018财年预算案显示,特朗普政府计划大幅削减科研经费。这无疑为我们引进海外高层次人才降低了难度,同时也为我们指明了可供重点研究关注和考虑合作的机构、领域与方向。

二是不断开拓创新驱动力来源。博士后是高层次科技人才的源头之一,其选题自主探索性较强,具有很好的创新性。同时,博士后在站期间所受干扰较少,是潜心科研、最具创造力的时期。在美国,教授们手下都是一批能干的博士后,而国内教授们手下的主力却仍是博士或硕士研究生,队伍上的差距将带来科研实力的差异。在我国深入推进创新驱动发展战略的大背景下,加强对博士后的支持,使其成为

创新的“新动力”,主要可以从以下几个方面着手。一是吸引海内外最优秀的博士毕业生来华从事博士后研究。一方面要整合国内力量,进一步优化吸引人才的政策,将国外优秀的博士毕业生吸引到中国来从事博士后研究;另一方面,加强国际交流与合作,将博士毕业生或博士有计划地派出至科技强国的知名科研机构从事博士后研究。通过引入和派出的方式,提高博士后的水平和国际化程度,使其在研究期间得到足够的支持。二是切实提高我国博士后研究的待遇和环境。目前博士后研究人才的国际竞争越来越激烈,相比美国、德国、日本等国,我国博士后相关优惠政策仍有较大差距。即使国内出现了博士后与副教授待遇“倒挂”的现象,仍难以吸引国外优秀的博士毕业生来华。因此,建议以中国博士后制度实施30周年为契机,深化博士后制度改革,通过多部门协同共同营造具有国际竞争力的博士后研究环境,尤其是在项目申请时间、待遇等方面要有充分的竞争力,让博士后制度深度服务于创新驱动发展战略。

党的十九大的胜利召开,为我国强化基础研究发展、努力建设创新型国家指明了方向。目前,我国经济发展进入新常态,新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。“十三五”期间,来自经济社会发展和国家安全各领域对源头创新的巨大需求将集中释放。在以习近平同志为核心的党中央的坚强领导下,基础研究作为提升国家源头创新能力最重要的载体,必将不断开拓新的技术领域,创造新的社会需求,成为高新技术发展的重要源头,为我国早日建设成为创新型国家、实现“两个一百年”奋斗目标作出更大的贡献! 

(本文作者为全国人大常委会委员、全国人大教科文卫委员会副主任委员,国家自然科学基金委员会副主任,中国科学院院士)

完善农村集体土地“三权”分置制度

文 / 刘振伟



10月31日上午，十二届全国人大常委会第三十次会议举行第二次全体会议。全国人大农业与农村委员会副主任委员刘振伟作关于农村土地承包法修正案草案的说明。摄影/李杰

党的十九大报告提出，巩固和完善农村基本经营制度，深化农村土地制度改革，完善承包地“三权”分置制度。“三权”分置改革是家庭联产承包责任制后农村改革的重大制度创新，需要在农村土地承包法中尽快予以确认。

在2013年召开的中央农村工作会议上，习近平总书记指出，“要不断探索农村土地集体所有制的有效实现形式，落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权。”在中央全面深化改革领导小组第五次会议上指出，“要在坚持农村土地集体所有的前提下，促使承包权和经营权分离，形成所有权、承包权、经营权三权分置、经营权流转的格局。”“三权”分置从理论和实践丰富了农村双层经营体制的内涵。家庭联产承包责任制主要解决的是调动亿万农民的生产积极性问题，“三权”分置主要解决的是农业规模化、集约化经营及发展现代农业问

题。目前农村已有30%以上的承包农户在流转承包地，流转面积4.79亿亩，占总承包面积的35.1%。

一、集体土地所有权

农村集体土地所有权是经历了土地改革、初级社、高级社、人民公社等发展阶段形成的。我国宪法规定，“农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有。”物权法规定，农村集体土地“属

于本集体成员集体所有”。农村集体经济组织或者村委会代表集体经济组织行使所有权，享有对土地占有、使用、收益和处分的权利。

我国农村集体土地所有权有以下特征：一是集体土地所有权是自然资源产权与国家、集体长期投入产权的结合体，属集体成员共同所有，不能在成员间分割，成员个人不能行使集体土地所有权；二是集体土地所有权除国家依法征收征用外，不能非法买卖；三是集体土地使用权可以依法在集体外转让，单位、个人依法可以占有、使用、经营、收益；四是集体土地依法由村集体经济组织或村委会民主管理（90%以上由村民小组一级的集体经济组织或村民小组行使所有权）。集体所有制同全民所有制一样，是社会主义经济制度的基础。集体土地是集体所有制的重要基础，也是集体经济组织的重要基础。

有观点认为，农村集体土地产权性质不清，土地股份合作治理结构不伦不类，这不符合我国实际。我国农村集体土地所有权及农村集体经济组织治理结构，具有中国特色，符合我国实际。界定农村集体土地所有权权能，没有必要按照西方的产权理论标准削足适履。

在学术界，对集体所有存在“总有论”“合有论”“按份共有论”“法人所有论”等不同理解。“总有”是指，一个团体享有所有权（如日耳曼法中的村落共同体），团体对物享有管理权、处分权，成员对物享有使用权、收益权。如耕地分给家庭使用，森林、牧场、水流等公共用地集体所有，共同使用。有团体成员身份才能继承；无身份不能继承。“合有”（共同共有）是指，多个主体基于共同关系不分份额地享有权利，共同关系存续期间不能请求分割，如夫妻共同共有、家庭财产共同共有、继承财产共同共有、合伙共有。“按份共有”是指，多个主体区分份额地享有权利，可以自由处分其份额，并可自由请求分割。这种制度设计贴近个人所有权。“合有”与“按份共有”的区别在于是否区分份额、是否基于共同关系建立、是否能够自由地请求分割共有财产。

我国法律对集体所有的界定，先后有“劳动群众集体所有”（宪法）、“农民集体所有”和“集体经济组织所有”（民法通则）、“成员集体所有”（物权法）几种提法。完善农村土地承包法律制度，需要与宪法及相关法律衔接好。

农村改革初期，土地承包经营权是按照债权思路设计的，村集体与农户签订承包合同，通过契约明确集体与农户的权利义务。为了防止长期形成的“计划体制”“公社体制”的惯性影响，当时的

政策趋向是防止处于强势地位的集体所有权侵犯处于弱势地位的土地承包经营权。2007年制定的物权法,将土地承包经营权界定为用益物权,集体所有权侵犯承包经营权的问题从法律上得以解决。从实践中出现的新问题看,完善农村土地承包法律制度需把握两个要点:一是立足于坚持集体土地所有权制度,防止集体土地所有权虚置(虚化);二是清晰界定集体土地所有权与土地承包经营权的权利内容,做到权利平衡,不相互挤压。

农村土地承包法将集体土地所有权的权利内容界定为发包权、监督权、管理权及法律、法规规定的其他权利。完善农村土地承包法律制度,需要对集体经济组织在土地发包、流转、用途管制、调整土地收益公平分配等方面的权利再细化。例如,对于长期撂荒、闲置、损毁土地及改变用途等情形,集体经济组织(或村民委员会)有权依法管理;土地被征收、征用后土地收益在农村集体及成员间公平、合理分配;对因特殊情形长期积累形成的人地矛盾突出问题,依法合理调节、平衡成员间的利益关系;土地流转中保障集体经济组织(或村民委员会)的知情权;发包土地避免外部非法干预;等等。

二、土地承包权

土地承包权是承包地流转中从土地承包经营权中分置出来的,农户拥有土地承包权是农村基本经营制度的基础。

土地承包包括家庭承包方式取得和通过招标、拍卖、公开协商等方式取得。对采用家庭承包方式的土地承包权(本文均指家庭承包方式),学界有“身份权”“成员权”“资格权”“期待权”等说法。作为学术研讨,继续研究,修改法律,必须定义明确。从实践看,土地承包权的取得有两个必备条件:一是土地承包经营权人具有本集体经济组织成员资格,二是已经与发包方签订了承包合同,缺

一不可。据此,可以把土地承包权界定为“农村集体经济组织成员依法享有的占有承包地的权利”。完善农村土地承包法律制度,需要对土地承包权的权能、取得、丧失、转让、保护等作出规范。

土地承包权的权利包括:一是承包期限内占有、流转承包地并获得收益的权利;二是承包地被征收、征用获得补偿的权利;三是依法转让承包地获得补偿的权利等。土地承包权可以互换、转让,但须在集体经济组织内进行。互换是为了方便耕作,转让是放弃土地承包权。这两种情形,发包方与新承包方需要重新确定承包关系。

采用家庭承包方式的土地承包经营权与土地承包权的权利主体相同,农村土地承包法表述为“本集体经济组织成员”,物权法表述为“土地承包经营权人”,民法总则表述为“农村承包经营户”。通过其他方式承包的,权利主体还可以是企业、专业合作社等。权利客体都是所承包的集体土地。土地承包经营权与土地承包权的区别是:前者是既承包又经营(目前约占全国承包农户的70%,承包土地的65%);后者是只承包不经营,经营权流转给了第三方(目前约占全国承包农户的30%,承包土地的35%)。如果承包方未将承包地流转而是自主经营,则为土地承包经营权;如果承包方将承包地流转给第三方,则形成承包权与经营权分置,只有流转,才有分置。如果承包方与第三方的土地流转合同到期,承包方仍享有土地承包经营权。

三、土地经营权

保障经营主体依法享有土地经营权,维护其合法权益,是完善土地承包法律制度的一个重点,也是农村基本经营制度的与时俱进。土地经营权是指一定期限内经营(使用)承包地、自主组织生产和处置产品,取得相应收益的权利。承包方将承包土地流转给第三方,经营主体转移,土地经营权设立。

土地经营权的权利有:一是因改善

生产条件、提高生产能力获得相应补偿,以及因经营农业获得相关补贴的权利;二是经承包方同意,设定融资担保等。承担的义务有:支付土地流转对价,补偿承包方为提高生产能力而对土地进行投入,不改变流转土地的农业用途,不破坏农业综合生产能力和农业生态环境,等等。

调研中,对土地经营权有六问。

一是第三方取得的土地经营权能否再次流转?从现实考虑,如果土地经营人要将经营的土地再租赁,应当征得承包人或其委托代理人书面同意。

二是取得土地经营权后要不要登记?土地经营权的取得,自租赁合同成立时生效。合同是当事人之间的一种合意,登记不是生效要件。登记主要针对物权变动,因为物权法定,不由当事人随意设定,物权变动时,需要将物权变动的事实公示,目的是防止第三人遭受损害,保障交易安全。土地承包经营权是用益物权,已建立确权登记制度,取得土地经营权再作登记,农民容易混淆。

三是用土地经营权融资担保拿什么产权证?如果不登记,用土地经营权融资担保拿什么产权证?目前有些地方是对土地流转合同鉴证,由政府支持的产权交易机构或委托的机构出具土地流转鉴证书,解决了金融机构的后顾之忧。

四是土地经营权的性质?第一种观点认为,土地经营权是用益物权,是承包户将承包地流转给第三方后,第三方主体所享有的经营、收益、有限处分的一种用益物权,这种权利能够交易,具有使用价值和交换价值。此类观点引用大陆法系“次地上权”概念,认为土地经营权是用益物权的再用益。我国民法中,用益物权之上再设立用益物权的情况是有的,如物权法在土地承包经营权之上设定地役权,同理可以再设定土地经营权。第二种观点认为,土地经营权是依租赁合同而产生的债权。土地承包方与受让方通过合同约定权利义务,其对抗性、转让性、存续期限等符合债权特征。第三种观点认为,物权以长期存续为原则,建立在租赁合同基础上

的权利,期限长可视为物权,期限短则可视为债权,不能绝对化。故,土地经营权设定后,经营期限长的可视为物权,经营期限短的可视为债权。还有的观点认为,土地经营权是实行物权保护的债权。大陆法系不少国家的立法中,为保护处于弱势地位的租赁权,对债权进行物权保护,以提高承租人的地位。鉴于学界对土地经营权性质见仁见智,完善农村土地承包法律制度,应以解决实践需要为出发点,只原则界定土地经营权权利内容,不过多纠缠权利性质。

五是土地承包经营权的概念要不要保留?2016年4月25日,习近平总书记在农村改革座谈会上指出,“建立土地承包经营权登记制度,是实现土地承包关系稳定的保证,要把这项工作抓紧抓实,真正让农民吃上‘定心丸’”。十二届全国人民代表大会第五次会议通过的民法总则规定,“农村集体经济组织的成员,依法取得农村土地承包经营权,从事家庭承包经营的,为农村承包经营户。”为此,农村土地承包经营权的概念继续保留,其定义是,土地承包经营权是土地承包经营权人依法对其承包经营的耕地、草地、林地等享有的占有、使用、收益、流转、入股以及土地被征收征用后获得补偿的权利。

六是土地承包经营权与其他三权是什么关系?土地集体所有权与承包经营权是承包地处于未流转状态的一组权利,是两权分离。土地集体所有权与土地承包权、土地经营权是承包地处于流转状态的一组权利,是“三权”分置。把四权放在一个篮子究其相互关系,会见仁见智,但放在两个篮子分别理解,清楚明了,没有歧义。

四、关于土地经营权融资担保

党的十八届三中全会决定提出,在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下,赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能。2015年12月27日,十二届全国人大常委会第

十八次会议决定,授权国务院在北京大兴区等232个试点县(市、区)行政区域,暂时调整实施物权法、担保法关于集体所有的耕地使用权不得抵押的规定;在天津蓟县等59个试点县(市、区)行政区域,暂时调整实施物权法、担保法关于集体所有的宅基地使用权不得抵押的规定,至2017年12月31日试点结束。

赋予土地承包经营权抵押、担保权能,是指通过家庭承包方式承包经营的承包地。通过招标、拍卖、公开协商等方式取得的承包地(荒山、荒沟、荒丘、荒滩),法律已允许其承包期内的承包经营权入股、抵押。以土地承包经营权作为抵押标的物,是以承包人对承包地享有的占有、使用、收益和流转权利以及自主经营、自主处置产品为基础的,满足用益物权可设定为抵押物的法定条件。随着土地承包经营权确权登记、农村土地流转交易市场完善,将土地承包经营权纳入抵押标的物范围,应当说是水到渠成。以土地承包经营权为标的设定抵押担保,当债务不能履行,抵押权人依法定程序处分抵押物,只是转移了承包地的使用、收益权,实质是转移了承包土地的经营权,承包方享有的土地承包权不会转移,承包地的集体所有性质也不会因此改变。完善农村土地承包法律制度,需对抵(质)押权人的范围、抵(质)押客体、抵(质)押程序、界限及抵(质)押权的实现作出规定。

如前所述,如将土地经营权界定为用益物权,按照法律规定,就可以设定抵押;如界定为债权,则只能设定权利质押。鉴于对此问题认识分歧大,以服务实践为目的,可使用土地经营权“融资担保”概念,将抵押和质押等情形都包含其中,既保持与担保法等法律的一致性,又规避因概念之争影响立法进程。将土地经营权纳入法定融资担保物范围后,对具体的制度还应细化:一是明确土地经营权融资担保需征得原承包人同意;二是明确土地经营权人用于融资担保的期限;三是明确禁止用土地经营权为租赁

合同之外的主体提供再担保;四是明确权利证书的获取(土地流转鉴证);五是明确土地经营权的价值评估、流转、风险处置等。

五、关于土地承包经营权入股发展农业产业化经营

党的十八届三中全会决定提出,“允许农民以土地承包经营权入股发展农业产业化经营。”2014年11月,中办、国办《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》提出,“引导农民以承包地入股组建土地股份合作组织”,“加快发展农户间的合作经营”,“允许农民以土地承包经营权入股发展农业产业化经营”,“探索建立农户入股土地生产绩效评价制度,按照耕地数量质量、参照当地土地经营权流转价格计价折股”。

对于农村土地承包经营权入股,现行的农村土地承包法是将家庭承包方式和“四荒地”招标、拍卖、公开协商承包方式分开处理的。对于家庭承包方式取得的承包地,农村土地承包法将入股限定在承包方自愿联合从事农业合作生产的范围;对于“四荒地”的土地承包经营权,农村土地承包法规定可以采取入股方式流转。完善农村土地承包法律制度,需增加规定,以家庭承包方式取得的土地承包经营权,可以入股发展农业产业化经营。

土地承包经营权入股发展农业产业化经营与入股发展农业合作不同。前者一般是入股法人企业,后者一般是入股组建土地股份合作社;前者的治理机制是公司制,后者是股份合作制,是特殊的法人治理结构。土地承包经营权入股企业后能否作为风险资产处置(实质上处置的是承包土地的经营权)以及土地用途如何管制等,还需要通过实践,取得经验,再制定配套规定,也要注意与公司法等法律衔接。✘

(本文作者为全国人大常委会委员、全国人大农业与农村委员会副主任委员)

强化导向、机制、举措同频共振， 统筹推进地方政府性债务控制和化解工作

文 / 车光铁



全国人大常委会委员车光铁。摄影 / 冯涛

近年来，随着工业化、城镇化、现代化建设进程的不断加快，各地在全面加强城市基础设施建设、促进经济结构转型升级、推动社会事业统筹发展、提升群众获得感等方面，取得了非常显著的成效。应该说，在谋求发展、强化拉动、实现跃升的同时，也积蓄了一些发展短板，特别是由于财力有限、资金不足、配套缺口等因素综合影响，各地为了满足城市建设、招商引资和民生建设等方面的发展和扩张需求，形成了大量的地方政府性债务，不仅影响了各级地方财政的高效有序运转，也带来了沉重的偿债压力和财政风险，在一定程度上制约了基层后续发展的活力和动力。从这个层面上看，切实以导向、机制、举措综合发力、同频共振为重点，系统全面、规范有

效加强和完善地方政府性债务管理工作，不仅是实现地方经济社会持续稳定健康发展的重要战略保障，也是统筹推进地方政府性债务控制和化解工作的重要课题选择。

一、基层地方政府性债务的普遍表现和一般态势

整体上看，目前我国地方政府性债务仍在可控范围内，但从各地普遍情况看，仍面临一些不容忽视的困难和问题，主要体现在以下四个方面。

一是债务总量虽然得到控制，但总体规模依然较大，且部分地方增长较快。根据财政部公布数据显示，截至2016年年末，我国地方政府债务为15.32万亿元，地方政府债务率（债务

余额综合财力）为80.5%。虽然债务总量未出现明显变化，仍控制在全国人大批准的限额范围内，但地方政府整体债务规模依然较大。同时，根据审计署审计结果显示，截至2017年3月底，审计的16个省、16个市和14个县本级政府承诺以财政资金偿还的债务余额，较2013年6月底增长87%，其中基层区县和西部地区增长超过1倍。这说明，由于基层地方政府财政回旋余地不足，部分地方增速依然较大。

二是隐性债务底数不够清晰，历史因素和客观现状错综复杂，地方财政潜在风险较大。从目前基层情况看，由于镇村债务管理、企事业单位自行举借、工程项目垫资建设、金融信托融资等诸多原因形成的地方政府隐性债务，虽然整体较为分散，但总量已颇具规模，且常以会议纪要、合同书等形式备案，底数难以统计。对于此类地方政府隐性债务，其产生受历史遗留和管理体制等多重因素影响，普遍具有主体多样化、隐蔽性强、透明度差、风险点多等明显特点，虽然目前暂未转化为地方政府直接显性债务，不需要现期偿还，但从客观现实情况来看，基层地方政府必然负有兜底责任，现行债务主体无法偿还时，将直接变成基层地方政府显性债务，其债务风险也逐步由局部性向全局性演变。

三是债务行为缺乏长远预期，举借和偿还过度依赖土地出让，债务管理良性循环不足。目前，“土地财政”已成为各地的普遍性问题，且同地方政府性债务直接形成了密切关联。在地方政府

举债行为中,土地出让收入既是举借依托,也是偿还保障,直接导致偿债资金来源过于单一,债务风险积聚、集中。从长远接续角度看,土地资源非常有限,依赖土地出让必将难以为继。同时,土地价格本身与房地产市场呈现正相关关系,当前因受宏观经济政策影响,房地产市场调整日益趋紧,土地价格已得到有效控制,直接导致了土地收益的不稳定性。在此情况下,不仅地方政府融资渠道难以保障,且偿债压力也将不断加大。

四是债务管理机制不够完善,融资成本较高,资金使用效益缺乏有效监管。目前,一些基层地方重大债务决策和审批程序等不够规范,不同程度存在多头管理、各自为政、调控不力等现象。同时,很多地方政府性债务主要通过融资平台举借,与发行地方政府债券等直接融资方式相比,贷款融资成本偏高,增加了地方政府支出负担。此外,从一些基层地方反映的情况来看,在资金使用效益控制上,资金闲置、超前融资、缺乏监管等现象时有发生,在利息偿付、项目筹建等方面,地方财政压力较大。

二、基层地方政府性债务的主要成因和管控难点

我国地方政府性债务由来已久,最早可追溯到20世纪80年代,并于90年代大规模出现,目前已成为地方政府比重最大的筹资方式。应该说,因各地发展需求、情况和条件不同,债务成因和管控难点复杂多样,既有主动举债,也有被动举债,在体制和机制上也存在一些共性特点。

一是地方事权财权配置模式,影响了地方财政收支合理有效平衡。我国财政体制在实行分税制改革后,地方财权小、事权大的矛盾一直比较突出,“上面千条线、基层一根针”,这也是导致地方财力不足、债务膨胀的一个制度性原因。同时,随着近年来国家重大经济政策的逐步调整和民生政策的相继出台,

很多发展和民生投入已成为刚性支出,且各类项目建设配套压力很大,地方政府承担了大量支出责任。对于基层县级财政,特别是贫困地区来讲,既要保吃饭,也要保发展,自身资金收入和财力供给难以保障和满足发展需求,收不抵支现象比较普遍,促使地方政府不得不“广开渠道”筹集资金,客观上导致地方政府性债务规模不断扩大。

二是地方政府政绩考核评价机制不够健全,“透支未来”举债难以控制。目前,债务管理虽然已逐步纳入地方政府政绩考核体系,但长期延续的以GDP等指标为主的考核机制仍占主导地位,且问责问效机制不够健全完善,很多地方政府仍习惯于以经济数据、经济指标来论英雄,导致基层政府盲目追求经济数字和完成上级下达的经济指标,集中依靠以投资拉动经济增长,大规模推动基础设施建设,各类超前投资、城市建设、节庆活动等“花钱项目”过于频繁、过于集中,加大了财政风险的积聚和集中,这也是造成近年来地方政府性债务快速增长的一个内生原因。

三是基层政府债务管理制度不健全,“重借轻还”倾向明显,且偿债能力不足问题比较普遍。对于地方政府性债务管理,目前限制措施和偿还机制还不够完善,举债权力和偿债责任相脱节现象比较普遍,“重借轻还”倾向尚未彻底扭转。同时,地方政府财力不强问题短期内难以解决,基层财政平衡目前仍主要依靠上级转移支付,且在维持基本正常运转及保障各类政策支出和项目配套资金外,能够安排用于债务偿还的资金非常有限。在债务投资管理方面,各级地方财政虽然通过地方举债投资形成了一些资产,但变现和收益能力较弱,地方政府偿还债务仍然主要依靠土地出让收入和“借新还旧”。

四是地方政府融资渠道匮乏,投融资模式亟待改革完善。目前,地方经济社会发展主要依靠政府主导,财政投资仍是促进发展的主要力量。作为金融市

场的重要融资主体,地方政府缺乏必要的正规融资渠道,因受地方财力不足、公共投资体制不健全、民间资本准入门槛高等因素综合影响,在不得已的情况下,大量必需项目建设资金只能通过金融机构和各类融资平台举借解决,极易导致地方政府性债务结构不断劣化。

三、关于进一步统筹地方政府性债务控制和化解工作的几点想法和建议

地方政府性债务产生既有客观性,也有必然性,已成为地方经济社会发展的一个焦点和难点问题。对于地方政府性债务总量较大、种类繁多、成因复杂,以及还本付息压力逐年上升且易引发财政风险等情况,各地政府应进一步正视客观现实,调动多方力量,统筹精准施策,不断提高地方政府性债务管理水平,有序推进和实现债务运行良性循环,切实保障地方经济社会健康持续发展。

一是建议进一步强化中央与地方财权事权改革长效机制建设。2016年8月,国务院制定出台了关于推进财权事权改革的指导意见,划清了中央与地方的改革框架。对于此项改革,应在进一步理清政府与市场边界、明确中央和地方职责的基础上,重点围绕完善立法、明晰权责、透明预算、提高效率、强化制度、监督评价等内容,统筹强化完善财权事权改革长效机制建设,进一步明确中央和地方的事权,健全财力与事权相匹配的财税体制,并适当引入事权关系划分动态调整制度,充分释放改革红利,确保更多财政资金能够用于基层经济发展和民生改善,有效推动经济社会平稳有序运行。同时,进一步健全完善财政转移支付制度,按照经济发展水平和财政收入情况,加大对地方的财政转移支付力度,适当增加一般性转移支付规模,尽量减少专项转移支付,切实保障地方财政可用财力能够满足履行职能基本支出需求,逐步减小地方政府性

债务规模。

二是建议进一步将债务管理纳入地方政府政绩考核内容。探索推行地方政府政绩综合考评机制,将债务举借、管理、使用、偿还等情况,纳入考核地方政府绩效和任期经济责任的重要内容,并将其作为评价、考核、任用干部的重要依据,防止继续出现“政绩债务”。系统建立完善债务项目投资决策审核机制,在科学深入开展专家可行性论证的同时,全面加强人大、审计等部门监督管理。进一步健全完善地方政府性债务监管体系,全面强化债务偿还计划、偿债准备金、债务信息公开、投资效益评估等机制和制度建设,提高债务管理的科学化、规范化水平。进一步探索建立地方政府性债务终身负责机制,严肃债务管理纠错和问责制度,明确政绩和问责导向,强化责任追究力度,有效遏制地方政府“形象工程”冲动和“透支未来”行为,防止债务风险集聚增大和再次发生。

三是建议进一步统筹稳妥推进存量债务化解工作。在进一步深入开展地

方政府性债务调查摸底的基础上,切实按照“清理存量,控制增量”的要求,尽快制定相关配套政策措施,指导和督促各地政府根据自身债务的数量和期限,合理制订中长期偿还计划,针对经常性债务和融资性债务、直接债务和间接债务、显性债务和隐性债务,研究不同的处置办法,并建立相应的偿债基金,在最大限度地控制新增债务的基础上,逐步化解历史积欠问题。对于地方政府主动举借形成的债务,应加大力度统筹推进存量化解工作。对于地方政府被动举借形成的债务,应根据各地综合财力和发展情况,适当由国家予以政策或补助支持,有效缓解地方偿债压力。同时,进一步完善和推行债务限额制度,切实按照各地发展规划和综合财力,合理确定地区债务上限限制。

四是建议进一步加强地方政府性债务预算管理。切实抓好修改后的预算法的落实工作,加快建立科学详尽的地方政府性债务预算,严格控制新增债务,将一般和专项债务相区别,分别纳入预算管理,使地方政府融资阳光化。同时,

进一步强化地方政府性债务绩效管理工作,切实将债务数量、项目、投向和收益等内容,精细纳入预算管理范围,全面加强地方政府性债务举借、使用和偿还行为的规范,有效保证债务收支集中和管理透明。将地方政府性债务有序纳入预算管理,将政府的举债数量、举债项目、举债投向、举债效益纳入本级预算管理,规范政府举债行为,实现地方政府性债务总体的计划性、规范性和有效性,保证债务收支集中和管理透明。

五是进一步加强地方融资平台管理。进一步深入推动地方政府融资平台管理工作,在开展融资平台公司清理规范的同时,全面核实和妥善处理融资平台债务,坚决制止地方政府违规担保承诺行为。进一步鼓励和引导民间投资,充分利用民间资金,形成多渠道、多层次的投入格局,从体制上激发经济社会发展动力,从根本上减轻地方政府债务压力,全面服务和推动地方经济社会发展。✪

(本文作者为全国人大常委会委员、吉林省延边朝鲜族自治州人大常委会原主任)



图/视觉中国

鼓励和保护市场公平竞争

——反不正当竞争法修订草案获通过

文 / 本刊记者 李小健



10月31日,十二届全国人大常委会第三十次会议举行第二次全体会议。全国人大法律委员会副主任委员张鸣起在会上作反不正当竞争法修订草案审议结果的报告。摄影/中新社记者 杜洋

2017年11月4日下午,十二届全国人大常委会第三十次会议以148票赞成、1票弃权,表决通过了新修订的反不正当竞争法。

反不正当竞争法被称为“市场经济宪法”。该法于1993年9月2日由八届全国人大常委会第三次会议通过,自1993年12月1日起施行,至今已有24年。这次修改是该法实施以来的首次修订。

根据当前实践中出现的新情况、新问题,新修订的反不正当竞争法历经三审后,其许多条款和内容都作了调整和改进。比如,增设规范互联网不正当竞争的条款,加强了商业秘密保护和商业贿赂治理,大幅提高违法行为成本,等等。这些新的内容和规定,将进一步为鼓励和保护市场公平竞争、促进社会主义市场经济健康发展提供坚实的法律保障。

据悉,新修订的反不正当竞争法将

于2018年1月1日起正式施行。

规制互联网不正当竞争行为,严惩刷单、炒信、删差评

此次新修订的反不正当竞争法的最大亮点,即针对当前互联网的快速发展,专门增加相应条款,以规范互联网市场主体的不正当竞争行为。

近年来,互联网行业发展迅速,竞争越来越激烈,一些经营者为占据和提升市场份额,频繁使用不正当竞争手段进行恶性竞争,如山寨抄袭、域名抢注、诱导或恶意卸载软件、窃取信息、商业诋毁和流量劫持等,严重扰乱了

正常的市场竞争秩序。比如“3Q大战”、支付平台互不兼容等行为和做法,曾引发社会的广泛关注。

为规范互联网的生产经营活动,法律规定,经营者不得利用技术手段,通过影响用户选择或者其他方式,实施妨碍、破坏其他经营者合法提供的网络产品或者服务正常运行的行为。具体而言,包括不得未经其他经营者同意,在其合法提供的网络产品或者服务中,插入链接、强制进行目标跳转;不得误导、欺骗、强迫用户修改、关闭、卸载其他经营者合法提供的网络产品或者服务;不得恶意对其他经营者合法提供的网络产品或者服务实施不兼容。

此外,考虑到互联网领域的技术进步可能影响到不正当竞争行为的界定,新修订的反不正当竞争法设计了兜底条款,即不允许利用技术手段,实施“其他

妨碍、破坏其他经营者合法提供的网络产品或者服务正常运行的行为”。

在11月4日下午全国人大常委会办公厅举办的新闻发布会上,国家工商总局反垄断与反不正当竞争执法局局长杨红灿回答记者提问时表示,他们在执法过程中,对于互联网领域的竞争一般采取审慎包容的态度,综合地考虑到技术的进步对公平竞争、市场秩序以及消费者权益的影响,综合地作出判断。“既要鼓励创业创新,也要维护好市场竞争的秩序,这两个方面缺一不可。互联网领域竞争的判断,确实需要较高的技术支持。一方面要不断提高自身的监管能力,另一方面也要积极协调相关的部门,广泛地运用各方面的资源,形成全社会共治的监管局面。”

对于当前电子商务领域虚假宣传的问题较为严重,甚至出现了专门组织虚假交易帮助他人进行虚假宣传以牟取不正当利益的情况,新修订的反不正当竞争法也作了回应。法律规定,“经营者不得对其商品的性能、功能、质量、销售状况、用户评价、曾获荣誉等作虚假或者引人误解的商业宣传,欺骗、误导消费者。”“经营者不得通过组织虚假交易等方式,帮助其他经营者进行虚假或者引人误解的商业宣传。”

杨红灿说,当前在电子商务领域的虚假宣传行为,主要有两种情况:经营者对商品的性能、功能、销售状况、用户评价等,做虚假或引人误解的商业宣传;通过组织虚假交易等方式,帮助其他经营者进行虚假或引人误解的商业宣传。“一个是为自己,另外一个为‘帮助’别

人。”他强调，新法对此作出相关规定，“今后除了对经营者自己产品的虚假宣传外，帮助他人进行刷单、炒信、删除差评、虚构交易、虚假荣誉等行为，也将受到严厉查处。像‘网络水军’等不法经营者将受到严厉的处罚。”

加强商业贿赂治理和商业秘密保护

在市场经济活动中，商业贿赂是一种较为常见的不正当竞争行为，不仅直接破坏经营者之间的公平竞争，而且还严重败坏社会道德和行业风气。

据媒体报道的一项调查显示，2015至2016年度，近13%的企业或其员工曾因商业贿赂接受过行政或刑事调查，涉及国企、民企、外企。如果再加上那些采用隐蔽手段或者通过第三方进行商业贿赂而又没被发现的，那么肯定会有更高比例的企业牵涉其中。由此可见，当前治理商业贿赂的形势仍然十分严峻。

对此，新修订的反不正当竞争法增加规定，经营者不得贿赂可能影响交易的第三方，可能影响交易的第三方不得收受贿赂，并明确可能影响交易的第三方的范围；同时，对员工商业贿赂行为的认定作出特别规定。

全国人大常委会法工委经济法室副主任杨合庆在新闻发布会上表示，这次修法对商业贿赂对象作了进一步明确，包括交易相对方的工作人员以及受交易相对方委托的单位和人员，还有利用职权和影响力影响交易的单位和个人。另外还规定，一个经营者如果他的工作人员向别人行贿，都应当视为经营者行贿的行为，除非他能够证明工作人员的行贿行为与为经营者谋取交易机会或者竞争优势无关。

专家们表示，将可能影响交易的第三方纳入商业贿赂治理范畴，这是新修订的反不正当竞争法的一个很大进步，既体现了高压反腐和廉政国家、廉洁社会建设精神，又在法治层面维护了市场公平竞争。

与此同时，新修订的反不正当竞争法还增加规定，加强商业秘密保护。杨合庆说：“对侵犯商业秘密的，也是在现有法律基础上特别规定，如果是第三人明知或者应当知道商业秘密是另外一个企业的员工或前员工以及其他单位或者个人通过不正当方式获取的，他再来使用的话，也是属于侵犯商业秘密的行为。”同时，增加规定“监督检查部门及其工作人员对调查过程中知悉的商业秘密负有保密义务”。

对“傍名牌”说不

为快速进入市场并获得收益，一些生产经营者往往采取与著名品牌、商标相似的名称与LOGO，混淆视听，以假乱真，严重侵害了名牌和商标权利人以及消费者的权益。对于类似“傍名牌”等恶意侵权行为，新修订的反不正当竞争法根据实际情况进行了规制。

法律规定，经营者不得实施四类混淆行为，引人误认为是他人商品或者与他人存在特定联系，包括擅自使用与他人有一定影响的商品名称、包装、装潢等相同或者近似的标识；擅自使用他人有一定影响的企业名称（包括简称、字号等）、社会组织名称（包括简称等）、姓名（包括笔名、艺名、译名等）；擅自使用他人有一定影响的域名主体部分、网站名称、网页等；其他足以引人误认为是他人商品或者与他人存在特定联系的混淆行为。

杨合庆在新闻发布会上回答记者提问时说，对于上述条款的“混淆行为”，也就是大家通常说的“傍名牌”，新修订的反不正当竞争法进一步明确了混淆行为的概念，将“引人误认”作为它的核心判断标准，对于擅自使用他人的标识作出了一个限定，要求该标识在相关领域有一定的影响。

“我们可以看出，法律条文规定得非常仔细，包括企业名称、字号，姓名里面增加了笔名、译名、艺名等，都作了非常具体的列举，同时还增加了兜底性的

条款，让禁止混淆行为的规定在实践中涵盖的范围更广泛。”杨合庆说。

大幅提高违法成本，引入信用惩戒机制

相比现行法律，新修订的反不正当竞争法加大了对违法行为的处罚力度，大幅提高了违法成本，最高处罚金额由过去的20万元提升至300万元。

对于“傍名牌”行为，法律规定，“由监督检查部门责令停止违法行为，没收违法商品。违法经营额五万元以上的，可以并处违法经营额五倍以下的罚款；没有违法经营额或者违法经营额不足五万元的，可以并处二十五万元以下的罚款。情节严重的，吊销营业执照。”对于侵犯商业秘密行为，法律规定，“由监督检查部门责令停止违法行为，处十万元以上五十万元以下的罚款；情节严重的，处五十万元以上三百万元以下的罚款。”倘若“傍名牌”和侵犯商业秘密的行为，造成权利人的实际损失或侵权人所获得的利益难以确定时，“由人民法院根据侵权行为的情节判决给予权利人三百万元以下的赔偿。”

对于经营者违法贿赂他人的行为，法律规定，“由监督检查部门没收违法所得，处十万元以上三百万元以下的罚款。情节严重的，吊销营业执照。”对于经营者违法对其商品作虚假或者引人误解的商业宣传，或者通过组织虚假交易等方式帮助其他经营者进行虚假或者引人误解的商业宣传的，法律则规定，“由监督检查部门责令停止违法行为，处二十万元以上一百万元以下的罚款；情节严重的，处一百万元以上二百万元以下的罚款，可以吊销营业执照。”

同时，新修订的反不正当竞争法还引入了信用惩戒机制。法律规定，“经营者违反本法规定从事不正当竞争，受到行政处罚的，由监督检查部门记入信用记录，并依照有关法律、行政法规的规定予以公示。”在外界看来，这一项规定将切实发挥信用在市场竞争中的特殊重要作用，让违法者失信者寸步难行。★

标准化法完成“大修”

文 / 本刊记者 张宝山



11月4日,十二届全国人大常委会第三十次会议在北京人民大会堂闭幕。会议经表决,通过了新修订的标准化法。摄影/中新社记者 杜洋

2017年11月4日,十二届全国人大常委会第三十次会议经表决,以148票赞成、1票反对,通过了新修订的《中华人民共和国标准化法》。国家主席习近平签署第七十八号主席令予以公布,新修订的标准化法自2018年1月1日起施行。

新修订的标准化法全文共六章四十五条,分为总则、标准的制定、标准的实施、监督管理、法律责任、附则,对标准的制定、实施和监督管理作了全方位、全过程的规定。标准化法的修订,是贯彻全面依法治国方略、顺应标准化工作新形势的必然要求,是落实党中央、国务院关于标准化工作重大决策部署的重要举措,对于加强标准化工作,提升产品和服务质量,促进科学技术进步,保障人身健康和生命财产安全,维护国家安全、生态环境安全,提高经济社会发展水平意义重大。

促进经济社会高质量发展,推动标准化工作改革创新

标准化法颁布于1988年,是我国标

准化工作的一部基本法律。该法实施近30年来,对提升产品质量、促进技术进步和经济发展发挥了重要作用。然而,随着我国国民经济和社会事业的发展,修改前的标准化法确立的标准体系和管理措施已不能完全适应实际需要。为解决实践中的突出问题,标准化法的修订被提上议程。2017年4月,全国人大常委会会议对标准化法修订草案进行一审;8月,全国人大常委会会议对标准化法修订草案进行二审;11月4日,经过三审,全国人大常委会会议表决通过了新修订的标准化法。

标准是经济社会生活中的重要技术依据,标准化涉及经济社会生活的各个方面,对国计民生来说发挥着非常重要的基础性作用。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。伴随着经济全球化的深入发展,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。

在新修订的标准化法表决通过后

全国人大常委会办公厅举行的新闻发布会上,国家质检总局党组成员、国家标准化管理委员会主任田世宏表示,在当前国家治理体系、治理能力现代化的建设中,标准化的基础性作用、引领性作用和战略性作用表现突出。标准化法的修订和实施关系到经济社会生活的方方面面,也影响着标准化工作的改革、创新、发展,可以说是我们国家经济社会生活中的一件大事。

在现实生活中,标准与老百姓的衣食住行是相关的。新修订的标准化法明确农业、工业、服务业以及社会事业等领域中,需要统一的技术要求,都应当制定标准。田世宏表示,标准化法修订从一开始的立法宗旨到各项具体制度的设计,都贯穿着标准化工作从群众中来,到群众中去,一切成果由人民共享的基本理念和基本要求。新修订的标准化法的颁布与实施,有利于贯彻以人民为中心的发展思想。

标准和计量、认证认可、检验检测共同构成了国家的质量基础设施,它们在推动供给侧结构性改革和质量的提升,促进经济社会高质量发展中发挥着引领性、支撑性的作用。田世宏指出,新修订的标准化法对标准制定的原则提出明确要求,制定标准应当有利于提高经济效益、社会效益、生态效益,做到技术上先进、经济上合理。标准化法的修订与实施,有利于促进经济社会高质量发展。

新修订的标准化法进一步明确了统一管理和分工管理的标准化工作管理体制,明晰了国家标准、行业标准、地方标准以及团体标准、企业标准的制定主体、范围和效力,明确了监督的主体、职责、措施和相应的法律责任。在新修订的标准化法中,首次提出了国家要积极推动参与国际标准化活动,开展标准化的

对外合作与交流。鉴于此,田世宏指出,新修订的标准化法的颁布与实施,有利于强化标准化工作的法治管理,有利于助力更高水平的对外开放。

扩大标准制定范围,强化标准统一管理

在修改前的标准化法中,标准范围主要限于工业产品、工程建设和环保领域,农业、工业、服务业、社会事业等领域没有被列入其中。

为更好地发挥标准的基础性、战略性作用,更好地适应经济社会发展需要,新修订的标准化法将制定标准的范围由原来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。

田世宏说,在标准范围上,新修订的标准化法“明确了农业、工业、服务业以及社会事业等各领域需要统一的技术要求,都应当制定标准,用以满足人民日益增长的美好生活需要”。

在以往我国的标准体系内,存在着大量国家标准和行业标准以及地方标准同时运行、规范企业行为的情形,有些标准技术指标不一致甚至冲突,既造成企业执行标准困难,也造成政府部门制定标准的资源浪费和执法尺度不一。

新修订的标准化法强化了强制性标准的统一管理,有利于减少标准的重复交叉矛盾。新修订的标准化法将以前的强制性国家标准、行业标准和地方标准整合为强制性国家标准,并将强制性国家标准范围严格限定为保障人身健康和生命财产安全、国家安全、生态环境安全以及满足经济社会管理基本需要的技术要求,取消了以前的强制性行业标准、地方标准。

新修订的标准化法规定,标准包括国家标准、行业标准、地方标准和团体标准、企业标准。国家标准分为强制性标准、推荐性标准,行业标准、地方标准是推荐性标准。强制性标准必须执行。国家鼓励采用推荐性标准。

建立政府协调机制,增加标准有效供给

新修订的标准化法规定,国务院标准化行政主管部门统一管理全国标准化工作。国务院有关行政主管部门分工管理本部门、本行业的标准化工作。县级以上地方人民政府标准化行政主管部门统一管理本行政区域内的标准化工作。县级以上地方人民政府有关行政主管部门分工管理本行政区域内本部门、本行业的标准化工作。

新修订的标准化法明确,国务院建立标准化协调机制,统筹推进标准化重大改革,研究标准化重大政策,对跨部门跨领域、存在重大争议标准的制定和实施进行协调。设区的市级以上地方人民政府可以根据工作需要建立标准化协调机制,统筹协调本行政区域内标准化工作重大事项。

对协调机制的建立,中国标准化研究院标准化理论与战略研究所副所长逢征虎表示,标准化工作具有涉及面广、跨部门跨领域的特点,在标准化建设成为国家战略要素的背景下,需要在更高层次进行统筹协调和决策。

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

为统筹管理强制性国家标准,增强其权威性,新修订的标准化法规定,强制性国家标准由国务院批准发布或者授权批准发布。强制性标准文本应当免费向社会公开。国家推动免费向社会公开推荐性标准文本。

新修订的标准化法还赋予团体标准以法律地位,构建了政府标准与市场标准协调配套的新型标准体系。

国家质检总局相关负责人表示,国家鼓励社会团体组织制定团体标准,可以增加标准有效供给,满足市场和创新的需要,并由此改变我国由政府单一供

给的标准体系。

完善标准化工作机制,加强标准国际化活动

在标准的实施方面,新修订的标准化法规定,不符合强制性标准的产品、服务,不得生产、销售、进口或者提供。

为完善标准化工作机制,新修订的标准化法规定,国家实行团体标准、企业标准自我声明公开和监督制度。这项制度的建立,取代以前的企业产品标准备案要求,降低了企业因向多个主管部门分别备案所增加的成本。

新修订的标准化法规定,标准的复审周期一般不超过五年。经过复审,对不适应经济社会发展需要和技术进步的应当及时修订或者废止。

新修订的标准化法规定,县级以上人民政府标准化行政主管部门、有关行政主管部门依据法定职责,对标准的制定进行指导和监督,对标准的实施进行监督检查。

新修订的标准化法在法律责任中增加信用惩戒措施,规定企业未依照本法规定公开其执行的标准的,由标准化行政主管部门责令限期改正;逾期不改正的,在标准信息公共服务平台上公示。

标准是世界通用语言,是国际贸易“通行证”。中国作为世界经济大国、贸易大国、制造大国,需要更加重视标准化在国际交往中的作用。

新修订的标准化法首次提出,国家积极推动参与国际标准化活动,开展标准化对外合作与交流,参与制定国际标准。

“新修订的标准化法强调了中国在标准制定、实施过程中要确保公开性和透明度,真正使标准化工作能够与国际规则深度融合,更好地促进中国标准与国际标准之间的‘软连通’,助力中国更高水平的对外开放。”田世宏说,过去我国更多强调采用国际标准,现在既要结合中国国情来采用国际标准,还要推动中国标准向国际标准的转化。✘

公共图书馆法出台： 服务“全民阅读”新时代

文 / 本刊记者 张维炜

党的十九大报告提出，“满足人民过上美好生活的新时代，必须提供丰富的精神食粮。”

11月4日，十二届全国人大常委会第三十次会议表决通过了《中华人民共和国公共图书馆法》。这对于进一步健全我国文化法律制度、促进公共图书馆事业发展、保障人民群众基本文化权益意义重大。

全国人大常委会法制工作委员会行政法室副主任黄薇在接受媒体采访时表示，公共图书馆法是党的十九大之后，全国人大常委会通过的第一部文化立法，对进一步促进公共图书馆事业的发展将起到里程碑式作用。

补齐立法短板，为社会主义文化强国提供法治保障

文化自信是一个国家、一个民族发展中更基本、更深沉、更持久的力量。“要坚持中国特色社会主义文化发展道路，激发全民族文化创新创造活力，建设社会主义文化强国。”是党的十九大对文化领域发展的新要求。

“长期以来，我国文化领域立法与其他领域立法相比，总体上有一个数量偏少的问题。”据黄薇介绍，本届以来，全国人大常委会贯彻党中央的要求，着力加强文化立法，继电影产业促进法和公共文化服务保障法之后，此次公共图书馆法的出台，进一步弥补了文化立法在数量上偏少的短板，为坚定文化自信、建设社会主义文化强国提供了强有力的法治保障。



8月11日，在衡水市桃城区图书馆，一名小朋友在家长陪伴下阅读图书。摄影/新华社记者 朱旭东

谈到这部法律的起草过程，文化部公共文化司司长张永新说，从启动制定到审议通过，历经十几年的时间，可以说社会各界、广大人民群众和文化工作者期盼已久。“在全国人大常委会法工委、全国人大教科文卫委员会和国务院法制办等有关部门的大力推动下，今天公共图书馆法终于由全国人大常委会审议通过。”

张永新认为，法律的出台标志着我国的公共图书馆事业有了根本的法律保障，同世界上其他许多国家一样，我国也终于有了一部体现时代精神和图书馆事业发展规律的公共图书馆法，充分彰显了国家对公共图书馆事业的高度重视，也体现了我们国家高度的文化

自信。

政府买单，百姓看书全免费

公共图书馆法刚一公布，有几条规定立即吸引了大家的注意：县级以上人民政府应当设立公共图书馆，并应当免费向社会公众提供文献信息查询、借阅，阅览室、自习室等公共空间设施场地开放，公益性讲座、阅读推广、培训、展览等服务。公共图书馆在公休日应当开放，在国家法定节假日应当有开放时间。

“现在微博、微信网上阅读盛行，每天被碎片化、娱乐化的信息占据了大量时间，真的需要多去图书馆看看书，沉淀滋养一下自己的内心。”大学毕业不

久的小吴对于公共图书馆法的出台喜悦不已,她表示,今后去图书馆看书、上自习都全免费了,周末也有了好去处,实在是太好了。

“完善公共图书馆服务体系的建设,各级政府责无旁贷。”黄薇说,这方面法律作了明确的规定,比如规定了政府应当将公共图书馆事业纳入国民经济和社会发展规划,将公共图书馆建设纳入城乡规划和土地利用总体规划,加大对公共图书馆投入,所需经费列入各级政府的财政预算。同时明确县级以上人民政府应当建立公共图书馆。

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说,法律在把各级政府设立、保障、监管公共图书馆的责任上升为法律责任的同时,还明确了鼓励社会力量参与、充分发挥科技在公共图书馆服务中的作用、加强各级各类图书馆的沟通交流和联合服务等重要原则。这些都为向人民群众提供更加充分的公共图书馆服务奠定了坚实基础。

提供多重便民举措,强调服务与互联网技术相融合

人们常说图书馆是一个城市的灵魂。这表明,图书馆不仅是现代城市的一道不可或缺的文化景观,更是一个丰富人们文化生活、安顿心灵的精神家园。

“习近平总书记提出,满足人民过上美好生活的新一期盼,必须提供丰富的精神食粮。公共图书馆作为重要的公共文化设施,在这方面必然需要发挥重要的作用。”黄薇说。

据了解,这部法律坚持以人民为中心的发展思想,规定公共图书馆要按照平等、开放、共享的要求向社会公众提供服务,并且具体规定了公共图书馆向公众免费提供的一些服务项目,法律还特别注重对老年人、少年儿童、残疾人这些特殊群体提供更好的

服务。黄薇表示,这些规定可以从法律制度上进一步保障人民群众获得更好的精神文化食粮,更好地保障人民群众的基本文化权益。

另外,考虑到公共图书馆是面向人民群众提供公共文化服务的设施,法律从提高服务质量的角度规定了很多内容,其中最为典型的是强调了公共图书馆与互联网技术相融合。“现在的网络技术非常发达,如何建立线上线下相统一的文献信息平台,为大家提供更好、更便捷的文献信息服务,这部法律作了很多规定。”黄薇举例称,比如说国家构建标准统一、互联互通的公共图书馆数字服务网络,推动公共图书馆利用数字化、网络化技术建立线上、线下相结合的文献信息平台,向大家提供便捷的服务。

为了让更多的基层群众享受到优质服务,提高公共图书馆服务效能,公共图书馆法还对许多服务细节作出了具体规定。

法律强调,要把推动、引导、服务全民阅读作为重要任务。通过开展阅读指导活动,大力推广全民阅读。

公共图书馆法提出,要按照平等、开放、共享的要求向社会公众提供服务。张永新说,一方面,法律要求图书馆要利用现有的设施,实行免费开放,向公众提供文献信息查询、借阅服务,开展公益性讲座、阅读推广、培训和展览等基本公共文化服务;另一方面,要求通过建立县级图书馆总分馆制,广泛开展数字服务、流动服务、自助服务,加强与学校、科研机构等领域图书馆交流合作的方式,促进公共图书馆的服务向城乡基层延伸。

为了加强与读者的互动,提升群众的参与度和满意度,法律还强调,公共图书馆的管理、运行、服务和监督评价等各个环节,都要尊重群众的意愿,吸引群众参与。张永新称,比如法律要求,公共图书馆建立健全法人治理结构,这个治理结构要吸收有关方面的代表、专

业人士和社会公众参与管理。同时,该法还要求公共图书馆注重倾听群众的声音,定期公告服务开展的情况,听取读者的意见,建立投诉渠道,完善反馈机制,接受社会监督,目的都是要让公共图书馆的服务更好。

确保公共图书馆资源向城乡基层延伸,打通“最后一公里”

目前,我国公共文化资源发展不均衡、不充分的问题仍然比较突出,特别是在农村和一些中西部边远地区,设施不完善、服务效能不高的问题尚未得到根本解决,亟须从立法层面进行保障,打通公共文化服务的“最后一公里”。

为此,“公共图书馆法坚持问题导向,积极回应社会关切,特别是对当前存在的效能问题作了明确规定。”张永新介绍说,针对当前公共图书馆体系不完善,特别是基层设施薄弱的问题,法律规定要坚持政府主导,鼓励社会参与,建立覆盖城乡便捷实用的公共图书馆服务网络,要求县级以上人民政府设立公共图书馆,县级以上乡镇(街道)和村(社区)充分利用综合服务设施设立图书室,从而建立一个从国家到省、市、县、乡、村六级的公共图书馆设施网络。

除固定设施外,法律还要求,加强数字服务设施、流动服务设施和自助服务设施建设,努力扩大图书馆服务网络的覆盖面。重点扶持革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区公共图书馆事业的发展,补齐短板,兜好底线,促进图书馆事业均衡发展。

黄薇说,如何使优质的公共图书馆资源向下延伸,向基层延伸,更好地服务城乡基层群众,法律建立了总分馆制,即县级人民政府要建立符合当地特点的以县级公共图书馆为总馆,以乡镇、街道的综合文化站和村、社区图书室等为分馆或者基层服务点的总分馆制。“这样一个规定,确保了公共图书馆资源向城乡基层延伸。”黄薇说。✘

热议电子商务立法

文 / 本刊记者 李小健

近年来,我国电子商务产业发展迅猛,成为增长最快的领域。加快电子商务立法,鼓励、支持和促进电子商务发展和创新,是社会各界的共同呼声和意愿。

2017年11月4日上午,十二届全国人大常委会第三十次会议举行分组会议,对电子商务法草案进行第二次审议。审议中,电子商务法草案二审稿(下文简称二审稿)引发全国人大常委会组成人员及列席会议同志的高度关注和热议。

大家普遍表示,电子商务法草案经过了一审,在深入调研、广泛听取各方面意见的基础上,二审稿的整体质量有了进一步提高,更加符合我国电子商务发展的实际需要。为推动法律尽快修改通过,大家围绕加强电子商务监管、强化电商平台经营者责任、完善电子商务争议规范、保护消费者权益等方面内容作了深入讨论,并积极建言献策。

应明确将微商纳入监管

二审稿规定,电子商务经营者是指通过互联网等信息网络销售商品或者提供服务的自然人、法人和非法人组织,包括自建网站经营的电子商务经营者、电子商务平台经营者、平台内电子商务经营者。

对于电子商务法的适用对象,多位全国人大常委会组成人员认为,应将微商纳入法律监管范围。

随着互联网技术的进步和微信的广泛应用,如今越来越多的人在微信朋友圈中做生意和创业。这些人被大家称为“微商”。周天鸿委员在发言中介绍,2016年微商从业者已经达到3000万人,品牌销售额已经达到5000亿元,今年或

将达到8000多亿元。“现在也有很多专家说,微商不算电子商务经营者,因为经营意味着长期、稳定地从事某一个行业,只在朋友圈里面转卖一些东西,不能称为电子商务经营者。虽然他们是兼职的,但是很多微商长期从事买卖商品,一年以上经营的已经有很多,而且也常规化了。所以,这样从业人数巨大、营业额巨大的微商没有纳入电子商务法,甚至目前还没有地方出台政府条例进行监管,在法律上属于空白地带。”他建议,电子商务法应包含促进和规范微商的条款。

没有法律的约束,一些微商摒弃商业道德,严重损害消费者利益,负面影响巨大。据中国消费者协会公布的分析数据显示,2017年上半年,全国消协组织受理远程购物投诉22804件,占销售服务类投诉的53.1%。在远程购物中,以微商为代表的个人网络商家是主要投诉对象之一。

莫文秀委员举例说:“现在正是考研季,有些不法分子利用微信公众号推售各类目标院校复习资料,可学生们买到手里的复习资料都是国家统考一般性复习资料,与微商、微店自诩的资料大相径庭。与卖家沟通,他们的普遍做法是既不退款,也不解决,装聋作哑。这不仅耽误了学生的复习时间,而且给学生财产带来了损失。对于此类情况,微信平台无能为力,作为消费者的学生投诉无门,也无法像在淘宝平台购物一样,给微商、微店点差评,以提醒其他消费者。所以微商、微店的经营缺乏管理和监督,将会给更多的消费者带来损失。因此,建议



图 / 视觉中国

在草案中增加对微商、微店的监督管理内容。”

“用自己的微信号卖化妆品、转让物品,甚至用微信号开办收费讲座。要想进到这个微信来听讲座,比如讲怎么炒股的,要转账两万块钱以后才能进来,讲一次课就有几十万、上百万的收入。这种业态的方式还很多,这方面还没有规范得太清楚。”李连宁委员认为,考虑到今后的发展,根据电子商务法确定的基本法律规范作一些适当的法律解释来进行管理和规范是必要的。

应防止“店大欺客”,强化平台经营者责任

在电子商务领域里,平台经营者扮演的角色十分重要。分组审议中,大家普遍赞成二审稿进一步规范和强化平台经营者的责任和义务,同时强烈建议禁止平台经营者的“二选一”行为,维护市场公平竞争秩序。

近年来,每逢“双11”“6·18”等促销节来临,一些电商平台就会采取“二选一”措施,强令平台内的经营者与其登

订“独家合作协议”，保证产品只在该平台上售卖，不能在其他电商平台上促销。

“现在大规模的平台企业具有一定的自然垄断性，特别是一些超大的平台企业。要防止‘店大欺客’，以及限制平台之间的竞争行为。因此，政府应该对有自然垄断情况的企业或者是具有超大平台的企业进行适当规制，以促进公平准入和竞争。”吕薇委员在发言中说，从目前存在的问题和情况来看，确实存在一些大的平台企业限制竞争的现象，“如有的平台企业可能就要求商户不准在别的平台上卖东西，必须‘二选一’，在我这里卖就不能在别的地方卖，我认为这是不符合公平竞争原则的。”

全国人大财经委委员辜芳莉也表示，平台“二选一”是一个长期困扰商家的问题，只不过今年“6·18”期间愈演愈烈。电子商务平台为了扩大规模，遏制竞争对手，对其平台上的商家提出“二选一”的要求，并以搜索降权、取消资源位等手段，胁迫平台上的商家不得在其他平台上开展经营活动。今年“6·18”，京东和阿里为“二选一”爆发口水仗，也引发了社会各界的高度关注。“6·18”之后又曝出有关平台要求商家签订独家销售协议的消息，这种做法使商家苦不堪言，损害了商家经营的自主权，也损害了中国电子商务的整体形象，急需在本法立法中对此类问题明确态度。

对于“二选一”这一不利于公平竞争的行为，大家希望本法明确规定，平台经营者“不得限制平台内的经营者在其他平台开展经营活动”。

与此同时，完善服务协议和交易规则的修改机制也是大家关注的焦点。因为，实践中平台经营者常常利用不合理的服务协议和交易规则，对平台内的经营者实施不公平交易行为。

陈昌智副委员长说：“从近年来的实际情况看，有的电子商务平台在没有广泛征求平台商户意见的基础上大幅度修改服务协议和交易规则，引发众多网上商户与平台的冲突，事态在多方努力下才得以

平息。平台规则对于维护平台和商户的权益是至关重要的，应该把规则的制定、修改程序、基本内容纳入国务院有关部门的监督之下。”他建议，电子商务平台经营者应当遵循公开、公平、公正的原则，制定平台服务协议和交易规则，明确进入和退出平台、商品和服务质量保障、消费者权益保护、个人信息保护等方面的权利和义务，并将平台服务协议和交易规则送国务院有关部门备案。

全国人大代表徐爱华建议，电子商务平台经营者修改服务协议和交易规则，应该先行征集平台内的经营者的意见。平台内的经营者可以组织卖家委员会，代表平台内的经营者，与平台经营者协商，而不是任由平台经营者单方面随意修改规则。此外，如果电子商务平台经营者提出了不合理限制或者不合理交易条件，还应进一步明确平台内的经营者申诉、救济的方式与路径。

产品覆盖多家知名电子商务平台的小狗电器副总裁闵农表示，从目前来看，我国电子商务发展特别快，平台经营者之间的竞争越来越激烈。通过立法强化平台经营者责任和规范平台经营者行为十分必要，不仅有利于保护消费者和平台内的经营者的权益，还利于维护市场竞争秩序和促进电子商务发展壮大。

应继续完善争议处理规范，保护消费者权益

如今，网购已经成为人们最经常、最重要的消费方式。然而，消费者在网购中遇到纠纷或争议，常常会因投诉举报难、获取证据难而致权益受到损害。

就此，如何进一步完善电子商务争议处理规范，更好地保护消费者合法权益，便成了全国人大常委会组成人员和列席会议同志的关注重点。

侯义斌委员说，目前我国网购交易量很大，参与的消费人数也非常多。在网购经营和消费活动当中，经常存在一些商品质量或者交易纠纷问题。一旦出现争议和纠纷，平台经营者基本上会把

责任推给平台内的经营者。“在网购交易中，对于消费者而言，商品责任主体到底是哪一方？这里有一个常识性的问题，我们在超市购物，如果这个商品出现问题，是找超市还是找生产商品的商家？我想百分之百的人都认为是去找超市。现在电商平台、网购平台与超市的性质是一样的，从你的货架上拿的东西，交钱是交给超市，最后出现责任，肯定找超市。但是在网购过程当中，情况不是这样的，我知道很多人遇到问题后，平台经营者就会跟你说去找平台内的第三方经营者。”在他看来，本法应该明确电子商务平台经营者是消费者网购的直接经营者和责任人。一旦出现商品质量或交易问题，消费者应直接且仅找平台经营者解决问题，不能让消费者再去找第三者或者第四者。同时，“在消费者发生任何问题的情况下，电子商务平台经营者应承担先行赔付责任。属于平台内的经营者的责任的，由平台经营者与平台内的经营者交涉解决。”

另外，大家还建议完善电子商务诉讼的司法管辖制度。李连宁委员说，现行民事诉讼的地域管辖，已不能完全适应电子商务诉讼的需要。因为电子商务纠纷涉及电商平台、平台经营者、平台内的经营者以及消费者，他们可能处在不同的地方。“如果平台内的经营者销售的商品侵犯了消费者权益，要找到被告的住所地有时候很难。前段时间我们到深圳调查，他们给我们提供了一个数字，2016年深圳某大型平台的电子商务纠纷1700多起，有40%找不到被告，就很难去投诉。”他建议，可以考虑以平台所在地的法院来管辖基于平台发生的电子商务纠纷，这不仅有利于取证，也有利于排除住所地管辖其他因素的干扰。

分组审议中，全国人大常委会组成人员及列席会议同志还对电子商务工商登记和税务登记、信息安全、打击假货、健全信用机制、保护知识产权、物流快递服务、订单合同生效规定、促进电子商务发展等方面问题，进行了认真审议。✘

刑法修正案（十）： 公共场合侮辱国歌行为入刑

文 / 本刊记者 王晓琳

2017年11月4日，十二届全国人大常委会第三十次会议表决通过了刑法修正案（十）。修正案对惩治公共场合侮辱国歌的犯罪行为作出规定，切实维护国歌奏唱、使用的严肃性和国家尊严。该修正案自公布之日起施行。这意味着，公共场合侮辱国歌行为正式入刑。

全国人大常委会法工委副主任王超英在作刑法修正案（十）草案的说明时表示，以上规定，既与国歌法的规定相衔接，也与刑法关于侮辱国旗、国徽罪的规定相协调，体现罪刑法定原则。

今年9月1日，《中华人民共和国国歌法》经十二届全国人大常委会第二十九次会议审议通过，并于2017年10月1日起正式施行。国歌法的出台，为维护国歌的尊严，规范国歌的奏唱、播放和使用，增强公民的国家观念，弘扬爱国主义精神，培育和践行社会主义核心价值观提供了坚实的法制保障。自此，国歌法与国旗法、国徽法一道，以国家立法形式，落实了宪法规定的关于国家象征和标志的重要制度。

在审议国歌法草案的过程中，就有多位常委会组成人员提出，多年来，广大人民群众热爱祖国歌、尊崇国歌、维护国歌，国歌奏唱和使用情况总体较好，但仍应考虑到有可能会出现的在公共场合侮辱国歌等性质恶劣的情形，并严格追究其法律责任。

综合以上意见，国歌法第十五条作出规定：“在公共场合，故意篡改国歌歌词、曲谱，以歪曲、贬损方式奏唱国歌，或者以其他方式侮辱国歌的，由公安机关

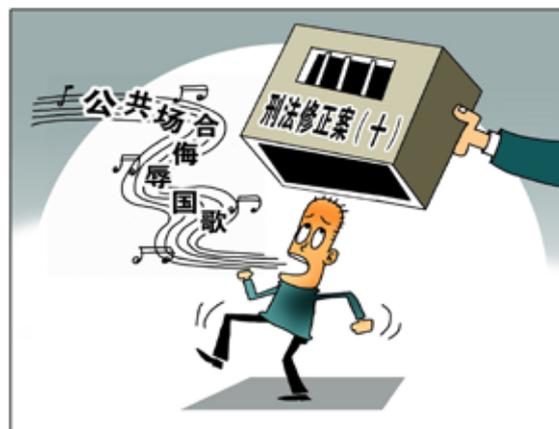
处以警告或者十五日以下拘留；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”

进而，有的常委会委员建议，刑法应对如何追究侮辱国歌行为的刑事责任予以明确，以切实维护国歌的尊严，充分、准确地发挥国歌具有的弘扬国家精神、凝聚国家力量的重大作用。公共场合侮辱国歌行为入刑应尽快提上议程。

尊重国歌、了解国歌、会唱国歌是对每一个公民的基本要求。我国宪法规定了公民有维护祖国的安全、荣誉和利益的义务，不得有危害祖国安全、荣誉和利益的行为。国歌法第三条也明确，一切公民和组织都应当尊重国歌，维护国歌的尊严。王超英介绍，国歌和国旗、国徽一样，都是国家的象征和标志。为了依法维护国旗、国徽的尊严，惩治侮辱国旗、国徽的犯罪行为，刑法第二百九十九条规定了侮辱国旗、国徽罪，明确了刑事责任。因此，在国歌法通过后，有必要对刑法第二百九十九条作相应补充，明确侮辱国歌行为的刑事责任。

常委会组成人员及列席会议的同志一致认为，任何辱没国家尊严、损害民族感情、危害国家利益的行为，都必须予以法律追究和制裁。陈昌智副委员长在审议时也强调，为做好与国歌法有关条款相衔接，明确侮辱国歌行为的刑事责任，切实维护国歌的尊严，及时修改、补充刑法十分必要。

“法无明文规定不为罪、法无明文规定不处罚”的罪刑法定原则是我国刑法的基本原则之一。也就是说，只有构成刑法里规定的犯罪行为时，方可追究其



新华社发 朱慧卿作

刑事责任。根据罪刑法定原则，结合以上意见，刑法修正案（十）规定，在刑法第二百九十九条侮辱国旗、国徽罪的规定中增加一款作为第二款，对侮辱国歌行为的刑事责任作出规定，将该条修改为：“在公共场合，故意以焚烧、毁损、涂划、玷污、践踏等方式侮辱中华人民共和国国旗、国徽的，处三年以下有期徒刑、拘役、管制或者剥夺政治权利。在公共场合，故意篡改中华人民共和国国歌歌词、曲谱，以歪曲、贬损方式奏唱国歌，或者以其他方式侮辱国歌，情节严重的，依照前款的规定处罚。”

党的十九大报告指出，坚持全面依法治国是新时代坚持和发展中国特色社会主义基本方略的重要组成部分。刑法修正案（十）对刑法的修改和补充，是依法保护国家象征和标志的客观需要，也是完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，建设中国特色社会主义法治体系的应有之义。✘

国歌法列入港澳基本法附件三： 确保国歌法在港澳得到切实执行

文 / 本刊记者 王晓琳

国歌是宪法确立的国家重要象征和标志。今年9月1日，十二届全国人大常委会第二十九次会议表决通过了《中华人民共和国国歌法》。同日，在全国人大常委会办公厅召开的新闻发布会上，有关方面负责人表示，全国人大法律委员会向常委会提交的审议结果报告中已明确提出，国歌法通过后，要适时地列入香港、澳门两部基本法的附件三。11月4日，全国人大常委会关于增加香港、澳门特别行政区基本法附件三所列全国性法律的决定经十二届全国人大常委会第三十次会议表决通过。

根据香港特别行政区基本法第十八条和澳门特别行政区基本法第十八条的规定，全国性法律除列于基本法附件三者外，不在香港特别行政区和澳门特别行政区实施。凡列于基本法附件三的法律，由特别行政区在当地公布或立法实施。全国人民代表大会常务委员会在征询其所属的香港特别行政区基本法委员会、澳门特别行政区基本法委员会和香港特别行政区政府、澳门特别行政区政府的意见后，可对列于基本法附件三的法律作出增减。列入附件三的法律应限于有关国防、外交和其他依照基本法规定不属于特别行政区自治范围的法律。

全国人大常委会法工委副主任张荣顺在十二届全国人大常委会第三十次会议上作相关决定草案的说明时指出，国歌法属于有关国防、外交和其他依照基本法规定不属于特别行政区自治范围的法律。国歌法通过并颁布后，

全国人大常委会办公厅依照法定程序分别征询了香港、澳门基本法委员会及政府的意见，他们均认为，将国歌法列入两部基本法附件三在香港、澳门实施，符合两部基本法的规定，是适当的。

张荣顺强调，全国人大及其常委会制定的涉及国防、外交和其他不属于特别行政区自治范围的法律列入两部基本法附件三，在特别行政区实施，是特别行政区制度的组成部分，是中央政府依照宪法和基本法对香港、澳门实行管治的重要体现。国歌同国旗、国徽一样，都是宪法规定的国家象征和标志，维护国歌的尊严，就是维护国家的尊严，维护中华民族的尊严，维护全体中国人民的尊严。

目前，在两部基本法附件三中均已包括《关于中华人民共和国国都、纪年、国歌、国旗的决议》及国旗法、国徽法。常委会组成人员及列席会议的同志普遍认为，国歌法和国旗法、国徽法一样，应受到同等对待和尊重，必须在全国统一实施。这符合香港、澳门基本法的规定，也与香港、澳门回归祖国后将同类法律列入基本法附件三的做法保持一致，是适当且必要的。两个决定草案符合相关基本法的规定，有利于促进香港、澳门两个特别行政区承担起全面维护国家和民族尊严的责任，全面准确推进“一国两制”的伟大实践不变形、不走样，有利于香港、澳门的稳定和发展。

有委员指出，将国歌法列入两部基本法附件三在香港、澳门实施，是全面贯彻落实依法治国基本方略和“一国两制”方针的内在要求。将国歌法列入

两部基本法附件三在香港、澳门实施，是中央对香港、澳门特别行政区行使权力，推动香港、澳门特别行政区政府和行政长官履行维护国家主权、安全、发展利益的宪制责任的重要体现，也是增强香港、澳门同胞国家意识和爱国精神的有效途径。

国歌法颁布后，香港和澳门社会均普遍认同这部全国性法律在两个特别行政区实施。值得注意的是，香港目前还没有关于国歌使用和保护的立法。近些年香港发生了一些不尊重国歌的事件，挑战“一国两制”原则底线和社会价值底线，引起了包括广大香港居民在内的全国人民的极大愤慨。为有效防止并处理这类行为，将国歌法列入香港基本法附件三在香港实施，就更加具有迫切性和现实重要性。而澳门于1999年已制定并公布了《国旗、国徽及国歌的使用及保护》的法律，其中关于国歌使用和保护的規定，与国歌法在精神上是一致的。委员们一致认为，将国歌法列入两部基本法附件三在香港、澳门实施，将为进一步推动香港、澳门正确使用国歌，维护国家尊严，树立崇尚国歌的社会风尚，提升香港、澳门居民的国家观念和爱国意识，发挥重要作用。

“徒法不足以自行”，法律的生命力在于实施。张荣顺强调，国歌法列入两部基本法附件三后，香港特别行政区应当及时完成本地立法，澳门特别行政区应当及时完善本地立法，全面落实国歌法的各项規定，确保国歌法在香港、澳门得到切实执行。✘

会计法等11部法律获修： 进一步激发创新创造活力

文 / 本刊记者 赵祯祺

党的十八大以来，“简政放权”始终是改革发展的高频词。习近平总书记在作党的十九大报告时强调，要转变政府职能，深化简政放权，创新监管方式，增强政府公信力和执行力，建设人民满意的服务型政府。

为进一步推进简政放权、放管结合、优化服务改革，更大程度上激发市场、社会的创新创造活力，适应新时代中国特色社会主义经济社会发展的需要，2017年10月31日，国务院提请全国人大常委会审议会计法等11部法律的修正案草案。11月4日，十二届全国人大常委会第三十次会议表决通过了该修正案。

“根据2016年12月、2017年1月和5月国务院公布的取消职业资格事项、中央指定地方实施行政审批事项和进一步削减工商登记前置审批事项的决定，以及精简审批事项规范中介服务实行企业投资项目网上并联核准制度工作方案的精神，国务院法制办会同国务院有关部门，经商中央编办（国务院审改办）、全国人大有关专门委员会、全国人大常委会法工委，起草了《〈中华人民共和国会计法〉等11部法律的修正案（草案）》。”

国务院法制办党组书记、副主任袁曙宏在作关于会计法等11部法律的修正案草案的说明时介绍，草案涉及以下四个方面的修改，分别是关于拟取消行政审批事项涉及法律规定的修改，关于拟取消职业资格事项涉及法律规定的修改，关于工

商登记“先照后证”改革涉及法律规定的修改，以及关于企业投资项目核准前置审批改革涉及法律规定的修改。

具体而言，修正案草案修改了会计法相关条款，取消会计从业资格认定，并对境外非政府组织境内活动管理法中关于会计从业资格的规定进行相应修改。袁曙宏表示，考虑到目前涉及会计执业能力评价的考试较多，会计人员可以通过参加其他会计类考试证明执业能力，还可以通过接受继续教育、业务培训、学历教育等方式来提高专业能力和水平，据此，草案对会计法第三十八条作了修改，取消了会计从业资格认定，并对相关规定作了相应修改。

草案还对海洋环境保护法、文物保护法、海关法、中外合作经营企业法、母婴保健法、公路法、港口法、职业病防治法等8部法律中部分涉及行政审批的条款进行修改，取消了文物商店销售文物的售前审批、中外合作经营企业委托经营管理合同审批、职业健康检查机构审批等11项行政审批。袁曙宏指出，考虑到这些行政审批管理的事项，政府有关主管部门可以通过制定规范和标准、随机抽查和日常巡查、建立负面清单制度和信用管理系统等方式，加强事中事后监管，因此，草案对相关法律条款进行修改，并增加了有关监管措施。

在以往，从事经营性通用航空的，应当向国务院民用航空主管部门申请

领取通用航空经营许可证，并依法办理工商登记。袁曙宏介绍说，为使市场主体更便利、更快捷地进入市场从事经营活动，有必要将该项工商登记前置审批改为后置审批，工商行政管理部门和原前置审批部门可以通过创新监管方式来提高事中事后监管水平，加强市场监管。据此，草案对民用航空法作出相应修改，办理工商登记不再需要该前置审批。

此外，为进一步优化审批流程，提高审批效率，草案将文物保护法部分条款规定的文物保护措施前置审批修改为并联审批。修改后，对于文物保护单位实施原址保护的，文物保护措施审批不再作为建设项目核准的前置条件，只需在项目开工前完成，与项目核准并联办理。

审议过程中，常委会组成人员普遍认为，立法作为全面深化改革、推进政府简政放权的“牛鼻子”，为政府职能转变提供强有力的法制保障。修改会计法等11部法律，取消相关行政审批和职业资格认定事项，修改完善相关行政审批程序十分必要。委员们强调，简政放权不是放责，更不是放任。相关部门应当进一步创新监管方式，加强事中事后监督检查，依法追究违法行为的法律责任，保证法律规定的监管措施落到实处，确保改革举措取得预期效果。同时，应当注重同步跟进地方立法，通过地方立法来细化行政权责、规范行政行为、完善行政程序，引领地方简政放权工作。☑

人大授权： 农村土地征收等三项改革试点继续推进

文 / 本刊记者 赵祯祺

习近平总书记指出，凡属重大改革都要于法有据。为了改革完善农村土地制度，为推进中国特色农业现代化和新型城镇化提供实践经验，2015年2月27日，全国人大常委会作出决定，授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县（市、区）行政区域，暂时调整实施土地管理法、房地产管理法关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理制度的有关规定。决定规定，上述调整在2017年12月31日前试行。对实践证明可行的，修改完善有关法律；对实践证明不宜调整的，恢复施行有关法律规定。

授权即将到期，为进一步深入推进改革试点，更好地总结试点经验，为法律修改打好基础，在2017年10月底举行的十二届全国人大常委会第三十次会议上，国务院提请会议审议了关于延长以上试点授权期限的草案。

受国务院委托，国土资源部部长姜大明在会上作了有关说明。他指出，两年来，我国农村土地制度改革三项试点已取得阶段性成效，在盘活土地资源、增加农民收益、积累制度改革经验等方面取得了积极进展。

具体而言，农村集体经营性建设用地入市改革效果初显，已形成相对成熟的规则体系。截至2017年9月，全国已有577宗集体经营性建设用地入市，总面积1.03万亩，总价款约83亿元，如浙江德清完成入市交易136宗，农民和农民集体获得收益1.55亿元，惠及农民9.1万余人，为探索建立城乡统一的建设用地市场、增加农民收益奠定了基础。

与此同时，宅基地管理制度改革在保障农民取得宅基地、自愿有偿退出宅基地和完善宅基地管理制度等方面作了积极探索。试点地区探索不同地区、不同发展阶段农民户有所居的多种实现形式，并将存量农村宅基地审批权限下放到乡级人民政府，积极完善宅基地分配、有偿使用和收益分配等方面的村民自治机制，引导试点地区制定宅基地管理村规民约，增强了集体凝聚力，提高了乡村治理水平。

此外，农村土地征收制度改革中一些重点、难点、热点问题开始破题。河北定州、山东禹城、内蒙古和林格尔率先开展土地征收制度改革试点。各试点地区围绕缩小征地范围、规范征地程序、完善合理规范多元保障机制、建立土地增值收益分配机制等任务，积极开展政策研究和实践探索。截至2017年9月，河北定州等三个试点地区按新办法实施征地共63宗、3.9万亩，其他试点地区在土地征收制度改革上也开始进入操作阶段。

姜大明进一步指出，在农村土地制度改革三项试点工作稳步有序推进的同时，也存在一些需要通过进一步深化试点解决的问题，考虑到农村土地制度改革关系重大，需要在试点中进一步统一思想、凝聚共识；试点工作仍处于不断探索、逐步完善的阶段，改革的整体性、系统性、协同性和综合效益显化尚需时间等情况，有必要延长试点期限。

“土地制度改革与单纯的行政审批制度等改革不同，试点地区从制度设计、工作布置、实践操作到效果反馈周期较长。”姜大明说，农村土地制度改革试点时间紧、任

务重、要求高、责任大，综合考虑试点地区实际工作情况以及土地管理法修订工作进度，建议将三项改革试点期限延长一年至2018年12月31日。

姜大明还介绍了下一步推进试点工作的安排，指出国务院将组织有关部门进一步加强组织领导、统筹协调、监督管理，继续坚守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的底线，按程序、分步骤审慎稳妥推进改革试点，确保试点封闭运行、风险可控，并在总结试点经验的基础上，按照立法程序做好土地管理法修订工作。

陈竺副委员长在审议过程中强调，农村土地制度改革是以习近平同志为核心的党中央作出的重要决策部署，将农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理制度等三项改革试点期限延长一年，有利于进一步深入推进试点、积累经验，为土地管理法修订打好基础。有常委会委员指出，土地制度是国家的基础性制度，事关经济社会发展和国家长治久安，农村土地制度改革是党中央作出的重要决策部署，需要审慎稳妥推进，应当加强对授权决定实施情况的监督。

2017年11月4日，十二届全国人大常委会第三十次会议表决通过关于延长在北京市大兴区等三十三个试点县（市、区）行政区域暂时调整实施有关法律规定的期限的决定，规定试点期限延长一年至2018年12月31日，以进一步深入推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理制度改革试点，更好地总结试点经验，为完善土地管理法律制度打好基础。★

60 多年，始终为提高妇女代表比例努力着

文 / 闾 珂

广泛的代表性，奠定人民代表大会的民意基础，支撑人民代表大会的权威性。妇女代表占有适当比例，是人民代表大会广泛代表性的重要体现。那么，新中国成立 60 多年来，党和国家为提高各级人民代表大会中妇女代表的比例做了哪些努力？经历了怎样的过程？

从立法上确立男女平等的人大代表选举制度

新中国的成立，我国妇女获得历史性的解放，男女平等成为现实。

1949 年 9 月召开的中国人民政治协商会议第一届全体会议共有代表 662 人，其中妇女 68 人，占代表总数的 10.27%。这次会议选举产生的中央人民政府委员会中有 3 位女性。从此，中国妇女在全国性的人民政权机关中有自己的代表，参加行使最高国家权力。这次会议通过的共同纲领规定：“中华人民共和国废除束缚妇女的封建制度。妇女在政治的、经济的、文化教育的、社会的生活各方面，均有与男子平等的权利。”保障妇女各项权益的规定写进这部起临时宪法作用的建国纲领中，这在中国历史上具有划时代的意义。

3 年后，为筹备召开经过普选产生的各级人民代表大会，1953 年 2 月 11 日，中央人民政府委员会通过了《中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法》（以下简称 1953 年选举法），其中规定：“凡年满十八周岁之中华人民共和国公民，不分民族和种族、性别、职业、社会出身、宗教信仰、教育程度、财产状况和居住期限，均有选举权和被选举权。妇女有与男子同等的选举权和被选举权。”这从立法上确立了男女平等的人大代表选举制度，这个制度的主要内容包括：男女都享有选举权和被选举权；男女选民的年龄相同；男女选民在一次选举中一人一票；男女选民在选举中同票同权。

当时的选举法起草委员会委员邓小平在关于这部选举法草案的说明中特别指出：“必须着重指出，草案中虽无须专门规定妇女代表的名额，但在各级人民代表大会代表的选举中，必须注意选出适当数目的妇女代表。不能设想，没有适当数目的妇女代表的人民代表大会，会具有广泛的代表性。”这清楚地说明了在各级人民代表



2015 年 3 月 8 日，北京，十二届全国人大第三次会议在人民大会堂举行第二次全体会议。恰逢“三八”妇女节，众多女代表盛装出席大会。图 / 视觉中国

大会中妇女代表占有适当比例的重要意义，这也进一步说明了选举法确立的男女平等是实质上的平等。

1954 年制定的宪法，将 1953 年选举法确立的男女平等的选举制度在根本法中肯定了下来，规定：“中华人民共和国年满十八岁的公民，不分民族、种族、性别、职业、社会出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权。”“妇女有同男子平等的选举权和被选举权。”“中华人民共和国妇女在政治的、经济的、文化的、社会的和家庭的生活各方面享有同男子平等的权利。”此后，1975 年宪法、1978 年宪法、1982 年宪法都规定了这个内容。

为什么要在宪法中对妇女权利问题专门作规定呢？1954 年制定宪法时对这个问题进行了讨论。中国民主同盟成员费孝通提出：妇女包括在人民之中，为什么特别提出了妇女？宪法起草委员会委员、秘书长李维汉作出明确说明：因为妇女问题是一个特殊问题。

中央要求普选产生的人大代表中 妇女须占适当比例

1953 年选举法中没有具体规定妇女代表应占的比

例。那么,在1953年至1954年新中国的首次空前规模的普选中是怎样保证妇女代表在各级人大中占有适当比例的呢?

首先,1953年3月8日,中央选举委员会委员兼秘书长邓小平在中央选举委员会第一次会议上所作的关于做好基层选举工作的报告中提出了明确要求。他说,究竟妇女代表名额比例应占多少?我想最少应该有15%到20%。一个乡的人民代表大会中,没有一定的妇女代表名额,能说这一代表大会具有代表性吗?当然不能。苏联的基层苏维埃代表中妇女的代表名额占百分之三十几,我们也应加以规定。新中国首部选举法刚刚通过,就宣布妇女代表应占的具体比例,这说明党和国家对这个问题,从一开始就有缜密的考虑和安排。

不久后的1953年4月22日,中共中央印发了《关于各级人民代表大会中妇女代表比例的通知》。通知要求:乡镇一般应占20%左右,少者不低于15%;县、省一般以15%至20%左右为宜;市和城市的区可稍高于省、县的比例;在少数民族自治区,妇女代表比例,由中央局、分局研究规定;有少数民族的省、县、乡要注意选出适当比例的少数民族妇女代表。中共中央印发这个通知,使各地在人大代表的选举中,保证妇女代表占有适当的比例有了统一的遵循。

1953年普选试点中,多数地方重视发动妇女参加选举工作,有力地保证了当选代表中有较高比例的妇女代表。比如,四川省内江县工农乡90%以上的女选民参加了选举,选出的代表中妇女占26.6%。

但是,在我国这样一个有几千年封建社会历史的国度里,不重视妇女的问题不是短时间就能解决的。在选举工作中,有的干部把中央1953年4月22日通知规定的妇女代表比例误解为最高比例。比如,重庆市二区歇台乡选出的代表中妇女占31%,而且这些妇女有一定的水准,但有的干部就机械地引用中央通知规定的比例,认为妇女代表“太多”。不少干部和男女群众存在封建残余思想,总认为“妇女不行”,不能当代表,对于妇女代表往往偏重于工作资历和能力方面与男代表作比较,忽视我国历史、社会等条件,不恰当地要求妇女代表与男代表一切一样、一切同等。在城市普选试点中,某些城市在各行各业中提名推荐代表候选人时,不注意同时提出女候选人,错误地认为代表中的妇女代表候选人应一律从妇女界产生。

针对上述问题,1953年8月21日,中共中央转发了《西南局妇委关于普选中发动妇女参加选举的情况与今后工作意见的报告》,及时纠正普选试点中出现的忽视妇女参加选举的问题,要求各地:一是各级党委必须

教育干部明确认识发动妇女参加普选的政治意义;二是吸收妇女参加选举委员会;三是从普选开始,就要有计划、有组织地注意挑选和培养妇女中的代表候选人,使妇女代表的数量能达到一定的比例,质量能达到一定的水准。

中央在普选的各个阶段都进行了强有力的指导。到1954年6月中旬,全国基层选举工作完成,达到了既快又好的预期目的。全国共选出5,669,144名基层人大代表,其中妇女代表占17.31%。

较大幅度提高第三届全国人大妇女代表的比例

第一届全国人大代表有1226人。在1954年召开第一次会议时,妇女代表有147人,占11.99%,其中有“子弟兵的母亲”戎冠秀、全国农业劳动模范申纪兰、18岁的全国工业劳动模范郝建秀等。1956年经过对出缺代表的补选,第一届全国人大有妇女代表149人,占12.15%。

1957年12月28日,中央在部署第二届全国人大代表和下届地方人大代表选举工作时提出,妇女代表的比例,在全国人大中占12%,在省、市、县人大中占15%左右至25%左右。1958年6月16日,中央再次发文要求,在第二届全国人大中,妇女代表不得少于12%。各地在调整代表候选人名单时,妇女代表可以增加,不要减少。经过各地做工作,实现了中央的要求。选举前,各地提名推荐的代表候选人中,妇女149人,占12.15%。选举结果,妇女代表150人,占12.23%。

新中国成立后的十几年里,在各条战线上涌现出大量女模范、女先进工作者,妇女在我国社会主义建设中起着日益重要的作用。中央决定提高妇女代表在新一届各级人大中的比例。关于新一届地方各级人大妇女代表的比例,中央在1962年12月12日提出,在原来占15%左右或25%左右的基础上,应该适当提高。关于第三届全国人大妇女代表的比例,中央在1963年3月30日提出,应由第一届、第二届的12%提高到15%至20%,如果有适当人选还可以多提出妇女代表候选人。中央认为,选举妇女作代表,在工作能力、职务地位等条件上应该放宽一些,只要政治上好,联系群众好,有代表性即可以。

1963年11月29日,第二届全国人大常委会副委员长兼秘书长彭真在关于第三届全国人大代表名额和选举问题的说明中指出,第二届全国人大中只有150名妇女代表,这个数字与新中国妇女所起的作用已经不适应了,在第三届全国人大代表选举中,应当尽可能地多选举一些妇女代表。

第三届全国人大代表名额,根据测算的结果,决定增加到3040人。在各地各单位提名推荐的代表候选人中

有妇女537人,占17.66%。1964年8月26日,中央印发通知指出,按照“妇女应占15%至20%,如有适当人选还可以多提”的规定,这个比例并不算高。在更换代表候选人时,妇女代表候选人不能减少。这样,在实际选出的第三届全国人大代表中,有妇女代表542人,占17.82%。第三届全国人大首次提高妇女代表的比例,就超过第一届、第二届5个多百分点,妇女代表比例有较大幅度的提高。

第四届全国人大妇女代表的比例达到22.63%

1970年3月13日,中央政治局通过了《第四届全国人大代表名额和选举的决定》。1973年10月,中央政治局通过了2700名第四届全国人大代表的名单。1974年10月,中央通知各地各单位根据变化,对原来的代表名单进行调整。这样,第四届全国人大共有代表2885人,其中妇女代表653人,达到22.63%。这是全国人大成立以来,妇女代表的比例首次超过20%。

第五届、第六届、第七届全国人大代表选举前,中央提出,妇女代表应占22%左右或者以占22%为宜。选举结果:第五届妇女代表740人,占21.16%;第六届妇女代表632人,占21.2%;第七届妇女代表634人,占21.3%。这三届基本符合中央的要求,但都没有达到22%。

1992年首次在法律中规定 有关妇女代表比例问题

从法律上规定各级人大中妇女代表应有适当的比例,是妇女参政的重要保证。1992年4月3日,第七届全国人大第五次会议通过的妇女权益保障法中规定:全国人大和地方各级人大的代表中,应当有适当数量的妇女代表,并逐步提高妇女代表的比例。这是第一次在法律中规定妇女代表在各级人大代表中的比例问题。这次会议通过的《关于第八届全国人民代表大会代表名额和选举问题的决定》规定:“妇女代表的比例不低于七届的比例。”这是首次在法律文件中作这样“不低于”的表述,本义是至少保持七届的比例。选举结果:妇女代表626人,占21.03%,比七届低0.27个百分点。

1997年,第八届全国人大在决定第九届全国人大代表选举工作时规定:“妇女代表的比例应高于八届的比例。”选举结果:妇女代表650人,占21.82%,这高于八届的比例,也高于七届的比例,达到了事先的要求。应该说这个结果是比较理想的。

接下来,在2002年第九届全国人大决定第十届全国人大代表名额和选举问题时,按照“逐步提高妇女代表的比例”的法律要求,规定“妇女代表的比例应高于九届的比例”。但选举结果没有达到这个要求,这一届

全国人大中,有妇女代表604人,占20.24%,比九届低了1.58个百分点。这是自第三届以来,妇女代表比例最低的一届。

2007年法律文件首次规定 妇女代表比例不低于22%

鉴于第十届全国人大妇女代表比例没有达到规定要求的情况,2005年修改妇女权益保障法时,在原法律“逐步提高妇女代表的比例”的条文前,增加了“国家采取措施”的规定。修改后的规定是:“国家采取措施,逐步提高全国人民代表大会和地方各级人民代表大会的妇女代表的比例。”这强化了1992年法律中的相关规定。

两年后的2007年,在第十届全国人大决定第十一届全国人大代表名额和选举问题时,第一次在法律文件中规定妇女代表的具体比例,即“妇女代表的比例不低于22%”。如果达到这个比例,将是第四届之后妇女代表比例最高的一届。选举结果:妇女代表637人,占21.33%,没有达到22%的要求,但高于前一届的比例。

2012年,在第十一届全国人大决定第十二届全国人大代表名额和选举问题时,没有再规定妇女代表的具体比例,仍按选举第九届、第十届代表时的表述,即“妇女代表的比例应高于上届”。选举结果:妇女代表699人,占23.4%。这是全国人大成立以来,妇女代表所占比例最高的一届,也是第二次超过22%。

今年,第十二届全国人大第五次会议通过的《关于第十三届全国人民代表大会代表名额和选举问题的决定》规定“妇女代表的比例要比上届有所提高”。如果达到这个要求,第十三届将是全国人大历史上妇女代表比例最高的一届。为了实现这个目标,全国人大会议要求:各选举单位在选举时,应采取有效措施,切实做好妇女代表候选人的提名推荐和选举工作,保证妇女代表的比例要比上届有所提高。

新中国成立68年了,妇女参加社会各方面活动的能力和贡献与男性已经没有差别,有条件也应该较大幅度提高各级人大中妇女代表的比例。我国自1980年起差额选举各级人大代表,要保证妇女代表的适当比例,需要有关方面做好说明解释工作。还应该认识到,在我国总人口中女性占48%以上,在全国人大中妇女代表占23%并不算高,采取措施提高妇女代表的比例,是为了更好地实现男女平等。第十三届全国人大代表的选举工作即将开始,期待新一届全国人大中妇女代表的比例“比上届有所提高”,并且今后还能逐届提高。☑

(本文作者为全国人大常委会法制工作委员会原副主任)

英国食品安全规制：昨天、今天和明天

文 / 孙娟娟



2006年4月20日,英国首相布莱尔在英国伦敦唐宁街10号外推出英国首个“红色拖拉机日”,在英国,通过一系列食品卫生安全检验,可以放心食用的食品才会拥有红色拖拉机标签。图/视觉中国

在食品安全规制的比较研究中,英国案例的意义有以下三个方面。第一,近代以来,英国针对工业革命后出现的食品掺假掺杂的立法依旧被当今一些国家的食品法所继承和发展。例如,美国承袭了英国有关食品掺假掺杂的条款要求。也因为如此,英国被视为现代食品立法的前驱者。第二,于20世纪80年代发生在英国且蔓延至其他欧盟国家的疯牛病及其导致的食品安全危机,促使了欧盟食品安全规制的彻底改革。作为欧盟的成员国以及此次危机的发源地,英国对其食品安全立法和监管也进行了重塑,以便恢复国内公众和消费者对于食品公共管理和食品行业的信心。至此,从欧盟到包括英国在内的成员国,多层级的监管体系成为了欧盟食品安全规制的特点,并为他国如何应对食品执法中的央地关系等挑战,提供了域外经验。第三,英国宏观层面的规制改革也已成为他国的借鉴内容,如优化规制(Better Regulation)、数字服务和公共健康规制等议题。当这些宏观规制改革作用于食品领域时,英国的食品安全规制也能作为观察窗口,以便具体了解这些改革所关联的背景、进展和趋势。

有鉴于此,本文借助昨天、今天和明天这三个时

间视角,对英国近代以来的食品立法演变,当下表现为“上下内外”的组织架构和规制选择,以及英国应对“脱欧”做出的食品规制调整及其对外合作的安排进行分别论述。

一、昨天：英国食品立法的历史演变

就英国食品立法的进程而言,1266年颁布且实施了八个多世纪的《面包和麦酒法令》(Assize of Bread and Ale)是英国历史上重要的且历时长久的一部法律。

事实上,面包作为欧洲的民

生必需品,对其进行立法规制在罗马时期便已经开始,主要是通过对面包尺寸、质量、制作方法的规范以及生产和销售的许可制度来保障对面包的统一管理。随着面包在英国的流行以及市场上掺假问题的突出,地方最早开始通过立法来打击这所谓的“美味欺诈”。即便1266年之前已有全国性的相关法令,却因为缺乏违法的惩戒措施而不具有可执行力。不同于此,1266年颁布的《面包和麦酒法令》明确了国家通过数量、质量和价格的限制以及违法的惩罚措施来保障面包的货真价实。

尽管工业化的到来和食品贸易的发展进一步加剧了食品掺假掺杂问题,但是,随着化学工业的发展,检测掺假掺杂物质的可能性也推动了相关研究和信息披露,如1820年由化学家阿库姆出版的《论食品掺假和厨房毒物》,柳叶刀的《食品及其掺假:1851—1854年卫生分析委员会的食品检测报告》,等等。这些信息不仅证实了食品掺假掺杂的普遍性,同时也指出由于掺假掺杂所导致的食物毒性和由此而来的健康危害。这些努力在唤起公众关注这一问题的同时,也促成了英国在自由经济的思潮下干预食品掺假掺杂的意愿,并于1860年制定了《食品和药品掺假掺

杂法》(Adulteration of Food and Drugs Act), 后经修订, 便是1875年的《食品和药品销售法》(Sale of Food and Drugs Act)。这一法律明确了食品的定义、食品相关违法行为的严格责任和严厉处罚措施, 被视为现代食品立法的根基, 且一些内容依旧被1990年的《食品安全法》(Food Safety Act)所继承。与此同时, 当1875年的《食品和药品销售法》聚焦于食品的化学污染时, 同年出台的《公众健康法》(Public Health Act)则是针对食品的微生物污染规定了基本的控制要求, 包括检查、扣押和销毁不适宜的食品。

进入20世纪, 英国食品立法的任务是与时俱进。例如, 应对食品技术和行业的发展, 抑或食源性疾病所致的食品中毒挑战。在此期间, 1938年的《食品和药品法》(Food and Drugs Act)整合了既有的具体食品立法和与食品相关的公共健康措施, 并强化了对食品误导性标识和广告的查处力度。尽管1984年的《食品法案》(Food Act)取代了1938年的立法, 但并没有作出实质性的修订, 只是由此引入的立法评估以及协调英格兰、苏格兰和威尔士地区的食品立法进一步促成了1990年的《食品安全法》。这部法律不仅规定了针对食品企业、应急的控制权力, 也纳入了对新食品、转基因食品和食品接触材料的监管。此外, 值得一提的是, 该法律规定食品从业者可以根据“应有的注意”抗辩法律责任。根据这一规定, 食品从业者只要证明其采取了合理的谨慎措施并尽到了所应有的注意去避免自己或员工的违规行为就能免于被起诉。至于怎样的举证会被法庭接受作为证据, 以证明“尽到应有的注意以确保食品安全”, 零售商给出了最令人信服的答案, 即采取了比法律规定的最低标准更为严格的安全标准, 并要求负责执行这些标准的供应商通过第三方认证提供合格评定的证明, 由此推进了“标准—认证—认可”三位一体的食品私法发展。

最后, 加入欧盟而带来的政治和法律体系的变迁, 也对英国的食品立法产生了影响, 尤其是在如何保持和欧盟立法的一致性方面。例如, 英国最终于2008年废除了面包法对于尺寸的限制, 原因便是欧盟层面的相关指令规定面包的形状和尺寸可以自由选择。就欧盟层面而言, 疯牛病危机改变了其重视内部市场自由流通的食品政策导向, 并突出了公众健康和消费者保护的优先性。在其通过1997年的《食品法原则绿皮书》和2000年的《食品安全白皮书》推动欧盟食品立法改革的同时, 英国也借助1999年的《食品标准法》(Food Standards Act)创新了食品安全的监管体系, 即由独立的食品标准局 (Food Standards Agency)

负责与食品相关的公众健康和消费者保护事宜。2002年欧盟出台了《通用食品法》(Regulation (EC) No. 178/2002)。根据有关规定, 其在英国也具有直接且完整的效力。换言之, 英国应当落实欧盟的食品法律要求, 如将风险分析作为食品法的基本原则, 并进一步建立风险评估、风险管理和风险交流的制度。

二、今天：英国食品监管的制度安排

历史回顾表明, 当下英国的食品监管体制, 尤其是组织架构, 是疯牛病危机后的改革成果。同时, 欧盟层面的食品法律要求也会对其产生影响。根据针对疯牛病危机的调查报告, 疯牛病危机爆发的原因: 一是当时的英国主管部门——农业、渔业和食品部本应同时代表产业利益和消费者利益, 但在应对疯牛病危机时, 其将产业政策的考量凌驾于消费者保护之上。因而, 避免机构自身职能和利益的冲突, 优先考虑消费者和公众安全成为了机构改革的主旨。二是即便诸如食品这样的风险规制已经考虑到专家参与的必要性, 但是, 疯牛病危机的发生也表明了专家参与的独立性受到了经济和政治利益的影响, 进而无法为食品的规制决策提供客观的依据。因此, 欧盟层面的立法不仅要求建立风险评估这样的专家参与制度, 同时也要确保科学工作的先进性、独立性和透明性。其中的一个原则性要求便是实现风险管理(政治)和风险评估(科学)相分离。三是英国的规制机构往往采用封闭且非正式的方式和主要的利益相关方尤其是企业保持联系, 这加剧了公共管理的不透明性, 进而加剧了公众的不信任。鉴于此, 提高欠缺的公众参与以及透明度也是机构改革所要实现的目标。

基于上述考量, 食品标准局的组建必要性就在于将中央机构有关食品安全的责任整合在一个机构之下, 通过制定和执行与食品、饲料相关的政策, 来实现以下的原则要求, 包括坚持消费者第一、保障公开性和透明度、基于科学和证据、采取独立行动以及保证公平执法。其中, 保护公众健康以及保护消费者与食品相关的利益是该机构的首要目标。为此, 独立性成为了食品标准局这一新建机构的突出特点, 主要体现在以下几个方面。其一, 作为公共机构, 在选派诸如主席和委员会成员时, 应以个人的专业性和先进性为依据, 且不得代表任何部门或团体利益。其二, 整个机构通过健康部门直接向议会负责, 并能发布所有向政府提出的建议。其三, 尽管该机构并不承担地方的执法权, 但其可以制定执行标准并监测地方的执法情况。在地方执法失灵时, 其也可以直接采取行动, 以保

护公众健康。由于上述的法律地位和职权内容都有明确的法律规定,因而也确保了在与其他机构发生冲突时,食品标准局不会以牺牲公众健康为代价,做出妥协。此外,仍需指出的是,机构改革本身并不足以重建公众的信心。因此,机构改革还需要融合文化重建,借助更为公开、透明的政策以及政策制定期间的广泛公众参与,来构建一个强有力且以公众利益为第一要务的机构。当然,充足的财政保证也是不可或缺的。在食品标准局这一机构设计的基础上,可以用“上下内外”来概括英国当下的食品监管架构的特色。

第一,所谓食品标准局“之上”的架构是指通过该机构与欧盟的协调和合作。疯牛病危机后,欧盟的《通用食品法》明确了风险分析为各国食品安全监管的法律原则。当风险分析具有风险管理、风险评估和风险交流三个相互关联又各不相同的职能时,英国需要通过组织的调整,明确相应的职能机构,并确保科学工作的独立性。在这个方面,食品标准局因为其所具有的决策、监测职能而成为风险管理的机构,并具体由其内设的执行和管委会负责相关事务。为确保其工作的科学性以及科学与政治相分离的目标,食品标准局的风险评估工作则由多个独立的科学咨询委员会负责,并通过公开竞争招聘独立的专家参与委员会的工作。而这些委员会的运作以及科学意见的获取和应用则由科学咨询总委员会负责。针对风险管理和风险评估的工作以及彼此之间的沟通,另设有程序和指南要求,以明确互动的目标和界限,如会议议程、记录的公开。值得一提的是,食品标准局的科学团队不仅仅只限于自然科学,还包括了社会科学,如经济学、地理学和社会政策等方面的专家。同时,作为英国食品安全事务在欧盟层面的代表机构,食品标准局也负责与诸如欧盟委员会、欧盟食品安全局等欧盟机构的联系,以便分享相关的信息和专业经验。例如,参与欧盟的食品和饲料快速预警系统,进而即时通告食品预警的信息。

第二,所谓食品标准局“之下”的架构是指其对于地方执法的监测和彼此之间的互动关系。在英国,食品安全相关法律的执行由地方负责。一般而言,地方卫生部门负责对场地和人员进行检查,地方贸易部门负责对产品质量进行检查。针对执法,除了既有的法律规定,国务大臣有权发布法定的食品法业务守则(Food Law Code of Practice),以便为地方执法提供说明和标准。相应的,食品标准局可以出台食品法实务指南(Food Law Practice Guidance),或在征得国务大臣同意后,直接要求地方机构采取具体的措施来执行业务守则。而当地方政府在执法中发现可能需要就公

众健康或食品安全事项做出妥协时,则应在第一时间与食品标准局进行磋商。就地方执法的监测和审计而言,该工作由食品标准局负责,以便确保地方执法的有效性、比例性和一致性。在这个方面,《官方饲料和食品控制的框架协议》(The Framework Agreement on Official Feed and Food Controls)为其提供了执行这一权能的机制,尤其是针对地方执法服务规定的标准。在此基础上,地方当局执行监测系统(Local Authority Enforcement Monitoring System),便利了地方执法信息的收集,涉及内容包括食品卫生(微生物污染情况)、食品标准(成分、化学物污染、掺假和标识情况)等,并由食品标准局进行汇总、报告。然而,英国政治体系的地方化,在提升地方自主性的同时也加剧了食品标准局与地方政府合作的挑战。例如,如何推进与苏格兰政府在建立地方食品安全和标准机构方面的合作。

第三,所谓食品标准局“之内”的架构,一方面是指上文已经提及的内部安排,如风险管理和风险评估之间的分工与合作。在此,值得补充的一点是,2013年的马肉风波后,英国意识到食品欺诈业已成为一个具有组织性、全球化且损害消费者利益的犯罪行为,因而需要一个国家的食品犯罪预防战略,其中一项重要的工作便是成立独立的打击食品犯罪的机构。相应的,英国于2014年成立了国家打击食品犯罪机构,内设于食品标准局,负责犯罪情报的收集、评估,并为企业、相关的执法和司法部门提供信息和咨询。另一方面,这也是指在英国中央政府层面,食品标准局与其他食品关联机构之间的互动与合作。在针对疯牛病危机的英国调查报告中,调查负责人菲利普斯教授就指出导致公众信任危机的一个原因是食品安全相关的政府机构之间缺乏合作。因此,食品标准局、英国环境、食品和乡村事务部以及健康部门这三个与食品安全规制相关的主要政策制定部门之间可以通过协议来提高合作。例如,针对三者之间的内部风险交流,部门协议可以就程序和各个机构的角色作出规定,以保持有规律的正式或非正式的沟通。

第四,所谓食品标准局“之外”的架构则是指机构对外的公开,以及为利益相关者和公众的参与提供平台。对于食品标准局而言,消费者不仅是其保护的對象,也是其服务的對象,这其中就包括了多渠道的信息咨询和投诉服务。而根据优化规制的要求,在确保食品生产经营者合规的同时,针对他们的规制也应当简化,如采用数字化的方式改进注册和场所检查,而这也是迎合国家数字服务标准所要求的。比较而言,面对食品行业自身的发展,尤其是技术的创新和全球

化的推进,食品标准局已经意识到一个灵活的且具有回应性的规制体系比“一刀切”的传统规制更能应对上述挑战。而在改变的过程中,以下五个原则是指导性的:一是企业承担保障食品安全并通过信息披露确保供应链透明度的责任,以及消费者有权利获得食品信息并做出知情选择;二是食品标准局的规制决定应当基于英国食品行业的全局考量,并与之相适应;三是规制者应当考虑所有可获得的信息;四是企业为消费者所做的“正确的事”,应当得到认可,反之,则应当加以查处;五是企业应当承担规制成本,但以必要性为限度。相应的,除了信息披露和为消费者、企业的来访、投诉提供渠道之外,食品标准局也将和利益相关者的互动、咨询视为规制方式的核心内容,并通过政策制定环节的参与以及更多的规制创新,来完善问题的解决之道。其中,一个值得探索的应用是,在企业风险等级判断期间,不仅限于企业性质、规模以及历史合规记录等信息,同时也可以一并考虑其在其他领域内的规制情况及其对于食品安全合规性的影响,抑或来源于企业自身以及第三方的合规数据。

三、明天:英国食品体系何去何从

作为欧盟的成员国,英国的食品立法和监管业已成为欧盟食品法律体系的一部分,这不仅表现在欧盟对其立法的协调,也包括来自欧盟层面的针对英国食品从业者合规性和官方检查情况的审计。一如欧盟《通用食品法》所要求的,借助法律的一致性和执法的等同性,可以在保障公众及消费者健康的同时,实现欧盟内部的食物自由流通以及传统饮食文化的传承。也因为如此,英国的食品供应已经高度依赖于欧盟的其他成员国,尤其是水果蔬菜的供给。事实上,经过那么多年的一体化,英国和欧盟已经在诸多食品问题规制方面达成共识,且有着共同的目标,而这不仅仅只是通过食品安全来保障公众和消费者的健康,同时也包括促进可持续的食品体系,如打击食品欺诈以保障消费者的知情权、选择权和经济利益,重视食品营养对于健康的作用,减少食物浪费和可持续的消费等。当然,在欧

盟追求“差异中的统一性”时,英国与其他欧盟成员国以及欧盟机构之间也会存在分歧,如有关营养标识格式的争议。根据欧盟委员会的建议,可以采用基于每日摄取量的营养信息格式,但是英国提议使用交通灯的营养标识,其分别用绿色、琥珀色或红色表示一些营养素的低、中、高含量情况。

综上,其一,鉴于既有的合作和共同的目标,英国“脱欧”后也可以继续保持当下的食品法律要求。事实上,欧盟的很多食品立法都已经转化为英国的国家法律,而继续落实和遵守这些法律,也可以避免先期投入付诸东流。其二,可以寻求规则的互相认可。例如,在公众和消费者第一的优先目标下,继续促进食品规则的协调性,进而保障英国和欧盟国家之间的食品流通。这不仅关系到英国内部的食品供应稳定性,也关乎其经济、贸易的发展。在此,可以选择如挪威那样,作为欧洲经济区成员,在享受欧盟成员待遇的同时又不用加入其间;抑或类似土耳其那样与欧盟建立关税同盟,进而使得农产品和服务之外的所有产品都可以自由流通。其三,考虑到“脱欧”后应当独立应对的国家食品乃至农业问题,可以制定更适宜英国诉求的法律要求。而这一努力的目标也是多元且不容轻视的,包括保障英国粮食供给的充足性,应对英国日益严重的肥胖和慢性疾病挑战,以及构建更为可持续的、健康的且可支付的英国食品体系。✘

(本文作者为中国人民大学食品安全治理协同创新中心研究员)



图/视觉中国

创新驱动 开放引领

珠海市主动融入粤港澳区域创新圈，增强经济发展新动能



港珠澳大桥



澳门青年创业谷

2016年12月26日召开的珠海市第八次党代会提出，今后5年要建设粤港澳大湾区创新高地、“一带一路”倡议支点、珠江西岸核心城市、城乡共美的幸福之城，实现这些目标，必须坚持“抢抓机遇，担当使命，干在实处，走在前列”的16字总要求。

创新驱动和开放引领是实现这些目标的战略支撑。珠海市委书记郭元强强调，要大力实施创新驱动和开放引领战略，一手抓创新驱动，一手抓开放引领，在创新中谋求更深度的开放，在开放中促进更高水平的创新，充分利用“两个市场”汇聚“两种资源”，提高产业和城市竞争力，增强珠海经济发展新动能。

创新驱动 走出去“抢”创新资源

2016年12月，珠海民营高新技术企业艾派克正式并购排名全球前五的激光打印机厂商——美国利盟国际，上演了一场“蛇吞象”的好戏。

在珠海创新驱动发展战略的加快落实下，以艾派克为代表的高新技术企业得到快速增长。2016年全市高新技术企业增加到787家，增长98.5%。

专利产出和公共技术平台增长同样亮眼。2016年1—9月，珠海发明专利授权

量1510件，同比增长79.55%，前11个月新增市级公共技术平台33家，增长近1倍。

报告提出，珠海要着力建设创新平台、培育创新主体、汇聚创新资源、发展科技产业，努力建设粤港澳大湾区的创新高地。在全球创新要素加速流动，优质人才、先进技术等资源争夺加剧的背景下，本次党代会强调要“突出开放创新，集聚和整合全球创新资源”。

一系列的措施已经部署：主动融入粤港澳区域创新圈，支持企业面向全球布局创新网络，鼓励跨国公司、国际研究机构在珠海设立研发中心、科技服务机构，开展更为广泛的国际技术转移合作……开放引领之下，珠海的创新发展有望迎来更广阔空间。

根据报告，珠海将着力做大高端制造业、做强高新技术产业、做优高端服务业，实施企业培育“十百千”工程，形成梯队发展格局。

开放引领 打造“一带一路”海上合作战略支点

启动建设约1个月后，珠海驻德国、美国、香港、马来西亚等地的经贸代表处公司注册等事项接近完成，即将正式开展工作，为珠海引进先进技术、优秀人才和高端产业。

2016年，珠海加快推动更高水平、更深层面、更广领域的开放型经济体系建设，取得新的进展：电子口岸暨国际贸易“单一窗口”平台已正式上线，前7月对“一带一路”沿线国家进出口额同比增长69.6%，前11月新增境外投资项目数100个，中方对外协议投资66.9亿美元，增长365%……

党代会报告提出，珠海将全面实施开放引领战略，力争建设成为“一带一路”倡议支点。发挥横琴自贸试验区示范引领作用、加快构建开放型经济体系、深化珠港澳合作则是未来的三大重点工作。

按照部署，珠海将以制度创新

为核心，积极对接国际高标准投资贸易规则体系，建设法治化国际化便利化营商环境，将横琴自贸试验片区建设成为粤港澳深度合作示范区、“一带一路”开放合作区、全国新一轮改革开放先行地、高水平对外开放的门户枢纽之一。

加强与欧美日韩等发达国家的直接联系、“一带一路”沿线和新兴市场的合作，既要“引进来”又要“走出去”，发展壮大一般贸易、推动加工贸易创新发展，珠海构建更高水平的开放型经济体系之路已然清晰。

乘数效应 “双自联动”先行一步

党代会报告强调，创新必须置于开放的环境中才能更好地实现，而更高水平的创新也将进一步推动形成更高水平的开放。珠海拥有自贸试验区和自主创新示范区两个重要平台，更有条件在创新和开放的联动发展上先行一步。

目前，“双自联动”已在积极推进，横琴自贸片区的金融等服务业开始为自创区的企业服务。横琴金投国际融资租赁有限公司、横琴国际知识产权交易中心均在珠海高新区设立办事处，为企业提供近距离服务。

按照部署，珠海将推动自贸区和自创区功能叠加、政策共享、优势互补，在自贸区建设高端科技服务体系，打造具有全球影响力的创新资源配置和产业聚集平台；同时推动自创区融入全球创新链条和产业分工体系，加快科技创新成果产业化步伐，提升珠海开放型经济发展水平。



横琴中拉经贸合作产业园效果图



浙江仙居制药股份有限公司
ZHEJIANG XIANJU PHARMACEUTICAL CO., LTD.



浙江仙居制药股份有限公司
ZHEJIANG XIANJU PHARMA CO.,LTD

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

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

仙居制药使命: 您的健康与快乐, 我的真诚与责任。

仙居制药的核心价值观: 个人价值在实现企业价值和社会价值过程中得到体现。

杭州

最美

州

魅力城市

三面云山·一水抱城

