

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2018年11月5日出版
第21期 总第465期

全国人大常委会机关刊物



十三届全国人大常委会第六次会议联组会议

首问“两高”： 如何破解“执行难”？

ISSN 1671-542X



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



1. 10月26日，全国人大常委会委员长栗战书在北京主持十三届全国人大常委会第六次会议闭幕会。在会议完成有关表决事项后，栗战书发表讲话。摄影／新华社记者 刘卫兵

2. 10月25日，全国人大常委会委员长栗战书在北京主持召开部分全国人大代表座谈会，听取代表们对人大工作、民主法治建设等方面的意见建议。摄影／新华社记者 刘卫兵

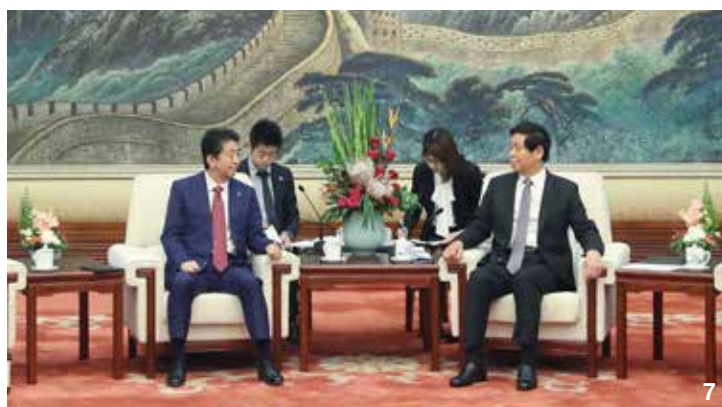
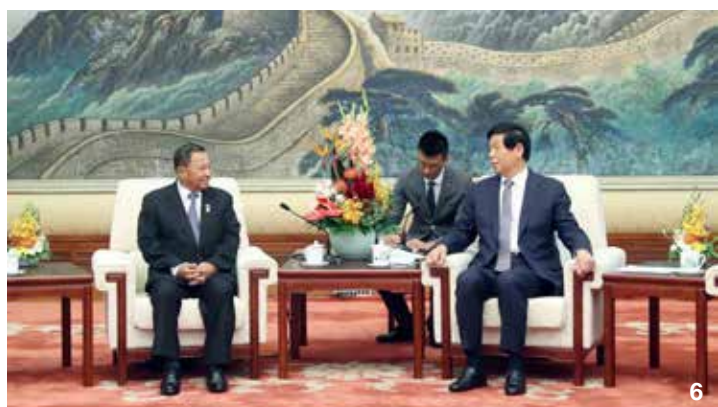
3. 10月25日，十三届全国人大常委会第六次会议在北京人民大会堂举行联组会议，审议“两高”专项工作报告，并围绕人民法院解决“执行难”工作、人民检察院加强对民事诉讼和执行活动法律监督工作开展专题询问。栗战书委员长参加审议和询问。摄影／新华社记者 刘卫兵

4. 10月23日，十三届全国人大常委会第六次会议举行分组会议，审议关于修改刑事诉讼法的决定草案、人民法院组织法修订草案、人民检察院组织法修订草案、国际刑事司法协助法草案、消防救援衔条例草案等。栗战书委员长参加审议。摄影／新华社记者 刘卫兵

5. 10月22日，十三届全国人大常委会第六次会议在北京人民大会堂举行。栗战书委员长主持会议。摄影／新华社记者 刘卫兵

6. 10月24日，全国人大常委会委员长栗战书在北京人民大会堂会见柬埔寨参议院主席赛冲。摄影／新华社记者 刘卫兵

7. 10月26日，全国人大常委会委员长栗战书在北京人民大会堂会见日本首相安倍晋三。摄影／新华社记者 刘卫兵



彻底打通实现公平正义的“最后一公里”

作为2018年全国人大常委会监督工作的“重头戏”之一，10月25日上午，十三届全国人大常委会第六次会议联组审议最高人民法院关于人民法院解决“执行难”工作情况的报告、最高人民检察院关于人民检察院加强对民事诉讼和执行活动法律监督工作情况的报告，并围绕专项工作报告进行了专题询问。

值得一提的是，这是自2010年开展专题询问以来，全国人大常委会首次对“两高”工作报告进行专题询问。全国人大常委会首问“两高”便聚焦“执行难”这一社会各界极为关注的热点问题，实际上是对执行工作所作的一次“会诊”，意在彻底打通实现公平正义的“最后一公里”。

今年是“用两到三年时间基本解决执行难问题”的攻坚之年和决胜之年，执行攻坚进入“窗口期”。在这样一个背景下，人大监督剑指“执行难”，就是要巩固和扩大司法改革的成果，确保中央决策部署真正“落地”。

从专题询问现场看，提问者开门见山、直面问题，应询者不遮不掩、坦诚应答。可以说，人大之问，问出了人大监督的实效，问出了最高国家权力机关的权威。更为重要的是，通过一问一答这一良性互动，全国人大常委会和最高人民法院、最高人民检察院就如何破解“执行难”形成了共识。

栗战书委员长参加审议和询问，并发表重要讲话。栗战书委员长指出，对“两高”工作开展专题询问，这在全国人大常委会历史上还是第一次，既是贯彻党中央决策部署，支持和保障司法改革、促进司法公正的一个具体举措，也是常委会开展监督工作的一次积极探索和实践创新。

众所周知，执行工作是整个司法程序中的关键一环，事关人民群众合法权益的及时实现，事关经济社会发展的诚信基础，事关司法权威和司法公信力的有效提升，事关全面依法治国基本方略的贯彻

落实。司法裁判的主要任务是明确权利义务、实现定分止争，而执行工作则是依靠国家强制力实现胜诉当事人权益，最终化解矛盾，彻底解决纠纷。因此，执行的过程必然是司法活动中各种矛盾剧烈冲突、对抗性最强的过程。从某种程度上说，执行也是实现社会公平正义的“最后一公里”。

2016年3月以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，人民法院全面推进执行信息化、规范化建设，不断深化执行体制机制和管理模式改革，持续加强队伍建设，加大投入保障力度，坚持问题导向，坚持刀刃向内，全面打响“基本解决执行难”攻坚战。2016年至2018年9月，全国法院共受理执行案件1884万件，执结1693.8万件（含终本案件），执行到位金额4.07万亿元，同比分别增长105%、120%和76%。人民检察院坚决支持法院依法执行，切实加强民事执行活动监督，对明显超标的执行、消极执行、选择性执行、违法处置被执行财产等违法情形提出检察建议135145件，法院采纳123914件，采纳率为91.7%。

在充分肯定成绩的同时，我们也应清醒地认识到，“执行难”属于疑难顽症，是一块极其难啃的“硬骨头”。有些问题今天解决了，明天还可能复发，不可能毕其功于一役。因此，一方面，要保证“用两到三年时间基本解决执行难问题”这一阶段性目标如期实现；另一方面，为了从根本上解决“执行难”问题，还要做好打硬仗甚至是拉锯战的心理准备。

令人欣慰的是，此次专题询问，人大监督尽显“铁腕”本色和“刚性”品质，这使我们不仅对打赢“基本解决执行难”攻坚战充满信心，也对从根本上解决“执行难”充满了期待。

汪新



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

2018年第21期
11月5日出版
总第465期

总 编 汪铁民
副 总 编 金果林 马增科
本期执行主编 金果林
责任编辑 王晓琳
美术编辑 李洪兴 陈玉叶

总 编 室 010-63098140
编 辑 部 010-83084071
010-63097425
010-83084429
010-83084312 (传真)
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

图文报道

- 04 “人大代表是个光荣的称号，更是一份沉甸甸的责任”
——栗战书委员长主持召开列席十三届全国人大常委会
第六次会议全国人大代表座谈会侧记 / 本刊记者

特 稿

- 08 在第十三届全国人大常委会第六次会议上的讲话 / 栗战书

报 告

- 10 全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查
《中华人民共和国农产品质量安全法》实施情况的报告
——2018年10月24日在第十三届全国人民代表大会常务
委员会第六次会议上 / 吉炳轩

总编絮语

- 01 彻底打通实现公平正义的“最后一公里” / 汪铁民

关 注

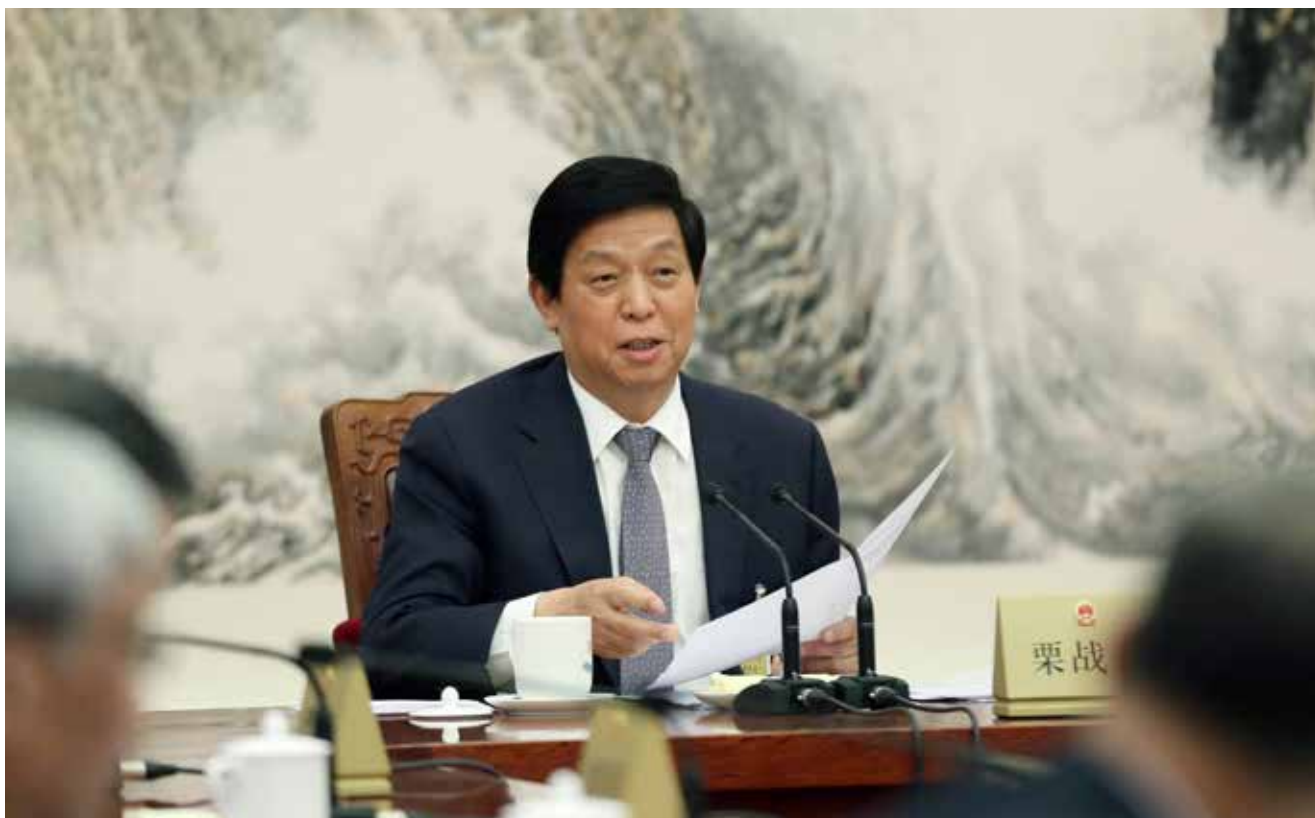
- 17 首问“两高”：如何破解“执行难”？ / 于 浩
20 “两高”应询，人大监督工作的一次积极探索 / 于 浩
21 解决“执行难”，还需做些什么？ / 张宝山
25 新时代加强人大监督的重大举措
——全国人大常委会首次审议“国资”报告 / 李小健
28 聚焦国有金融资产“明白账” / 李小健
30 民事检察监督：下大力气补上“短板” / 于 浩
32 专利诉讼：不服判决向最高院上诉 / 张宝山
34 试点延期：为“药改”重磅加码 / 赵祯祺

立 法

- 36 药品管理法修正草案初审：
坚决守住药品安全底线！ / 王晓琳
38 刑法完成“三改”：三大亮点值得关注 / 王博勋
40 巩固司法体制改革成果 提高司法公信力 / 彭东昱
42 公司法修正：完善股份回购制度 / 刘文学

报 道

- 44 打包修改15部法律，为机构改革保驾护航 / 孙梦爽 王博勋
45 我国决定实行消防救援衔制度 / 刘文学
46 国际刑事司法协助法通过：加强国际刑事司法合作的
法律保障 / 孙梦爽 王博勋



10月24日，十三届全国人大常委会第十五次委员长会议在北京人民大会堂举行，栗战书委员长主持会议。摄影/新华社记者 刘卫兵

|委员论坛|

- 47 药品监管应进一步强化企业主体责任和地方政府属地监管责任 / 韩晓武
- 47 大力推进民事检察队伍建设 / 王胜明
- 47 破解“执行难”，
建议在刑法中增加妨害执行罪 / 彭 勃
- 48 解决“执行难”还需付出持续艰苦的努力 / 杜玉波
- 48 自然资源资产应纳入国家预算管理体系 / 赵龙虎

|代表建言|

- 49 加强智能计算系统创新，
促进人工智能发展 / 孙丕恕
- 49 “关口前移、预防先行”，
啃下因病致贫这块“硬骨头” / 雷冬竹
- 50 进一步完善政府预算绩效评价体系 / 卢 馨
- 50 提升专利质量，加强知识产权保护 / 李 燕

|泛 读|

- 看 世 界 51 英国养老保障制度 / 赵立新

|言 论|

- 55 遏制流浪犬伤人亟待多措并举 / 胡印斌
- 55 消除改革者怕出错的心理负担 / 肖光庆

封面图说：10月25日，十三届全国人大常委会第六次会议围绕人民法院解决“执行难”工作、人民检察院加强对民事诉讼和执行活动法律监督工作开展专题询问。最高人民法院院长周强、最高人民检察院检察长张军和公安部、司法部、财政部等有关部门负责人到会应询，并回答了大家的询问。摄影/中新社记者 盛佳鹏



请扫码关注“西交民巷23号”

中央国家机关举报网站：zygjig.12388.gov.cn



“人大代表是个光荣的称号， 更是一份沉甸甸的责任”

——栗战书委员长主持召开列席十三届全国人大常委会第六次会议全国人大代表座谈会侧记

文 / 本刊记者 李小健

10月25日下午，北京人民大会堂委员长会议室迎来一批特殊客人，他们是列席十三届全国人大常委会第六次会议的56位全国人大代表。

这是全国人大常委会第二次在常委会会议期间邀请列席会议的全国人大代表进行座谈，并听取大家的意见建议。第一次邀请列席会议的全国人大代表进行座谈，则是在两个月前举行的十三届全国人大常委会第五次会议期间。

中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书主持会议并讲话。中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨，全国人大常委会秘书长杨振武参加座谈。

22位代表踊跃发言， 积极反映人民群众呼声

下午4时30分，座谈会准时开始。

栗战书刚一走进会议室，就与参加座谈的代表们一一握手，表达问候。

“希望大家开门见山，想说什么就说什么，提意见、建议，甚至批评都可以，敞开了讲。”在栗战书的主持和引导下，座谈会直奔主题。

紧接着，代表们争先发言，积极反映群众呼声和基层实情。

谷凤杰代表是吉林省敦化市大石头镇三河村党支部书记、村委会主任。列席这次常委会会议之前，她专门对农村土地承包法修改内容进行调研，广泛听取村民百姓的看法和想法。“从



10月25日，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书主持召开列席十三届全国人大常委会第六次会议全国人大代表座谈会，并听取代表们的意见建议。摄影/全国人大机关摄影部 樊如钧

1996年二轮承包土地后，农村土地政策长期保持不变，随后出生的孩子没有了土地，现在又加了30年，这就可能使得两三代人都没有了土地。对于这种情况，应该如何处理？国务院是否能出台相应的法规规定和政策？在承包地被征用、征收、征占并依法获得补偿后，村民是否还可以向村集体申请分配土地，这种情况是否应该写入农村土地承包法？吉林省和黑龙江省一些地方的农村土地大部分都在林业局

版图内，这是历史形成的。国务院是否能出台相应的政策，将之划为村集体土地？”在列席常委会会议分组审议农村土地承包法修正案草案和参加这次座谈会时，她及时把大家的声音反映出来。“农村土地政策的变化，村民百姓高度关注。老百姓反映的，也是老百姓最关注、关心的大事。因为没有土地，老百姓无法生存。”

来自四川的耿新翠代表，工作于宣汉县食用菌研究所。她在座谈会上建议重视对土地流转的规划和利用。“当前，农村土地流转极大地促进了农业规模化发展，但由于缺乏整体的发展规划，出现了跟风建设、重复建设和盲目建设的问题，影响了农业产业规模的进一步扩大，也阻碍了土地流转价值的实现和提高。”针对这种现象，她希望加强县乡农业发展顶层设计，因地制宜制定发展规划和阶段性发展目标，切实发挥流转土地的价值和作用，实现农业规模发展的科学性、持续性。

李洪亮代表是一名大学生村官，现担任江西省九江市柴桑区新合镇涌塘村党支部书记和村委会主任，对乡村基层工作非常熟悉。“在实际工作当中，确确实实地感受到村一级干部的后备力量严重不足，急需青年人才，尤其是农村带头人。”座谈会上，李洪亮为乡村振兴战略中人才短缺问题而担忧。他说，以往村庄中从事农业生产的一些能人、脑子灵活的青年，愿意进入村委会和村干部行列，但是现在发生了变化，一些有能力的人不愿意进入村干部队伍，更多是外出务工，这主要是因为村干部收入远不如外出务工收入高。就此，他建议一方面提高现有村委会干部待遇，让他们安心做事、有心想事；另一方面，出台政策引进和培养人才，包括继续引进一批大学生村官，支持地方与高校联合培养一批高素质人才，不断充实农村基层干部力量，为实现乡村振兴打好人才基础。

身为山东省济宁市农产品质量监

督检测中心主任的于安玲代表与李洪亮一样，十分关心乡村振兴队伍建设。在她看来，随着乡村振兴战略的推进，人才短板问题日益显现，急需一支懂现代农业发展技术，具有新发展理念，爱农村、爱农民的高素质人才队伍。她在日常工作和调研中了解到，基层农业技术推广队伍严重不足，不仅缺乏专业技术人才，更加缺少符合现代化农业发展需要的新型、复合型人才。就此，她建议国家层面出台政策，大力选拔培养本土农技人才，鼓励大专院校和科研院所的实用型人才到基层兼职、挂职。

约两个小时的座谈，共有22位全国人大代表结合履职实践和基层调研情况踊跃发言，气氛十分热烈。座谈内容也很广泛，还包括支持和发展民营经济，建立公平有序的营商环境，继续加大企业减负力度，等等。

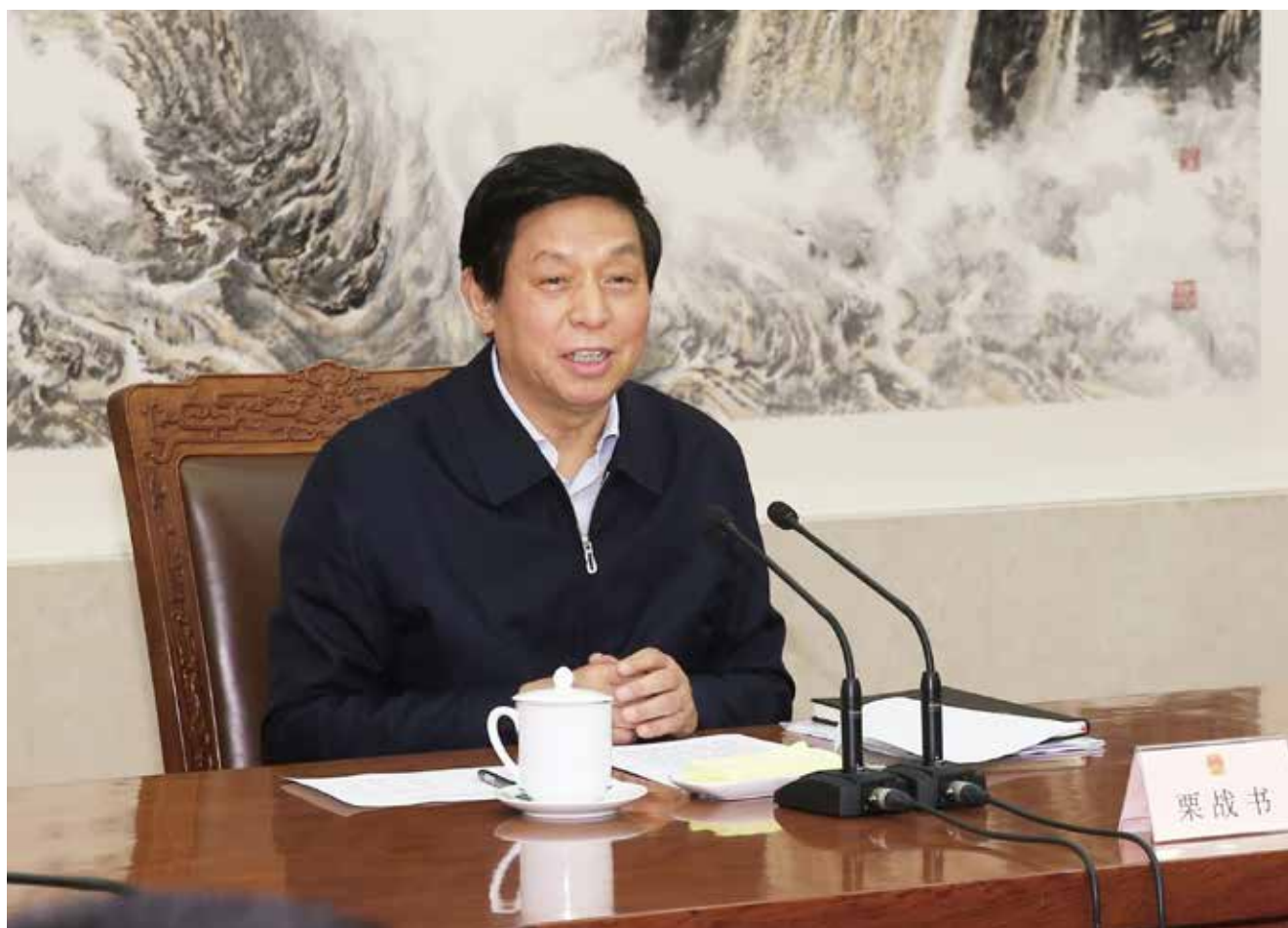
栗战书说，人大代表对基层实际情况最熟悉，对党中央决策部署和宪法法律实施情况最了解，对人民群众所思所想所盼最清楚，可以把基层情况、群众呼声、思考建议充分反映出来，推动国家机关改进工作。

座谈会互动频繁，讨论深入

座谈中，栗战书边听边记，不时询问交流，还就一些议题与代表们进行深入讨论。

周绍军代表是来自贵州省石阡县龙塘镇大屯村的党支部书记。在他眼里，进入新时代，党和国家对乡村发展越来越重视。对贵州而言，许多地方都是绿水青山，乡村环境比较优美，当地村集体经济的农产品也是绿色安全有保障，但是品牌和市场效应还不够，需要资金、技术和人才等各方面支持。

“石阡有一种苔茶，含多种微量元素，品质非常好。石阡县的温泉也很出名，水质和温度都很好，去那儿洗温泉也是很好的。”曾担任过贵州省委书记的栗战书，为贵州做起了“广告”。



栗战书委员长就一些议题与代表们进行深入讨论。摄影/全国人大机关摄影部 樊如钧

在全面依法治国大背景下，地方立法队伍建设亟待加强。来自上海的陈靖代表在座谈会上建议，完善创新地方立法队伍建设的体制机制，吸引和留住优秀人才，更好地发挥人大立法的主导作用。比如，系统规划立法队伍建设，切实加强政治建设；探索立法人才职务序列改革，畅通职业发展的通道。

栗战书听完介绍后，立即追问，深入了解探索立法人才职务序列改革的相关情况。

来自河南的周崇臣代表在座谈会上反映，基层各类检查太多，导致自身本职工作没有时间去落实。他建议一

些专项检查能不能合并，或者是安排更有计划性。

栗战书回应说，“你提的这个意见确实很重要。检查工作就是要突出重点，统筹安排。”

来自香港的陈振彬代表在座谈会上反映了一个香港同胞当前非常关心的问题：“新通过的个税法规定，任何人在纳税年度内于中国内地居住满183天之后，即被定义为税务居民，这对在内地工作、生活及退休的香港居民有很大的影响，在香港引起了高度关注。我们理解国家税制需要与国际惯常做法接轨，也表示支持，但另一方面，这不利于国家引进国际人才，也不

利于港人、港企进一步融入国家发展大局。”他说，香港的全国人大代表就此事向国家税务总局表达关注。在全国人大常委会办公厅的协调下，“港区人大代表近期与国家税务总局相关人员作了沟通，并进行了坦诚交流。这次会面交流，回应了港区人大代表的关注，很大程度上降低了港人的忧虑。”

栗战书说，这个事例充分表明，香港和澳门的全国人大代表履职非常认真，发挥了非常重要的渠道作用，及时地反映了港澳同胞们的重大关切。同时，也说明全国人大常委会和政府相关部门高度重视香港、澳门全国人大代表反映的情况和港澳同胞们的切身利益。

带头联系群众作表率 努力当好桥梁和纽带

听完大家的发言后,栗战书就密切人大代表同人民群众的联系作了重要讲话。

他在讲话中强调,习近平总书记指出,“人民代表大会制度之所以具有强大生命力和显著优越性,关键在于它深深植根于人民之中。”“各级国家机关加强同人大代表的联系、加强同人民群众的联系,是实行人民代表大会制度的内在要求,是人民对自己选举和委派代表的基本要求。”我们要自觉深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,始终牢记党和人民的重托,牢固树立“四个意识”,站稳政治立场,增强政治观念、法治观念、群众观念,更好发挥人大代表来自人民、植根人民的特点,履行好宪法法律赋予的神圣职责。

栗战书指出,人大代表是个光荣的称号,更是一份沉甸甸的责任。代表要把密切联系人民群众作为充分发挥作用、依法履职尽责的基本功,通过各种途径和形式深入开展调查研究,广

泛听取群众意见建议,真正了解人民群众在想什么、忧什么、盼什么,号准人民群众的脉搏,汲取人民群众的智慧,当好党和国家密切联系人民群众的桥梁和纽带。

他希望代表要善于反映民意、汇聚民智,代表人民意志行使职权。要全面准确反映问题,有针对性地提出意见建议,把人民群众最关心、最迫切的愿望呼声反映上来,把基层实践中的成功经验 and 做法总结出来,坚持从大局和全局出发、从最广大人民根本利益出发考虑问题、提出建议、行使职权。

栗战书要求,人大常委会和人大机关要为代表密切联系人民群众做好服务保障。要认真学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想,总结代表工作经验,健全完善代表联系人民群众的制度机制,拓宽代表联系群众渠道。要进一步提升代表议案、建议办理实效,完善代表建议处理反馈机制,真正推动解决实际问题。要持续扩大代表对常委会、专门委员会工作的参与,认真听取采纳代表提出的意见建议。要探索建立

代表联系群众的有效机制,督促代表积极联系群众、自觉接受监督。

建立与列席常委会会议的人大代表座谈机制

建立与列席常委会会议的人大代表座谈机制,是十三届全国人大常委会联系代表、接受监督的重要举措和创新做法。

为何要建立与列席常委会会议的人大代表座谈机制?栗战书在讲话中作了详细回答。

一是人大代表工作和生活在人民群众当中,对基层实际情况最熟悉,对党中央决策部署落实情况最了解,对人民群众所思所想所盼最清楚。每位列席会议的代表,事先都作了深入调研、精心准备,会上围绕议案和报告认真发言,提高了常委会会议审议质量。同时,代表对其他方面工作还有不少好的意见建议,利用这个机会,可以把基层情况、群众呼声、代表思考更直接地反映上来。


二是常委会的工作要接受全国人大代表的监督。代表列席常委会会议,既是对常委会工作的参与,也是监督。专门听取代表对人大工作的意见建议,有利于常委会加强和改进工作。

三是进一步健全常委会联系人大代表机制的具体举措。本届全国人大常委会坚持以往做法,委员长会议组成人员直接联系93名代表,常委会委员直接联系347名代表。在此基础上,建立与列席常委会会议的代表座谈机制,可以进一步拓宽常委会直接联系人大代表的渠道和范围,更多地与代表进行面对面的沟通交流。“对于我和全国人大机关的同志来讲,这也是一次难得的调研和学习机会。”

座谈会结束时,栗战书要求全国人大常委会办公厅对大家提出的意见建议进行汇总和梳理,认真对待和处理好每一位代表提出的意见建议。★



座谈中,代表们踊跃发言,积极反映人民群众呼声。摄影/全国人大机关摄影部 樊如钧



在第十三届全国人大常委会 第六次会议上的讲话

(2018年10月26日)

栗战书

各位委员、各位同志：

本次会议时间紧，任务重，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9件；听取审议4个工作报告和2个执法检查报告；审议通过4个专门委员会关于代表议案审议结果的报告；批准了2件国际条约，还表决通过了代表资格审查报告和人事任免案。在大家的共同努力下，顺利完成了预定任务。

深化司法体制改革，保证司法公正，提高司法公信力，是以习近平同志为核心的党中央作出的重大决策部署，是全面依法治国的重要任务。全国人大常委会高度重视通过立法、监督等工作推动和保障司法体制改革、促进司法公正。本次会议安排了7项与司法相关的议程。

一是修改人民法院组织法和人民检察院组织法，通过立法确认和巩固司法体制改革成果。这次修改，进一步完善了人民法院、人民检察院的设置和职权，健全了合议庭与独任法官、办

案组与独任检察官运行机制，明确了司法人员分类管理制度和法官、检察官实行员额制，突出了法官、检察官办案主体地位，落实了谁办案谁负责的司法责任制，为建设公正高效权威的中国特色社会主义司法制度提供了法律保障。

二是修改刑事诉讼法、制定国际刑事司法协助法。这次修改刑事诉讼法，主要是完善刑事诉讼与监察的衔接机制，建立刑事缺席审判制度，将认罪认罚从宽制度、速裁程序等经改革试点证明行之有效的做法上升为法律规范。新制定的国际刑事司法协助法，完善了我国司法协助体制，规范了相关部门在刑事司法协助工作中的管理职责，对深化司法领域国际合作、打击跨国犯罪具有重要意义。这两部法律都是反腐败国家立法的重要内容，为加强境外追逃追赃工作提供了有力的法律手段。

三是审议通过关于专利等知识产权案件诉讼程序若干问题的决定，规定由最高人民法院统一受理专业技术

性较强的专利等上诉案件，实现审理专门化、管辖集中化、程序集约化和人员专业化，进一步强化知识产权司法保护，为加强科技创新、建设科技强国创造良好法治环境。

四是听取和审议最高人民法院关于解决“执行难”工作情况的报告、最高人民检察院关于加强对民事诉讼和执行活动法律监督工作情况的报告，并结合审议这2个报告进行了专题询问。围绕司法方面的专项工作开展专题询问，这在全国人大常委会监督工作中还是第一次，是加强人大对司法工作监督的积极探索。在审议和询问中，常委会组成人员提出，人民法院要进一步提升执行工作能力和执行信息化水平，强化执行管理和执行公开，推进社会诚信体系和联合惩戒体系建设，依法加强对失信被执行人的信用监督、威慑和惩戒，确保打赢“基本解决执行难”这场硬仗；人民检察院要忠实履行法律监督职责，着力推进民事检察工作能力和队伍建设，全面加强

对生效民事裁判、调解书和审判、执行活动的法律监督,为规范司法行为、维护社会公平正义发挥职能作用。

本次会议审议通过了关于修改野生动物保护法等15部法律的决定。这是本届全国人大常委会第二次对机构改革涉及的相关法律进行打包修改。推进机构改革离不开法治规范和保障,今后这方面的立法任务还有不少。要统筹做好与改革相关的法律修改工作,对于推进机构改革急需的修法项目,要早研究、早动手,适时提请审议,确保及时完成立法程序;同时要把握立法规律,统筹运用好打包修改、作出决定、全面修法等方式,注重法律之间、条文之间的协调衔接,做到改革和立法相统一、相促进。要认真贯彻党中央关于深化党和国家机构改革的决策部署,按照十三届全国人大一次会议批准的机构改革方案和有关法律、决定,依法有序推进改革,确保机构、职责、队伍等按要求及时调整到位,加快转变职能,理顺职责关系,构建系统完备、科学规范、运行高效的国家机构职能体系。

本次会议的一项重要内容,是听取审议了国务院关于2017年度金融企业国有资产的专项报告,同时审议了2017年度国有资产管理情况的综合报告。这是落实党中央关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的决策部署,首次开展此项工作。常委会组成人员普遍认为,近年来,国有资产进一步做强做优做大,国有金融资本规模稳步增长,为促进社会主义市场经济平稳健康发展作出了重要贡献。国务院的两个报告,内容全面,数据翔实,针对性强,交出了国有资产的“明白账”。财政经济委员会、预算工作委员会的调研报告深入细致,所提意见建议务实中肯,希望有关方面认真研究处理。大家指出,要继续推进人大对国有资产监督的制度化、规范化,采取综合报告和专项报告相结合的方式,每年安排听取审议国务

院关于国有资产管理情况的报告,摸清国有资产家底,推动规范和改进国有资产管理,促进国有资产保值增值,使国有资产更好服务发展、造福人民。

农产品质量安全法和防震减灾法是民生领域的两部重要法律,与人民群众的幸福感和安全感密切相关。常委会把对这两部法律的执法检查作为今年监督工作的重要内容,由张春贤、吉炳轩、武维华3位副委员长带队,赴辽宁等6个省、区、市实地检查农产品质量安全法实施情况;由张春贤、艾力更·依明巴海、蔡达峰3位副委员长带队,赴吉林等6个省、区实地检查防震减灾法实施情况。本次会议听取审议了两个执法检查报告。常委会组成人员充分肯定执法检查组的工作,普遍赞成执法检查报告。大家认为,农产品质量安全整体水平明显提高,总体态势稳中向好,但仍然存在一些薄弱环节和风险隐患。要全面贯彻实施农产品质量安全法,用最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责,严把从农田到餐桌的每一道防线,切实保障广大人民群众“舌尖上的安全”。大家指出,防震减灾法实施以来,对防御和减轻地震灾害发挥了积极作用。国务院和有关方面要全面履行防震减灾法定职责,在地震监测预报、建设工程抗震设防、地震应急救援能力等方面夯实基础、补齐短板,全面提升全社会防震减灾综合能力,最大限度保护人民生命和财产安全,保障经济社会可持续发展。

本次会议听取审议了监察和司法委员会、财政经济委员会、外事委员会、农业与农村委员会等4个专门委员会关于代表议案审议结果的报告,12月份的常委会会议拟安排听取审议其他专门委员会关于代表议案审议结果的报告,还将听取全国人大常委会办公厅以及有关部门和单位关于代表建议办理情况的报告。审议代表议案和办理代表建议,是国家机关的法

定职责,是尊重人民主体地位、支持代表依法履职的重要体现。十三届全国人大一次会议期间,代表们提出了325件议案、7139件建议。这些议案和建议,反映了人民群众的意愿和呼声,对于各国家机关贯彻落实党中央决策部署,加强和改进工作,具有重要促进作用。要把代表议案作为确定立法项目、做好立法工作的重要依据,制定立法规划、计划要充分考虑代表提出的立法项目建议,起草法律草案要认真研究吸纳代表议案中的内容,开展立法调研和审议修改法律草案时,要邀请提出相关议案的代表参加,更好发挥代表在立法工作中的作用。要加大对代表建议的办理和督办力度,以对人民高度负责的精神,把办理代表建议与转变作风、联系群众、改进工作有机结合起来,加快办理进度,完善办理机制,增强办理实效,真正推动解决问题,将人民代表大会制度的优越性更好发挥出来。

各位委员、各位同志,2018年是十三届全国人大常委会依法履职的第一年。我们坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大精神,在以习近平同志为核心的党中央正确领导下,认真行使宪法和法律赋予的职权,统筹部署、全面推进人大各项工作,实现了本届全国人大常委会工作良好开局。现在到年底只有两个月时间,到明年3月也只有不到5个月时间,完成人大年度各项工作任务已经进入倒计时。要认真梳理各方面工作,对照年度工作目标,查漏补缺,把握进度,狠抓落实,确保不折不扣完成好。同时,要认真总结本届人大及其常委会履职以来的工作,提早研究明年的工作安排,着手起草常委会工作报告,拟订常委会2019年工作要点和立法、监督等工作计划。希望大家进一步振奋精神,紧张有序、精益求精地做好各项工作,圆满完成全年工作目标和任务。■

全国人民代表大会常务委员会 执法检查组关于检查 《中华人民共和国农产品质量安全法》 实施情况的报告

——2018年10月24日在第十三届全国人民代表大会常务委员会
第六次会议上

全国人大常委会副委员长 吉炳轩



全国人民代表大会常务委员会：

根据全国人大常委会监督工作计划，全国人大常委会执法检查组于今年5月至9月对农产品质量安全法进行了执法检查。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书同志对执法

检查高度重视，作出重要批示：“实施食品安全战略，让人民吃得放心，是党的十九大提出的明确要求。农产品质量安

全法是食品安全的基础和源头，全面贯彻实施农产品质量安全法，对于确保人民群众身体健康和生命安全，不断满足人民日益增长的美好生活需要，具有重要意义。要精心组织好农产品质量安全法执法检查，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，用最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责，严把从农田到餐桌的每一道防线，切实保障广大人民群众‘舌尖上的安全’。”

这次执法检查由张春贤、吉炳轩、武维华副委员长担任组长，农业与农村委员会陈锡文主任委员任副组长，成员由全国人大常委会委员、农委委员和部分全国人大代表共21人组成。6月25日，执法检查组召开了第一次全体会，传达学习了栗战书委员长重要批示，听取了农业农村部、财政部、生态环境部、市场监管总局贯彻实施农产品质量安全法情况的汇报。7月—8月，执法检查组分为三个小组，由三位副委员长带队，分别赴辽宁、青海、山东、广西、重庆、四川6个省（区、市）21个地市，听取地方政府和有关部门的汇报，实地走访了63家单位，并在南宁市暗访了7家农贸市场，检查农产品质量安全法实施

情况。此外,还委托河北等11省(区)人大常委会分别对本行政区域内贯彻实施农产品质量安全法的情况进行自查。7月25日,执法检查组召开了农业投入品管理使用座谈会,听取农业农村部相关司局、中化集团等单位的意见、建议。8月,开展了农产品质量安全问卷调查。9月21日,执法检查组召开第二次全体会议,讨论执法检查报告(稿)并听取了国务院有关部门的意见。现将检查情况报告如下。

一、法律实施情况

(一)各级政府重视程度明显提升

农产品质量安全法颁布实施以来,国务院及其有关部门、地方各级政府认真贯彻实施农产品质量安全法,依法加强监管,扎实推进农产品质量安全各项工作。2011年以来,国务院每年均将加强食用农产品质量安全监管纳入食品安全年度重点工作进行安排部署,把农产品质量安全工作纳入省级政府质量考核和食品安全工作考核,并先后修订了《兽药管理条例》《农药管理条例》《生猪屠宰管理条例》《饲料和饲料添加剂管理条例》等行政法规。国务院有关部门配套制定了《农产品产地安全管理办法》等部门规章和规范性文件。所有省份均将农产品质量安全工作纳入政府年度绩效考核内容,已有18个省份出台了地方性法规。近年来,我国未发生重大农产品质量安全事件,主要农产品监测合格率保持在96%以上,2017年达到97.8%,2018年上半年达到98.1%(按照2017年同口径统计)。

(二)标准体系建设有序推进

2016年1月,国务院专题研究部署了“十三五”期间食品安全标准体系建设工作。国务院有关部门组建了农药残留、兽药残留、畜禽屠宰食品安全国家标准评审委员会,编制和实施了相关方案。各地也持续加强技术规范 and 操作规程等地方标准的制修订工作。截至目前,共制定发布农业国家标准和行业标

准13540项,其中国家标准7309项,行业标准6231项。国家标准中有4442项农药残留限量标准,1548项兽药残留限量标准,基本涵盖了我国常用农兽药品种和主要食用农产品。积极推进标准化生产和农产品品牌建设,已创建蔬菜水果茶叶标准园、热作产品标准化生产示范园、畜禽标准化示范场和水产健康养殖示范场1.8万个,建成绿色食品原料标准化生产基地678个。截至2017年,全国主要作物绿色防控技术应用面积超过5.5亿亩,绿色防控覆盖率达27.2%。依托“三品一标”(无公害农产品、绿色食品、有机农产品和农产品地理标志)发展建立的优质品牌农产品发展迅速,全国“三品一标”企业总数4.3万家,产品总数12.2万个,实物总量、生产面积不断扩大。着力推进农产品追溯制度建设。国务院有关部门印发了《加快推进追溯体系建设的意见》和《农产品质量安全追溯管理办法(试运行地区适用)》,制定了配套制度和技术标准,建成了国家农产品质量安全追溯管理信息平台,并在四川、山东、广东三个省开展试运行。推进“国家食品安全示范城市”“国家农产品质量安全县”创建(简称“双安双创”活动)。目前,活动已覆盖全国所有省份的67个城市322个县(市),4.3亿人口,生产总值约占全国一半。

(三)农产品产地环境保护力度加大

国务院先后印发实施了大气、水、土壤污染防治行动“三个十条”,坚决向污染宣战,净化农产品产地环境。国务院有关部门印发实施了《全国土壤污染状况详查总体方案》,全面开展土壤详查,调查土壤污染底数;在江苏、湖南、河南3省开展了耕地土壤环境质量类别划分试点;在湖南长株潭地区重金属污染区休耕20万亩;实施农业面源污染防治攻坚战,启动果菜茶有机肥替代化肥、典型流域农业面源污染综合治理试点。全国525个产粮油大县出台了土壤环境保护方案,所有省份完成了土

壤污染治理和修复规划编制。严格投入品管理和使用。农业部门分期分批对高毒农药采取了禁限用措施,先后禁止39种高毒农药,限定高毒农药只能在棉花等非食用作物上使用,高毒农药的使用量占农药使用总量的比重下降到2%以下。兽药生产全面实施标准化管理,禁止人用重要抗菌药用于兽药。对高毒农药和兽药分别实行定点经营、实名购买制度和二维码追溯制度。组织实施了农药化肥“零增长”行动,连续三年实现农药使用量负增长,测土配方施肥基本覆盖全国所有县级农业行政区。开展了农膜回收行动,建设了100个农膜回收利用示范县,重点用膜区域地膜当季回收率接近80%。

(四)监管责任落实力度不断加强

加强风险监测预警。农业部门制定了农产品质量安全监测管理办法,对重点农产品和农业投入品开展例行监测、专项监测和监督抽查,国家农产品质量安全例行监测范围扩大到155个大中城市、109个品种、122项指标,覆盖主要城市、产区 and 品种;组建了农产品质量安全风险评估专家委员会,认定了105家风险评估实验室和148家风险评估试验站,对主要农产品的风险隐患问题开展摸底排查和专项评估。市场监管部门自2016年起,加强食用农产品抽检监测力度,要求全国各市县开展基层食用农产品抽检,2016年、2017年均安排76.5万批次。2018年继续加大农产品抽检监测力度,涉及48个食品类别,151个检验项目,安排市县级监管部门农产品抽检任务83万批次。深入开展专项整治。针对突出问题,相关部门持续多年开展农药及农药残留、“瘦肉精”、生鲜乳、兽用抗菌药、生猪屠宰、“三鱼两药”(“三鱼”指大菱鲆、乌鳢、鳊鱼,“两药”指孔雀石绿和硝基呋喃)和农资打假等专项整治行动,严厉打击违法违规行为。完善信息发布和应急处置机制。农业部门制定了农产品质量安全信息发布管理办法,对例行监测结果、执法典型案例等通过部网

站、新闻发布会等方式向社会公布。食品药品监管部门建立了抽检信息每周定期公布制度,每月公布具体产品抽检信息,每季度公布全国抽检汇总分析情况。相关部门开展全天候监测,完善突发事件应急预案,建立了快速反应、协同应对的应急机制。依法落实属地管理责任。目前,所有省(区、市)、88%的地市、75%的县(区、市)、97%的乡镇建立了农产品质量安全监管机构,落实监管人员11.7万人;71.1%的地市、56.6%的县和21.9%的乡镇已安排专项监管经费;30个省(区、市)、276个地市和2332个县(区、市)开展了农业综合执法工作。全国共有农产品质检机构3293家,检测人员3.2万人,实现了农产品检测体系市、县基本覆盖。

二、发现主要问题

从执法检查情况看,农产品质量安全法实施中仍存在问题,主要有以下方面:

(一) 确保农产品质量安全的基础依然薄弱

长期以来,我国农业的工作着力点主要放在保证农产品数量上,对质量安全的关注度不够,在生产、流通等环节都存在风险隐患,农产品质量安全事件时有发生。从生产环节看,我国有2亿多农户,户均耕地只有7亩多,6000多万生猪养殖户,年出栏量500头以上的规模养殖比例仅占44%。在相当一段时期内一家一户的小农业生产仍是我国农业生产的主要形式。生产经营主体小而分散,组织化程度低,农业投入品使用不规范,农产品分级和包装技术水平低,制约了农产品的标准化生产和追溯管理,制约了农产品质量安全水平的提升,也增加了监管难度。从流通环节看,我国农产品加工、冷链运输、储藏等技术水平低,冷链运输能力不足,果蔬、肉类、水产品的流通腐损率分别达到25%—30%、12%、15%,给市场监管带来风险;当前我国农产品流通格局呈“买

全国、卖全国”的状况,活鸡、活猪、活鱼等长途贩运、现宰现吃,导致运输途中非法添加、疫病传播,加大了质量安全风险;农贸市场等仍是农产品主要销售场所,散装农产品标签不规范、进销台账不规范不齐全比较普遍,对流动摊贩缺乏监管。一些公众对农产品质量安全知识和安全状况信息缺乏科学认知,而且随着互联网和信息化的发展,农产品质量安全的个别问题、局部问题,往往会通过网络等传播途径,迅速发酵蔓延影响到全局。若处置不当会影响到民生、产业发展甚至社会和谐稳定,亟须加强科普宣传,引导消费者理性地看待农产品质量安全问题。例如,2018年上半年,网络上先后出现“吃草莓容易感染诺如病毒”“喝茶等于喝农药”等多组谣言,使得一些消费者无所适从。2015年爆出的“毒草莓”谣言致使当年全国多个地方草莓滞销。北京昌平草莓温室大棚草莓日销量下降了82%,两周时间便损失了2600余万元。

(二) 农产品产地环境污染形势仍很严峻

农产品质量安全法第十八条明确禁止违反法律、法规的规定向农产品产地排放或者倾倒废水、废气、固体废物和其他有毒有害物质。在检查中发现,各地对农产品生产环境安全把关不严。一方面,一些地区特别是重金属矿区周边耕地内源性重金属污染问题突出,社会反映强烈。如湖南省花垣县血铅事件、江西省九江市镉米事件、河南省新乡市镉麦事件。另一方面,工业“三废”和城市生活垃圾等外源污染不断向农业农村扩散,加剧了土壤污染。当前我国中度和重度污染土壤约占2.6%,轻微污染约占11%,耕地中度和重度污染占2.9%,且部分地区污染速度仍在加快。受污染耕地底数不清,2014年公布的全国土壤污染状况调查结果点位超标率,具体受污染耕地的分布和面积均不清楚,导致各地对受污染耕地安全利用、严格管控和治理修复任务难以分解

和落地。部分城市排污口设置不合法、污水管网不配套、雨污分流不到位、污水处理能力不足等现象普遍,全国二分之一以上的园区依托城镇污水处理厂处理工业废水,不少园区存在“散乱污”企业,严重影响周边农用地质量。农业面源污染和污灌区土壤污染也很严重。

(三) 农业投入品使用管理还很不规范

农产品质量安全法第十九条规定农产品生产者应当合理使用化肥、农药、兽药、农用薄膜等化工产品,防止对农产品产地造成污染;第二十五条明确农业生产者应严格执行农业投入品使用安全间隔期或者休药期的规定,防止危及农产品质量安全;第三十三条规定含有违禁药物成分或农兽药残留超标的农产品禁止销售。在检查中,各地普遍反映,投入品的质量安全及科学使用是当前农产品质量监管的难点问题,法律规定很难落实到位,存在诸多安全隐患。假冒伪劣问题依然突出。当前,假冒伪劣产品坑农害农事件仍时有发生,虚假宣传等新型诈骗手段层出不穷。非法添加隐性成分问题严重。近年来,湖北省、广西壮族自治区、河南省都发生过销售假农资案件。近年农药市场抽查结果表明,质量不合格产品的比例达10%左右,甚至存在生产经营禁限用农药的现象。肥料、农药、农膜、兽药等投入品不合理使用现象还很普遍。我国农作物亩均化肥用量21.9公斤,远高于亩均8公斤的世界平均水平。农药兽药使用不规范问题突出,超剂量、超范围用药现象普遍,还存在使用非兽药等其他未经评价的投入品现象。2017年,我国农药平均利用率仅为38.8%,欧美发达国家为50%—60%。“违禁超限”问题仍较突出。根据近几年对市场上销售的农产品监督抽查和风险监测,发现部分种类食用农产品仍然存在“违禁超限”问题。2018年上半年国家农产品质量安全例行监测结果表明,乌鳢中禁用硝基呋喃类药物和孔雀石绿仍少量存在,虹

豆中限用高毒农药克百威残留超标等老问题依然存在,新增参数监测还发现香蕉中吡唑醚菌酯农药残留超标和禽蛋中氟喹诺酮类禁用药物检出等新问题。2015年,山东省利津县就曾发生违法使用“瘦肉精”饲养肉牛的案件。

(四) 监管体制机制还有待进一步完善

农产品质量安全涉及从农田到餐桌等诸多环节,监管权限分散在农业、商务、环保、卫生、市场监管、公安等诸多部门,部门之间配合难以做到无缝衔接,还存在监管漏洞。食用农产品从田间到进入批发零售市场或者生产加工企业的运输、储存等环节和场地的部门监管职责尚未明确,监管难的问题还不同程度存在。农业部门和市场监管部门分别对产地准出和市场准入作出了具体规定,但在实践中产地准出与市场准入衔接仍然不畅,发现问题难以追溯至生产源头。农业部门、市场监管部门、公安部门之间的信息共享机制有待进一步强化,行政执法和刑事司法衔接机制不畅。例如,2017年8月,山东省寿光市发生的“毒大葱”事件就直接反映出执法监督存在空白、产地准出和市场准入缺乏衔接等问题。

(五) 监管执法工作仍然存在薄弱环节

检验检测制度执行还不完全到位。农产品质量安全法第三十五条要求充分利用现有的符合条件的检测机构,但目前检验检测机构数量众多,分属农业、市场监管、卫生、商务等部门,缺乏统一的发展规划,低水平重复建设情况比较普遍。特别是对一些大中城市的鲜活农产品批发市场监管不到位,同时一些市县级检验检测机构的检验检测能力还相对落后,甚至还有一些县级检测机构因经费不足而无法运行。农产品质量安全法第三十四条要求不得重复抽查,但一些地方反映,在实际工作中多头检测、重复检测问题仍很突出。基层监管体系还需要进一步健全。在检查中

发现,基层监管人员不足、工作经费不够、监管能力不强、基础设施条件差、检测设备配备数量少、检测人员专业素质低等问题普遍存在,而且越到基层越突出,约四分之一的县尚未建立监管机构,农产品生产大县大多缺乏农产品质量安全执法经费。一些县级监管机构同时承担着检测、执法任务,在编人员少,流动性大,监管执法工作难以有效开展。乡镇一级大部分是加挂名称,没有专职人员编制,监管人员匮乏,有的镇(街)监管机构甚至只有1名兼职人员。大部分乡镇监管机构不具备实验室检测能力,监测手段主要是快速检测,而快检只做定性分析,无法进行定量分析,存在着“检不了、检不出、检不准”等问题。一些省份村级没有设立农产品质量安全协管员,监管“最后一公里”的问题没有解决。认证体系作用发挥还很不够。农产品质量安全法第三十二条明确生产者可以申请使用农产品质量安全标志,但当前认证体系多头管理、多重标准、重复认证、重复收费的问题没有解决,目前有机食品的认证机构有70多家,部分认证机构存在违规行为,认证监管还需加强。追溯体系还有待加快完善。当前,农产品质量安全追溯体系总体上仍然处于起步阶段,整体水平不高,在推进过程中仍存在着监管部门缺乏协调配合、追溯信息平台衔接不够、信息不能共享、生产经营主体参与意愿不高、消费者追溯习惯尚未形成等问题。

(六) 农产品质量安全的法治建设亟须加强

标准体系仍需完善。农产品质量安全法第十一条要求国家建立健全农产品质量安全标准体系,并明确农产品质量安全标准是强制性的技术规范。但当前我国农业标准体系与建立最严谨的标准、与农业高质量发展和绿色发展的要求相比,还有较大差距。目前仍有近百种农药、几十种兽药未制定残留限量标准,小作物、水产品及小动物的农兽

药残留限量标准缺乏,四分之三以上农药在农产品中的残留监管缺乏统一的国家 and 行业标准。还有一部分农兽药虽然规定了限量值,但相应的检测方法还不完全配套。政府属地管理责任和监管部门监管责任落实还不到位。农产品质量安全法第三条、第四条、第五条对各级政府及其有关部门的监管职责作出了规定,在检查中发现,一些政府及其相关部门对农产品质量安全重视不够,存在重视产业忽视产品,重视数量忽视质量,重视保供给忽视保安全的倾向。有的部门监管不到位,流于形式,一些质量问题不是由政府部门在监管中发现,而是由媒体首先曝光,或者发生安全事件后才进行查处。今年7月央视报道的“黑龙江甜瓜‘增甜剂’”新闻,就暴露出政府责任履行不到位,缺乏有效监管的问题。此外,农产品质量安全法第十条关于加强农产品质量安全知识宣传的规定落实不到位,法律宣传的力度和效果有待加强。生产经营者的主体责任落实也不到位。农产品质量安全法的第二十四条、第二十五条、第二十六条、第二十八条、第三十七条对生产经营者的主体责任作出了明确规定,在检查中发现,目前仍有部分生产经营者对法律法规存在了解不深、认识模糊的情况,生产经营者的诚信意识、道德意识、法治意识特别是主体责任意识不强。少数生产经营者受经济利益驱动,制假售假、掺杂使假、违规添加使用有毒有害物质等行为屡禁不止。一些生产经营者还没有建立健全内部质量安全管理制

新问题甚至处于无法可依状态。一些法律条文的操作性强,实施难度大。法律责任部分有些条款存在处罚过轻、违法成本太低等问题。食用农产品质量安全的分段监管和两法并行的实际情况造成食用农产品在产地准出和市场准入过程中的产品属性发生转变,容易产生执法过程中的监管缝隙。农产品质量安全法和食品安全法对食用农产品监管要求存在不一致情况,实践中部分地方出现两法混用、择法而用的现象。配套法规需要健全。目前仍有13个省(区、市)尚未出台配套的农产品质量安全地方性法规。化肥使用、进口食品、质量追溯、准出准入衔接、部分农业废弃物处置等法律法规都还不完善。

上述问题反映出一些地方政府及其相关部门对农产品质量安全的重视不够,认识也有差距,对新形势下我国农产品领域的主要矛盾的变化把握不准,没有把农业绿色发展摆在突出位置,对质量安全的关注和投入不足;农业生产经营方式仍未发生根本性变化,传统农户仍是农业生产经营的基本主体,大部分农业生产经营仍然延续传统的粗放型发展模式和做法,农业现代化水平不高;农产品质量安全法与相关法律法规衔接不够,难以达到全覆盖监管的要求;全社会对农产品质量安全的参与程度不够,尚未形成社会共治的格局。

三、群众意见反映

2018年7月20日,执法检查组在南宁市安排由国家、自治区、市三级人大工作人员和有关部门工作人员组成的两个小组对7个农产品交易市场进行了暗访,通过与经营者消费者当面交流、自选蔬菜进行检测等多种形式深入调查农产品质量安全情况,听取人民群众对农产品质量安全状况的认识和评价。8月1日—31日,执法检查组在中国人大网和西交民巷23号、农民日报、中国农产品质量安全、农安天地四个微信公众号就农产品质量安全问题进行了问

卷调查,共回收有效问卷3676份。

在暗访和问卷调查中,多数群众认为我国农产品质量安全整体水平有了很大的提高,好质量、高质量的农产品大量涌现,低质、劣质、假冒伪劣的农产品大幅减少,市场监管也越来越规范,农产品质量安全整体形势越来越好,64.28%的受访者对我国农产品质量安全总体形势比较乐观。但也有不少群众对农产品质量安全仍有疑惑,有32.1%的受访者认为总体形势很严峻,有56.01%的受访者听到过周边近年来发生了农产品中毒事件。

在与群众交谈中,一些群众反映:现在人们对吃的问题、喝的问题不放心,吃米要多淘,不是一遍两遍,而是三遍五遍甚至更多,把米油都冲洗掉了,米的香味和筋道也就没有多少了;吃菜要多泡,即从市场上买回来的蔬菜,心里没底,总担心有农药残留,就先放在水池里或水盆里泡,也不是泡三五分钟、十来分钟,而是一两个小时,甚至更长,已经成了一种心理障碍,认为泡了就可以把残留的农药泡出来,吃着才能放心;吃肉也要先泡后煮,放在凉水里浸泡一个多小时,然后再下锅去煮,而要煮的时间长一些,这也把肉味煮没了,鲜味煮掉了,但只有这样做心里才安稳;吃瓜吃果要去皮,认为瓜果皮上农药残留很多,去了皮才放心;认为吃干果,带壳的果实才放心,因为能去掉果壳,食用里边的果仁,农药可能进不去,如核桃、花生、瓜子等倍受青睐;喝茶要多冲,甚至头道茶不去喝,谓之洗茶,洗去农药残留,但饮茶者也都知道靠洗茶之法农药残留是洗不掉的,但还是要洗一洗,以去去心病;认为吃菜吃根比吃叶好,因根在地下,农药喷洒不到,但也知道土壤中仍有农药残留,可总觉得根块比茎叶的农药要少一些。不论是肉、菜、果,认为吃色暗一些的比色鲜一些的要放心,因为食物的本色是不会太鲜艳的,而太鲜艳的颜色看着就让人害怕,不知道是用什么有毒有害的化

学用剂搞出来的。面太白了,米太亮了,不知道是加了什么东西成了这样俊俏靓丽模样,暗一点,则是物之本色,心里才踏实。认为吃小比吃大好,长得太大的东西,用现代技术催起来的瓜果肉蛋吃着心里也不踏实,鸡蛋小比大好,萝卜、白菜、瓜果、西红柿也是觉得小了更安全些,而超常之大,吃起来心里也发怵。认为吃乱比吃齐好,任何一种物品都有大小强弱之别,这是物竞天择的一般规律,而所有禽蛋鱼虾瓜果蔬菜都齐齐整整,一模一样,心里也犹疑,这是怎么整出来的呢?

以上这些心态,也是心理因素,不好也不对,至少不全对。现代科学技术,农牧渔业产品规模化、标准化生产,整齐划一的东西很多,不能认为就有问题。对于吃面粉,就无可选择,是不能洗、不能泡的。总的来说,面粉太白了,人们也犯嘀咕,会认为是加了漂白剂。现代化的科学技术,使农产品的体形、个头、口感、质地都发生了一些变化,大了、肥了、亮了并非就不好。但由此一定要看到,人们的这种心理是对我们的一些农产品的质量安全不放心,疑虑太多,而我们确有一些有毒有害的农产品进了市场,上了餐桌,害了人们,尽管是少数,可能是极少数,但“一颗老鼠屎,坏了一锅汤”,确实是让人不放心,又担心,这是需要引起高度重视的。

此外,群众还反映,现在农作物、畜产品产量大幅提高了,但有些产品吃面少面味、吃肉少肉味、吃菜少菜味、吃蛋少蛋味,总觉得味道不正或差了不少,这也是一个需要重视的问题,要在提升农产品的高产优质上下些功夫。大家对一些农产品质量安全的判断标准不一,甚至相互矛盾,如对转基因农产品还普遍存在疑惑忧虑,不知道是好还是不好,说法不一,莫衷一是。在调查中,大家对农兽药超标、违法违规使用添加剂和重金属超标等问题都很关注,其中关注度最高的是农药残留超标(44.21%)和违法违规使用添加剂(28.26%)问题。

认为有毒有害农药残留、重金属含量超标、大气污染物沉降、水污染灌溉侵蚀是造成农产品质量安全问题的主要原因,认为确保农产品质量安全需要综合施策,要治土、治水、治污,科学使用化肥,严格控制农药,并要依靠科学技术来支撑,要解决好土的问题、水的问题、肥的问题和治虫的问题。

群众获取农产品质量安全信息的主要渠道是网络等新兴媒体和报刊、电视等传统媒体。主要通过政府宣传获取信息的为42.87%,但对检测机构(39.72%)、政府部门(32.54%)等官方渠道提供的信息比较认可,对销售商(0.35%)和生产企业(0.84%)提供的信息认可程度低。群众购买农产品的主要渠道是超市(45.59%)和农贸市场(45.4%),农产品质量是选择购买场所(65.78%)和影响购买行为(71.6%)的主要因素。

大家对农产品的质量和品质越来越关注,虽然普通农产品(68.5%)仍是大家主要购买的品种,但对无公害农产品(44.67%)和绿色农产品(43.58%)购买量在逐步增加。消费者对认证农产品的认可程度不是很高,53.78%的受访者较为认可,42.98%的受访者表示担忧或不认可,农产品品牌的影响力、号召力和竞争力仍有待提升,品牌强农工作任务艰巨。

不少群众认为农业投入品使用不当(32.56%)和政府部门监管力度不够(31.47%)是造成农产品质量安全问题的主要原因,认为强化产地环境保护、加强投入品管理(30.9%)和严格市场准入(25.44%)是监管部门最需加强的工作。有一半多的群众(55.99%)不了解农产品质量安全法,需要进一步加大对农产品质量安全法的宣传力度。

受访者普遍认为提高违法成本、建立健全行政执法和刑事司法相衔接机制(42.11%)、健全信用制度(20.84%)、建立追溯制度(15.13%)是下一步修改完善农产品质量安全法的重点。

四、依法监督建议

(一)需要进一步增强全社会农产品质量安全意识

当前,我国农业发展正从数量扩张向质量提升转变,农产品质量安全正处在由“乱”到“治”的转型期,吃得安全、优质、营养、健康已经成为人民群众对美好生活的新期待,对农产品质量安全问题越来越关注,我们必须对农产品质量安全工作的艰巨性、复杂性、长期性有充分认识并积极应对。各级政府要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真学习贯彻习近平总书记关于食品安全工作特别是农产品质量安全工作的重要论述,严格落实“四个最严”(最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责)的要求,加快完善统一权威的监管体制和制度,坚决守住农产品安全底线,维护广大人民群众身体健康;要认真落实普法责任,提高宣传工作的针对性和时效性,全面普及农产品质量安全法律法规和基本知识,增强生产经营者的第一责任人意识和守法意识,提高公众对农产品质量安全知识的知晓度和自我防护能力;要积极动员社会各方参与保障农产品质量安全,鼓励群众监督和社会监督,支持和引导舆论监督,着力构建农产品质量安全社会共治格局;要高度重视并妥善应对农产品质量安全虚假信息和谣言传言,为维护好农产品质量安全创造良好的社会氛围。

(二)需要切实做好现代农业建设的基础性工作

农产品质量安全水平与农业现代化水平密切相关。要把农产品质量安全作为转变农业发展方式、加快现代农业建设的关键环节,坚持源头治理、标本兼治,加快推进农业转型升级和现代农业发展,尽快构建现代农业产业体系、生产体系和经营体系,不断提高我国农业优质化、绿色化、品牌化水平。要把住生产环境安全关。要在2018年年底完成土壤环境质量调查,摸清农用地土

壤污染的面积、分布及其对农产品质量的影响,实施农用地分类管理,着力推进安全利用,有针对性地治理污染农用地;严格管控重污染耕地用途,禁止种植食用农产品;严厉打击涉重金属非法排污企业,切断镉等重金属进入农田的链条,降低重金属超标风险。要深入实施水污染防治行动计划,加快工业、农业、生活污染源的水生态系统整治。全面整治农村生态环境,加强农业面源污染防治,建立工业和城镇污染向农业转移防控机制,构建农业农村污染防治制度体系,加强农村环境整治和农业环境突出问题治理,加快补齐农业农村生态环境保护突出短板,保护好“米袋子”、“菜篮子”、“水缸子”和“城市后花园”。要提高农民的组织化程度,要加快培育新型农业经营主体,构建扶持新型经营主体发展的政策支持体系,不断培育壮大以种养大户、家庭农场、农民合作社和龙头企业为主体的新型农业经营主体,发展适度规模经营,以规模化推动标准化;要引导新型农业经营主体与小农户建立紧密利益联结机制,带动扶持小农户发展,通过经营组织形式创新、农业社会化服务和政策引导等方式,把一家一户的小农业生产纳入标准化轨道。要推进生产基地建设,加快划定粮食生产功能区和重要农产品生产保护区,大规模推进高标准农田建设;加快构建综合配套、便捷高效的农业社会化服务体系,健全生产者补贴制度和主产区利益补偿机制,不断提高农业综合生产能力。要优化养殖业空间布局,大力发展绿色生态健康养殖,推动现代化海洋牧场建设。要加快推进农产品品牌建设,提高准入门槛,严格审核认证,提升品牌质量,大力培育“三品一标”农产品;扎实推进对品牌农产品证后监督工作,强化淘汰退出机制,确保品牌农产品持续符合标准规范要求;严厉打击伪造、冒用、超范围使用农产品质量标识等违法行为,切实维护获证企业合法权益。

(三)需要切实抓好农产品产销全环节依法严格管理

要围绕农产品质量安全的薄弱环节、重点领域,加强产销全程管控,严防、严管、严控风险,保证广大人民群众吃得放心、安心。要进一步完善标准体系。建议国务院及其有关部门落实最严谨的标准的要求,加强农产品质量安全标准制修订工作,废止与农业绿色发展不适应的标准,制定农兽药残留、畜禽加工、饲料安全、农业转基因等国家标准;完善促进农业产业发展和依法行政的行业标准,并及时完善配套检验检测方法;制定农产品产地初加工及冷链物流标准,尽快实现农产品生产有标可依、产品有标可检、执法有标可判。要进一步强化投入品监管。在生产环节,鼓励生产厂家进行生产技术、生产工艺创新,优化产品结构,创制符合农业高质量发展、绿色发展需求的新产品。在流通环节,督促经营者落实农业投入品经营台账制度,探索建立定点专营制度和实行追溯管理。在监管环节,重点围绕禁限用农药和兽药销售和使用、生产中非法添加有毒有害物质等关键环节,加大监督抽查力度,实行检打联动,依法从严从重查处违法违规行为。在使用环节,加强投入品科学使用的培训和指导,引导生产者安全合理使用投入品,督促生产者严格落实间隔期休药期规定。要深入开展化肥农药负增长行动和兽用抗菌药治理行动,加快淘汰剧毒、高毒、高残留农药,加强饲用抗生素替代品的研发和使用,积极推广统防统治、绿色防控、配方施肥和高效低毒农兽药使用等新技术新方法,严禁剧毒、高毒农药用于蔬菜、瓜果、茶叶、中草药等农作物的生产。加强农膜污染治理,全面推广加厚地膜,加快农膜回收体系建设,重点用膜区地膜残留量接近零增长。要进一步推进追溯体系建设。把推动建立覆盖从田间到餐桌全过程的追溯体系,作为规范农产品生产行为和提升农产品质量安全水平的重要手段;尽

快建立健全全国统一的农产品质量安全追溯管理信息平台,探索建立数据交换与信息共享机制,推动各地、各行业已建的追溯平台互联互通、信息共享,实现农产品源头可追溯、流向可跟踪、信息可查询、责任可追究。推进实施食用农产品特别是商品活畜禽产地加工(集中屠宰)、冷链运输。

(四)需要抓紧抓好各级监管体系建设

要进一步健全监管执法体制。各级政府要切实担负起属地管理责任,进一步厘清各职能部门的监管职责,严密监管链条,推动各部门间建立无缝对接的监管机制,避免出现职能交叉或监管空白的现象,杜绝监管死角和盲区,加快构建覆盖农产品生产、加工、流通全过程既统一协调又相互制约的监管体系。各职能部门既要守土有责,在职责范围内监管到位,又要密切配合,加强沟通协调,防止出现推诿扯皮;建立健全产地准出与市场准入、行政执法与刑事司法衔接机制,完善联席会商、信息通报、案件移送、涉案产品处置等协作机制,严格落实农产品质量安全和食品安全法中关于追究法律责任的各项规定,增强监管的及时性、针对性和实效性。要进一步加强基层监管执法能力建设。农产品质量监管的关键在县、重点在乡、基础在村。要深化农业执法体制改革,整合组建农业综合执法机构,进一步加强农产品质量特别是县级农产品质量监管。要加大乡镇监管机构建设和管理,尽快制定出台相应的规范和标准,全面加强执法条件建设和人才培养,配备必要的交通工具、调查取证设备、速测设备等现代执法装备,加大法律知识和执法实务培训力度,切实解决农产品质量监管一线的实际困难;推动各地落实好村级监管员的待遇问题,明晰职责、工作机制,加强村级监管员培训。要进一步加强检测体系建设。要充分整合市场监管、农业、海关等政府部门的检测资源,实现资源共享,防

止重复建设,同时要探索通过政府购买服务等方式,发挥好第三方检测机构的作用。要强化检测机构的能力建设和人才队伍建设,健全检测工作机制,确保检验活动公正、客观,检验结果及时、准确。要进一步强化投入保障。要依法将农产品质量安全监管、检测、执法等工作经费纳入各级财政预算,充分保障农产品质量安全监管工作的正常开展。要对罚款收入实行收支两条线管理,避免出现以罚代管的现象。

(五)需要适时修订和完善农产品质量安全法律法规

要加快农产品质量安全法律法规体系建设,依靠法治保护农产品质量安全。建议启动农产品质量安全法的修订工作,在修订中突出质量导向和全程监管,拓宽法律调整范围,明确部门职责,健全监管制度,加大处罚力度,解决违法成本低等问题;与食品安全法及相关法律法规做好衔接,保证法律的系统性和完整性。要加快完善配套法律法规。建议加快修改动物防疫法等相关法律,加快制定和完善污染防治、资源综合利用、质量追溯等方面的法律法规,加快修订兽药管理条例、饲料和饲料添加剂管理条例等行政法规,研究制定肥料、农膜管理条例。要推动完善地方性法规。各省级人大及其常委会要结合本地实际进一步细化上位法的规定,制定或修改农产品质量安全相关条例,增强法律的操作性和规范性、约束性。

保证人民群众吃得安全放心,是最基本的民心工程、民生工程。在新形势下做好农产品质量安全工作任务艰巨,使命光荣。我们要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,贯彻落实党中央关于食品安全战略和乡村振兴战略的决策部署,牢固树立以人民为中心的理念,顺应人民新期待,全面有效实施农产品质量安全法,坚定信心、真抓实干,为推动农业提质增效、确保人民群众“舌尖上的安全”作出贡献。

以上报告,请审议。★

导读：10月25日，全国人大常委会针对社会广泛关注的“执行难”、民事诉讼和执行活动的法律监督问题，审议“两高”专项工作报告并进行专题询问，在人大监督工作中尚属首次。在三个多小时的时间里，出席和列席会议人员共11人提出问题，相关部门15人次应询作答。

首问“两高”：如何破解“执行难”？

文 / 本刊记者 于 浩

10月25日上午9时，十三届全国人大常委会第六次会议举行联组会议，审议人民法院解决“执行难”工作情况的报告和人民检察院加强对民事诉讼和执行活动法律监督工作情况的报告并进行专题询问。

栗战书委员长参加审议和询问。他强调，对“两高”工作开展专题询问，这在全国人大常委会历史上还是第一次，既是贯彻党中央决策部署，支持和保障司法改革、促进司法公正的一个具体举措，也是常委会开展监督工作的一次积极探索和实践创新。人大对审判机关、检察机关工作的监督，体现了国家一切权力属于人民的宪法原则，目的是确保法律法规得到有效实施，维护司法公正和司法公信力。

栗战书指出，下一步加强和改进人大对司法工作的监督，要紧紧围绕党中央提出的重大改革任务来谋划和安排，要把维护社会公平正义、保障人民群众切身利益作为重点和目标，要坚持厉行法治、推进全面依法治国。希望“两高”认真系统地总结“基本解决执行难”工作经验，坚持党的领导，密切与有关方面的协作，进一步健全完善综合治理执行难工作格局，加强民事执行制度建设，加快社会诚信体系建设，完善执行监督工作机制，从根本上解决执行难问题。

全国人大常委会副委员长曹建明主持会议。最高人民法院院长周强、最高人民检察院检察长张军和公安部、司法部、财政部等有关部门负责人到会应询，并回答了大家的询问。

全国人大常委会副委员长王晨、张春贤、沈跃跃、吉炳轩、艾力更·依明巴海、万鄂湘、陈竺、白玛赤林、丁仲礼、郝明金、蔡达峰、武维华，秘书长杨振武出席会议。

“基本解决执行难”的标准是什么？谁来评判是否达标？查人找物难题怎么解决？……提问者直指关键，应询者坦诚回答，现场气氛十分热烈。在三个多小时的时间里，出席和列席会议人员共11人提出问题，相关部门15人次认真作答。

“基本解决‘执行难’的标准是什么？谁来评判是否达标？是不是达标后执行就不难了？”全国人大常委会委员、全国人大监察和司法委员会副主任委员、中国法学会副会长张苏军首个提问。

最高人民法院院长周强用“内、外、有、无”四个字，对标准形象地进行了概括：“内”，坚持刀刃向内，首先解决法院自身存在的消极执行、选择执行、乱执行问题；“外”，优化外部环境，让被执行人规避执行、抗拒执行和外部干预现象基本得到遏制；“有”，有财产可执行的案件要在法定期限内基本执行完毕；“无”，

对于无财产可执行的案件，基本解决结案标准把握不严、恢复执行不畅等问题，不能把执行不了的案件都纳入“执行不能”范围。

在最高人民法院的专项工作报告中，确定“基本解决执行难”的总体目标是实现“四个基本”，具体量化为“四个90%，一个80%”的核心指标要求作为阶段性目标，即90%以上有财产可供执行案件在法定期限内执结，90%以上无财产可供执行案件终结本次执行程序符合规范要求，90%以上执行信访案件得到化解或办结，全国90%以上法院达标，近三年执行案件整体执结率超过80%。

“设定这个指标，是坚持以人民为中心为标准。人民群众最关心的就是执行到位。”周强说，“基本解决执行难”，法院不能自说自话。为了达到这个标准，最高人民法院委托中国社科院牵头，由4个部门、13家媒体、15名专家学者组成第三方评估机构进行评估，评估结果及时向社会公布。在评估过程中，要坚持实事求是，发现弄虚作假，严肃查处。

在“基本解决执行难”目标实现后，周强表示，一是巩固阶段性成果，防止“执行难”问题反弹；二是构建长效机制，继续深化改革，坚定不移推进智慧法院建设，包括运用区块链技术等，在更高层次上推动执行工作长远发展，保持执行

工作高水平运行,实现良性循环;三是建设一支政治过硬、业务精通、作风优良的执行铁军,坚决惩治司法腐败,改进司法作风,杜绝不规范和乱执行的行为。

“长时间以来,检察机关在民事诉讼和执行活动监督方面存在‘短板’。检察机关如何采取有针对性的举措,在民事检察上实现更好作为?”全国人大常委会委员、全国人大监察和司法委员会副主任委员、民进中央副主席高友东问。

“高友东委员的这个问题,非常符合检察机关的工作实际,同时也把我们的短板、弱项揭示出来。”最高人民检察院检察长张军说,为把宪法、法律赋予检察机关的法律监督职能充分、平衡、有力地落实到位,检察机关准备从转观念、抓办案、重效果、强队伍等方面入手,采取更有力的措施,回应新时代人民群众对检察工作的更高期盼。

“首先,转观念。”张军说,“重刑轻民”观念必须改变,“以人民为中心”要体现在全面监督上。最高检提出敢于监督、善于监督,以双赢多赢共赢的理念把共同的法治事业落实到位。第二,抓办案。履行对民事诉讼和执行活动法律监督的职责,关键是办案。离开办案,法律监督就是无源之水、空中楼阁,无法落地。要加大办案力度,提高办案效率。第三,重效果。要更加注重办案质量,重在对社会风气的引领、对社会公平正义的价值判断。要把典型案件、倾向性问题抓住、抓准,彰显效果。第四,强队伍。要补齐能力短板,充实民事检察人员。自己的力量不足就要借助“外脑”,从“智慧借助”上发力。同时,高度重视党风廉政建设,狠抓全面从严治政、从严治检。

“有些被执行人玩失踪、隐匿财产,加大了执行难度。如何更好地发挥各部门职能作用,切实解决查人找物难题?”全国人大常委会委员、全国人大监察和司法委员会副主任委员、台盟中央常务副主席李钺锋问。

“过去,执行人员跑银行、跑房地产部门、跑工商,满世界跑,但查找财产范

围和效率非常低下,当事人不满意。”最高人民法院审判委员会专职委员刘贵祥说,从2014年开始,最高人民法院建立起全国执行查控系统。截至目前,已与公安部、民政部、自然资源部、交通运输部、人民银行、中国银行保险监督管理委员会等16家单位和3900多家银行业金融机构联网,可以查询被执行人全国范围内的16类25项信息。

但实践中仍面临一些当事人钻空子的情况。比如,用别人姓名存款,房地产登记在别人名下,股权隐名,投资隐名,还有假离婚逃债,虚假诉讼,虚假仲裁,虚假公证等。例如,曾经出现过欠人家四五千万的一个被执行人,通过整容来躲避债务。

“针对这些情况,人民法院在通过信息化建设编织统一查控网的同时,跟进联合信用惩戒,将其纳入失信被执行人名单,采取多部门的联合信用惩戒措施。”刘贵祥说,对于农村地区,很多群众不用城市中的现代化方式储存财产,所以传统的蹲守、按照民事诉讼法规定实施的搜查等手段,也在同时使用。

刘贵祥表示,今后将利用云计算、大数据这种现代化的信息技术进行大数据分析,打击规避执行;加强和公安部门、信息产业部门的合作,在法律允许的范围内,查找被执行人的行踪;充分发挥律师调查财产的积极性等。

2016年,最高人民法院与公安部共同签署《关于建立快速查询信息共享及网络执行查控协作工作机制的意见》。最高人民法院将司法判决书传送至公安部,公安部在线实时反馈被执行人和失信被执行人的姓名、户籍、地址、照片、公民身份证号码等信息。为配合人民法院对失信被执行人进行惩戒,公安部将失信被执行人的出入境证件信息及时向人民法院推送。对诉讼保全被告和被执行人的车辆,公安机关积极配合人民法院进行处置,将当事人的车辆信息纳入车辆管理信息系统,限制办理过户、抵押、转移登记等业务。公安部与最高人民法

院进一步深化信息共享,授权最高法查询全国人口基本信息、机动车驾驶员信息、出入境证件及出入境记录信息、旅店住宿信息等。

“下一步,在限制失信被执行人出境方面,公安部将与最高法进一步加强合作;对人民法院提出的重点执行案件中的失信被执行人车辆,公安机关交管部门在现场执勤执法过程中发现的,及时通知人民法院执行部门处置;依法将涉嫌拒不执行判决、裁定罪的被执行人纳入全国在逃人员信息库进行网上追逃。”公安部政治部主任刘钊说。

“现在农村有些交通肇事案件,或者是刑事附带民事案件,加害人和受害人可能都很困难,没有应对突发变故的能力。法院判了要赔偿,当事人该赔,却又赔不起。”全国人大常委会委员、全国人大监察和司法委员会委员鲜铁可提问,对于这类“执行不能”的案件,最高人民法院有什么解决办法?

“‘执行不能’的情况可概括为两大类。”刘贵祥说,被执行人是企业法人的,如果濒临破产、债台高筑,处于“僵尸状态”,依法进入破产程序。如果有财产,只是一时资金链短缺,则采用破产重整、破产和解程序,这对债权人和企业都有利。对于自然人发生特殊事件产生债务陷入困境的,人民法院通过司法救助予以解决。司法救助专项资金对解决一些执行中的困难情况发挥了重要作用。有些地方探索尝试司法救助保险,发挥社会各方力量,加大救助力度,惠及了更多人民群众。

“鲜铁可委员提到的交通肇事案件、刑事附带民事案件的受害人,符合有关规定的可以向办案机关申请有关救助。2018年,财政部单独为国家司法救助安排了10亿元资金,比上年增加11%。从执行情况看,符合条件的都能够受到救助。”财政部部长刘昆表示。

目前,我国已经建立包括最低生活保障、特困人员救助供养、受灾人员救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救

助、临时救助八项救助制度,以及社会力量参与的社会救助体系。对于遭遇突发事件、意外伤害、重大疾病和其他特殊原因导致基本生活陷入困境,其他社会救助制度暂时无法覆盖,或救助之后基本生活暂时仍有严重困难的家庭和个人,还可以申请临时救助。凡是符合条件的“执行不能”案件受害人,均可按规定申请享受有关的社会救助,保障基本生活。

“最高人民法院在充分利用云计算、大数据等现代信息技术,更好服务和保障执行工作方面,还将采取哪些具体措施?”全国人大常委会委员、全国人大教科文卫委员会委员李巍问。

“通过信息化,我们首先是把自己管住。搞猫腻不行、搞暗箱操作不行,执行到什么程度、执行多少,全流程各环节纳入‘数据铁笼’。通过管理信息化,全国法院一张网,执行工作情况一目了然。”周强说,下一步,首先,坚定不移加强规范化建设。查控绝不能乱查,人民法院始终高度重视保护公民的个人信息,只能查失信被执行人的相关信息,否则严惩不贷。其次,通过建设智慧法院3.0版,推进法院信息化全面升级。要在执行领域推进区块链技术,将案件执行到什么程度、执行了多少,以及失信被执行人情况与全社会信息共享。要不断完善工作机制,充分借助现代科技手段,把解决“执行难”工作不断推向深入。

刘贵祥说,人民法院将运用云计算、大数据等信息技术,通过分析被执行人的消费动向、资金流向,采取相应惩戒措施,打击规避执行的行为。目前,全国统一的司法评估平台即将试运行,将司法评估和司法拍卖对接起来,实现财产处置环节的完整化。

“在防范虚假诉讼方面,检察机关如何加大监督力度?司法部如何更好地规范法律中介服务人员的行为?”全国人大常委会委员、全国人大宪法和法律委员会委员于志刚问。

从检察机关监督办案的情况看,当前民间借贷纠纷是虚假诉讼的重灾区。

比如,房屋买卖、车辆购买落户受限后,出现了通过虚假诉讼,以法院裁判“以房抵债”“以车抵债”的虚假诉讼。再有,离婚、保险理赔等领域也是重灾区。

“检察机关准备从强化线索发现、把握案件规律特点、加强执法司法协作、注重案例指导等方面入手,会同有关部门,一起治理这个绝不该有的社会现象。”张军表示,要通过办案总结虚假诉讼案件的特征,努力做到“魔高一尺、道高一丈”。要加强与有关行业主管部门和相关社会中介组织、协会的协作配合。加强案例指导,提升监督能力。

“司法行政机关将认真地、严格地依法管好律师,发现一起查处一起,以确保社会的公平正义、诉讼的权威。”司法部副部长傅政华表示,将修改律师执业管理和处罚办法,进一步明确对律师参与虚假诉讼的处罚,为加强监管提供可操作的制度依据;对参与虚假诉讼、拟被追究刑事责任的律师,司法行政机关将密切配合司法机关做好相关的追究。

为防范仲裁员参与虚假仲裁,司法部将做好几方面工作:仲裁法的修改现已列入十三届全国人大常委会立法规划,司法部正在抓紧研究制定修改草案,并把规范虚假仲裁问题作为重要的研究事项;牵头制定关于完善仲裁制度提高仲裁公信力的若干意见,待文件印发后司法部将把防范虚假仲裁问题作为重点内容抓好贯彻落实;抓紧筹备中国仲裁协会,加强对仲裁委员会及其组成人员、仲裁员违法行为的监督;加强仲裁信用体系建设,健全对仲裁委员会、仲裁员以及仲裁当事人信用记录及其严重失信行为的惩戒力度;严格落实仲裁法关于仲裁内部监督的规定,发挥仲裁机关内部监督的前置保险和屏障作用。

为防范公证员参与虚假公证,司法部将加强对公证员日常执业的质量检查和监督,对违法违规公证员,根据性质、情节作出行政处罚和行业惩戒,并在网上公开通报;加大向有过错的公证员进行经济追偿的力度;建立公证行业的信

用状况“红名单”和“黑名单”。同时,将提供虚假材料的失信当事人纳入国家信用体系,实施联合惩戒;建立全国公证管理平台,实现公证业务办理的全面登记、全程可控、全网留痕,保证公证质量。

“正义不仅应该得到实现,而且还应该以看得见的方式实现。检察机关如何通过法律监督更好地实现民事诉讼‘看得见的正义’?”在六位委员询问结束后,会议主持人曹建明把提问的机会给了全国人大常委会委员、全国人大民族委员会委员周敏。

“‘看得见的正义’,主要是法院在审判中的程序公正问题。”最高人民检察院副检察长张雪樵说,2012年修改后的民事诉讼法赋予检察机关对民事诉讼程序违法监督的职能,检察机关抓了三个方面的工作:一是对程序加以规范;二是及时纠正审判违法行为;三是凝聚监督合力,加强与人大常委会、纪委监委、公安机关等的衔接,开展监督工作。

“遇到地方政府不执行法院的最终判决的情况,最高人民法院有什么解决办法?”全国人大常委会委员谭耀宗问。

“尽管这些案件不多,但是影响大,我们将加大执行力度,把没有执行到位的案件尽快执行到位。”周强说,党的十八大以来,涉及党政机关作为被告、作为被申请执行人的案件,无论是案件审理还是执行情况,都有了很大改观。从全面讲,要依靠发挥我们的政治优势,在中央政法委统一领导下,紧紧依靠地方党委领导、人大监督、政府支持、法院加大力度。只有这样,人民群众才满意,社会关注的问题才能够得到及时回应。

“基层法院‘案多人少’的矛盾在加剧,最高法院出台哪些措施,为基层法院的执行提供更有利的保障?”全国人大代表陈玮问。

“执行干警、法院干警非常辛苦,夜以继日。今年最高法没有要求各地不休假,但坦率地讲,很多地方法院今年在解决‘执行难’的问题,没有休假。经我们党组研究,今年没休的要补休,要关心基

层。”周强说,破解这个难题,还是要向改革要效率、向改革要潜力。比如,采取聘用制书记员,一些司法性事务外包,引进律师、公证、调解来参与矛盾的化解等措施,减轻法官的压力,充分调动法院干警的积极性。

“现在‘执行难’工作已经进入高压状态,怎样正确理清‘执行难’与‘执行不能’的界限?”全国人大代表马银萍问。

怎么能够将“老赖”从法律上明显地区分开来,对法院来说是一个严峻的考验。“法院认定其无财产可供执行,有严格的实质标准,穷尽一切执行措施没有找到财产,这是实质性条件。程序性条件是必须通知申请执行人,征求申请执行人的意见。必须纳入到无财产可供执行案件的数据库。入库后,五年内每半年执行查控系统过滤一次,一旦过滤出财产,法院立即主动恢复执行。”刘贵祥说,再有就是通过举报核查其财产线索,一旦核查其有财产,马上恢复执行等。作为

法院,要确保有财产的能够得到执行。

“司法救助现在都有哪些途径?如何确保每一位需要司法救助的人知晓?”全国人大代表李勇问。

“司法救助制度一是需要申请,二是要符合条件。”刘昆说,主要包括八个条件:一是刑事案件被害人受到犯罪侵害,致使重伤或者严重残疾,因案件无法侦破造成生活困难的,或者因加害人死亡或没有赔偿能力,无法经过诉讼获得赔偿造成生活困难的。二是被害人危及生命,急需救治而无力承担医疗费用的。三是犯罪侵害造成依靠被害人收入为主要生活来源的近亲属生活困难的。四是被害人受到犯罪侵害,致使财产遭受重大损失,造成生活困难的。五是举报人、证人、鉴定人受到打击报复,导致人身伤害或财产重大损失,造成生活困难的。六是追索赡养费、抚养费、抚育费等,因被执行人没有履行能力,造成申请执行人生活困难的。七是交通事故等民事侵权

行为造成人身伤害,无法经过诉讼获得赔偿造成生活困难的。八是党委、政法委和政法各单位根据实际情况认为需要救助的其他人员。

在与会人员的询问结束后,周强表示,将不断完善执行工作的各项举措,坚持以人民满意为根本尺度,坚持问题导向,从委员和代表们指出的问题及群众不满意的地方改起,坚决立行立改,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

张军表示,各位委员、代表提出的问题,抓住了民事诉讼和执行活动法律监督的重点、关键,为检察机关加强和改进民事检察工作、深化司法改革指明了努力方向。最高检将召开党组会认真研究各位委员、代表在分组审议、联组会上提出的意见,认真研究全国人大监察和司法委员会的调研报告,尽快制定整改落实方案,向全国人大常委会作出书面报告。✘

后记

“两高”应询,人大监督工作的一次积极探索

文/于浩

从上午9时开始至午时12点多结束,专题询问时长再破纪录;先是六位委员提问,然后是其他出席、列席人员发言,11人提问再创新高;最高人民法院院长周强、最高人民检察院检察长张军首次到会应询……

十三届全国人大常委会第六次会议围绕人民法院解决“执行难”工作、人民检察院加强对民事诉讼和执行活动法律监督工作开展专题询问。据了解,对“两高”工作开展专题询问,这在全国人大常委会历史上是第一次,也是常委会开展

司法监督工作的一次积极探索。

人大监督工作寓支持于监督之中,强调支持,但不意味着监督标准的降低、让监督“走过场”,而是以发现问题为切入点,抓住问题,解决问题。

谈到专题询问的感受,当事人最清楚。“执行工作存在什么问题,难点在什么地方,在法院内部和外部有什么具体表现……各位委员、代表的问题找得准。通过专题询问的方式,提出人民群众普遍关心的问题,直击要害、一针见血,有利于人民法院更好地接受监督、解决问题、履职尽责。”周强说。

“这次专题询问是一次政治考试、法律考试和检察机关履职的现场考试。通过向全国人大常委会作专题报告、接受询问,让我们进一步找准了今后应该改进的重点,也让我们感受到了工作中存在的不足。”张军说。

专题询问经过八年时间,创新探索的脚步不停。特别是在全面依法治国的新时代,全国人大常委会高度重视通过监督工作推动和保障司法体制改革、促进司法公正,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

导读：十三届全国人大常委会第六次会议听取审议了最高人民法院院长周强作的关于人民法院解决“执行难”工作情况的报告。与会人员认为，三年来，人民法院解决“执行难”工作力度前所未有，成效前所未有，实现了执行模式的重大变革，执行质效有了较大提升，执行外部环境有了明显改善。与会人员指出，解决“执行难”工作依然任重道远，在如期实现“基本解决执行难”这一阶段性目标之后，要继续保持执行工作高水平运行，建立完善长效机制，努力在更高层次推动执行工作长远发展，实现党的十八届四中全会提出的“切实解决执行难”目标。

解决“执行难”，还需做些什么？

文 / 本刊记者 张宝山

10月24日上午，十三届全国人大常委会第六次会议举行全体会议，听取了最高人民法院院长周强作的关于人民法院解决“执行难”工作情况的报告。下午，常委会会议举行分组会，审议了这个报告。

审议中，与会人员认为，报告坚持问题导向，全面深刻地分析了“执行难”问题的主要表现和复杂成因；积极回应社会关切，实事求是地总结了“基本解决执行难”攻坚战的发展和成效；客观分析存在的问题和困难，明确了下一步工作的思路和举措。

与此同时，与会人员指出，解决“执行难”工作依然任重道远，在如期实现“基本解决执行难”这一阶段性目标之后，要继续保持执行工作高水平运行，建立完善长效机制，努力在更高层次推动执行工作长远发展，实现党的十八届四中全会提出的“切实解决执行难”目标。

坚持问题导向分析“执行难”成因

关于人民法院解决“执行难”工作情况的报告指出，生效法律文书的执行，是整个司法程序中的关键一环。执行工作是依靠国家强制力实现胜诉当事人权益，最终化解矛盾，彻底解决纠纷。因此，

执行的过程必然是司法活动中各种矛盾剧烈冲突、对抗性最强的过程。

报告指出，从20世纪80年代后期开始，随着我国改革开放不断深化，经济社会发展日趋活跃，诉讼案件数量大幅增长，一些生效法律文书得不到执行，被人民群众称为“执行难”，执行不了的法律文书被称为“法律白条”。长期以来，“执行难”不仅成为困扰人民法院的突出问题，也成为群众反映强烈、社会各界极为关注的热点问题。

报告显示，从人民法院执行工作来看，“执行难”主要表现在：一是查人找物难。相当数量的被执行人想方设法规避执行，甚至暴力抗拒执行。二是财产变现难。传统拍卖模式周期长、佣金高、成交率低、廉政风险大，不利于财产顺利变现。三是排除非法干预难。长期以来，有的单位和个人基于部门利益、地方利益，干预、妨碍执行。四是清理历史欠账难。“执行难”问题由来已久，陈案越积越多，有的案件长期得不到解决，存在严重风险隐患。

在分析形成“执行难”的原因时，报告指出，“执行难”成因复杂，是各种社会问题和矛盾叠加、交织的集中体现。从内部原因看，一是执行规范化水平不高，一些法院存在消极执行、选择性执行及乱

执行现象。二是执行人员力量和能力不足，执行队伍的人员配备和能力素质不能充分满足工作需要。三是执行制度机制不够健全完善，法院内部立案、审判、执行等环节存在衔接不畅问题，评估拍卖环节存在较多弊端。四是执行工作管理不够规范，执行实施过程监督管理困难，存在较大管理风险。从外部原因看，一是社会诚信体系不够健全，二是执行依据复杂多样，三是执行标的种类繁多，四是法律和配套制度不够健全完善，五是多种经济社会矛盾交织。

报告还指出，有相当一部分案件被被执行人完全丧失履行能力、经核查确无财产可供执行，客观上不具备执行条件，即使法院穷尽一切措施，也无法实际执行到位。这类案件，一般称之为“执行不能”案件。

报告显示，近年来，我国生效裁判文书的自动履行率逐年提升，2016年、2017年分别为51%、57%，剩余40%多未自动履行的案件进入执行程序。在进入执行程序的案件中，约有5%属于申请人民法院强制执行仲裁裁决、公证债权文书，约有43%属于确无财产可供执行的“执行不能”案件。换算下来，民商事案件中，约18%的案件是“执行不能”案件。



2018年8月11日,山西运城市盐湖区,北京海淀区法院法官和司法警察在盐湖区法院执行指挥中心全力配合下,对被执行人该区一家企业欠款案件当场执行。图为执行人员搜查会计室保险柜。图/中新社发 鲍东升 摄

报告表示,这类案件所涉债务大致分为两类:一类是法人债务。被执行企业债台高筑、濒临破产,甚至处于无人、无财产、无办公场所的状态,这些“僵尸企业”在执行中形成大量“僵尸案件”。另一类是自然人债务。一些交通事故、人身损害赔偿、刑事附带民事诉讼等案件,被执行人自始就财力有限,甚至“家徒四壁”,确无清偿能力。

“从世界各国通例来看,‘执行不能’案件都属于当事人应当承担的商业风险、法律风险、社会风险,并非法院执行不力所致。”报告说,对于“执行不能”案件,人民法院并未置之不理,而是通过严格审查后终结本次执行程序,将其纳入“终本案件库”管理,公开接受社会监督,一旦发现现有财产必须及时恢复执行,尽最大努力、穷尽一切措施兑现胜诉当事人合法权益。

坚持攻坚之后不放松、不懈怠

党的十八大以来,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,人民法院对生效法律文书的执行工作受到前所未有的重视。十八届四中全会明确提出,要切实解决“执行难”,依法保障胜诉当事人及时实现权益。

2016年3月,最高人民法院宣布:“用两到三年时间,基本解决‘执行难’问题,破除实现公平正义的最后一道藩篱。”

2016年4月,最高人民法院出台《关于落实“用两到三年时间基本解决执行难问题”的工作纲要》,坚持一切从实际出发,确定“基本解决执行难”的总体目标是实现“四个基本”,即被执行人规避执行、抗拒执行和外界干预执行现象基本得到遏制,人民法院消极执行、选择性执行、乱执行的情形基本消除,无财产可供执行案件终结本次执行的程序标准和实质标准把握不严、恢复执行等相关配套机制应用不畅的问题基本解决,有财产可供执行案件在法定期限内基本执行完毕。

最高人民法院院长周强10月24日在报告中提出,我国法院将确保如期打赢“基本解决执行难”这场硬仗。

报告中说,2016年3月以来,人民法院全面打响“基本解决执行难”攻坚战。2016年至2018年9月,全国法院共受理执行案件1884万件,执结1693.8万件(含终本案件),执行到位金额4.07万亿元,同比分别增长105%、120%和76%。

报告显示,全国31个省(区、市)党委、政府、政法委全部出台支持人民法院解决“执行难”、加强失信被执行人信用

惩戒的文件。目前,党委领导、政法委协调、人大监督、政府支持、法院主办、部门配合、社会参与的综合治理“执行难”工作格局已初步形成并不断完善,为“基本解决执行难”奠定了坚实基础。

报告同时显示,人民法院推进网络查控系统建设,基本实现对被执行人主要财产形式“一网打尽”;推进联合惩戒体系建设,让失信被执行人“一处失信、处处受限”;全面推行网络司法拍卖,有效破解财产变现难题;强化执行管理,确保执行权依法规范高效运行;规范适用终结本次执行程序,破解无财产可供执行案件管理难题;深化执行体制机制改革,促进执行工作长远发展。

“目前,‘基本解决执行难’正处于攻坚克难、决战决胜的最后关键时期,也到了推动长远解决‘执行难’问题的窗口期。”报告提出,要如期实现“基本解决执行难”目标,切实保障胜诉当事人合法权益。

报告同时提出,要坚持攻坚之后不放松、不懈怠,把“基本解决执行难”工作取得的成果常态化、制度化,将行之有效的经验及时固定下来,推动完善和发展中国特色社会主义执行制度,充分发挥其优越性。要坚持创新思维,加快执行信息化建设。要立足长远、统筹兼顾,建立完善执行工作长效机制。

持续推进联合惩戒体系建设

如何惩治“老赖”是破解“执行难”的一个重点。2013年,最高人民法院建立失信被执行人名单制度,推动对失信被执行人进行联合惩戒,努力破解规避执行难题,实现让失信被执行人“一处失信、处处受限”。

报告显示,2016年以来,最高人民法院与国家发改委等60家单位签署文件,推进失信被执行人信用监督、警示和惩戒机制建设,采取11类37大项150项惩戒措施,对失信被执行人担任公职、党代表、人大代表、政协委员以及出行、购房、投资、招投标等进行限制。截至2018

年9月,全国法院累计发布失信被执行人名单1211万例,共限制1463万人次购买机票,限制522万人次购买动车、高铁票,322万名失信被执行人迫于信用惩戒压力自动履行了义务。

与此同时,2014年以来,法院系统每年元旦、春节前后集中开展涉民生案件专项执行行动,共执行涉民生案款239亿元。各地法院纷纷开展“百日会战”“假日执行”“雷霆行动”等攻坚“执行难”专项活动,对失信被执行人形成有力震慑。对恶意逃避执行、转移隐匿财产的失信被执行人,依法适用司法拘留、罚款、限制出境等强制措施,坚决打击抗拒执行行为。制定适用拒执罪司法解释,会同最高人民检察院、公安部出台文件,解决拒执罪自诉方面难题。

报告显示,2016年至2018年9月,全国法院以拒不执行判决裁定罪判处罪犯14647人,累计拘留失信被执行人38万人次,限制出境3.2万人次;特别是2018年以来,共判处罪犯7281人,拘留13.4万人次,同比分别上升90.6%和11%,形成打击逃避、规避执行行为的强大声势。

报告指出,针对传统执行查控模式存在的执行效率低、覆盖财产范围窄、查控人力成本高等难题,最高人民法院建立“总对总”网络查控系统,与公安部、民政部、自然资源部、交通运输部、人民银行、中国银行保险监督管理委员会等16家单位和3900多家银行业金融机构联网,可以查询被执行人全国范围内的不动产、存款、金融理财产品、船舶、车辆、证券、网络资金等16类25项信息,基本实现对被执行人主要财产形式和相关信息的有效覆盖,极大提升了执行效率,实现了执行查控方式的根本变革。

报告显示,截至2018年9月,全国法院通过网络查控系统,为5746万起案件提供查询冻结服务,共冻结资金2992亿元,查询房屋、土地等不动产信息546万条,车辆4931万辆,证券1085亿股,船舶119万艘,网络资金129亿元,有力维护了胜诉当事人合法权益。

报告指出,最高人民法院及时总结经验,确立以网络拍卖为原则、传统拍卖为例外的司法拍卖新模式,出台网络拍卖司法解释,从2017年1月1日开始,在全国法院全面推行网络司法拍卖,并完善相关配套制度。

数据显示,截至目前,全面实行网拍的法院达到3260个,法院覆盖率为92.5%,网络拍卖数量占整个司法拍卖的80%以上。实行网络司法拍卖以来,成交率、溢价率成倍增长,流拍率、降价率、拍卖成本明显下降,有效祛除权力寻租空间,斩断不法利益链条,实现了拍卖环节违纪违法“零投诉”。从2017年3月网拍系统上线至2018年9月,全国法院网络拍卖74.7万余次,成交22.1万余件,成交额5030亿元,标的物成交率73%,溢价率66%,为当事人节约佣金153亿元。

努力在更高层次推动 执行工作长远发展

在汇报成绩的同时,报告指出了当前存在的问题和困难,包括各地工作开展不够平衡、执行信息化水平仍需提升、执行队伍仍然存在不适应问题、联合惩戒体系还未能实现全覆盖、全社会对执行工作的理解认识不统一等。

报告强调,下一步,解决“执行难”工作总的思路是坚持“六个结合”:把解决当前突出问题与建立长效机制结合起来,把强制执行与规范执行结合起来,把依法惩戒与司法关怀结合起来,把健全制度与应用科技手段结合起来,把解决“执行难”与解决“执行不能”结合起来,把发挥法院职能作用与动员社会力量结合起来。

报告透露,下一步将重点做好几方面工作,包括如期实现“基本解决执行难”目标,切实保障胜诉当事人合法权益;巩固工作成果,确保执行工作保持高水平运行;坚持创新思维,加快推进执行信息化建设;立足长远、统筹兼顾,建立完善执行工作长效机制;坚持全面从严治党、从严治院,建设过硬执行队伍。

针对当前解决“执行难”面临的新情况和存在的问题,报告提出了四点建议:一是加强对执行工作的监督和支持,促进全社会形成更加理解支持执行工作的良好氛围。二是完善执行立法,加快制定强制执行法,为解决“执行难”提供充分法制保障。推动建立个人破产制度,完善现行破产法,畅通“执行不能”案件依法退出路径。进一步完善相关诉讼法律制度,更好适应执行实际需求。三是加强社会诚信体系建设,进一步健全不敢逃债、不能逃债、不愿逃债的制度体系。四是推动健全执行救助制度、司法救助保险制度,使更多涉民生案件困难当事人得到救助,切实增强人民群众的获得感。

为解决“执行难”提供 更加完善的法律依据

审议中,对于报告中提到的制定强制执行法的建议,多位常委会委员表示赞同,呼吁尽快完善相关法律制度,为推进执行工作提供更加完善的法律依据。

“我国现行的执行方面的法律规定主要包含在民事诉讼法及民事诉讼法司法解释中。由于不尽完善,不少规定过于原则,缺乏可操作性,难以满足整个执行工作所需,应该抓紧修改完善。”韩晓武委员说,强制执行并不仅仅是对法院民事判决的执行和保障,而是对所有法定的执行根据的执行和保障,它涵盖了民事、刑事、仲裁、公证等领域。如此广泛而复杂的强制执行法律关系,仅仅靠民事诉讼法的有关规定和司法解释是不够的,应当通过单独立法予以规范。因此,他建议适时制定颁布强制执行法。

刘修文委员也建议相关部门抓紧研究起草强制执行法,细化拒不执行判决、裁定的犯罪情形,严惩被执行人转移财产、逃废债务行为,完善解决“执行难”问题的法律依据。

“现在对于失信被执行人的限制举措,主要是让他在不执行判决、裁定的情况下不能高消费。实际上,在判决书、裁

定书的执行内容完成之前,应当将这些高消费活动作为一项禁止令内容。被执行人仍然去高消费或者干别的限制性活动,就是某种形式上变相地拒不执行法院判决、裁定,情节严重的以犯罪论,追究刑事责任。”于志刚委员说。

彭勃委员建议将妨碍执行也纳入刑事范畴。“现行刑法只对拒不执行判决、裁定的行为进行定罪,而没有对妨害执行的行为进行规定。建议在刑法中增加妨害执行罪,通过强力的刑罚惩处、有效的威慑,制止妨害执行现象的发生。”

“既然刑法里有这么一个罪名,现实中又存在这种人,为什么很少使用?”郑功成委员认为,这种现象表明法院和有关方面形成的合力不够,应当明晰责任。“只有让犯罪者受到刑事制裁,解决‘执行难’才有最后制裁手段,司法公正才有真正的威慑力。”

沈春耀委员说,十三届全国人大常委会立法规划中已经明确将民事强制执行法列入,希望最高人民法院、最高人民检察院和有关方面共同努力,积极工作,尽早将民事强制执行法草案提请审议。

进一步健全社会信用体系

建立健全社会信用体系,对解决“执行难”具有基础性作用。审议中,委员们指出,要将解决“执行难”纳入整个诚信体系建设当中,优化执行外部环境,继续完善联合惩戒机制。

韩晓武委员认为,“执行难”是转型时期不可避免的,它并不是某一部门或某一方面的问题。执行工作涉及生活的方方面面,因此需要公、检、法等有关部门乃至全社会的共同努力,逐步形成党委领导、人大监督、政府支持、法院主办、社会各方面共同参与的机制。

“现在对失信被执行人限制高消费,应当说限制措施比较全面,也比较得体有力,解决了很多案件,成效明显。但仍然有一些漏洞在里面。”于志刚委员建议尽快解决目前多证相互不关联、相互分离的情况。他举例说,虽然限制



2018年8月11日,山西运城盐湖区人民法院法官和司法警察在盐湖区人民法院执行指挥中心全力配合下,对被执行人该区一家企业欠款案件当场执行。图为执行人员向现场负责人宣读法律规定。图/中新社发 鲍东升 摄

失信被执行人不能乘高铁、飞机,不能出国旅游,但仍有一些人可以出国打高尔夫、看球赛,原因就在于我们国家法定有效的证件不止身份证一个,限制了身份证,还可以使用护照或者其他法定有效的证件。

杜玉波委员也建议进一步推进执行公开,把执行过程中的重要节点信息向当事人公开。同时,进一步健全社会信用体系,促进各行业、部门和区域间的信息共享。

“部门之间要建立更便捷的信息共享机制。目前管房产的、管证券的、管存款的、管车辆的不同部门之间往往缺乏有效的信息沟通与共享,应加快改变这种状况。司法系统要确保‘执行难’得到更大程度的解决,多部门之间就必须要有便捷的信息共享机制。”郑功成委员说。

“提到‘执行难’,大家很容易将矛盾焦点集中在法院身上。其实‘执行难’的出现不仅是法院的问题,还有深层次的社会、文化、法律等众多原因。”韩晓武委员认为,执行工作涉及方方面面,破解“执行难”需要公、检、法等有关部门乃至全社会共同努力,逐步形成各方面共同参与的机制。

为解决“执行难”提供有力组织保障

执行法官压力大、任务重,且执行案件办理能力参差不齐,这也是导致“执行难”的主要内因之一。审议中,多位委员关注到执行队伍建设问题,建议大力推进执行队伍正规化、专业化、职业化建设,提高执行能力,为彻底解决“执行难”提供有力保障。

“报告中提出的法院执行人员力量和能力不足的问题,必须引起高度重视。”刘海星委员建议,结合深化执行体制机制改革,平衡好审判和执行工作的力量投入,加大专业培训,运用好现代化信息手段,不断提高执行队伍的专业化水平,同时加强执行保障力度,着力解决执行工作中“案多人少”问题。

“面对普遍存在的‘案多人少’的情况,必须强化执行队伍力量,充实执行干警力量。要加大执行工作中的奖惩力度,提高执行工作人员的积极性,对工作不力甚至造成严重后果的,追究其相关责任。”韩晓武委员说,还要严格选拔用人制度,不仅仅只是专业素质的严格选拔,执行人员的道德素养也应成为选拔的重要依据。★

导读：日前，全国人大常委会会议审议了国务院关于2017年度国有资产管理情况的综合报告。对于这份首次晒出的国资“家底”报告，全国人大常委会组成人员在分组审议中纷纷点赞，给予高度评价，认为报告比较全面系统地报告了国有资产管理情况，为国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况“开了一个好头”。

新时代加强人大监督的重大举措

——全国人大常委会首次审议“国资”报告

文 / 本刊记者 李小健

10月24日，十三届全国人大常委会第六次会议举行第二次全体会议，审议了国务院关于2017年度国有资产管理情况的综合报告（以下简称综合报告）。国有资产是全体人民共同的宝贵财富。2017年12月，中共中央印发了关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见，部署建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度。这是中共中央印发关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见后，国务院首次向全国人大常委会报告国有资产“家底”。

在当天下午举行的分组审议中，全国人大常委会组成人员普遍表示，建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度，是党中央关于国有资产管理情况制度的意见后，国务院首次向全国人大常委会报告国有资产管理情况接受人大监督，有利于管好用好国有资产，使国有资产更好发挥效益、造福人民。

国资“家底”知多少？

经过几十年的发展壮大，我国国有资产“家底”究竟有多少？是否厚实？综合报告向人民群众交出了一份全口径的“明白账”。

根据综合报告，我国国有资产主要包括企业国有资产（不含金融企业）、金融企业国有资产、行政事业性国有资产和国有自然资源资产。

在企业国有资产方面，2017年，中央国有企业资产总额76.2万亿元，负债总额51.9万亿元，国有资本及权益总额16.2万亿元，资产负债率68.1%；地方国有企业资产总额107.3万亿元，负债总额66.6万亿元，国有资本及权益总额34.1万亿元，资产负债率62%。

汇总中央和地方情况，2017年，全国国有企业资产总额183.5万亿元，负债总额118.5万亿元，国有资本及权益总额50.3万亿元。全国国有企业境外总资产16.7万亿元。

在金融企业国有资产方面，2017年，国有金融企业资产总额241万亿元，负债总额217.3万亿元，形成国有资产16.2万亿元。全国金融企业所投境外机构资产规模18.1万亿元。

在行政事业性国有资产方面，2017年，中央行政事业单位资产总额4.2万亿元，负债总额0.9万亿元，净资产3.3万亿元。其中，行政单位资产总额0.7万亿元，事业单位资产总额3.5万亿元。2017年，地方行政事业单位资产总额25.7万亿元，负债总额8.6万亿元，净资产17.1万亿元。其中，行政单位资产总额8.2万亿元，事业单位资产总额17.5万亿元。

汇总中央和地方情况，2017年，全国行政事业单位资产总额30万亿元，负债总额9.5万亿元，净资产20.5万亿元。其中，行政单位资产总额8.9万亿元，事业单位资产总额21.1万亿元。

另外，文物普查全国不可移动文物76.6万处，国有产权可移动文物1.1亿件（套）。

在国有自然资源资产方面，2017年，全国国有土地面积5.05亿公顷，内水和领海面积38万平方公里，天然气剩余技术可采储量5.5万亿立方米。

与此同时，综合报告还从企业国有资产、金融企业国有资产、行政事业性国有资产、国有自然资源资产四个方面，分别介绍了国有资产管理工作情况

况。对于下一步做好国有资产管理工作,综合报告也作了介绍,主要包括:推动国有资本做强做优做大,实现国有企业高质量发展;以管资本为主加强金融企业国有资产管理,切实防范金融风险;优化行政事业性国有资产配置,更好服务于高效履职和风险防范;建立完善自然资源资产报告制度,客观反映保护成效和运营效益;全面加强党的领导,推动国有资产监督管理水平提升。

首晒国资“家底”,开了一个好头

对于这份首次晒出的国资“家底”报告,全国人大常委会组成人员在分组审议中纷纷点赞,给予高度评价,认为报告比较全面系统地报告了国有资产管理情况,为国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况“开了一个好头”。

刘修文委员表示,建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度,是以习近平同志为核心的党中央加强人大预算审查监督、国有资产监督职能的重大改革举措和重要决策部署。

他说,今年是贯彻落实这一决策部署的第一年。在国务院及其有关部门、全国人大财经委和常委会预算工委等机构的共同努力下,形成了综合报告、专项报告和调研报告。这三份报告比较全面地反映了国资管理情况,问题查找得比较准确,下一步工作打算也很符合实际。“这是国务院第一次向全国人大常委会报告国资‘家底’,应该说开了一个好头,打下了良好的基础,值得充分肯定。”

“国务院第一次向全国人大常委会报告国有资产管理情况,具有探索性。”吕薇委员认为,国有资产管理综合报告有三个特点:一是系统地反映了国资管理情况,数据比较实。过去一般只是报告企业国有资产管理情况,现在除了企业国有资产以外,还增加了金融企业国有资产、行政事业性国有资产和国有



2018年9月26日,财政部发布消息,今年1月至8月,全国国有及国有控股企业经济运行态势良好。偿债能力和盈利能力比上年同期均有所提升,利润增幅高于收入10.4个百分点,钢铁等行业利润增幅较高。1月至8月,国有企业营业总收入370034.7亿元,同比增长10.3%;国有企业利润总额23031.9亿元,增长20.7%。图为6月20日,福州海峡项目成果交易会国企创新馆。摄影/中新社记者 张斌

自然资源资产的管理情况,比较全面。而且,这四个方面的国有资产都列出数据,分类进行了报告和分析。二是客观反映了“国资”管理改革情况,问题也找得比较准。三是下一步工作安排充分体现了新发展理念。“总体来看,这是一项创新性工作,特别是像国有自然资源资产、行政事业性国有资产的管理情况,这些过去都没有做过。”

郑功成委员说,这次是按照党中央的要求,由国务院首次向全国人大常委会报告国有资产管理情况,意义特别重大。“因为国有资产就是全民所有,全民所有体现在哪里?当然要体现在全国人大及其常委会对它的知情权和监督权,所以我觉得这是具有开创性意义的事情。”

沈春耀委员也表示,国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况是一项具有创新意义的工作,也是一项重要的改革举措。“国有资产情况涉及国家‘家底’情况,涵盖的内容非常广泛、非常多。国务院第一次把国有资产管理情况比较完整地呈现出来,应该说是不容易的。迈出第一步非常重要,是一大

进步,值得充分肯定。希望这项制度长期坚持下去,并且在实践上不断完善。”

完善报告编制, 确保“明白账”更明白

分组审议时,全国人大常委会组成人员希望国务院相关部门进一步完善报告编制,确保报告内容更广泛、更精准、更翔实,让国有资产“明白账”更明白。

徐绍史委员说,在资产种类繁多、监管多头分散和数据统计薄弱的情况下,财政部与各相关部门密切配合,用很短的时间拿出“国资”报告,实现了良好的开局,实属不易,应该充分肯定。但同时,他建议尽快完善报告编制工作,特别是报告的体例和结构,“比如,国有资产总体情况、分布情况,国有资产运营的效率效益,管理体制及其改革进展情况,存在的问题,重大问题的披露,还有改进工作的建议,等等。”而根本目的则是提高国有资产管理报告的可读性和可审性。

就完善报告编制工作,杨志今委员提出三个方面建议:一是应突出行

业特点。报告编制要能够有的放矢、目的突出地对重要行业的国有资产管理情况进行分析提炼,为国家重大改革政策实施提供更加有效的指导。二是应体现文化例外。由于文化体制改革的特殊性,党中央在国企改革的顶层设计中,对国有文化企业改革都会有专门的制度设计和考虑。建议在国有资产综合报告中也能体现文化例外的情况,用专门篇幅对文化企业等国有资产管理情况进行论述,以指导文化行业更好地推进有关改革事项。三是应夯实数据基础。希望报告能够结合我国国有资产范围广、种类多、管理仍相对分散的实际情况,按照先易后难、分类施策、逐步推进的原则,进一步夯实国有境外资产、自然资源资产等资产的数据基础,扩大报告的范围,充实报告的内容,切实实现国有资产报告的全口径、全覆盖的编制目标。

与此同时,委员们还就进一步摸清国有资产底数提出建议。

“国有资产管理工作需要下功夫不断地完善,特别是现在还有一些资产到底要不要纳入国有资产范畴,仍有待考虑,如外汇、住房公积金以及包括土地、矿产、森林、河流等在内的自然资源国有资产。”徐绍史说,如果都纳入进来,就涉及非常复杂的计量问题。建议国务院特别是相关部门在这方面要多下功夫,尽可能把这些薄弱环节尽快弥补上去。

全国人大环资委委员张光荣建议国务院尽快建立国有自然资源资产价值核算和计量的标准体系,进一步查清国有自然资源资产管理的底数,结合这次机构改革进一步明确、落实管理和监管主体及其责任,有效提升国有自然资源资产的管理水平和综合利用效率。

让国有资产的贡献逐步显性化

长期以来,国有企业一直扮演“老大哥”角色,在追求自身发展壮大和经济效益的同时,也注重追求社会效益,为推

动我国经济社会发展作出了巨大贡献。

就此,郑功成建议,要在报告中让国有资产的贡献逐步显性化。“现在大家对国有企业评价好像有些不高,但还要看到虽然其表面贡献有些不如预期,然而其隐性贡献还是很大的。比如,国有企业的社会责任相对较重,社会保险各项缴费通常是足额的,对劳动者的权益维护是比较充分的。”他说,从这些方面来看,不能说国有企业有时候发展得不太好都是自身的原因,希望国家社会保障和基本公共服务能够进一步发展好,真正能够解决国有企业社会责任和社会负担问题。

“报告要加强国有资本的绩效管理,完善国有企业的绩效评价指标,尽快细化和落实国有企业分类管理的评价指标,进一步明确公益类国有企业,包括政策性银行的考核指标和考核办法。”吕薇认为,要正视国有企业所作出的社会贡献。

她在调研中了解到,国有企业的绩效考核仍然以总量考核和经济效益考核为主,但是作为公益类企业应该怎么考核,还不够完善。要进一步完善公益类企业和任务的考核,使企业真正做到责权清晰,惩罚分明。她举例,“我们在进行提速降费的调研过程中就发现,边远、贫困地区的网络要实现村村通,这是国有企业应该承担的社会责任。那么,国有企业承担的这些社会责任在考核上应该有一些抵销,但企业反映很长时间没有得到落实。”

不断强化人大监督, 提升国有资产监管合力

既然国有资产是全体人民共同的财富,那么让国有资产管理情况接受人大监督,不仅仅是人大监督工作的重点内容和方向,同时也是坚持和完善人民代表大会制度的应有之义,更是坚持人民当家作主的具体体现。

考虑到国有资产在经济社会发展中发挥的巨大作用,委员们在分组审议

中建议,要不断强化人大对国有资产的审查监督,确保国有资产更好地发挥效益、造福人民。

郑功成说,“这次审议开了个好头,以后应实现制度化、常态化。希望能够像财政部的报告、发改委的报告一样,每年定期向全国人大常委会报告,让常委会组成人员有预期地了解国有资产的发展变化情况,以强化全国人大常委会对它的监督,最好每年能安排一次专题询问。”

全国人大代表陈靖说,目前各级人大常委会都在建设预算联网监督系统,建议全国人大常委会及时统一部署,将各级国有资产数据分别纳入省、市预算联网监督系统。

张光荣表示,要严格落实中央要求,依据监督法、预算法、企业国有资产法等相关法律法规,推进国有资产监督与预决算审查监督,特别是资本经营预决算、部门预决算审查监督的有效结合,强化人大对国有资产的审查监督,加大与国有资产机构监督、审计监督的深度衔接,真正形成监管合力,推动构建国有资产监管长效机制,为国有资本和国有企业做强做优保驾护航。

此外,加强人大国资监督管理,还应进一步健全相关法律制度。高虎城委员说,国家治理体系和治理能力现代化很重要的一方面就是提高监管能力。“监管能力包含了目前对国有企业的管理,但监管管理制度设计最终要落实为法律法规规章,这是对包括国有企业在内的所有企业都适用的。”

杜黎明委员希望加快提升国有资产管理制度的法律层次。目前,现行的《行政单位国有资产管理暂行办法》和《事业单位国有资产管理暂行办法》都属于财政部令。他就此建议加快推进行政事业性国有资产管理的立法进程,“现阶段起码应该将两个部令上升为国务院法规,创造条件上升为国家法律,发挥法律法规在行政事业性国有资产管理体制当中的支撑作用。”

导读：按照《中共中央关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》，国务院关于国有资产管理情况的年度报告采取综合报告和专项报告相结合的方式。2018年是贯彻落实国有资产报告制度的第一年，在综合报告国有资产管理情况的同时，专项报告则聚焦金融企业国有资产管理情况。透过专项报告，我国金融企业国有资产管理情况如何？都有哪些问题值得关注？面对当前存在的难题和挑战，又应该如何应对？

聚焦国有金融资产“明白账”

文 / 本刊记者 李小健

10月24日，受国务院委托，财政部部长刘昆向十三届全国人大常委会第六次会议作关于2017年度金融企业国有资产的专项报告（以下简称专项报告）。这是第一次向全国人民报清国有金融资产“明白账”。

为配合审议和做好相关工作，十三届全国人大常委会第六次会议还听取了全国人大财经委副主任委员、常委会预算工委主任史耀斌作的关于金融企业国有资产管理情况的调研报告（以下简称调研报告）。

首次专项报告为何重点聚焦金融领域？

今年是贯彻落实国有资产报告制度的第一年，全国人大常委会第一次重点听取和审议金融企业国有资产管理情况的报告，充分体现了全国人大及其常委会对国有金融资本管理工作的高度重视。

那么，首次专项报告为何重点聚焦金融领域？

财政部有关负责人向记者表示，金融是现代经济的核心和血脉，金融安全关系到国家安全，国有金融资本是服务实体经济、防控金融风险的重要基石。在当前整治金融乱象、防范化解重大风

险攻坚战背景下，有效掌握金融领域的相关情况，正确有效监督金融企业国有资产管理情况，有利于更好发挥国有金融资本防范风险的“定海神针”作用，有助于推动国有金融机构实现服务实体经济、防控金融风险、深化金融改革三大目标，有助于促进经济和金融良性循环、健康发展，为决胜全面建成小康社会作出新的贡献。

实力日益壮大，国有金融资产分布以银行业为主体

刘昆在专项报告中介绍，党的十八大以来，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，随着中国经济的平稳健康增长和对外开放力度的不断加大，我国金融企业国有资产实力日益壮大，资产分布以银行业为主体，集中在中央本级，境外金融资产规模稳步增长。

专项报告表明，我国金融企业国有资产（国有资本应享有权益）主要分布在财政部管理的中央国有金融企业、金融管理部门管理的金融基础设施类机构、中央企业集团（非金融）管理的下属各级金融子公司，以及地方金融企业。截至2017年年末，上述金融机构资产总额241万亿元，负债总额217.3万亿元，形成国有资产16.2万亿元。

就中央与地方金融企业国有资产分布而言，金融企业国有资产集中在中央本级。在全国金融企业集团中，中央国有金融企业资产总额149.2万亿元，国有资产10.2万亿元。地方金融企业国有资产总量相对较少，地区分布不均。地方金融企业资产总额65.5万亿元，国有资产3.2万亿元。

从金融企业国有资产行业结构和布局来看，银行业金融机构占比最大。截至2017年年末，中央层面的银行业金融机构资产总额、国有资产分别占84.8%、65.3%；证券业分别占0.6%、1.8%；保险业分别占3.7%、3.2%。地方层面的银行业金融机构资产总额、国有资产分别占89.1%、54.2%；证券业分别占4.4%、12.6%；保险业分别占2.8%、3.1%。

另外，截至2017年年末，全国金融企业所投境外机构（含境内企业设立的境外分支机构）资产规模18.1万亿元，集团层面享有的权益总额0.9万亿元。与2013年相比，投资总额增长了50%，权益翻了一番。

从以上数据可以看出，专项报告较好地摸清了我国境内外国有金融资产“家底”，既重点报告中央情况，也汇总反映地方情况，实现了中央要求的全口径、全覆盖。

初步实现“保值增值、布局优化、质效提增”目标

与此同时,专项报告和调研报告均指出,党的十八大以来,财政部等相关部门认真贯彻落实党中央、国务院总体部署,下大力气推进金融企业国有资产管理,初步实现“保值增值、布局优化、质效提增”目标,成效显著。

在实现保值增值方面,2017年,扣除客观因素后,中央国有金融企业平均保值增值率为110.8%,较好实现了保值增值目标。2013—2017年,中央国有金融企业营业收入由4.3万亿元增至5.8万亿元,归属母公司净利润从1.2万亿元增至1.4万亿元。2017年平均分红比率28.9%,较2013年提高2.8个百分点。

在优化布局方面,2013年以来,金融企业国有资本整体布局坚持“该进则进、该退则退、该合则合”原则,逐步实现“有进有退”的良性态势。比如,近年来,中央国有金融企业积极聚焦主业,重组内部资源,处置非核心业务资产,主动回归本源。

在深化金融改革方面,一是大力推进公司制股份制改革,截至2017年年末,全国金融企业集团层面公司制改革比例超过90%;二是建立健全法人治理结构,目前,全国公司制国有金融企业在集团层面超过90%建立了董事会;三是通过引战上市,增强金融企业活力和抗风险能力,提高了企业经营效率。

在服务实体经济方面,2013年以来,国有金融机构以供给侧结构性改革为主线,以金融资源和金融工具为依托,主动服务实体经济,加强对国家重大发展战略、重大改革举措的支持。比如,围绕落实“三去一降一补”、打好脱贫攻坚战、推进“一带一路”建设等重点领域,积极创新金融产品和服务方式,主动发力。

风险防范意识和能力仍需提高

分组审议时,全国人大常委会组成人员一方面高度肯定金融企业国有资

产管理所取得的成效,另一方面建议要清醒认识当前金融企业国有资产管理存在的问题和挑战。其中,如何进一步提高金融风险防范意识和能力,就引起了大家的高度关注。

李学勇委员说,防范化解重大风险是打好三大攻坚战首要任务,其中最关键的是防控金融风险。从调研报告反映的情况看,国有金融资产风险隐患主要来自两个方面:内部经营管理约束不够的风险和外部经营性风险。比如,应对不良贷款率控制、不良资产管理、杠杆率控制、经营性风险控制等方面存在的风险隐患,给予高度重视。

就此,他建议对一些苗头性问题要及早研判、主动应对,多措并举、有效解决,确保不发生系统性风险。具体而言,要坚持把服务实体经济作为防范风险的重要途径,采取可量化的考核评价措施,落实国有金融机构服务实体经济的主体责任;创新方式加强监管,完善基础性的制度机制,有效防范国有资产流失风险;发挥立法对支持金融创新、规范金融发展的引领性作用,针对现有法律难以对金融领域新情况新问题实现全覆盖的问题,加强调查研究,加快相关立法和修法进程,依法管好用好国有金融资本。

“从防范风险角度来看,国有企业64.5%的资产负债率仍高于50%的国际警戒线,尤其是金融企业国有资产负债率较高。”刘海星委员建议,分类划定债务红线、考核指标、负面清单,既引导国有资产进一步向重要行业、关键领域集中,又坚决退出“落后产能”“僵尸产能”,加快资金融通、战略重组,撬动社会资本形成良性循环,做到“杠杆合理”“资本规范”“风险可控”。

他还说,近年来,金融业混业经营、多层嵌套、期限错配等特点较为突出,叠加互联网新技术广泛应用融合,金融风险的多样性、复杂性、广泛性、传导性显著增强,并加速向政治安全、社会安全等领域传导。“以P2P为例,今年6月

以来,公安机关立案侦查262家P2P平台,未兑付金额约1200亿元,未兑付人员达300余万人次,存量风险很有可能再次高频集中爆发。已爆雷的P2P平台中有26.3%的平台含有国有成分,但更多平台则通过虚假宣传与国资背景‘沾亲带故’,加剧社会舆论焦虑不满情绪。建议按照全口径、全覆盖的要求,全面精准动态摸清互联网金融企业国有资产‘家底’,敦促国有资本增强风险预警处置和防控能力。”

继续深化改革,加强和改进金融企业国有资产管理

据介绍,为深入贯彻落实党中央决策部署和做好相关工作,全国人大常委会预算工委和全国人大财经委组成调研组,在组织召开中央部门座谈会,走访部分驻京中央金融企业,赴上海、江苏、宁夏、深圳等省、市、自治区开展实地调研,委托北京、天津市人大常委会预算工委开展专题调研的基础上,起草形成了调研报告。

史耀斌在调研报告中指出,当前金融企业国有资产管理还面临和存在着布局不优、职责分散、权责不明、机制不科学、经营收益预算管理不规范和法制建设滞后等问题,需要进一步推进金融企业国有资产管理体制改革。

针对金融企业国有资产管理中存在的现实问题,调研报告从七个方面给出了建议:一是确保国有金融资本在金融领域保持必要的控制力,统筹优化国有金融资本战略布局;二是落实并完善国有金融资本出资人制度,推进金融国有资本管理体制的改革;三是坚持权利、义务和责任相统一,建立有效的激励约束机制;四是健全国有金融资本绩效分类评价体系,促进金融机构落实好服务实体经济等主体责任;五是增强金融安全意识,提高国有金融资本防范风险能力;六是完善和规范金融国有资本经营收益预算管理;七是加快金融国有资本管理法治建设。✘

导读：10月24日下午，十三届全国人大常委会第六次会议分组审议最高人民检察院关于人民检察院加强对民事诉讼和执行活动法律监督工作情况的报告，对成绩进行充分肯定，对问题提出真知灼见。

民事检察监督：下大力气补上“短板”

文 / 本刊记者 于 浩

2018年4月，黑龙江省某县检察院在办案中发现，该县法院上百起以住房公积金为执行标的的调解案件，均具有约定管辖、当天立案当天结案、证据只有借款凭证无转账证明等特点。

经调查，郭某为了达到帮助他人套取公积金并从中牟利的目的，通过微信群和朋友圈发布能够提取公积金的广告，多人看到广告后与其联系提取公积金。郭某以自己及其女儿、女婿等人的名义，用虚构的债权向法院提起诉讼，由法院出具调解书，再用调解书执行对方当事人住房公积金。

2017年7月至2018年4月，郭某先后为128人套取公积金620万余元，本人获利40万余元。

该县检察院审查认为，郭某为达到违法套取公积金的目的，与他人恶意串通，伪造证据，虚构借款事实，致使法院作出错误的民事调解书，其行为不仅妨碍司法秩序，而且严重破坏了住房公积金管理秩序，决定向法院发出再审检察建议，建议撤销郭某等人涉嫌虚假诉讼的128份民事调解书。县法院收到再审检察建议后，经审委会讨论决定再审，现已审结42件，均采纳了检察机关的监督意见，其余案件正在审理中。

这是10月24日上午，最高人民检察院检察长张军向十三届全国人大常委会

第六次会议，作关于人民检察院加强对民事诉讼和执行活动法律监督工作情况的报告时，公布的民事诉讼和执行活动法律监督典型案例之一。

“准确把握人民群众日益增长的司法需求，民事诉讼和执行活动法律监督取得积极进展。”张军说，近年来，检察机关受理的民事申诉信访案件持续高位运行，超过刑事申诉信访案件量，在信访案件总量中的占比上升趋势明显。2013年1月至2017年12月，全国检察机关共受理涉法涉诉信访172万件次，其中，民事申诉信访65万件次，占37.8%；刑事申诉信访59.7万件次，占34.7%。2018年1月至9月，受理民事申诉信访9.5万件次，占各类涉法涉诉信访总数的40.4%，比2012年高出18.6个百分点。2013年1月至2018年9月，各级检察机关共办结各类民事申请监督案件57.9万件，其中，通过抗诉、检察建议等方式提出监督意见27.1万件。

“报告认真贯彻落实民事诉讼法，全面总结了检察机关民事诉讼和执行活动法律监督工作取得的积极进展；坚持问题导向，分析了民事检察工作存在的问题，提出树立全面平衡充分发展、双赢多赢共赢、精准监督、智慧借助、统筹发展的理念，以理念变革引领民事检察工作创新发展；面对人民群众日益增长的

民事法律监督需求，提出了5个方面的工作举措，符合实际，比较可行，有利于维护司法公正和权威。”对于专项工作报告，全国人大常委会组成人员给予高度肯定，同时，对加强和改进民事检察工作提出了意见、建议。

下大力气补上民事检察“短板”

最高人民检察院刑事检察机关设有5个厅，编制142人；而民事检察、行政检察、公益诉讼检察三项重大职责并合一起，仅设一个厅，编制32人。

一些检察院检察委员会很少研究民事监督案件，有的基层民事行政检察部门只有一两个人，甚至无专人负责民事检察工作。

一些同志片面认为民事诉讼法涉及检察机关法律监督的规定比较原则，对民事检察工作认识不足、重视不够，“重刑轻民”观念仍然存在。

“对群众反映的热点、难点问题监督不够，执行活动监督总体上比较薄弱，不善监督。有的抗诉案件质量不高、效果不好，或者超过法定办理期限。有的检察建议停留于纠正表面问题和工作瑕疵，发现和纠正深层次违法问题不够。多数案件限于个案办理，就事说事，跟进监督、类案监督不够。有的办案中不注重耐心倾听群众意见、满足于程

序正确,‘按下葫芦浮起瓢’。”张军坦言民事检察工作中存在的问题,并提出解决办法。

例如,以内设机构改革为突破口,突出专业化建设,拟将最高人民检察院民事行政检察厅分设为民事检察厅、行政检察厅,增设公益诉讼检察厅已获中央深改委同意,正在组建中。省市两级检察院则视情况单独设立民事检察部门或办案组,基层检察院确定专门办案组或专人负责民事检察工作,切实解决“重刑轻民”问题。

再如,完善民事诉讼监督案件专家咨询制度,借助“外脑”加强专业化审查,增强民事检察监督对司法理念的引领性和塑造力;及时选编、发布民事检察监督指导性案例,突出检察特色,统一司法标准,发挥典型案例示范指导作用;推行一体化办案机制,以线索集中管理、力量统一调配为基础,通过指定管辖、协同办案、异地交办等多种形式,充分发挥基层检察院在民事检察工作中的基础作用;等等。

除最高人民检察院提出的改进办法外,面对“短板”问题,与会人员也在出谋划策。“民诉法关于人民检察院对民事诉讼的监督规定条文并不多,机构、人员队伍配备不够。很高兴看到最高人民检察院在机构上将民事、行政分开设。对应下来,各级人民检察院都应该这样做。”全国人大代表肖胜方说。

“检察机关的法律监督,核心是保障法律的正确实施。要开创民事检察工作新局面,必须提高民事检察监督能力,培养专业人才。借助专家学者等外部力量是必要的,但毕竟外部力量不是法律监督机关,还是要大力推进民事检察队伍的正规化、专业化、职业化建设。”全国人大常委会委员王胜明说。

“拒执罪目前适用得比较少,以前我认为是检察院配合不够。例如,一些地方检察院不愿意启动拒不执行判决、裁定罪的公诉程序,有地方保护的问题。现在公检法一起出台了一个司法解释性文件,可

以不依靠检察院启动公诉程序,把权利给申请执行的当事人启动自诉程序,或者是两选一。如果检察院启动公诉就进入公诉程序,如果检察院不启动,申请执行人就到法院启动自诉程序。公、自两便的情况下,对被执行人来说是很大压力,这就从民事案件转为刑事案件。如果民事案件判决下来了有财产不执行,转移财产、隐匿财产,就启动拒执罪程序。”全国人大常委会副委员长万鄂湘说。

在解决“执行难”中,更好发挥民事检察监督职能

“加大对民事诉讼和执行活动的法律监督,是社会上非常关注的问题。”全国人大常委会委员景汉朝对检察机关发挥民事检察监督职能,印象深刻。

“这些年来,有些假官司,本来不是纠纷,或者是一个能解决的纠纷,但双方当事人进行勾兑,故意打官司让法官作出判决,达到自己的目的。检察院针对这一类虚假诉讼监督,抓到了点子上,对促进社会公平正义、树立司法权威,意义十分重大。”景汉朝说,人民检察院在监督过程中与人民法院合力解决“执行难”,不是一般性的简单监督,而是在监督过程中把它契合到解决“执行难”里,对有的案件超标执行、消极执行、选择性执行、违法处置被执行财产等进行监督,支持法院依法执行等一系列的做法非常好。建议最高人民检察院立足职能,加强民事执行监督,与最高人民法院一道不断深化推动解决“执行难”问题,让人民群众在监督执行工作中切切实实得到实惠。

对实践中遇到的问题,全国人大常委会副委员长沈跃跃建议,“两院”要加强研究,对可以通过司法解释加以规范的问题进行梳理,及时制定或与

有关部门联合出台规范性文件;对需要制定、修改法律的,适时提出立法建议。

“民事诉讼和执行活动的法律监督不仅是为了实现个案的司法正义,也是为了系统化、规范化法律适用。建议最高检总结整合全国信息,针对同类型的案件和问题发布同类型的指导性案例,作为检察院日后进行监督时的重要参考。”全国人大常委会香港特别行政区基本法委员会副主任谭惠珠说。

谭惠珠认为,民事诉讼法虽然有条文规范了民事诉讼和执行活动的法律监督,但并不系统,也不详细,难以起到规范保障检察院行使法律监督权的作用。建议针对人民检察院进行民事、行政诉讼和执行活动以及公益诉讼的检察监督,通过立法,规定人民检察院进行法律监督的对象方式、适用范围、程序等,为检察监督落实到位提供更加有力的法制保障。

“今年8月,我参加了最高人民法院组织的赴山东省考察和调研公益诉讼的工作。有基层同志反映,部分被调查人员和单位不配合检察机关调查取证,而检察机关对此也没有任何办法,从而影响公益诉讼工作。”全国人大外事委员会委员何福胜建议,赋予检察机关必要的调查核实权。✶



2018年5月16日,由河北石家庄市桥西区人民检察院提起的刘某某销售假药案刑事附带民事公益诉讼案,在该市桥西区人民法院公开开庭审理。这是石家庄市首例食药监领域刑事附带民事公益诉讼案件,引发社会广泛关注。图/视觉中国·中新社 翟羽佳 摄

导读：建立国家层面知识产权案件上诉审理机制，是十九届中央全面深化改革领导小组第一次会议的重大部署。日前，中央批准在最高人民法院设立知识产权法庭，要求统一审理全国范围内专业技术性较强的专利等上诉案件。根据这一改革要求，需要对民事诉讼法、行政诉讼法等法律规定的上诉、再审等诉讼程序有针对性地作出适当调整。10月26日，全国人大常委会会议表决通过了关于专利等知识产权案件诉讼程序若干问题的决定，为建立国家层面知识产权案件上诉审理机制提供了法律保障。

专利诉讼：不服判决向最高院上诉

文 / 本刊记者 张宝山

10月26日下午闭幕的十三届全国人大常委会第六次会议经表决，通过了《全国人民代表大会常务委员会关于专利等知识产权案件诉讼程序若干问题的决定》（以下简称《决定》），《决定》自2019年1月1日起施行。

《决定》指出：当事人对发明专利、实用新型专利、植物新品种、集成电路布图设计、技术秘密、计算机软件、垄断等专业技术性较强的知识产权民事案件第一审判决、裁定不服，提起上诉的，由最高人民法院审理。当事人对专利、植物新品种、集成电路布图设计、技术秘密、计算机软件、垄断等专业技术性较强的知识产权行政案件第一审判决、裁定不服，提起上诉的，由最高人民法院审理。对已经发生法律效力且涉及公共利益的第一审判决、裁定、调解书，依法申请再审、抗诉等，适用审判监督程序的，由最高人民法院审理。最高人民法院也可以依法指令下级人民法院再审。本决定施行满三年，最高人民法院应当向全国人大常委会常务委员会报告本决定的实施情况。

最高人民法院院长周强向全国人大常委会会议作《决定》草案说明时指出，建立国家层面知识产权案件上诉审理机

制，是十九届中央全面深化改革领导小组第一次会议的重大部署，是激励和保护科技创新、营造良好营商环境、统一和规范裁判尺度的需要。《决定》的出台施行，为建立国家层面知识产权案件上诉审理机制提供了法律上的保障，将进一步强化知识产权司法保护，为建设科技强国创造良好法治环境。

为建设科技强国 提供法治保障

专利等案件具有特殊的专业性、高度的复杂性，新型疑难复杂案件众多。在现行审理体制下，知识产权有效性问题由行政无效程序解决，知识产权侵权纠纷由民事诉讼程序解决。而且，专利侵权二审案件分由各高级人民法院审理，存在裁判尺度不够统一的问题。

2018年2月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强知识产权审判领域改革创新若干问题的意见》，意见提出，“按照《国家知识产权战略纲要》要求，从推动建成知识产权强国和世界科技强国的战略高度，认真总结知识产权审判基本规律和经验，加强现状分析和对国际趋势的研判，研究建立国家层面知识产权案

件上诉审理机制，实现有关知识产权案件审理专门化、管辖集中化、程序集约化和人员专业化，从根本上解决知识产权裁判尺度不统一、诉讼程序复杂等制约科技创新的体制性难题。”

日前，中央批准在最高人民法院设立知识产权法庭，要求统一审理全国范围内专业技术性较强的专利等上诉案件，实现有关知识产权案件审理专门化、管辖集中化、程序集约化和人员专业化，为建设知识产权强国和世界科技强国提供有力司法服务和保障。

周强在作《决定》草案说明时表示，建立国家层面知识产权案件上诉审理机制，是激励和保护科技创新的需要。创新是引领发展的第一动力，知识产权保护是激励创新的基本手段。中国特色社会主义已进入新时代，我国正在加快建设创新型国家，迫切需要建立国家层面知识产权案件上诉审理机制，充分发挥知识产权审判激励和保护创新、促进科技进步和社会发展的职能作用。

“由最高人民法院知识产权法庭统一审理发明和实用新型专利等上诉案件，有利于优化科技创新法治环境，加快实施创新驱动发展战略，为实现‘两个一百年’

奋斗目标和建设知识产权强国、世界科技强国作出积极贡献。”周强说。

习近平总书记深刻指出,产权保护特别是知识产权保护是塑造良好营商环境的重要方面,突出强调加强知识产权保护是完善产权保护制度最重要的内容,也是提高中国经济竞争力最大的激励。

“由最高人民法院知识产权法庭统一审理发明和实用新型专利等上诉案件,有利于加强对中外企业知识产权的依法平等保护,促进形成法治化、国际化、便利化的营商环境,更好服务国内国际两个大局,推动形成全面开放新格局。”周强说。

周强表示,将该类民事和行政案件的二审审理权限集中到最高人民法院知识产权法庭,实现知识产权效力判断与侵权判断两大诉讼程序和裁判标准的对接,有利于从机制上解决制约科技创新的裁判尺度不统一等问题,提高知识产权审判质量效率,加大知识产权司法保护力度,切实提升司法公信力。

对案件类型、审级、法律衔接作出规定

根据中央改革要求,需要对民事訴訟法、行政訴訟法等法律规定的上诉、再审等诉讼程序有针对性地作出适当调整。为确保改革依法有序推进,全国人大常委会作出《决定》,对案件类型、审级、法律衔接等作出规定。

其中,在“案件类型”方面,最高人民法院知识产权法庭以审理发明和实用新型专利等技术类上诉案件为主。

周强解释说,“从我国审判实践看,知识产权案件主要表现为专利、商标、著作权以及植物新品种、集成电路布图设计、技术秘密、垄断等。其中,专利又包括发明、实用新型和外观设计三种类型。最高人民法院知识产权法庭以审理发明和实用新型专利等技术类上诉案件为主,是因为这类案件的技术性更强,审理要求更高,与科技创新的关系更为密切,对于创新型国家建设的意义也更为重要。”

《决定》第一条、第二条关于案件类

型的規定,综合考虑了我国法院的职能、编制、人员以及知识产权案件的分类、特点、数量等因素。据了解,最高人民法院将制定司法解释,进一步细化和明确知识产权法庭的管辖等问题。

依照现行法,专利等专业技术性较强的民事和行政第一审案件由中级人民法院管辖。不服中级人民法院第一审裁判的上诉案件,由其所在地的高级

人民法院审理。

而最高人民法院知识产权法庭设立后,集中审理专利等上诉案件,不服中级人民法院第一审裁判的上诉案件,不再由其所在地的高级人民法院审理。

此外,2014年8月31日通过的《全国人民代表大会常务委员会关于在北京、上海、广州设立知识产权法院的决定》第四条规定,知识产权法院第一审判决、裁定的上诉案件,由知识产权法院所在地的高级人民法院审理。

周强表示,由于知识产权法院第一审判决、裁定既涉及《决定》所称的发明和实用新型专利等案件,又涉及著作权、商标等案件,因此,《决定》作为新法施行后,不服知识产权法院关于发明和实用新型专利等第一审判决、裁定而提起的上诉案件,由最高人民法院知识产权法庭审理;不服知识产权法院对其他案件的第一审判决、裁定而提起的上诉案件,仍由知识产权法院所在地的高级人民法院审理。

全力推进知识产权法庭组建工作

周强在向全国人大常委会会议作《决定》草案说明时表示,迄今为止,世界上10多个国家设立了知识产权专门法院,均采用“国家层面、高等法院、主审专利”的设立模式,设立目的主要在于,加强



全国首家知识产权审判专业机构——北京知识产权法院。图/视觉中国

专利保护,解决因不同审理法院法律适用差异而导致的裁判冲突。作为先行探索,最高人民法院设立知识产权法庭。三年后,最高人民法院在进一步总结试点工作的基础上,向全国人民代表大会常务委员会作出报告。

根据日前中央批准的《关于最高人民法院设立知识产权法庭的试点方案》,知识产权法庭设立在北京市,是最高人民法院派出的常设审判机构,其内设机构由最高人民法院根据审判工作需要依规定设置。知识产权法庭集中审理全国范围内专利等专业技术性较强的第二审案件,其所作裁判是最高人民法院的生效裁判,对其依法申请再审等适用审判监督程序的案件,由最高人民法院本部(知识产权审判庭)审理。这与目前最高人民法院的民事、行政第二审案件由各民事、行政审判庭审理,再审案件由审判监督庭审理的审级监督机制是一致的。

据了解,本次全国人大常委会会议表决通过的新修订的人民法院组织法,也为建立国家层面知识产权案件上诉审理机制,以及最高人民法院设立知识产权法庭提供了法律上的保障。接下来,最高人民法院将落实中央关于设立知识产权法庭的方案和法律的规定,全力推进知识产权法庭的组建工作,力争在2018年年底挂牌办公。■

导读：2015年11月4日，全国人大常委会授权国务院在部分地方开展药品上市许可持有人制度试点工作。时至今日，试点工作三年期满。试点取得积极成效，符合要求的各类申请人积极开展注册申报工作，实现了行政区域、主体类型和试点药品范围的全覆盖，部分品种先后获准开展药物临床试验、上市。同时，试点中发现的问题为今后推进药品审评审批制度改革提供参照。

试点延期：为“药改”重磅加码

文 / 本刊记者 赵祯祺

医疗卫生事业关乎千家万户，是重大民生问题。近年来，随着我国药品产业迅速发展，药品质量不断提高，现行药品审评审批制度与药品产业发展不相适应的问题也逐渐显现。现行药品管理法仅允许药品生产企业申请注册药品、取得药品批准文号，而药品研发者不能申请注册药品，不利于调动研发者的积极性。因此，有必要改革药品审评审批制度，实行药品上市许可持有人制度，以调动研发者的积极性，促进药品创新。

药品直接关系到人民群众身体健康和生命安全，为稳妥推进改革，按照凡属重大改革都要于法有据的要求，2015年11月4日，十二届全国人大常委会第十七次会议通过了《关于授权国务院在部分地方开展药品上市许可持有人制度试点和有关问题的决定》，授权国务院在北京等十个省、直辖市开展药品上市许可持有人制度试点，允许药品研发机构和科研人员取得药品批准文号，对药品质量承担相应责任。试点期限为三年。

时至今日，试点工作已满三年。2018年10月22日，在十三届全国人大常委会第六次会议上，国务院将试点工作情况向全国人大常委会作出汇报。报告对三年试点工作情况进行了总结，报告显示，试点工作推行后，符合要求的各类申请人积极

开展注册申报工作，实现了《药品上市许可持有人制度试点方案》（以下简称试点方案）规定的行政区域、主体类型和试点药品范围的全覆盖，部分品种先后获准开展药物临床试验、上市。目前，已有186件药物临床试验获得批准，122件试点品种申请获准上市。总的来说，三年试点工作成效突显，试点施行中发现的问题为今后推进“药改”提供参照。

为研发主体敞开创新大门，进一步落实持有人主体责任

药品上市许可持有人制度的重要内容，就是允许药品上市许可持有人与生产企业相分离，以调动研发者的积极性。试点推行后，药品研发机构积极参与试点，成为试点工作申报主体的重要组成部分，激发了医药产业的创新发展活力。

具体而言，试点方案允许研发机构和科研人员申报药品注册，不具备生产条件的可委托其他具备条件的企业生产，免除原有的投资建厂和新建生产线成本；同时，药品研发机构或科研人员取得药品上市许可及药品批准文号的情况下，可以成为持有人，并依法享有药品上市后的市场回报。持有人制度的设立极大增强了研发主体新药创制的内生动力，促进了科技成果转化。报告显示，

在试点区域内创新药申请数量显著增长，2017年新药申报量为734件，同比增长31.5%。

药品上市许可持有人制度扩大了申请人的范围，也对落实监管责任和主体责任提出更高要求。报告指出，持有人制度建立后，药品监管由过去对药品生产等环节的分散式监管，调整为以持有人为抓手的监管模式，提升了监管效能；同时，为解决持有人与合同生产企业可能位于不同试点地区问题，各试点省（市）探索建立了一套相对完善的跨省监管协作机制。

切实落实持有人主体责任，是保证药品质量的关键。试点省（市）积极探索建立了从临床前研究到生产经销配送等阶段的全链条质量管理体系。报告指出，新制药品在临床前研究及临床试验方面，持有人就应确保相关研究符合法规制度要求，不仅要委托服务机构的资质条件和质量管理体系进行评估，还要对研究过程进行监督和管理，并定期或不定期聘请第三方开展稽查。生产制造方面，持有人应制定配套的质量管理文件，配备相应的质量管理人员；与合同生产企业签订质量协议和合同生产协议的，持有人应对合同生产过程实施全程动态管理。经销配送方面，持有人具备相

关能力和条件的可以自行销售,也可以委托合同生产企业或者具备资质的药品经营企业销售。药物警戒与不良反应监测方面,持有人建立健全药物警戒体系,直接报告获知的药品不良反应,对存在安全风险的药品采取风险控制措施,以保证患者用药安全。

为了防止出现持有人因缺乏能力无法对各环节进行完全管控的情况,谭耀宗委员建议,在监管规定中应加入国家有关机构对于生产环节的监管,并且订立相关条例对企业的内部监管进行监督,从而形成由外至内的多重监管,以保障药品“从实验室到医院”的安全。

新药加快上市,为患者带来福音

药品上市许可持有人制度较为突出的社会意义就是满足公众的用药需求。为使新药好药得以加快上市,参与试点的各类主体可以采取合同生产的方式,节约了基础设施建设、工商登记、药品生产质量管理规范认证等环节所花费的时间。调研显示,采用合同生产模式平均可以缩短药品上市时间约22个月;与此同时,各级食品药品监管部门对具备临床价值的创新药和临床急需仿制药,在受理、检查、检验及审评等环节早期介入,提高审评审批效率。例如,中国首个自主研发的抗癌新药“呋喹替尼”胶囊,采用合同生产方式申报上市,比预计整体缩短上市时间两年左右,为转移性结直肠癌患者带来福音。

满足公众用药需求不仅要加快新药好药上市,还要通过相关措施和机制充分保障患者权益。报告指出,在原保监会的支持下,各大保险公司积极研究设立药品上市后责任险,各试点省(市)也积极探索风险救济基金等创新性保障措施。同时,试点建立药品质量责任先行赔付机制。一旦造成人身损害,受害人可以向持有人请求赔偿,也可以向合同生产企业、销售者等请求赔偿,让受害人在第一时间维护自身权益。

此外,报告指出,试点工作的开展,

还进一步优化了医药产业结构。首先是有效提升医药产业集中度。试点方案及相关配套文件鼓励药品生产企业集团公司将各控股子公司的药品批准文号集中到集团公司持有,建立统一的质量管理体系,使得我国医药市场上主流产品的批准文号将逐步集中到综合实力较强的大型制药集团,进一步提高药品质量。其次,持有人制度优化了资源配置,减少重复建设。列席会议的全国人大代表陈玮,对减少重复建厂深表赞同。作为医生,她在执业过程中经常碰到多个药厂同时提供相同的药物,造成资源浪费的情况。她建议,在批准过程中,如果已有厂家研发药物,可以不再批准其他厂家同时再做这方面的研发。最后,报告中还提到,专业化分工促进药品质量提升。研发机构、生产企业等各类主体在药品供应链中的定位将更加准确,有利于提高药品质量,降低企业运营成本。

进一步完善试点工作, 持续推动药品改革

三年试点工作成效显著,但是试点中存在的一些问题有待进一步研究和解决。从试点情况看,目前科研人员凭自身能力难以履行药品质量主体责任,多通过组建药品研发机构等方式参与试点,仅有的1件科研人员申请也已撤回。针对这一问题,报告作出说明,一方面受自然人能力的限制,在商品交易、纳税等多个方面均难以正常开展经营活动;另一方面,缺乏专业团队支持,不能对药品研发、生产、流通等环节实施有效管理,并且大多数科研人员缺乏充足的资金保障,基本不具备承担责任能力。

对此,审议中徐延豪委员提出“取消科研人员个人作为持有人试点”的建议。他指出,在美国、欧盟、日本这些制药业非常发达的国家,暂未发现科研人员作为药品上市许可持有人的情况。现阶段国家应鼓励科研人员建立研究、管理团队,成立药品研发机构或者企业,以药品研发机构或者企业的形式成为持有人。

调研中还发现,十个试点省(市)为我国医药产业发达地区,吸引了药品研发机构和科研人员入驻,有可能会加剧地区之间医药产业发展不平衡。且审议中有委员指出,由于试点时间短,试点工作并未涵盖欠发达地区,不能全面反映药品上市许可持有人制度的运行情况。对此,杜小光委员建议,相关职能部门在今后的试点工作中要进一步深入研究,结合实际情况总结试点经验,为修改完善药品管理法、药品管理法实施条例等法律法规和部门规章提供参考。

此外,报告中还指出,按照药品研发上市规律,从药物研发到最终获准上市通常需要8至10年时间,相当一部分参与试点的新药距离获准上市还需一定时间,药品上市后各环节的试点经验还需积累,因此,部分试点省(市)提出了加快审评审批的建议。

作为深化我国药品监管体制改革的“重头戏”,三年试点期满,药品上市许可持有人制度将“何去何从”?

国家药品监督管理局局长焦红受国务院委托,作《关于延长授权国务院在部分地方开展药品上市许可持有人制度试点期限的决定(草案)》的说明时指出,市场监管总局、药监局认真总结试点经验,研究起草了《中华人民共和国药品管理法(修正草案)》,已经国务院同意,提请全国人大常委会审议。该修正草案在对全面实施药品上市许可持有人制度作出规定的基础上,对落实企业主体责任和监管部门监管责任、加大对违法行为的处罚力度等作出规定。但考虑到草案修改内容较多,审议需要一定时间,为做好试点工作和修法工作的衔接,10月26日下午,十三届全国人大常委会第六次会议表决通过了《关于延长授权国务院在部分地方开展药品上市许可持有人制度试点期限的决定》,延长期为一年。

全国人大常委会副委员长陈竺在分组审议中表示,这一延期决定符合凡属重大改革都要于法有据的要求,将继续为医药卫生事业改革保驾护航。✘

导读：药品安全责任重于泰山。10月22日，备受瞩目的药品管理法修正草案提请全国人大常委会会议初次审议。草案围绕问题疫苗案件暴露的突出问题、实施药品上市许可持有人制度和推进审批制度改革等进行修改，及时回应社会关切，开出了去疴的“猛药良方”。

药品管理法修正草案初审： 坚决守住药品安全底线！

文 / 本刊记者 王晓琳

10月22日，药品管理法修正草案提请十三届全国人大常委会第六次会议进行审议。这是我国药品管理法自1984年制定后，进行的第四次修改，力求为药品管理提供更加有力的法制保障。

药品问题是重大的民生问题和公共安全问题，事关人民群众生命和社会稳定。习近平总书记对药品管理和药品安全高度重视，作出一系列重要指示，强调药品安全责任重于泰山，要加快完善统一权威的监管体制和制度，把最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责落到实处。

“此次药品管理法修正草案，贯彻落实党中央和习近平总书记重要决策部署，坚持问题导向，回应社会关切，很必要、很及时。”刘修文委员在发言时说。

及时回应社会关切

近年来，个别制药企业为了降低生产成本、牟取暴利，罔顾民众身体健康，引发重大药品安全事故。吉林长春长生公司问题疫苗案件虽已得到严肃处理，但教训极其深刻。案件发生后，习总书记作出重要指示，强调要始终把人民群众的身心健康放在首位，以猛药去疴、刮骨疗毒的决心，完善我国疫苗管理体制，坚决守住安



2018年10月19日，江苏南通如皋市市场监督管理局开展药品督查，确保百姓用药得到保障。图/视觉中国

全底线，全力保障群众切身利益和社会安全稳定大局。

国家药品监督管理局局长焦红在作关于药品管理法修正草案的说明时指出，草案在总体思路上，主要把握以下几点：一是贯彻习近平总书记“四个最严”的要求，坚持重典治乱，去疴除弊，强化全过程监管，坚决守住公共安全底线。二是围绕问题疫苗案件暴露的突出问题、实施药品上市许可持有人制度和推进审批制度改革等进行修改，及时回应社会关切，对其

他不太急需的内容待下一步全面修订时再作修改。三是落实《关于深化审评审批制度改革 鼓励药品医疗器械创新的意见》，改革完善药品审评审批制度，鼓励药品创新，加强事中事后监管。

审议中多位委员表示，相关部门坚持以人民为中心的理念，动作迅速，加紧研究，短时间内拿出修正草案很不容易，修正内容也很好。对此，有媒体评论称，从疫苗案发生，到人大审议药品管理法修正草案，仅短短几个月的时间，这种高效体

现了我国立法机关积极关注社会生活、迅速回应人民群众呼声的态度与作为。关注现实、关注民生、回应人民的立法需求,已经成为我国立法机关的一大特色和优势。

进一步强化药品监管

为加快完善统一权威的监管体制和制度,修正草案针对强化药品监管作出如下修改:一方面,完善药品全过程监管制度,强化企业主体责任,加强药品生产经营过程管理,明确药品质量安全追溯要求,补充规定药品召回制度;另一方面,明晰药品监管职责,建立药品职业化检查员队伍,建立并公布药品安全信用档案,增设责任约谈制度……通过扎紧制度的笼子,确保人民群众用药安全、有效。

分组审议时,常委会组成人员普遍认为,草案围绕药品管理工作中存在的突出问题,对部分条文进行修改,有针对性地增加相关内容,进一步强化药品生产经营企业法定代表人和主要负责人的安全意识、责任意识、社会意识,明晰药品监管部门的职责,完善药品监管机制和制度,用制度堵住了药品在研发、生产、销售等环节的监管漏洞。

尤其值得关注的是,草案进一步强化了对疫苗等特殊药品的监管,这一修改甚至被部分媒体称为“此次修法的最大看点”,可见社会对此空前关注。回应民众关切,化解疫苗焦虑,必须强化疫苗监管。专家分析称,现行药品管理法只在解释法律中“药品”的含义时,提到了“疫苗”二字,明确法律中的“药品”包括疫苗,并未对疫苗作出任何具体规定。但此次修正草案将疫苗“另起一行”,单独列出,在六个新增条款中专门加以约束。例如,草案规定,除药品监管部门规定的情形外,疫苗等特殊药品不得委托生产,要求实行疫苗责任强制保险制度,并采用信息化手段采集、留存疫苗追溯信息等,进一步通过立法筑牢疫苗安全堤坝。

此外,国家药监局法律顾问李江指出,草案针对违法成本低、处罚力度弱的问题,全面加大了对违法行为的行政处罚

力度。具体而言,草案提高了对违法行为罚款的下限或者上限,规定对未经许可生产经营药品的,罚款的幅度从货值金额的二倍至五倍提高到五倍至三十倍;对生产销售假药等违法行为增设停产停业等处罚;明确对生产销售属于假药、劣药的疫苗等6类违法行为,在法定幅度内从重处罚。同时,草案落实“处罚到人”的要求,对严重违法行为的责任人进行处罚;细化并加重对地方政府负责人和监管人员的处分,对隐瞒、谎报、缓报药品安全事故等行为规定了严格的处分。对此,庞丽娟委员认为,这次修法要立意在“坚决管住”,相关部门需进一步研究、完善对违法行为的威慑处罚规定,“让企业知道从事违法行为,会寸步难行、倾家荡产,让他根本不敢为、不能为、不想为”。

为改革提供法律支持

此次药品管理法修正草案将药品上市许可持有人制度的试点经验上升为法律规范,进一步改革完善药品审评审批制度,也成为社会关注的一大亮点。

据国家药监局政策法规司巡视员刘沛介绍,从2015年开始,药品上市许可持有人制度在北京等十个省、直辖市开展试点,实践证明可行并取得了积极成效。2017年10月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化审评审批制度改革 鼓励药品医疗器械创新的意见》,提出要“及时总结药品上市许可持有人制度试点经验,推动修订药品管理法,力争早日在全国推开”。

因此,草案总结试点经验,全面实施药品上市许可持有人制度,明确上市许可持有人对药品的安全、有效负责,对药品的研制、生产、经营、使用全过程依法承担责任。要求在审批药品时,同时审查药品的安全性、有效性以及申请人的质量管理、风险防控和责任赔偿能力。根据草案规定,药品上市许可持有人具备条件的可以自行生产经营药品,也可以委托符合条件的企业生产经营药品。为加强药品上市许可持有人的监管,草案

还新增了部分条款。例如,要求药品上市许可持有人对已上市药品的安全性、有效性开展再评价;制定风险管控计划,定期报告药品生产销售、上市后研究、风险管理等情况。

“过去我们国家科研人员是不能够独立申请药品的注册的,有新的制度以后,科研人员可以申请药品的注册,这实际上鼓励大批的科研机构从事药品独立的研发。”国家药监局副局长徐景和在接受央视网采访时说道。

同时,记者注意到,审议时多位委员就药品上市许可持有人与生产经营企业的责任认定问题展开热议。吴恒委员对草案进一步强化生产经营企业的责任、对上市许可持有人制度运营作出规范表示赞成,但也表达了他的忧虑:“草案新增的第五条中,把上市许可持有人法律责任设计在药品的全过程之中,可能不容易实现,还有可能影响到药品上市许可持有人制度。”在他看来,设置药品上市许可持有人制度的初衷在于鼓励新药研发,激励研发者更积极地将研发成果转化为商品,缩短新药研发的转化周期。鉴于此,吴恒委员建议,将持有人应当承担的全部责任作进一步分解,以明确在研制、生产、经营、使用药品全过程的某些环节中应承担的责任。朱明春委员对吴恒的意见深表赞同,他指出,药品上市许可持有人本身不一定是生产者,只是委托给企业,而药品生产企业也可能有多个药品上市许可持有人的药品在这儿生产。“我认为必须清楚划分责任,即使共同负责,也要划清范围。核心是谁的责任谁担,只要明确了就可以把好几个关。”

除实施药品上市许可持有人制度外,为避免短时间内频繁修法,草案还将已经国务院同意的药品审批改革措施所涉及的条款一并进行修改,不再保留单独的药品生产质量管理规范和经营质量管理规范认证,将有关要求分别纳入药品生产和药品经营许可条件。同时,草案将药物临床试验机构由许可管理改为备案管理,并优化了临床试验审批程序。■

导读：10月26日，十三届全国人大常委会第六次会议以170票赞成、2票弃权表决通过了关于修改刑事诉讼法的决定。为了保障国家监察体制改革顺利进行、推进反腐败和国际追逃追赃工作、深化司法体制改革，新修改的刑事诉讼法完善了监察与刑事诉讼的衔接机制，建立刑事缺席审判制度，并对刑事案件认罪认罚从宽制度加以完善，增加规定了速裁程序。

刑诉法完成“三改”：三大亮点值得关注

文 / 本刊记者 王博勋

历经三次审议，10月26日，十三届全国人大常委会第六次会议高票表决通过了关于修改刑事诉讼法的决定。作为规范刑事诉讼制度的基本法律，刑事诉讼法于1979年出台，并先后于1996年、2012年经历两次修改。此次为该法颁布后的第三次修改。

新闻发布会上，全国人大常委会法工委刑法室主任王爱立介绍称，党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央协调推进“四个全面”战略布局，在深化国家监察体制改革、反腐败国际追逃追赃以及深化司法体制改革等方面作出了一系列重大决策部署，取得了重大成果和进展。此次对刑事诉讼法进行修改，就是围绕上述成果和相关制度安排展开的。

舆论普遍认为，对刑事诉讼法进行修改，贯彻了党的十九大精神和党中央相关重大决策部署，积极回应人民关切，符合司法实践需求，对进一步完善中国特色刑事诉讼制度、深化司法体制改革、推进国家治理体系和治理能力现代化，具有重要意义。

完善监察与刑事诉讼的衔接机制

国家监察体制改革是事关全局的重大政治改革。为了确保这一重大改革在法治轨道上有效运行，全国人大常委会

先后于2016年12月、2017年11月作出在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定和在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定，暂时调整或暂时停止适用刑事诉讼法的有关规定。

2018年3月，十三届全国人大一次会议审议通过了宪法修正案和监察法，标志着国家监察体制改革步入了新的发展阶段。为保障改革顺利进行，需要完善监察与刑事诉讼的衔接机制，迫切要求对刑事诉讼法进行修改。

根据王爱立的说明，这一部分涉及对刑事诉讼法的修改包括两个方面：第一，为了与监察法确定的公职人员职务犯罪由监察机关负责调查的规定相衔接，对人民检察院的侦查职权作出相应调整，包括删去人民检察院对贪污贿赂等案件行使侦查权的规定、完善关于“侦查”定义的表述等。

其中，对于保留人民检察院在诉讼活动法律监督中发现司法工作人员利用职权实施的非法拘禁、刑讯逼供、非法搜查等侵犯公民权利、损害司法公正的犯罪的侦查权的规定，有专家表示，这是保障检察机关行使宪法所赋予的法律监督权所必需的手段，对保障当事人权益尤为重要。

第二，对人民检察院审查起诉监察机关移送的案件、留置措施与刑事强制措施之间的衔接机制作出规定。例如，决定规定，对于监察机关移送起诉的已采取留置措施的案件，人民检察院应当对犯罪嫌疑人先行拘留，留置措施自动解除。人民检察院应当在拘留后的十日以内作出是否逮捕、取保候审或者监视居住的决定。在特殊情况下，决定的时间可以延长一日至四日。人民检察院决定采取强制措施的期间不计入审查起诉期限。

有评论称，此次对刑事诉讼法进行修改，有利于及时解决与监察法之间的衔接问题，及时弥补了因监察法的实施而导致的监察委与检察院两个办案机关的衔接真空。

反腐败制度创新：

建立刑事缺席审判制度

党的十八大以来，国际追逃追赃工作取得重大进展，一大批“红通”逃犯被缉拿归案，得到人民群众的广泛拥护。新修改的刑事诉讼法在第五编“特别程序”中增设专章对刑事缺席审判程序进行规定，进一步以法治方式推进反腐败斗争。这一制度的设立意味着，被告人或许缺席，但正义之剑始终高悬。犯罪分子就算逃到天涯海角，也将受到应有的法律制裁。

其实,早在2012年修改刑事诉讼法时,就曾增加规定犯罪嫌疑人、被告人逃匿、死亡案件违法所得的没收程序。据介绍,此次刑事诉讼法增设缺席审判制度,是经过充分研究和论证、借鉴国外合理制度经验,在总结没收程序司法实践经验的基础上形成的。

回顾本次刑诉法修改的过程,王爱立介绍称,根据党中央统一部署,全国人大常委会法工委从2014年就会同有关部门,就刑事诉讼当中是否应当建立刑事缺席审判制度,进行了广泛研究和深入探讨。他表示,“经过研究和权衡利弊,我们认为建立刑事缺席审判制度,对推动司法机关积极履职、丰富惩治犯罪的手段、促进反腐败国际追逃工作来讲,都有着积极的意义,也可以使一些案件得到及时地处理,及时固定一些证据,避免因时间过长,发生证据灭失的情形。”

“同时,对外逃的犯罪分子及时作出法律上的否定评价,可以彰显法治权威,维护国家和社会公众利益。”王爱立指出,“从外国的规定看,多数国家都规定了一定条件下的刑事缺席审判制度,而且国际公约也不排除在严格保障被告人权利的前提下进行缺席审判。”

为了保证缺席审判得到正确适用、保障当事人的相关合法权益和司法公正,新修改的刑事诉讼法规定了一系列条件。在缺席审判的适用范围方面,法律将范围严格限制在“贪污贿赂犯罪案件,以及需要及时进行审判,经最高人民检察院核准的严重危害国家安全犯罪、恐怖活动犯罪案件”,并要求犯罪嫌疑人、被告人在境外,排除在国内潜逃的适用。

缺席审判程序是刑事诉讼中的特别程序,法律还规定法院要严格把好案件入口的审查关:除了审查起诉书是否具有明确的指控犯罪事实外,还应当对是否符合缺席审判程序适用条件进行审查。其中,对程序适用条件进行审查是修正草案三审稿中新增的内容。

同时,为了充分保障当事人的诉讼

权利,新修改的刑事诉讼法明确缺席审判的管辖级别,规定由中级人民法院组成合议庭进行审理,并要求法院要将传票和起诉书副本送达境外被告人,保证被告人的知情权。对于委托辩护权和上诉权,以及提出重新审理的权利,新法也都作了明确规定。

“专章规定缺席审判程序,对严厉打击惩处贪污贿赂犯罪、危害国家安全犯罪、暴力恐怖犯罪等具有重大作用,有利于营造风清气正、安定和谐的社会环境。”审议过程中,乃依木·亚森委员对缺席审判制度表示充分肯定。

一位法学专家告诉记者,建立刑事缺席审判制度,为更有效开展国际司法合作,更加主动、高效、精准打击和追捕在逃罪犯提供了关键法律依据,为进一步推动我国追逃追赃工作提供了法治保障。

完善刑事案件认罪认罚从宽制度、 增加速裁程序

党的十八届四中全会提出,完善刑事诉讼中认罪认罚从宽制度。为引领和推动重大司法改革稳步前行,全国人大常委会分别于2014年6月和2016年9月作出决定,授权“两高”在部分地区开展刑事案件速裁程序、认罪认罚从宽制度试点工作。

统计数据显示,截至2017年11月底,18个试点地区共确定试点法院、检察院各281个,适用认罪认罚从宽制度审结刑事案件91121件103496人,占试点法院同期审结刑事案件的45%。两项试点对完善刑事诉讼制度、优化司法资源配置、依法及时有效惩治犯罪、加强人权司法保障等具有重要意义。

在总结两项试点工作经验的基础上,新修改的刑事诉讼法将实践中可复制、可推广的行之有效的做法上升为法律。在认罪认罚从宽制度方面,新法在第一编第一章就明确了刑事案件认罪认罚可以依法从宽处理的原则,并对相关程序进行规定。包括侦查机关告知诉讼权利和将认罪情况记录在案;人民检察院在审

查起诉阶段就案件处理听取意见,犯罪嫌疑人认罪认罚的,签署认罪认罚具结书;人民法院审查认罪认罚自愿性和具结书真实性合法性等。法律还增加规定,犯罪嫌疑人认罪认罚,有重大立功或者案件涉及国家重大利益的,经最高人民检察院核准,可以不起訴或者撤销案件。

审议过程中,李锐委员表示,认罪认罚从宽制度是我国刑事司法法律制度的一项重大改革,深得民心,充分体现了传统文化的仁爱理念和现代司法的宽容精神,有利于提高司法效率、修复社会关系。

增加规定速裁程序也是此次修改的一大亮点。哪些案件可以适用速裁程序?新法规定,基层人民法院管辖的可能判处三年有期徒刑以下刑罚的案件,案件事实清楚,证据确实、充分,被告人认罪认罚并同意适用速裁程序的,可以适用速裁程序,由审判员一人独任审判。法律还对不宜适用速裁的程序转化等作出规定。其中,修正草案三审稿增加规定“被告人的行为不构成犯罪或者不应当追究其刑事责任”,作为不宜适用速裁程序审理、应当按照有关普通程序的规定重新审理的情形。

此外,法律还规定了六种不适用速裁程序的情形。其中,考虑到速裁程序不进行法庭调查、法庭辩论,且一般采取集中审理、集中宣判的形式,不利于开展关怀帮教和法庭教育,难以充分体现教育感化挽救的方针,修正草案三审稿中新增规定“被告人是未成年人的”,不适用速裁程序。

乃依木·亚森委员指出,将案件事实清楚、证据确实充分,被告人认罪认罚的案件纳入速裁程序,更加注重案件办理的法律效果和社会效果,有助于提升审判效率,节约司法资源。

“应尽快制定司法解释和规范性文件,既要稳步推进,又要改革创新。”关于法律修改后的工作,徐延豪委员表示,“在司法改革节奏加快的背景下,要兼顾共性和个性的有序衔接。”

导读：十三届全国人大常委会第六次会议表决通过了新修订的人民法院组织法和人民检察院组织法。这是“两院”组织法实施近四十年来首次大修，修法的目的是主要是提高司法公信力，保证公正司法。作为我国司法制度支柱性的两部法律，新修订的人民法院组织法和人民检察院组织法确认和巩固了多年来的司法改革成果，尤其是党的十八大以来的司法体制改革成果，并为下一步深化司法改革提供了法律支撑。

巩固司法体制改革成果 提高司法公信力

文 / 本刊记者 彭东昱

10月26日，十三届全国人大常委会第六次会议表决通过了新修订的人民法院组织法和人民检察院组织法。新法将于2019年1月1日起施行。

“两院”组织法施行38年后，完成“大修”，人民法院组织法由3章40条扩展到6章59条，人民检察院组织法由3章28条扩展到6章53条。在会后举行的新闻发布会上，全国人大常委会法工委国家法室副主任童卫东表示，两部法律从体例结构到内容，修改的幅度都非常大。人民法院组织法只有3条没有修改，人民检察院组织法则是全部条文都作了修改。

为司法体制改革提供制度保障

几十年来，中国经历过多轮司法体制改革，不乏成绩，但也有教训，很多问题“讲了很多年，想了很多年”。在此轮司法体制改革进入第五个年头时，新“两院”组织法的颁行无疑将进一步推进司法改革工作打上一剂强心针。

习近平总书记非常重视司法体制改革工作。2017年8月29日，在中央全面深化改革领导小组第三十八次会议上，他强调，要巩固和完善改革成果，把坚持党

的领导贯穿始终，加强法官检察官思想政治与职业道德建设，完善员额制，落实责任制，强化监督制约，健全保障机制，为深入推进司法责任制改革提供规范明确的政策依据。今年8月24日，总书记主持召开中央全面依法治国委员会第一次会议，对“两院”组织法修订草案进行了书面审议。

本次“两院”组织法修订，吸纳了司法体制改革中经过检验、能够解决问题的方案，对于行之有效、经过历史考验的基本制度和规定则加以保留。同时，对于不适宜在本法中规定的，寻求与相关立法的协调性解决，对于尚未形成成熟经验的问题，没有硬作规定，体现了难能可贵的问题意识与慎重态度。

此次“两院”组织法修改，不仅是为把改革成果固定下来，更是为司法体制改革提供制度保障，站在更高起点谋划和推进改革。

新“两院”组织法的五大亮点

亮点一：

司法责任制原则写入总则

新“两院”组织法在总则部分，为“两

院”工作确立了多项基本原则，包括人民法院、人民检察院依法设立，依法独立行使审判权、检察权，适用法律一律平等，司法公正，司法公开等原则。这些基本原则的规定，主要是根据审判工作、检察工作的要求以及深化司法体制改革实践作出的。

除上述原则之外，新法将司法责任制纳入总则部分，明确规定人民法院、人民检察院实行司法责任制，建立健全权责统一的司法权力运行机制。

党的十八届三中、四中全会提出，完善主审法官、合议庭办案责任制，让审理者裁判、由裁判者负责；完善主任检察官办案责任制，落实谁办案谁负责。司法责任制是司法体制改革的基石，对提高司法质量、效率和公信力具有重要意义。

新人民法院组织法规定，“合议庭审理案件，法官对案件的事实认定和法律适用负责；法官独任审理案件，独任法官对案件的事实认定和法律适用负责。”“人民法院应当加强内部监督，审判活动有违法情形的，应当及时调查核实，并根据违法情形依法处理。”“审判委员会讨论案件，合议庭对其汇报的事实负

责,审判委员会委员对本人发表的意见和表决负责。”

新人民检察院组织法规定,“人民检察院实行检察官办案责任制。检察官对其职权范围内就案件作出的决定负责。检察长、检察委员会对案件作出决定的,承担相应责任。”

亮点二:

建立符合司法机关特点和司法运行规律的内设机构体系

新法分别对法院、检察院的机构设置新增多项内容。

现行人民法院组织法将人民法院分为最高人民法院、地方各级人民法院和专门人民法院。新人民法院组织法在此基础上,根据改革开放以来人民法院的发展情况,增加了海事法院、知识产权法院、金融法院等专门人民法院的规定,并根据最高人民法院设立巡回法庭的实践,规定“最高人民法院可以设巡回法庭,审理最高人民法院依法确定的案件”。

此外,根据全国人大常委会的决定,新“两院”组织法还分别增加了关于新疆维吾尔自治区生产建设兵团人民法院、人民检察院的规定。

新法对“两院”内设机构的设置也作了全新的规定,即坚持精简效能、服务审判和检察工作原则,既要满足工作需要,也要符合司法权运行机制,提高司法效率。根据新“两院”组织法的规定,法官额较少的中级人民法院和基层人民法院,可以设综合审判庭或者不设审判庭,也可以不设综合业务机构;检察官员额较少的设区的市级人民检察院和基层人民检察院,可以设综合业务机构。

新法还规定,法院和检察院可设必要的审判、检察辅助机构和行政管理机构。

这些规定既符合深化司法体制改革要求,又为进一步改革留有空间。

亮点三:

明确司法人员分类管理制度

完善司法人员分类管理制度,是深化司法体制改革的重要举措。与当前司

法体制改革步骤相呼应,完善司法人员分类管理制度、实行法官检察官员额制在新“两院”组织法中占据了重要篇幅。

新法规定,法官检察官、司法辅助人员、司法行政人员实行分类管理。三类人员按照各自的序列发展,有利于使其按照各自编制晋升职级,提高法官检察官的职业化专业化水平,建立高素质的司法人才队伍。同时,分类管理还能让审判权、检察权与司法行政事务管理权相分离,有利于司法公正。

新法分别规定,法官、检察官实行员额制。法官员额、检察官员额分别根据案件数量、经济社会发展情况、人口数量以及人民法院审级、人民检察院层级等因素确定。最高人民法院法官员额由最高人民法院商有关部门确定,最高人民检察院检察官员额由最高人民检察院商有关部门确定。地方各级人民法院法官员额、地方各级人民检察院检察官员额,在省、自治区、直辖市内实行总量控制,动态管理。

亮点四:

新增职业保障相关内容

近年来,因依法履职,法官、检察官及其近亲属受到打击报复、侮辱诽谤、故意伤害甚至凶杀等情况时有发生,挫伤了司法人员的职业情感和工作积极性。党的十八大以来,中央采取一系列措施保障法院、检察院独立公正行使审判权、检察权,维护法官、检察官的合法权益。为确保审判权、检察权可以依法独立公正行使,新“两院”组织法新增“行使职权的保障”专章。

一是明确规定,任何单位或者个人不得要求法官、检察官从事超出法定职责范围的事务。对于领导干部等干预司法活动、插手具体案件处理,内部人员过问案件情况的,办案人员应当全面如实记录并报告;有违纪违法情形的,由有关机关根据情节轻重追究行为人的责任。

二是维护生效裁判权威,维护法庭秩序和审判权威。新法规定,人民法院作

出的判决、裁定等生效法律文书,义务人应当依法履行;拒不履行的,依法追究法律责任。对妨碍人民法院、人民检察院依法行使职权的违法犯罪行为,依法追究法律责任。

三是对人民法院、人民检察院的人员编制和经费作出原则规定。人民法院、人民检察院人员编制实行专项管理,经费按照事权划分的原则列入财政预算。

亮点五:

信息化建设入法紧跟时代步伐

当前,以互联网为代表的现代科学技术已深深嵌入社会生活的各个方面,司法工作也不例外。近年来,全国法院、检察院的信息化建设发展很快,积极探索将大数据、云计算等新技术运用到司法实践,并取得一定成效。

为进一步推动“两院”信息化建设,新法规定,人民法院、人民检察院应当加强信息化建设,运用现代信息技术,促进司法公正,提高工作效率。

除了上述亮点之外,新法对长期以来改革形成的重要变化予以肯定。比如,关于法院、检察院的职权,确立了指导性案例的法律地位;规定检察院可以提起公益诉讼,这是2017年民事诉讼法修改、行政诉讼法修改确认检察院的一项新的职能;规定检察院行使法律监督权可以进行调查核实,要求有关单位和人员应当予以配合。检察院也可以依法提出抗诉、纠正意见、检察建议,有关单位应当及时书面回复。这也是近几年检察院开展法律监督的一个新形式。

比如,对人民法院审判委员会制度作了较大的补充和修改,由过去的一条三款扩充到现在的四条十款,规定了审判委员会的组成、职能、议事规则、启动程序、决定效力、责任承担以及公开机制等内容。

再比如,新人民检察院组织法从立法层面上确认了巡回检察制度,派驻检察和巡回检察两种方式有机结合,优势互补,有利于检察机关发挥法律监督的整体优势。■

导读：从境外成熟市场的立法和实践看，公司股份回购特别是上市公司股份回购已经成为资本市场的基础性制度安排。因此，在总结实践经验、借鉴国外有益做法的基础上，对公司法有关股份回购的规定进行修改完善，为促进公司建立长效激励机制、提升上市公司质量，特别是为当前形势下稳定资本市场预期等，提供有力的法律支撑，十分必要。

公司法修正：完善股份回购制度

文 / 本刊记者 刘文学

“我国的资本市场从20世纪90年代初建立，到现在已经将近30年了，对中国特色社会主义市场经济发展发挥了重要作用。当前资本市场因各种因素，比较低迷，人民群众非常关注。司法部、证监会在充分调研、公开征求意见的基础上，会同有关部门研究提出了修改公司法、完善公司股份回购制度的建议，促进资本市场健康发展，我完全赞同。我也赞同财经委的审议意见。资本市场的情况较为复杂和敏感，所以，股份的回购工作要积极稳妥地推进，相关制度的设计要考虑得更加周全一些。”全国人大常委会委员刘玉亭说。

10月23日，十三届全国人大常委会第六次会议对国务院提交的《中华人民共和国公司法修正案（草案）》进行了审议。10月26日，全国人大常委会作出了关于修改公司法的决定。

修改的主要内容

根据全国人大常委会的决定，这次修正针对公司法第一百四十二条在实践中存在的问题，主要从以下三个方面作出了修改完善。

一是新增两类允许回购的情形。修改后的公司法第一百四十二条第一款规定，有六类情形被允许收购本公司股

份：（一）减少公司注册资本；（二）与持有本公司股份的其他公司合并；（三）将股份用于员工持股计划或者股权激励；（四）股东因对股东大会作出的公司合并、分立决议持异议，要求公司收购其股份；（五）将股份用于转换上市公司发行的可转换为股票的公司债券；（六）上市公司为维护公司价值及股东权益所必需。对比修改前的公司法，其中，上述六类情形中的第五类、第六类，为新增加的允许回购的情形。第三类，较修改前的公司法有调整，由原来的“将股份奖励给本公司职工”修改为“将股份用于员工持股计划或者股权激励”。

二是适当简化股份回购的决策程序，提高公司持有本公司股份的数额上限，延长公司持有所回购股份的期限。修改后的公司法规定，公司因将股份用于员工持股计划或者股权激励、用于转换上市公司发行的可转换为股票的公司债券，以及上市公司为维护公司价值及股东权益所必需而收购本公司股份的，可以依照公司章程的规定或者股东大会的授权，经三分之二以上董事出席的董事会会议决议，不必经股东大会决议。因上述情形收购本公司股份的，公司合计持有的本公司股份数不得超过本公司已发行股份总额的百分之十，并

应当在三年内转让或者注销。

三是补充上市公司股份回购的规范要求。为防止上市公司滥用股份回购制度，引发操纵市场、内幕交易等利益输送行为，修改后的公司法增加规定，上市公司收购本公司股份的，应当依照《中华人民共和国证券法》的规定履行信息披露义务。上市公司因第一百四十条第一款第（三）项、第（五）项、第（六）项规定的情形收购本公司股份的，应当通过公开的集中交易方式进行。

此外，修改后的公司法还删去了关于公司因奖励职工收购本公司股份，用于收购的资金应当从公司的税后利润中支出的规定。

股份回购是资本市场的一项基础性制度安排

股份回购，是指公司收购本公司已发行的股份。我国1993年公司法规定了两种允许股份回购的例外情形，包括公司为减少资本而注销股份或者与持有本公司股票的其他公司合并。2005年公司法修订时，增加了将股份奖励给本公司职工，以及股东因对股东大会作出的公司合并、分立决议持异议要求公司收购其股份两种例外情形，并对股份回购

的决策程序、数额限制等作了规定。实践中,不少公司依法实施了股份回购并取得较好效果。

股份回购是国际通行的公司实施并购重组、优化治理结构、稳定股价的必要手段,是资本市场的一项基础性制度安排。但据证监会数据显示:2014年至2017年,境内上市公司主动回购的总金额仅为同期现金红利金额的1.5%。同期,美国、英国上市公司回购股份分别达到4127、2086起,回购总金额与其同期现金红利金额的比例分别为43.57%、49.50%。这显示出我国股份回购及其制度建设仍然存在一定的滞后性。

在作关于公司法修正案(草案)的说明时,中国证券监督管理委员会主席刘士余说:“近年来,公司股份回购需求日渐多样,特别是随着资本市场快速发展和市场环境的变化,上市公司股份回购数量日益增加,且目的更加多样,公司法关于股份回购的现行规定在实践中存在一些问题,主要是:允许股份回购的情形范围较窄,难以适应公司实施股权激励以及适时采取股份回购措施稳定股价等实际需要;实施股份回购的程序较为复杂(一般须召开股东大会),不利于公司及时把握市场机会,适时制定并实施股份回购计划;对公司持有所回购股份的期限规定得比较短,难以满足长期股权激励及稳定股价的需要等。从境外成熟市场的立法和实践看,公司股份回购特别是上市公司股份回购已经成为资本市场的基础性制度安排。因此,在总结实践经验、借鉴国外有益做法的基础上,对公司法有关股份回购的规定进行修改完善,为促进公司建立长效激励机制、提升上市公司质量,特别是为当前形势下稳定资本市场预期等,提供有力的法律支撑,十分必要。”

在审议公司法修正案(草案)时,全国人大常委会委员欧阳昌琼说:“上市公司股份回购是一项基础性的制度,

不能简单理解为提振当前股市信心的一种应急措施或救市措施。股份回购在任何一个国家都是资本市场的一项制度性安排。这次公司法修正案,对公司法第142条作出修改,增加了上市公司可以回购本公司股份的情形,由过去的四种扩大到七种(最终全国人大常委会确定为六种),同时对股份回购作出相关规定。这次修改,内容特定,指向明确,反映了资本市场发展和改革的现实需要,也体现了要充分尊重公司作为市场主体地位,充分发挥市场在资源配置中的决定作用和更好发挥政府作用的精神,方向是正确的,实践也是可行的,建议对此予以支持。”

删除修正案草案中

“兜底性”“例外性”规定

“股份回购毕竟不是股份交易的正常形态,应当从严。法律规定应是原则禁止、例外允许,所以建议不要保留草案第142条第1款第7项‘法律、行政法规规定的其他情形’这个口子,从严一点可能比较好。”刘玉亭委员说。

在审议公司法修正案(草案)时,大多数全国人大常委会委员都认同股份回购是资本市场的一项基础性制度安排,对这次修法从方向上、原则上表示了赞同,但同时他们对股份回购制度规范性建设也提出了要从严的建议。委员们认为,股份回购特别是上市公司的股份回购,对债权人和投资者利益都有重大影响,应当慎重稳妥对待。比如,法律对股份回购的情形及方式等规定要清晰、明确,不宜规定兜底条款或例外情形。

全国人大常委会委员廖晓军说:“上市公司回购股份应当贯彻公平公正公开的原则,平等对待所有股东,因此应当通过公开的集中交易方式进行。建议删去草案第142条第3款中‘国家另有规定的除外’的例外规定。我认为,‘有形之手’越多,市场就越不容易稳定。”

欧阳昌琼委员说:“草案第142条第1款第6项规定,‘上市公司为避免公司遭受重大损害,维护公司价值及股东权益所必需’,这种情形也可以股份回购。这个规定内容太宽泛,把是否受到损害、公司价值是否要维护的判断权交给了上市公司,自由裁量权就太大了,相当于一个兜底条款。建议根据实际情况再细化、具体化。国际上的一般提法是公司资本受到损失,比如一个简单的判断标准就是当公司的股价低于每股净资产的时候,即价格跌破了净资产‘破净’时,公司资本受到了侵蚀,这个时候公司会考虑在市场上回购一部分股份。建议根据实践中国内外存在的情况,尤其是国内股票市场上已经遇到的一些具体情况,在这里加以具体化、明确化。”

全国人大常委会委员熊群力说:“对于草案第142条第1款增加的第6项‘上市公司为避免公司遭受重大损失,维护公司价值及股东权益所必需’,我建议‘避免公司遭受重大损失’这半句可以不要。因为上市公司即使是回购股票,是否就避免了重大损失,其实是没有人可以事先确定的,比如它回购了股票之后,股票再跌了,可能这个钱又套进去了,也是损失,难以评判。我认为没必要管这个事情,这是公司经营者的行为,我们不要去管。”

针对委员们的这些意见和建议,在表决前夕,全国人大宪法和法律委员会经研究,向全国人大常委会建议对修正案草案作出如下修改:一是删去第一款第(六)项中的“避免公司遭受重大损害”;二是删去第一款第(七)项“法律、行政法规规定的其他情形”;三是在第三款中明确,上市公司因第一款第(三)项、第(五)项、第(六)项规定的情形收购本公司股份的,“应当通过公开的集中交易方式进行”,删去“国家另有规定的除外”。最终,全国人大常委会修改公司法的决定删除了这些兜底性、例外性和不明确的规定。✘

打包修改 15 部法律， 为机构改革保驾护航

文 / 见习记者 孙梦爽 记者 王博勋

10月26日，全国人大常委会作出决定，对野生动物保护法等15部法律进行修改。这是本届全国人大常委会第二次对机构改革涉及的相关法律进行打包修改。

习近平总书记在党的十九届三中全会上指出，深化党和国家机构改革，要做到改革和立法相统一、相促进，发挥法治规范和保障改革的作用，做到重大改革于法有据、依法依规进行。同时，要同步考虑改革涉及的立法问题，需要制定和修改的法律要通过法定程序进行，做到在法治下推进改革，在改革中完善法治。

为了深入贯彻习近平总书记在党的十九届三中全会上的重要讲话精神，全面落实党的十九届三中全会通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》《深化党和国家机构改革方案》和十三届全国人大一次会议批准的《国务院机构改革方案》，确保行政机关依法履行职责，此次修法密切配合机构改革方案，将野生动物保护法等15部法律中的相关条款进行了统一修改，主要包括变更机构名称、工作机制等内容。

记者了解到，修改的15部法律分别是：野生动物保护法、大气污染防治法、残疾人保障法、妇女权益保障法、广告法、节约能源法、防沙治沙法、农业机械化促进法、农产品质量安全法、循环经济促进法、旅游法、环境保护税法、公共图书馆法、船舶吨税法、计量法。

其中，《深化党和国家机构改革方案》将国家新闻出版广电总局的新闻出版管理等职责划入了中央宣传部，中央宣传部对外加挂国家新闻出版署（国家版权局）牌子。据此，此次修法将公共图书馆法相关条款中的“出版行政主管部门”修改为“出版主管部门”。

《深化党和国家机构改革方案》将国家新闻出版广电总局的电影管理职责划入了中央宣传部，中央宣传部对外加挂国



2018年4月16日上午，生态环境部挂牌。图/视觉中国

家电影局牌子。据此，残疾人保障法、妇女权益保障法原本授予广播电影电视主管部门的行政处罚权不再适用，此次修法将相关条款中的“广播电视电影”修改为“广播电视、电影”。

《深化党和国家机构改革方案》将环境保护和国土、农业、水利、海洋等部门相关污染防治和生态保护执法职责、队伍进行整合，统一实行生态环境保护执法。此次修法参照十三届全国人大常委会第五次会议通过的土壤污染防治法第七十七条规定，将大气污染防治法相关条款中的“环境保护主管部门及其委托的环境监察机构”修改为“生态

环境主管部门及其环境执法机构”。

《国务院机构改革方案》将国家质量监督检验检疫总局的出入境检验检疫管理职责和队伍划入了海关总署。据此，野生动物保护法原本授予检验检疫、海关等执法部门的行政处罚权，因部门和工作机制的变动，不再适用于检验检疫部门。此次野生动物保护法删去了相关条文中的“检验检疫”部门。

《国务院机构改革方案》将环境保护部的职责整合到了生态环境部，将国家工商行政管理总局、国家质量监督检验检疫总局、国家食品药品监督管理总局等部门的职责整合到国家市场监督管理总局。据此，此次修法将大气污染防治法相关条款中的“环境保护主管部门”“质量监督、工商行政管理等有关部门”修改为“市场监督管理等有关部门”；将农产品质量安全法相关条款中的“食品药品监督管理部门”“工商行政管理部门”修改为“市场监督管理部门”。此外，此次修法还对计量法、广告法、节约能源法、防沙治沙法等相关条款作了修改。

审议中，与会委员普遍表示，根据深化党和国家机构改革的精神，对实施改革急需修改的相关法律部分条款一揽子作出相应修改十分必要、非常及时。✘

我国决定实行消防救援衔制度

文 / 本刊记者 刘文学

10月26日，十三届全国人大常委会第六次会议表决通过了《中华人民共和国消防救援衔条例》。该条例自2018年10月27日起施行。

条例规定：“国家综合性消防救援队伍实行消防救援衔制度。消防救援衔授予对象为纳入国家行政编制、由国务院应急管理部门统一领导管理的综合性消防救援队伍在职人员。消防救援衔是表明消防救援人员身份、区分消防救援人员等级的称号和标志，是国家给予消防救援人员的荣誉和相应待遇的依据。”这是根据《深化党和国家机构改革方案》，公安消防部队、武警森林部队转制后，我国综合性消防救援队伍正规化、专业化、职业化建设迈出的又一重要步伐。

《中华人民共和国消防救援衔条例》经全国人大常委会两次审议后通过。在十三届全国人大常委会第五次会议上，应急管理部党组书记、副部长黄明表示，我国实行消防救援衔制度有三重必要性。他说：“一是贯彻落实中央改革决策的需要。按照党中央、国务院部署，公安消防部队、武警森林部队须在2018年年底以前完成转制任务。实行消防救援衔制度，有利于做好与部队原有职务衔级的有序对接，确保队伍平稳过渡。二是执行消防救援任务的需要。综合性消防救援队伍作为应急救援的主力军和国家队，承担防范应对各类灾害事故风险、保障人民群众生命财产安全的重要职责。实行消防救援衔制度，有利于区分人员等级和身份，确保建立统一高效的领导指挥体系。三是提升职业荣誉感的需要。消防救援工作强度大、职业风险高，需要党和国家在政治上给予特殊关怀。实行消防救援衔制度，有利于增强消防救援队伍的责任感、荣誉感和使命感，确保队伍战斗力。”

通过后的条例共7章、28条，主要对消防救援衔等级的设置、编制，消防救援衔的管理、首次授予、晋级、保留、降级、取消进行了规定。

关于消防救援衔的设置、编制，条例规定，消防救援衔按照管理指挥人员、专业技术人员和消防员分别设置。管理指挥人员消防救援衔设三等共十一级，专业技术人员消防救援衔设两等共八级（专业技术人员在消防救援衔前冠以“专业技术”），消防员消防救援衔设三等共八级。消防救援人员按照职务等级或工作年限分别编制消防救援衔。

关于消防救援衔的管理、首次授予、晋级，条例规定，国



10月24日，江苏省泰州市消防支队举行2018年度应急救援比武竞赛，旨在提升消防人员应急救援处置能力和实战能力。图/中新社发 汤德宏 摄

务院应急管理部门主管消防救援衔工作。总监、副总监、助理总监消防救援衔，由国务院总理批准授予，其他衔级按照相应权限批准授予。消防救援衔一般根据职务等级调整情况或者工作年限逐级晋升。管理指挥人员、专业技术人员的消防救援衔晋升，一般与其职务等级晋升一致。

关于消防救援衔的保留、降级和取消，条例规定，消防救援人员退休后，其消防救援衔予以保留。消防救援人员按照国家规定退出消防救援队伍，或者调离、辞职、被辞退的，其消防救援衔不予保留。消防救援人员受到降级、撤职处分的，应当相应降低消防救援衔。消防救援人员受到开除处分的，以及因犯罪被依法判处剥夺政治权利或者有期徒刑以上刑罚的，其消防救援衔相应取消。

黄明表示，这次消防救援衔制度立法的总体思路遵循了三条原则：一是严格遵循深化党和国家机构改革精神。通过实行专门的消防救援衔制度，加强国家综合性消防救援队伍的正规化、专业化、职业化建设，确保两支队伍顺利转制。二是注重体现国家综合性消防救援队伍的职业特点。按照管理指挥人员、专业技术人员和消防员分别设置消防救援衔，对消防救援衔的称谓、等级、授予、晋级等作出符合消防救援队伍职业特点的专门规定。三是充分做好现役制与职业制的衔接过渡。在衔级管理、审批权限等方面总体按照公安消防部队、武警森林部队原有模式作出规定，同时参照警衔、关衔、外交衔等专门衔级制度，增强衔级设置的科学性，保持队伍的稳定性。☑

国际刑事司法协助法通过： 加强国际刑事司法合作的法律保障

文 / 见习记者 孙梦爽 记者 王博勋

历经两审，10月26日，十三届全国人大常委会第六次会议以171票赞成、1票弃权，表决通过了《中华人民共和国国际刑事司法协助法》。在新闻发布会上，司法部国际合作局副局长张晓鸣表示，制定国际刑事司法协助法具有重要意义，是完善我国刑事法律体系的需要，是加强国际合作、打击严重有组织犯罪包括腐败犯罪的需要，也是顺应国际合作的规则需要。

随着经济全球化的深入发展，国家间交往范围扩大，跨国犯罪的案例多见诸报端，刑事国际司法合作的重要性愈益突出。党的十八届四中全会强调，要“深化司法领域国际合作，完善我国司法协助体制，扩大国际司法协助覆盖面”。党的十八大以来，习近平总书记在重大外交活动中多次就反腐败和国际追逃追赃发表重要谈话。共同打击跨国犯罪、推进反腐败国际追逃追赃合作已经成为我国与有关国家和国际组织开展交流合作的重要领域。

国际刑事司法协助是我国和外国在刑事案件调查、侦查、起诉、审判和执行等活动中相互提供协助。以往，民商事司法协助、引渡合作分别在民事诉讼法和引渡法中已有规定，刑事司法协助只在刑事诉讼法第17条有原则性规定，具体合作内容、要件以及执行程序等未予明确，加之我国与外国开展打击跨国犯罪国际合作尚存在一些制度障碍，迫切需要进行顶层设计。

有效惩治跨国犯罪离不开国家间的紧密合作，需要有效履行相关国际条约义务。据了解，截至目前，我国已经批准和加入了包括《联合国反腐败公约》和《联合国打击跨国组织犯罪公约》等多项含有刑事司法协助内容的国际公约，批准了54件有关刑事司法协助的双边条约。“中国作为缔约方，可以与世界上180多个国家和国际组织开展包括刑事司法协助在内的合作。”张晓鸣指出，“所有这些批准加入和缔结的国际公约，都需要有国内法来使我们在条约下承担的国际法义务落地。”

新闻发布会上，张晓鸣介绍称，与刑事类国际合作有关的法律主要包括引渡、刑事司法协助和移管被判刑人三个部

分。本次出台的国际刑事司法协助法，就是把后两部分内容集合成法推出。具体而言，包括刑事司法协助请求的提出、接收和处理，送达文书，调查取证，安排证人作证或者协助调查，查封、扣押、冻结涉案财物，没收、返还违法所得及其他涉案财物，移管被判刑人等内容。

值得注意的是，国际刑事司法协助法将国家监察委员会确定为开展国际刑事司法协助的主管机关之一，赋予了监察机关在

腐败犯罪案件调查等活动中与外国有关部门和机构开展反腐败国际合作和刑事司法协助的职责，明确了监察机关和国内有关机关在刑事司法协助中的职责分工。

“该法是我国刑事司法协助国际合作领域的一部重要法律，有利于进一步加强与有关国家和地区的反腐败国际合作，加强追逃追赃工作，履行反腐败国际条约义务，树立负责任大国形象。”一位法学专家表示，国际刑事司法协助法和监察法形成有序衔接，为监察机关依法履行职责、深入开展反腐败国际合作和追逃追赃工作提供了坚实的法律基础。

据介绍，国际刑事司法协助法起草过程历经十余年。《联合国反腐败公约》通过不久，中央纪委于2004年牵头成立研究实施公约协调小组，明确提出制定司法协助法的任务，司法部会同有关部门加快研究起草进度。2015年6月，国际刑事司法协助法被列为第十二届全国人大常委会立法规划一类项目。经过近3年全面深入的调研论证，在先后5次广泛征求最高人民法院、最高人民检察院、国务院有关部门及专家学者等各方面意见的基础上，形成了法律草案提请审议。★



10月26日，十三届全国人大常委会第六次会议闭幕后，全国人大常委会办公厅在人民大会堂召开新闻发布会。图为司法部国际合作局副局长张晓鸣回答记者提问。摄影/中国人大网 陶宏林

药品监管应进一步强化企业主体责任和地方政府属地监管责任

文 / 全国人大常委会委员 韩晓武

认真研究了药品管理法修正草案，总的感觉，草案指导思想明确，重点突出，内容基本可行，我总体赞成，建议抓紧审议修改完善，尽早出台，一方面为改革提供法律支持，另一方面也有利于药品安全监管，切实保障药品安全。下面提几点原则性修改意见：第一，建议进一步强化企业主体责任的规定。草案总结药品上市许可持有人制度试点经验，进一步明确持有人的主体责任，并明确持有人的法定代表人或者负责人对药品质量全面负责，有利于强化企业法定代表人的质量安全意识。但是，药品不同于其他产品，其生产过程是高度复杂和专业的技术过程，仅仅强调企业负责人的责任还不全面。任何制度和法律要求，最终都需要通过具体岗位的人员来执行和实施。建议考虑进一步强化关键岗位人员的具体责任，如企业中具体负责生产管理的高管、负责产品质量管理的高管等。这些人员在药品安全中负有更直接的管理责任，应当在法律中进一步明确责任，提高这些人员的法治意识和责任意识。第二，建议进一步增加提高监管效能和执法队伍职业化、专业化水平方面的规定。去年我参加了常委会组织的药品管理法执法检查。检查发现，药品监管领域检查人员专业性不够强、技术能力不够高、队伍数量不够足的问题还是客观存在的，这是制约监管效能提升的一个重要问题。草案中提到，要建立药品职业化检查员队伍。这很好，也很重要。但是，目前的规定还显得相对原则，落实起来有难度，建议进一步增强可操作性。药品监管专业性很强，与一般商品的监管不同，很有必要在法律层面明确队伍建设要求，且修正草案出台后，相关部门也要加大落实力度。不解决药品监管执法中“没人查、不会查、不愿查、不敢查”的问题，就无法及时发现和处理药品安全风险，无法保障广大人民群众的用药安全。第三，要进一步强化关于落实地方政府属地监管责任的规定。这次国务院机构改革，药品监管部门由市场监管部门管理，而且药品监管部门只设到省一级。生产环节由省药监部门负责监管，经营和使用环节由市、县两级市场监管部门负责监管。在新形势下，地方政府进一步提高药品安全责任意识，落实好地方政府的责任显得更加重要。因此，建议草案进一步明确地方政府应加强对药品安全监管工作的组织领导和督查，特别是市、县两级，不能因为机构整合削弱药品安全监管工作；要进一步强化对地方政府药品安全工作的考核。✘



石家庄市桥西区检察院检察官在河北省石家庄市建胜路小学举办的校园模拟法庭现场，为学生们讲解庭审程序。图/新华社发 章朔 摄

大力推进民事检察队伍建设

文 / 全国人大常委会委员 王胜明

张军检察长作的《最高人民法院关于加强人民检察院加强对民事诉讼和执行活动法律监督工作情况的报告》，体现了检察机关积极适应国家监察体制改革中检察机关的工作变化，努力履行宪法法律赋予的职责，用理念变革、机制创新开展民事检察工作新局面。检察机关的法律监督，核心是保障法律的正确实施。要开创民事检察工作新局面，必须提高民事检察监督能力，培养自己的专业人才。借助专家学者等外部力量是必要的，但外部力量毕竟不是法律监督机关，还是要大力推进民事检察队伍的正规化、专业化、职业化建设。✘

破解“执行难”， 建议在刑法中增加妨害执行罪

文 / 全国人大常委会委员 彭勃

随着我国经济的高速发展，“执行难”问题愈发突出。从2016年至今，司法战线在解决这个难题上做了大量工作，取得的成效有目共睹。提两点建议：第一，在加强社会诚信体系建设中，进一步加大对失信的惩处力度，增加失信者的失信成本。同时，要将执行案件的信息实时公开，从法律、工作、生活、舆论等多方面对被执行人进行监督，从而促使其主动地履行相关义务和责任。第二，将妨碍执行纳入刑事范畴。

现行刑法只对拒不执行判决、裁定的行为进行定罪,而没有对妨害执行的行为进行规定。在我国当前的司法实践中,妨害执行已成为“执行难”的一个重要原因。建议在刑法中增加妨害执行罪,通过强力的刑罚惩处、有效的威慑,制止妨害执行现象的发生。✘

解决“执行难”还需付出持续艰苦的努力

文 / 全国人大常委会委员 杜玉波

当前,解决“执行难”工作取得了显著成效,成绩令人鼓舞。但是,解决“执行难”工作依然任重道远,和人民群众的期待相比还存在不小的差距。这个差距不能光看百分比差多少,因为我们的目标是“努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”。公平正义不是抽象的,而是具体的,是体现在群众接触到的每一个案件中的。很多人可能一辈子就和法院打一次交道,往往只能通过具体的个案作出司法是否公正的判断。一个案件处理不好,就法院工作量来说只是千万分之一,可对当事人和其家庭来说可能就是百分之百的打击,同时也可能直接损害司法公信力,引起社会信任危机。比如,之前网上曝光的“教科书式的老赖”,就导致了极其恶劣的影响。所以,建立解决“执行难”的长效机制,并真正落实到每一个案件中去,还需要付出持续艰苦的努力,对这项工作的艰巨性、复杂性要有一个充分清醒的认识。✘

自然资源资产应纳入国家预算管理体系

文 / 全国人大常委会委员 赵龙虎

近年来,我们不断加强自然资源资产管理理论和实践方面的探索,对确保我国自然资源所有权益、提高资源利用效率发挥了重要作用,但与中央有关决定要求和实际所需相比仍有较大差距。

自然资源资产产权不明晰。产权明晰是自然资源资产管理的重要前提。从我国现行法律看,自然资源所有权名义上归国家和集体,但是在实际管理中,所有权主体缺失的现象普遍存

在。最典型的是我国农村集体土地,虽然土地管理法规定其归集体所有,但并未明确集体究竟由谁代表,造成农村土地所有权的事实缺位。同时,产权管理不清楚,权、责、利不明确,造成同类资源资产部门间、企业间、上下级间各自为政,影响资源配置效率,造成不必要的损失浪费。

自然资源产权交易市场尚不成熟。目前,我国还未建立全面统一的自然资源产权交易市场,加上地方政府过度干预自然资源的开发利用,极大制约了市场在资源配置中发挥决定性作用,不仅降低了自然资源的利用效率,还使国家所有权收益得不到保障。

自然资源的收益分配关系不合理,主要表现在中央与地方事权和财权不匹配。以矿产资源开发为例,按照现行法律和法规,我国矿产资源补偿费由中央与地方五五分成,地方所得部分再由省、市、县分成,留给资源所在地政府的补偿非常少。此外,由于尚未建立完善的资源开发补偿机制,资源地政府和老百姓不仅没有从资源开发中获得好处,还承受环境污染、生态破坏等不利后果,极大影响了地方政府和人民群众管矿、护矿、找矿的工作积极性,不利于集约合理利用矿产资源。

自然资源资产尚未被纳入国民经济的核算体系。由于没有明确自然资源资产的核算规范、标准、范围,个别地方对自然资源过度开发利用,投入产出严重失配,造成环境污染和生态破坏,以及自然资源的巨大损失浪费。

自然资源监管体系不完善。主要表现在监管职能分散且重复交叉,资源利用目标考核制度尚不完善,影响自然资源的持续开发利用。

自然资源资产作为国家的资产之一,应该将其纳入国家预算管理体系。提几点建议:第一,尽快出台有关自然资源资产管理方面的法规,建立健全自然资源资产产权交易体系。第二,建立健全自然资源资产统一确权登记制度,对各类自然资源统一分类确权、登记管理。第三,尽快明确自然资源资产核算范围及分类标准,建立健全自然资源资产核算标准体系。第四,建立健全自然资源资产收益分配制度和资源补偿机制。第五,加快完善自然资源资产监督体系。✘



安徽省马鞍山市南山铁矿。图/视觉中国

加强智能计算系统创新， 促进人工智能发展

文 / 全国人大代表 孙丕恕

当前，人工智能技术及产业进入快速发展的新阶段。特别是在以深度学习为代表的机器学习算法、移动互联网、大数据、云计算与超级计算等新理论新技术以及经济社会发展强烈需求的共同驱动下，人工智能的发展呈现出跨界融合、人机协同等新特征。

目前，我国在人工智能领域已经取得了重要进展，一批龙头骨干企业加速成长，在国际上获得了广泛关注和认可。但同时我们也要清醒地看到，我国人工智能整体发展水平与发达国家相比仍存在差距，国内的人工智能尖端人才也远远不能满足人工智能技术和应用发展的需求。为此，提出以下建议：

一、从系统层面规划推进人工智能创新，形成良好的产业生态

一是，要大力发展人工智能计算基础设施建设。要本着自主可控的原则，加强支撑设备核心技术的前沿基础研究和产业共性技术研发。二是，建议以人工智能计算系统为基础，整合数据和算法技术，面向应用落地，促进软硬件协同发展。三是，建议以人工智能计算系统骨干企业为主体，贯通上下游人工智能相关企业及机构，建立起具有国际领先地位的自主知识产权技术体系。

二、发挥企业作为创新主体的能动性，进行超前研发布局

一是，选择并支持现有的国家重点实验室，承担人工智能领域超前研发的理论与技术创新重大项目。二是，发挥企业商业化应用的作用，将国家重点实验室在人工智能领域的自主创新成果落地为产品并进行推广，适应人工智能发展特点和趋势，实现创新链和产业链深度融合、技术供给和市场需求互动演进，以技术突破推动行业应用和产品产业升级，加快人工智能科技成果的商业化应用。

三、加强人工智能相关人才培养，推动创新创业

一是，建议培育和引进能够引领人工智能发展的顶级创新人才和团队。一方面，支持鼓励国内龙头骨干企业和先进科研机构引进具备国际影响力的人工智能顶级人才；另一方面，通过重大国家研发项目和基地平台建设，汇聚和培养人工智能高端人才。二是，建设人工智能学科，鼓励高校、科研院所与企业等机构合作开展人工智能学科建设，以设立联合实验室的方式，为人才培养提供资金、技术应用场景等支持。三是，制定鼓励措施和激励政策，推动高校毕业生或创客在人工智能领域开发新兴应用。建立人工智能创客中心，为创

业者提供办公场所、创业服务、数据资源、平台和技术工具、减免税费等各类优惠，推动人工智能产业创新、创业和应用发展。★

“关口前移、预防先行”， 啃下因病致贫这块“硬骨头”

文 / 全国人大代表 雷冬竹

因病返贫、因病致贫，是现在扶贫“硬骨头”的主攻方向。能否治愈贫困人口“痛点”，关系到打赢脱贫攻坚战的目标能否如期实现，关系到贫困人口能否同步迈入全面小康社会。要啃下因病致贫返贫这块“硬骨头”，我建议：关口前移、预防先行，把贫困户病后被动医疗救治转变为发病前主动预防保健，做到“生而优、不生病、少生病”，提高贫困百姓健康水平，彻底斩断因病致贫、因病返贫的“穷根”。

第一，疾病预防，源头是关键，加强对出生缺陷干预的投入，全民普筛，遏制新贫困人口出现。近年来，我国出生缺陷发生率逐年增长，特别是随着二孩政策的全面放开，高龄、高危孕妇增多，先天愚型等缺陷儿也随之增多。缺陷儿高昂的抚养治疗费，使富裕家庭陷入贫困，使贫困家庭更加困顿。因此，政府应加大对出生缺陷干预的投入，全面筑牢婚前孕前检查和早期保健、产前筛查和产前诊断、新生儿疾病筛查和儿童保健等防治出生缺陷的“三道防线”，提高人口素质，有效防止因缺陷儿出生导致家庭贫困。

第二，针对贫困地区、贫困人口开展“生、老、病”健康干预，拔掉病根，斩断“穷根”。以县为单位进行精准排查摸底，做好救助对象的精准识别，整合民政、卫生健康、城乡医保、大病保险数据资源，建立统一的贫困地区、贫困人口的医疗保障精准扶贫档案。走村进户，对贫困人口健康状况、生育状况、慢性病等进行动态管理，积极开展“生、老、病”健康干预。“生”即为贫困人口进行免费孕期出生缺陷筛查诊断及孕期保健，确保生得健康；“老”即为40岁以上的贫困中老年人定期开展免费体检；“病”即“病有良医”，加快乡镇卫生院规范化建设，通过“医联体”“家庭医生签约服务”等形式积极推行“优质医疗下沉”，实现市、县、乡三级医疗卫生服务一体化管理，做到贫困地区、贫困人口“小病不出乡，大病不出县”，既有利于遏制“小病变大病”，也节省了病患家庭的医疗费用、来回奔波等附加支出。

第三，提高贫困人口健康素养。对贫困地区和贫困人口开展环境整治、健康促进和健康教育工作，普及正确的卫生和防

病常识,使其改变不良生活习惯,形成健康生活方式,实现“不生病、少生病”。✱

进一步完善政府预算绩效评价体系

文 / 全国人大代表 卢 馨

党的十八大以来,预算绩效管理改革在财政部与地方政府的合力推动下向纵深发展。2017年,我国首次实现中央部门项目支出绩效目标管理全覆盖,接近一半的中央直属部门机构设立了专职机构,近2/3的省级财政部门设立了单独的预算绩效管理机构。同时,地方政府也逐渐开展了各具特色的绩效管理模式。

预算绩效评价作为预算绩效管理的重要组成部分,反映了预算执行的效率和效果,可以实现财政资源的优化配置,推动政府更好地发挥宏观调控职能。然而,预算绩效评价在我国尚处于初级阶段,在具体的操作实施过程中还存在很多问题。政府预算绩效管理有待进一步完善。

第一,建议加强专业化的评价人才队伍建设。由于绩效评价工作具有很强的专业性,进行绩效评价工作的相关人员不仅要具备必要的职业素养,还需要具备相当的专业水平。建议通过联合高校和科研院所专家,整合共享政府采购的专家资源,建设绩效评价专家库、第三方中介库及绩效管理信息系统,培养绩效评价专家和第三方评价机构来支撑预算绩效评价工作。

第二,加强对预算绩效评价结果的有效运用。推进预算绩效评价的目的是合理地利用评价结果,及时发现开展绩效预算过程中存在的问题,并将其运用到具体实践中来。因此,要不断深入推进对预算结果的充分利用。

一是进一步完善预算绩效结果报告制度。构建系统的反馈体系,保证评价信息能够得到及时、有针对性的反馈。相关部门收到反馈信息后,能够高效地作出应对,针对信息提供的情况,能够有针对性、有目标性地发现问题、分析问题进而提出解决方案。二是完善针对绩效评价结果的问责机制和激励制度。实施的情况与预期相差很远的,要有明确的惩戒措施;实施情况与预期接近或者相符并有良好工作绩效的,即预算支出方向清晰、控制有度,并且资金使用效果明显较好的部门或单位,要实施有效的激励机制。

第三,进一步完善预算绩效结果信息公开制度,及时对人大代表公开信息,尤其是两会期间提供重大项目和民生项目的预算绩效评价结果信息。✱

提升专利质量,加强知识产权保护

文 / 全国人大代表 李 燕

党的十九大报告指出,要加快建设创新型国家,倡导创新文化,强化知识产权创造、保护、运用。当前,我国正在努力推动中国制造向中国创造转变、中国速度向中国质量转变、中国产品向中国品牌转变。我国已成为专利申请第一大国。2017年发明专利申请量达到138.2万件,同比增长14.2%。同时,我们也应该清醒地认识到,一些低质量专利问题仍然存在,某些领域的发明专利尤其是依赖于试验数据的发明专利,质量不高、专利性不强,个别甚至存在造假行为。少数企业披着“专利外衣”,进行不正当竞争,进而垄断市场,扰乱企业正常生产经营秩序。

国家要强化保护的知识产权是“真正的创新成果”,而不是“假发明”“假专利”。为此,建议完善专利法律法规,切实提升专利质量,充分发挥专利制度激励和保护创新成果的作用,具体建议如下:

一、完善专利法及其实施细则,对非正常申请予以规制

国家知识产权局于2017年修改的《关于规范专利申请行为的若干规定》属于部门规章,位阶较低,且有些规定在上位的专利法及其实施细则中没有明确的法律依据,这对于实施专利质量提升工程是不利的。因此,建议在修改专利法及其实施细则时,重点考虑对违背诚实信用原则的非正常专利申请进行规制。比如,在专利法或其实施细则中加入如下条款:专利申请需遵守诚实信用原则,不得以非正常方式提出专利申请。

二、深入审查数据问题

在专利审查过程中以及专利授权后续的复审、无效程序中,专利审批部门要对专利数据进行深入审查,对于公众提出的对专利真实性的质疑要予以高度重视,必要时应该允许第三方机构介入,切实做到数据真实,确保高质量的专利获得授权,最大程度降低虚假专利对社会造成的不良影响。

三、实行惩罚性赔偿制度

2018年,李克强总理作政府工作报告时提出,对侵犯专利权的,实行侵权惩罚性赔偿制度。鉴于此,针对违反诚实信用原则,通过编造数据、抄袭他人专利文本而获得授权的“假专利”,及借此利用诉讼等手段使竞争对手声誉和经济利益受损的不良企业,建议通过立法实行惩罚性赔偿制度,编造“假专利”的公司要承担相应法律责任和经济赔偿责任。✱

英国养老保障制度

文 / 赵立新



2007年9月13日，英国伯明翰养老院的休闲室里，老人们兴致勃勃地在玩着新时代任天堂游戏机Wii，该主机打破了传统游戏机控制模式，老人们在玩游戏中就可以达到加强身体协调性和锻炼体质的目的。图/视觉中国

英国养老保障制度的历史变迁

英国是世界上最早建立养老保障制度的国家之一，其历史上最早的积累型养老金计划可以追溯到1590年，当时的覆盖成员仅为皇家海军成员。到17至18世纪，退休职业年金给付范围逐渐扩展到公共事业部门，19世纪又进一步扩充到整个民事服务部门。

20世纪50年代之前：

进入20世纪后，随着英国老年人口的不断增长，养老问题日益突出，要求建立全面养老金制度的呼声不断高涨。1906年上台的自由党宣布将在全国实行免费的养老金制度，到1908年，议会正式批准自由党政府的《养老金法案》。该法案是20世纪初英国社会保障制度的里程碑，它为部分年老贫民提供了较为有效的养老保障。此后的1925年，英国又颁布了《孤寡老人交费养老金法》，该法案改变了英国养老金制度的免费性，第一次在英国历史上建立起交费养老金

制度。该制度贯穿了权利与义务相结合的原则，同时还在英国建立起三种养老金制度：一是对具有资格的65至70岁老年人的交费养老金制度；二是对具有国民健康保险资格的70岁以上老年人部分交费且不附带任何财产调查规定的养老金制度；三是对不具有国民健康保险资格的70岁以上老年人的免费养老金制度，但该种养老金附带财产状况调查规定。上述三种形式的养老金互相补充、区别对待，不仅基本解决了英国养老金制度长期以来的免费问题，同时还解决了低收入者或无收入者的养老问题。

1941年，被称为“福利国家之父”的牛津大学教授贝弗里奇受英国内阁委托，负责起草有关战后福利制度基本框架的报告。1942年《报告书》出版，此即著名的“贝弗里奇报告”，战后英国正是在这一报告的思想基础上建立起一整套现代社会保障制度。1946年，英国政府筹建社会保险部，并根据贝弗里奇报告

颁布《国民保险法》，将国家养老金制度纳入整个国民保险制度之中，使其成为综合社会保险的组成部分，它标志着英国养老金管理体制的一次重大变化。此后的1959年，英国政府又颁布了新的《国民保险法》，在定额养老金之外，提供额外的收入关联养老金，即若供款者认为雇主举办的职业养老金计划给付水平较高，可以自由选择协议退出国家分级养老金计划。这样，经过多年发展，英国逐渐建立起两种性质、三种形式的养老金制度，前者为国家养老金制度和私人职业养老金制度；后者为同一标准的养老金制度、收入关联养老金制度以及私人职业养老金制度。

撒切尔政府时期的改革：

经过战后30多年的发展，英国社会福利制度的目的已不是“济贫”，而是实现全民福利。与其他福利国家相比，英国社会福利制度的最大特点是国家起主导作用。这虽然极大地改善了民众的生活状况，缩小了贫富差距，但也为日后的危机埋下了隐患。

在英国，福利增长过快，导致财政负担加重，经济效率下降。特别是进入20世纪60年代后，英国经济发展速度开始放缓，但社会福利开支仍有增无减，导致政府赤字大增。到1982年，英国国债已高达1000亿英镑，财政赤字达到115亿英镑，被讥讽为“靠借债度日的安乐国家”。由于个人的生老病死全由国家包办，许多人丧失了责任心和进取心，出现了所谓的“贫困陷阱”和“失业陷阱”等奇怪现象，产生了一批依赖于福利制度的“食利”阶层。这不仅违背了福利制度的初衷，且严重败坏了社会风气，福利欺诈行为猖獗。例如，英国5800万人口却拥有7900万个社会保险号码，造成政府每年损失近40亿英镑。

1979年，撒切尔夫人领导的保守党上台执政，面对沉重的社会福利负担，其决心放弃失灵的凯恩斯主义，转而奉行英国新右派的福利观，即反对国家对社会福利的干预，主张取消政府在福利供应方面的主导作用。1980年制定的《社会保障法案》规定，国家养老金的增长率与价格而不是与国民平均收入相关联。1986年的《社会保障法案》则引入了一系列新规定：一是允许由保险公司和其他金融中介机构提供“个人养老金计划”；二是雇主可以设立供款确定型职业年金计划，养老基金投资风险由计划成员个人承担，对雇主则不存在“最低保证养老金”要求，该计划方便了小企业主举办职业年金计划；三是终止养老金计划成员身份强制性的规定，雇员不能被强制要求加入或保留雇主职业养老金计划；四是自1988年7月1日起，法案中引入的个人养老

金计划将取代退休年金保单。

1987年10月26日出台的《金融法案》进一步引入了自主附加自愿供款计划合约。它适用于所有职业年金计划的在职雇员（计划的主要管理者除外），可以通过保险公司、银行、信托机构等提供商来作出安排，在主要养老金计划之外单独营运附加自愿供款。

1995年，英国政府制定了新的《养老金法案》，该法案是英国历史上规范“养老金信托”问题的成文法之一。英国依据该法案成立了职业养老金监管机构，全面负责职业养老金的监管工作。撒切尔和之后的梅杰政府实施的改革措施，减少了国家养老责任，更多地引入了私人市场因素，从而减轻了政府财政负担，促进了英国经济的复兴。但改革也产生了一系列新问题：一是解除了必须将职业养老金计划成员资格作为就业条件的要求，是否加入属于自愿，结果仅有50%多的雇员加入雇主计划；二是从职业计划向个人养老金计划转移，没有考虑雇员利益的最大化；三是未限制个人养老金计划的收费，希望依靠市场力量在有竞争的情况下保证个人养老金供款，这是后来导致问题的原因之一；四是给予个人养老金成员再次协议转回国家收入关联养老金计划的权利，而该选择对政府来说成本相当高昂，背离了节约成本的初衷。

布莱尔政府时期的改革：

1997年，以布莱尔为首的工党上台执政。布莱尔政府认为，在社会福利政策上，无论是高福利制度下的国家过度干预，还是撒切尔时代对市场的自由放任，都行不通。为此，布莱尔政府在经济上继承了撒切尔的做法，但又力图避免撒切尔主义的负面影响，尽量把自由市场经济同基本的社会保障相结合，达到在市场经济范围内实现公平、机会均等和照顾社会弱者的目标。基于此，布莱尔提出了“第二代福利”的思想，其基本内容包括：第一，强调社会保障的功能应该由仅提供救济扩大到为民众创造和提供发展条件；第二，现代社会福利的目标应该是鼓励人们从事工作以求改变自己的处境，提高人们的进取意识和自立精神，而不仅是依靠社会救济生活；第三，改革社会保障管理体制，减少政府在社会保障方面的过多干预，发挥其他社会组织在社会保障制度中的作用与影响；第四，健全各种具体的社会保障措施，为民众提供合理的社会保障。

在具体政策方面，英国社会保障部于1998年12月推出绿皮书《新福利契约：养老金合作》，该书在继续原撒切尔政府力图减少国家公共养老金给付成本改革思路的基础上，通过引入信托养老金计划，

向私营部门转移给付负担。该提议奠定了英国福利改革和养老金法案的基础，1999年经议会批准通过。与保守党相比，工党的重点放在了向社会贫困人口进行再分配方面。2002年12月，英国政府又颁布了《简便、安全与选择：为退休而工作、储蓄》绿皮书，其中包括多项关于简化职业和个人养老金税收待遇的提议。

与此同时，布莱尔政府的改革还包括将国内三分之二的养老金资产投资于股市，由公司负责履行该“现金购买计划”的职业养老金。但到2002年12月，由于股市连续下跌，严重影响了英国的养老金储备，众多公司的养老金计划陷入危机，原有的养老金承诺难以兑现。为此，英国政府积极采取措施，对所有实行“最终薪金计划”的公司强制征收特种税，从而建立一笔保护性的“救生船”基金，用于对公司破产后没有养老金的人员进行补偿。同时，放宽强迫公司根据通货膨胀率调补养老金数额的现行规则，从而渡过了危机。

随着老龄化的加剧，2003年10月，英国政府对愿意工作到70岁退休的人给予最高达3万英镑的奖金。这是政府为让退休年龄更灵活而设计的新方案。但是，英国工党政府对养老金制度的改革，既恶化了私人养老金计划，也影响了国家养老金计划，还直接增加了纳税人的负担。2004年10月12日，英国养老金委员会发布的《养老金：挑战和选择》的报告中指出：目前英国就业人口的半数，约1200万人面临养老储蓄不足的状况。而寿命延长和提前退休现象进一步加剧了问题的严重性。在英国，很多人超过55岁就选择退休拿养老金，而仅有40%的60~64岁的英国人还在工作。这就造成了在职人员缴纳的费用与政府支付给退休人员养老金之间缺口增大，养老保险资金储备严重缺损，进一步影响了退休老人的生活状况。

根据现行法律，英国男性最高可以工作到65岁，女性60岁。但由于许多公司常强迫雇员提前退休，加之因个人自身原因的提前退休，目前，英国超过一半以上的男性和三分之一以上的女性会提前退休。这无疑增加了政府支付养老金的周期。照此，到2035年以前退休的英国人将面临退休收入缩水30%的局面。因此，改革势在必行。

2012年的改革：

基于上述认识，英国在2012年开始进行改革。改革的主要内容是简化公共养老金，强制实施职业年金，提高职业年金的覆盖率和保障水平。简化公共养老金的主要做法是，将先前基于收入调查的零支柱普

惠性国家养老金、收入关联的国家第二养老金以及其他补丁式制度取消，建立单一的国家基本养老金，养老金的保障水平高于最低收入水平。所有就业人口都必须参加这一制度。在此基础上，自2012年10月开始，到2017年止，实施“自动注册”的退休储蓄计划，以督促就业者为退休进行养老储蓄，其实质是“强制性”第二支柱。根据英国就业和养老金部的估计，近1100万雇员将自动注册参加一项职业养老金计划。此项改革的特点包括：

1. 改革对象的广泛性

自动注册退休储蓄计划属于职业养老金的一种，是由雇主实施的、旨在增加为退休准备的个人储蓄的制度安排。凡符合以下条件的雇员将被自动注册加入此项职业养老金：没有参加某项合格的职业养老金计划；年龄在22岁到领取国家养老金的年龄之间；年收入在8105英镑以上；在英国就业或英国为其就业的主要国家。该项政策首先在大型雇主中实施，逐步扩大到中小雇主。该职业养老金计划也可以称为“公司养老金”或“工作养老金”。

2. 灵活性与强制性的结合

这一特点体现在以下几个方面：第一，对雇主而言具有强制性，雇员则享有一定程度的弹性。根据法案规定，符合条件的雇主必须为没有参加某项合格养老金计划的雇员提供合格的职业养老金，并为其缴费，而雇员则有权选择退出。第二，在落实改革措施上具有强制性，但具体实施时间具有一定的弹性。第三，“自动注册”具有强制性，但对雇员退出或加入的管理具有弹性。

3. 政府提供一定的税收优惠

此项职业养老金的全部缴费都将用于投资，直到雇员退休。退休时可得到的养老金取决于缴费的多少和投资收益。政府设定最低缴费额，在大部分的职业养老金计划下，雇员都可以在退休时取得养老金的部分免税。

4. 管理与指导并重

为了落实改革措施，英国建立了养老金监管局，负责监管雇主遵守该项法律，并制定了相应的指导方案帮助雇主实施该计划。监管局依据企业规模的大小，在雇主将“自动注册”职业养老金计划之前的12个月和3个月分别致信给对方，敦促企业实施职业养老金计划，还在网站上提供详细的指南和互动工具，为雇主和雇员提供有效指导。

5. 建立国家职业储蓄信托机构，辅助计划的实施
为了配合强制性职业养老金的实施，英国在2011

年成立了由政府运营的低成本的国家职业储蓄信托机构。该机构为非营利受托人，提供固定缴费型的养老金方案，负有为成员的最大利益服务的法定责任。由于英国的职业养老金管理市场是充分竞争的，雇主可以自由选择养老金计划管理人，该机构的建立为职业养老金管理提供了又一个选择。

此外，为保护雇员利益，法案还对雇主行为进行限制，防止雇主利用优势地位损害雇员利益。

英国养老保障体系的结构

从总体上看，英国的养老保障制度比较复杂，简而言之，可分为三个层面，称为“三支柱”体系。

第一支柱：

第一支柱由英国政府提供，旨在提供一个最基本的养老保障，主要通过国家保险和税收进行运作，以现收现付制为基础。其以劳动所得为依据进行征收，专门用来支付基本养老收益。在这一层面中，所有人都有受益权，从而获得最低水平的退休收入保障。具体内容包括：基本政府养老金、养老信用额度、其他广泛性统一保障收益。

1. 基本政府养老金

基本政府养老金是一种缴纳型的养老保障制度，即最终支付给个人的养老金取决于在其达到国家养老金受益年龄规定之前所完成的缴纳数额。由于存在因为缴纳不足而无法领取基本养老金收益的可能，这种制度并不属于广泛性统一收益的范围。

2. 养老信用额度

英国的养老保障信用额度主要由保障信用额度和储蓄信用额度组成。

(1) 保障信用额度。其主要特征是建立在生计水平调查基础之上、主要以年满60岁及以上的英国公民为收益支付对象。该收益支付以其他老年保障收益无法达到既定水平为条件。在无法达到足够收益水平时，该制度安排可以为英国老年人提供最低收入水平的保障。

(2) 储蓄信用额度。该制度的主要目的是，确保那些为退休阶段进行了私人储蓄或安排的个人与未采取任何个人措施者相比，能够达到更好的福利状况。具体而言，对高于基本政府养老金收益水平、但又低于该保障收益水平者，可以给予额外60英镑的支付。

3. 其他广泛性统一保障收益

除了上述主要制度安排外，英国养老保障体系的第一支柱还包括以下几种形式：(1) 基于特殊目的所确定的个人收益；(2) 对于达到既定年龄要求的全部

(或绝大多数) 公民提供的广泛性统一收益；(3) 与工作年龄相适应的延伸性税收补贴政策。

第二支柱：

英国国家养老保障体系的第二支柱是以非积累的现收现付制为缴纳基础进行运作的，其运作过程借助国家保险体系来完成，主要目的在于以雇员的收入所得情况为依据，为其提供进一步的老年收入保障。在该制度框架中，缴纳按照收入所得比例进行，同时设定上下限。保障收益在一定程度上反映了缴纳情况。可见，第二支柱的保障比第一支柱所体现的由富人到穷人的再分配性要弱一些。第二支柱在2012年进行了较大改革，一如前述，在此不再赘述。

第三支柱：

英国养老保障体系的第三支柱是私人养老保障计划，包括所有个人自愿加入的养老金计划。这些养老金计划不是通过英国政府直接进行融资，其融资主要通过雇主及雇员个人的自主缴纳。因此，该计划的主要目的在于将个人收入在生命周期基础上进行再分配。从英国第三支柱的保障体系来看，个人对私人养老金计划的缴纳能够在一定程度上获得税收豁免或折让等优惠措施。就获得收益而言，该养老金的收益部分也要作为收入所得进行征税。就企业来说，来自雇主一方的缴纳被允许从企业利润中先行扣除，从而能够减少相关企业的所得税纳税义务。

英国养老保障制度的优点

通过上述分析，可以看到英国养老保障制度的优点如下。

第一，养老保障体系的财政负担逐渐降低，保证了养老保障体系的可持续性。第二，三支柱体系更好地兼顾了效率与公平。特别是在布莱尔政府改革后，三支柱中的第一支柱主要面向最贫困阶层的老年人，满足其最基本的生活需求，更多地体现了济贫特点；而第二与第三支柱则为有更高养老需求的人提供选择，使得养老金可以用来改善老年人的晚年生活质量，从而满足了不同阶层的需要。第三，英国的养老保障体系改革是在危机还未大规模显现时主动进行调整，不断完善，同时也是政府执政思想转变的产物，是社会保障体系适应新执政理念的过程。

总之，英国的养老保障体系政府干预较少，使保障负担在国家、企业和个人之间进行了比较合理的分配，国家财政负担比较轻。同时，不断的改革也使得该体系具备了可持续性。★

(作者系河北师范大学法政与公共管理学院教授)

遏制流浪犬伤人亟待多措并举

文 / 胡印斌

近期，多地发生多起流浪犬伤人的恶性事件，引发了社会各界对流浪犬管理的关注。

流浪犬伤人并非偶发事件。据国家有关部门发布的全国法定传染病统计，2017年，全国有502人死于狂犬病，而仅在今年3月，全国就有21人死于狂犬病。从流浪犬活动范围看，已经不仅仅是在城乡结合部，而是有人的地方就会有流浪犬，这也在无形中放大了潜藏的危害。

流浪犬以暴戾的方式出现在公众视野，显然给社会带来诸多不适。民众将如何与流浪犬共处？怎样尽可能地避免遭遇侵害？地方政府在流浪犬治理上该采取何种措施？

近年来，很多地方均加强了对流浪犬的收容和管理，官方、民间收容机构出手，让流浪犬不再伤人。但仅靠收容也很难根治流浪犬难题。据媒体报道，从2013年起，拉萨市建立了流浪犬收养中心，到目前收留7000多只流浪犬。陕西西安警方每年收容的流浪犬在4000只左右，目前已经收容处置了近4万只流浪犬。此外，江苏南京多年来收容的流浪犬总数已经超过3万只。如此庞大的收容数目，也使得收容机构面临来自资金、人员、场地等方面的巨大压力。

官方收容机构如此，民间收容机构的境遇更是艰难。单纯依靠爱心捐助的收容行为同样难以为继。因此，解决流浪犬问题，要多措并举，形成合力。

建议完善顶层设计，加强立法，为流浪犬管理制定相应的法律法规，并从行政管理制度层面，理顺养犬、管犬的体制机制。地方可以根据本地具体情况和实际需要，制定关于养犬管理的地方性法规。同时，还要强化源头治理，斩断流浪犬产生的链条。流浪犬多来自两个方面，一是养犬人弃养，二是流浪犬自行繁衍。可见，不仅要约束养犬人使其不得随意弃养，还应有针对性地给犬只做绝育手术，以切实减少流浪犬数量。

现代社会人烟密集，无论是从传播疾病还是从咬人伤人的角度讲，养犬都不再是个人私事，而应纳入公共管理。例如，上海就规定犬只必须植入生物芯片，芯片中要有犬主人的姓名、单位、联系方式、注射疫苗记录等信息。如果都能实现这样的管理，犬只必然会行止有序。对此，政府必须有所作为，既要加强养犬监督，也要承担兜底责任。

还要提醒的一点是，有关人士释放对动物的爱心也要有所节制。此前有媒体披露，一些地方之所以流浪犬麋集，威胁民众安全，正是因为有爱心人士经常投食。爱动物没有错，但也要避免好心办坏事。

说到底，管好流浪犬符合社会的共同利益，也是社会公共利益所在。惟有多措并举，齐抓共管，强化源头治理，力求标本兼治，才能切实维护人民出行安全，保障市容环境干净整洁。★

消除改革者怕出错的 心理负担

文 / 肖光庆

为了给改革者松绑，激励广大干部在新时代更好地担当作为，为积极开展改革探索提供政策支持，中共中央办公厅印发《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》（以下简称《意见》），对建立激励机制和容错纠错机制、进一步激励广大干部新时代新担当新作为提出明确要求。

《意见》为容错纠错明确了标准，定了方向。在容错纠错机制建设方面，不少地方进行了一些先期的探索，也形成了好的经验和做法，但还缺乏统一、有效、科学的标准。《意见》不仅明确了“三个区分开来”的要求，确定了容错纠错的标准，明确指出哪些错误是可以容许的，哪些错误是要严肃处理，而且对做好失误错误的综合分析研判，提出了具体的原则和操作方法，并对出现失误的干部提出了处理办法和保护措施，进一步明确了工作的具体要求和政策导向，为激励广大干部新担当新作为奠定了基础。

《意见》为改革者壮了胆，鼓了劲。改革就是走一条别人没有走过的路，如同科学实验一样，很难确保每次改革的实践都是成功的。《意见》要求宽容干部在改革创新中的失误错误，对干部的失误错误进行综合分析，对苗头性、倾向性问题早发现早纠正，对失误错误及时采取补救措施，帮助干部汲取教训、改进提高，让他们放下包袱、轻装上阵，充分显示出对改革者可能出现的失误错误的宽容态度，有助于消除改革者怕出错的心理负担，也树立了良好的改革导向。

好的政策要达到好的效果，还需要在实践中抓好执行和落实。这不仅需要各地区各部门学习宣传好《意见》精神，而且要结合地区、单位的实际，细化工作流程和政策要求，让好政策成为改革者的“助推器”，更好地激发干部担当的精神、干事的激情、改革的热情，充分调动干部队伍的积极性、主动性、创造性，凝聚起推动改革发展的磅礴力量。★

大余县绿色殡葬改革的实践

自2016年10月开始，大余县推行绿色殡葬改革。不到两年时间，取得了阶段性成效，实现了棺木处置率、遗体火化率、县乡村级生态公墓覆盖率、骨灰入葬公墓率“四个百分之百”。令人更惊叹的是，全县并未发生一例因殡葬改革上访事件，更没有出现一些不愿看到的“悲壮”场面。究竟是什么法宝，让大余将一场看似波澜壮阔的深刻变革，春风化雨、善作善成？

大余殡葬改革实践告诉我们：顺应群众需求是改革成功的前提

殡葬改革之前，大余有“三大怪象”——抬棺游街、开门见坟、“人鬼混居”现象，老百姓是深恶痛绝、避之不及，可是迫于传统旧俗的桎梏又无可奈何。”县委县政府经过深入调查摸底，慎重研究制定方案，决定在全县集中推行绿色殡葬改革，全力破解这一困扰大余百姓多年的“顽疾”。

据县民政局局长许自才介绍：殡葬改革，大余历史上搞过几次，最终都因思想观念、畏难情绪、缺乏长效机制等各种原因，半途而废，全县火化率多年徘徊在30%以下水平。

“但是，再难，还是一定要改。”大余县委书记曹爱珍说，大余殡葬改革不仅是为了响应国家、省市号召而推行的一项工作，而是切切实实顺应了当地群众需求所为。

大余殡葬改革实践告诉我们：尊重群众意愿是改革成功的关键



昔日存放棺木的老祠堂，如今成为了村民的读书房。

梳理大余殡葬改革路径，其核心经验就是在改革的全过程中，充分尊重了群众意愿。先把宣传发动工作做足，把群众思想疙瘩解开；发挥党员干部、风水先生等关键人作用；充分发挥群众主体作用，群众事依靠群众办。

自2016年10月开始到2017年6月，整整8个月的时间，大余殡葬改革为一件事做足了功课：宣传发动，转变思想。

召开全县三级干部动员大会和流动现场会，利用广播电视、宣传车、墙体书画、“三微”平台等多种形式，从舆论引导、价值引领、文化浸润入手，树文明新风，发放绿色殡葬倡议书11万份，创造墙体书画5300多幅；充分发挥“五老”人员（老党员、老干部、老教师、老医生、老工人）的优势，积极向群众宣传殡葬改革政策，帮助群众解开思想疙瘩。

思想通了，是大余殡葬改革成功的第一步。接下来，取缔百姓深恶痛绝的抬棺游街，在情感上获得群众的理解和支持；先建公墓，再迁坟墓，把基础设施建设好，解决群众的后顾之忧。同时，棺木处置、搬迁坟墓等工作公平公开，让群众吃下“定心丸”。

任何一场社会变革，都会触动一些人的利益，都不可能一帆风顺。

大余殡葬改革之初，也遭遇了来自方方面面的巨大阻力。然而，曹爱珍、钟旭辉等县四套班子领导带头冲在一

线，县乡村各级领导以尊重民意的智慧与方法，以共产党人特有的坚韧与定力，举全县之力推动殡葬改革破冰前行。

于是，在如今的大余，正流行这样一句话：“共产党才是最大的风水，只有共产党人不忘初心，自始至终带领人民群众过上好日子！”



在大余，有的青年选择到公墓拍摄婚纱照，以此象征天长地久的爱情。

大余殡葬改革实践告诉我们：让群众真正得实惠是改革的最终目的

大余殡葬改革的实践告诉我们一个朴素而永恒的道理：任何一场社会变革，都必须将落脚点放在维护群众利益、满足群众利益上，让群众切切实实得到实惠，才是关键。

如今的大余，不仅传统的一些陋俗改了、群众负担轻了、社会风气好了、城乡环境美了，而且原来“开门见坟”的山变成了乡村旅游区、“人鬼混居”的村变成了和谐秀美的景观、“抬棺游街”的城正在创建全国文明城、“风水先生”变成了乡风文明带头人、“存放棺材”的祠堂变成了村民的读书房。

县民政局工作人员算了一笔账：过去在大余办一场丧事，看风水、搭台唱戏、做道场……名目繁多费用高，一般都要三、四天以上，花费至少三、四万元。殡葬改革后，从火化到进公墓，所有花费不超过5000元。

“我们始终要牢记中央、省市指示精神，维护群众利益、满足群众利益，让群众真正得实惠，是共产党人的根本宗旨，是任何改革的最终目的。这几年，无论推动哪项工作，我们的目的都是按照中央、省市的要求，努力提高百姓的幸福指数。”曹爱珍动情地说，“或许是因为大家看到了这几年大余县的变化，对党和政府有了信任。而这份金子般的信任，正是我们推进殡葬改革和各项工作最有力的法宝。历史会证明，绿色殡葬改革是正确的，群众是会明白、会理解、会支持的。”



CASIT
中科信息

证券代码 300678
会议系统国家队

十九大、十三届全国“两会” 电子选举系统为您保驾护航



电子票箱

- 高度集成、投票计票一体化，现场仪式感强；
- 实时快捷，在代表投入最后一张选票的同时，同步完成计票工作。



后台计票一体机

- 操作简单、投票计票分离，选举现场组织工作压力小；
- 可与电子票箱互为备份，提高应急处理能力。



◆ 中科信息会议系统国家队

- 40年连续不间断地服务党的“十二大”至“十九大”，六届至十三届全国“两会”。
- 成功保障了近30个省党代会、“两会”、及港澳地区选举。
- 源自中科院、国产化会议系统、政治可靠、经验丰富、会务技术全方面服务，确保选举工作圆满成功，您值得信赖！

◆ 会议系统整体解决方案，全方位服务



代表大会/常委会双核心双通道电子表决系统



常委会智能会议终端



远距离报到系统

中科院成都信息技术股份有限公司（原中国科学院成都计算机应用研究所）

地址：成都市人民南路四段9号中科院成都分院
电话：180 3050 3797 028-8514 5766
网址：Http://www.casit.com.cn

邮编：610041
传真：028-8500 5921



关注二维码服务中心
获取更多服务



中国科学院
CHINESE ACADEMY OF SCIENCES

HE ZHOU

慢时光
静生活



贺州·黄姚古镇

GUANGXI
贺州

CHINA