全国两会·焦点

2016年3月7日 星期— 青任编辑/王文佳 视觉设计/塞云阳

上海代表团上午审查"十三五"规划纲要草案-

民生目标要走通哪些"制度路径"?

特派记者 姚丽萍 范洁 邵宁

城市化进程加快,产权制度改革对缩小城乡差距,保护农民权益,作用几何?保护环境,提克不评"制度效率",还有哪些短板要补?适应供给侧改革,如后提升产品质量,激活转型升级?

今天上午,上海 代表团审查"十三 五"规划纲要草文。 一系列与民生改善 密切相关的发展目标,要走通哪些"制 度路径"才能实现? 记者就此采访了相 关代表。

农民变股东 建立增收长效机制

"十三五"规划纲要草案摘要: 完善农村集体产权权能,全面完成 农村承包经营地、宅基地、农房、集 体建设用地确权登记颁证。完善集 体经济组织成员认定办法和集体经 济资产所有权实现形式,将经营性 资产折股量化到本集体经济组织成 员。规范农村产权流转交易,完善 农村集体资产处置决策程序。

农村集体经济组织产权制度改革,到底是啥,有啥用? 2009年以前,对松江区绝大多数农民来说,这还真是个新事物。"我一个镇走下来,一户户说明产权制度改革到底要改点啥,结果,当年新桥镇第一个尝试产权制度改革,这在松江区是'第一镇',在上海也是'第一镇'。"全国人大代表、松江区原区委书记盛亚飞说,农村集体经济组织中的成员按照"四六开"的方式来分配股权份额,自家土地多少占60%,在土地上耕作的年限占40%,这种相对公平的分配方式被普遍接受。

到了 2013年,松江区所有镇都 实行了产权制度改革。当时承诺要 在 5年内让集体经济中金融性收 人翻番,一些镇已经在过去两三年 里完成了这个目标,农民收入显著

不止松江区,2014年底,闵行区30个公司制改革的村集体净资产由2006年改制时的19.66亿元增长到39.64亿元,翻了一番;有58个改革村实施了分红,分红总额达到4.19亿元,人均分红3875元;农民财产性收入占比由2007年的14.9%增加到2014年的17.3%;城乡居民收入比由2007年的1.78:1缩小到2014年的1.47:1,成为上海



■ 上海代表团上午审查"十三五"规划纲要草案,代表们踊跃发言,各抒己见

本报记者 陈正宝 摄

市郊城乡收入差距最小的一个区。 农村产权改革,功效能有多大? 看看松江、闵行,可见一斑。事实上,

看看松江、闵行,可见一斑。事实上, 2014年全市完成改革的 784个村中,有171个村进行了分红,年分红总额12亿元,惠及成员 38.1万人, 人均分配 3153元。

"农村集体经济组织产权制度 改革,得到了基层农民群众的普遍 认可。"盛亚飞说,一个重要原因 在于,这项改革明晰了每个村民 在集体经济组织中的产权份额, 集体资产由村民"共同共有"变为 村民"按份共有",产权制度发生了 根本变化。

改革明晰了产权,改变了集体资产看似"人人有份"、实际上"人人无份"的状态,真正做到"资产变股权、农民当股东",农民开始享有分红,财产性收入稳定增加,初步建立起农民增收的长效机制,农民收入水平显著提高。

"十三五"期间,如何运用法治思维和法治方式,持续推进农村集体产权制度改革,将公开、公平、公正贯穿始终;健全重大事项决策、运营管理、资产监管、民主监督、受益分配等各项制度,形成"用制度管权、按制度办事、靠制度管人"的长效机制,还要加把劲。

"环评风暴" 优化公众参与方式

"十三五"规划纲要草案摘要: 完善生态环境保护制度。研究建立 生态价值评估制度,探索编制自然 资源资产负债表。建立健全生态环 境损害评估和赔偿制度,落实损害 责任终身追究制度。建立健全国家 生态安全动态监测预警体系,定期 对生态风险开展全面评估。

环境影响评价制度,就是平常 说的"环评",是我国基本的环境管 理制度之一。

早在1979年,环境保护法就以法律形式予以确立了环评制度。2003年环境影响评价法颁布实施,将规划纳入环评范围,环评制度得到进一步强化。"从此,伴随'环评规暴'、'区域限批'的推进,环评制度逐渐成为环保部门的利器,不仅在新项目污染源头控制上发挥重要作用,也对调整产业结构和布局,优化经济增长,推动决策科学化和民主化方面也起到重要作用。"全国人大代表、上海市环保局局长张全说。

但时过境迁,现行环评制度出现了许多不适应的地方——环评范围和作用被无限放大,社会反响大;环评程序复杂,廉政问题不少;中后期管理薄弱,违法行为屡禁不止。

"目前,国家和浙江、上海等地方都在探索环评制度改革,优化环境管理制度,因此有必要加快环评法修订,通过改革创新,完善制度,使环评管理方式更加合理完善,在污染源头预防方面发挥更加重要的作用。"张全说,他已就此向大会提交议案。

修订环评法,就是对环评制度 开展系统性调整和优化,提高"制度 效率",特别是要强化环评制度与试 生产、环保设施竣工验收、排污许可 证等后续监管制度的衔接,推进污 染源管理一体化。其中,优化环评文 件公众参与方式,保障公众的知情 权和监督权,也是修法不可或缺的 一项内容。

今后,环评要更主动、更广泛, 多渠道征求公众意见,如建设项目 报批前,环评文件全文公开后至审 批结束前连续公示不间断;对直接 利益相关方开展问卷调查、召开听 证会、座谈会听取意见;传统媒体、 新媒体公示与居民区设点相结合, 更直接、更仔细、更方便听取意见, 取代原有的不合理的人户问卷调查 方式,淡化赞成率与反对率统计,而 是更强调对公众的意见条条有说 法,条条有反馈。

"特别是,当公众意见与环境影响报告书结论有重大分歧的建设项目,建设单位应当采取座谈会、论证会的形式再次公开征求公众意见。"张全说,建设单位在报批环境影响报告书之前,除了涉及国家秘密和商业秘密的事项除外,应当公开环境影响报告书全文和公众参与说明书。

质量立法 打破产品市场怪圈

"十三五"规划纲要草案摘要: 坚持需求引领、供给创新,提高供给 质量和效率,激活和释放有效需求, 形成消费与投资良性互动、需求升 级与供给升级协调共进的高效循 环,增强发展新动能。

为什么会"勤劳而不富裕"?为 什么日本马桶盖竟会成为出国扫货 的抢手货?我们要成为制造和贸易 强国,究竟该做出哪些努力?

这些问题,促使全国人大代表、上海富申评估咨询集团董事长 樊芸向大会提交了制定质量促进 法的议案。

2015 年,中国 GDP 列全球第二,进出口总额 24.58 万亿元,位居世界前列,GDP 增速为 6.9%,列世界大国首位。但中国还不是制造和贸易强国,自主品牌出口比重远低于发达国家水平。"中国与制造和贸易强国的差距核心,就在质量!"樊芸说,由于我国质量水平、标准水平和可靠性水平不高,能源消耗多、环境污染重,导致我国质量溢价总水平长期处于负值,极大地制约了经济转型升级发展,这也是"勤劳而不富裕"的重要原因。

从出口产品的溢价来看,2013

年我国出口了 11.79 亿吨产品,是德国的 3.7 倍,但出口额只有德国的 1.49 倍。这表明,出口越多,以环境污染、资源过量消耗为表现的"负效益"就越多。近几年,我国环境承载压力越来越大,很多地区 PM2.5 污染日趋严重,一些城市灰霾天数超过 100 天。

从出口商品单位价值来看, 2013年德国每千克商品平均出口 单价达到 55.15 美元,中国只有 12.36 美元,相差近 4 陪。

从质量品牌竞争力来看,中国制造品牌发展缓慢,部分低质劣质产品给"中国制造"的国际形象蒙上阴影,成为了产品价格的"天花板",增加了塑造中国品牌的经济成本和时间成本。

从我国网络销售产品抽查数据来看,产品质量问题十分突出。2015年质检总局对网络销售产品进行了监督抽查,不合格产品检出率为28.7%,远远高于线下销售产品的平均不合格产品检出率。与此同时,个性化、多样化消费渐成主流,中国消费者对高质量产品的诉求开始转向了"海淘"、"海购"。

目前,我国人均国内生产总值 约8000美元,已进入品牌消费时 代,高端品牌需求旺盛。另一方面, 国内供给低端过剩、高端短缺的问 题比较突出。近年来,国内消费总体 不旺,但境外消费年均增长25%以 上,导致财富国际转移。

不容忽视的是,我国经济发展进入新常态,支撑我国增长的传统优势正在减弱,中国经济正处于"爬坡过坎"的关键时期。推动经济高速增长的传统动力机制正在弱化,数量增长模式与质量发展模式的切换迫在眉睫,拉美等国家掉入"陷阱"和东亚成功跨越"陷阱"的发展历史深刻表明,以质量的提升对冲经济的减速是应对"中等收入陷阱"的战略选择。

因此, 习近平总书记近期在阐述供给侧结构性改革时强调, 在适度扩大总需求的同时, 要着力提高供给体系质量和效率。

"质量提升动力不足,很大程度上催生了我国产品市场的怪圈,企业供给与消费者需求之间形成了"产品质量差→低质低价形象→中高端需求转移→提升质量的动力不足→产品质量差"的非良性环。"樊芸说,只有质量提升才能更好地激活消费需求、促进经济转型升级;在加强质量安全监管的同时,更要注重质量发展,把提升质量作为新常态下经济发展的目标和内生动力——这也是产品质量法的立法原动力。

此外,我国质量问题长期得不到根本解决,一个重要原因在于单一的质量治理模式,缺乏各类质量主体的社会共治制度;已有的质量法律制度仅仅关注了政府与企业的单一质量管理关系,忽视了企业、消费者、社会组织和质量技术服务机构在质量治理中的积极参与和促进作用,存在"头痛医头、脚痛医脚"的局限性。"因此,一部更符合发展需求的质量促进法,就是要为提升质量提供'标本兼治'的制度保障。"樊芸说。