

## ■ 热点评说

文·王立彬

2013年12月30日公布的第二次全国土地调查主要成果显示,尽管我国耕地比原来掌握的数据增加了2亿亩,但耕地总体质量不高、后备资源不足的基本国情没有改变,优质耕地持续减少、人均耕地面积持续下降的趋势没有改变。与此同时,我国草地、滩涂、沼泽、冰川与积雪持续减少,局部地区盐碱地、沙地增加较多。在“增”与“减”的鲜明对比中,可以感到我们生态空间不断被挤压的现实。呵护山水林田湖这一生命共同体,呵护我们的耕地红线、生态红线刻不容缓。

守护我们的生命共同体,就要强化耕地红线意识,在耕地数据有所增加时,尤其要头脑清醒。国土资源部副部长、国务院第二次全国土地调查领导小组办公室副主任王世元30日强调,耕地数据有所增加主要是受调查标准、技术方法改进及农

## 耕地红线和生态红线都要严防死守

村税费政策调整等影响。数据有所增加,但我国有耕地就18亿亩多,而且优质耕地不断减少的现实不容回避。新增耕地分三部分看,一部分位于光照、淡水资源严重不足的东北、西北;一部分土壤受中、重度污染,大多不宜耕种;一部分因开矿塌陷造成地表土层破坏、地下水超采形成漏斗地,越来越难以正常耕种。

然而减少的,却多是城乡接合部的优质耕地。两次土地调查期间,仅东南沿海5省市消失的水田,就相当于福建全省水田面积。消失的,多在鱼米之乡;增加的,多处于光水严重不足的北方。全国适宜稳定利用的耕地就18亿亩多,13亿人的饭碗就靠这些实有耕地。因此必须坚持最严格的耕地保护制度不动摇,耕地红线只能严防死守。

守护我们的生命共同体,就要坚持耕地保护红线、生态保护红线互为一体,致力于资源环境可

持续发展。数据显示,我国耕地有所增加同时,具有生态保护、水土涵养功能的草原、滩涂、沼泽、冰川与积雪持续减少,局部地区盐碱地、沙地增加较多。山水林田湖是一个生命共同体。人的命脉在田,田的命脉在水,水的命脉在山,山的命脉在土,土的命脉在树。国土资源部法律中心主任孙英辉说,从世界范围看,耕地保护与生态环境保护政策融合逐步深化。尤其20世纪70年代以来,各国纷纷加大农地尤其是耕地保护力度,从维护粮食安全深化为生物栖息地、生物多样性等生态环境安全。耕地与林草、滩涂、沼泽、冰川积雪互相依存、唇亡齿寒。在严防死守耕地红线、进一步赋予耕地保护红线同时,要尽快步入耕地数量、质量和生态并重,耕地与其他用途土地一体化呵护的轨道上来。

守护我们的生命共同体,一定要强调可持续

发展核心之义的代际关系和代际公平。“惠我无疆,子孙保之。”山水林田湖,既涉及当代人粮食安全和生态安全,也事关子孙后代的饭碗和生存空间。1987年问世的《我们共同的未来》研究报告中指出:“持续发展是既满足当代人的需要,又不对后代人满足需要的能力构成危害的发展。”守住耕地红线,守住山水林田湖的生态红线,是在处理实际公平时必须考虑的种族繁衍生息的底线。“但有方寸地,留与子孙耕”。数据中的新增耕地,相当一部分位于东北、西北的林草地区以及河流湖泊最高洪水水位控制线内或25度以上陡坡,要按中央统一部署,依法还林、还草、还湿并实施耕地休养生息,让我们的土地喘口气,让我们的山河喘口气。谋及子孙,千秋大业。我们坚守的耕地和生态红线,也是民族未来世世代代的生命线。

## ■ 快讯

## 野生动物保护法修改列入十二届全国人大常委会立法规划

十二届全国人大常委会第六次会议日前表决通过了全国人大常委会关于十二届全国人大第一次会议主席团交付审议的代表议案审议结果的报告。对于全国人大代表们提出的关于修改野生动物保护法的议案,全国人大常委会表示,已开展立法前期调研,将在法律起草过程中认真研究采纳代表们意见建议,并根据立法规划的要求完成提请审议任务。

金华等130名全国人大代表提出关于修改野生动物保护法的议案4件。议案认为,野生动物保护工作面临许多新情况、新问题,建议修改野生动物保护法,扩大野生动物保护范围,禁止虐待、食用野生动物,完善野生动物损害赔偿制度,增加处罚条款,加大对违法行为的处理力度。

十二届全国人大常委会已将野生动物保护法修改列入十二届全国人大常委会立法规划和2013年立法工作计划,由全国人大常委会牵头起草。

报告说,随着生态保护的不断加强,野生动物保护工作得到了更多的重视,但面临的形势仍然严峻。我国现行野生动物保护法是1988年审议通过的,一些制度和规定不能适应野生动物保护的客观需要,应当通过修改法律加以完善和补充。

## 王正伟:推进民族事务治理体系和治理能力现代化

全国政协副主席、国家民委主任王正伟2013年12月30日表示,要以推进民族事务治理体系和治理能力现代化为目标,依靠并服务各族人民,加快民族地区全面建成小康社会社会进程。

王正伟是在国家民委学习贯彻习近平总书记系列讲话精神成果交流会上作上述表示的。

他指出,要深入学习贯彻习近平总书记的系列讲话精神,把握民族工作的时代课题,增强民族工作的主动性、预见性和创造性,对民族问题不回避、不夸大、不缩小,因地制宜、分类指导。要推进民族理论政策体系建设,使理论创新成果转化为各族群众看得见、摸得着的实惠。要实现民族工作制度化、科学化、规范化、程序化,使党的各项改革举措在民族事务领域得到落实。

## 我国将对大气污染防治专项检查进行“一月一督查”

环保部2013年12月30日发布了11月份大气污染防治专项检查督查情况,并通报了此次督查发现存在突出环境问题的33家企业和单位名单。有关负责人表示,下一步将对大气污染防治专项检查工作进行“一月一督查”,督促地方做好大气污染防治工作。

11月份,全国出动执法人员71463人次,检查工业企业6307家、施工场地9190个(建筑面积28354万平方米)、餐饮服务企业22978家。共发现涉及环境违法的工业企业805家、环保不达标的施工场地719个、未安装油烟净化设施的餐饮服务企业8572家,已完成取缔关闭小作坊890家。

11月19日至29日,环保部环监局、应急办、华北、华东环保督查中心,交叉抽调各省环境监测骨干人员,联合组成督查组,对京津冀及周边地区的北京、天津、河北、山东、山西、内蒙古6个省(区、市)的15个城市进行了督查。督查采取联合执法、交叉执法形式,以暗查为主,每组都邀请媒体记者参加。同时,环境保护部华南、西南、西北和东北4个环保督查中心分别对湖北、湖南、广东、重庆、四川、辽宁、陕西、甘肃和青海等9省(市)的22个城市进行了督查。

督查发现的环境问题主要有:一是大气污染物治理设施不正常运行、超标排放、违法建设项目“三同时”制度等环境违法问题仍然不少。如,河北文丰钢铁有限公司3台烧结机,未安装脱硫设施,二氧化硫排放严重超标;辽宁省营口滨海热电有限公司未经竣工环保验收正式投入生产。2013年1—3月在线历史数据显示,二氧化硫排放浓度平均值为600mg/m<sup>3</sup>,烟尘浓度平均值大于50mg/m<sup>3</sup>,均为超标。

二是相当一部分企业无组织排放情况严重。如,河北省定州市河北旭阳焦化有限公司有两个厂区,新厂区凌晨排放大量高浓度黄烟,老厂区夜间、早上均有无组织排放黑烟现象;山西省太原市赵家堡赵永等7家铸造企业铸造生产,环保设施不健全,烟尘废气无组织排放严重。

三是不符合产业政策的“土小”企业与落后产能未能及时淘汰。如,河北省泊头市小铸造企业群,无任何污染治理设施,采用冲天炉进行铸造生产,属应淘汰的落后产能。

四是施工扬尘、道路扬尘、秸秆落叶焚烧、居民燃煤散烧污染贡献不小,在个别地区尤为突出。如,北京城建集团有限责任公司承建的解放军总医院门诊综合楼建筑垃圾随意堆放,施工区未采取洒水抑尘措施,出入口洗车系统损坏未启用,对周边道路污染严重;天津、沧州、廊坊、唐山等地露天焚烧秸秆、落叶、垃圾等现象严重。

## 浙江防腐败有新规 主要领导不得直接管钱管人管审批

浙江省委决定加强反腐倡廉法规制度建设,做到用制度管钱管人管审批。今后,部门和单位的主要领导不得直接分管财务、工程建设、物资采购等方面的工作。

2013年12月30日由浙江省委公布的《浙江省建立健全惩治和预防腐败体系2013—2017年实施办法》指出,全省要健全预防腐败制度,完善党内民主制度,健全党委议事决策办法,完善同级党代会代表、党委常委会对常委会工作的评议监督制度。制定部门和单位主要领导不直接分管财务、人事、审批、工程建设、物资采购制度。

同时,研究制定拟提拔干部廉政报告制度,健全防止利益冲突制度,完善利益回避、从业限制和离职后行为限制等办法。

## “国九条”让中小投资者维权有了信心

文·本报记者 姜晨怡

据中国政府网2013年12月27日消息,《国务院办公厅关于进一步加强资本市场中小投资者合法权益保护工作的意见》(下称《意见》)对外正式发布,明确将保护中小投资者作为资本市场的基石。自此,我国资本市场中小投资者合法权益保护有了纲举目张的制度性文件。因包含九方面的内容,市场人士称其为投资者保护“国九条”,其中多项创新举措将给资本市场带来新变革。

《意见》包括九大方面:健全投资者适当性制度、优化投资回报机制、保障中小投资者知情权、

## 不再蒙着眼睛过河,信息透明有标准

《意见》表示,中小投资者是我国现阶段资本市场的主要参与群体,但处于信息弱势地位,抗风险能力和自我保护能力较弱,合法权益容易受到侵害。维护中小投资者合法权益是证券期货监管工作的重中之重,关系广大人民群众切身利益,是资本市场持续健康发展的基础。

我国的股市与欧美股市不同,由于其肩负着帮助企业发展的重任,在社会发展中更多扮演着融资的角色,而帮助投资者获取收益的任务相对被弱化。在这种情况下,作为市场中的投资主体,中小投资者面临着更多不公正的待遇。据证监会调查,目前在沪深交易所开户的个人投资者约9000万人,其中50万元人民币以下投资者完成的交易约占股票交易总量的60%。然而,却有85%的中小投资者不知道有哪些权利、如何行权和维权,只有2%的中小投资者能够读懂上市公司披露的财务信息;近3年股东大会网络投票股东平均参与率不到0.25%。

对此,《意见》提出“提高市场透明度。对显著影响证券期货交易价格的信息,交易所和有关主

## 分红、以股代息,健全完善投资回报机制

据统计,2001至2011年,我国上市公司现金分红占净利润的比例为25.3%,而境外成熟市场通常在40%左右。2006年以来,上市公司平均年化股息率只有1%左右。与境外成熟市场相比,我国资本市场历年市场投资回报总体较低,近10年我国上市公司现金分红占净利润占比仅有境外成熟市场的60%左右。同时,上市公司回报方式单一,有的甚至存在利用现金分红套现。由于投资回报机制不健全,投资者难以形成稳定回报预期,炒新、炒小、炒差等投机行为盛行,快进快出现象普遍,这也

## ■ 相关阅读

2013年的最后一周,国务院关于加强资本市场中小投资者合法权益保护工作的意见发布,这明确将保护中小投资者作为资本市场的基石,其中多项创新举措将给资本市场带来新变革。

## 公司不分红 未达整改要求不得再融资

现状:A股上市公司向来以“铁公鸡”著称,被投资者指责只知圈钱不知回报。据统计,2001至2011年,我国上市公司现金分红占净利润的比例为25.3%,而境外成熟市场通常在40%左右。2006年以来,上市公司平均年化股息率只有1%左右。由于缺乏长期稳定回报,投资者往往选择投机来博取收益,这已经成为A股市场一大弊病。

措施:上市公司不履行分红承诺的记入诚信档案,未达整改要求不得进行再融资。对现金分红持续稳定的公司,建立适当扶持的监管制度安排。制定差异化的分红引导政策。研究建立“以股代息”制度,丰富股利分配方式。

点评:在分红文化欠缺的背景下,以政策引导鼓励上市公司分红实为必须之举。把分红与监管挂钩,上市公司才有动力和约束力去让投资者分享业绩增长。

健全中小投资者投票机制、建立多元化纠纷解决机制、健全中小投资者赔偿机制、加大监管和打击力度、强化中小投资者教育、完善投资者保护组织体系。

信息不透明,中小企业投资者无法获取所需要的信息,即使获得了信息,也无从判断真伪。这一直是我国股票市场屡遭诟病的一点。而此次发布的“国九条”显示出人文关怀:将中小投资者保护上升到了国家战略层面,成为指导资本市场中小投资者权益保护工作和促进资本市场持续健康发展的纲领性文件。

## 不再蒙着眼睛过河,信息透明有标准

体要及时履行报告、信息披露和提示风险的义务。建立统一的信息披露平台。健全跨市场交易产品及突发事件信息披露机制。健全信息披露异常情形问责机制,加大对上市公司发生敏感事件时信息披露的动态监管力度。”

针对信息不够透明公开的情况,中国证监会主席肖钢在去年10月16日人民日报的署名文章“保护中小投资者就是保护资本市场”一文中这样表态:信息不对称严重侵害中小投资者权利和利益。对此肖钢解释说,资本市场是基于信息定价的交易市场。让中小投资者充分享有知情权,公平获得应当公开的全部信息,是维护其合法权益的基本前提。由于证券发行人及其控股股东、实际控制人是证券信息的产生者和控制者,处于信息占有的绝对优势地位;证券经营机构及其他中介机构处于近距离获取信息的相对优势地位;广大中小投资者则处于最外围的劣势地位,加上知识和专业能力欠缺,难以及时获取真实准确的信息。这种信息不对称的状况,容易产生代理人诚信问题,误导中小投资者。

## 分红、以股代息,健全完善投资回报机制

是中小投资者亏损的重要原因。由于种种原因,大多数投资者都以“短平快”为投资运作,很少有人长期持有某一股票,进行中长线运作。而可悲的是,往往通过上市公司和机构披露的信息并不准确透明,中小投资者通过这些信息来做出判断或许就是炒作者希望其做出的判断。在这种情况下,中小投资者的利益更无法得到保护。

对此,《意见》提出,要优化投资回报机制。完善利润分配制度。上市公司应当披露利润分配政



策尤其是现金分红政策的具体安排和承诺。对不履行分红承诺的上市公司,要记入诚信档案,未达到整改要求的不得进行再融资。独立董事及相关中介机构应当对利润分配政策是否损害中小投

## 解决纠纷和维权有了多种途径

肖钢介绍,投资者适当性管理是对中小投资者实施保护的有效措施,也是境内外市场普遍采用的一种制度安排。目前我国的创业板、“三板”、股指期货、融资融券业务实施了投资者适当性制度,但制度层级较低,约束力不强。要根据投资目标、资产金额、投资经验、财务状况、风险偏好以及诚信记录等因素,明确中小投资者与其他投资者的分类标准。

如果遭遇内幕交易这类的事情,“自认倒霉”是大多数中小投资者的选择。维权成本高、相关法律法规不健全,无法与上市公司抗衡等等,都是中小投资者消耗不起的重要原因。针对这种情况,《意见》提出,要健全中小投资者赔偿机制,此外建立多元化纠纷解决机制。其中,在处理纠纷问题方面,《意见》提到,证券监管部门要健全登记备案制度,将投诉处理情况作为衡量相关主体合规管理水平的依据。支持投资者与市场经营主体协商解决争议或者达成和解协议。

在法界界如何对中小投资者的帮助方面,《意见》提出,探索建立中小投资者自律组织和公益性

## 中小投资者保护意见有六大亮点

## 变“用脚投票”为“用手投票”

现状:虽然身为股东,但由于持股比例低,中小投资者的意见难以得到充分表达,很难行使股东权利。调查显示,85%的中小投资者不知道有哪些权利、如何行权和维权。

措施:引导上市公司股东大会全面采用网络投票方式。上市公司股东大会审议影响中小投资者利益的重大事项时,对中小投资者表决应单独计票,单独计票结果应及时公开披露,并报送证券监管部门。

点评:一系列制度设计加大了中小投资者的砝码,让中小投资者可以充分行使股东权利,改变之前“用脚投票”的状况,实现“用手投票”。配套以网络投票、不设最低持股比例限制等具体举措,中小投资者的意见将在公司治理中得到充分体现。

## 明确建立跨市场交易产品信息披露机制

现状:2013年8月,光大证券“乌龙事件”把我国资本市场跨市场信息披露的问题暴露无遗,这一制度性欠缺给光大证券从事跨市场内幕交易带来可乘之机。

措施:健全跨市场交易产品及各种突发事件的信息披露机制。对显著影响证券期货交易价格的信息,交易所和有关主体要及时履行报告、披露

和提示风险的义务。点评:随着我国衍生品市场的发展,横跨期市和股市的交易越来越多,充分而及时的信息披露是杜绝部分机构利用跨市场交易谋取非法收益的必要手段。

## 健全中小投资者民事侵权赔偿救济维权机制

现状:很多内幕交易、欺诈发行等违法违规案件中,中小投资者是首当其冲的受害者。但是,由于先天的弱势地位和制度缺失,中小投资者在自身权利受到侵犯时往往很难维权。

措施:优化中小投资者依法维权程序,降低维权成本,健全适应资本市场中小投资者民事侵权赔偿特点的救济维权工作机制。推动完善破产清偿中保护投资者的措施。

点评:2013年5月,在万福生科案中,作为保荐机构的平安证券[微博]主动宣布拿出3亿元,成立专项基金弥补因该虚假陈述事件给股民带来的损失。此举开创了A股市场首个以第三方责任人为虚假陈述对股民进行民事赔偿的案例。随着相关机制的确立,中小投资者的维权渠道将更多。

## 引入退市保险和保荐质保金制度

现状:目前,很多企业IPO过度包装甚至造假,

者合法权益发表明确意见。此外,通过引导和支持上市公司增强持续回报能力,建立多元化投资回报体系,发展服务中小投资者的专业化中介机构等政策建立健全投资回报机制。

维权组织,向中小投资者提供救济援助,丰富和解、调解、仲裁、诉讼等维权内容和方式。充分发挥证券期货专业律师的作用,鼓励和支持律师为中小投资者提供公益性法律援助。更重要的,在投资者如何运用法律手段维护自身权益方面,《意见》提出了具体可行的方法:支持自律组织、市场机构独立或者联合依法开展证券期货专业调解,为中小投资者提供免费服务。开展证券期货仲裁服务,培养专业仲裁力量。建立调解与仲裁、诉讼的对接机制。

政策中提到“要探索建立中小投资者自律组织和公益性维权组织,向中小投资者提供救济援助”,这在北京律师协会会长张学兵看来,是很有必要的,他建议,律师协会可以探讨成立中小投资者保护专业委员会,引导一部分律师关注中小投资者权益保护。知名证券维权律师刘国华在接受媒体采访时也表示,这样的律师机构或者公益组织应该在四方面发挥作用:第一,受中小投资者委托,代表中小投资者利益,与各方沟通、谈判;第二,受中小投资者委托,对一些项目提供可行性分析报告;第三,开展普法宣传;第四,支持、帮助投资者维权。

上市业绩变脸,投资者受损严重。上市公司退市意味着其股票价值归零,蕴涵较大的社会风险,退市制度因此迟迟未能落到实处。

措施:上市公司退市引入保险机制,在有关责任保险中增加退市保险附加条款。研究实行证券发行保荐质保金制度和上市公司违规风险准备金制度。

点评:退市保险将使退市再无后顾之忧,而保荐质保金制度将让保荐机构谨慎推荐企业上市,降低造假冲动,对投资者更加负责。

## 中小投资者将有公益性专门维权机构

现状:在我国资本市场上,中小投资者无论是人数、交易量占比都很高,但由于单个持股比例低,很难形成强有力的力量,相对于机构和大股东处于弱势。

措施:探索建立中小投资者自律组织和公益性维权组织,向中小投资者提供救济援助。充分发挥期货证券专业律师的作用,鼓励和支持律师为中小投资者提供公益性法律援助。

点评:这些举措将把中小投资者从孤立无援的状态下解放出来,让中小投资者保护工作真正实现常态化、规范化和制度化。(据新华社)