军队建设

在法治轨道上推动国防和军队改革

□ 宁显福

深化国防和军队改革，是党中央着眼实现强国梦强军梦作出的一项重大战略抉择。习近平主席强调，“改革要充分发挥法治引领和推动作用，坚持改革和立法衔接协调，确保改革在法治轨道上积极稳妥推进”。这一重要论述，深刻阐明了法治对改革的极端重要性，为当前积极稳妥推进国防和军队改革、确保改革不断取得新进展新突破提供了重要思想引领和行动指南。

认真领会习近平主席关于在法治轨道上推动国防和军队改革重要思想的深刻内涵

契合了党治国理政思想的新发展。党的十八大报告提出，“法治是治国理政的基本方式”，“更加注重法治在国家治理和社会管理中的重要作用”；十八届三中全会明确“推进法治中国建设”的战略任务；四中全会专门就全面依法治国作出战略部署，强调“实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要”。推进法治中国建设必然要求实现治党治国治军、内政外交国防、改革发展稳定各领域各方面工作的法治化。加强国防和军队建设是我国现代化建设的战略任务，国防和军队改革是全面改革的重要组成部分。贯彻依法治国方略、建设社会主义法治国家，必须把坚持在法治轨道上深化国防和军队改革、推动国防和军队建设科学发展作为重要任务，加快实现军队各项工作的法治化，努力建设一支与法治国家、法治政府、法治社会相适应的法治军队。

确立了“先立后破”改革新模式。“重大改革于法有据、有序推动”，“高度重视运用法治思维和法治方式”，“在法治轨道上推进改革”，这意味着改革“第二季”将告别“不破不立”“先破后立”的被动时代，走向法治引导改革的新时代。当前，国防和军队改革进入深水区和攻坚期，深刻性和复杂性前所未有。坚持“先立后破”，以法治引领和规范改革，有利于为改革确立“制度准星”，防止改革异化、偏化和片面化，确保改革的系统性、整体性、协同性；有利于完善决策程序，祛除改革中的“长官意志”“部门色彩”和“运动式作为”，确保改革决策科学，化解改革风险，减少改革失误，防止和规避出现颠覆性错误；有利于强化改革权威，化解矛盾分歧，平衡各方利益，最大限度地反映官兵的意愿、共识和智慧。

抓住了改革重在制度的关键问题。改革关键在于制度建设和制度创新。制度是深化改革的“牛鼻子”，改革的过程也是化解深层次制度矛盾的过程。只有从法规上、制度上破解制约部队科学发展和战斗力建设的观念性障碍、体制性弊端、结构性矛盾和政策性难题，改革才能真正彻底深化。十八届三中全会改革决定明确提出“推进军队政策制度调整改革”重要任务，四中全会法治决定进一步明确“深化军队领导指挥体制、力量结构、政策制度等方面改革，加快完善和发展中国特色社会主义军事制度”工作部署，法规制度本身成为改革的重要内容，这直接要求建立健全一整套政策制度，新制定或修改一批法律法规。“深化军队体制编制调整改革”“推动军民融合深度发展”要取得扎实成效，也迫切要求以“变法”推动改革，通过调整、完善、修改和制定一系列法规规章，为改革提供重要法规依据和制度保障。

适应了改革以法治为重要目标的新追求。改革的根本目的是完善和发展中国特色社会主义制度，实现国家治理体系和治理能力现代化。国家治理体系和治理能力现代化必然要求法治现代化。因此，法治既是改革总目标的题中之义、基本内容，更是通过改革所要达成的愿景。深化国防和军队改革是中国特色社会主义军事制度自我完善和发展，是为了更好发挥中国特色社会主义军事制度的优势。只有紧紧把握法治现代化这个有力抓手，充分发挥军事立法在制度建构和设计中的重要创造革新作用，从体制层面解决国防和军队建设的根本性问题，才能推动具有我军特色的军事制度不断健全和完善。

准确把握在法治轨道上推动国防和军队改革的原则要求

改革活动必须在宪法法律原则框架下进行。坚持在法治轨道上推动国防和军队改革，首要是坚持法律法规至上、维护宪法法律权威。任何改革决策制定，必须以宪法法律为最高准绳；任何改革实践探索，不得违背宪法法律基本原则和精神。具体而言，就是国防和军队改革必须始终在法治化轨道上进行，以宪法法律之“定”确保改革之“变”的正确方向。在改革中，必须始终遵守党和国家的基本路线、方针、政策，始终坚持党对军队绝对领导的根本原则和制度，始终恪守人民军队的性质、宗旨和本色。

更加注重从法治层面破解深层次矛盾问题。坚持在法治轨道上推动国防和军队改革，要求善于透过现象看本质，抓住改革中的主要矛盾和重大问题，立足从法治层面来求解，着眼强化制度设计来推动。改革领导管理体制、优化军委总部机关职能配置和机构设置、调整改善军兵种比例、建立军官职业化制度等等，无不涉及重大问题、关键领域，系统性、综合性、复杂性很强，迫切需要从根子上、制度上进行系统谋划、顶层设计和综合配套，任何避重就轻、舍本逐末、单兵突进式的改革都将难以取得实效。

充分发挥军事立法对改革的引领推动作用。确认、规范是立法的基本功能，引领、推动是立法的重要使命。军事立法的过程本质上也是创新思想、构建理论、明确举措的过程，军事立法的一项任务就是明确发展之道和治本之策。坚持在法治轨道上推动国防和军队改革，要求通过推动制定前瞻性、引领性的军事立法，以立法决策、适度超前立法为改革决策指明方向，进一步拓展改革视野、提升改革品质，引领改革创新和先行先试。

发扬民主充分维护发挥官兵主体地位作用。官兵是国防和军队建设的主体。要把群众路线和法治思维结合起来，坚持改革为兵，树立官兵为中心的价值导向，注重解决涉及官兵切身利益的矛盾问题；坚持改革靠兵，把依靠官兵参与作为改革基本方式，确保官兵有序参与改革、献策改革，使改革过程变成倾听官兵心声、融汇官兵智慧、赢得官兵支持的过程。

扎实做好在法治轨道上推动国防和军队改革这篇大文章

坚持把改革决策和立法决策有机结合。制度是改革的根本，要更加注重从法规制度层面谋划和设计改革。改革方案研究过程，也应当是立法项目论证过程。改革决策部门应同步考虑法律法规配套问题，军事法制工作部门要积极参与改革方案研究制定，提出法律依据、立法必要性和可行性。凡是改革方案能通过立法来操作的，就通过制定法律法规来实施。要强化立法规划计划，在阶段性立法规划、年度立法计划以及专项立法中，充分贯彻改革目标、突出改革需求、体现改革节奏，做到事关国防和军队改革长远性、全局性、综合性的立法项目提前规划、优先安排，确保推进改革与完善立法协调推进，避免立法滞后导致改革违法；同时，发挥法律法规的强制力，保证改革措施得到全面实施。

加快重点领域立法为改革提供制度保障。改革的重心和关键是调整体制、完善机制，最终要以法的形式来确定和巩固，这就要求紧紧围绕改革任务，抓紧制定出台一批法律法规、修订完善一系列规章制度。要坚持问题导向，牢牢把握能打仗、打胜仗这个聚焦点，紧盯部队建设带有根本性、全局性和长远性的问题聚焦用力，力争在国防和军队改革关键领域、焦点问题和急需项目上取得一批立法成果，确保改革各环节各领域“有法可依”，始终在系统完备、科学规范、运行有效的法治框架和制度体系下进行。没有组织形态现代化，就没有国防和军队现代化。当前的重点是，瞄准军队组织形态现代化这个指向，着眼建立健全一整套适应现代军队建设和作战要求的组织模式、制度安排和运作方式，为推进领导管理体制和联合作战指挥体制改革，优化军队规模结构和力量编成，深化军队人力资源、军费管理、经费物资管理改革，推动军民融合深度发展以及提高部队管理科学化、法治化、标准化、精细化水平等提供强有力的制度支撑和保障。

以严格执法为抓手推进改革措施落实。法治的核心是宪法法律的实施。法治思维和法治方式要求确保法律法规的严格贯彻实施，这就要求通过严格执法、公正司法、官兵守法来确保改革各项措施要求的有效落实。中国特色军事法规体系不断健全完善，为依法改革提供了充分条件。要在改革的丰富实践中，全面推进军事法规制度实施。改革领导者、决策者必须依法办事，在法律法规框架下活动。应避免以个别领导价值判断来代替法律判断，避免以长官决策来代替集体决策，避免以行政命令、文件政策冲击或代替法律有关规定、程序要求和授权。要坚持“职权法定”、权责一致，按照法律法规规定来规范改革者行为，限制改革者权力。坚持“先立后破”，重要改革举措需要法律授权的，应按法律程序先授权后进行；有了改革决策后，要通过立法确认、固化再推进，使改革的过程成为全面贯彻实施法律法规的过程。

构建完善科学规范的改革体制机制。改革是一项十分鲜活的政治活动。决策程序越科学、越民主，改革成功概率越高、成本越低，这就要求在国防和军队改革中充分贯彻法治原则和要求，不断深化对改革规律的探索把握，加紧构建完善一整套科学规范、行之有效的改革领导体制和实施机制。要优化改革机构设置和职能配置，坚持放权与限权相结合，确保改革领导机构合法、高效、有序运转。要坚持领导决策与专家辅助相结合，既发挥好领导小组统揽全局、协调各方的核心作用，又发挥好专家学者建言献策、顾问咨询的辅助作用。要严格改革决策程序，坚持科学议事决策，加大决策公开和信息透明力度，讨论工作、审议方案要畅通渠道，确保各方能够有效表达诉求、积极参与并形成有效监督，通过集思广益、民主集中形成正确改革决策和意见。



国外政府如何支持科技社团开展社会化服务

□ 宋　军

在某些国家，科技社团承担了许多社会化服务，在整合社会资源、弥补社会不足、促进社会和谐等方面发挥了重要作用。其中，政府的支持和培育对科技社团的发展壮大至关重要。当下我国社会正处于变革期，社会上不断涌现出来新情况、新变化和新的服务需求，积极支持科技社团开展社会化服务势在必行。

国外政府支持科技社团开展社会化服务的做法

签署合作治理协议。这是社会组织参与社会治理最有代表性的做法。比如英国政府与社会组织代表全英慈善与社区中心于1998年签订的Compact协议，加拿大政府与社会组织代表第三部门圆桌会议于2001年签署的Accord协议，澳大利亚政府与社会组织代表第三部门负责人于2010年签署的National Compact协议等。

这三个协议的签署都经历了较长的谈判过程（Compact、Accord、National Compact分别是10年、6年和4年），最终自愿达成，并具有很强的前瞻性和指导性。这三个协议都完整规定了政府和社会组织之间的合作治理模式，包括共同价值理念、共同目标、共同原则、各自职责等。

购买服务。政府出钱，将原本由政府直接提供的公共服务事项，通过公开招标或直接拨款等方式，交给有资质的社会组织。比如美国政府购买公共服务的领域主要有行业性公共服务、技术性与中立性公共服务、市政服务、非基础性教育服务、医疗卫生服务及社区公共服务等。据美国霍布金斯大学在42个国家进行的研究表明，科技、教育和社会服务领域的社团组织得到政府的资助尤其显著，占到总收入的47%。

授权委托。政府不出钱，以授权、委托等方式让社会组织提供公共服务，由服务的使用者付费。比如澳大利亚新南威尔士州社会服务委员会受州政府委托，为政府、公众及其他组织提供独立的资讯与建议服务，并向使用者收取费用。

政策引导。政府通过制定相应的法律法规，或与社会组织签订合作协议，实现对社会组织的引导和支持，为其提供公共服务创造条件。比如美国在国家法典501（c）条款中规定，对个人和企业向社会机构提供的捐款免征所得税，同时捐赠者本身也可享受免税待遇，这一规定调动了个人和企业向社会机构捐助的积极性。

国外政府支持科技社团开展社会化服务的启示

目前，我国科技社团开展社会化服务已进入一个转型成长的关键时期，无论是在理论上还是实践上，均远远不能符合创新驱动发展战略和国家治理能力现代化的要求。我国科技社团的社会化服务才刚刚开始，正围绕社会经济发展和政府简政放权需求，努力将职能从原来的单纯服务科技创新为主，扩展到服务经济发展、参与社会治理创新等新领域。在这个过程中，政府和科技社团可从以下几个方面做起。

在政府简政放权中，支持科技社团有序承接政府转移职能。我国科技社团是参与国家治理的重要力量，承接政府转移职能工作是科技社团参与创新社会治理的重要方式。科技社团的优势发挥立足在“水平评价”“战略咨询”“标准研制”等专业性、技术性工作上，既需要支持，也不宜泛化和劳务化。对于科技人才专业水平评价、机构科技水平评价、机构人才培养水平评价、科技项目评价、科技成果评价、标准与规范的制定和管理、科技发展战略咨询等政府部门愿意转、科技社团能够接、条件相对成熟、面向社会的职能，建议政府将其转移给符合条件的科技社团，加强对科技社团的政策指导和工作督促，及时审查并采信工作成果，帮助科技社团提升影响力和公信力。

优化发展环境，强化科技社团开展公共服务的政策保障。科技社团运行经费主要由会员会费、活动收入、政府拨款、社会捐赠等组成。由于现阶段政府转移职能尚未形成一定的机制，配套扶持政策尚不健全，科技社团经营能力普遍不强，经费筹措渠道不畅，特别是在承接政府转移职能工作的过渡期，需要进一步优化筹措资金的制度环境，促进科技社团持续健康发展。建议在科技社团开展科技公共服务工作方面，给予学会科技创新和科技服务业主体同等财政和税收待遇。加强科技社团承接政府转移职能与政府购买服务的协同性，把确定为承接转移职能试点的项目列入政府采购目录，加大政府购买服务的力度，研究政府向学会购买服务的具体办法，落实和完善在转移职能过程中政府向科技社团购买服务机制，解决承接工作任务的资金成本问题。对于应该收费的评价类试点项目，有关政府部门应尽快审批收费许可。需要基金支持的社会力量设奖补试点项目，建议免征接收社会捐赠收入、财政款项的企业所得税。

推动科技社团治理机制改革，持续提升创新和服务能力。由于历史原因，我国科技社团还存在组织培育不足、社会公信力不强、自主发展能力薄弱等问题。按照建立政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制的要求，持续提升科技社团创新和服务能力，持续增强科技社团的学术影响力、会员凝聚力和社会公信力，充分发挥一流科技社团集群的“火车头”作用，在竞争中成为政府转移职能信赖的选择对象。

科技与社会

新概念新法则

法国发布“未来工业”计划

□ 张翼燕

2015年5月18日，法国经济、工业与就业部发布“未来工业”计划，作为“工业新法国”二期计划的核心内容，主要目标是建立更具竞争力的法国工业。

“工业新法国”的初期成效

2013年9月12日，法国公布“工业新法国”计划。由政府提供的各项支持措施，如未来投资计划、公共银行投资、信托、创立竞争力中心等，都已在进行中。

各个项目的实施与进展情况每六个月确认一次。在计划公布周年之际，奥朗德总统认为法国经济已经摆脱了丧失竞争力的“无穷尽螺旋轨道”。经过一年的建设，法国确认了有能力处于世界领先地位的领域：高速列车、未来汽车、电子飞机、创新纺织、生物燃料、未来工厂、互联物体、木材工业等。

一年来，法国在能源转换、交通可持续发展领域已取得众多重要成果。一是法国志在成为地球同步通信卫星电力驱动技术的霸主。最早自2015年起，新一代卫星将开始商业化进程，首次发射预计在2017年实现。二是第一架全电能飞机在2014年4月28日首飞，这种不使用煤油的新型飞机预计将在3年内投入运营。三是每百公里耗油2升的汽车研发工作正在着手进行，预计到2020年实现一部分车型商业化。四是随着电动汽车的发展，充电设施建设项目将使法国成为电力交通行业的领军人物。法国建成了欧洲第一个充电停车场，2014年底已拥有16000个充电点。

“未来工业”计划的概念

伴随着34个新工业计划的实施，2015年5月18日，经济、工业与就业部又公布了未来工业计划，主要目标是建立更为互联互通、更具有竞争力的法国工业。

“未来工业”计划将在“工业新法国”的第二阶段中扮演核心角色，旨在使工业工具更加现代化，并通过数字技术实现经济增长模式转变。未来工业计划提倡在一些优先领域发展工业模式，例如新资源、可持续发展城市、未来交通、未来医药、数据经济、智能物体、数字安全和智能电网。

未来工业依托于未来工厂计划。当今数字技术的发展使得工业和服务之间的隔膜消失，除了要致力于生产工具现代化，还要帮助企业转变经营模式、组织模式、研发模式和商业模式。

“未来工业”计划的五项主要内容

大力提供技术支持。促进企业结构化项目实施，向有潜力的3D打印、物联网、增强现实等新技术企业提供支持，帮助他们在3—5年内成为欧洲乃至世界的领军企业。进度安排上，到2015年9月，将进行未来工业技术项目第一轮招标；2016年1月，未来工业技术平台安装并向工业企业开放，用以测试和实现自动化生产技术和尖端数字技术。

开展企业跟踪服务。各地政府将向中小规模和中等规模企业提供有针对性的个性化诊断服务。同时还会向企业提供财政资助，支持企业的生产能力现代化进程。进度安排上，到2015年底，将向500余家中小企业提供跟踪服务，2016年底达到2000余家；在12个月内（自2015年5月18日起）向企业提供250亿欧元财政补贴，用于生产工具更新。法国投资银行将在两年内向企业提供210亿欧元的借贷。

提高工业从业者技能。对年轻一代进行新兴职业相关培训，这是未来工业获得成功的首要条件。随着人们从业技能的提高，数字技术和自动化技术在工厂应用将增多，这对于工厂在各个领域竞争力提升是不可或缺的，同时会创造更多就业。进度安排上，2015年底前要实施与未来工业相关的第一批培训。

加强欧洲和国际合作。在欧洲和国际层面孕育战略伙伴关系。以德国为重点，就“未来工业”计划在“工业4.0”平台基础上开展合作，通过欧洲投资计划范畴内的共同项目实现目标。进度安排上，到2015年秋，发布法德合作平台“工业4.0”；2016年2月，公布法国未来工业标准化战略。

推动未来工业。动员所有利益攸关者，宣传未来工业项目，主要推动措施包括：到2016年底，启动至少15个未来工业的窗口项目；在法国商务投资署的支持下，汇集所有企业，创建未来工业统一形象；在巴黎组织一项具有国际影响力的未来工业活动（参照德国汉诺瓦博览会模式）。进度安排上，到2015年7月，公布一批正在进行的创新性试验项目，实现企业间优秀经验共享并促进共同交流；2015年12月，官方公布法国未来工业的统一标识，全方位开展宣传工作；2016年夏，在巴黎举办一场未来工业的大型活动。