

外商投资国家安全法治体系 建立完善的

□ 冯玉军

发展是安全的基础和目的，安全是发展的条件和保障。改革开放40多年来，我国通过创造更有吸引力的外商投资环境，极大促进了社会经济发展，推动了全球化和世界经济的融合，深化了国际分工和全球价值链重塑。但在吸引外商投资促进本国经济发展的同时，维护国家经济安全也是十分重要的问题。外商投资不仅涉及国内法，同时涉及国际规则和世界主流导向。

当前，我国在外商投资国家安全

方面的法律主要包括：一是反垄断法。该法第31条规定：“对外资并购境内企业或者以其他方式参与经营者集中，涉及国家安全的，除依照本法规定进行经营者集中审查外，还应当按照国家有关规定进行国家安全审查。”二是国家安全法。该法第19条规定：“国家维护国家基本经济制度和社会主义市场经济秩序，健全预防和化解经济安全风险的制度机制，保障关系国民经济命脉的重要行业和关键领域、重点产业、重大基础设施和重大建设项目以及其他重大经济利益安全。”第59条规定：“国家建立国家安全审查和监管的制度和机制，对影响或者可能影响国家安全的外商投资、特定物项和关键技术、网络信息技术产品和服务、涉及国家安全事项的建设项项目，以及其他重大事项和活动，进行国家安全审查，有效预防和化解国家安全风险。”三是外商投资法。该法第35条规定：“国家建立外商投资安全审查制度，对影响或者可能影响国家安全的外商投资进行安全审查。”“依法作出的安全审查决定为最终决定。”

在这些法律文件及其规定中，外商投资法中规定的“安全审查”只是一般性原则规定，制度比较粗疏，缺乏法律规范的系统性和可执行性，也缺乏公平、公开、透明的公认原则。反垄断法等法律文件出台较早，法条规定简单，规范内容不明确，难以把握，随意性较大，可能造成执法混乱。总之，外商投资国家安全法治的相关规定散见于各个法律，导致外资进入存在规则不清楚的地方，可能让有关市场主体望而却步，达到引进外资的初衷和目的存在困难。

从全球视野看，外商投资国家安全审查内容，采用政府规章的形式进行政策性、一般性原则的规定，并不是现代世界发展主流，不能更好地吸收外资。我国亟须健全和完善外商投资国家安全法治体系，对审查制度、审查主体、审查程序、调查程序、决定程序、审查原则、审查方向、审查要素、审查监督等予以系统化、规范化。

因此，我们应当加强和细化外商投资国家安全审查的法治化功能。综观世界，市场经济化程度较高，法治化程度较高的国家，其外商投资国家安全法治也很健全，外资进入量大质优。进一步完善外商投资国家安全法律制度，既可依法排斥危害国家安全的外商投资进入，又可依法防止国家安全泛化、充分吸收优质外商投资。世界大多数国家外商投资国家安全保障，都是通过立法运用法治化机制，发挥外商投资国

家安全法律制度平衡器的作用。周密、系统的法律规制，公正、严格的执法，是国家安全风险理性防控的可靠方式和途径。

一般来讲，外商投资包括外商外资并购投资和外商绿地投资两种。外商绿地投资又称新建投资，是指跨国公司等投资主体在东道国境内且依东道国法律设置的部分或全部资产所有权归外国投资者所有的企业，因新建需从破土动工到建成运转的周期较长，又有事前的产业政策准入关口，涉及国家安全问题可能性较小；外商外资并购投资则比较常见且敏感、往往直接或间接地涉及国家安全问题。对此，完善外商投资国家安全法治体系，要关注以下内容。

立法形式方面，可采取专项立法或专章设计。一是适时出台专门的外商投资国家安全法，系统规范调整外商投资国家安全。二是在现行外商投资法中专设“国家安全审查”一章，聚焦施行更加公开、透明、开放的外资政策，让外国投资者更加了解中国外资法律及国家安全审查政策，以增强外国投资者在中国进行投资的信心，促进中国社会经济的发展。实现既确保国家安全，又避免国家安全泛化的问题。

审查主体方面，采取组合式，成立外商投资国家安全委员会。集中力量，进行组合审查，有助于对外商投资中的国家安全问题进行准确科学的判断。可由外交部、国防部、工业和信息化部、公安部、财政部、国家发展和改革委员会等机构组成外商投资国家安全委员会，就外商投资中国并购企业在国家安全方面产生的影响，一同开展组合式审查。

审查原则和审查程序方面，聚焦国家安全这一基本原则。在其他法律机制和途径不能消除国家安全问题时，启动国家安全审查。国家安全的审查程序、调查程序、决定程序，以及与之相关联的诉讼程序，均依靠细密的法律规予以周密规定。

审查的监督方面，外商投资国家安全委员会应每年就外商投资并购交易项目进行国家安全审查后，向全国人大常委会作出报告并接受其监督；全国人大常委会审查特定行政部门的行政行为，是否遵守外商投资法、国家安全法、对外开放政策以及自由贸易协定目标的规定。



■ 王丽华

《中华人民共和国湿地保护法》（以下简称“湿地保护法”）已于2021年12月24日十三届全国人大常委会第三十二次会议表决通过，自今年6月1日起施行。这是我国首部专门保护湿地的法律，标志着我国湿地保护走向法治化。

湿地，这一有着“地球之肾”称号的特殊生态系统，与森林、海洋并称为全球三大生态系统，具有多种生态功能，在涵养水源、调节气候、改善环境、维护生态平衡和生物多样性等方面发挥着重要作用，是极其珍贵的自然资源。

我国一向重视对湿地的保护，针对湿地保护的政策手段不断丰富和提升。我国政府于1992年加入《湿地公约》，随后将“湿地保护与合理利用”纳入《中国21世纪议程》重点任务。国务院先后多次印发湿地保护文件，多个部门规章和地方法规也将湿地保护纳入其中，为湿地保护实践和立法积累了经验。2014年，环境保护法修订时，将“湿地”作为环境的一部分，明确列为法律保护对象。同年，原国家林业局出台了首个湿地保护国家级专门规定——《湿地保护管理规定》。2015年，中共中央、国务院发布的《关于加快推进生态文明建设的意见》确立了湿地8亿亩红线，将湿地保护修复上升为生态文明建设的重要议题。此外，水污染防治法、森林法、环境保护法和海洋环境保护法等多部法律当中均涉及湿地保护的内容。

开启了湿地保护法治化的新起点。我国湿地分布范围广，类型较多，但是，伴随经济和城市化快速发展，湿地资源遭受非法侵占、围垦、污染、过度利用等问题依旧突出，湿地保护修复任务艰巨。其中，法制保障缺位，尤其是没有专门法为湿地保护与修复提供法治化约束，一直是我国生态立法的短板。法律中涉及湿地保护的内容分散，湿地法律概念模糊不清，且现有规定主要侧重于单一要素或单一功能的保护，缺乏对湿地生态空

间、湿地要素生态功能的保护和湿地生态系统的统筹管理。出台专门法律保护湿地，势在必行。2018年，十三届全国人大常委会将湿地保护立法列入立法规划，将湿地保护上升为国家意志。历时3年多，湿地保护法得以面世。该法从湿地生态系统的整体性出发，坚持保护优先、严格管理、系统治理、科学修复、合理利用的基本原则，建立了完整的湿地保护法律制度体系，以加强湿地保护，维护湿地生态功能及生物多样性，保障生态安全，促进生态文明建设为立法目的。

确立了湿地保护的科学基础和管理体制。对于湿地的定义，过去一直没有定论。湿地保护法结合维护生态安全的实践，创新性界定了“湿地”这个概念，将湿地定义为“具有显著生态功能的自然或者人工的、常年或者季节性积水地带、水域，包括低潮时水深不超过六米的海域，但是水田以及用于养殖的人工的水域和滩涂除外”。这个定义与《湿地公约》衔接，与地方实践一致，合理界定了湿地保护的范。国家要求湿地保护由政府主导，鼓励社会各界积极参与。该法确立了统一的湿地保护管理体制，划定了各级人民政府各有关主管部门的管理事权，结束了过去各类湿地管理“九龙治水”的长期困扰。考虑到湿地保护管理的历史延续性，规定湿地资源监督管理仍然由林业草原主管部门负责，自然资源、水行政、住房和城乡建设、生态环境和农业农村等有关主管部门承担相应的湿地保护、修复和管理等职责。同时，由林业草原主管部门牵头，建立部门间沟通协作和信息共享机制，兼顾湿地保护的统一管理和协同合作。

搭建起湿地保护管理制度的“四梁八柱”。湿地保护法突出规划引领和制度约束作用，从湿地资源管理、湿地保护与利用、湿地修复、监督检查和法律责任等方面作出了具体规定。一是在湿地资源管理制度总体安排上，提出国家建立

湿地资源调查评价、湿地总量控制和分级管理、湿地保护标准和规划制定等制度，按照重要程度制定湿地名录，严格控制建设项目占用湿地，对湿地实施动态监测评估与预警。二是在湿地保护与利用方面，坚持生态优先、绿色发展的方向，预防和控制人为活动对湿地的不利影响，明确禁止各种破坏行为，建立湿地生态保护补偿制度，以保障湿地生态功能和湿地永续利用，使得湿地保护与自然资源管理和生态环境保护贯通为一体。三是在湿地修复方面，坚持自然恢复为主、自然恢复和人工修复相结合的原则，对县级以上人民政府湿地修复工作的对象、内容、程序、方式和措施等进行详细规定，具有很强的操作性。四是在监督检查方面，针对监管的薄弱环节，要求县级以上人民政府各有关主管部门依法履行监督检查职责，国家实行湿地保护目标责任制，将湿地保护纳入地方人民政府综合绩效评价和领导干部自然资源资产离任审计，强化了湿地保护责任落实。五是在法律责任方面，最显著的特点是加大对破坏湿地行为的处罚力度，赋予县级以上林业草原等有关主管部门湿地保护执法权，明确了违法主体破坏湿地的法律责任，体现了国家依法保护湿地的决心。

湿地保护事业发展离不开多方面的支持与时间的验证。湿地保护法实施后，一方面，立法机关要根据实际情况，及时出台相应的法律解释，将法律中原则性较强的内容进行细化，完善相配套的法律制度；另一方面，为了适应湿地生态系统的整体性、综合性、系统性保护要求，执法、司法和其他相关部门要各司其职、通力合作，履行好各项法定职责。



（上接1版头条）

把握好稳增长这件最紧要的事。办好湖南的事，必须把坚持稳字当头、稳中求进作为今年最紧要的事，作为做好各项工作的总要求。坚持以“稳”为前提，即稳投资，适度超前开展基础设施投资，深入开展产业项目建设年活动；稳生产要素，完善周转地、标准地、弹性地政策，引导新增信贷资金流向制造业、中小微企业，全力抓好煤、电、油、气、运调度；稳产业链供应链，全面实施“链长制”，推进工程机械、轨道交通装备、中小航空发动机等重点领域全球配置资源，推动上下游企业共同延链补链强链；稳市场主体，加大政策落实力度，开展“纾困增效”专项行动，完善社会信用体系，努力实现“放水养鱼”“水多鱼多”良性循环。坚持以“进”为关键，即在转型升级上，精耕细作“3+3+2”优势产业集群，大力培育新兴优势产业链，实施关键核心技术攻关，加快发展数字经济；在提质增效上，持续降低非税收入占比，深入开展财源建设工程，更好支持基层保基本民生、保工资、保运转；在区域协调上，实施强省会战略，引领带动长株潭都市圈发展，加快岳阳、衡阳省域副中心城市建设步伐，增强湘南、湘西地区综合承载能力，切实以“稳”保障“进”，以“进”支撑“稳”，实现“稳”和“进”相得益彰。

落实好打造“三个高地”这件最关键的事。

“三个高地”是习近平总书记为湖南擘画的宏伟蓝图，我们要深刻领会、把握要义，细化路径、实化举措，着力解决好打造“三个高地”的“路和桥”问题，集中精力抓实企业、产业、产业链、产业生态“四个着力点”，抢占产业、技术、人才、平台“四个制高点”，突出供需两端发力、有效市场和有为政府结合、“一带一路”和自贸试验区带动、市场化法治化国际化营商环境构建“四个关键点”，重点抓好“三大支撑八项重点”。

推动好实现共同富裕这件最

关心的事。加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，在高质量发展中促进共同富裕。强化就业优先导向。抓好高校毕业生、退役军人、农民工、困难人员等群体就业，打造“创响三湘”品牌。办好人民满意教育。推动学前教育优质普惠、义务教育优质均衡和城乡一体化发展，推进高校新一轮“双一流”建设和职业教育产教融合，落实“双减”政策。深化健康湖南建设。改革完善疾病预防控制体系，加快国家区域医疗中心建设，深化医保支付方式改革，加快发展大健康产业。健全社会保障体系。提高城乡居民医保财政补助标准，健全重大疾病医疗保险和救助制度，强化低收入家庭救助帮扶，加强特困人员救助供养，提高困难群众最低生活保障水平。

（上接1版二条）

坚持实践实干实效,解决好“树什么样的政绩”的问题

习近平总书记强调，业绩都是干出来的，真干才能真出业绩、出真业绩。面对新形势新任务，党员干部必须正确把握实干实绩实效导向，以真抓实干的实际行动干出一番实打实的业绩。

坚持对党忠诚、政治过硬。最根本的是坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”，这是检验干部忠诚度的“试金石”，也是干工作、出业绩必须坚守的政治方向。坚定政治站位，心怀“国之大者”，积极主动同习近平总书记重要指示要求对标对表。坚持在大局下行动，自觉把本地区本部门工作放到党和国家事业发展全局中来谋划推进，做到既为一域争光，又为全局添彩。善于创造性开展工作，把中央精神和具体实际结合起来，有针对性提出研究问题、开展工作的具体措施。

坚持为民造福、群众满意。“金杯银杯不如老百姓的口碑，金奖银奖不如老百姓的夸奖”，做好工作、干出政绩，需要悟透以人民为中心的发展思想，把人民至上理念内化于心、外化于行。做到以百姓心为心，想问题、作决策、办事情，先想一想群众在想什么、盼什么、愁什么，考虑群众的感受，尊重群众的意愿。主动培养与群众的感情，锻炼做群众工作的能力，能够坐在老百姓的炕头，蹲在老百姓的地头，讲老百姓听得懂的

话。善于和群众一起工作，积极争取群众的理解、支持、参与，做群众愿意跟着跑的“火车头”。

坚持推动高质量发展。新发展理念是把握新发展阶段、构建新发展格局的行动指南，也是检验干部政绩是否符合时代要求的重要标尺。完整、准确、全面贯彻新发展理念，坚持一切从实际出发，发挥本地区资源禀赋、产业基础等比较优势，因地制宜明确发展思路，探索富有特色的高质量发展路子。统筹发展和安全，统筹疫情防控和经济社会发展，多做防患于未然的工作，守牢粮食安全、能源安全、产业链供应链安全、金融安全、安全生产、生态环境安全等“一排底线”。

坚持功在当下、利在长远。正确处理显绩和潜绩的关系，涵养“功成不必在我”的境界格局和“功成必定有我”的责任担当。保持敢于担当、奋发有为的精神状态，把心放在工作上、把工作放在心上，扎扎实实做好自己担负的每一项任务，做到我的岗位我负责、我在岗位请放心。坚持求真务实、久久为功，认真思考“在任上能干什么、为将来能留下什么”，做好“瞻前”“顾后”的工作，把手中的接力棒传递好。

坚持管党治党、为党兴党。牢固树立抓好党建就是最大政绩的理念，把管党治党责任落实得好不好，作为衡量党员领导干部履职尽责情况的关键一条，教育引导领导干部扛起主责、抓好主业、当好主角，坚持严的主基调不动摇，推动全面从严治党向纵深推进。突出问题导向，认真查找影响和制约本地本部门党建工作的突出问题、关键环节和深层次原因，细

化工作措施，把每条战线、每个领域、每个环节的党建工作抓具体抓深入，提升党建工作整体水平。

自觉加强修养锻炼,解决好“怎样树好政绩”的问题

树立正确政绩观，不是一蹴而就、一劳永逸的，而是终身课题。党员干部要持续强化自我修炼，提高综合素质和实践能力，以过硬本领创出新业绩、作出新贡献。

砥砺坚强党性。树立和践行正确政绩观，起决定性作用的是党性。必须深学细悟习近平新时代中国特色社会主义思想习惯，修好共产党人的“心学”。学出对党忠诚，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力。学出坚定信念，自觉把人生理想融入到党和人民事业之中，把为人民幸福而奋斗作为自己最大的幸福。学出自觉行动，不折不扣把习近平总书记重要指示要求和党中央各项决策部署落到实处。

锤炼过硬作风。主动运用党的历史经验砥砺前行，更好地激发建功新时代的精气神。坚持实事求是的思想路线，练好调查研究基本功，使思路措施符合客观实际。走好新时代党的群众路线，深入研究和把握新形势下群众工作的特点和规律，做到哪里有什么群众需要、就在哪里创造业绩。发扬斗争精神，在机遇面前主动出击，在困难面前迎难而上，在风险面前积极应对，始终掌握工作主动。

增强能力本领。坚持知行合一、

学做结合，依靠实践长才干、出业绩。提升专业能力，坚持缺什么补什么，有针对性丰富知识储备，增强专业素质，克服“本领恐慌”“能力不足”。提升实战能力，坚持干一行、学一行、懂一行、专一行、爱一行，真正成为行家里手。提升抓落实能力，倡树“严真细实快”工作作风，倡导“马上就办、干就干好”的理念，确保事事有声、件件落地。

把握策略方法。注重把战略的坚定性和策略的灵活性结合起来，不断提高工作质效。处理好主观与客观的关系，遵循事物发展规律，不但看干了什么，更看干得怎么样，防止形式主义、官僚主义。处理好系统与精准的关系，做到谋划时能够统揽大局、操作中能够细致精准，以绣花功夫把各项工作做扎实、做到位。处理好做好与讲好的关系，既当指挥员、战斗员，把工作做出色；又当宣传员、引导员，把工作讲精彩，调动方方面面的积极性。

严守纪律底线。正确看待和使用手中的权力，做到清白做人、干净做事、坦荡为官。坚持公正用权，清醒认识权力姓公不姓私，心怀如临深渊、如履薄冰的谨慎。坚持依法用权，善于运用法治思维和法治方式谋事干事，习惯在被约束的环境中工作和生活。坚持为民用权，强化权为民所赋的意识，始终把权力用在为民办事、为民造福上。坚持廉洁用权，牢记清廉是福、贪欲是祸的道理，明白什么事能做、什么事不能做，以内无妄思保证外无妄动。

〔作者系山东省委常委、组织部部长，省委党校（行政学院）校（院）长〕