

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊
2015年7月1日出版
第13期 总第385期

全国人大常委会机关刊物



本期策划

人大之“问”推动职业教育加快发展

ISSN 1671-542X



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



①	
②	③
④	

- ① 6月24日，十二届全国人大常委会第十五次会议在北京人民大会堂开幕。张德江委员长主持会议。摄影/饶爱民
- ② 6月25日，十二届全国人大常委会第十五次会议举行分组会议，审议关于实行宪法宣誓制度的决定草案，审议关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼改革试点工作的决定草案。张德江委员长参加审议。摄影/谢环驰
- ③ 6月29日，十二届全国人大常委会第十五次会议举行第三次全体会议。全国人大常委会委员长张德江向全国人大常委会报告全国人大常委会执法检查组关于检查职业教育法实施情况。此次执法检查是职业教育法施行19年来全国人大常委会第一次就该法开展执法检查，张德江委员长亲自担任执法检查组组长带队赴地方检查，并向常委会会议作执法检查报告。摄影/杜洋
- ④ 7月1日，十二届全国人大常委会第十五次会议在北京人民大会堂闭幕。这是常委会组成人员进行表决。摄影/饶爱民

新常态下新节奏

会期长、任务重、亮点多、关注度高,这是十二届全国人大常委会第十五次会议给人们的印象。很显然,在进入第三个年头、五年任期已近半程之际,本届全国人大常委会的各项工作正以全新的节奏驶入快车道。

从委员长首次担任执法检查组组长、首次主持执法检查组第一次和第二次全体会议、首次带队赴地方开展执法检查、首次代表执法检查组作执法检查报告,再到委员长亲自主持专题询问,这种前所未有的力度,使职业教育执法检查成为人大监督的一个新的标杆。人们期望此番人大之“问”,不仅在法治轨道上促进现代职业教育事业加快发展,同时,也推动人大监督工作迈出新步伐,再上新台阶。

宪法兴,则国家兴;宪法强,则国家强。宪法的权威性既需要在法治实践中具体化,也需要在人们的精神世界中神圣化。通过宣誓这种仪式,宪法的权威性能够更好地外化于形、内化于心。正因为如此,实行宪法宣誓制度,使每一个公民个体、每一位国家公职人员对宪法的虔诚与尊崇,成为一种国家行为,这有助于弘扬宪法精神、增强宪法观念、培养宪法意识、普及宪法知识、塑造宪法文化,从而使宪法从“纸面”走向社会,从制度文本成为一种生活习惯和行为准则。

维护国家安全,是中国特色社会主义建设事业顺利推进的重要保障,是实现国家长治久安和中华民族伟大复兴的基本前提。国家安全法的制定与实施,对于维护国家安全,保护人民根本利益,协调推进“四个全面”战略布局,保证党和国家长治久安,具有重大而深远的意义。而网络安全法草案提请审议,则预示着最高国家权力机关把网络空间也同样作为维护国家安全的主战场。

面对日渐猖獗的拐卖儿童犯罪,刑法如何弥补“打拐”盲点?资助恐怖活动培训的行为是否为犯罪?行贿

罪如何科学量刑?如何惩治超载超速和“医闹”等行为……由于提请十二届全国人大常委会第十五次会议审议的刑法修正案(九)草案二审稿对一些社会热点问题作出了积极回应,因此引起了社会各方的普遍关注,围绕相关的话题,在会场内外形成两个舆论场。

从“APEC蓝”到“北京蓝”,再到雾霾的频频来袭。蓝天有时离我们很近,有时又离我们很远。这种失而复得和得而复失的循环往复,实际是在提醒我们,整治大气污染,虽然前景可期,但这注定是一场艰苦的拉锯战。所幸,此次大气污染防治法的再度修改,以及国务院为这部法律的实施所表现出的巨大诚意,让我们对打赢蓝天保卫战有了充足的底气。

看好国家的钱袋子,让政府花好百姓的每一分钱,是各级人大的一项重要职责。因此,预决算监督和审计监督在百姓心中具有很强的“存在感”。它往往能让人们清晰地看出人大监督的“成色”,真切地感受到人大监督的“硬度”。可以毫不夸张地说,预决算监督和审计监督已成为人大监督的一张耀眼的名片,成为每年六月份全国人大常委会会议的一个重头戏。

当前,我国工业增长正面临着下行压力和深层次结构性矛盾,同时,新一轮信息技术革命和产业变革的兴起又为工业的转型升级带来新的机遇。如何加快推进两化深度融合,激活并释放新的经济增长潜力,推动中国从“制造大国”向“制造强国”迈进,迫在眉睫。面对举国关切,全国人大常委会将监督的目光锁定在这一经济发展新常态中的关键问题,听取和审议了国务院关于信息化建设及推动信息化和工业化深度融合工作情况的专项报告,督促各级政府部门履职尽责,确保中央决策部署落地生根、取得实效。

汪阳民



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

2015 年第 13 期
7 月 1 日出版
总第 385 期

总 编 汪铁民
副 总 编 徐 燕 金果林 马增科
本期执行主编 金果林
责 任 编 辑 张宝山
美 术 编 辑 刘 磊

总 编 室 010-63098140
编 辑 部 010-83084071
010-63097425
010-83084429
010-83084312 (传真)
邮箱: zgrdzz@npc.gov.cn
zgrdzz@163.com (投稿)

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

印 刷 北京中科印刷有限公司

定 价 6.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 0188 号

| 总编絮语 |

01 新常态下新节奏

| 特 稿 |

04 不断提高人大工作整体水平
——张德江委员长在十二届全国人大常委会第十五次会议闭幕会上的讲话

| 本期策划 |

12 人大之“问”推动职业教育加快发展
15 人大监督工作的新“标本”
16 “尚技重工”——职业教育法实施取得可喜成绩
18 委员“支招”，且看“蓝领”如何变“金领”
22 期待更多“大国工匠”
——全国人大常委会专题询问职业教育法实施情况侧记

| 报 道 |

热点关注 25 决算监督中的新起点和新期待
29 审计监督：呼唤制度跟进
立法经纬 32 刑九草案二审的罪罚之辩
35 大气环境质量标准的制定应当科学合理
36 我国拟制定网络安全法
监督纵横 37 大气污染 社会共治
40 把握“弯道超车”新机遇
——《国务院关于信息化建设及推动信息化和工业化深度融合发展工作情况的报告》审议纪实

| 言 论 |

访 谈 42 深化两化融合，实现“中国制造”的历史跨越
——访工业和信息化部部长苗圩
主任笔谈 45 强化审议意见的监督实效
46 新常态下新作为



6月30日上午,十二届全国人大常委会第十五次会议在人民大会堂举行联组会议,结合审议全国人大常委会执法检查组关于检查职业教育法实施情况的报告进行专题询问。全国人大常委会委员长张德江主持会议。摄影/马增科

| 地 方 |

- 贵 州 47 生态引领 立法为先
——生态文明贵阳国际论坛2015 年年会
“绿色化与立法保障”分论坛侧记
- 辽 宁 49 面对雾霾,人大打出“组合拳”
——辽宁省人大常委会强力推进
大气污染防治工作

| 资 讯 |

- 08 要闻 10 审议同期声
11 热词 11 数字

封面图片说明:6月30日上午,十二届全国人大常委会第十五次会议在人民大会堂举行联组会议,结合审议全国人大常委会执法检查组关于检查职业教育法实施情况的报告进行专题询问。左图为全国人大常委会委员吕薇提出询问。右图为国务院副总理刘延东到会应询。摄影/马增科 刘磊

| 人 物 |

- 寻 访 51 抗战那些年
——访百岁老人焦若愚



| 泛 读 |

- 往 事 53 “委员长”名称是怎么来的?
看 世 界 54 哈萨克斯坦议会简介(一)





不断提高人大工作整体水平

——张德江委员长在十二届全国人大常委会第十五次会议闭幕会上的讲话

(2015年7月1日)



7月1日，十二届全国人大常委会第十五次会议在北京人民大会堂闭幕。在会议完成各项表决事项后，张德江委员长发表讲话。
摄影 / 杜洋

各位委员、各位同志：

本次常委会会议的议程多、任务重，共审议6件法律和有关法律问题的决定草案，通过了其中的3件；听取审议了4个专项报告、1个执法检查报告和1个出访报告，通过了1个决议；批准了3件国际条约；还决定了人事任免等其他事项。在大家的共同努力下，顺利完成了各项预定任务。

国家安全法是国家安全领域的综合性、全局性、基础性法律，在构建国家安全法律制度体系中起着统领作用。常委会贯彻党中央关于加快国家安全法治建设的总体部署，把制定国家安全法摆在突出位置，经过广泛听取意见、反复研究论证和认真修改完善，在本次会议上审议通过了这部重要法律。新制定的国家安全法，深入贯彻总体国家安全观，坚持从我国国情和实际出发，科学界定国家安全的内涵，确立了中国共产党对国家安全的领导和集中统一、高效权威的国家安全领导体制，明确了维护国家安全的基本原则和各项任务，健全了有关国家机构维护国家安全的职责、国家安全制度和保障措施，规定了公民、组织维护国家安全的义务和权利等，为加快构建国家安全体系、走中国特色国家安全道路夯实了法律基础。国家安全法的制定与实施，对于维护国家安全，保护人民根本利益，协调推进“四个全面”战

略布局，保证党和国家长治久安，具有重大而深远的意义。

树立宪法意识、恪守宪法原则、弘扬宪法精神、履行宪法使命，是对国家工作人员的基本要求。贯彻落实党的十八届四中全会精神，本次会议审议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于实行宪法宣誓制度的决定》，自2016年1月1日起施行。这个《决定》以国家立法的形式，建立了我国的宪法宣誓制度，明确了宪法宣誓的适用范围、誓词内容、组织方式、基本规程等。这对于激励和教育国家工作人员忠于宪法、遵守宪法、维护宪法，彰显宪法权威，推动宪法实施，具有十分重要的作用。按照《决定》的有关规定，负责组织宣誓仪式的机关，可以根据本决定并结合实际情况，对宣誓的具体事项作出规定；地方各级有关人员宣誓的具体组织办法由省、自治区、直辖市人大常委会参照本决定制定，报全国人大常委会备案。有关方面要抓紧制定具体办法，认真做好相关准备工作和规范工作，确保宪法宣誓制度依法顺利实施。

本次会议审议通过了关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定，确定在13个省、自治区、直辖市开展试点工作。这是本届全国人大常委会按照“凡属重大改革都要于法有据”的要求，在依法有序推进司法体制改革工作方面作出的又一个授权决

定,为探索建立检察机关提起公益诉讼制度提供了必要的法律依据和支持。有关方面要加强对试点工作的组织指导和监督检查,认真总结实践经验,积极探索、稳妥推进,及时就试点情况向全国人大常委会作出报告。

网络安全关系到国家安全和发展的,关系到人民群众的切身利益。当前我国网络安全形势严峻,各种网络入侵、攻击、窃密、侵权行为屡屡发生,严重危害国家安全、社会公共利益和公民人身财产安全。党的十八大以来,党中央对加强国家网络安全工作作出重要部署。党的十八届三中、四中全会明确提出,加强互联网领域立法,完善网络安全保护方面的法律法规,确保国家网络和信息安全。广大人民群众强烈要求依法加强网络空间治理,本届以来就有778人次全国人大代表先后提出25件议案,要求加快网络安全、信息保护方面立法。适应新形势新要求,常委会把制定网络安全法列入立法规划,组织专门工作班子,抓紧研究起草,在深入调研的基础上形成网络安全法草案,本次会议对草案进行了初次审议,常委会组成人员和列席会议的同志提出了许多好的意见建议。下一步,法律委员会、法制工作委员会会同有关方面抓紧工作,广泛征求意见,认真研究本次会议上大家提出的意见建议和各方面提出的意见建议,加强立法论证和评估,进一步修改完善草案内容。同时,还要做好舆论引导工作,为法律审议和出台营造良好的社会氛围。

加强预算决算审查监督,是人大监督工作的重要任务。本次会议听取审议了国务院关于2014年中央决算的报告和关于2014年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告,审查批准了2014年中央决算。常委会组成人员普遍认为,国务院及其有关部门认真贯彻落实中央精神和十二届全国人大二次会议有关决议要求,继续实施积极的财政政策,财政收入稳定增长,重点支出得到保障,财税改革有序推进,2014年中央预

算执行情况是好的。审计机关依法开展审计监督,工作深入扎实细致,查出了决算编制、预算执行、转移支付、重点专项资金管理使用等方面存在的突出问题,提出了加强和改进财政管理的意见。常委会组成人员赞成财政经济委员会提出的关于2014年中央决算审查结果的报告,希望国务院及其有关部门认真贯彻实施修改后的预算法,深化财税体制改革,完善预决算管理制度,推进财政资金统筹使用,提高财政资金使用绩效,加强地方政府性债务管理。这里需要一提的是,按照今年的常委会监督工作计划,今年12月的常委会会议将听取审议国务院关于审计查出突出问题整改情况的报告,并就此开展专题询问。请国务院责成有关方面按照审计工作报告和本次常委会会议精神,切实加强整改,注重完善制度,进一步规范财政管理工作,以实际行动维护法律的权威性,维护人大监督、审计监督的严肃性。

大气污染防治是近年来社会关注的一个突出问题。常委会加强了相关监督工作和立法工作,积极回应社会关切。2014年,常委会开展了大气污染防治法执法检查,提出了实施法律、改进工作的意见建议。为加强跟踪监督,本次会议听取审议了国务院关于研究处理大气污染防治法执法检查报告及审议意见情况的反馈报告。这是常委会持续关注大气污染防治工作进展的具体体现,也是常委会完善监督工作方式、增强监督实效的一次新尝试。本次会议还对大气污染防治法修订草案进行了第二次审议,目的是要积极推进大气污染防治法律制度的完善健全。我们要把人大监督工作和立法工作有机结合起来,坚持问题导向,总结实践经验,在加强监督工作的同时认真审视法律、完善法律,努力增强人大工作的系统性、针对性和实效性。

本次会议听取审议了国务院关于信息化建设及推动信息化和工业化深度融合工作情况的报告。常委会组成人员充分肯定我国信息化建设取得的显

著成就。同时强调,我国信息化建设还存在自主创新不足、核心技术受制于人、城乡区域发展不平衡等问题,信息化“赶超”和工业化“补课”的任务并存,“两化融合”任重道远。大家指出,没有信息化就没有现代化。各级政府及有关部门要认真贯彻落实中央决策部署,加快推进信息化建设和“两化融合”,推动我国产业转型升级,塑造国际竞争新优势,努力把我国建设成为网络强国。一要加强顶层设计,明确信息技术发展战略,充分发挥企业在“两化融合”中的主体作用和政府的方向引导、政策支持、科学统筹作用。二要加快自主创新,深入推进基础性关键技术攻关和自主创新体系建设,提升网络安全保障水平。要强化信息公共服务,完善网络基础设施建设,加快信息科技成果转化应用,不断壮大信息技术人才队伍,切实做好信息化和工业化深度融合这篇大文章。

检查职业教育法实施情况,是今年全国人大常委会执法检查工作的开篇之作,也是这部法律颁布实施19年来的第一次执法检查。在本次会议上,我代表执法检查组向常委会报告了执法检查情况。常委会组成人员积极评价执法检查组的工作,普遍赞成执法检查报告。会议还结合审议进行了专题询问,国务院副总理刘延东同志率有关部门负责同志到会听取意见、回答询问。常委会组成人员在充分肯定实施职业教育法取得可喜成绩的同时,查找了法律实施中存在的问题和不足,提出了许多改进工作、健全机制、完善法律的意见建议。大家强调,发展职业教育是一件利国利民、功在当代、利在千秋的大事。当前,我国职业教育进入了一个加快发展、大有可为的关键时期。各地方各部门要认真贯彻中央关于发展现代职业教育的部署要求,继续深入实施职业教育法,加快构建现代职业教育体系,努力走出一条中国特色职业教育发展之路。一要切实转变观念,从思想上行动上真正重视职业教育,在全社会形成崇尚劳动、崇尚技能、崇尚贡献的



7月1日，十二届全国人大常委会第十五次会议在北京闭幕，张德江委员长主持会议。摄影 / 杜洋

良好氛围。二要遵循职业教育规律，面向市场和社会需要办学，把就业率作为检验办学质量、提高办学水平的重要指标。积极引导受教育者立志追求人无我有、人有我优、技高一筹的境界，学到真本领，用勤劳和智慧创造美好人生。三要科学规划职业教育布局结构，统筹发展各级各类职业教育，合理引导普通高校向应用技术型高校转型。四要加大投入力度，健全投入机制，提高职业教育经费保障水平，大力支持西部地区、民族地区和农村地区职业教育发展。五要调动行业企业参与和支持职业教育发展的积极性，促进产教深度融合、校企共同育人。

会议期间，常委会组成人员和列席会议的同志对有关法律草案提出的意见和建议，请法律委员会会同有关方面认真研究，进一步修改完善相关法律草案，依法提请以后的常委会会议审议；对有

关报告提出的意见和建议，请常委会办公厅汇总整理成《审议意见》，送“一府两院”及有关部门研究改进工作参考。

各位委员、各位同志，日前，中共中央转发了《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》，这是新形势下党中央加强人大工作特别是县乡人大工作、推进社会主义民主法治建设的重要举措。县级人大及其常委会和乡镇人大是基层国家权力机关，是我国地方国家政权的重要基础；县乡两级人大代表由选民直接选举产生，占我国五级人大代表总数的95%，是党和国家联系广大人民群众的重要桥梁。加强县乡人大工作和建设，充分发挥基层国家权力机关和人大代表作用，巩固党的执政基础，加强基层国家政权建设，是坚持和完善人民代表大会制度、做好新形势下人大工作的重要任务。各级人大及其常委会组成人员要认

真学习《若干意见》，深刻认识加强县乡人大工作和建设的重要意义，切实把思想统一到中央精神上来；认真贯彻落实《若干意见》提出的加强县乡人大工作和建设的各项举措，推动人大制度和人大工作与时俱进、完善发展。常委会办公厅要抓紧研究和提出贯彻落实《若干意见》的工作方案，法制工作委员会要根据中央精神抓紧研究和提出修改完善相关法律的具体方案；各省、自治区、直辖市人大常委会要结合本地区实际，认真学习贯彻中央精神和《若干意见》。我们要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机的统一，以加强县乡人大工作和建设为契机和重要抓手，不断提高基层人大工作水平，不断提高人大工作整体水平，充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用，为坚持和完善人民代表大会制度、促进党和国家各项事业发展作出新贡献。■



十二届全国人大常委会第十五次会议在京举行

6月24日下午,十二届全国人大常委会第十五次会议在北京人民大会堂开幕。张德江委员长主持会议。

常委会组成人员160人出席会议,出席人数符合法定人数。

会议听取了全国人大法律委员会副主任委员李适时作的关于国家安全法草案审议结果的报告。常委会第十四次会议对国家安全法草案进行了二次审议,会后向社会公开征求了意见。法律委员会认为,草案经过两次审议修改,已经比较成熟,建议提请本次常委会会议审议通过。

会议听取了全国人大法律委员会主任委员乔晓阳作的关于刑法修正案(九)草案修改情况的汇报。草案二审稿进一步完善了关于恐怖活动犯罪、危险驾驶罪、收买被拐卖儿童的处罚、追究故意扰乱医疗机构秩序的刑事责任等相关规定。

会议听取了全国人大法律委员会副主任委员孙宝树作的关于大气污染防治法修订草案修改情况的汇报。草案二审稿规范了大气环境质量等标准的制定,完善了限期达标规划的考核监督机制,加强了对机动车船等燃油污染的监管。

当前,网络和信息化技术迅猛发展,网络安全问题也日益凸显。为充分发挥立法的引领和推动作用,以制度建设提高国家网络安全保障能力,全国人大常委会委员长会议提出了关于提请审议网络安全法草案的议案。受委员长会议委托,全国人大常委会法制工作委员会副主任郎胜作了说明。

党的十八届四中全会提出建立宪法宣誓制度。落实四中全会决定精神,以立法形式正式规定实行宪法宣誓制度,对于彰显宪法权威,激励和教育国家工作人员忠于宪法、遵守宪法、维护宪法,加强宪法实施,具有重大而深远的意义。全国人大常委会委员长会议提出了关于提请审议全国人大常委会关于实行宪法宣誓制度的决定草案的议案。受委员长会议委托,全国人大常委会副秘书长韩晓武作了说明。

党的十八届四中全会提出探索建立检察机关提起公益诉讼制度。最高人民检察院提出了关于提请审议关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼改革试点工作的决定草案的议案。最高人民检察院检察长曹建明作了说明。

受国务院委托,财政部副部长史耀斌作了关于提请审议批准《成立新开发银行的协议》的议案的说明,司法部部长吴爱英作了关于提请审议批准《中华人民共和国和哈萨克斯坦共和国关于移管被判刑人的条约》的议案的说明,国家税务总局局长王军作了关于提请审议批准《多边税收征管互助公约》的议案的说明。

会议审议了张德江委员长赴俄罗斯出席中俄议会合作委员会第一次会议和金砖国家议会论坛并访问韩国、印度情况的书面报告。

会议还听取了全国人大常委会代表资格审查委员会主任委员马馥作的关于个别代表的代表资格的报告;审议了有关任免案。

全国人大常委会副委员长李建国、王胜俊、陈昌智、严隽琪、王晨、沈跃跃、吉炳轩、张平、向巴平措、艾力更·依明巴海、万鄂湘、张宝文、陈竺出席会议。

国务委员王勇,最高人民法院院长周强,全国人大各专门委员会成员,各省(区、市)人大常委会负责人,部分全国人大代表等列席会议。

十二届全国人大常委会第十五次会议举行第二次全体会议

6月28日上午,十二届全国人大常委会第十五次会议在北京人民大会堂举行第二次全体会议。张德江委员长出席。

万鄂湘副委员长主持会议。常委会组成人员158人出席会议,出席人数符合法定人数。

受国务院委托,财政部部长楼继伟作了关于2014年中央决算的报告。受国务院委托,审计署审计长刘家义作了关于2014年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告。会议听取了全国人大财政经济委员会副主任委员廖晓军作的关于2014年中央决算审查结果的报告。

十二届全国人大常委会第十五次会议举行第三次全体会议

6月29日上午,十二届全国人大常委会第十五次会议在北京人民大会堂举行第三次全体会议。张德江委员长出席会议并作全国人大常委会执法检查组关于检查职业教育法实施情况的报告。

张宝文副委员长主持会议。常委会组成人员156人出席会议,出席人数符合法定人数。

受国务院委托,环境保护部部长陈吉宁向会议作了关于研究处理大气污染防治法执法检查报告及审议意见情况的反馈报告,工业和信息化部部长苗圩作了关于信息化建设及推动信息化和工业化深度融合工作情况的报告。

十二届全国人大常委会第十五次会议举行联组会议 专题询问职业教育法实施情况

6月30日上午,十二届全国人大常委会第十五次会议在人民大会堂举行联组会议,结合审议全国人大常委会执法检查组关于检查职业教育法实施情况的报告进行专题询问。

张德江委员长主持联组会议。国务院副总理刘延东和国务院有关部门负责人到会应询。

张德江指出,党的十八届三中全会决定提出,要加快现

代职业教育体系建设,深化产教融合、校企合作,培养高素质劳动者和技能型人才。习近平总书记专门作出必须高度重视、加快发展职业教育的重要指示。今年上半年,全国人大常委会组织开展了职业教育法执法检查,本次常委会开展专题询问,以推动中央决策部署和习近平总书记重要指示的贯彻落实。

联组审议和专题询问发言踊跃、气氛热烈。常委会组成人员准备充分,抓住关键和要害提出问题,不回避矛盾;答问人态度认真,直截了当、实事求是回答问题。

吕薇委员就加快发展职业教育问题,刘德培委员就提高职业教育质量问题,严以新委员就提高职业教育社会认同度问题,罗亮权委员就支持西部地区职业教育发展问题,黄伯云委员就加大职业教育投入问题,丛斌委员就落实国企发展职业教育职责问题等提出询问。列席会议的全国人大代表何彬生、何健忠,湖北省人大常委会副主任周洪宇也发表了意见。

刘延东回答了加快发展职业教育等问题,表示将狠抓贯彻落实,推动中央决策部署落地生根;抓统筹协调,加快构建现代职业教育体系;抓质量提升,切实提高职业教育的培养能力和服务水平;抓政府职能转变,激发职业教育的改革动力;抓投入机制,努力提高职业教育发展的保障水平;抓宣传引导,让尊重职业教育在全社会蔚然成风。教育部部长袁贵仁、副部长鲁昕,人力资源社会保障部部长尹蔚民,发展改革委副主任何立峰,工业和信息化部部长苗圩,财政部部长楼继伟,国资委副主任徐福顺也到会应询,回答提问。

张德江在询问结束时说,本次联组会议专题询问,是全国人大常委会首次围绕执法检查报告开展询问,这既是对执法检查效果的强化,也是对专题询问方式的丰富和完善。通过询问积极回应社会关切,是中央全面深化改革的一项重要举措。为落实好中央有关要求,经中央同意,全国人大常委会办公厅出台了《关于改进完善专题询问工作的若干意见》,对进一步发挥专题询问的作用,丰富询问内容,改进询问方式,增强专题询问的针对性和实效性具有重要意义。要按照意见的要求,进一步完善组织方式和工作机制,积极推进专题询问的规范化、机制化、常态化,充分发挥专题询问在监督“一府两院”依法履职中的重要作用,推动专题询问不断完善,推动人民代表大会制度与时俱进。

全国人大常委会副委员长李建国、王胜俊、陈昌智、严隽琪、王晨、沈跃跃、吉炳轩、张平、向巴平措、艾力更·依明巴海、万鄂湘、张宝文、陈竺出席会议。

十二届全国人大常委会第十五次会议在京闭幕

7月1日,十二届全国人大常委会第十五次会议在北京人民大会堂闭幕。会议表决通过了国家安全法,国家主席习近平

签署第29号主席令予以公布。张德江委员长主持会议。

常委会组成人员155人出席会议,出席人数符合法定人数。

会议分别表决通过了全国人大常委会关于实行宪法宣誓制度的决定、关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定。

会议分别表决通过了全国人大常委会关于批准《成立新开发银行的协议》《中华人民共和国和哈萨克斯坦共和国关于移管被判刑人的条约》《多边税收征管互助公约》的三个决定。

会议表决通过了全国人大常委会关于批准2014年中央决算的决议,批准了2014年中央决算。

会议表决通过了全国人大常委会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告。

会议经表决任命王万宾为全国人大民族委员会副主任委员,免去其全国人大常委会副秘书长职务;任命李连宁为全国人大法律委员会副主任委员,免去其全国人大常委会副秘书长职务;任命何晔晖为全国人大内务司法委员会副主任委员,免去其全国人大常委会副秘书长职务;任命王珉为全国人大教育科学文化卫生委员会副主任委员;任命张宝顺为全国人大环境与资源保护委员会副主任委员;免去曹卫洲的全国人大常委会副秘书长职务;任命信春鹰为全国人大常委会副秘书长,免去其全国人大常委会法制工作委员会副主任职务;任命窦树华、陈国民、古小玉为全国人大常委会副秘书长。

会议还表决了其他任免案。

全国人大常委会副委员长李建国、王胜俊、陈昌智、严隽琪、王晨、沈跃跃、吉炳轩、张平、向巴平措、艾力更·依明巴海、万鄂湘、张宝文、陈竺出席会议。

国务院副总理汪洋,最高人民法院院长周强,最高人民检察院检察长曹建明,全国人大各专门委员会成员,各省(区、市)人大常委会负责人,部分全国人大代表等列席会议。

闭幕会后,十二届全国人大常委会举行第十七讲专题讲座,题目是《中国经济新常态与改革创新》,主讲人是中国社会科学院学部委员、全国人大财经委委员李扬。张德江委员长主持专题讲座。

王晨同志兼任全国人大常委会机关党组书记

日前,中央决定:王晨同志兼任全国人大常委会机关党组书记,免去王万宾同志的全国人大常委会机关党组书记职务。

信春鹰同志(女)任全国人大常委会机关党组副书记,明确为正部长级干部。

陈国民、古小玉、郭振华同志任全国人大常委会机关党组成员,免去曹卫洲、李连宁、何晔晖(女)同志的全国人大常委会机关党组成员职务。



职业教育的立足点和生命力在于就业,职业教育办得好不好要看就业状况,要看能不能促进经济社会发展。要坚持贴近市场、贴近社会、贴近需求的办学方针,不要盲目追求高大上,不要徒有虚名。要坚持“三贴近”的办学方针,紧紧围绕“就业”两个字,注重授人一技之长,着力建立符合市场和社会需要的现代职业院校和专业课程体系,办出职业教育的特色,打造职业教育的品牌,注重职业教育的实效。

王胜俊



教育的本质是要向社会输送有用的人才,而不是看他受了多少年的教育。建议教育部门要统筹规划,强化现代职业教育体系,把职业教育和国家经济转型升级联系起来考虑,让教育回归本质。

信春鹰



中国需要科学技术的理论创新和技术创新人才,但是当科技转换为生产力的时候更需要操作型人才。现在的很多科技成果在中试阶段通过,但是到了完全投产的时候,质量等各方面就不能够保证,大面积生产的时候,各个企业能不能有很好的技术人才把我们设计好的产品做好,还是一个挺重要的问题。

吴晓灵



我认为在职业教育学校里面,除了少数讲授文化基础的教师以外,其他的都应该从企业中招进来,过了一段时期再回到企业,双向交流,这些教师的实践经验会令他们明白学历是虚的,技术的掌握才是实的。

范徐丽泰



职业教育在国民教育体系中的位置,如同农业在国民经济中的位置一样,说起来重要,谁都离不开,但处在社会边缘,地位不高。学习成绩还不错的学生,没有几个首选报考职业院校的,接受职业教育成为无奈的选择。在这个社会现实面前,我认为职业教育的舆论引导十分重要。传媒要减少些花花哨哨的东西,多宣传些平凡的产业、平凡的职业和平凡的人。

刘振伟



我觉得职业技术教育的强大是内涵式的强大,不需要很多资源的消耗、财力的消耗,而是通过人的技能加以体现。比如瑞士手表,他们的工匠把零件拼在一起的时候就是瑞士手表,你拼到一块的时候,表走的时候就没有他这个好。这是一个技能的教育问题,所以我们要重视技术强国,这是产业结构调整的一个重大方面,产品质量高可以提升我们的国力。

郝如玉



发展职业教育的关键还是要在用人方面下功夫,革新观念,不唯学历,要重能力,真正形成“三百六十行,行行出状元”的局面,这样才能从根本上提升职业教育的地位,提高高素质劳动者的地位。

郑功成



要办好职业教育,我认为应该改进用人单位的人力资源管理制度。因为从人力资源教育管理的高度,最有效的激励是要让人知道进步的路径何在,知道每一步发展的台阶在哪儿。如果这一点不改的话,职业教育的发展就没有出路。

方新

本栏内容摘自十二届全国人大常委会第十五次会议审议发言

► / 热词 /

禁毒

6月26日是国际禁毒日。在国际禁毒日到来之际,中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平于25日下午在北京亲切会见全国禁毒工作先进集体代表和先进个人,并发表重要讲话。他强调,禁绝毒品,功在当代、利在千秋。禁毒工作事关国家安危、民族兴衰、人民福祉,厉行禁毒是党和政府的一贯立场和主张。各地区各有关部门要切实增强做好禁毒工作的政治责任感,以更加坚定的决心、更加有力的措施、更加扎实的工作,坚持严打方针不动摇,坚持多策并举、综合治理,坚持部门协同、社会共治,保持对毒品的“零容忍”,锲而不舍,常抓不懈,坚定不移打赢禁毒人民战争,不获全胜决不收兵。

PPP

PPP即政府与社会资本合作模式。近年来,国内全面深化改革,各个领域都发生了巨大变化,公共产品和公共服务供给也掀起了一场新变革。PPP不再局限于小范围内实践,目前正被全国上下广泛推广。今年5月底,国家发展改革委公开发布PPP推介项目,首批发布的项目共计1043个,总投资1.97万亿元,范围涵盖水利设施、市政设施、资源环境等多个领域。同时各省市也密集推出一大批PPP项目。也就是说,未来公共产品和公共服务的不再完全由国家和政府提供,社会资本将深入参与。对此,各级政府部门不能将之视为“甩包袱”,而要加强政策引导,努力营造环境,形成利益均享、风险共担的多赢机制。

高原蓝

前几天,北京空气质量格外地“纯净”。“天气棒棒哒!蓝天、白云、微风,要是每天如此标配该多好!”一时间,大家纷纷掏出手机,留住近些年少有的蓝天。微信朋友圈、微博等被人们随手拍的“高原蓝”占领、刷屏。从去年“APEC蓝”之后,“高原蓝”再次引爆网络,足以说明人们对蓝天白云是多么地渴望。保护环境,人人有责。留住“高原蓝”,全社会还需再接再厉。

返乡创业

走,回到家乡创业去!近日,国务院办公厅印发《关于支持农民工等人员返乡创业的意见》,提出鼓励农民工返乡创业可享受税收和贷款优惠等一系列支持措施。大众创业,万众创新。在国家政策的引导和鼓励下,创业创新已成为社会潮流。不过,创业不容易。农民工回到家乡创业,也要量力而行,不可急功冒进。对于地方政府来说,要不折不扣地落实好中央政策,为创业者提供良好的环境,让大家的创业梦照进现实。

僵尸肉

近日媒体报道称,国家相关部门查处走私的冻鸡翅、冻牛肉等副产品10余万吨。令人震惊的是,这些副产品是上世纪七八十年代在国外生产的,有的在冷库存放时间超过40年,被人们戏称为“僵尸肉”。“僵尸肉”质量得不到保证,严重危害食品安全。它的曝光,引起了人们的高度关注,同时带出一系列问题:“僵尸肉”是如何避开监管走私到国内的?又是如何悄无声息地流入市场和被端上餐桌的?当然,这些问题更应引起相关职能部门的反思和重视。

+-×÷ / 数字 /

90.1%

2014年,在全国开展空气质量新标准监测的161个城市中,仅有16个城市空气质量年均值达标;145个城市空气质量超标,占90.1%。京津冀区域13个地级及以上城市PM2.5年均浓度为93微克/立方米,同比下降12.3%;长三角区域25个地级及以上城市PM2.5年均浓度为60微克/立方米,同比下降10.4%;珠三角区域9个地级及以上城市PM2.5年均浓度为42微克/立方米,同比下降10.6%。

400名

2015年中央机关公开遴选和公开选调公务员工作现已全面展开,此次共有54个中央机关提出职位需求,计划选拔400名公务员。职位包括处长、副处长、主任科员、副主任科员和科员,共380个,较去年增加58.1%。

2.15亿

日前,中央财政下拨中央专项彩票公益金2.15亿元,支持江西省、福建省、广东省原中央苏区社会公益事业建设项目。其中,江西省9600万元,福建省1亿元,广东省1924万元。

4400吨

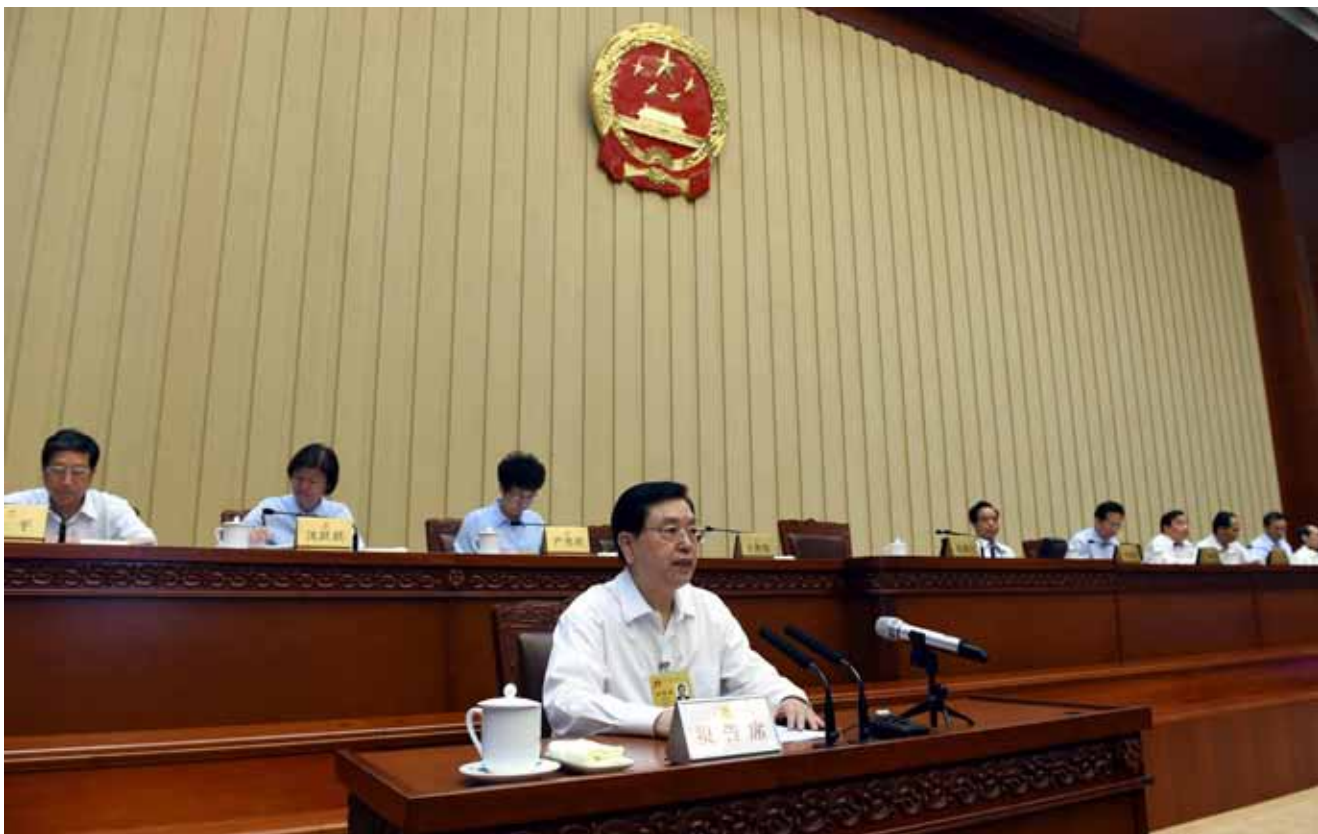
据统计,我国献血总量由1998年不足1000吨提高到2014年近4400吨,增长3.4倍;全国无偿献血人次由1998年的32.8万提高到2014年的1299万,增长近40倍;献血率提升至2014年的9.5/千人口。但季节性、区域性缺血问题仍突出。

51%

调查显示:我国12岁以上中学生的曾饮酒率高达51%。在曾饮酒的学生中,10岁以前开始饮酒的占28%;约62%的人经常在朋友聚会时喝,53%经常在家人团聚时喝。有69%的学生认为“国家应禁止向未成年人售酒”。

人大之“问”推动职业教育加快发展

文/本刊记者 梁国栋 于浩



6月29日，十二届全国人大常委会第十五次会议在北京人民大会堂举行第三次全体会议。张德江委员长出席会议并作全国人大常委会执法检查组关于检查职业教育法实施情况的报告。摄影/饶爱民

火热的六月将全国人大常委会职业教育法执法检查推向了高潮。在当月下旬召开的十二届全国人大常委会第十五次会议上，张德江委员长亲自代表执法检查组向常委会组成人员作职业教育法实施情况的执法检查报告。在肯定职业教育法实施以来取得的可喜成绩的同时，张德江委员长着重谈到了职业教育面临的主要困难和问题，并提出针对性的建议。他强调，要紧紧围绕“四个全面”战略布局，全面贯彻实施职业教育法，在法治轨道上推动现代职业教育事业加快发展。

在随后召开的专题询问中，张德江委员长亲自主持会议，国务院副总理刘

延东和国务院有关部门负责人到会应询。在询问中，张德江委员长适时对询问、应答作出点评，把此次专题询问的背景、目的、意义、重要性以及如何进一步贯彻实施好这部法律传达给在场的每一位与会人员。

在热烈、坦诚的氛围中，外界也强烈感受到十二届全国人大常委会为加快我国职业教育发展而展现出的大局意识和责任担当。自今年3月下旬开始，由张德江委员长任组长、王晨、艾力更·依明巴海、陈竺三位副委员长任副组长的全国人大常委会职业教育法执法检查组分赴8个省区市实地开展检查，并委托其他23个省区市人大常委会在本地区开

展自查。

“在我国处于向制造强国跨越、向人力资源强国转型的关键时刻，全国人大常委会开展了这次极具针对性的执法检查，并且由委员长首次担任执法检查组组长、首次主持执法检查组第一次和第二次全体会议、首次带队赴地方开展执法检查、首次代表执法检查组作执法检查报告……彰显出全国人大常委会依法履行宪法法律赋予的监督职责，适应经济发展新常态，推动中央重大决策部署贯彻落实的鲜明工作思路。”多位受访人士就此指出，这汇聚起了推动职业教育发展的强大法治动力。

委员长首次作报告， 彰显人大监督加力

对人大监督工作而言，6月29日无疑是一个值得纪念的日子。这一天，张德江委员长以全国人大常委会职业教育法执法检查组组长的身份，向十二届全国人大常委会第十五次会议作关于检查职业教育法实施情况的报告。这是全国人大常委会委员长首次代表执法检查组作执法检查报告，引起了舆论的高度关注。

当主持当天全体会议的张宝文副委员长宣布听取全国人大常委会执法检查组关于检查职业教育法实施情况的报告后，张德江委员长起身来到报告席作报告。在庄严的国徽下，全体常委会委员集体见证了人大监督工作迈出的坚实新步伐。

在近一个多小时的时间里，张德江委员长全面、客观地报告了职业教育法实施19年来取得的成绩和存在的问题。他说，办好职业教育、培养大批高素质应用型人才，是提高劳动者技能素质、促进青年就业创业的重大民生工程，也是推动产业结构优化升级、提升国际竞争力的重要途径。此次是职业教育法施行19年来全国人大常委会第一次开展执法检查。

这份长达18页、近1万字的执法检查报告含金量极高。在过去三个月中，执法检查组深入企业车间、职业院校、人力资源市场，与地方政府负责人、企业代表、教职人员及学生进行深入交流，抓取到法律实施中存在的问题，提出了全面落实和修订完善职业教育法的建议。

许多常委会组成人员这样评价：这份报告全面、具体，内容翔实，运用大量的数据，从六个方面对贯彻实施教育法所取得的成绩充分肯定，对存在的问题客观地认真分析，对下一步贯彻实施职业教育法提出了中肯的意见和建议。“比如报告指出，有些地方和部门对职业教育重要性认识仍然不足，存在唯学历倾向，一些职业教育机构追求学历‘升格’，偏离职业教育的职业性和就业导向；有些地方不按经济社会发展实际情况布局职业教育，依然按行政区划设置管理，造

成职业教育脱离实际，效益不高；职业教育经费稳步增长机制不够健全，目前约三分之一省（区、市）尚未落实‘制定本地区职业学校学生人数平均经费标准’的法定要求；教师队伍还不适应职业教育发展需要，企业办学的作用未能充分有效发挥，职业技能培训难以满足需求等。”参加此次执法检查的全国人大代表、新疆维吾尔自治区轻工职业技术学院副院长古丽努尔·买买提告诉记者，这些都是职业教育法实施中面临的突出问题，报告抓到了问题的关键。

针对问题，张德江委员长强调，在下一步贯彻实施职业教育法中，要切实转变观念，从思想上、行动上真正重视职业教育，大力提高职业教育质量，推进现代职业教育体系建设，提高经费保障水平，建设适应现代职业教育发展要求的教师队伍，支持西部地区、民族地区和农村地区职业教育发展等。

“首次由委员长担任执法检查组组长并向常委会作报告，显示出全国人大常委会和张德江委员长对执法检查工作的重视。”当这天的全体会议结束后，舆论普遍认为，此举不仅可以大力推动法律实施，而且推动人大监督工作又向前迈出了一步。

紧盯国家转型跨越， 依法履行监督职权

尽管国际金融危机已过去多年，但世界经济依然处在增长低迷、复苏乏力的边缘。面对如此复杂多变的国际环境，作为世界第二大经济体的中国，如何才能成功抵御外部不利影响，克服自身经济下行压力，走出一条化危为机的经济增长新路？

考验面前，党中央高瞻远瞩地提出，推动中国经济向中高端升级，把“中国制造”从“合格制造”变成“优质制造”和“精品制造”。而高技能人才正是实现这一转型跨越的重要人才支撑。

为此，党的十八大报告首次明确提出“加快发展现代职业教育”，为新时期

职业教育工作指明了方向。习近平总书记在2014年召开的全国职业教育工作会议上，就加快职业教育发展作出重要指示。他强调，职业教育是国民教育体系和人力资源开发的重要组成部分，是广大青年打开通往成功成才大门的重要途径，肩负着培养多样化人才、传承技术技能、促进就业创业的重要职责，必须高度重视、加快发展。

围绕着这一重大国家战略，去年年底，十二届全国人大常委会第三十六次委员长会议将检查职业教育法实施情况列入2015年监督工作计划，用法治手段推动这一重要部署的贯彻实施。

3月25日，执法检查组召开第一次全体会议，张德江委员长主持会议并发表了重要讲话。他强调，大力发展职业教育，是加快转变经济发展方式、主动适应经济发展新常态的客观需要，是把我国巨大的人口数量优势转化为人力资源优势、建设人才强国的重要途径，是保障改善民生、保证充分就业、实现脱贫致富的根本举措，要紧密结合职业教育法执法检查，加快发展现代职业教育，促进我国职业教育事业更好地适应经济社会发展。

而在这之前，张德江委员长亲自修改完善执法检查方案。参加了此次执法检查的吴恒委员深有感触地说，张德江委员长高度重视此次执法检查，对检查方案先后作出三次修改，就检查组人员的组成、检查的覆盖面、检查的重点领域都给予了明确要求。

“在国家转型跨越的大形势下，此次针对职业教育法的执法检查可以说是非常得及时，非常得重要。”多位受访人士指出，这次检查紧紧抓住法律实施中存在的突出问题和薄弱环节，深入分析原因，认真研究提出解决问题的思路 and 对策，目的是推动改进工作、解决问题、完善法律制度，为我国从人力资源大国向人力资源强国转型、从制造大国向制造强国跨越注入了源源不断的法治动力。

彰显新时期人大监督工作新境界

在全面推进依法治国的新形势下,如何做好人大监督工作,特别是执法检查工作,是张德江委员长高度重视的问题。自换届以来,他多次就增强执法检查的权威性、针对性和实效性发表重要讲话。在十二届全国人大常委会第十次会议的闭幕会上,张德江委员长在讲话中指出,要适当增加每年开展执法检查的项目,选择与改革发展稳定和保障改善民生密切相关的法律以及新制定、新修改的重要法律,组织开展执法检查,抓住有关法律实施中的重点问题、突出矛盾和薄弱环节进行深入检查,查找分析原因,提出高质量的意见、建议,督促和推动法律实施工作,完善相关配套制度和政策措施。

而此次对职业教育法的执法检查,再次让外界感受到全国人大常委会加强人大监督工作,特别是执法检查工作的决心和魄力。

4月12日至15日,张德江委员长带领执法检查组来到河南,先后到开封、郑州、许昌等地开展执法检查,详细了解职业教育法的实施情况。

在河南检查期间,张德江委员长的足迹遍布医药技师、农业、机电、轨道交通、技术经济等职业院校。每到一处,他都会详细询问学校的专业设置、校企合作办学、毕业生就业等影响职业教育法实施的关键问题。在检查中,他专程来到正在举行职业技能人才专场招聘会的河南省人才市场,与企业招聘方和应聘学生沟通交流。他指出,就业是民生之本,发展职业教育首先要解决好就业问题,让劳动者掌握专门技能,实现充分就业。

十天之后,张德江委员长再次率执法检查组在重庆市开展执法检查。他先后深入江津区、沙坪坝区等地,实地检查重庆市贯彻实施职业教育法的情况。这期间,他下车间,进学校,入课堂,访人才市场,与重庆政府部门负责人、企业和学校管理人员、师生代表广泛座谈。他强调,我国职业教育正处在加快发展、大有

可为的关键时期,要为职业学校的学生提供更好的就业服务、创造更好的就业环境,在全社会形成崇尚劳动、崇尚技能、崇尚贡献的良好氛围。

“像这样高规格的执法检查前所未有,监督效果也不言而喻。这彰显了全国人大常委会在新形势下,不断增强执法检查的实际效果,切实维护宪法法律权威的鲜明特色。”参加了此次执法检查的刘振起和庞丽娟两位委员深有感触地说,这次执法检查彰显了新形势下人大监督工作的新境界。

在河南、重庆开展职业教育法执法检查期间,张德江委员长结合人大监督工作实际和面临的新形势新任务,提出执法检查必须遵循的四项原则:要坚持党的领导、要坚持依法行使职权、要坚持问题导向、要坚持监督与支持相统一。

“张德江委员长就执法检查工作中提出‘四项原则’可以说是执法检查的‘理论依据’‘制度规范’与‘实践要求’有机结合,为各地各级人大常委会富有实效地开展执法检查指明了‘大方向’,同时也为执法检查工作的具体操作提供了清晰的工作思路。”知名学者、社科院法学研究所研究员莫纪宏这样说道。

推动专题询问不断完善

6月30日上午,十二届全国人大常委会第十五次会议在人民大会堂金色大厅举行联组会议,结合审议全国人大常委会执法检查组关于检查职业教育法实施情况的报告进行专题询问。

“我国已经成为了世界上最大的职业教育国,培养了数以亿计的有技能的劳动者。当然也存在一些问题,但总体看是发展中的问题,是前进中的问题。今天的专题询问,就是要把职业教育法进一步实施好,把职业教育办得更好。”张德江委员长的开场白言简意赅,把此次专题询问的重要性和目的传达给在场的每一位与会人员。

作为应询人,国务院副总理刘延东

率国务院有关部门负责人到场应询。在两个多小时的专题询问中,先后有六位委员分别就如何满足国家对技工人才需求、怎样看待职业学校想“升格”、如何解决社会对职业教育的偏见、如何解决西部地区发展职业教育的债务等问题发表意见、提出询问。对这些问题,与会的各部委负责人一一回应,张德江委员长也作出了或活泼生动,或贴近生活,或富有建设性的点评。现场气氛热烈、交流坦诚、直面问题。

此外,张德江委员长还特意留出时间,让来自基层的全国人大代表和地方人大常委会负责人进行提问。列席会议的全国人大代表何彬、何健以及湖北省人大常委会副主任周洪宇先后发问。

此时时间已经指向了12点。“今天联组会议的问答,双方态度认真,效果很好。会后,全国人大常委会办公厅将会给到会的国务院各部门送上此次职业教育法执法检查的报告,大约有700多页,供参考研究。同时,请国务院有关部门对常委会会议的审议意见认真研究,切实改进工作,作出书面反馈。”张德江委员长在询问结束时说,本次专题询问是全国人大常委会首次围绕执法检查报告开展询问,这既是对执法检查效果的强化,也是对专题询问方式的丰富和发展。通过询问积极回应社会关切,是中央全面深化改革的一项重要举措。

对于今后开展专题询问,如何进一步提高质量和效果,张德江委员长指出,为落实好中央有关要求,经中央同意,全国人大常委会办公厅出台了《关于改进完善专题询问工作的若干意见》,对进一步发挥专题询问的作用,丰富询问的内容,改进询问的方式,增强专题询问的针对性和实效性具有重要意义。按照意见的要求,将进一步完善组织方式和工作机制,积极推进专题询问的规范化、机制化、常态化,充分发挥专题询问在监督“一府两院”依法履职当中的重要作用,推动专题询问工作不断完善,推动人民代表大会制度与时俱进。✘

人大监督工作的新“标本”

文/本刊记者 梁国栋

全国人大常委会对职业教育法的监督工作尽管已经告一段落,但其展现出的人大监督工作新动向,特别是综合运用执法检查、常委会审议报告和专题询问这种一环扣一环的全程式监督,不仅是做好新形势下人大监督工作的生动实践,而且对各级人大常委会开展监督工作具有重要指导价值,在全面推进依法治国的当下更具标本意义。

如何通过人大的监督,确保宪法和法律的有效实施,不断取得实效,始终是各级人大常委会的一项重要工作。张德江委员长结合监督工作实际和新形势新任务,提出了执法检查必须遵循的四项原则。

坚持党的领导。执法检查必须坚持党的领导,坚持贯彻党的方针政策,紧紧围绕党和国家中心任务,抓住人民群众关心的重大问题,开展有针对性的执法检查 and 监督,推动法律得到正确有效实施,推动中央重大决策部署得到贯彻落实,维护好人民群众的根本利益,保证党通过国家政权机关实施对国家和社会的领导。

全国人大常委会选择职业教育法进行执法检查,是因为我国当前正处于加快转变经济发展方式、主动适应经济发展新常态的关键时期。加快发展职业教育,不仅事关经济转型升级,也与改善民生、扩大就业息息相关。在这重要的历史节点,全国人大常委会把检查职业教育法实施情况作为监督工作的重中之重,显示出全国人大常委会适应经济发展新常态,推动中央重大决策部署贯彻落实的鲜明工作思路。同时,职业教育法执法检查也是该法颁布实施以来全国人大常委会开展的第一次执法检查。

检查。

而在执法检查过程中,又该如何体现党的领导?作为党和国家领导人的张德江委员长亲自召开执法组全体会议,第一次担任执法检查组组长,用行动诠释了新时期人大工作中党组书记应当担负起的责任。

坚持依法行使职权。执法检查必须严格按照法定职权和法定程序,确定执法检查的对象、范围和内容,依法进行监督检查,增强针对性、实效性和权威性。同时,执法检查必须按照民主集中制的原则,集体行使职权。

这样的理念始终体现在此次执法检查中。以执法检查方案为例,作为整个执法检查工作的行动指南,这份方案制订得好不好、问题抓得准不准、人员配备得强不强直接关系到此次执法检查工作的成效。为此,全国人大有关部门在今年1月中旬便赴地方开展预调研,深入研究法律实施中存在的重大问题,为制订执法检查方案及开展执法检查做准备。张德江委员长对此高度重视,亲自修订执法检查方案,多次作出重要批示,并在任内第一次带队到地方进行执法检查。

坚持问题导向。作为一种重要的监督手段,执法检查具有很强的纠错功能。从设置这种监督方式的初衷看,就是为了通过发现法律实施中存在的各种问题,督促“一府两院”解决问题、改进工作,从而确保法律的有效实施,确保法律体系的正常运转。张德江委员长旗帜鲜明地指出,要坚持实事求是,注重问题导向,既要总结经验,更要查找不足,敢于直面问题、聚焦问题,不回避矛盾。

所以,执法检查必须坚持问题导向,

必须增强问题意识,既要肯定成绩、总结经验,更要发现问题、查找不足,抓住影响法律实施的关键问题、制约事业发展的重点问题、损害群众利益的突出问题,深入研究、对症“下药”,从而推动问题解决、工作改进、法律实施。因此,配套法规的制定情况、保障职业教育经费和改善办学条件的情况、毕业生就业情况等多年来影响法律实施的重点问题成为此次检查的重点。用许多专业人士的话说,这些问题无一不是制约我国职业教育发展的“硬”问题。

坚持监督与支持相统一。这次执法检查也为各级人大常委会如何处理监督与支持的关系,提供了一个经典的样本。如何处理好监督与支持的关系,始终是人大监督面临的一个重大课题。实践证明,把握好这一关系,不仅有利于实现监督效能的最大化,同时,也有利于实现人大与“一府两院”的良性互动,并在此基础上,形成工作上的合力。当前,大力发展职业教育,是摆在各级政府案头的大事要事。而人大常委会监督的适时出手,是对职业教育的现状所作的一次全面“会诊”,实际上也是对政府工作的强有力支持。以此次开展的专题询问为例,张德江委员长亲自主持联组会议,进行专题询问。在近三个小时的时间里,相关部门负责人积极、坦诚地回答委员们提出相关问题。在一问一答的良性互动中,执法检查效果得到了强化,相关问题得到了及时回应和解决。可以说,在人大常委会监督的大力推动之下,一股加快发展职业教育的大潮正在兴起。✘

“尚技重工”—— 职业教育法实施取得可喜成绩

文/本刊记者 张宝山



图/CFP

今年“五一”期间,央视的一部纪录片《大国工匠》感动国人。焊接工高凤林、钳工顾秋亮、捞纸工周东红……8位顶级技工靠着传承和钻研,凭着专注和坚守,为人生的成功作了精彩的注解。

当前,从“低端制造”向“精品制造”转型升级的关键时期,国家对高素质技术技能人才的需求比以往任何时候都更为迫切,加快发展职业教育的愿望比以往任何时候都更为强烈。

在推进“四个全面”战略布局的新形势下,今年3月至5月,全国人大常委会对职业教育法的实施情况进行执法检查。6月底,全国人大常委会会议听取和审议执法检查报告,并进行专题询问。在作执法检查报告时,张德江委员长用“可喜成绩”形容职业教育法施行的情况。

我国已建成世界上 规模最大的职业教育体系

“目前,我国已经建成了世界上规模最大的职业教育体系,共有职业院校13300多所,在校生近3000万人,每年毕业生近1000万人,累计培训各类从业人员2亿多人次。”张德江委员长在报告中指出,职业教育法自1996年颁布施行以来,国务院和各地区各部门认真贯彻实施,健全法规制度,加大投入力度,完善体制机制,创新办学模式,经过广大职教工作者和社会各方面的共同努力,我国职业教育事业取得了长足发展。通过职业教育和职业培训,培养了一大批高素质劳动者和技术技能人才,为促进就业创业、保障改善民生、推动经济社会持续健康发展作出了重要贡献。

我国宪法对职业教育作出了原则规定,职业教育法和有关法律确立了职业教育的基本制度。国务院高度重视职业教育法的贯彻落实,先后召开3次全国职业教育工作会议,推动职业教育事业发展。

2004年,教育部等六部门建立了职业教育工作部际联席会议制度。2014年,国务院作出了《关于加快发展现代职业教育的决定》,教育部等6部门编制了《现代职业教育体系建设规划(2014—2020)》,提出以培养技术技能人才为目标,到2020年形成具有“中国特色、世界水平”的现代职业教育体系。

职业院校正在成为高素质产业大军的重要培养基地,成为契合产业升级、发展实体经济、促进中小企业集聚发展的中坚力量。报告显示,职业教育法颁布施行19年来,职业院校共培养超过1.3亿名毕业生,成为我国中高级技术技能人才的重要来源。特别在高速铁路、城市轨道交通、现代物流、电子商务、信息服务等快速发展的行业中,新增技术技能人才70%以上来自职业院校。

民生无小事。与其他教育相比,职业教育更加直接地面向就业,特别是面向青年就业,因此,其对改善民生、促进就业、和谐发展具有非同寻常的意义。“我们要有明确的认识,职业教育在整个教育体系中处于基础性、全局性的地位。”全国人大常委会委员陆浩在审议时说。“中国建立起世界上最大的职业教育队伍,这支队伍对中国过去经济建设发挥了很大的作用。没有一个好的职业教育,也不可能有我们今天中国所取得的

一些工业、农业等各方面的成就,所有这些成就的取得我们国家职业教育也作出了重大贡献。”全国人大常委会委员黄伯云审议时指出。

职业教育事业获得前所未有的发展

建立高职生均拨款制度、开展学徒制试点、加大对农村贫困和民族地区扶持力度……密集出台的文件、多项配套的政策,形成了涵盖学校设置、专业建设、教学标准、教师队伍、学生实习等环节的制度体系。职业教育法颁布施行19年来,职业教育事业进行了一系列改革探索,获得了前所未有的发展。

国务院及有关部门相继颁布了加强职业培训促进就业、建立现代职业教育体系、加强高技能人才队伍建设、高职生均拨款、开展现代学徒制试点等方面的法规规章和政策措施。各地区也出台了不少职业教育方面的配套法规 and 政策措施,有21个省(区、市)制定了职业教育条例、实施办法,有4个省制定了中等职业教育条例,一些地方还开展了相关执法检查。经过多年的努力,我国已经形成了比较完整的职业教育法律法规和制度体系,为职业教育事业发展提供了基本遵循。

从行业职业教育教学指导委员会的成立,到颁布并修订了中等和高等职业院校专业目录;从积极探索集团化办学、企业办校、校办企业等校企合作模式和机制,到努力构建多元化的职业教育体制;从建立起面向城乡全体劳动者的职业技术教育和培训体系,到职业院校积极探索科学的教学和管理方式方法。职业教育法颁布施行以来,随着我国改革开放的不断深化和经济社会的快速发展,在教育领域综合改革的总体部署下,国家实施了一系列职业教育改革举措。

吉林、河南、江西、广西、四川通过以奖代补、购买服务等方式,支持校企合作。河南省在110多所职业院校开展了公办民助、民办公助、股份制等办学体制改革试点,取得积极效果。新疆自治区实施学历证书和职业资格证书“双证书”制度,

全力推进职业教育和职业培训融合发展。湖北省设立“楚天技能名师”岗位,引进企业能工巧匠到职业院校担任兼职教师。

从质量提升的角度来说,职业教育事业获得的发展也足以让社会为之点赞。专业设置与产业需求对接,课程内容与职业标准对接,教学过程与生产过程对接,毕业证书与职业资格证书对接,职业教育与终身学习对接,这些鲜明特点令职业教育办学特色更加彰显,使职业教育成为构建科学合理教育体系不可或缺的一个组成部分。

“职业教育法自颁布施行以来,从中央到地方做了大量工作,使我国的职业教育事业取得了长足的发展,已建成了世界上规模最大的职业教育体系,这是非常值得肯定的。”全国人大代表李沛霖审议时表示。“目前职业教育已形成完整的体系,为国家和地方支柱产业、新兴产业和现代服务业发展提供了有力的人才支撑和保障。”全国人大常委会委员赵白鸽审议时表示。

加快发展现代职业教育的任务更加紧迫

我国职业资格证书制度不断健全、职业教育保障条件明显改善、农村贫困和民族地区职业教育得到加强……“一分部署,九分落实”。近年来,围绕“到2020年建成现代职教体系”这一战略目标,职业教育在多个领域取得巨大突破和进展,进入了黄金发展期。

国家建立健全了由初级、中级、高级、技师、高级技师构成的国家职业技能资格体系。对1200多个技能类职业中的900多个职业制定了国家职业技能标准,初步建立了以职业能力为导向、以工作业绩为重点、注重职业道德和职业素养的评价体系,形成了社会化职业技能鉴定、企业技能人才评价和院校职业资格认证相结合的多元评价机制。

截至2014年年底,全国累计有2亿人次参加职业技能鉴定,1.6亿人次取得相应职业资格证书。职业院校80%以

上的毕业生能取得职业资格证书。目前,全国共有高级技师146.5万人,技师612.4万人,高级工3378.1万人,中级工6189.8万人,初级工5403万人。

各级政府认真落实法律规定,不断加大财政投入,加强和健全职业教育保障机制。2006年至2013年,全国职业教育经费总投入由1141亿元增加到3450亿元,年均增长17.1%,财政性职业教育经费从525亿元增加到2543亿元,年均增长25.3%,占职业教育总投入的比例从46%提高到74%,带动地方和社会投入近300亿元。截至2014年年底,有20多个省(区、市)制定了高等职业院校生均(公用经费)拨款标准。20个省(区、市)、4个单列市制定了中职生均(公用经费)拨款标准。目前,已建成1200所示范性职业院校、近5000个实训基地,优质教育资源覆盖半数以上学生。

国家在实施普惠性政策的同时,采取一系列特殊的政策措施,加大了对农村、贫困和民族地区职业教育的扶持力度。“十一五”以来,年均培训进城农民工2000多万人,累计有4000多万农村新生劳动力在接受职业教育后进入城镇工作。大力加强民族地区职业教育事业发展,在编制国家“十二五”社会发展项目规划中,将支持西藏、新疆、四省藏区职业教育作为重点领域优先保障。中央财政投入资金12.87亿元,支持南疆地区中职学校的建设。

“当前中国制造正处于从低端制造业努力向优质精品制造转型升级的关键时期,要实施‘中国制造2025’,加快发展现代职业教育的任务更加紧迫。”全国人大代表李晋在审议时说。

成绩的取得虽然值得人们为之骄傲,但也不能掩盖职业教育存在的不足和问题。困难和挑战并存,职业教育作为与经济社会发展联系紧密的教育类型,在推动经济发展、契合产业升级、保障改善民生方面都大有可为。期待社会各界共同努力,继续营造“尚技重工”的良好氛围,为职业教育发展增添更大动力。★

委员“支招”，且看“蓝领”如何变“金领”

文/本刊记者 于浩



6月29日，十二届全国人大常委会第十五次会议在北京人民大会堂举行第三次全体会议。张德江委员长出席会议并作全国人大常委会执法检查组关于检查职业教育法实施情况的报告。摄影/饶爱民

“我当个石油工人多荣耀，头戴铝盔走天涯，茫茫草原立井架，云雾深处把井打……”上世纪60年代，一曲《我为祖国献石油》唱出了石油工人的豪情，也鼓舞着一代代青年人投身中国制造。但随着时间的推移，职校毕业生与成绩差、素质低等被错误画上等号，而且社会地位和经济收入双下降，使得越来越多的青年人不愿选择职业教育。

但现实情况却是：在赶集网与北大联合发布《变——2015年新蓝领薪酬报告》中显示，从月薪8000元的拉面师到月薪万元的建筑工人，蓝领的收入秒杀很多白领；数控、汽车维修等高科技类人才的月薪高达6000多元，却一人难求……

职业教育面临“叫座不叫好”，原

因何在？全国人大常委会执法检查组关于检查职业教育法实施情况的报告不仅找出了当前职业教育面临的一些突出问题，而且为中国如何在2025年成为制造强国拿出了具体建议。

提升“蓝领魅力”， 从社会地位到财富

“万般皆下品，唯有读书高”‘学而优则仕’的传统观念影响着一代又一代的中国家庭，到现在这种观念依然没有衰退的迹象。”全国人大常委会委员赵少华在审议执法检查报告时说，每个家长都希望孩子接受高等教育，认为职业教育是不得已而为之的事情。这会导致什么局面？月薪近万元的技术人员职位鲜有人问津，许

多人倒是为了争月薪在3000元到4000元的公务员岗位，打破脑袋。

“打一个不恰当的比方，这就如同中国传统工艺美术从业者面临的尴尬境地。他们被单纯地视为手工艺者，并没享有与画家、书法家一样的社会地位。换句话说，他们没有被社会视为艺术家，相当于教育领域的职业教育，没有地位，缺少财富。”赵少华说，要扭转这种局面，最重要的一点是做到平等对待、给予尊严，让从业人员在养家糊口的同时，感受到事业的荣誉感和成就感。这就需要给职业教育同等或积极的扶持政策。目前，全社会未能形成有利于技术人员成长的良好氛围，在择业、升学、报考公务员等方面存在着诸多政策限制。

“职业教育在国民教育体系中的位置,又如同农业在国民经济中的位置,说起来重要,谁都离不开,但处在社会边缘,地位不高。学习成绩不错的学生,没有几个首选报考职业院校。如同农业一样,有多少青年人主动选择务农?”全国人大常委会委员刘振伟道出了家长和学生选择职业教育时的普遍心态,接受职业教育是无奈的选择。

除了家长和学生的原因外,政府部门也未把职业教育真正摆上位置。“国家职教会议结束后,只有30%的省份在三个月内召开了会议,作出部署,有40%以上的省份半年以内都没有召开会议传达会议精神。”全国人大常委会委员王喜斌说,这项工作关系到国计民生、社会发展的重大问题。

与委员们的看法类似,执法检查报告也指出,我国职业教育观念滞后,直接影响职业教育法的贯彻落实和职业教育事业的改革发展。一是有些地方和部门对职业教育法的宣传不够,没有把职业教育摆在应有的地位,在贯彻落实职教政策时,态度明显不如抓普教那么坚决,仍认为职业教育只是教育部门、职业学校的事。二是全社会尚未形成有利于技术技能人才成长的氛围。职业学校的办学条件、师资力量配备普遍低于普通学校,许多地方把职业院校放在中招、高招最后批次录取;职业学校毕业生就业率虽高,但就业质量不高,待遇偏低,在择业、升学、报考公务员等方面存在诸多政策限制和歧视。这些问题助长了对职业教育的偏见。三是存在唯学历倾向,一些职业教育机构追求学历“升格”,偏离了职业教育的职业性和就业导向,不利于就业结构优化和缓解生产一线紧缺技能型劳动者的矛盾。

职业教育不受重视,这是一个社会问题,怎样去改变?“三十年前,我在香港理工学院做学生辅导工作。有一天,一个学生来见我,他感到很气馁,进不了大学,只好来理工学院。我问他,为什么你认为将来就业会比大学生差?他说,一

定差的嘛。他是念会计的,我告诉他,理工学院毕业生考会计的专业试,有8科不用考,大学毕业生能豁免的只有5科。那位学生给我的印象太深了,这种自卑感必须改正。”全国人大常委会委员范徐丽泰认为,改变社会偏见,需要让家长和学生看到技术人员的薪酬和前途。“在美国大部分地方没有我们这样的问题,比如人们对水暖工很尊重,因为这些人的服务是每一家都需要的,而且收入也不错。总的来说,要用客观的方式让家长、学生、社会了解,职业教育并不是低人一等的教育。”

对职业教育、技能人才认同度低的现象,不仅与传统观念、舆论宣传有关,也与现行用工制度、用人政策有关,涉及教育、经济、人事、就业等多个领域,需要全社会各个方面解放思想、大胆实践、共同发力。

执法检查报告建议,切实树立“三破三立”的观念,即破除鄙薄职业技术教育偏见,树立普教职教同等重要的观念;破除轻视职业技能的思想,树立尊重劳动、尊重技能观念;破除狭隘的成才意识,树立行行出状元的观念。加大对职业教育法的宣传力度。通过宣传成才就业实例、开展职业技能大赛、组织职业教育活动周等方式,不断提高职业教育的影响力和吸引力,在全社会弘扬劳动光荣、技能宝贵、创造伟大的时代风尚,形成“崇尚一技之长、不唯学历凭能力”的良好氛围。

同时,建立健全科学合理的育人、选人、用人机制,建立优秀技术技能人才定期表彰制度,增加劳动者特别是一线技术劳动者的报酬,使能工巧匠获得应有的尊重和待遇。尽快修改不适当的、唯学历要求的相关政策文件,清理对职业院校毕业生就业、晋升等方面的不合理规定,构建平等就业就学、职业成长的通道,为学生搭起多样化选择、多路径成才的“立交桥”。防止单纯追求学历的倾向,强化职业教育为地方、企业、行业服务的理念,注重为生产一线培养高素质的技术技能人才。

软硬件投入,一个都不能缺

职业教育与2025制造强国的战略目标密切相关,这让施行了19年的职业教育法再次走上前台,特别是全国人大常委会的执法检查报告受到各方瞩目,一些委员几乎是逐字逐句的进行审议。

“报告中提出,‘已经出台生均经费标准的地区,要加大省级财政统筹力度,保证在本区域内执行到位。’这句话隐含两层意思:一是,职业教育法第27条规定每个省、市、自治区要制定生均经费的标准,但19年过去了,只有20个省份制定了标准,还有三分之一没有制定标准。地方政府的落实还是有欠缺。二是,很多省市虽然制定了标准,但落实起来不到位。”全国人大常委会委员严以新说,比如经济发达的江苏省,虽然制定了标准,但省级经费只给省属学校,地方的学校仍是县里解决县属的,市里解决市属的。

“对于经费保障,我看过一个数据,2012年职教经费在全国教育经费比例中占12.1%,预算内占9.81%。以中职为例,与1997年相比,2012年中职在校生的规模在各级各类学生总数占比从4.36%上升到6.94%。学生数上升,但经费占比从12.6%下降为6.9%,财政性经费占比从11.41%下降到7.02%。整个教育经费增加了,职业教育经费也增加了,但职业教育经费占比降低了。”严以新说,职业教育经费不仅绝对数要增加,在教育总经费中的相对数也要增加。

从全国人大常委会职业教育法执法检查组对吉林省、江苏省、河南省、湖南省、广东省、重庆市、甘肃省、新疆维吾尔自治区8个省区、市开展执法检查的情况看,目前仍缺乏稳定的投入增长机制。例如,一些地方财政对职业教育投入能力有限,仅能维持正常运转,无力改善办学条件,学校达不到国家办学基本标准。特别是县级职业学校的办学条件较差,有些仍停留在“一支粉笔、一本书”的落后水平,缺乏专业教师,没有配套的实训设备,学生参加实训锻炼、顶岗实习

的机会很少。一些新建的高职院校负债运行,地方财力无力化解债务等问题。

因此,当务之急是各级政府要按照职业教育法的规定,推动建立健全政府投入为主、受教育者合理分担、其他多种渠道筹措经费的投入机制。执法检查报告建议,进一步明确各级政府对职业教育经费投入责任,加大职业教育经费在本地区教育经费投入中的比重。国务院有关部门、省级政府应当在推动学校整合重组的基础上,依法制定职业学校生均经费标准,实现财政经费投入的常态化和稳定增长。已经出台生均经费标准的地区,加大省级财政统筹力度,保证在本区域内执行到位。研究出台金融支持职业教育发展的政策措施;制定相关政策吸引社会、个人捐资或投入职业教育;督促企业足额提取教育培训经费用于职业培训等。

多措并举,推动职业教育“高大上”

“职业教育取得的成绩很大,但和经济社会发展的需要比,还有很大的距离。执法检查报告对职业教育发展中存

在的问题,提出的意见和建议针对性很强,具有操作性。”全国人大常委会委员陆浩说,提高职业教育的质量,关键是教师队伍建设。可以考虑从离职、退休的工程师、高级工程师、高级技师中,包括高级技工中聘任教师。同时,坚持以市场需求为导向设置专业。市场需要什么人才,就培养什么样的人才。现在高等职业技术学院不少,但是专业设置和市场需求相差很远,往往是学校有什么教师就开什么课,不管市场需要不需要。

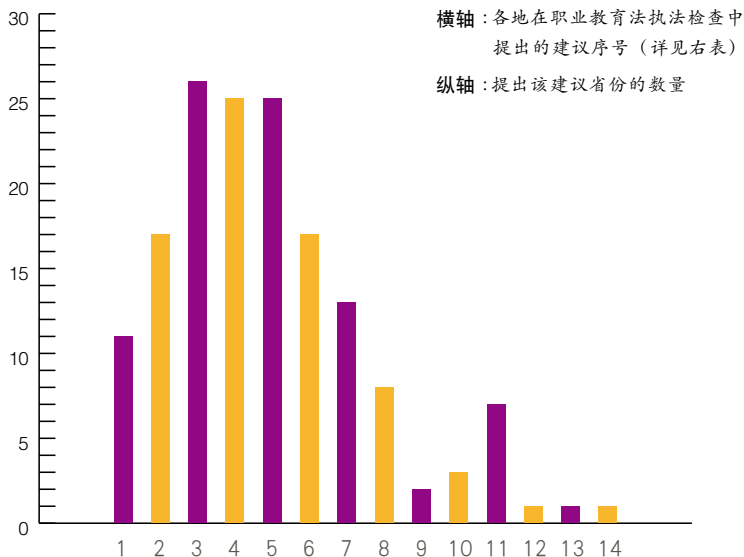
“办好职业教育‘功夫在诗外’,不仅要看职业教育本身,还要从整个社会大系统去看。现在多数企业,包括政府部门用人过于唯学历论,造成了大量人力资源浪费。我们都知道德国的职业教育办得好,它为什么可以办得卓有成效?是因为他们的职业教育同用人制度联系在一起。读职业教育不仅要能够就业,还要有发展,学生才会愿意去读。”全国人大常委会委员方新说,我去北京奔驰公司调研了两次,发现它完全照搬了德国母公司的职业培训体系。公司为员工设计了三条成长路线,一是行政管理路线,

从班组长、车间主任,一直到总经理、董事长;二是技术人员的路径,从初级技术人员一直到总工程师;三是技术工人的路径,从最基层的工人到高技能人才。该公司不单有三条路径,而且这三条路径之间是打通的,就是从技术工人,通过不断学习、不断努力,可以当技术人员,可以走上技术序列,也可以走上车间和企业的领导岗位。这套制度体现了行行出状元,体现出清晰的人才上升通道,有发展进步空间。“在调研中,我还发现,该公司与职业学校联合办学,‘奔驰班’不愁学生,上了这个班的学生能就业,还能有发展。现在职业教育和企业用人实际是两张皮,企业和学校的关系不是学校加企业,再弄一个实训基地的关系,而要让企业更多的发挥主体作用,参与办学,不一定每个企业都要办职校、技校,但是这些职校、技校应该为企业,尤其为大企业或者一个行业的小企业去‘私人定制’。”

针对这次执法检查中发现的主要问题,检查组建议转变观念,遵循职业教育规律办学,面向市场和社会需要办学;加强顶层设计和宏观指导,促进普通本科高等院校转型发展;提高职业教育经费保障水平等。

7月1日上午,十二届全国人大常委会第十五次会议刚刚闭幕,全国人大代表黄作兴就给本刊记者打来电话,表达喜悦之情。“年初人代会上,我提出了关于职业教育改革的建议,所以这些天,十分关注职业教育法执法检查报告和对职业教育法实施情况专题询问的新闻。”黄作兴说:“没想到,我提出的在公务员招聘中,高职毕业生应当与普通高校毕业生同等对待的建议,不仅在报告中有体现,而且已经得到了落实。国家公务员局给我打电话说,这个建议已经被采纳。今年6月,浙江省政府出台的《关于加快发展现代职业教育的实施意见》中也明确技师学院高职毕业生可考公务员。在我看来,张德江委员长亲任职业教育法执法检查组长并主持专题询问,这是一个很棒的模式和很好的开端,得到了实效。”

各地在职业教育法执法检查中提出建议分析图



制图:刘磊

各地在职业教育法执法检查中提出的建议汇总

序号	建议内容	提出建议省份
1	提高认识,加强引导,提升职业教育的战略地位,增强职业教育的活力和社会吸引力,形成激励机制,营造发展职业教育的良好环境。	吉林 江苏 河南 湖南 重庆 甘肃 浙江 福建 山东 贵州 西藏
2	依法加强统筹规划,优化整合职教资源,加快构建纵向贯通的职业教育体系,巩固优化教育结构的成果。	吉林 重庆 山东 湖北 广西 云南 陕西 河北 江西 青海 天津 浙江 安徽 内蒙古 福建 新疆 四川
3	厘清事权归属,健全职业教育经费保障机制。依法加大投入,多渠道保障职教经费,改善职业教育办学条件。	北京 天津 上海 重庆 江苏 河南 湖南 新疆 河北 山西 江西 湖北 海南 四川 贵州 陕西 吉林 福建 山东 广西 云南 西藏 青海 宁夏 黑龙江 内蒙古
4	深化改革,完善职业教育办学体制和管理体制。深化劳动人事制度改革,深化收入分配制度改革,完善技术技能人才评价机制。进一步明确职业教育办学条件和标准,加强对职业教育考核督导。	北京 天津 上海 重庆 辽宁 浙江 安徽 广西 海南 贵州 陕西 青海 宁夏 吉林 江苏 河南 湖南 广东 河北 甘肃 山西 内蒙古 黑龙江
5	坚持依法治教,加强职业教育法制保障。加快修改职业教育法工作进程,加快完善职业教育法律法规和政策体系。	吉林 安徽 海南 四川 天津 江苏 湖南 北京 河北 山西 辽宁 浙江 福建 江西 山东 湖北 广西 贵州 云南 陕西 宁夏 广东 甘肃 内蒙古 黑龙江
6	创新办学模式,依法调动全社会参与和支持职业教育发展的积极性,研究制定校企合作办法,明确学校和企业在校办学中的职责定位,深化产教融合、校企合作的办学制度。	河南 上海 安徽 福建 海南 四川 陕西 贵州 湖南 重庆 甘肃 北京 天津 河北 山西 内蒙古 辽宁
7	深化制度改革,加强职业院校教师队伍建设,建立职业教育教师到企业实践制度,提高职业教育办学质量。	江苏 天津 福建 江西 广西 四川 云南 西藏 宁夏 湖南 新疆 河北 黑龙江
8	紧贴市场需求,建立和完善全面准确的劳动岗位市场需求预测和发布系统,充分发挥职业教育的就业导向作用,进一步提高服务经济社会发展能力。	上海 浙江 湖北 安徽 山东 广西 西藏 河南
9	把“立德树人”作为发展职业教育根本任务,在职业教育过程中进一步加强和改进德育工作。	河南 宁夏
10	创新人才培养模式,适应转型升级要求,培养高素质技术技能人才。采取有效措施,鼓励职业院校毕业生大胆创业。	江苏 河南 天津
11	把扶贫脱贫与职业教育紧密结合起来,加大对西部贫困地区职业教育倾斜支持。贯彻落实对民族地区职业教育的倾斜扶持政策,加大对老少边穷地区的支持力度。因地制宜分类指导,推进民族地区职业教育融合发展。	新疆 广西 云南 青海 宁夏 甘肃 河南
12	地方在与国际优质培训资源合作中遇到困难,建议制定出台有关推进职业教育国际交流合作的规定。	上海
13	加强民办职业教育。	黑龙江
14	学历证书与职业资格(技能)证书融合。	辽宁

图表整理:张宝山

期待更多“大国工匠”

——全国人大常委会专题询问职业教育法实施情况侧记

文/本刊记者 于浩



6月30日上午,十二届全国人大常委会第十五次会议在人民大会堂举行联组会议,结合审议全国人大常委会执法检查组关于检查职业教育法实施情况的报告进行专题询问。全国人大常委会委员长张德江主持会议。摄影/杜洋

6月30日上午,十二届全国人大常委会第十五次会议在人民大会堂举行联组会议,结合审议全国人大常委会执法检查组关于检查职业教育法实施情况的报告进行专题询问。

8点30分,距离专题询问开始还有半个小时,金色大厅里已经人头攒动,参加会议的常委会委员,列席会议的专委会委员、全国人大代表和部分省级人大常委会负责人,以及到会应询的政府部门负责人陆续到位,偌大的会场座无虚席。

接近9点,张德江委员长和李建国、王胜俊、陈昌智、严隽琪、王晨、沈跃跃、吉炳轩、张平、向巴平措、艾力更·依明巴海、张宝文、陈竺十二位副委员长来到会场参加询问。国务院副总理刘延东率

教育部部长袁贵仁、副部长鲁昕,人力资源社会保障部部长尹蔚民,发展改革委副主任何立峰,工业和信息化部部长苗圩,财政部部长楼继伟,国资委副主任徐福顺,国务院副秘书长江小涓到会应询。

如此强大的专题询问阵容,自本届全国人大常委会组成以来,已经数次出现。在场的与会人员也从最初的惊讶到习惯,认为这已是人大监督工作的“新常态”。

“今天的联组会议继续审议执法检查报告,并进行专题询问。目的就是贯彻好习近平总书记的重要指示,贯彻好中央的决策部署,把职业教育法进一步实施好,把职业教育办得更好。”担任主持人的张德江委员长开门见山:“下面,请已经报名的委员发言询问。如果询问

人认为有关部门的回答需要进一步补充的,或其他出席、列席人员临时要求发言的,经主持人允许后,可以发言询问。”

抓紧“顶层设计”, 解决职教发展难题

“目前,我国正处于产业结构升级的关键时期,正在从制造大国向制造强国转变,急需提高劳动力的素质和大量具有实用技能的技工人才。因此,促进职业教育健康持续发展,需要加强顶层设计,进行综合治理和配套改革。请问,国务院已经和将要采取哪些措施,解决我国职业教育面临的困难和问题?”首先发问的全国人大常委会委员吕薇的问题直指职业教育发展中的主要矛盾。

国务院副总理刘延东主动接受应

询。她说,新世纪以来,国务院先后召开三次全国职业教育工作会议、印发了三个推动职业教育改革发展的决定,积极探索中国特色职业教育发展道路,使职业教育事业取得了五个方面的新进展。总的看,职业教育发展态势良好,正逐步成为经济发展的驱动力、民生改善的推进器、人生出彩的金钥匙。

“当然,职业教育目前还是教育领域的薄弱环节,总体发展水平与经济社会发展的需求还不相适应,与人民群众的期盼还有一定差距。”刘延东说,国务院将以“六大抓手”推进职业教育发展。一是督促各地各部门全面贯彻党中央的决策部署,加大依法推动职业教育改革发展的力度,抓好建章立制,强化督导评估,打好政策配套“组合拳”。二是全面落实政府职责,协调好教育、经济、劳动、就业、人事制度等领域的关系,推动职业教育与经济社会同步规划、同步发展,更好地契合经济新常态下的产业结构升级,服务创新驱动,促进就业创业。三是坚持以就业为导向,贴近市场、贴近社会、贴近需求,建立符合市场和社会需要的现代职业院校和专业课程体系,大力支持适应需求、就业率高的专业和学校。深化产教融合、校企合作,推动专业设置与产业需求、课程内容与职业标准、教学过程与生产过程、毕业证书与职业资格证书、职业教育与终身学习的“五个对接”等。四是坚持依法行政,配合全国人大做好职业教育法修订工作,不断健全职业教育的制度和标准,用法治引领职业教育事业发展。进一步简政放权,推动职业院校面向市场、面向社会依法自主办学,建设现代职业学校制度。健全政府补贴、购买服务、助学贷款、基金奖励、捐资激励制度等。五是抓投入机制,进一步明确各级政府对职业教育的经费投入责任,加大对职业教育投入的倾斜力度,国家教育经费加大向农村地区、贫困地区和民族地区职业教育倾斜,支持东部地区职业院校扩大面向中西部地区的招生规模等。六是抓宣传引导,按照执法检查

报告提出的“三破三立”观念,牢固树立职业教育在国家人才培养体系中的重要地位,树立行行出状元的观念,大力弘扬劳动光荣、技能宝贵、创造伟大的时代风尚,推动整个社会进一步转变观念,在全社会形成“崇尚一技之长、不唯学历凭能力”的良好氛围。

教育部明确答复民生关注

“这次常委会开展执法检查,职业学校的同志反映两方面问题:一是职业学校升格;二是希望职业学校的学生有继续升学的前途。请问教育部有什么具体措施?今后发展的具体思路是什么?同时,请问工信部是如何同步部署制造业发展和职业教育发展的?”参与了全国人大常委会职业教育法执法检查的全国人大常委会委员刘德培把热乎乎的一线民意带到了专题询问的会场。

“无论是是职业教育的学校升格、职校学生升学和一批本科院校转型的问题,还是提高职业教育的质量问题都是职业教育领域中,社会关注的重大问题。”教育部部长袁贵仁郑重回应,职业学校的升格,原则上中职不升为高职,高职不升为本科。教育部坚持这个导向,在学校的分类管理、分类扶持上采取政策,突出特色、质量、绩效,改变以往简单按学校层次分配教育资源的做法,尽可能地扶持一批高质量的中、高职学校。

“关于推动一批本科高校转型的问题,涉及职业院校和普通院校的协调发展。国务院明确提出,总体保持中等职业学校和普通高中招生规模大体相当,高等职业教育规模要占高等教育的一半以上。”袁贵仁说,目前高职招生数仅占高等教育的46%。教育部将引导部分有条件的地方普通本科院校向应用技术类高校转变。在职校生升学上,完善职业教育人才多样化成长渠道,满足学生成长、成才需求。在一些特殊领域,如学前教育、护理等领域,健全初中毕业生中高职贯通培养。逐步扩大高职院校招收已经就业、有实践经验人员的比例。打破职普界

限,建立转换制度,推进各类学习成果互认衔接。在高考招生中,职业院校可采取“文化素质+职业技能”的单独招生办法、优秀技术技能人才免试入学等方式,为学生提供接受高等教育的多种机会。适度提高高职院校招收中等职业学校毕业生、本科院校招收职业院校毕业生的比例。

工信部部长苗圩在回答刘德培委员的第二个问题时表示,工信部下一步重点工作是编制制造业人才发展规划,明确未来一段时期制造业人才发展的主要目标、指导思想、目标定位、重要任务和政策举措,统筹部署制造业人才队伍的建设工作。培养一批高水平的经营管理人才,加强重点领域专业技术人才的培养。提升技能人才的能力和水平。推动建立人才教育的新机制。加强信息引导,探索建立制造业人才调查统计工作机制等。

破除社会偏见,用待遇吸引人

江苏省2014年中职毕业生的平均底薪仅为1918元,为全省在岗职工平均工资的40%;西部某市政务服务中心招聘临时人员,要求本科毕业生,即使偏僻的乡村招聘公务员也大多要求本科学历……在举了一连串例子后,全国人大常委会委员严以新认为,诸多方面存在的政策限制,使得全社会尚未形成有利于技术技能人才成长的氛围,这也是亟待政府解决的问题。

人社部部长尹蔚民表示,解决这些客观存在的问题,一是加大宣传力度,在全社会营造技能成才的良好社会环境和社会氛围;二是宣传技能成才的典型,让大家有学习的榜样;三是加大宣传劳动光荣,崇尚一技之长,不简单唯学历、唯文凭。制定技能人才发展的专项规划和专项计划,健全完善技能人才评价和使用政策;积极探索职业资格证书与积分落户等政府提供的公共服务方面的待遇相挂钩。四是加大激励表彰的力度,完善收入分配政策。

多渠道解决西部省份 职业教育“债务”

“请问国家发改委、财政部,像贵州这样的西部省份,发展职业教育的债务如何解决?西部省份按教育部办学标准,生师比、生均教育建筑面积、生均教学仪器设备价值等很难达到标准,如何采取特殊政策帮助解决?”全国人大常委会委员罗亮权说,习近平总书记指出,“教育是挖掉贫困的关键,治贫先治愚,职教一人,就业一个,脱贫一家,是最好、最精准的造血式扶贫。”

国家发改委副主任何立峰回应道,“十二五”期间,国家发改委会同教育部、人社部实施中等职业教育基础能力建设,共计安排中央投资230亿元,其中安排西部地区104亿元,安排贵州9.6亿元,支持了贵州97所优质特色中等职业学校加强实训条件建设。今年,国家发改委对贵州省规划内具备开工条件的项目全部给予了支持。“解决贵州等西部省份职业教育的负债问题,一是科学规划,合理布局,节约集约建设。把职业教育建设的重点放在人口相对密集、产业发展具有一定潜力的地州和产业基础比较好的人口大县,促进职业教育和产业发展更加紧密地结合,良性互动。节约集约利用土地和投资,严格把握建设标准和规模,遏制盲目扩张,大兴土木,促进职业教育资源共建共享,提高资金的使用效益。二是坚持严格控制增量,逐步消化存量,加强职业学校债务的管理。三是要引入社会力量,多方参与,共同建设。下一步国家发改委将继续大力支持贵州等西部地区加快发展现代职业教育,特别是推动深化产教融合、校企合作,并在‘十三五’规划中给予充分的体现。同时,进一步加大投入力度,继续向贵州等西部省份倾斜,支持西部和民族地区的职业教育持续健康的发展。”

“目前,按照中央有关文件精神,经全国人大批准,并经国务院同意,财政部下达了两批地方政府置换债券,专项用于置换地方政府存量债务。上述债券的

规模完全覆盖了审计确定的今年到期政府债务,其中就包括了已经纳入政府债务的职业教育债务。因此,包括贵州等西部省份在内的地方政府债务偿还,今年都能够得到有效的保障。”财政部部长楼继伟表示。

“职业教育各地区生均拨款一直没有得到有效落实,导致职业教育经费投入水平低、整体办学条件不足。财政部如何采取积极的督促举措,使地方政府进一步加大投入?”楼继伟的话声未落,全国人大常委会委员黄伯云继续追问。

“为推动地方落实法定要求,中央财政一是实施了改革示范校项目,择优支持200所高职院校和1000所中职学校改革创新办学模式,提升办学质量,同时要求地方要落实对项目学校的生均经费拨款。二是建立奖补机制,要求省级政府尽快建立健全本地的生均拨款制度。2014年和2015年中央财政共安排了132亿元。三是改善中职办学的条件,推动地方在布局调整的基础上,加强中职学校实训基地建设,开展校企深度合作等。”楼继伟说,今后将进一步加大财政投入的力度,健全投入机制,创新投入方式,加强监督检查。

支持社会力量办职教

“如何落实国企发展职业教育的职责,切实为企业转型升级提供人才支撑?如何进一步引导社会力量通过多种形式举办职业教育?”全国人大常委会委员丛斌的提问虽然不长,但难度却不小。

“作为政府出资人代表机构,国资委将进一步贯彻落实这次执法检查的要求,指导国有企业,特别是中央企业在人才培养、评价、选拔、使用、流动、激励和保障等环节入手,建立培养快、评价准、使用好、待遇优的高技能人才工作新机制,为企业转型发展提供坚实的人才支撑,为推动国有企业做强做优做大、科学发展作出积极贡献。”国资委副主任徐福顺说,国有企业要高度重视职业教育,把

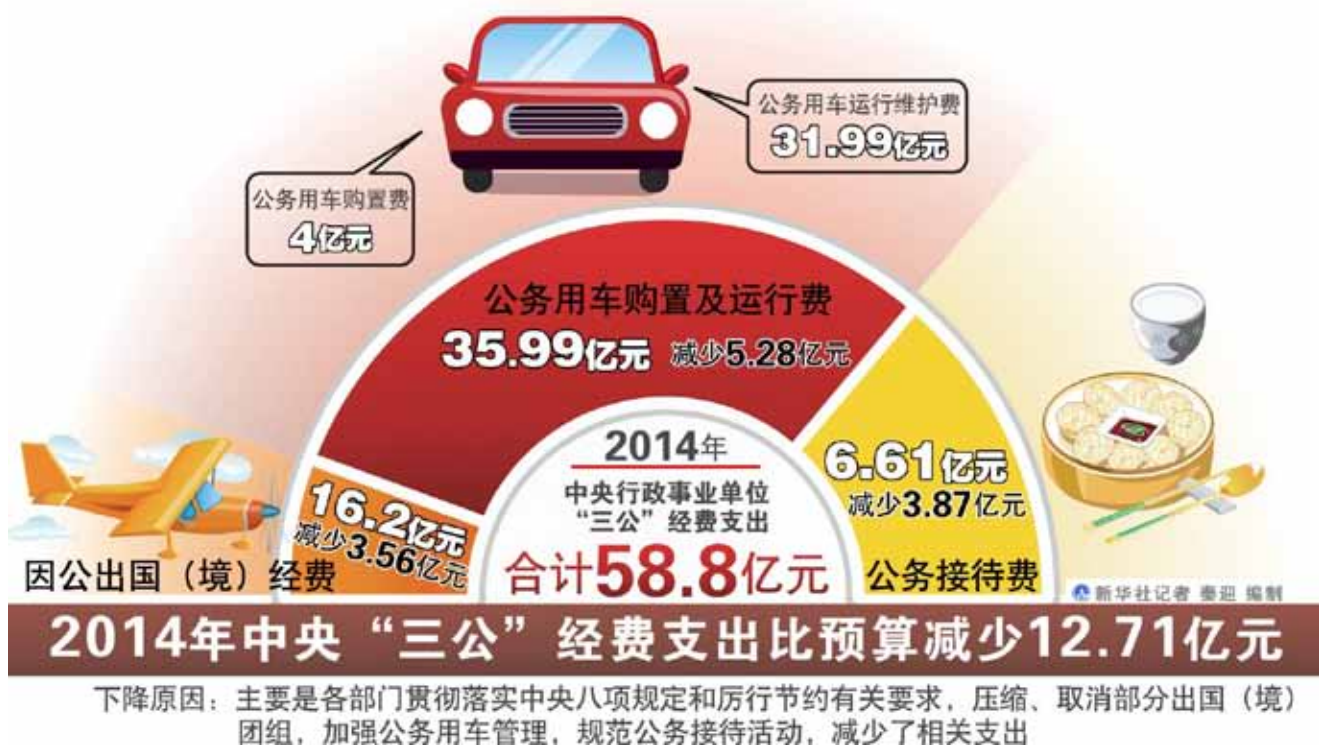
职业教育工作作为“人才强企”战略的重点,制定规划,明确分工,落实责任,打破以往重学历轻能力、重使用轻培养的观念,坚持“没有一流的员工,就没有一流的产品、一流的企业”的观念,营造不唯学历、不要职称、不唯资历,尊重劳动,尊重知识,尊重人才,尊重创造的良好氛围。

“党的十八大和中全会都提出鼓励社会力量兴办教育,今年1月国务院常务会议审议了包括民办教育促进法在内的教育法律一揽子修正案草案,允许兴办营利性民办学校。4月中央全面深化改革领导小组审议了关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见。”教育部部长袁贵仁说,引导社会力量兴办民办教育,有巨大的空间和潜力。教育部将进一步鼓励和引导社会力量举办职业教育,形成多元主体办学,多渠道投资职业教育的良好局面。一是积极支持包括企业在内的各类办学主体,通过独资、合资、合作等方式举办民办职业教育。二是探索发展股份制、混合所有制职业院校,允许以资本、知识、技术、管理等要素参与办学,并享有相应的权利。三是引导行业、企业等社会力量参与教育过程,共同开发课程和教材、提供师资和实训。四是社会力量举办的职业院校与公办职业院校具有同等法律地位,依法享受相关的教育、财税、土地、金融等政策。五是健全政府补贴、购买服务、助学贷款、基金奖励、捐资激励等制度,鼓励社会力量参与职业教育办学管理和评价。

当教育部部长袁贵仁回答完最后一个问题时,时间已经过了十一点半,张德江委员长还是延长了些许时间,让列席本次常委会会议的地方人大和全国人大代表进行提问。三个小时的时间虽然不长,但就是在这样一问一答的良性互动中,不仅促进了国务院依法履职,积极回应社会关切,而且强化了全国人大常委会执法检查效果,丰富和完善了专题询问的方式。☑

决算监督中的新起点和新期待

文 / 本刊记者 王萍



听取和审议中央决算报告和审计工作报告、审查和批准中央决算已成为每年6月召开的全国人大常委会会议的重要内容和“常规动作”。6月28日，受国务院委托，财政部部长楼继伟向十二届全国人大常委会第十五次会议提交并宣读了2014年中央决算报告。楼继伟指出，2014年各地区、各部门全面深化改革，加强和改善宏观调控，完成了全年经济社会发展目标任务，经济运行处于合理区间，发展的协调性和可持续性增强。在此基础上，财政改革和发展取得新进展，中央决算情况总体良好。

由于这是新修订的预算法施行以来，全国人大常委会会议首次听取和审议中央决算报告，会场内外都非常关心，今年6

月常委会会议对决算的审查有什么变化，中央决算草案编制对新修改的预算法的执行情况如何？全国人大如何加大对政府全口径预算决算的审查监督力度？

报告亮点有哪些？

“从报告来看，国务院和各级财政部门工作是扎实有效的。在经济下行过程中，财政收入能够稳定增长，财政支出保证了重点支出需要，财税改革在十八届三中全会决定和新修改的预算法的指导下取得很大进展。应该说2014年的决算情况是很好的，较好完成了全国人大批准的预算。”6月28日，尹中卿委员审议决算报告时的一番话道出了常委会组成人员的共同评价。

翻看2014年中央决算报告，亮点纷呈，新意频现：中央决算情况总体良好，2014年中央“三公”经费支出比预算数减少12.71亿元、保障改善民生取得新进展、清理中介服务费等涉企收费、撤销不合规地方财政专户超万个、将清理地方政府存量债务、研究提出个人所得税改革方案……。

中央决算情况总体良好

楼继伟介绍，2014年，中央一般公共预算收入64493.45亿元，为预算的100.2%，比2013年（下同）增长7.1%。中央一般公共预算支出74161.11亿元，完成预算的99%，增长8.3%。

从主要支出项目看，农林水支出6474.26亿元，完成预算的99.8%。社会

保障和就业支出7066.11亿元,完成预算的98.8%,低于预算主要是据实结算的特大自然灾害救济费、优抚对象补助经费减少。医疗卫生与计划生育支出2931.26亿元,完成预算的96.5%,低于预算主要是据实结算的城乡居民医疗保险等支出以及根据医改工作进程安排的公立医院改革支出减少。教育支出4101.59亿元,完成预算的99.2%。

楼继伟说,2014年,安排下达中央基建投资4576亿元,主要用于保障性安居工程和城镇基础设施建设、“三农”建设、重大基础设施建设、边疆少数民族地区发展、自主创新和结构调整、社会事业和社会治理、节能环保与生态建设、中央本级建设等项目。

“三公”经费支出比预算数减少12.71亿元

据统计,2014年,中央行政事业单位财政拨款因公出国(境)经费、公务用车购置及运行费、公务接待费(“三公”经费)支出合计58.8亿元,比预算数减少12.71亿元。

楼继伟介绍,“三公”经费下降原因主要是各部门贯彻落实中央八项规定和厉行节约有关要求,压缩、取消部分出国(境)团组,加强公务用车管理,规范公务接待活动,减少了相关支出。

具体来看,“三公”经费中,因公出国(境)经费16.2亿元,减少3.56亿元;公务用车购置及运行费35.99亿元(其中,公务用车购置费4亿元,公务用车运行维护费31.99亿元),减少5.28亿元;公务接待费6.61亿元,减少3.87亿元。

保障改善民生取得新进展

楼继伟介绍,启动实施第二期学前教育三年行动计划,支持加快学前教育发展。从2014年11月起将农村义务教育学生营养改善计划国家试点地区补助标准从每生每天3元提高到4元。农村中小学校生均公用经费基准定额提高40元。支持贫困地区全面改善义务教育薄弱学校基本办学条件。保障进城务工人员随迁子女平等接受义务教育的权利。

将新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险整合为城乡居民基本养老保险制度,从2014年7月1日起,按月人均增加15元调整城乡居民基本养老保险基础养老金标准。企业退休人员基本养老金水平提高10%。支持各地进一步提高低保标准,全国城、乡低保平均标准每人每月分别比2013年底提高37元和29元。

新型农村合作医疗和城镇居民基本医疗保险财政补助标准提高到每人每年320元。城乡居民大病保险试点扩大到所有省份。新增737个县和17个城市开展公立医院综合改革试点。出台城镇保障性安居工程贷款贴息政策,新开工城镇保障性安居工程740万套、基本建成510万套。支持266万贫困农户改造危房。改革财政专项扶贫资金管理机制,提高扶贫资金使用效果,农村贫困人口减少1232万人。制定国家基本公共文化服务标准。推进文化创意和设计服务与相关产业融合发展。

研究提出个人所得税改革方案

楼继伟说,今年后几个月,受经济下行压力仍然较大等因素影响,预计要达到中央财政收入预算目标压力较大。他提出下一步五个工作重点:扎实推动积极财政政策加力增效、深入推进财税体制改革、切实加强地方政府债务管理、加大力度推广政府和社会资本合作模式(PPP模式)、大力推进财政资金统筹使用。

在推进税收制度改革方面,今年还将力争全面完成营改增,研究提出消费税改革方案和消费税暂行条例修订草案,加快推进资源税改革。积极推进环境保护税立法,研究提出个人所得税改革方案,配合做好房地产税立法等工作。

在加强地方债管理方面,楼继伟说,将组织地方做好置换债券和新增债券发行工作,督促地方将新增债券优先用于棚户区改造等国务院确定的重点项目,执行好置换债券定向承销发行办法,确保置换债券发行平稳有序进行。落实好解决融资平台公司在建项目后续融资

的办法,积极引进社会资本参与地方融资平台公司存量项目改造。

楼继伟还介绍,在加大力度推广运用PPP模式上,将在抓好已确定的30个示范项目的同时,在能源、交通运输、环境保护、农业、保障性安居工程以及养老等公共服务领域大力推广PPP模式。

常委会组成人员如何审议决算?

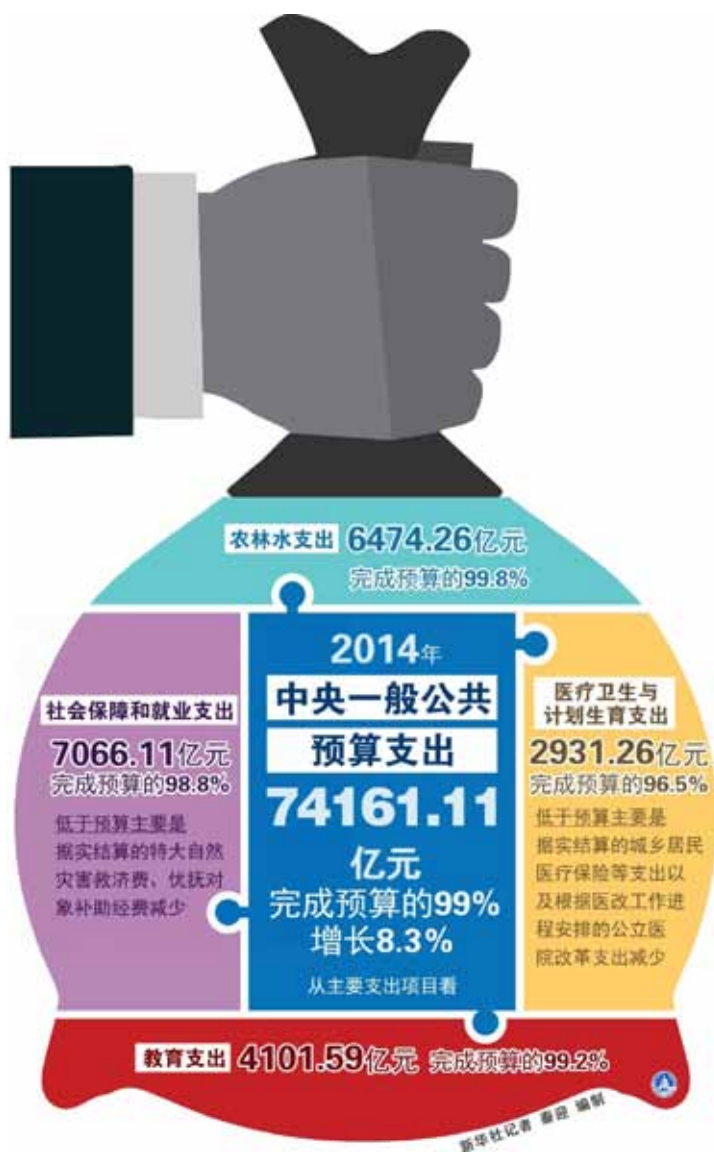
预算反映着整个国家的政策,规定政府活动的范围和方向。因此,有人将预算形象比喻为关乎国计民生的“国家账本”和反映政府工作的一面镜子。而决算是年度预算执行最终情况的全面反映。预决算都不仅体现政府的政策意图,而且还关系到千家万户的民生福祉。

今年1月,新修改的预算法正式实施,对预算编制、审查都提出了新的、更加具体的要求。因此,和往年相比,今年的审议更加强调“强化预决算法治权威,推进预决算法治化”。同时,今年全国人大常委会组成人员在审议2014年中央决算报告时,呈现出以下几个不同以往的新特点。

关注点1:2014年决算草案做到全口径预算了吗?应依法完善决算草案编制

尹中卿委员指出,新修改的预算法增加一条,即第75条,明确规定编制决算草案必须做到收支真实、数额准确、内容完整、报送及时,决算草案应当与预算相适应,一般公共预算支出应当按其功能分类编列到项,按其经济性质分类编列到款,这是新修改的预算法补充的重要规定。

新修改的预算法提出全口径预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算。这次决算报告和审计报告只关注了一般公共决算、政府性基金决算和国有资本经营决算,但是找不到社会保险基金决算。在完善决算草案编制方面,我们还有很大的努力空间,应当逐步按照新修改的预算法的规定编列决算,向人大报告决



算。建议把社会保险基金决算纳入决算的范围。

关注点2：一般性转移支付限定用途有的花不出去？应采取实际措施解决

乌日图委员指出，现在中央财政的有些一般性转移支付带有“专项”的特征要求，即一般性转移支付资金的使用增加了很多附加条件，类似于过去的专项转移支付。建议中央财政对转移支付政策的改革要彻底，不要在科目上改成一般性转移支付，而实际上还是专项转移支付，要相信地方政府一定会花好这部分钱。另外，规范转移支付制度的根本是要解决好中央和地方的事权划分，事

权划分好了，财权就规范了，这是财政的顶层设计问题，也是地方多年来一直呼吁的，希望“十三五”期间能够解决这个问题。

谢旭人委员谈到，现在存在一般性转移支付中专项用途项目仍较多问题。在一般性转移支付里面安排的专项用途项目，大部分都是需要常年安排、数额比较稳定的转移支付。比如补助中西部地区工资调整的支出，以及教育、科技、文化等方面，在用途上都带有一些专项规定的转移支付。对这个问题，要下决心认真解决。

对专项用途的一般性转移支付可

分两类来处理，一类是根据中央与地方事权划分，对中央支出责任比较明确的，划出转移支付，直接列为中央财政支出，具体还在地方使用。第二类是属于地方事权而中央应予补助的项目，作为一般性转移支付处理，不再强调专项用途，全部并入一般性转移支付中的均衡性转移支付。

关注点3：如何切实提高财政资金使用绩效？人大对决算的审查重点应突出绩效管理

尹中卿委员建议，应把绩效评价作为决算报告和审计报告的一个重点内容，加强绩效管理，提高财政资金的使用绩效。在现在的决算报告里，没有找到有关的财政支出的绩效情况，看不出来花这么多钱到底取得了什么样的财政绩效，所以要加强这方面工作，健全绩效管理体制，细化绩效评价目标，在预算编制中设定绩效目标，对重点支出和重大投资项目也要有明确的绩效管理制度。现在实际工作中，对财政支出的绩效评价覆盖面比较小，范围比较窄，资金量也不大，绩效的评价结果与预算的安排有机联系不够，激励约束作用发挥不够，所以在8月份听取预算执行情况报告的时候，在明年再次听取决算报告的时候，是不是应该加强对预算支出绩效的评价和汇报，把绩效评价既作为决算报告的一个重点，也作为审计报告的一个重点。

关注点4：地方政府举债情况如何？应采取哪些措施制止地方政府违法违规举借债务

严以新委员指出，全国人大财经委关于2014年中央决算审查结果的报告在谈到中央决算中反映出的一些问题时提到“财政收支矛盾突出，地方政府性债务偿债压力较大等”，但在2014年中央决算报告谈问题时没有看到相关内容。根据新修改的预算法的规定，政府举债情况应是决算审查的重要内容。

尹中卿委员建议，把政府举借债务的规模、结构、使用、偿还情况作为决算

报告和审计报告的一个重点内容,人大常委会也应重点审查这些内容。怎么甄别地方政府的存量债务?怎么通过各种有效方式来偿还债务,特别是稳妥地推进存量债务的置换工作?怎么严格按照新修改的预算法的规定,对新增债务进行严格管理?这些都是很重要的问题。

关注点5:如何有效推进运用PPP模式?要依靠法治化提供保障

辜胜阻委员说,今年的财政形势是前所未有的严峻,现在要调动民间资本、社会资本的积极性。决算报告中谈到推广运用政府和社会资本合作(PPP)模式,在财政形势非常严峻情况下,寄希望于民间资本和社会资本缓解财政压力,面临很大困难。其中很重要的原因,是民间资本和社会资本觉得完全由行政推动,PPP项目如果无利可图,民间资本没有积极性参与,如果有利可图弄得不好又会出现利益输送、国有资产流失,靠行政推动会不会出现新官不理旧任,民间资本的利益可能得不到保障。财经委在这个问题上讲到,迫切需要推进PPP法治化,应该立法,让民间资本有长期的预期。在财政形势非常严峻的情况下,要调动民间资本和社会资本的积极性,一个非常重要的举措就是要靠法治化。

吴晓灵指出,大力推进运用PPP模式需要典型判例的推动。在财政增收压力比较大,而财政债务扩张应尽量约束情况下,要积极引导民间资本参与基础设施的建设,即PPP,而国务院确实也在PPP的实行方面、法制方面出台了很多的规章制度加以保证,但是我觉得行动比法规更重要。过去,我们在私人资本收购国有资产和私人资本和政府联合建立PPP项目的过程中,有过对民营资本不公平待遇的案例,如果能拿出几个来公开宣判,支持民营资本的合法权益,才能够让社会资本建立信心。现在迫切需要典型判例来增强市场信心。

关注点6:决算数中央和部门每年都对不上,怎么办?要统筹协调处理好中央预决算与部门预决算之间的关系

中央决算与部门决算衔接不够,是常委会组成人员多年关注的问题。简单说就是,把各个部门预决算的钱加起来,和中央总数对不上,差的还不少。

谢旭人指出,一些部门,比如科技、教育、文化等,都有一些事业收入没有纳入国家财政收入。谢旭人建议对此从政策制度上加以明确,如果作为国家财政收入,列入中央预算,二者就统一了,如果不作为国家财政收入,只作为部门预算收入来管理,报财政部门审核,纳入部门预算使用,审计时可把两者分开审核,这个差异就不再作为审计问题。

吴晓灵也指出,像医院、学校,除财政拨款的资金外,还有自己的一块收费。国家的总预算只有财政拨款的资金,而部门预算当中除了财政拨款的资金以外,有一块他们自己收费的资金,这是一个制度的差别。对于制度不合理的问题要从制度上解决。

尹中卿建议,进一步改进部门功能分类支出决算,按照新修改的预算法的相关规定,结合事业单位改革进展情况,对部门预决算的收支编制范围进行研究,尽快形成内容完整、结构优化、定额科学、程序规范的支出标准体系,实现部门预算决算与中央财政预决算之间的有机衔接。

全国人大财经委提出哪些建议?

6月28日,全国人大财政经济委员会副主任委员廖晓军在十二届全国人大常委会第十五次会议上作关于2014年中央决算审查结果的报告。廖晓军介绍,全国人大财经委对2014年中央决算草案和2014年中央决算报告进行了审查,并提出审查结果报告。

财经委认为,2014年中央决算草案反映的中央预算执行情况是好的。国务院及其财政等部门认真贯彻落实党中央确定的方针政策和十二届全国人大二次会议有关决议要求,较好地完成了全国人大批准的2014年中央预算。建议全国人大常委会批准国务院提出的《2014年中央决算(草案)》。

针对2014年中央决算反映出的

问题,全国人大财经委提出了五点建议——加快推进财税体制改革;完善预决算管理制度;提高财政资金使用绩效;加强地方政府性债务管理;加大审计发现问题的整改力度。

加快推进财税体制改革。合理划分中央和地方政府之间的事权和支出责任,有效配置和使用资金。要加快政府职能转变和简政放权,进一步清理整合专项转移支付项目。逐步取消竞争性领域专项,严格控制引导类、救济类、应急类专项,向社会公开专项转移支付项目。要加强财税法治建设,加快税收立法进程,尽快完成预算法实施条例修订工作。

完善预决算管理制度。加快完善总预算会计制度,依法修订中央决算编报具体制度和办法。完善中央决算的报告内容,特别是要报告重点支出和重大投资项目资金的使用及绩效情况、转移支付资金使用情况 and 政府举借债务情况。加快制定政府会计制度,积极推进在部分地区和部门开展以权责发生制为基础的政府综合财务报告编制试点。改进和加强国有资产基础管理,研究建立包括行政事业国有资产、企业国有资本在内的国有资产报告制度。

提高财政资金使用绩效。努力增收节支,依法加强收入征管,优化支出结构。依法加强对结转结余资金的管理,加大统筹使用力度。进一步清理财政专户。做好国债发行与预算执行、国库库款管理之间的统筹衔接,提高资金运转效率。积极推进财政系统信息化建设,形成完整统一的财政管理一体化信息系统。

加强地方政府性债务管理。要加快做好地方政府存量债务的清理甄别工作,制定科学的地方政府性债务风险预警办法,并向社会公开,接受社会监督。对现有债务要研究通过多种有效方式进行偿还,切实降低风险。要加强政府和社会资本合作(PPP)模式的法制化建设。要进一步采取措施制止地方政府违法违规举借债务。★

审计监督：呼唤制度跟进

文 / 本刊记者 李小健



图/CFP

听取和审议审计报告是全国人大常委会的法定职责。

经过多年的持续努力,如今的审计监督越来越客观务实,所反映问题的越来越具体,发力越来越精准,因而深受各

方赞誉。

6月28日,十二届全国人大常委会第十五次会议对2014年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告进行审议。受国务院委托,国家审计署审计长

刘家义在会上作了上述报告。

刘家义在审计报告中指出,2014年,各部门各地区在党中央、国务院领导下,认真执行十二届全国人大二次会议批准的财政预算和发展计划,扎实推进有关工作,财政保障能力进一步增强。主要表现为:财政收入稳定增长,重点支出得到较好保障,财税体制改革取得积极进展。

在肯定成绩的同时,审计报告深刻揭示了预算执行、决算草案、财政管理、重大政策落实、重点专项资金使用等诸多方面存在的突出问题和风险隐患。同时还郑重地提出加快推进改革,完善制度建设,进一步加强财政管理的审议建议。

在当天的分组审议中,全国人大常委会组成人员普遍表示,审计报告求真务实,所提问题抓得准,所提建议也很到位。大家希望各个部门积极整改相关问题,依法推进改革和加强制度建设,使一些屡审屡犯的问题得到根治,切实保障财政资金用在实处,用在国家和人民群众最需要的地方。

完善决算草案还有很大空间

今年是新修改的预算法实施的第一年,预算法对预决算体系建设和财政管理等提出了一系列改革举措,并从法律上要求对中央决算草案进行审计。

国家审计署政策研究室负责同志接受媒体采访时表示,在实践中,审计署从2010年开始,就对中央决算草案审计进行了积极探索。对2014年中央决算草案的审计,是在总结以前年度摸索经验的基础上并按照法律新要求进行的。审计工作报告从总体上反映了中央决算草案

报表与向人大报告的预算执行情况的差异及原因,并从决算和预算执行两个层面揭示了存在的具体问题。

审计报告显示,决算草案报表体系不够完善,未包括资产负债表,未按经济性质分类编列一般公共预算支出;预算变更偏多,包括中央本级支出调增724.47亿元、调减660.43亿元,税收返还和转移支付支出调增596.94亿元、调减879.87亿元;未披露用以前年度超拨资金抵顶的支出,如直接使用“农作物良种补贴”等7个专项的以前年度超拨资金47.05亿元,抵顶2014年度应安排支出;中央决算草案与部门决算草案衔接不够,如抽查的22个部门2014年度决算收入5657.19亿元,中央决算草案仅反映财政拨款收入2805.65亿元(占49.6%),未包括事业收入等。

对此,尹中卿委员指出,新修改的预算法提出全口径预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算。这次决算报告和审计报告没有社会保险基金决算内容,也没有按照经济性质分类编列一般公共预算支出,部门预算也没有在功能分类上编列到项。可见,在完善决算草案编制方面还有很大的努力空间,应当逐步按照新修改的预算法的规定编列决算,向人大报告决算。因而他建议把社会保险基金决算纳入决算的范围,进一步改进部门功能分类和经济分类支出决算,提高部门决算的透明度。同时,还应依法将绩效评价、财政转移支付安排使用、资金结转结余的情况、政府举借债务作为决算报告和审计报告的重点内容。

转移支付改革和规范不到位

转移支付不规范,是每年审议审计报告的热点问题,今年也不例外,可谓是年年审计,年年有。

刘家义在报告中明确指出转移支付改革和规范还不到位,主要表现为四方面:一是部分一般性转移支付有限用途。其中:有9188.49亿元指定用于

专门事项,还有18个专项转移支付转入的140.56亿元也有专门用途,地方难以统筹使用。二是专项转移支付清理整合不到位。近年清理归并工作取得一定成效,但仍存在“碎片化、部门化、司处化”现象。财政部2014年上报专项转移支付133个,执行中实际安排明细专项362个。如“公共卫生服务补助”专项细分为21个明细专项,其中卫生计生委疾病预防控制局有10个处参与13个明细专项的分配。三是部分专项转移支付分配审核不够严格。如财政部2014年自行分配应由农业部提出分配意见的“农林业科技成果转化与技术推广”专项41.04亿元、“农民培训”专项9000万元;未经评审下达9个项目“国家重点文物保护”专项5714万元;等等。四是部分专项资金被骗取、套取。一些企业和个人采取伪造社保证明、签订虚假合同、虚报职工人数、重复申报等方式,骗取套取专项资金12.6亿元。此外,还发现8个省的财政等部门挤占挪用或出借资金等29亿多元,用于楼堂馆所建设、发放补贴或招商引资奖励等。

在分组审议中,转移支付问题引起了委员们的热议。吕薇委员表示,从审计情况看,专项转移支付和专项资金的分配和使用问题比较大:资金分配和使用比较分散,由各个部门分割管理,不能集中力量办事;存在“一刀切”的问题,不能因地制宜;对专项资金的整顿,该取消的就取消。为提高转移支付的科学合理性,她建议在绩效评估的基础上进行清理和整合专项转移支付和专项基金,在编制上要更多地考虑基层的实际需要。

卫留成委员说:“去年地方一般性转移支付是27568亿,占59%,而专项转移支付18900多亿,占40.7%,再加上审计报告指出的一般性转移支付当中有限专用用途的9000多亿,这样加起来,实际上专项转移支付占到了将近60%,地方要统筹考虑、综合利用财政资金确实十分困难。”他建议逐步做到只有关系地方发展需要而且需要上级部门拨款监督

的极少数重大项目列为专项转移支付,其余的小项目不要列入专项转移支付。

债务管理待加强 存量资金待盘活

地方债务风险问题一直备受方方面面高度关注。这次审计报告对地方债务进行了抽查,发现债务增速放缓,但是还债压力仍然较大。

审计报告显示,至2013年6月底全国地方政府负偿还责任债务中,需在2015年偿还的有1.86万亿元。重点抽查的9个省级、9个省会城市本级和9个县,2014年年底政府负偿还责任债务余额比2013年6月底增加46%;今年以来增速放缓,3月底比年初增长0.1%,但这些地区上年综合财力呈负增长的有三分之一,大部分地方政府债券尚未发行,个别地区债务偿还出现困难。

如何防范地方债务风险?全国人大财经委建议,要加快做好地方政府存量债务的清理甄别工作,制定科学的地方政府性债务风险预警办法,并向社会公开,接受社会监督;对现有债务要研究通过多种有效方式进行偿还,切实降低风险;要加强政府和社会资本合作(PPP)模式的法制化建设;要进一步采取措施制止地方政府违法违规举借债务。审计报告建议,在保证支付需要的前提下合理安排国债发行期限和节奏,作好地方政府性债务过渡期政策安排,加快建立债务风险评估和预警机制,防范债务风险。

一方面经济发展资金不足,要大肆举债,另一方面却有许多资金花不出去,“趴”在账上睡大觉。

刘家义在报告中指出,从审计情况看,由于相关规定未及时修改、统筹管理力度不够,各级财政均有大量资金结存未用。至2014年年底,抽查的22个中央部门有存量资金1495.08亿元,18个省级财政有存量资金1.19万亿元。至2015年2月底,上述中央部门按财政部要求应统筹安排的存量资金盘活97.86亿元;18个省应清理由中央统筹的专项结转资金上缴1800多万元。



图/CFP

财政在库款充裕、结转结余资金比较多情况下,仍有负债,成本很高。怎么搞好债务管理,以统筹运用财政资金,提高效率?谢旭人委员说,“我建议,一是明确人大批准的财政部门发债,只要在余额之内,财政部门可以根据具体情况决定当年发多少,当年未发的可以转到次年发。二是明确财政部门可将历年结余结转资金用于当年预算支出,但这种支出要视同发债。三是国库资金管理,要保证预算支出,同时适当增加在商业银行存款的比例,从而提高国库资金的使用效率。总之,财政部门要统筹合理安排发债规模,以与收支平衡状况相协调,提高资金的使用效率。”

移送违法违规公职人员2200多名

除了对决算草案、财政管理、存量资金等进行审计外,审计报告还对中央部门预算执行、中央重大投资项目和政策措施落实、土地出让收支等重点专项资金、部分金融机构和央企进行了审计。通过审计发现了一大批重大违法违规问题。

审计报告表明,这些重大违法违规问题多发生在公共资金、国有资产和国有资源相对集中的领域;多与公职人员滥用权力、内外勾结有关;多利用掌控国有资源储量、建设发展规划、证券市场交易等各种“软权力”牟利;多以社会公益事业、落实政策等为招牌暗箱操作。据披露,审计移送的重大违法违规问题涉及公职人员2200多名。

对于审计移送的违法违规问题,一些委员和代表都认为应重拳出击,一查到底,加强责任追究。全国人大代表贺优琳在分组审议时发言说:“审计中发现的问题,基层是很关心的。年年审计,年年还出现这么多的违规违法现象。我认为中央各部门真得要带好头,树立好榜样。审计出来的问题,不仅仅要追究违规者、违法者的责任,还应该追究失职、渎职的领导责任。”

建议积极整改,加强制度建设

刘家义作审计报告时表示,审计发现的问题,有些长期存在但尚未得到有效解决,影响积极财政政策的实施力度,

也不利于重大改革措施的落实。一方面资金分散,管理“碎片化”现象还较突出,有的领域大量资金长期闲置;另一方面许多重点事项需要统筹推进,有的重点工作缺乏财力保障。究其原因,主要是相关体制机制还不健全,一些领域的具体制度规定未及时修改完善,特别是一些部门规章与改革发展形势不相适应,部分领域简政放权、职能转变不到位,迫切需要加快推进改革,从根本上予以解决。对此,审计报告给出的对策是进一步深化财税体制改革,加快建立完善决算编制等有关制度规定,提高财政管理绩效,切实防范各类风险,严格预算约束,严肃财经法纪。

就审计监督建议落实问题,韩晓武委员表示,今年国家审计署加大了审计监督力度,反映出在财政支出和管理方面,一些体制机制还不够健全,确实需要强化管理、完善制度。特别是从审计所反映的问题来看,一些地方和部门乱花钱、任意挪用专项资金、浪费国家钱财、牟取私利现象不断出现,而且个别地方和单位问题很严重。“所以整改要有切实的举措,即明确具体整改方案、时间表、目标和要求,而不能简单地应付。对于审计出的问题,国务院有关部门要盯住不放,要有明确的、详实的整改举措,在年底反馈整改工作的时候,让大家能够真切地感受到审计的成果。”

在认真扎实做好整改工作的同时,全国人大财经委希望国务院有关部门高度重视审计查出的问题和审计署提出的意见,从体制机制上进一步深化改革,进一步加强制度建设,进一步规范财政管理。要加强审计成果的运用,针对审计发现的问题,有关部门要制定明确具体的整改方案、时间表、目标和要求,并建立健全有关制度。要进一步深入开展对中央决算和其他财政收支的审计监督,加强对重点支出、重大政策执行及其绩效的审计,建立健全覆盖全部预算资金和预算管理全过程的审计监督制度。✘

刑九草案二审的罪罚之辩

文 / 本刊记者 张维炜



图/CFP

面对日渐猖獗的拐卖儿童犯罪，刑法如何弥补“打拐”盲点？资助恐怖活动培训的行为是否为犯罪？行贿罪应如何科学量刑……近日，刑法修正案（九）草案二审稿提交十二届全国人大常委会第十五次会议审议，其中许多内容对上述社会热点作出了积极回应，进一步完善了拐卖妇女儿童罪、恐怖主义犯罪、贪污犯罪、危险驾驶罪等诸多条款。

分组审议时，多数常委会组成人员对这些内容的修改给予充分肯定，并提出了具体的意见和建议。

收买被拐卖妇女、儿童 是否应一律追究刑责

近日，一条关于拐卖儿童一律判死刑的帖子刷爆了微信朋友圈，在社会上掀起了一场全民大讨论，要求严厉打击拐卖儿童犯罪的各种建言数量不断激增。

顺应从严从重惩处买卖儿童恶行

的民众呼声，本次草案二审稿采用“收买即入罪”原则，提出，只要有收买被拐卖儿童的行为，就将追究刑责，以加大对收买被拐儿童行为的打击。

按照现行刑法的规定，对于收买被拐儿童者，只要没有虐待行为或阻碍解救，可以不予追究刑事责任。去年年底，草案一审稿将上述“免刑”内容，修改为，“对收买儿童没有虐待行为，不阻碍对其解救的，可以从轻、减轻或者免除处罚。”一审过程中以及草案公开征求意见时，这一规定引起较大争议，全国人大法律委主任委员乔晓阳在作草案二审稿修改情况报告时表示，“有的常委会组成人员、部门和地方提出，收买被拐卖的妇女和收买被拐卖的儿童，情况有所不同，处罚上应当有所区别，对于收买被拐卖儿童的行为，减轻或者免除处罚应当慎重。”

为此，二审稿吸取了上述意见，删除了收买被拐卖儿童可以“免除”或“减

轻”处罚的条款，规定“对收买儿童没有虐待行为，不阻碍对其解救的，可从轻处罚”。这意味着今后收买被拐儿童的行为拟将一律被追刑责。

“在频频曝出儿童拐卖事件的国家，这一改变有助于弥补长期以来的打拐盲点，矫正过去法律对贩卖儿童买方市场的‘忽略’。”刑法修正案草案二审稿的这一修改得到社会民众的广泛认同。有网友评论说，没有买卖就没有伤害，拐卖儿童，十分可恶，给被拐卖儿童的家庭造成极大痛苦，理应严惩不贷；这次草案规定，收买被拐儿童的行为一律被追刑责，大快人心，收买与拐卖都入刑惩处，有利于抑制拐卖儿童现象。李晓燕是一位中学老师，身为母亲的她表示，对收买被拐儿童者追刑责，理所应当。她说，拐卖儿童犯罪，本来就是“拐卖”与“收买”合成犯罪。只不过“拐卖”在前，是主犯；“收买”在后，是“次生犯”。二者合伙犯罪，缺一不可，故对收买者追刑责，合情合理。

常委会组成人员在审议中也对这一修改给予充分肯定，但一些委员对于法律上仍然保留一个“从轻”惩处的口子深表担忧。陈秀榕委员认为，这与我国严厉打击拐卖犯罪的立法初衷还存在较大的差距，她建议本次彻底修改到位，删除“可以从轻处罚”的规定，明示收买被拐卖儿童就是犯罪，必将受到重罚，从而给怀有犯罪意图的不法分子以更强的震慑。谢小军委员也同意“不得从轻处罚”的意见，他进而提出，如果对被拐卖儿童收买了以后，有虐待、阻碍解救行为的，还应当从重处罚。

与儿童相同，妇女也是拐卖犯罪的重点侵害人群。此次对于拐卖妇女犯罪，

二审稿维持了一审时的规定,明确“按照被买妇女的意愿,不阻碍其返回原居住地的,可以从轻、减轻或者免于处罚”。

对此,二审中,陈国令、范徐丽泰、郑功成等委员提出,被买卖的妇女和儿童一样是弱势群体,应该受到很好的保护,要保护她们,同样必须打击卖方和买方,双管齐下。他们建议,拐卖妇女也要参照拐卖儿童的规定,对于收买被拐卖妇女,按照被买妇女的意愿,不阻碍对其进行解救的,可以“从轻”处罚,但不得“免除”处罚。范徐丽泰说,一旦条文内有“免除处罚”的规定,买妇女的人就有侥幸心理,认为即使被查到或许也可以没罪。“所以,可以从轻发落但是不可以免罪,这样买卖的市场里面就少了很多买方,没有了市场,拐卖妇女犯罪才能逐渐减少。”范徐丽泰说。

资助培训恐怖活动入罪后如何量刑

6月26日,就在本次常委会会议召开期间,法国、突尼斯、科威特三国相继发生恐怖袭击血案,造成60多人死亡、200多人受伤。从北非到欧洲,再到海湾地区,连环恐袭事件横跨三大洲,在令人感到震惊、悲痛和愤怒的同时,也再次给世界敲响警钟,凸显当前国际反恐所面临的严峻形势。

针对当前恐怖活动犯罪出现的新情况,此次刑法修正案草案二审稿对一审稿的相关条款作出补充,一是将资助恐怖活动培训的行为增加规定为犯罪,并明确对为恐怖活动组织、实施恐怖活动或者恐怖活动招募、运送人员的,追究刑事责任;二是将为实施恐怖活动而准备凶器危险物品,组织或者积极参加恐怖活动培训,与境外恐怖活动组织、人员联系,以及为实施恐怖活动进行策划或者其他准备等行为明确为犯罪;三是完善偷越国(边)境的有关规定,对为参加恐怖活动组织、接受恐怖活动培训或者实施恐怖活动偷越国(边)境的,提高了法定刑。

“有主谋、有组织、有目的的恐怖

活动,已经成为当今巨大的社会安全隐患,也是老百姓深感恐惧和深恶痛绝的犯罪行为。”张平副委员长说,这次修改对恐怖活动的组织者、策划者、实施者、培训者、资助者都明确规定为犯罪,提高了法定刑,他对此表示赞同。

但是考虑到目前日益严峻紧张的治安状况和社会形势,张平副委员长认为,量刑标准还是太轻,起不到应有的震慑作用,建议对相关量刑标准酌情予以提高。艾斯海提·克里木拜委员举例称,从新疆这些年来发生的暴力恐怖活动来看,实施暴力恐怖活动的犯罪分子大多数就是偷越国(边)境到国外接受“三股势力”(即暴力恐怖势力、民族分裂势力、宗教极端势力)的培训,回来以后再实施暴力恐怖活动。艾斯海提·克里木拜提出,为从源头上杜绝恐怖犯罪,应提高对“为参加恐怖活动组织,接受恐怖活动培训或者实施恐怖活动偷越国(边)境”犯罪行为的量刑标准,加大对这些活动的打击力度。

当然,判断罪与非罪时一定要区分不同情况。白志健委员提出,鉴于目前恐怖主义活动很多是以隐蔽的形式进行的,比如有的披着宗教的外衣,或者学术

活动的外衣,所以要考虑到有些团体和民众是在不知情的情况下进行的资助行为。他建议法律上应确定行为人是“明知”的情况下才可定罪量刑。

行贿罪应否设“免除处罚”情节

贪腐犯罪的修改一直是外界关注的焦点。此次刑法修正案草案二审稿加大了对行贿犯罪的惩处力度,进一步严格对行贿罪从宽处罚的条件。

根据草案一审稿,行贿人在被追诉前主动交待行贿行为的,可以从轻或者减轻处罚。其中,犯罪较轻的,检举揭发行为对侦破重大案件起关键作用,或者有其他重大立功表现的,可以免除处罚。”

本次草案二审稿对该条款作出调整,删除了“检举揭发行为”等的表述,将这条修改为“行贿人在被追诉前主动交待行贿行为的,可以从轻或者减轻处罚。其中,犯罪较轻的,对侦破重大案件起关键作用的,或者有重大立功表现的,可以减轻或者免除处罚。”

在多位常委会委员看来,这一规定依然赋予了行贿人“免责条款”,不利于打击贪腐犯罪。“行贿罪根据情节和立功表现可以减轻处罚,但是不能免除处罚。”令狐安委员说,现在很多行贿人就



图/CFP

是腐蚀了一批人,通过作证以后就免除处罚,然后再去腐蚀新提拔上来的领导,由此不断恶性循环下去,难以达到预防和惩戒犯罪的目的。韩晓武委员也认为,这样修改对于行贿人的处罚力度仍然不够,会造成行贿人怀有侥幸心理。韩晓武说,这条规定修改的方向应是彻底取消“免除处罚”。

此外,草案二审稿在一审稿的基础上,提高了向特定关系人(即国家工作人员的近亲属或者其他与该国家工作人员关系密切的人,或者离职的国家工作人员或者其近亲属以及其他与其关系密切的人)利用影响力行贿犯罪的刑罚标准,规定最高可处十年有期徒刑,并增加了单位犯罪的规定,明确单位犯此类罪的,对单位判处罚金,并对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处三年以下有期徒刑或者拘役,并处罚金。

“这有利于加大对腐败犯罪的惩处力度,是非常必要的。”贺一诚委员对此表示。同时他提出,就单位犯罪而

言,主管人员和直接责任人员的刑罚仅为三年以下有期徒刑或拘役,与前款规定的个人犯罪最高可处十年有期徒刑相比,显然太轻,与行为的危害性也不相称。为了避免个人假借单位名义行贿逃避刑罚,贺一诚建议,对于单位犯罪中的主管人员和直接责任人员的处罚,应依照前款自然人犯罪的标准量刑处罚。

对于“毒驾”应采取 “零容忍”态度,建议尽快入刑

近年来,国内因吸毒驾驶造成的交通事故数量呈爆发式增长态势。6月26日,刑法修正案(九)草案二审稿审议当天,恰逢国际禁毒日,十多位常委会组成人员提出,“毒驾”已成为继“酒驾”之后的又一重大社会安全隐患,对人们的人身安全和财产安全构成重大威胁,建议尽快将“毒驾”行为入刑加以严厉处罚。

“据政府有关部门报告,我国现在吸毒人口达1400余万,比2008年增长了

6.8倍,而且吸毒的人群越来越年轻化,吸食合成毒品的人平均年龄28岁。这些人中,拥有驾照者不少,应引起高度关注。”全国人大常委会委员方新说。

而且,“毒驾”的危害远胜于酒驾。梁胜利委员进一步介绍称,研究表明,酒后驾车比正常人反应时间慢12%,毒驾则要慢21%,驾驶能力更是严重削弱,为恶性交通事故埋下隐患。

但是由于目前“毒驾”行为尚未列入刑法,“按照现在的法律,‘毒驾’要承担的法律后果与酒驾行为相比明显偏轻,达不到震慑效果,这无形中会助长吸毒驾驶行为。”方新表示。

据了解,刑法修正案(九)草案征求意见过程中,有30多个省市区和单位部门提出“毒驾入刑”建议,梁胜利委员认为,这充分表明大家对“毒驾”危害的认识具有普遍性。

“从国际惯例看,普遍把‘毒驾’行为作为犯罪行为予以处罚。”沈跃跃副委员长、方新委员纷纷表示,“毒驾”行为因其严重的社会危害性使得不少国家和地区都通过立法的方式加以制裁,对其采取“零容忍”。沈跃跃副委员长进一步建议称,应对危险驾驶罪的具体情形作细化规定,将“毒驾”列入危险驾驶罪,以提高对吸毒人员驾驶机动车行为的震慑力。

“‘毒驾’入刑一定要有前瞻性。”对于“毒驾”迟迟未入刑的原因,方新委员分析称,可能与实践中操作难度较大有关系,“一是快速检测困难;二是即使尿检呈阳性,也可能是因为吃了其他药物造成的。”但梁胜利、方新等委员均表示,不能因为操作难度大就搁置放弃立法,不能坐等检测手段完善成熟之后再启动程序,因为我们的立法是以问题为导向的。

全国人大代表何健忠也对此表示赞同,他认为,事先防御比事后惩罚效果要好得多。“毒驾”入刑可以将刑法防卫社会的重心前移,从而实现对法益的前置性保护。✘



图/CFP

大气环境质量的制定应当科学合理

文 / 本刊记者 刘文学

6月30日,全国人大常委会对大气污染防治法修订草案进行了第二次审议。修订草案二审稿在一审稿的基础上对大气污染防治的相关措施和制度进行了进一步的完善。比如,对大气环境质量的制定进行规范,完善限期达标规划考核监督机制,加强全过程控制煤炭的减量化和清洁化利用,严格机动车限行、禁行的程序,细化裁量权等。

2014年12月,全国人大常委会第十二次会议对大气污染防治法修订草案进行初次审议。会后,修订草案被印发发各省(区、市)和中央有关单位、高等院校、行业协会等征求意见。中国人大网全文公布修订草案,征求社会公众意见。全国人大法律委员会、环境与资源保护委员会和常委会法制工作委员会还采取召开座谈会、调研其他方式充分听取了社会各方面的意见和建议。

在征求意见的过程中,有的部门、企业和社会公众提出,目前的环保标准不够科学,有的标准过高过严,脱离实际,执行效果不理想,建议对标准的制定进行规范。立法机关认真考虑了这些建议,因此,大气污染防治法修订草案二审稿增加规定:一是制定大气环境质量标准,应当以保障公众健康和保护生态环境为宗旨,与经济社会发展相适应,做到科学合理(二审稿第七条)。二是制定大气环境质量标准、大气污染物排放标准,应当组织专家进行审查和论证(二审稿第九条)。三是省级以上人民政府环境保护主管部门应当在其网站上公布大气环境质量标准、大气污染物排放标准,供公众查阅(二审稿第十一条)。

在全国人大常委会审议修订草案和向社会征求意见的过程中,还有常委会

委员、部门和社会公众提出,目前多数城市大气环境质量不达标,应当完善限期达标规划的考核监督机制,强化这一制度的作用。全国人大法律委员会吸纳了这项建议,决定在二审稿中增加规定:一是国务院环境保护主管部门应当对国务院确定的重点城市大气环境质量限期达标规划执行情况进行考核;各省、自治区人民政府应当对本行政区域的其他城市大气环境质量限期达标规划执行情况进行考核。考核结果应当向社会公开(二审稿第十五条)。二是城市人民政府每年在向本级人民代表大会或者其常务委员会报告环境质量状况 and 环境保护目标完成情况时,应当报告大气环境质量限期达标规划执行情况(二审稿第十六条)。

修订草案一审稿第四十五条规定:省、自治区、直辖市人民政府根据大气污染防治的需要和机动车排放污染状况,可以规定限制、禁止机动车通行的类型、排放控制区域和时间,并向社会公告。针对这项规定,有些常委会委员、部门、地方和社会公众提出,对机动车采取限行、禁行的措施,涉及对公民财产权的限制,建议对此规定更加严格的程序。全国人大法律委员会经研究,建议二审稿可先增加规定:限制机动车通行的类型、区域和时间应当征求有关行业协会、企业事业单位、专家和公众等方面的意见(二审稿第五十八条第二款)。同时表明,对这个问题还要继续深入研究。

惩罚机制的科学性,也是全国人大常委会委员们和社会公众关注的焦点之



图/CFP

一。有些常委会组成人员、地方和社会公众建议进一步加大对大气环境违法行为的处罚力度,提高违法成本。有的常委会委员、地方和社会公众提出,修订草案一审稿规定的罚款幅度过大,容易造成裁量权滥用,建议细化。因此,一审稿作出如下修改:一是对新增的义务性规定明确相应法律责任(二审稿第九十五条第一项、第九十八条第四项、第一百零一条、第一百一十条)。二是对修订草案有义务性规定但没有明确处罚的,增加了处罚(二审稿第九十五条第四项、第一百条、第一百零三条第三项、第一百一十三条第八项、第一百一十七条第二款)。三是将有幅度的罚款修改为定额罚款(二审稿第一百零八条第三款、第一百一十条、第一百一十五条)。

我国拟制定网络安全法

文 / 本刊记者 张宝山



6月24日，十二届全国人大常委会第十五次会议在北京举行第一次全体会议，会议开始审议网络安全法草案。摄影 / 杜洋

为保障网络安全，维护网络空间主权和国家安全，促进经济社会信息化健康发展，不断完善网络安全保护方面的法律法规十分必要。十二届全国人大常委会第十五次会议6月24日审议了网络安全法草案。

受全国人大常委会委员长会议委托，全国人大常委会法制工作委员会副主任郎胜作了关于网络安全法草案的说明。他指出，网络安全已成为关系国家安全和发展的重大问题，关系人民群众切身利益的重大问题。为适应国家网络安全工作的新形势新任务，落实党中央的要求，回应人民群众的期待，本届全国人大常委会将制定网络安全方面的立法列入了立法规划、年度立法工作计划。全国人大常委会法制工作委员会会同有关部门，在认真总结实践经验、深入调研

了解各方面立法需求的基础上，拟订了网络安全法草案。

草案共七章六十八条，从保障网络产品和服务安全，保障网络运行安全，保障网络数据安全，保障网络信息安全等方面进行了具体的制度设计。

网络主权是国家主权在网络空间的体现和延伸，网络主权原则是我国维护国家安全和利益、参与网络国际治理与合作所坚持的重要原则。为此，草案将“维护网络空间主权和国家安全”作为立法宗旨。同时，按照安全与发展并重的原则，设专章对国家网络安全战略和重要领域网络安全规划、促进网络安全的支持措施作了规定。

为保障关键信息基础设施安全，维护国家安全和保障民生，草案对关键信息基础设施的运行安全作了规定，实行

重点保护。

为保障网络信息依法有序自由流动，防止公民个人信息被窃取、泄露和非法使用，草案在全国人大常委会关于加强网络信息保护的决定的基础上，进一步完善公民个人信息保护制度，规范网络信息传播活动。

为加强国家的网络安全监测预警和应急制度建设，提高网络安全保障能力，草案要求国务院有关部门建立健全网络安全监测预警和信息通报制度，加强网络安全信息收集、分析和情况通报工作；建立网络安全应急工作机制，制定应急预案；规定预警信息的发布及网络安全事件应急处置措施。

6月26日下午，十二届全国人大常委会第十五次会议对网络安全法草案进行了分组审议。

常委会组成人员普遍认为，我国是一个网络大国，同时也面临着日益严重的网络安全问题。网络安全关系国家安全和公民、组织合法权益等方方面面。为应对网络安全面临的严峻形势，立足国情，制定网络安全法是十分必要和紧迫的。草案充分总结近年来网络安全工作经验，针对实践中存在的突出问题，确立保障网络安全的基本制度，同时注意保护各类网络主体的合法权利，保障网络信息依法有序自由流动，促进网络技术创新和信息化持续健康发展，符合当前网络安全工作的实际和需要。

常委会组成人员提出，网络安全立法涉及面广，专业性、技术性都很强，建议按照立法程序进一步广泛听取各方面的意见，根据常委会的审议意见和各方面的意见对草案进行修改完善后，尽快出台。★

大气污染 社会共治

文 / 本刊记者 沈晓冲

6月29日,十二届全国人大常委会第十五次会议上,环境保护部部长陈吉宁作《关于研究处理大气污染防治法执法检查报告及审议意见情况的反馈报告》(以下简称报告),这是对2014年全国人大常委会开展大气污染防治法执法检查落实情况跟踪调研的反馈报告。这份报告,让我们感受到,治理大气污染是一场不见硝烟弥漫的战争。诚如张德江委员长所言“加强执法监管,打好大气污染防治攻坚战”。

2014年金秋,北京出现的“APEC蓝”让百姓津津乐道,当时“天帮忙”和“人努力”完美结合,那几天的天空呈现的湛蓝,印在人们脑海中。“环境污染是民生之患,民生之痛。也是老百姓最关心的问题、反映最强烈的问题。我们执法检查组仍在京津冀地区进行大气污染防治的跟踪检查,效果很好,沈跃跃副委员长带队,非常认真严格,此前有地方为违法企业求情,执法组一视同仁,严格依法办事,追踪检查就是看是否处罚了;治理污染,没有壮士断腕的决心和疼痛,是不会有有效果的。”全国人大环境与资源保护委员会副主任委员袁驷说。

执法检查“回头看”,确实让执法检查组委员们感受到了问题实实在在的有了解决,“APEC蓝”不再是奢望。6月北京,多次出现蓝天白云交相辉映的美丽画卷,微信朋友圈纷纷分享这一刻,为雾霾消逝欢呼。

自2013年9月12日,国务院颁布《大气污染防治行动计划》明确了10条具体措施,依法治理大气污染渐次展开。2013年,全国人大环资委开展专题调研;2014年,全国人大常委会开展执法检查;2015年全国人大常委会对大气污



6月下旬,北京纯正蓝天持续数日。图/CFP

染防治法执法检查落实情况跟踪督查,沈跃跃副委员长亲自带队赴京津冀。这是大气污染防治立法14年来,国家开始重拳强化大气污染防治。

重拳治理:

74个城市PM2.5浓度下降15.2%

陈吉宁介绍,2014年,全国338个地级以上城市可吸入颗粒物(PM10)年均浓度95微克/立方米,比2013年下降2.1%;实施新环境空气质量标准的74个城市细颗粒物(PM2.5)年均浓度64微克/立方米,同比下降11.1%;京津冀、长三角、珠三角等区域PM2.5年均浓度同比分别下降12.3%、10.4%、10.6%。

2015年1—4月,全国环境空气质量持续改善,327个可比城市PM10平均浓度108微克/立方米,同比下降5.3%;74

个可比城市PM2.5平均浓度67微克/立方米,同比下降15.2%;京津冀、长三角、珠三角等区域PM2.5平均浓度同比分别下降20%、9.7%、14%。

一段时间以来,京津冀区域的大气污染防治取得了一定成效。2015年一季度,京津冀区域达标天数比例比2014年上升了7.6个百分点,PM2.5年均浓度降到9.7微克/立方米,比2014年下降了约27.6%。

“我们执法组对问题比较严重地区重点检查,河北省邢台市是每年都排在全国十大污染城市倒数第一的城市,沈跃跃副委员长带队连续三年去邢台,今年追踪检查发现邢台市领导确实下了很大决心,那儿有一家大型外资企业排污不达标,政府下令上设备,否则立刻关停,在政府高压态势下,该企业痛下决心,做了上亿的投入,上马清洁治污

设施,整个企业面貌一新,近来,可以看到邢台正在走出空气污染倒数第一的低谷。治理大气环境,怕痛解决不了根本问题。”袁驷说。

在6月30日下午分组审议中,委员和代表们通过书面、口头报告形式,对当前机动车、产业结构、燃煤、秸秆等与民生密切相关的重点行业问题热议。委员们一致认为:大气污染防治应该是全社会“同呼吸、共奋斗”,大众参与,达到社会共治。

产业结构和能源结构如何调整

“产业结构不合理仍然是大气污染问题的主要原因。”王庆喜委员建议:第一,要抓住产业结构调整的有力时机,加快淘汰落后产能,坚决防治污染的反弹。当前经济下行导致企业效益普遍下滑,特别是一些产能过剩行业、企业经营风险进一步暴露,要抓住产业调整的有利时机,通过市场手段要加快淘汰落后产能,积极化解产能过剩,强化大气污染源头的防御。第二,加快调整能源结构,提高煤炭清洁高效利用水平,推动可再生能源发展……

近年来我国积极推进产业结构和能源结构调整,持续推进钢铁、水泥等重点行业淘汰落后产能,加快清理产能严重过剩行业违规在建项目,推进落后产能退出机制法制化。对重点区域煤炭消费总量严格实施控制和预警,提高生产、销售和使用环节商品煤质量,实施工业领域煤炭清洁高效利用行动计划。天然气稳定供应长效机制保障得到完善,到2020年供应能力达到4000亿立方米。电网建设和配套加快进行,风能、太阳能、核能等新能源和可再生能源研发应用。节能、能源利用效率提高较快。建筑方面,绿色建筑成为主导,2015年预计完成既有居住建筑节能改造面积1.5亿平方米以上。

机动车未来将如何?关乎百姓出行的交通工具也是委员们关注焦点。

“从国际经验看,发达国家治理机动

车污染重点在于提高油品质量和控制汽车尾气排放,而机动车数量由市场进行调节,政府不干预;国内大城市尤其是北京、上海、天津等地,限制机动车保有量的主要目的在于解决交通拥堵;机动车保有量控制属于综合性管制,涉及行业政策、城市规划等多方面,将重点仍放在提高油品质量、控制机动车尾气排放、推广新能源车等方面。”孙宝树委员说。

“一是现代有轨电车是零排放、节能、高效的新能源公共交通;二是国内已经有40多个城市规划有现代有轨电车;三是现代有轨电车的运营成本也比汽车方面的公共交通成本要低;四是现代有轨电车的技术成熟,安全可靠,运量大;五是现代有轨电车的建设与城市的景观结合,将是一道亮丽的城市风景线;六是将填补城乡交通不便的缺口。”韩晓武委员建议。

大力压减工业燃煤,强化重点污染企业治理和改造,积极采取措施促进煤炭清洁高效利用。燃煤质量、煤炭消费得到控制……陈吉宁报告中介绍。2014年全国煤炭消费总量下降2.9%,15年来首次实现负增长。清洁能源产业得到发展,2014年,清洁能源占比达到16.9%,提高1.3个百分点。国家在京津冀区域实施优质煤替代工程,建立洁净煤生产配送体系,计划到2017年替代劣质散煤3350万吨。

“大力发展低碳经济、循环经济和绿色经济,这才是根本。提高煤炭清洁高效利用水平,推动可再生能源发展,不断提高可再生能源占一次能源消费的比重。”王庆喜说。

“要大力发展煤制气,特别是地下煤制气,加大煤炭由一次能源转化成二次能源的力度,这对于生态文明建设,减少污染,特别是保障国家能源安全,保障国家安全有重要意义。”全国人大环境与资源保护委员会副主任委员王云龙说。

破解三难问题,违法必究

大气污染违法行为调查难、取证

难、处罚难,使大气污染防治法规难以实施。“现行大气污染防治法处罚力度弱,罚款数额低,刑事处罚少,缺乏法律威慑力,导致企业守法成本高、违法成本低问题十分突出。有的地方由于执法力量不足、监测手段落后、检查设备不全、科技支撑不够等原因,存在执法不到位、不够严等现象。一些基层政府部门为了经济利益,也形成了地方保护壁垒。”全国人大环资委赴京津冀跟踪调研报告中介绍。

袁驷委员说,“我参与了常委会、环资委执法检查,包括追踪调研,一个突出感受,不是无法可依。这部法律的难点是在监管和执行,我们修订法律只能保证有法可依,但是有法必依、违法必究却难以保障。”这次环资委追踪调研的报告中再次提到“三难”,大气污染很难监测、难取证、难查处,我们在执法检查中就发现有的安装了设备,但是被挪动或者改装。在“三难”的情况下,怎么加大监督的手段,让法律的执行更有效?一个原则就是“公众参与”。公众参与不光是知情,更是有效的监督手段。

有法可依,违法必究,这样才能使违法者付出代价,守法企业的积极性得到提高。加大监督管理力度,出重拳治理大气污染保持环境执法高压态势,正是“亮剑”时,治霾,敢于亮法律之剑勇者必胜。

陈吉宁在报告中指出:一是完善环境执法制度。二是形成环境执法合力。三是开展专项检查督查。坚持每月组织开展专项检查,采取“不定时间、不打招呼、不听汇报、直奔现场、直接督查、直接曝光”方式,加强大气环境督查。有效督促地方政府切实履行环境保护责任,推动一批突出环境问题得到解决。

京津冀执法检查组到一个城市,“早上七八点到那儿,当地雾霾很严重,打开手机一看PM2.5指数是一百多,到了下午再一看PM2.5是三四十了,而晚上PM2.5又是一百多,PM2.5一天之内数据变化太大……地方政府心知肚明,



图/CFP

说是有企业偷排偷放。”袁驷说。治理污染应信息公开，纳入大众监督体系，法律若执行不到位，导致违法企业能躲则躲，能偷则偷，能避则避，也损害了守法企业治污的积极性。环保部近年在向社会公布城市污染状况、污染严重的企业，对治理环境不利的地方政府公开约谈，都是有效的举措。

提高大气污染防治成果转化

与发达国家相比，我国大气污染防治科技成果转化率低。因此，加强科技研发是提高大气污染防治支撑能力的重要途径。陈吉宁在报告中指出，一是加强大气污染防治科技研发。有关部门建立大气污染防治科技研发统筹协调机制，加强顶层设计与研究部署，加强大气污染防治科技支撑工作，统筹配置科研资金，加强项目实施过程管理。二是加强科技成果转化应用推广。通过国家科技计划支持，雾霾成因分析、监测预警、大气污染排放和机动车排放控制、区域性联防联控等方面科技成果得到应用推广，对各部门、各地区雾霾治理措施落实发挥了重要作用。三是推进环保技术和产业发展。工业和信息化部、科技部、环境保护部修订发布《国家鼓励发展的重大环保技术装备目录》，引导环保技术装备

研发与产业化对接。

全国人大代表蔡宏柱认为，打破科技壁垒，促进信息共享和科技成果转化，让科技在治霾中发挥更大、更好的作用；建议加快建立科研院所、高校和部门的科研数据共享平台，以推动各地科技治理水平尽快提高。

“进一步强化科技支撑、强化统筹协调，在国家重点研发计划中组织实施大气污染防治科技重点专项。推动重点城市大气污染物来源解析，强化大气污染物来源、成因和传输机理研究。加快推进监测预警体系建设，完善重污染天气应急预案，及时发布预警信息，有效应对重污染天气。助力环保技术装备产业发展，支持大气污染防治先进技术、工艺、产品、装备推广应用。”陈吉宁说。

健全区域协作机制， 统筹协调区域内大气污染防治

治理大气污染在一定时期内，协调机制仍然是重点。一如陈吉宁在报告中强调：一是建立部际协调机制。建立了由环境保护部牵头，发展改革委、工业和信息化部等部门和单位参加的全国大气污染防治部际协调机制。二是建立区域协调机制。北京市、上海市、广东

省分别牵头建立了京津冀及周边地区、长三角区域、珠三角区域大气污染防治协作机制。三是建立省内协调机制。其他地区效仿重点区域做法，探索建立省内重污染区域联防联控工作机制。

全国人大环资委京津冀区域跟踪调研报告，肯定了京津冀大气污染防治协同机制的成绩，指出“统筹京津冀区域环境容量，统筹科技资源配置，统筹安排政策资金。进一步完善联合执法、合作宣传等联动机制，健全区域间会商机制。”

“国家建立重点区域大气污染联防联控机制，统筹协调区域内大气污染防治工作，实施统一规划、统一标准，明确协同控制目标。这既是一个创新，也是势在必行。统筹协调重点区域内大气污染防治工作，有利于形成整体合力，使防治工作取得实效。”全国人大代表蔡宏柱建议。

“总结APEC会议等重大活动空气质量保障工作经验，全面推进区域协作，加强信息共享、监测预测、科学研究、环评会商、执法监督与重污染天气应对等联动，进一步强化部门、区域间有效配合。”陈吉宁介绍。

陆浩委员说：“因为大气污染治理是一项长期的、艰巨的、复杂的任务。英国用了50年，美国洛杉矶用了50至60年，我们经过一年的治理，平均浓度下降11.1%，成绩相当突出了。但是，我们是在什么情况下取得这样成绩的？是在高污染、高浓度的情况下取得的。另外，是在调整结构、经济新常态下取得的，能源消耗降下来了，这是综合发力的结果。”

习近平总书记强调建设生态文明，指出环境就是民生，青山就是美丽，蓝天也是幸福，要像保护眼睛一样保护生态环境，像对待生命一样对待生态环境。治理大气污染，虽然路漫漫兮，但是全社会“同呼吸，共奋斗”，“天蓝云白、青山常绿、清水长流、空气常新”的愿景不会太遥远。☀

把握“弯道超车”新机遇

——《国务院关于信息化建设及推动信息化和工业化深度融合发展工作情况的报告》审议纪实

文 / 本刊记者 彭东昱



6月29日，在青岛宝佳自动化设备有限公司，技术人员正在对智能码垛机器人进行整体检测。近年来，山东省青岛市高新区抢抓“工业4.0”和国家推动“两化融合”的战略机遇，大力发展机器人产业。摄影 / 解豪

在日前闭幕的十二届全国人大常委会第十五次会议上，工信部部长苗圩作了《国务院关于信息化建设及推动信息化和工业化深度融合发展工作情况的报告》。报告阐述了当前我国信息化发展的基本情况、“两化”深度融合工作进展情况及成效、当前推动两化深度融合面临的新形势以及推动两化深度融合的工作重点和政策措施。他表示，当前，新一轮科技革命和产业变革蓄势待发，各国围绕抢占新一轮产业竞争制高点、打造国家竞争新优势的竞争日趋激烈。要准确把握当前两化深度融合发展面临的新形势，推动发展方式转变，重塑国际竞争优势。

审议中，常委会委员对报告给予了充分肯定。吴晓灵委员说，中国经济现在正处于转型升级的新时期，信息技术革命，特别是互联网和物联网时代给中国经济带来了“弯道超车”的新机遇，苗部长所作的报告和现在国务院特别推行的“互联网+”，就是顺应了这样的一个经济发展的趋势。如果我们能够捕捉好这样的一个机会，运用好这样一个机会，对于未来提高中国经济发展的质量和速度都是非常有益的。

章沁生委员强调要把握好趋势，不偏离社会发展方向。“什么是趋势？趋势是连接现实和未来的纽带。”信息化是当今世界经济的大趋势，它代表着人

类社会文明演进的方向。信息化是我国产业优化升级和实现工业化、现代化的关键环节。为此，中央把推进国民经济和社会信息化放在优先位置，明确提出以信息化带动工业化，以工业化促进信息化，走新型工业化的道路。“这是一个战略方针，决定着我国现代化的进程，特别是实现我们由经济大国向经济强国的转变。”

为适应新趋势，争取竞争优势，章沁生委员指出必须有成熟的理论作为指导。正确的战略指导来源于理论成熟。信息化是反映社会发展阶段的新学说，信息化作为人类文明进程中重要的历史阶段，与农业文明、工业文明相比

这个进程相对是短浅的。我国还处于一个过渡年代,工业化进程还没有完成,信息化时代已经到来。我们面临双重任务:一个是工业化进程要加速,用信息技术推动工业化改造;一个是顺应历史潮流,努力发展信息技术,推动中国社会现代化。“如何使我们不失机遇,能够与时代发展同步,与世界发展同步,需要从理论上作出回答。”

“‘两化’融合的工作重心是什么?”这是侯义斌委员提醒大家思考的问题。“我们在讨论的时候,到底是信息化建设还是‘两化’融合,最后完全确定重点是在‘两化’融合。为什么要‘两化’融合呢?我们国家的信息化建设,实际上在速度和规模上是在全世界走到前面的。比如我们国家的网络建设,IPV6的下一代互联网,还有物联网,还有3月份总理在‘两会’上提的‘互联网+’。‘互联网+’是中国人提的,国外没有人提这个概念。我们国家是因为我们体制的特性,政府在推动这件事情以后,力度和效果、速度都是非常大的,因此在这项工作当中,信息化建设本身问题不突出,但是‘两化’融合的问题很突出。”“‘两化’融合就是在工业化当中怎么样融入信息化,这就带来两个问题,一个问题是,新兴的工业当中,怎么样引入信息化,我想这个问题是好解决的。现在信息化所带来的效益和效率,大家都知道,在新的工业发展当中,这种情况做起来相对容易一些。但是这里面最重要的是第二个问题,即传统工业和传统产业的信息化改造的问题,这个问题实际上是我们这次‘两化’融合的重点,是核心。我们现在最重要的是要把过去几十年当中形成的工业产业用信息化进行改造,达到21世纪的发展要求,提高效率和质量,这是我们‘两化’融合的重点。”

在“两化”融合过程中,存在着“政府很热,企业很冷”的现象。“现在‘两化’融合是国家意志,写进了国家的规划,但是国家的意志如何变为企业的行为非常重要,企业才是‘两化’融合的主体。”辜

胜阻委员指出,关键的是如何营造“两化”融合的环境,让做实体经济的人能致富。“创新做实业能大富这样一种环境,让企业有利可图,企业才会主动积极地去推进‘两化’融合。”

全国人大代表张国晖建议,在关键技术上要加大财政转移支付扶持的力度。“建立一个创新型国家,关键技术的攻关很难,很重要,这不是一般小企业能做的,因此需要财政支持。”另外,对通常的小微企业,包括成长性很好,科技含量很高,潜力很大这样的企业,应该通过其他措施推进。“建议最主要的措施是税收措施。有人说用财政措施好不好?不好,这会带来很大不公。那么多的小企业,怎么知道这个小企业该支持呢?如果企业众多,应该选择税收为主体的支持措施。”

车光铁委员建议进一步加快推动中小企业信息化建设。中小企业虽然是最有活力的经济成分,但由于生产规模小、资金不足、技术含量低、经营管理分散、创造能力不高等自身条件限制,难以推动信息化和“两化”融合。“围绕加快推动中小企业信息化建设,在技术改造、科技运用、工艺改进、营销转变、人才培养等方面,因地制宜制定具体措施,并适当予以政策和资金扶持。”

“应该整合信息资源,不要搞部门壁垒、部门分割,要节约资源,信息共享。”冯淑萍委员呼吁。报告中提出“数据资源开发利用水平不高,数据共享安全隐患问题突出,数据跨区域、跨部门的应用、保护和开发缺少统一规定”,问题抓得比较准,但报告中也提到电子政务与政府核心业务日益融合,金关、金税、金盾、金审、金保等一批国家重点信息应用系统达到国际先进水平,政府门户网站已经成为“政府信息公开、政民互动、网上办事的新渠道”,这是作为成绩来说的。“怎么看待这个事?我们的工程太多了!”

张兴凯委员建议制定各部委信息(数据)共享规定和标准,实现数据共享。“近年来几乎所有部委都建设了监管服务信息系统和网络工程,收集了大量的

信息数据,包括公民、企事业单位、社会组织的信息。这些分布在各部委的信息,很大一部分是重复的、可共享的。现在的信息采集方式,不仅给被采集对象增加很多重复工作,还带来数据分散、信息相互分离的问题。”

车光铁委员也提出应积极推进公共平台建设,在必要的安全保密条件下,最大限度地实现信息互通,进一步推动政务信息融合和政府服务创新。

在新一轮科技革命和产业变革中制胜的关键是什么?“人才是最关键的”吴晓灵委员的回答获得了普遍共鸣。

全国人大代表张国晖也指出,“两化”深度融合是一个关系全局、关系长远的事情,其中一个重要问题是人才力量的不足。因为信息化要融入很多产业,当前没有能够驾驭这方面的足够人才。他建议,要把教育信息化作为关系全局的重大工程来推进,与此同时,还要切实抓好多层次多方面的人才培育工作,真正解决人的能力问题。

侯义斌委员参加了全国人大常委会的调研组。“调研当中,企业普遍感到面向‘两化’融合的专门人才比较缺。”他建议,教育部研究提出针对“两化”融合的复合型人才的培养机制,面向本科的专业和面向研究生学科方面。另外建议工信部考虑在企业 and 学校里面设立联合的、专门的针对“两化”融合的人才培养基地。

车光铁委员建议进一步加快推进两化融合的保障体系建设。“应该说两化融合的目标和方向,就是推动我国由‘制造大国’向‘创造大国’和‘制造强国’转变,由此也出现了许多新技术运用和新经济模式,但从目前的实际情况看还缺乏完整的法律、政策、制度来规范和约束。”他建议,加强顶层设计,在有效促进人才、技术、资金、信息等创新要素科学配置和重新组合的基础上,加强对‘两化’融合所带来的信息安全、网络建设、网络金融、电子商务、科技运用等方面的制度体系建设。✘

深化两化融合， 实现“中国制造”的历史跨越

——访工业和信息化部部长苗圩

文 / 本刊记者 张维炜

目前，全球正在经历一场以新一代信息技术与工业融合发展为主要特征的产业革命新浪潮，面对挑战，我国近年来也积极推动信息化和工业化深度融合，以实现从“制造业大国”向“制造业强国”的迈进。

6月29日，受国务院委托，工业和信息化部部长苗圩向十二届全国人大常委会第十五次会议作了《关于信息化建设及推动信息化和工业化深度融合发展工作情况的报告》。会后，苗圩部长就两化融合的发展现状、面临的问题、两化融合管理体系的推广情况以及“互联网+”行动计划的未来部署等重要问题接受了本刊专访。

记者：大力推动信息化和工业化深度融合，是党中央、国务院着眼于我国经济社会发展进入新阶段作出的重大战略决策。近年来，工业和信息化部（以下简称工信部）在推动两化深度融合方面主要开展了哪些工作？取得了哪些主要成效？

苗圩：党的十八大提出“推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展”。推动信息化和工业化深度融合是党中央、国务院作出的重大战略决策，非常富有远见。2008年工信部的成立就是为落实两化融合战略提供组织上的保障。从这个意义上说，推动两化深度融合是工信部的立部之本，也是工业和信息化系统的共同责任。

近年来，工信部认真贯彻党中央、国务院战略部署，加强与各相关部门协调配合，创新工作机制，完善工作举措，推动两化深度融合不断取得新的进展。主要体现在以下几个方面：一是实施重大工程，推动重大产品和成套装备智能化转型。围绕推动我国工业产品从价值链低端向高端跃升，通过组织实施高档数控机床与基础制造装备等科技重大专项以及智能制造装备发展专项、物联网发展专项、“数控一代”装备创新工程行动计划，引导和支持信息技术融入重大装备和成套装备中，推动产品结构优化升级。二是创

新工作机制，推广普及企业两化融合管理体系。2009年以来，组织钢铁等35个行业近3万家企业开展两化融合水平评估，研究制订两化融合管理体系，组织推广、示范，探索形成了以两化融合管理体系引领企业战略转型、组织变革、管理创新的新机制。三是坚持多措并举，以信息技术应用来改造提升传统产业。统筹工业转型升级资金、技术改造专项、中



工业和信息化部部长苗圩。摄影 / 曹喜跃

小企业基金等财政专项资金，重点支持制造业研发设计、生产装备、流程管理、物流配送、能源管理的数字化、网络化、智能化。目前，信息通信技术正在从单项业务应用向多业务综合集成转变，从单一企业应用向产业链协同应用转变，从局部流程优化向全业务流程再造转变，从传统的生产方式向柔性智能的生产方式转变。四是开展试点示范，引领制造

业生产方式持续变革。通过组织实施两化深度融合、互联网与工业融合创新、工业云服务创新等试点示范项目,发现典型,示范引领,培育大规模定制、服务型制造、协同供应链管理等制造业新业态、新模式。五是加强统筹协调,健全两化深度融合政策体系。联合相关部委组织实施了网络基础设施、信息通信技术产业、制造业信息化、电子商务、新业态新模式等领域的一系列专项规划、指导意见、行动计划和实施方案,初步形成了推动两化深度融合战略部署的顶层设计、政策体系、组织保障和工作机制。六是优化发展环境,积极培育新业态、新模式。按照积极推进、逐步规范、加强引导的原则,妥善处理鼓励创新与加强监管的关系,通过深化改革、简政放权,组织开展信息消费试点城市、小微企业创业创新示范基地城市建设,推动电子商务、互联网金融、中小企业信息化建设迈上新台阶。七是加强通信基础设施建设,增强两化深度融合支撑服务能力。组织实施“宽带中国”专项行动,积极推动移动通信业务转售、宽带接入市场引入民间资本等电信体制改革,组织实施“核高基”、新一代宽带无线移动通信等科技重大专项,推动信息通信技术产业从跟随到并肩乃至局部跨越。

记者:今年5月9日,国务院正式印发了《中国制造2025》,这是我国实施制造强国战略第一个十年的行动纲领,它将从哪些方面推动中国由制造大国向制造强国转变?如何认识两化深度融合在《中国制造2025》中的地位 and 作用?

苗圩:《中国制造2025》提出要从制造业大国向制造业强国转变,力争通过“三步走”实现制造强国的战略目标。第一步是力争用十年时间,迈入制造强国行列;第二步是到2035年,我国制造业整体达到世界制造强国阵营中等水平;第三步是到新中国成立一百年时,制造业大国地位更加巩固,综合实力进入世界制造强国前列。实现制造强国的战略

目标,必须统筹谋划,突出重点,《中国制造2025》将做大做强重大装备作为核心内容,把装备制造业作为我国科技创新的主战场,推动中国制造从消费品向重大装备转变,从中低端向中高端迈进,以中国装备升级来塑造中国制造的新优势。《中国制造2025》提出要实施五大工程,即制造业创新中心建设工程、智能制造工程、工业强基工程、绿色制造工程和高端装备创新工程,并选择新一代信息技术产业、海洋工程装备及高技术船舶、航天航空装备、节能与新能源汽车等十个重点领域在技术上、产业化上寻求突破。

当前,我国制造业大而不强,资源环境约束加剧、长期处于价值链低端、自主创新能力不强等一系列问题长期存在,必须用新的制造技术、制造模式、制造理念来解决。推动两化深度融合、加快发展智能制造,有利于推动生产装备智能化、生产过程柔性化、资源利用集约化、管理模式精准化、创新手段多样化,将成为制造业领域加快转型升级、突破发展瓶颈、提升国际竞争力的关键选项。因此,《中国制造2025》提出要以两化深度融合为主线,以推进智能制造为主攻方向,强化工业基础能力,提高综合集成水平,培育新型生产方式,提升制造业数字化、网络化、智能化水平,实现制造业由大变强的历史跨越。

记者:工信部这两两年力推两化融合管理体系,是在两化深度融合推进方式上的巨大创新和突破。研究制定和推广普及两化融合管理体系的目的和意义是什么?目前的工作进展和成效如何?

何?

苗圩:研究制定和推广普及两化融合管理体系是推动两化深度融合的重中之重,体现了全球新一轮产业变革的发展理念和趋势,既是全面推动我国制造业转型升级的重要抓手,也是深化行政体制改革、创新工作方式的有益探索。

2010年以来,工信部逐步形成了以标准体系推广应用来引领两化融合发展的工作思路,开展了一系列探索性工作。借鉴ISO9000等国际通行的管理体系标准,组织制定并完成了两化融合管理体系4项基础标准的国家标准立项。近一年来,各地围绕两化融合管理体系贯标工作,部署了502家企业进行贯标试点,开展了600余次宣贯培训会议,培训人员10万人次,200家企业通过评定,工业企业正在形成学标准、用标准的良好氛围。去年,从近500家机构中选择了80家首批推荐的贯标咨询机构和10家评定机构,初步形成了用市场化选择的方法推进贯标工作的服务基础。两化融合管理体系的实施推动企业信息化建设的



图/CFP



5月21日，中国机器人产业联盟大会在重庆召开。大会发布了2014年中国工业机器人市场统计数据。数据表明，中国已连续两年成为全球第一大工业机器人市场。摄影 / 周毅

发展理念从技术导向向管理变革、组织优化、战略管控转变，发展目标从技术应用向能力提升转变，数据信息从辅助性资源向核心驱动要素转变，推进主体从信息化部门向全员参与转变，一批贯标试点企业在精益管理、风险管控、供应链协同、市场快速响应等方面的竞争优势已初步显现。

记者：推动两化深度融合是一项长期艰巨的系统工程，您认为目前在两化深度融合的支撑能力建设上迫切需要解决哪些问题，应该在哪些领域取得突破？

苗圩：近年来，我国两化深度融合发展已取得成效，但仍面临不少问题，网络基础设施建设滞后、电子信息产业核心技术缺失等问题尤为突出，成为制约两化深度融合发展的重大制约。首先，与信息网络在国家发展战略和规划布局中的基础性、先导性地位相比，政策支持力度和投入明显不足，基础设施仍不能满足两化深度融合的发展需要，宽带网络速率相对国际先进水平差距较大。目前，除了要加快实施“宽带中国”战略，还要搭建好物联网平台，推动企业通宽带，在工业领域推动物联网示范应用。其次，信

息通信技术和产业支撑能力薄弱，标准和知识产权缺失、关键器件依赖进口、集成服务能力差、核心技术受制于人，国产研发设计工具、制造执行系统、工业控制系统、大型管理软件相对缺失。去年，我国仅用在进口集成电路芯片上的外汇就超过了2100亿美元，成为单一产品进口最大的用汇领域，甚至超过了整个石油进口所使用的外汇。除了花钱，更关键的是，高端集成电路是两化深度融合发展所急需的，但是它的一些装备仍然受到一些西方国家对我国的出口限制。为此，去年国务院出台了《国家集成电路产业发展推进纲要》，我们认真抓好贯彻落实，其中有一项比较引起大家关注的，就是设立了集成电路产业发展投资基金，以解决集成电路产业发展的融资问题。

记者：今年两会期间，“互联网+”成为代表们讨论最多的一个话题。我们也了解到，工信部正联合发改委研究制定“互联网+”行动计划，目前的总体考虑和部署是什么？

苗圩：“互联网+”是一个很大的概念，“互联网+社会”是社会信息化，“互联网+环保”是绿色化发展。然而，我认

为最具备条件的，也最为重要的，还是“互联网+制造”，这将成为“互联网+”最优先实现突破的一个领域。事实上，很多企业已经开始自觉或者不自觉地推动互联网在研发、生产、经营、管理等各方面的应用，大大提高了生产效率，降低了生产成本，提高了产品质量，提升了企业竞争力。

当前，工信部将以“互联网+制造”为主线，重点做好以下工作：一是以智能制造为切入点，推动制造业提质增效。组织实施智能制造工程，发展智能制造成套装备、增材制造装备、高档数控机床、工业机器人等，建设若干“互联网+制造”

创新中心、实验验证中心等公共服务平台。尤其是要加快支撑制造业、特别是装备制造业的生产性服务业发展，支持企业发展在线监控诊断、远程维护、融资租赁、全生命周期管理等新业务，形成装备制造业与生产性服务业相互促进、协同发展的良好格局。二是完善中小企业综合服务体系，推进“大众创业、万众创新”。互联网使得技术、资金、人才等创业创新要素的汇聚更加迅速，大幅降低了创新成本和创业门槛，为“大众创业、万众创新”创造有利条件。以互联网推动创业创新要素平台化、集聚化和生态化，培育低门槛、广覆盖、有活力的“大众创业、万众创新”生态系统。三是突破关键技术和产品，提升电子信息产业支撑能力。继续实施《国家集成电路产业发展推进纲要》及相关专项工程，推动CPU、存储器、嵌入式操作系统、云操作系统等核心基础软硬件发展。实施智能硬件行动计划，加快培育基于互联网的融合性新产品。四是以宽带网络建设为抓手，提升信息基础设施支撑水平。加快高速宽带网络建设，推进全光网络城市和4G网络建设。研究部署工业互联网，建设工业互联网实验验证网。✘

强化审议意见的监督实效

文 / 广州市人大常委会副主任 李力

人大及其常委会以会议为主要工作方式,“审议”便因此成为人大常委会最经常、最重要、时间占比最大的工作方式,“审议意见”在人大常委会监督中的重要地位和作用亦由此可见。监督法第一次对审议意见的重要性予以确认,并对其形成、处理进行了规范,但法律并没有对具体操作作进一步明确,地方人大常委会在工作实践中,做法不一,存在一些值得研究的问题。

如何形成审议意见

形式上,地方人大常委会通常由其相关工作机构对审议意见进行汇总、整理,各地基本不采用“汇编”方式,而是进行归纳、综合甚至再造。多数地方以“审议意见”为形式,也有的地方以“审议意见书”为形式。一些地方形成的是“常委会组成人员的审议意见”,有的则是“常委会会议的审议意见”(即采用“会议认为”“会议指出”等表述方式)。程序上,有的地方将审议意见交主任会议审定乃至通过,有的则直接提请常委会会议表决。

审议意见的质量关乎监督的成效,而审议意见的质量不仅与其内容相关,也与其形式相关。在形式上,审议意见确应归纳综合不必逐一呈现为常委会组成人员个人的发言,但上述有些做法,也存在一些问题。如再造后的一些审议意见,裁剪过度过于原则、笼统;审议意见成为“会议意见”与监督法规定不相吻合;经常委会会议表决的“审议意见”,因效力等同于常委会的决议、决定,是否仍宜以“审议意见”为形式,值得商榷等。笔者认为,对“审议意见”再造不妥,宜参照全国人大常委会对审议意见的处理方式,因其更贴合监督法,

特点是:(1)归纳方式上突出了“组成人员”的意见;(2)表述方式上尽可能保持与原发言内容和风格的一致;(3)内容有一定量的保证,反映的意见比较全面、如实。

以何途径公布审议意见

监督法明确要求公布审议意见。实践中,地方人大常委会主要通过两种途径公布“审议意见”:多数通过公报或会刊公布,还有不少地方在其人大网站公布。在人大网站公布的,又分几种情况,一是在首页设有“审议意见”栏目;二是首页未设“审议意见”栏目,但进入首页“监督工作”,可以看到“审议意见”一栏;三是目录中均未设“审议意见”栏目,只能从“常委会公报”栏目中去查阅审议意见。

监督法的重要特色和亮点即在于通过监督公开引入社会监督,使公众不仅能参与人大常委会对“一府两院”的监督,而且将人大常委会的监督本身也置于社会监督之下。显然,目前的公布方式并未实现监督法的预设目的。因为公众监督的基础是“知情”,但目前人大常委会公报的社会关注度不高,人大网站的点击量也不大,如果公众多不选择以上方式“知情”,公布成效可想而知。鉴此,笔者认为,首先应把人大网站公布作为基本方式(注),要优化栏目设置,及时更新内容,明确指引,让公众查阅更加便捷;其次要逐步实行审议的在线直播,开发微信等平台,引导公众逐渐养成上人大网看权威发布的习惯;再是要强化与社会媒体尤其是当地主要媒体的合作,通过它们聚焦审议意见中切中时弊,关乎民生等方面的意见,助力提升公众对人大网站的关注度。

审议意见有何效力

为使审议意见产生监督实效,地方人大常委会进行了一些探索和实践,比较突出的便是赋予审议意见以执行力。如不少地方人大常委会要求“一府两院”“落实”审议意见,有的还出台了督办审议意见的文件,跟踪“落实”,进行满意度测评,两次测评满意度不过半数的,可以启动质询或特定问题调查;还有的将审议意见直接提请常委会会议表决等。

审议意见是否具有执行力呢?监督法对审议意见效力的规定主要两方面,一是“一府两院”应当“研究处理”;二是“一府两院”应当将研究处理情况,向人大常委会报告。强化审议意见的监督实效很有必要,但笔者认为,审议意见不具有执行力,要求“落实”审议意见不妥。因为审议意见是常委会组成人员的意见,属于“权利”范畴而非“权力”范畴,即便经主任会议通过,亦如此。要强化审议意见的监督实效,建议从以下方面考虑:(1)采取措施提高常委会会议的审议质量。(2)将常委会组成人员的审议意见转化为常委会的决议或决定,使之获得执行力(当然,并非所有审议意见都适合这样转化,应有所选择)。但经此转化的审议意见不宜再称“审议意见”,以免与法律意义的审议意见混淆。(3)对审议意见涉及“一府两院”工作中问题的,可以要求“一府两院”在研究处理报告中回应并提出解决措施或方案,但不宜要求“落实”“审议意见”。(4)重视对研究处理报告的再处理,减少实效差的会议审阅,选择一些对重要问题的报告提请常委会会议再审议,并在必要时作出决议、决定。(5)与审议意见公布等多措并举,借力社会监督,放大审议意见的监督能量。★

新常态下新作为

文 / 江西省安义县人大常委会党组书记 王礼能

一、要在维护捍卫法律尊严“新常态”中实现新作为

党的十八届四中全会《决定》指出,法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。保证宪法、法律、行政法规在本行政区域遵守和执行是县级人大常委会的重要职责。随着依法治国、依宪治国的深入推进,人大及其常委会责任更重,要求更高,挑战更多。如何适应与时俱进、创新发展,关键是要依法行使职权,使法治思维真正成为人大工作的一种自觉、一种常态。

要坚守法治信仰。深化对法治本质的认识,敬畏法律权威,敬畏公民的合法权益,自觉形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的行为习惯,引领和推动全社会形成良好的法治风尚。

要提高法律素养。要突出抓好领导干部、执法人员和青少年的宪法教育,增强宣传教育的针对性和有效性,把宪法的权威真正树立起来。要加强法律学习,了解掌握法律原则、法律原理和法律规定,积极弘扬宪法精神和法治理念,善于运用法治原则、法律规则思考解决办法,不断提高从法律层面研究解决问题的能力。

要坚持法律至上。充分发挥人大监督支持作用,强化法律监督,推动法律实施,保障法律执行,促进依法行政和公正司法。

二、要在加强人大监督力度“新常态”中实现新作为

十八届四中全会提出,健全宪法实施和监督制度,完善全国人大及其常委会宪法监督制度,健全宪法解释程序机制。面对新形势、新要求、新任务,人大要以创新的精神和改革的勇气,加强监督能力建设,在充分运用现有各种监督手

段的基础上,联系实际情况,创新监督方法,提高法治监督的科学性,实现法治监督现代化,提高法治监督的实效。

一要会“看”。学会用战略的眼光来看问题。找准经济社会发展中带有全局性、根本性的问题,依法监督解决,推动又好又快发展。学会用法律的眼光看问题,加强对“一府两院”的工作监督和法律监督,促进依法行政、公正司法。学会用辩证的眼光看问题,找到事物的“共性”和“个性”、“普遍性”和“特殊性”,把握事态的发展,客观公正地评价工作。

二要会“察”。学会用法治的思维思考问题。察言观色,甘当小学生,经常深入基层调研,了解人民群众赞成什么、反对什么、关心什么、需要什么,勤于记录、思考和分析,摸准基层实际情况,提出有针对性的建议和意见,为常委会审议工作报告、作出重大决议、决定提供可靠依据。

三要会“说”。学会用发展的眼光分析问题。审议发言是常委会组成人员必须掌握的一门基本功。要言之有物,提出可操作性的意见和建议;要言必合法,避免发表与法律法规及国家政策相悖的言论;要言而求新,学会从情理之中、意料之外去提炼观点、阐述问题,审议发言时做到观点新颖、思维严谨、措辞准确。

四要会“督”。学会用法律的手段解决问题。要掌握监督方法,严格按照法律程序,对事关全县发展、改革、民生、稳定的紧迫问题开展重点监督;要创新监督方式,完善选举任命人员就职宣誓和述职述廉,规范性文件备案审查、议案和建议督办、部门专项评议常态化监督;要把握监督时机,增强前瞻性和预见性,科学安排听取审议“一府两院”专项工作报告时机,实现良性互动、凝聚合力,助推发展。

三、要在加强人大自身建设“新常态”中实现新作为

人大常委会和机关的自身建设直接影响到人大各项职能的发挥,目前人大自身建设与其在为全面深化改革保驾护航中和在依法治国实践中应当发挥的主导作用之间还存在一定的差距。面对中央对人大及其常委会工作提出的新要求,面对群众对人大及其常委会工作给予的新期望,我们必须要加强人大及其常委会自身建设,深入研究解决新形势下人大工作遇到的新情况、新问题,提升人大工作围绕中心、服务大局、依法履职的能力和水平。

要加强思想建设。把思想理论建设作为加强人大及其常委会自身建设的首要任务,增强大局意识、责任意识,坚持解放思想、实事求是,牢固树立科学发展观和正确的政绩观,在履职实践中不断研究新情况,解决新问题。

要加强作风建设。以巩固扩展教育实践活动成果为契机,大兴调查研究之风,广泛听取人民群众的意见和要求,努力使人大及其常委会作出的决议、决定和审议意见,符合人民群众的根本利益。

要加强制度建设。完善会议制度和议事规则,提高会议质量和议事效率,探索和完善重大事项决定、计划预算、财政预算监督等方面的规章制度,为人大及其常委会依法履行职责提供良好的制度保障。

适应“新常态”,谋定而后动。“新常态”下的治国理政各项工作千头万绪,考验着人大的主动作为。我们将紧密团结在以习近平同志为总书记的党中央周围,认真履行好宪法法律赋予人大的神圣职责,在适应“新常态”中实现新作为,书写新辉煌。★

生态引领 立法为先

——生态文明贵阳国际论坛 2015 年年会“绿色化与立法保障”分论坛侧记

文 / 李丽



6月27日,生态文明贵阳国际论坛2015年年会“绿色化与立法保障”分论坛在贵阳隆重开幕。摄影 / 李丽

多彩的贵州,爽爽的贵阳。6月27日,全国人大环境与资源保护委员会、贵州省人大常委会首次主办的生态文明贵阳国际论坛2015年年会“绿色化与立法保障”分论坛在这里隆重开幕。

“生态文明贵阳国际论坛2015年年会”是以生态文明为主题的国家级、国际性高端峰会。

“绿色化与立法保障”分论坛作为“生态文明贵阳国际论坛2015年年会”三十二个主题论坛之一,旨在加强国际间环保法律保障领域交流合作的同时,传播中国绿色发展法治理念,向世界发出中国绿色生态“好声音”。

会议期间,外国政要、国际组织、有关部委负责人、知名专家学者以及著名企业家等来自十多个国家和地区的100余名嘉宾,紧紧围绕“生态引领、立法为先”和“绿色赶超、法治保障”两个主题,

从经济、法律、社会等方面深入探讨生态文明这一全世界共同关注的话题。

全国人大环境与资源保护委员会副主任委员王鸿举,贵州省人大常委会党组书记、副主任龙超云,澳大利亚塔斯马尼亚州上议院议长吉姆·威尔金森分别致辞;宁夏回族自治区人大常委会副主任孙贵宝,中国科学院院士、中国科学院地球环境研究所所长、陕西省政协副主席周卫健,IUCN(世界自然保护联盟)环境法委员会前主席、巴基斯坦最高法院大律师帕维兹·哈桑等先后演讲。

法治建设 为绿色化发展提供保障

经过30余年不懈努力,我国的环境立法工作发展迅速、成效显著,为绿色化发展提供了保障,发挥了保驾护航的关键作用。

“自1979年以来,全国人大常委会已经制定了32部有关环境资源的法律。

在本届全国人大常委会立法规划中,环境资源领域的立法项目占了20%左右的比例。”王鸿举副主任委员在论坛致辞中就中国关于绿色化发展开展的立法工作如是介绍。他在谈到2014年全国人大常委会审议通过修改后的新环境保护法时说:“这部法律更具可操作性,而且从根本上改变了过去环境违法成本太低,难以发挥阻遏作用和容易逃避法律制裁的问题。”王鸿举强调:“这是史上最严格的一部环境法律。最严格的法律需要最严格的执行,才会最管用。我们希望并且深信,新修改的环保法付诸实施以后,通过严格执法,辅之以其他经济技术措施,我国生态环境领域就会出现具有战略转折点性质的根本变化,就能实现习近平同志代表中国党和政府向世界作出的山青、水秀、天蓝、食品安全的庄严承诺。”

龙超云副主任在谈到地方立法、特色立法推动贵州绿色化发展时说：“近年来，贵州省人大常委会依法履行职责，作出了一些积极探索，率先在全国出台《省级生态文明建设法规》和《贵州生态文明建设促进条例》，设立生态保护‘红线’，自然资源资产审计、生态补偿、环境污染第三方治理等制度，为建设生态文明示范区提供了基本遵循。此外，还制定了《贵州省节约能源条例》、跨流域保护生态环境的《贵州省赤水河流域保护条例》等地方性法规，连续三年就条例的执行情况开展专项执法检查，促进了赤水河流域保护生态与加快发展的互动双赢。与此同时，还制定、修订环境保护条例、水土保持条例、气候资源开发利用和保护条例、森林防火条例、义务植树条例等地方性法规。到目前为止，贵州省生态文明建设的法规有75件，初步形成了具有贵州特色的保护水土、大气、森林等绿色法规体系。”龙超云副主任提出：“立法保护生态环境，只有进行时，没有完成时。我们将进一步开展循环经济发展、大气污染防治、水污染防治、水资源保护、湿地保护、建筑节能与绿色建筑发展、环境影响评价等领域的立法，为贵州推进‘绿色化’提供更加有力的法制保障。”

保护自然，走绿色化发展道路，不能仅仅停留在概念层面，更不能一蹴而就或做表面文章，而应深化体制改革，加强法制建设。贵州的绿色化成果印证了法制建设是绿色化建设中的重中之重！

建言献策 反响热烈

在“绿色化与立法保障”分论坛上，嘉宾们聚焦“绿色化”这一人类社会发展阶段的重要内容，畅所欲言、建言献策，对贵州生态文明建设成效给予赞赏，对该论坛成功举办纷纷点赞！

中国环境资源法学研究会会长、武汉大学法学院教授蔡守秋建议，应该树立四种权利观念促进生态文明建设，加强公众共用物的法治建设发展，用建立健全的法律制度来保护公众共用物，“一

是国家对自然资源的永久主权；二是政府对自然资源环境的行政管理权；三是物权；四是公众对公众共用物的非排他性使用权。法律应该规定，一切单位和个人，特别是作为不特定多数人中的每个人，都有非排他性使用公众共用物（财产、自然资源）的权利，也有保护公众共用物的义务。”

贵州省高级人民法院院长、国家二级大法官孙潮希望：“环境立法要让法律长出牙齿来”，“环境立法从本质上来说，立法质量和水平都相当高，但是缺乏牙齿，缺乏有效的牙齿，他只能咬傻瓜，不能咬有权的人。所以接下来的立法要咬得住有权的人。包括公益诉讼都应当给予更多的帮助和支持。”

孙贵宝副主任说：“这是一次全面了解学习贵州省生态文明建设成果和经验的机会。贵州生态文明建设实践工作一直走在全国的前列，积累了很多的宝贵经验。贵州省人大常委会审议通过了全国第一部省级生态文明建设地方性法规——《贵州省生态文明建设保护促进条例》，开创了地方生态文明建设综合利发展的先河。”

澳大利亚塔斯马尼亚州上议院议长吉姆·威尔金森说：“‘绿色化与立法保障’论坛十分重要，能够参与非常高兴。塔斯马尼亚在1972年已有相关的绿色立法举措。所以，我们希望把一些清新的空气、干净的水和美化环境的治理经验在论坛上跟大家分享，希望贵州省能有更多的分享。”

IUCN（世界自然保护联盟）环境法委员会前副主席、歌德大学资深教授米歇尔·波德表示：“很荣幸能够参与到这一重要活动当中。因为在这次活动中我看到大家对于保护生态文化，还有改善立法保障方面的努力，而且这不单是关于中国的，是关于全球的。”

论坛期间，会场气氛热烈，掌声不断。掌声中，有对绿色发展的赞许，也有对分析经验的首肯；有对表明观点的支持，也有对绿色法治保障政策的认同。

形成共识 奏响绿色发展强音

生态文明不是单纯的人类文明，是人与自然和谐发展的进步过程和积极成果。

与会者认为，节约资源、保护环境，需要严密的制度和法治作保障。应健全生态文明体制机制，形成绿色发展的制度架构。通过严格的制度规范、有效的治理体系、严厉的法治约束，为生态文明建设提供根本保障。要通过建立起源头严防制度体系、过程严管制度体系和后果严惩制度体系，规范公民、法人、社会团体和政府行为。

论坛形成了建立健全生态文明法治保障的总体认识、绿色化与立法保障基本共识、支持中国绿色化发展立法保障对策；全面总结了贵州省绿色化发展法治保障经验，获得了相关经验的积累。同时强调，在生态文明的框架内，坚持把法治思维贯穿于绿色化的全过程，用法治方式协调经济与生态关系；要重视机制保障，更要注重运用法的约束力和强制力；要以资源环境生态红线管控、自然资源资产产权和用途管制制度、生态补偿等重大制度为突破口，将生态文明建设纳入法治化、制度化轨道。

论坛呼吁，绿色化发展关系全人类的福祉和未来，也孕育着世界发展的历史性机遇，各方应加强在促进绿色化发展法治保障方面的合作，秉持平等、互助、共赢的宗旨，实现各国共同绿色发展。

闭幕会上，中国科学院院士欧阳自远受邀发布了“绿色化与立法保障贵阳共识”，代表与会者说出了对依法治绿的共同愿望。“共识”提示着中国是“绿色化”的倡导者和实践者，标志着中国的生态文明法治化理念在国际上得到认同；奏响了绿色发展强音。

“绿色化与立法保障”论坛虽已落下帷幕，然而它对环境法治建设，维护全球生态安全，依法推动世界绿色发展，尤其在环境法治为生态文明注入新的活力方面，所起到的推进作用将会不断延伸。★

面对雾霾，人大打出“组合拳”

——辽宁省人大常委会强力推进大气污染防治工作

文 / 梁英松 曹桂

不久前，辽宁省人大常委会收到省政府关于贯彻落实《省人大常委会关于进一步加强大气污染防治的决议》情况的报告。一组组数据呈现了辽宁省治理大气污染的成绩单：去年辽宁省环境空气质量好于全国74个重点城市平均水平。完成了省政府确定的达标天数比例达到65%的工作目标。辽宁省从2013年实施“蓝天工程”以来，全省共完成大气治污项目2095个，实现削减主要污染物能力烟粉尘14.3万吨、二氧化硫14.6万吨、氮氧化物12.3万吨，挥发性有机物4万吨。全省使用天然气等清洁能源的机动车总量翻了一番，已有清洁能源和新能源城市公交车达到4647台，占总数25.3%。全省清洁能源和新能源城市出租汽车达到44667台，占总数的71.9%，这些成绩的取得凝聚着省人大常委会组成人员的心血和智慧。

面对日益突出的大气污染问题，辽宁省人大常委会多措并举，从2013年开始打出了一套有力的“组合拳”：采取执法检查、听取和审议专项工作报告、开展专题询问、推进机动车排气污染防治立法、组织环保世纪行宣传活动等六大举措，全方位推进全省的大气污染防治工作，有力地促进了一些大气污染防治重点难点问题的解决，着力推动了全省“蓝天工程”的顺利实施。

执法检查：把脉大气污染

2013至2014年连续两年，省人大常委会组成执法检查组，分别到沈阳、鞍山、抚顺、本溪等12个市开展大气污染防治法执法检查。检查组听取了各市实



辽宁省人大常委会大气污染防治法执法检查组全体会议现场

施大气污染防治法和“蓝天工程”工作情况汇报，组织召开了由市环保、经信、住建、发改、公安交管等部门参加的座谈会，实地检查了重点行业减排、大气质量监测、扬尘污染整治、城市集中供热和机动车尾气治理等工作情况。执法检查报告系统地分析了全省大气污染的问题及原因，提出了6条有针对性的建议。针对部分城市大气环境治理任务重，重点地区问题突出的实际情况，执法检查组建议：省政府要出重拳治理重点地区、行业和企业污染问题，下决心关停重污染企业，限批和淘汰落后产能。要提前实行新的《环境空气质量标准》，严格按照新标准对各地进行考核，并向社会公布，接受群众监督。要采取更加严格的措施，限期治理重点地区的大气污染问题。对新抚钢等一批重点污染企业要挂牌督办，

限期达标；对不能达标排放的企业要坚决关停。省政府根据辽宁省大气污染现状，出台了《辽宁省大气污染防治行动计划实施方案》，明确责任分工，签订省市责任书，将环境空气质量、煤炭控制总量、淘汰小锅炉、淘汰黄标车和落后产能淘汰等指标细化分解到各市。明确提出要加快推进全省城市公交车和出租车油改气工作，严肃查处超标排放的柴油运输车和黄标车，加快推进工业燃料天然气替代工作，切实履行“蓝天工程”拆除小锅炉的承诺，限期拆除不能进行除尘改造的小锅炉，减轻采暖期的煤烟污染。

听取审议工作报告：共谋治理良策

省政府连续两年向省人大常委会报告了贯彻大气污染防治法、实施“蓝天工程”和审议意见落实情况。报告实事

求是地总结了全省“十一五”以来大气污染防治工作和实施“蓝天工程”工作情况,全面分析了大气污染防治工作面临的形势和存在的问题,提出了下一步工作打算和措施。在审议中,常委会组成人员建议:面对日益严重的大气污染问题,不能过于乐观。各级政府及有关部门要充分认识到大气污染防治工作的复杂性、艰巨性、长期性,采取切实可行的措施,要进一步提高全民对大气污染防治工作的思想认识;严格依法行政,筑牢大气污染防治的法治屏障;完善管理机制,形成全社会对大气污染防治齐抓共管的局面;抓好主要污染源治理工作;加大转变经济发展方式、优化产业结构、淘汰落后产能的工作力度,加强大气污染防治工作,推进“蓝天工程”的实施。

举行专题询问:聚焦蓝天白云

2013年辽宁省人大常委会对省政府贯彻大气污染防治法、实施“蓝天工程”工作情况进行了专题询问。这次专题询问会是辽宁省人大常委会首次采取专题询问的形式就环保问题进行监督,备受社会各界的关注。“今年一季度沈阳空气质量达标天数只有31天,什么时间空气质量能真正改善?”“今年前5个月,全省可吸入颗粒物、二氧化硫、二氧化碳平均浓度较去年同期不降反升,政府打算怎么办?”省十二届人大常委会第三次会议专题询问会上,12位常委会委员集体“炮轰”大气污染问题,火药味十足。会上,辽宁不尽如人意的大气污染状况成为委员和人大代表们关注的焦点。李志伟委员对辽宁推动热电联产进展表示焦虑,他说:“沈阳目前还有小供暖锅炉2300多台,沈阳不拆,全省其他市都在看着,下面的工作很难开展。老百姓的生存环境就会很不舒服!”两个多小时的专题询问会上,12位常委会委员频频举手,密集提问。辽宁省发改委、经信委、财政厅、环保厅、住建厅、交通厅等部门主要负责人逐一解答。有官员私下表示,如此高强度的“炮轰”,让他感觉压

力很大,但他也认为,这反映出近年来环保问题正越来越受到社会关注。

作出专项决议:依法保障污染防治

为推进各级政府依法加强大气污染防治工作,保障“蓝天工程”的顺利实施,辽宁省十二届人民代表大会常务委员会议第三次会议通过了《关于进一步加强大气污染防治的决议》。决议从7个方面提出了明确要求,招招直指大气污染的要害。要充分认识我省大气污染防治工作面临的严峻形势,进一步增强做好大气污染防治工作的紧迫感和责任感;要采取强有力的措施,推进“蓝天工程”确定的六大重点工程的落实;要采取更加严格的措施,限期治理重点地区的大气污染问题;要结合“青山工程”实施,严格控制露天采矿造成的扬尘污染。要加快推进城市公交车和出租车油改气工作,全面推广使用天然气等清洁能源汽车。要严肃查处超标排放的柴油运输车和黄标车,增设绿标区域和道路,限制黄标车行驶范围,加快推进淘汰进程。要推进区域高效热源建设,限期拆除不能进行除尘改造的小锅炉,减轻采暖期的煤烟污染。要严肃查处各种环境违法违规行为,对超标排放的企业和严重污染大气环境的单位要坚决依法处罚,该关停的关停,该整顿的整顿,该搬迁的搬迁。决议的出台,为全省依法治理大气污染提出了法律依据。

制定专项法规: 从严治理机动车污染

据省环保厅副巡视员吕家立介绍,目前,辽宁省机动车保有量已近700万辆,且每年以15%—20%的速度增长,由机动车产生的氮氧化物排放量已经占到全省氮氧化物排放总量的1/3,机动车排气污染已成为影响城市环境空气质量的重要因素。为了有效地防治机动车排气污染,省人大常委会力推《辽宁省机动车排气污染防治条例》的立法进程。省人大常委会第四次会议审议通过了《辽宁省机

动车排气污染防治条例》。在预防与控制机动车污染方面,《条例》特别规定各级政府应扶持城市公共交通采用清洁能源。新增和更新的城市公交车应当使用天然气、电力等清洁能源,出租车应当使用双燃料等清洁能源;在用的城市公交车、出租车应逐步使用天然气、双燃料等清洁能源。对污染物排放未达到国家标准的机动车,条例规定公安机关交通管理部门不予办理注册登记和转入登记手续。

开展环世行宣传活动: 着力营造社会氛围

为配合人大常委会对大气污染防治工作实施监督,辽宁环保世纪行2013年和2014年连续两年以“治理大气污染,实施蓝天工程”为主题开展宣传活动。采访组深入重点企业、建筑工地、大气监测站、汽车加气站等点位,采写了大量的有深度的报道。采访活动除积极正面的宣传外,反映在实施“蓝天工程”中有些地方或有些环节存在问题的报道显著增加,社会反响不断增强。如辽宁法治内参的《政法部门应在“气化辽宁”工程中有所作为》、中国环境报的《相关标准和政策滞后,辽宁油改气受阻》等文章,不回避矛盾,直面“气化辽宁”中存在问题,提升了新闻宣传的舆论监督威力。环保世纪行宣传活动重点宣传了大气污染防治的法律法规;各级人大常委会依法行使立法、监督等职权,推进大气污染治理的做法;各级环境主管部门出重拳治理大气污染的措施和成效;重点行业和企业淘汰落后产能、改进生产工艺、增加环保设施等方面的做法及成效,在推进大气污染防治工作、增强人民群众法律和环保意识、营造全社会共同参与的浓厚氛围等方面发挥了重要作用。

大气污染防治是一项系统工程。实践证明,人大常委会利用这种“组合拳”的方式,开展对人民群众关心的“雾霾”等问题的监督,不失为一种有效的监督方式。持续、强力地跟踪监督,蓝蓝的天空,清新的空气将会回到我们的生活。✘

抗战那些年

——访百岁老人焦若愚

文 / 本刊记者 夏莉娜



焦若愚近照。摄影 / 夏莉娜

6月5日，记者在北京郊区的一处寓所里拜访了焦若愚老人。今年12月就年满100周岁的焦老看上去气色还相当不错，只是双腿行动不便，需要有人搀扶。一见面焦老就说：“小夏呀，你那年在对外友协给我写的东西（采访文章送审稿）我还收藏着呢。”其实我这是第三次拜访他了，上年岁的老人最大的特点就年代越是久远，记忆反而越是清晰。

焦老1936年参加革命，同年加入中国共产党；早年就读于北京华北大学政治经济系。投笔从戎后，曾长期在晋察冀和冀热辽地区工作；先后担任过沈阳市和北京市市长并当选为第一届和第五届全国人大代表；曾出使朝鲜、秘鲁、伊朗等国任大使；还担任过八机部部长，还是中共十八大年龄最大的代表。从地方到首都，从国内到国外，一生的经历不可谓不丰富。不过让焦老现在仍然记起并侃侃而谈的却是抗战那些年。

三年县长 五年专员

说到抗战八年，焦老对自己的经历用“三年县长五年专员”来概括。

他告诉记者：“日本鬼子打进来时我才20岁出头。

当时的名字叫焦土。我的祖辈从清代中叶开始经商，开始是利用通往河北、山西的必经之路，在村头做些小买卖，以满足来往商人、脚夫的歇脚。几经发展开起了两个商铺，进而在斋堂镇开了个商号，名曰‘万源裕’，专门经营山货贸易。万源裕的鼎盛时期，院子为二进院，上世纪初的20年代前后家里已经安上了电话，并有干电池的留声机，也算是远近闻名的富贾了。”

1937年，安详的历史随着卢沟桥的枪声，发生了变化，日寇的铁蹄打破了山川的宁静，全民族的抗日烈火也随之点燃。这年8月，日军主力三个师团进攻南口。为增援南口，国民党卫立煌将军率部在髫髻山一线，与日军激战一个月。卫立煌的司令部和14军军部就设在斋堂川的东胡林村。焦家的万源裕也投身支前的行列，所有牲口都派上了用场，并买了大量的支前物资协同抗战。卫立煌的部队撤走后，日军把战场上失利的仇恨，报复在当地老百姓的身上。日军的暴行，激发了斋堂川人民同仇敌忾、抗战到底的决心。

1938年2月，邓华率八路军进入斋堂川，掀起了轰轰烈烈的抗日救亡运动。焦老说：“我家的前辈们纷纷投入了抗日的行列。3月，北京地区第一个抗日民主政

府——宛平县政府正式成立。县政府的‘衙门’就设在了我家——当时已经无法经商的万源裕商号内。商号的正房用作县长的办公室。第一任县长叫魏国元。两个月后，我被派到那里作了第二任县长。我做了三年县长之后的五年里，我又分别担任了晋察冀第十三专署专员和中共冀热边第五地委代理书记兼冀热边第五专署专员。”

发动群众 武装斗争

焦若愚在抗日战争的八年中，一直在山海关一带组织地方武装力量打游击。焦老总结出八个字为“发动群众，武装斗争”。

“县政府成立以后，积极开展多种形式的抗日斗争，配合八路军巩固扩大平西抗日根据地。我的几个爷爷辈的老人都参加了抗日工作，有的成为负责粮贸的干部，有的直接到抗战的前线去，能够拿出的粮食、牲口都贡献出去了，能够参战的人员都成了抗日战士。1940年以后，日本帝国主义进行了一系列的扫荡，到处烧杀掠抢，实行残酷的‘三光政策’，我们几代人经营起来的万源裕和村里盖的成片的房屋，都化作了灰烬。据宛平县志中记载：万源裕商号的后人们几乎都参加了革命，为革命事业作出了贡献。”

说到打游击，焦老侃侃而谈：“游击战必定是敌强我弱，敌方强大到我方不能用其他正规战法与之相对抗，或用正规战法我方损失太大，大到我方无以为继，这时就只能用游击战与之对抗。游击战以袭击为主要手段，具有高度的流动性、灵活性、主动性、进攻性和速决性，并能广泛动员群众投入战争。游击战的精髓是敌进我退，敌退我进，敌疲我打，敌逃我追。遵循合理选择作战地点，快速部署兵力，合理分配兵力，合理选择作战时机，战斗结束迅速撤退五个行之有效的办法。也就是虽然你有一万人我只有一千人，但我用时间可以慢慢歼灭你有限的力量。总之就是零敲碎打，让敌人一开始不会损失很多，但这个数字会慢慢累积，直到敌人军队士气崩溃、粮食不足时，再发动致命的总攻击。

焦老还强调说，游击战争不能一刻离开民众，游击战若要成功必须获得当地老百姓的支持。革命根据地，又叫敌后根据地，是游击战赖以生存和发展的依托；游击战因兵力少而火力弱，很难独立定点地进行长时间作战，必须有当地民众提供物资、情报等资源，并积极创造条件，利用天时及地形，以机动力及隐蔽性主动出击，遭遇强大敌人时化整为零，消耗敌人战力、拖延敌人行动、误导敌人方向，形成敌人心理上极大压力才可能致胜……

抗战胜利 接收沈阳

在此次采访之前，焦老曾对记者讲述过他参与了接收沈阳的特殊经历。“那是1945年8月，苏联宣布对日作战。在我抗日军民八年的英勇抗战和苏联红军的沉重打击下，日本侵略者投降了。当时，八路军总部向各解放区发布命令，要求我军迅速行动，去接受日伪军投降。同时，命令原在冀热辽坚持抗战的李运昌部立即挺进东北，配合苏军作战，收缴敌伪武器，接管东北的城市，维持社会治安。9月18日，我到了沈阳，李运昌派我管沈阳市的接收工作。那时，我刚刚30岁，接到任务没有二话，穿着军装，带着一个战士就去了。伪满市政府大楼的工作人员大约七八百人都到楼下站队，我就全部接收了。伪满的市长马上去向苏军的军管会主任报告了这件事。苏军管会派了一个翻译来，要我们第二天到他那里去汇报。正好那一天彭真、陈云等五人也到了沈阳。听到这个情况以后，一晚上大家基本上都没睡觉，研究怎么谈判。第二天，苏军的翻译领着我见了苏军管会主任，这是个少将。他对我说，这么大个城市，你们怎么能接收啊，管得了吗？就你一个人，还不是一个班子，等等。他说话挺和气，还问了我一些情况，我都照实说的。回来后，陈云同志给我出了个主意：找一些比较可靠的工人，在红绸子布上写‘感谢苏联红军解放沈阳’，下面落上‘沈阳工会筹备会’，送给他们。第二天我就找了几十个工人，敲锣打鼓地给他们送去了。一个苏联红军中将接见了我们，他们挺高兴，还给写了个回函。我们把他们写的回件原文翻译成中文，放到镜框里一挂，‘沈阳工会筹备会’就抢到国民党前面建立起来了。当时，沈阳的局面很复杂，伪满军摇身一变，成了国民党的‘地下先遣军’，反动武装蠢蠢欲动，汉奸、土匪十分猖獗。工会一成立，组织了工人纠察队，保护工厂和工厂里的机器、材料。不到一个月的时间，就有5000工人纠察队出来维持治安，初步控制了沈阳市的局面……”经过与苏联的军管会再次协商，于10月10日上午召开了一个由地方社会名流参加的市政府会议，由苏联的军管会主任在会上宣布：市长由白希清担任，焦若愚任副市长。白希清是当地的一位著名民主人士。这样，沈阳这个沦陷达十四年之久的工业城市，终于回到了人民的怀抱。”

焦老的故事很多，不知不觉已经聊了一个多小时。当起身与焦老道别时，老人谈兴正浓，告诉记者：“我现在每天还练习写字，为人民服务我写的最熟练，要不我给你写？”我知道聊了这么长时间老人应该休息了，就说下次来看望他时再写，焦老爽快地答应。我们相约下次见面我陪他打桥牌，他写一个为人民服务的条幅送给我。✎

“委员长”名称是怎么来的？

文 / 阚珂

在九届全国人大期间的一次省级人大常委会负责人座谈会上，有一个省的人大常委会主任提出，现在，全国人大常委会的负责人称“委员长”，县级以上地方人大常委会的负责人称“主任”，而在乡镇人民代表大会设“主席”。为什么作这样的区别，不大好理解，是否可以把这三个名称统一起来？

这里提出一个问题：这三个不同的名称是怎么来的？

我们先说“委员长”这个名称

《毛泽东传1949—1976》中记载，在1954年起草宪法的过程，曾一度考虑在全国人民代表大会设议长和副议长，后来改为全国人民代表大会常务委员会委员长和副委员长。

1954年3月23日，在中华人民共和国宪法起草委员会第一次会议上，中共中央提出了《中华人民共和国宪法草案（初稿）》，这个初稿用的是“议长”名称。在这次会议上，毛泽东在解释为什么设国家主席时就提到了“议长”。他说：“为了保证国家安全起见，设了个主席。我们中国是一个大国，叠床架屋地设个主席，目的是为着使国家更加安全。有议长，有总理，又有个主席，就更安全些，不至于三个地方同时都出毛病。”

在对宪法草案初稿的讨论、修改中，是用“议长”还是用“委员长”的名称一直有不同看法。关于用“议长”，不赞成的意见说，用“议长”不见得好；赞成的意见提出，用“议长”为什么不可以？关于用“委员长”，不赞成的意见说，叫“委员长”不好，大家都不喜欢；赞成的意见提出，用“委员长”没有什么不好，就是蒋介石用过，所以人们不愿用。另外，还有一种意见提出，用“主席”怎么样？不赞成的意见说，那就和国家主席名称一样，老百姓分不清。

在讨论中，宪法起草委员会副秘书长田家英解释说，“议长”这个名称与全国人民代表大会不相称，全国人民代表大会是个权力机关，不只是议事机关。宪法起草委员会秘书长李维汉说，暂时还用“委员长”这个名称吧，将来有了合理化建议再改。这样，修正稿没有用“议长”，也没有用“主席”，用的是“委员长”这个名称。我们看到，1954年6月14日中央人民政府委员会通过、向社会公布全民讨论的《中华人民共和国宪法（草案）》用的正是“委员长”这个名称。

1954年9月20日一届全国人大一次会议通过的《中华人民共和国宪法》明确规定，全国人大常委会由“委员长、副委员长若干人、秘书长、委员若干人”组成。这样，“委员长”这个名称在宪法上确定了下来。1975年宪法、1978年宪法、1982年宪法对此都没有作修改，“委员长”名称延用至今。

我们再说“主任”这个名称

1954年制定宪法时认为，地方人大不需要设立常委会。刘少奇在宪法草案说明中解释说，全国人大工作的繁重，当然不是地方各级人大所能够相比的。全国人大行使国家立法权，地方各级人大没有这方面的职权。而且越是下级的人大，因为地区越小，就越易于召集会议。所以地方各级人大不需要在人民委员会以外再设立常设机关。这样，在1954制定宪法时，确定地方人大不设常委会，自然在当时也就不涉及地方人大常委会负责人的名称问题。

党的十一届三中全会召开不久，1979年7月，五届全国人大二次会议通过了关于修正宪法若干规定的决议，规定：县和县以上的各级地方人大设立常委会，它是本级人大的常设机关。设立地方人大常委会，是为了扩大人民民主，加强和健全社会主义法制，保证和便于人民管理国家大事。这次会议通过的地方组织法与1954年制定的地方组织法相比，增加了“县级以上地方各级人大常委会”一章，其中规定：常委会由主任一人、副主任若干人和委员若干人组成。由此，确定了地方人大常委会“主任”名称，它比“委员长”名称晚出现了近25年。这也就是说，“主任”名称与“委员长”名称不是同步考虑确定的。

最后，我们说“主席”这个名称

在县级以上地方人大常委会设立以前，地方各级人民代表大会会议是由本级人民委员会（政府）召集的。县级以上地方人大常委会设立后，县级以上地方人民代表大会会议改由本级人大常委会召集，但乡镇人民代表大会会议仍由本级人民政府召集，这显然不大妥当。

在宪法和地方组织法确立县级以上地方各级人大设

哈萨克斯坦议会简介 (一)

文 / 张宁

哈萨克斯坦宪法规定,哈实行三权分立政体,议会是国家最高立法机构。现行议会实行两院制。下院依照政党比例制选举产生,实行党团制。实践中,哈总统纳扎尔巴耶夫凭借自己的威望,使议会中亲总统派别占优势,由此形成立法和行政相互配合较好、国内政治社会总体较稳定的良好局面。未来,总统、议会、总理之间可能进一步分权调整,确保国家政局稳定。

哈萨克斯坦的议会发展历程

从独立后到1995年3月这三年多时间,是总统与最高苏维埃斗争最激烈的时期。根据苏联总统戈尔巴乔夫1988年提出的政治改革方案,苏联共产党放弃领导权,“将一切权力转交给苏维埃”,以便“真正实现人民当家作主”,首先用建立在多党制基础上的“人民代表大会”代替建立在一党专政基础上的“苏维埃”(但人民代表大会的常设机构仍然称为“最高苏维埃”),之后再建立总统制,实行三权分立。哈萨克斯坦独立后,这种政治结构依然存在。由于新体制建立和磨合的时间不长,很多事项的权力归属和划分并不十分清楚,造成最高苏维埃和总统的权力都很大,也由此引发双方在独立初期的激烈争权斗争,直至1995年3月解散最高苏维埃,确认总统制并赋予总统较大权力后才告终。

独立后,哈萨克斯坦共经历2届最高苏维埃和5届议会。

(一)第12届最高苏维埃

独立后,哈萨克斯坦仿效俄罗斯推行“休克疗法”,造成经济衰退,致使总统和最高苏维埃之间在改革方向和方针等问题上产生严重分歧。总统抱怨最高苏维埃决策机制慢,所有事情都要经过议员讨论,无法适应迅速变化的国情,已经成为国内政治经济改革的主要障碍。最高苏维埃则批评总统领导的行政体系施政措施不力,不能有效改善经济社会形势,造成民众生活水平严重下降。

随着总统与最高苏维埃矛盾越积越多,在拥戴总统势力的策动下,一些地方的苏维埃(地方议会)开始自行解散,并向全国蔓延。

在此情况下,最高苏维埃于1993年12月8日—13日召开会议,最后通过4项决定:一是8日通过《最高苏维埃和地方代表机构选举法》,决定1994年3月7日举行新一届最高苏维埃选举。二是9日决定提前终止地方人民代表大会苏维埃职能。三是10日通过《向总统和地方行政领导人临时补充授权法》,规定在议会停止工作期间,国家元首有权以“总统令”方式代行最高苏维埃职能,作出法律性决定。除颁布或废除法律和国际条约外,还有权批准或任免最高法院、最高仲裁法院、总检察长、中央银行行长、政府总理、政府成员和地方行政首长等。四是10日决定提前终止第12届最高苏维埃职能。10日通过的这两项决定相当于宪法修正案。1993年12月13日,第12届最高苏维埃结束最后一

立常委会后,一直有意见提出,在乡镇人大也设立常委会。这个意见没有被采纳。但是,1986年再次修改地方组织法时增加规定,乡镇人民代表大会主席团负责召集下一次本级人民代表大会会议。从此,乡镇人民代表大会会议也不再由本级政府召集。

1995年修改地方组织法又增加规定,乡镇人大设主席,并可以设副主席一人至二人,主席、副主席是主席团的当然成员。这是总结了地方的实践经验,目的是健全乡镇人大的制度建设和组织建设。这次修改地方组织法仍然没有采纳乡镇人大设立常委会的意见,但“主席、副主席”是常设的。这样,在乡镇人大闭会期间,就有专职人员负责联系代表,组织代表开展活动,反映代表和群众对政府工作

的建议、批评和意见。同时,我们看到,第一,按照法律规定,各级人大召开会议时都选举主席团主持会议,但除主席团常务主席、执行主席外,并不把主席团成员个体称为“主席”。乡镇人民代表大会的“主席”,有别于乡镇人民代表大会主席团通常的成员。第二,全国人大常委会是全国人大的常设机关,县级以上地方各级人大常委会是本级人大的常设机关,“委员长”、“主任”,分别是各自常委会的负责人。乡镇人民代表大会主席,不是乡镇人民代表大会的负责人(各级人民代表大会都没有负责人),它的地位、功能有别于全国人大常委会的“委员长”和县级以上地方人大常委会的“主任”。✘

(作者为全国人大常委会法制工作委员会副主任)

次会议,同时也结束了自己的使命。据统计,在它存在的4年时间里,共通过250多部重要法律文件。

(二)第13届最高苏维埃

第12届最高苏维埃解散后第四天(1993年12月17日),哈总统颁布《选举法》,确定新一届最高苏维埃代表人数为177人,任期5年,其中135名人民代表按单一选区制产生,42名人民代表由总统任命。选举法确认公民(自行推荐)、社会团体和总统有权推荐候选人。最高苏维埃的候选人需齐集3000份签名、地方苏维埃的候选人需齐集所在选区不少于3%选民的签名才有权参选。

经过3个月的筹备,新一届(第13届)最高苏维埃选举于1994年3月7日举行,这是哈独立后第一次真正的多党选举。4月19日,哈萨克斯坦第13届最高苏维埃宣誓就职,正式行使职能。纳扎尔巴耶夫的亲密助手、原国务顾问克基尔巴耶夫当选最高苏维埃主席。

哈萨克斯坦第13届最高苏维埃的一个最大特点是,它在哈议会历史上第一次出现党团结构,不仅有多个政党和政治组织参与,而且这些党团大体上形成两大阵营,一派支持纳扎尔巴耶夫;另一派反对纳扎尔巴耶夫的改革方案,认为他在国际货币基金组织帮助下制定的“休克疗法”将哈萨克斯坦引入深渊。

第13届最高苏维埃选举结果公布后不久(1994年3月),在竞选中仅获得31.01%选票而败北的阿拉木图市阿布莱汗选区候选人克维亚特科夫斯卡娅向哈宪法法院起诉,提出这次最高苏维埃选举粗暴地破坏了选举法,理由是阿布莱汗选区参加选举的选民共5.8万人,而当选者获得的选票竟高达8.4万张,违反了“一人一票”原则。起初宪法法院以这个案子应由普通法院受理而不接受这项起诉,后来随着起诉人数不断增多才不得不受理。一年后,宪法法院宣布裁决结果,引发哈政坛“大地震”,并导致第13届最高苏维埃解散。

1994年3月选举出的第13届最高苏维埃表面上看亲总统的议员占多数,纳扎尔巴耶夫当时也深表满意,但受国内经济衰退影响,最高苏维埃与总统的矛盾逐渐显露,在许多重大问题上不同意政府的经济改革方针,要求纳扎尔巴耶夫修正之前的改革措施,并加快制定新的改革纲领。1994年5月,最高苏维埃对政府提出不信任案。经过多方协商,最高苏维埃同意搁置不信任案,但同时指出,如果政府在3—4个月内仍无所作为、经济状况仍无大改观的话,最高苏维埃将重启对政府甚至总统的不信任案。1994年10月11日,哈独立后执政三年的捷列先科政府因“对国家摆脱危机无所作为”而被迫集体辞职。这是哈独立后首次政府更迭。时任副总理的卡热格尔金随即被任命为总理。第13届最高苏维埃刚刚运行半年就逼迫纳扎尔巴耶

夫总统信任的总理辞职,更加剧了与总统的矛盾。

1995年3月6日,哈宪法法院裁定1994年3月7日举行的最高苏维埃选举“在计票方法上没有遵循一人一票原则,选举结果不符合宪法”。裁定结果公布的第二天(3月8日)和第三天(3月9日),纳扎尔巴耶夫总统和最高苏维埃分别根据宪法赋予的权力,以“缺乏根据”为由否定了宪法法院的裁定。根据1993年宪法第131条规定:宪法法院的判决遭到总统或最高苏维埃的否决而不生效时,如果宪法法院再以2/3以上的多数决定维持原判,则该判决自通过之日起生效。

3月10日,宪法法院再次审议此案,以压倒性多数驳回总统和最高苏维埃的否决,宣布维持原判。3月11日下午,纳扎尔巴耶夫在最高苏维埃发表讲话,表示将依照宪法行事。当天晚上,纳扎尔巴耶夫在总统府召开紧急记者招待会,称宪法法院是维护宪法的最高司法机关,其判决完全符合国家基本法,其决定为最终判决;这一届最高苏维埃应从1995年3月6日起停止活动。同在当天晚上,卡热格尔金政府提出总辞职。纳扎尔巴耶夫授权卡热格尔金于一周内组成新政府。3月17日,新政府宣布组成,由卡热格尔金继续担任总理。

宪法法院关于解散最高苏维埃的裁定和总统的决定引起部分议员的强烈不满。3月14日,130名议员(约占议员总数3/4)向全国选民和国际社会发表呼吁书,认为宪法规定解散最高苏维埃只能有两种情况:一是自行解散,二是选民要求解散,除此之外不得解散,不能通过司法途径改变选民决定,哈萨克斯坦宪法和其他任何法律都未赋予宪法法院和总统解散最高苏维埃的权力。宪法法院关于本届最高苏维埃选举违反宪法的判决不是法律行为,而是出于某种政治目的。呼吁书要求独联体议会大会、欧盟和联合国派专家到哈萨克斯坦,对宪法法院的裁决进行法律鉴定。3月15日,有72名议员宣布绝食3天以示抗议。3月18日,纳扎尔巴耶夫总统颁布有关禁止公众集会游行示威等4项法令,对整个国家加强控制。议会风波逐渐平息。

分析人士认为,第13届最高苏维埃与纳扎尔巴耶夫总统合作得并不十分顺畅,比如1994年5月提出对政府的不信任案,迫使纳扎尔巴耶夫比较信任的捷列先科政府5个月后解散;1994年12月又拒绝审议总统提交的关于土地私有制、将俄语定为第二国语、修改宪法中“哈萨克斯坦是自决的哈萨克民族国家”表述等三个重要问题;1995年初拒绝批准政府预算草案等。纳扎尔巴耶夫对这届最高苏维埃也越来越不满,曾抱怨它已成为阻挠市场经济改革和实现经济自由化的绊脚石,因此早有解散之心,宪法法院的裁定恰好实现了这一要求。☑

(作者为中国社会科学院“一带一路”研究中心副主任)

加强投资科学精细管理 确保全国社会保障基金保值增值

2000年8月，党中央、国务院决定建立“全国社会保障基金”（以下简称全国社保基金），同时设立“全国社会保障基金理事会”（以下简称社保基金会），负责管理运营全国社会保障基金。这是完善社会保障体系，造福人民大众，确保社会保障制度可持续的一项英明决策。

全国社保基金 是国家社会保障储备基金，专门用于人口老龄化高峰时期的养老保险等社会保障支出的补充、调剂。全国社会保障基金与地方政府管理的基本养老、基本医疗等社会保险基金是不同的基金，两者的资金来源、运营管理和用途都是不一样的。

全国社保基金由中央财政预算拨款、国有资本划转、基金投资收益和国务院批准的其他方式筹集的资金构成。



全国社保基金资金来源示意图

社保基金会 是国务院直属正部级事业单位，是负责管理运营全国社保基金的独立法人机构。目前，社保基金会管理着三部分资产：一是主体部分，即全国社保基金；二是从2006年底开始受托运营9个试点省份做实企业职工基本养老保险个人账户中央财政补助资金；三是从2012年开始受托运营广东省部分企业职工基本养老保险资金。

理事大会 是社保基金会的最高权力

机构，以每年至少一次会议的形式负责制定全国社保基金发展的重大战略决策，审定重大事项。理事大会由理事长、副理事长和理事组成。理事长、副理事长由国务院任命，理事由国务院聘任。理事大会已经历四次换届，目前是第五届。现任理事长为谢旭人，副理事长为于革胜、王忠民、沈小南。

投资范围 全国社保基金采取直接投资运作与委托投资管理人投资运作相结合的投资方式。委托投资管理人管理和运作的基金资产由社保基金会选择的托管人进行托管。目前社保基金会选定的境内委托投资管理人18家、境外委托投资管理人34家。

根据《全国社会保障基金投资管理暂行办法》、《全国社会保障基金境外投资管理暂行规定》及相关文件的规定，全国社保基金投资品种主要包括：

- （1）境内外股票投资。
- （2）固定收益投资，包括银行存款、境内外债券、信托投资等。
- （3）实业投资，包括直接股权和股权投资基金等。

2014年末，社保基金会管理的基金资产总额15290亿元。2014年度全国社保基金投资收益1392亿元，投资收益率11.43%。自2000年成立至2014年底，基金累计投资收益5580亿元，年均投资收益率8.36%，超过同期2.42%的年均通货膨胀率5.94个百分点，较好实现了保值增值。

截至2014年12月31日，个人账户基金权益1106亿元，其中投资本金805亿元，



累计投资收益301亿元；广东省委托资金及收益共计1170亿元，其中投资本金1000亿元，累计投资收益170亿元。

建设一流资产管理机构 党的十八大提出了到2020年实现全面建成小康社会的宏伟目标。全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系，建立更加公平可持续的社会保障制度，是全面建成小康社会的重要组成部分。全国社保基金是我国社会保障事业的战略储备，对实现我国社会保障特别是养老保险可持续发展发挥着重要作用。为此，社保基金会将坚持稳中求进工作总基调，全面推进改革创新，进一步加强投资运营科学精细管理，积极促进基金筹集，加快法规制度建设，加强干部队伍建设，认真防范风险，提高投资收益，确保全国社保基金安全和保值增值，努力建设一流社会保障资产管理机构。



和4G 心互联



移动4G

全国覆盖超300城



中国移动
China Mobile

www.
10086.cn

热线 短信
10086



扫一扫，关注更多精彩

如意新城

RU YI XIN CHENG, DA MEI ZHENG DONG

郑州市郑东新区

郑东

- 生态之城
- 现代之城
- 繁荣之城
- 宜居之城
- 金融之城

