

# 中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2015年9月1日出版  
第17期 总第389期

全国人大常委会机关刊物



## 十二届全国人大常委会第十六次会议联组会议

报道

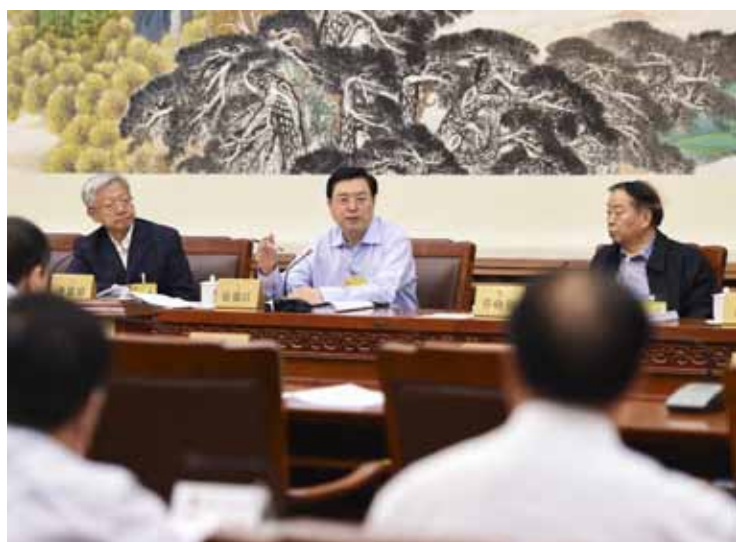
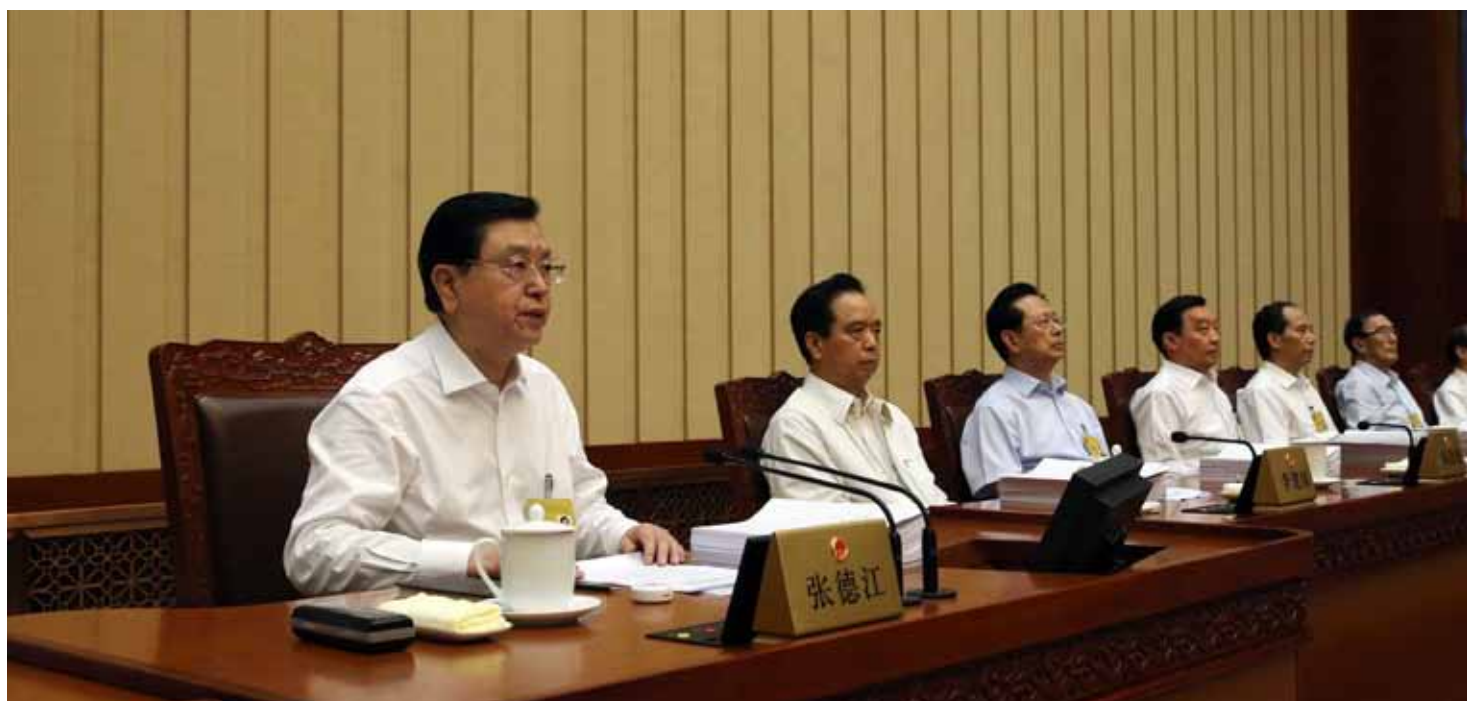
### 夯实水污染防治法治根基 水污染防治“时不我待”

ISSN 1671-542X



邮发代号: 2-18  
国内刊号: CN11-3447/D  
国际刊号: ISSN1671-542X





①	
②	③
④	

① 8月24日，十二届全国人大常委会第十六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/刘卫兵

② 8月26日，十二届全国人大常委会第十六次会议举行分组审议，张德江委员长参加审议。摄影/谢环驰

③ 8月29日，十二届全国人大常委会第十六次会议在北京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水污染防治法实施情况的报告进行专题询问。张德江委员长参加审议和询问。国务院副总理汪洋和国务院有关部门负责人到会应询。摄影/刘卫兵

④ 8月29日，十二届全国人大常委会第十六次会议在北京人民大会堂闭幕。张德江委员长主持会议。摄影/刘卫兵

# 用历史的火炬照亮未来

有一种记忆,如同人类文明的火种,永远不能熄灭。

1945年9月2日,日本政府正式签署投降书,标志着中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争的最后胜利。为了纪念这一伟大胜利,2014年2月27日,十二届全国人大常委会第七次会议通过决定,以国家立法的形式正式确定每年9月3日为中国人民抗日战争胜利纪念日。

70多年前的刀光剑影、硝烟烽火,虽已沉入历史深处,但其正义战胜邪恶、文明战胜野蛮、光明战胜黑暗的历史法则愈加彰显。中国,以不畏强暴、绝不屈服的民族气节,担当起维护世界正义和人类尊严的重大责任,在历史的大浪淘沙中放射出愈加夺目的光辉。

她的坚守,捍卫了国家的主权与民族尊严,也有力支持了反法西斯联盟的最终胜利;她的信念,熔炼成中华民族最宝贵的精神财富,也照亮了战后世界和平发展的漫漫长路;她的贡献,改变了四万万同胞的命运,也对塑造和维护以联合国为核心的战后和平国际秩序,发挥了关键作用。

站在中国人民抗日战争胜利70周年的时间节点上,回望那段用鲜血和生命铸就的伟大历史,深深镌刻在我们民族记忆中的,既有家国破碎、同胞死难的伤痛,也有中华儿女英勇抗敌、浴血奋战的壮烈,更有气壮山河、光辉永在的伟大精神。

今天,当我们以国家的名义、以全体民众的名义纪念那段伟大的历史,不是为了延续仇恨,而是提醒国人要牢记历史、勿忘国耻、凝聚力量、奋力拼搏。同时,也以中国的记忆警醒世人,促使人类历史记忆时刻保持唤醒状态,避免出现哪怕是片刻的忘却与麻木,共同以史为鉴、开创未来,一起维护世界和平正义,促进共同发展和时代进步。

殷忧启圣,多难兴邦。纪念抗日战争胜利70周年,也应该触发我们对当代中国精神脉络的深层思考,对伟大的抗战精神的重新认识。习近平总书记指出:“在中国人民抗日战争的壮阔进程中,形成了伟大的抗战精神,中

国人民向世界展示了天下兴亡、匹夫有责的爱国情怀,视死如归、宁死不屈的民族气节,不畏强暴、血战到底的英雄气概,百折不挠、坚忍不拔的必胜信念。”伟大的抗战精神,是中华民族长期处于沉睡中的刚健精神基因被激活唤醒的标志,它以强大力量荡涤了近代以来的精神积弊,使中华民族从精神上实现了凤凰涅槃、浴火重生。抗战精神升华了以爱国主义为核心的伟大民族精神,彰显了我们党作为全民族抗战中流砥柱的伟大作用,强化了中华儿女浴血奋战捍卫祖国的英雄基因,催生了全民族团结抗战和协力奋斗的历史合力。

伟大的时代需要伟大的精神,伟大的精神成就伟大的时代。70年前,正是依靠伟大的抗战精神,我们才取得了抗日战争的最终胜利,完成了救民族于危亡的历史任务,谱写了一首感天动地的反抗外来侵略的壮丽史诗,实现了中华民族由衰败走向振兴的历史转折。历经岁月的冲刷,抗战精神不仅没有褪色,反而更加光彩夺目。虽然战声远去,硝烟散尽,但我们还将面临着具有许多新的

历史特点的伟大斗争。只有传承和弘扬抗战精神,才能汇聚起战胜一切艰难困苦的强大力量。

欲知大道,必先为史。历史是一个民族的灵魂,也蕴藏着走向未来的答案。回顾历史的时刻,也是展望未来的时刻。在国家、民族命运的转折点上,我们每每会从回望历史中获取力量。只有高擎历史的火炬,才能照亮未来。20多年的苦难与辉煌,都已深深镌刻在中华民族的历史记忆中。今天,我们纪念这场伟大的胜利,不仅要铭记它的悲壮惨烈与各族人民的共同抗争,更要从中汲取智慧、凝聚人心、获得开创未来的现实力量,承担起民族复兴的伟大使命。这才是我们祭奠亡灵、告慰先烈、向历史表达崇高敬意的最好方式!

汪海民



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 17 期  
9 月 1 日出版  
总第 389 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 用历史的火炬照亮未来

## 特 稿

04 张德江委员长在十二届全国人大常委会第十六次会议闭幕会上的讲话

## 本期策划

10 中国经济如何爬坡?  
13 确保经济稳中有进 : 听委员怎么说  
16 24 份报告 “支招” “十三五” 规划编制  
17 预算监督 “年中进行时”  
20 地方政府债务 : 不能 “任性” 了

## 报 道

立法经纬 21 “刑九” 出台 : 关注你的关注  
24 让蓝天白云常在  
——全国人大常委会高票通过大气污染防治法修订案  
26 修法促科技与经济紧密结合  
28 地方组织法、选举法、代表法部分修改  
29 商业银行法修正 : “存贷比” 变身监测指标  
监督纵横 31 夯实水污染防治法治根基  
33 水污染防治 “时不我待”  
——全国人大常委会专题询问水污染防治法实施情况侧记

## 专 题

37 跟踪督查 : 人大监督又一创新之举  
38 走城进乡问实情  
——全国人大财经委跟踪督查见闻  
40 一抓到底才能更见实效  
——访全国人大财经委副主任委员乌日图  
42 往事回放 : 全国人大持续监督社保体系建设





8月29日,十二届全国人大常委会第十六次会议在北京闭幕,张德江委员长主持会议并讲话。摄影/杜洋

## | 言 论 |

专 论 45 话说新形势下的文化立法

## | 地 方 |

安 徽 47 合肥人大以制度建设引领工作创新  
广 东 49 “参与式阳光预审”:罗湖创新人大预算监督  
江 苏 51 “老课题”如何作出新文章

## | 泛 读 |

史 话 53 抗日民主政权:中国共产党政权建设史上的“伟大创造”(下)  
看 世 界 54 印度尼西亚的立法机构及其运作特点

## | 资 讯 |

06 要闻 06 看点  
08 审议同期声  
09 热词 09 数字

封面图片说明:8月29日,十二届全国人大常委会第十六次会议在北京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水污染防治法实施情况的报告进行专题询问。张德江委员长参加审议和询问。国务院副总理汪洋和国务院有关部门负责人到会应询。摄影/马增科

# 张德江委员长在十二届全国人大常委会第十六次会议闭幕会上的讲话

各位委员、各位同志：

本次常委会会议的议程很多、内容重要，在大家的共同努力下，会议顺利完成了各项预定任务。共审议9件法律草案，通过其中的5件，涉及7部法律的修改；审议通过1个有关法律问题的决定和1个决议；听取审议国务院3个报告和常委会1个执法检查报告，听取1个专题调研报告；批准4件国际条约；还决定了人事任免等其他事项。

刑法修正案（九）经过常委会三次审议，在本次会议上表决通过。这次修改刑法，贯彻落实党的十八届三中、四中全会精神和中央深化司法体制改革的任务要求，坚持宽严相济的刑事政策，认真总结实践经验，根据出现的一些新情况、新问题，对我国刑法作了较大幅度的完善、补充、调整。取消了9个较少适用的死刑罪名，加大了对恐怖主义、极端主义犯罪和网络犯罪的惩治力度，完善了惩治贪污受贿犯罪法律制度，加强了对妇女、儿童、老年人等人身权利的刑法保护，取消嫖宿幼女罪，还将扰乱法庭秩序、暴力袭警、虚假诉讼、泄露不应公开的诉讼信息等行为明确规定为犯罪。在审议过程中，常委会坚持问题导向，广泛听取意见，深入研究论证，积极回应人大代表和社会各方面的关切，多次修改完善修正案草案。经过这次修改，我国的刑事法律制度更加完善，有利于适应新形势新要求，更好发挥刑法在惩罚犯罪、保护人民、维护社会稳定、保障国家安全方面的重要作用。有关方面要严格准确把握和适用刑法修正案（九）相关规定，加强宣传引导，确保法律正确有效实施。

全国人大常委会高度重视大气污染防治工作，把加强监督与完善法律紧密结合起来，在开展执法检查、听取整改情况反馈报告的同时，及时推进大气污染防治法修改完善工作，经过三次审议、两次向社会公开草案征求意见，对大气污染防治法作出了全面修订。这次修订，针对大气污染防治中的共性问题 and 突出问题，从强化政府、企业、社会防治责任，完善大气污染防治标准、污染排放总量控制和排污许可制度，加大燃煤、工业、机动车船、扬尘、农业等领域污染防治力度，健全重点区域联防联控、重污染天气应对机制等方面，对法律作了全面的修改完善，条文由原来的66条增加到129条，法律的针对性、可操作性和可执行性明显增强。这部法律的修订和实施，对于加强大气污染防治工作，改善空气质量，保障公众健康，推进生态文明建设，将发挥强有力的引领、推动、规范和保障作用。

科技创新是提高社会生产力和综合国力的战略支撑。贯彻

落实党中央关于加快实施创新驱动发展战略、促进科技成果转化资本产业化的要求，常委会对促进科技成果转化法作出重要修改。主要是强化了企业在科技成果转化中的主体作用，完善了科技成果转化应用和收益分配制度，提高了对科技人员的奖励和报酬标准，加强了科技成果信息发布和转化服务。促进科技成果转化和应用，关键是要充分调动和保护企业、科研机构 and 科研人员的积极性。希望有关方面以这次修改完善法律为契机，加大实施工作力度，把我国科技成果转化和应用提高到一个新水平。

特赦是国家依法对特定罪犯免除或者减轻刑罚的制度，也是一项国际通行的人道主义制度。新中国成立以来，国家先后实行过7次特赦。现行宪法规定，全国人大常委会决定特赦，国家主席根据全国人大常委会决定发布特赦令。为纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利70周年，贯彻中央决策部署，根据宪法有关规定，本次会议审议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于特赦部分服刑罪犯的决定》，依法特赦参加过中国人民抗日战争、中国人民解放战争等4类部分服刑罪犯。这是新中国成立以来第八次、也是最近40年来第一次实行特赦，是实施宪法规定的特赦制度、体现依法治国理念和人道主义精神的创新实践，具有重大政治意义和法治意义。

今年6月，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。为贯彻落实中央关于加强县乡人大工作和建设的部署，常委会及时启动地方组织法、选举法、代表法修改工作，并在本次会议上审议通过了修改3部法律的决定。这次修改的内容比较集中，重点是对县乡人大组织制度和工作制度、代表选举和代表工作等方面的相关规定作出修改，确保加强县乡人大工作和建设的重要举措于法有据、顺利实施。包括：增加县级人大常委会组成人员名额，规定县级人大可以设立专门委员会，明确市辖区、不设区的市的人大常委会可以在街道设立工作机构，明确乡镇人大主席团在闭会期间的工作职责，完善代表资格审查工作机制，健全代表工作相关制度等。各级人大及其常委会要认真学习宣传、贯彻落实中央关于加强县乡人大工作和建设的部署，认真贯彻执行修改后的地方组织法、选举法、代表法，结合本地实际，大力加强基层人大工作和建设，推动人大制度和人大工作与时俱进、完善发展。

本次会议还通过了关于修改商业银行法的决定；审议了国



家勋章和国家荣誉称号法草案、反家庭暴力法草案、资产评估法草案和教育法律一揽子修正案草案等,其中有的法律草案,社会关注度较高。本次会议期间,常委会组成人员和列席会议的同志对有关法律草案提出了许多好的意见和建议,请法律委员会会同有关方面认真研究,结合研究各方面提出的意见和建议,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。

加强地方政府债务管理,是深化财税体制改革的重要内容。今年1月1日起施行的新修改的预算法,将地方政府债务纳入预算管理,规定省、自治区、直辖市举借债务的规模由国务院报全国人大或全国人大常委会批准。本次会议审议了《国务院关于提请审议批准2015年地方政府债务限额的议案》,通过了关于批准国务院议案的决议,同意财政经济委员会在议案审查报告中提出的建议。常委会组成人员在审议中提出,地方政府债务纳入预算管理后,国务院和地方各级政府要认真贯彻实施预算法的规定,对地方政府债务依法实行严格规范的管理,建立健全向人大报告地方政府债务制度,完善地方政府债务考核评价、风险评估和预警机制,健全违规举借债务责任追究制度,切实解决债务使用、偿还、管理等方面存在的突出问题,高度重视、切实防范和化解财政金融风险。全国人大常委会和地方各级人大常委会要依法加强对地方政府债务的审查监督。

本次会议听取审议了国务院关于今年以来国民经济和社会发展规划执行情况的报告和预算执行情况的报告。常委会组成人员普遍认为,在以习近平同志为总书记的党中央坚强领导下,国务院和地方各级政府坚持稳中求进工作总基调,加强和创新宏观调控,全面深化改革,积极应对各种风险和挑战,我国经济社会发展取得了来之不易的成绩。大家提出,各地区各部门要切实把思想和行动统一到中央精神上来,主动适应经济发展新常态;面对错综复杂的国际国内环境,着力解决好经济形势怎么看和经济工作怎么干的问题;坚持以提高经济发展质量和效益为中心,坚持宏观政策要稳、微观政策要活、社会政策要托底的总体思路,保持宏观政策连续性和稳定性;高度重视应对经济下行压力,高度重视防范和化解系统性风险,保持稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险综合平衡;牢固树立安全发展理念,坚持人民利益至上,坚决落实安全生产责任制,切实保障人民群众生命财产安全,促进经济持续健康发展和社会大局稳定。

会议听取审议了国务院关于稳定和完善的农村土地承包关系的报告。常委会组成人员普遍认为,近年来,国务院及其有关部门认真贯彻党的农村工作方针政策和农村土地承包法律法规,扎实开展延包后续完善、土地确权登记颁证等工作,充实土地承包经营权权能,有序推进土地经营权流转,农村土地承包关系总体稳定,为我国农业持续发展和农村社会和谐稳定提供了重要保障。大家强调,各地区各部门要坚持农村土地集体所有权,依法维护农民土地承包经营权,加快构建新型农业

经营体系;认真做好农村土地承包经营权确权登记颁证,加强土地流转管理和服务,妥善解决承包土地纠纷;依法有序开展农村土地制度改革有关试点工作,推进农村土地承包法修改完善工作,确保稳定农村土地承包关系并保持长久不变。

水是生命之源。防治水污染、保护水资源、保障水生态安全,事关人民群众根本利益,事关经济社会持续健康发展。全国人大常委会把检查水污染防治法实施情况作为今年监督工作的重要内容,陈昌智、沈跃跃、艾力更·依明巴海等3位副委员长带队,赴内蒙古、黑龙江、安徽等6个省(区)进行执法检查,并委托其他各省(区、市)人大常委会开展自查。本次会议听取审议了水污染防治法执法检查报告,并结合审议进行了专题询问。常委会组成人员充分肯定执法检查组的工作,普遍赞成执法检查报告。大家积极评价国务院、地方政府及其有关部门所做的工作和取得的进展,同时指出,我国人均水资源占有量低于世界平均水平,而且水污染情况相当严重,水污染防治任务依然十分艰巨。有关方面要切实增强忧患意识,认真贯彻实施水污染防治法,进一步加大水污染防治工作力度,着力做好饮用水水源保护工作,健全源头防控机制,加强工业矿业、城镇生活、农业农村、船舶港口等重点领域水污染防治,依法落实企业治污主体责任和政府法定职责,支持人民群众和社会各方面共同参与,加快形成全社会节约水资源、保护水环境人人有责的良好氛围。

编制“十三五”规划是今年党和国家的一项重要工作。拟于今年10月召开的党的十八届五中全会,将研究关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议。依照我国宪法规定,国务院编制国民经济和社会发展规划,全国人大审查批准国民经济和社会发展规划。根据这一情况,全国人大常委会2015年工作要点提出了开展专题调研的任务。从今年3月至7月,常委会组织各专门委员会和有关工作委员会,围绕“十三五”规划纲要编制工作若干重要问题开展专题调研。本次会议听取了常委会办公厅关于专题调研工作情况的报告,同时印发了各专门委员会和有关工作委员会的调研报告。从调研情况看,各单位高度重视这项工作,认真制定调研方案,精心组织调研活动。严隽琪、王晨、沈跃跃、张平等副委员长参加了专题调研和相关活动并予以指导。这次调研,广泛听取各方面意见,了解掌握大量第一手材料,在深入分析研究问题的基础上形成了24份专题调研报告,提出了许多有价值的意见和建议,既为研究编制“十三五”规划纲要提供了重要参考,也为明年全国人大审查批准“十三五”规划纲要做了必要准备。

本次会议期间,常委会组成人员和列席会议的同志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。关于“十三五”规划的专题调研报告,也一并转请有关方面参阅。★

(2015年8月29日于北京)



## 习近平签署主席特赦令

### 对参加过抗日战争解放战争等四类服刑罪犯实行特赦

国家主席习近平8月29日签署主席特赦令,根据十二届全国人大常委会第十六次会议8月29日通过的全国人大常委会关于特赦部分服刑罪犯的决定,对参加过抗日战争、解放战争等四类服刑罪犯实行特赦。

根据主席特赦令,对依据2015年1月1日前人民法院作出的生效判决正在服刑,释放后不具有现实社会危险性的四类罪犯实行特赦:一是参加过中国人民抗日战争、中国人民解放战争的;二是中华人民共和国成立以后,参加过保卫国家主权、安全和领土完整对外作战的,但犯贪污受贿犯罪,故意杀人、强奸、抢劫、绑架、放火、爆炸、投放危险物质或者有组织的暴力性犯罪,黑社会性质的组织犯罪,危害国家安全犯罪,恐怖活动犯罪的,有组织犯罪的主犯以及累犯除外;三是年满七十五周岁、身体严重残疾且生活不能自理的;四是犯罪的时候不满十八周岁,被判处三年以下有期徒刑或者剩余刑期在一年以下的,但犯故意杀人、强奸等严重暴力性犯罪,恐怖活动犯罪,贩卖毒品犯罪的除外。

主席特赦令指出,对2015年8月29日符合上述条件的服

刑罪犯,经人民法院依法作出裁定后,予以释放。

## 十二届全国人大常委会第十六次会议闭幕

十二届全国人大常委会第十六次会议8月29日下午在北京人民大会堂闭幕。会议表决通过了刑法修正案(九),新修订的大气污染防治法,全国人大常委会关于修改促进科技成果转化法的决定,全国人大常委会关于修改地方组织法、选举法、代表法的决定,全国人大常委会关于修改商业银行法的决定。国家主席习近平分别签署第30、31、32、33、34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159人出席会议,出席人数符合法定人数。

会议表决通过了全国人大常委会关于特赦部分服刑罪犯的决定。

会议分别表决通过了全国人大常委会关于批准《2006年海事劳工公约》《中华人民共和国和大不列颠及北爱尔兰联合王国关于刑事司法协助的条约》《中华人民共和国和比利时王国关于刑事司法协助的条约》《设立东盟与中日韩宏观经济研究办公室协议》的决定。



《甘肃省社会救助条例》将于10月1日起施行。条例规定,救助管理机构按照国家和本省的有关规定,对生活无着的流浪、乞讨人员提供临时食宿、急病救治、协助返回等社会救助。社会救助资金实行专项管理、分账核算、专款专用,任何单位和个人不得挤占、挪用。采取虚报、隐瞒、伪造等手段,骗取社会救助资金、物资或者服务的,由有关部门决定停止社会救助,责令退回非法获取的救助资金、物资,可以处非法获取的救助款额或者物资价值一倍以上三倍以下的罚款。

为加大建议督办力度,去年湖南省人大常委会在全国省级人大中率先开展代表建议办理工作评议。今年,湖南省人大常委会选取了8个建议承办数量较多、人大代表和人民群众比较关注的单位,集中接受省人大代表评议。代表们对评议单位办理建议工作取得成绩予以充分肯定,同时也客观地指出了问题。如建议解决率不高,有的建议答复空话套话多,具体落实举措少;有的承办单位不注重建议办理的后续工作,致使一些已承诺予以解决的问题,一拖再拖迟迟没有解决;有的单位在办理建议过程中与代表“面对面”沟通率不够,影响了问题

的解决。评议会上,省人大常委会要求,各被评议单位要紧紧抓住解决实际问题这个关键环节,切实做好代表所提问题的整改工作,并分别明确责任领导、责任处室、具体责任人和整改期限。

近日,重庆市人大常委会举行座谈会,研究备案审查工作,并宣布市人大常委会备案审查工作委员会正式开始运行办公。据了解,根据市编委关于调整市人大机关机构设置的批复和市人大常委会党组关于调整市人大机关机构设置的 通知,备案审查工委作为市人大常委会的工作机构而设立,基本职责是“主要负责市政府、市高法院、市检察院和区县(自治县)人大常委会报送的规范性文件的备案审查等工作”。

宁波市十四届人大常委会第二十三次会议表决通过《市人大常委会法规草案重要条款单独表决办法》。法规草案重要条款主要指法规草案整体或者重要章节中起核心性、支架性作用,且意见分歧较大的个别条款。办法规定,法规草案交付



会议表决通过了全国人大常委会关于批准《国务院关于提请审议批准2015年地方政府债务限额的议案》的决议。

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。

会议经表决任命田修思为全国人大外事委员会副主任委员,经表决免去奚晓明最高人民法院副院长、审判委员会委员、审判员职务。

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。

国务委员、中央军委委员常万全,最高人民法院院长周强,最高人民检察院负责人,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十八讲专题讲座,题目是《方兴未艾的中国公益慈善:发展、改革与趋势》,主讲人是清华大学公益慈善研究院院长王名。张德江委员长

主持专题讲座。

### 张德江会见多哥国民议会议长德拉马尼

中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江8月25日在人民大会堂会见了多哥国民议会议长德拉马尼。

张德江说,中国和多哥建交43年来,两国关系发展顺利,各领域合作很有成效。在习近平主席提出的“真、实、亲、诚”四字方针指引下,中非合作不断迈上新台阶。双方应抓住中非整体合作带来的良好机遇,进一步拓展合作领域、提升合作水平。中国全国人大愿同多哥国民议会加强交往,增进了解,深化友谊,巩固互信,共同为两国务实合作创造更好的法律环境,夯实两国友好的社会和民意基础,推动两国关系不断向前发展。

德拉马尼说,多哥人民与非洲各国人民一样,广泛受惠于与中国的互利合作,衷心感谢中方的无私帮助。多哥议会希望与中国全国人大建立更紧密的合作关系,学习借鉴中方经验。

王晨、王家瑞参加了会见。

常务委员会会议表决前,常务委员会主任会议根据常务委员会会议审议的情况,可以决定将重要条款提请常务委员会会议单独表决。常务委员会会议表决通过重要条款后,再对法规草案进行表决。常务委员会表决未通过重要条款的,经由常务委员会主任会议决定,可以删去该条款后对法规草案继续进行表决,或者暂不交付表决,交市人民代表大会法制委员会进一步审议。

四川省广安市四届人大常委会第二十七次会议近日听取特定问题调查委员会关于渠江广安段流域水污染治理与饮用水水源保护问题调查报告,并提出整治意见。此次广安市人大常委会的特定问题调查严格按照监督法的相关规定进行,由主任会议书面向本级人大常委会提议组织特定问题调查委员会,列入常委会会议议程审议,通过表决作出决定;特定问题调查委员会由常委会组成人员和本级人大代表共26人组成。为给特定问题调查工作提供保障和技术支撑,还特地组建了综合协调组,吸纳相关部门负责人、邀请相关专家协助调查工作。根据调查报告,广安市四届人大常委会第二十七次会议作

出决议,同意批准该报告,转市政府研究处理。广安市政府将分别于今年12月1日前、明年6月1日前报告研究处理情况。广安市人大常委会将跟踪监督,适时听取市政府执行决议情况的专项工作报告。

湖北省第十二届人大常委会第十六次会议审议批准了《恩施土家族苗族自治州预防重点项目领域职务犯罪工作条例》。该条例于2012年7月24日列入恩施州七届人大常委会立法规划。州检察院作为条例起草责任单位,专门成立立法起草工作领导小组及工作专班,在广泛深入调研基础上形成了条例初稿。后多次邀请专家学者、州直相关部门负责人座谈征求意见,经反复论证和修改后提交州人大常委会。2014年9月28日,州七届人大常委会第十八次会议审议了《恩施土家族苗族自治州预防重点项目领域职务犯罪工作条例(草案)》,2015年1月23日州第七届人民代表大会第五次会议审议通过《条例(草案)》。该条例在全国尚属首创,不仅是以预防职务犯罪的法治实践体现和促进依法治国的需要,还是推进恩施州生态文明、建设美丽恩施的重要助力。



财政政策要引导社会资金在投资方面的投入,是非常正确的,但是最主要的是我们要落实产权保护,遵守契约精神。现在社会资金不愿意进来,实际上是因为我们过去一段时间政府契约精神不强。因此,在财税政策方面,公平税负,认真保护产权,是引导社会资金的最好办法。

吴晓灵



我们必须保证百姓饮用水的安全,这是最起码的底线。到目前为止,现行水污染防治法中只对饮用水水源地的保护有专门的制度规范,但对于饮用水“从源头到龙头”的安全保障全过程缺乏系统制度的规范,建议在水污染防治法修改当中要更加重视饮用水源地的保护,也要把饮用水安全的全过程纳入法律保护的范畴。

王庆喜



我国的水污染实际上是一个流域性问题。流域性问题最难的就是解决跨界、跨行政区的冲突,在空间上涉及上下游、左右岸、地表和地下水,在属性上涉及水资源、水污染、水灾害、水能航运、水的生态服务功能等,多种功能必须要协调,特别是在流域层面,需要建立流域的制度安排。

王毅



随着人们手上的钱越来越多,对养老、健康、文化消费需求也在持续高涨,但为什么老百姓不消费?这要检讨我

们的现行政策,检讨现在的发展思路,因为只将消费作为拉动经济的手段,是为了增长而讲消费,出发点不是培养长期的、稳定的需求与消费市场,不见得就能真增长。如果这种局面持续下去,只把消费简单等同于拉动增长的工具和手段,那么养老、健康、文化消费是上不来的,这不仅使经济增长丧失了长远的、巨大的支柱产业,而且不利于改善民生。

郑功成



现在经济下行压力还是比较大的,从稳定市场主体的信心角度,应该增加政策的可预期性。比如,美联储在要不要加息的问题上,讨论了很久,虽然一直没有出台,但是它给市场很明确的政策信号和预期,可以提前做好准备工作。但是我们的一些政策有时出台比较急,赶在周末、晚上。我认为,我们应该进一步增加政策的可预期性,政策出台前一定要给市场一个适应的准备过程。

吕薇



现在民办教育形式多样,而且参差不齐,民办学校不管办得好不好都没有退出机制,除非自己解散,建议对民办教育的退出机制作出规定,从法律上界定什么样的情形民办学校应该退出教育体系。

黄润秋



学校不管是公办的也好,民办的也好,职业的也好,自成体系,独立运行,缺乏一种科学有效的机制,应该在法律上有一定的规范,提倡校际联合、校企联合等,只要专业有相通的地方都可以联合办学、开放办学,让我们国家现有的教育资源最大限度发挥作用,不求所有,但求所用,使整个教育资源效益发挥最大化,以不断地提高教育质量。

王喜斌

本栏目内容摘自十二届全国人大常委会第十六次会议审议发言



## 抗战阅兵

每年的9月3日,被确定为中国人民抗日战争胜利纪念日。在今年的这个日子,我国将在北京天安门广场举行中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利70周年阅兵纪念活动。届时,将会有多个国家、地区的领导人和嘉宾出席阅兵式,因而倍受国际社会高度关注。70年前,中国人民经过八年艰苦卓绝的抗战,取得了抗日战争的伟大胜利,为世界反法西斯战争的胜利做出了巨大贡献。和平来之不易,我国举行阅兵纪念活动,目的在于铭记历史,缅怀先烈,同时表明走和平发展道路和维护世界和平的坚定立场。

## 特赦令

8月29日,国家主席习近平签署主席特赦令,根据十二届全国人大常委会第十六次会议通过的全国人大常委会关于特赦部分服刑罪犯的决定,对参加过抗日战争、解放战争等四类服刑罪犯实行特赦。全国人大常委会法工委副主任郎胜表示,这次在举国纪念抗日战争和世界反法西斯战争胜利70周年的历史时刻特赦部分罪犯,体现了我们制度的优越、制度的自信、制度的感召,有利于化解一切消极因素,调动积极因素,构建社会的和谐和祥和,彰显德政的感召力。

## 国家勋章和国家荣誉

8月26日,十二届全国人大常委会第十六次会议对国家勋章和国家荣誉称号法草案进行了初审。国家荣誉至高无上。社会上各方面给予了积极评价,当下社会文化和价值日趋多元,一些人越来越世俗化、功利化,忽略了个体生命对灵魂和精神的追求。立法建立国家荣誉制度,让荣誉成为高尚者的通行证,既可净化和升华社会核心价值观,引领社会风尚,也可以凝聚国家认同,增强向心力,可谓正逢其时。

## 反家暴立法

在社会各方的努力下,反家庭暴力法草案于8月27日提交十二届全国人大常委会第十六次会议审议。当前,家庭暴力仍然是十分突出的社会问题,极大危害社会治安、家庭稳定以及妇女儿童的身心健康。据全国妇联的一项抽样调查结果显示,全国2.7亿个家庭中,遭受过家庭暴力的妇女高达30%;每年约40万个解体的家庭中,25%缘于家庭暴力。审议中,全国人大常委会组成人员及列席会议的全国人大代表普遍认为,反家庭暴力法的立法很有必要,必须依法预防和制止家庭暴力,保护家庭成员的合法权益。对反家暴进行立法,这是尊重和保障人权的体现,也凸显了我国社会文明的进步。

## 房地产税法

这一次,房地产税法真的要来了。近期,十二届全国人大常委会对外公布立法规划,房地产税法赫然在列。由于房地产税关系到千家万户的利益,因而备受关注。大家一方面担心征税过高,另一方面也忧虑房价因此而大跌。专家认为,开征房地产税是深化财税体制改革的重要一步,但立法后并不意味着马上就会开征,更不会立即影响楼市和房价。事实上,房地产税在上海和重庆的试点经验表明,其对房价的影响微乎其微,征税幅度也合理考虑了群众的基本住房需求。

## 49个

中国邀请与中国人民抗日战争和世界反法西斯战争有关的国家和国际友人来华,和中国人民一起隆重举办“9·3”纪念活动。截至目前,49个国家已确认将应邀出席纪念活动,其中有30位国家元首、政府首脑等外国领导人,19位政府高级别代表,还有10位国际和地区组织负责人。

## 0.25个百分点

中国人民银行决定,自2015年8月26日起下调金融机构人民币贷款和存款基准利率0.25个百分点,9月6日起金融机构人民币存款准备金率下调0.5个百分点。

## 52条

8月29日,全国人大常委会会议表决通过刑法修正案(九)。刑法修正案(九)对绑架犯罪、组织考试作弊犯罪、虐待被监护和看护人犯罪等均进行适度修改,最终形成52个有针对性和可操作性条款,包括取消9个死刑罪名等措施。

## 165个

针对近期少数网民围绕股市波动、天津港火灾爆炸事故、抗战胜利70周年纪念活动等事件和活动,在互联网和微博、微信大肆编造传播谣言的情况,公安部部署各地公安机关开展专项打击整治行动。截至目前,依法查处编造传播谣言的违法犯罪人员197人,责成相关网站关停网络账号165个。

## 50万

8月29日,全国人大常委会表决通过新修订的大气污染防治法,该法取消对造成大气污染事故企业事业单位罚款“最高不超过50万元”的封顶限额,同时增加按倍数计罚的规定。

# 中国经济如何爬坡？

文 / 本刊记者 王博勋



“一带一路”战略不仅为中国发展开拓更大的空间，也让中国红利更好地造福世界。2015年2月25日，装载集装箱的首班中亚班列从中哈（连云港）物流基地出发，连云港至阿拉木图定期货运铁路线正式开通。摄影 / 王健民

在过去的半年中，中国经济经受了来自国内外经济下行的压力，仍然取得了上半年国内生产总值同比增长7%的成绩。从调整产业结构到挖掘经济发展新动力，再到不断深化改革促发展，中国经济以坚定而稳固的步伐在发展的道路上积极前进着。面对未来更加严峻的经济发展形势，中国应如何抓住机遇，迎接挑战，在爬坡过坎中适应经济发展新常态，确保中央重大决策部署贯彻落实，并顺利完成全年经济社会发展预期目标，实现经济持续健康发展和社会大局稳定？在十二届全国人大常委会第十六次会议上，扩大内需、释放消费活力，加大改革力度、进一步支持实体经济，推动经济增长新动力的形成与发展这三个问题，作为中国经济日后稳定、可持续发展的重要突破口，备受常

委会组成人员关注。

## 扩大内需，释放消费活力

人口众多、市场庞大是我国的国情。在这样的国情条件下，扩大内需是经济持续发展的不竭动力，是加快经济结构调整、推动国内经济进一步稳定增长的关键要素。正是认识到扩大内需对经济发展的重要作用，本次常委会会议上，国家发改委主任徐绍史在其所作的《国务院关于今年以来国民经济和社会发展规划执行情况的报告》中首先说明了过去半年我国在提高有效需求方面的成效，全国人大常委会组成人员也在分组审议会议上就高效扩大内需、进一步释放消费活力等问题积极发表了自己的意见。

徐绍史介绍，上半年，我国在提高

有效需求方面取得了良好成效：居民收入增长保持“双快”，消费能力得以提升；信息、绿色、住房、旅游休闲、文化教育、养老健康六大领域消费工程加快发展，收入有所提升；信用消费等消费软环境得以改善。总的说来，前7个月社会消费品零售总额增长10.4%，上半年最终消费对经济增长的贡献率达到60%，同比提高5.7个百分点。此外，徐绍史还在报告中说明了在下半年的经济工作中，将会通过补短板、惠民生、增后劲，把促投资和扩消费更加有机结合起来，形成稳增长的强大动力；同时，突出重点促进有效投资，扎实推进7大投资工程包建设，加快推开4大新的工程包等方式实现国内有效需求的扩大。

在分组审议的过程中，委员们在充



分肯定上半年经济工作的前提下,围绕市场消费热点、需求的有效挖掘与实现、有关行业的政策扶持等角度各抒己见,为进一步做好扩大内需、释放消费活力的相关工作提供了良好的思路和建议。

就市场消费热点而言,郑功成委员结合实例,分析认为百姓对养老、健康、文化消费的需求巨大,这些领域“是我们国家消费领域中最有潜力、最有发展空间的领域”。郑功成进一步提出,以上领域目前发展缓慢,并未真正满足百姓的实际需求,使得“巨大的消费能力并没有转化成现实消费”。针对以上现实困境,郑功成立足于供给端,从满足需求者真实意愿出发,建议通过完善相关制度建设、调整政策思路、改进具体政策措施等途径解决我国在养老、健康、文化消费领域需求与供给不平衡问题。此外,郑功成基于“经济发展的最终目的应当是为了让人民生活更加美好,经济发展要重视民生经济”的认识,认为对上述三个领域的推动发展会反过来持续改善民生,提升国民的获得感。

温孚江委员对消费热点的判断有着独到的看法。他提出除了高质量发展教育消费以外,还应当解放思想、放宽视野,充分发挥政府在寻找市场消费热点中的导向作用:“我们寻找市场消费热点,要先从财政的钱上考虑,先带头,老百姓才能跟着学。”以汽车消费为例,温孚江认为应通过立法等方式将政府财政消费的产品限定为国产汽车。这样一来,政府财政消费引领社会消费方向、促进相关实体经济的发展的同时,政府还通过实际行动带头将爱国精神落到实处。

吴晓灵委员充分分析了市场需求满足的重要性,认为中国生产的主要目标应当“放在满足老百姓的需求上,而不是满足GDP的增长上”,这样,中国经济才能获得更好的增长。要满足百姓需求,吴晓灵认为明确投资方向、提升投资水平与效果是关键。具体而言,地下管网设施、生态环境保护、公平教育、良好医疗服务都是很好的投资点。就投资政策

而言,吴晓灵认为提升国民对经济的信心是关键,有效投资需要“保持政策的定力,宏观政策要稳,微观政策要活,社会政策要托底”。在扶持低收入群体的同时,清除企业发展的“羁绊和压制”,以此实现中国经济的平稳发展。

通过“国内制造”拉动市场消费,并提升我国经济发展的内生动力是洪毅委员的关注重点。洪毅认为:“人民群众的消费能力是巨大的,我们不能说大宗商品的排浪式消费过去了,人民群众对物质增长的需求是逐步增长的,对老百姓日常消费品的把握要立足于国内制造。”列席会议的黑龙省人大常委会副主任盖如垠则提出:“城镇化仍然是我们国家的发展趋势,仍然是我们扩大内需的增长点”。盖如垠认为,加大基本建设的投入作为推动城镇化的重要环节,对于新兴产业的形成、消耗过剩产能都有着十分积极的作用。

### 加大改革力度, 进一步支持实体经济

作为国家经济实力和国际竞争力的根本体现,实体经济是发展的坚实基础,是我国进一步稳定经济增长的侧重点,是推动我国经济再创辉煌的关键动力,是改善民生的重要基础。实体经济与资本流动的良性循环不仅会推动经济的快速、高效发展,更能消除资产泡沫的扩大化,维护国民经济的稳定。

徐绍史在报告中从两个角度说明了过去半年中政府为加强实体经济所做出的努力:一是实施积极的财政政策和稳定的货币政策,具体表现在加快重点领域财政支出进度、加大减税降费力度、保持市场流动性总体充裕三个方面;二是加快破除体制机制障碍,推动重点领域改革,主要表现为通过简政放权、放管结合、优化服务等方式为企业等市场主体自由发展、迸发活力提供空间,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。在下半年经济工作计划中,徐绍史也将“深入推进重点领域和关键环节改革,以着

力破除体制机制障碍,加快营造公平透明的市场环境”等作为工作重点。

实体经济一直是我国经济工作的重点。近半年来,在经历了几番动荡后,股市再度成为热门话题,对于股市走势与实体经济关系的分析受到人们越来越多的关注。本次分组审议会议上,委员和代表们在充分肯定上半年经济改革取得的良好成果的基础上,着眼于实体经济与股市的关系,就如何进一步推动实体经济发展表达了自己的意见。

王尔乘委员认为:“目前股市这种剧烈的波动,更多地反映了实体经济方面存在的问题。”要维持经济的稳定性,应当继续加大对实体经济的支持。就政策的切入点而言,王尔乘提出“支持实体经济最根本的还是取决于创新的成效,取决于下一步调整结构的成效”。因此,应当在发展战略型新兴产业等方面加大支持实体经济的力度。另一方面,王尔乘认为,应当在充分认识到我国“经济体量大,惯性足”国情的前提下,做好政策效果显现需要过程的准备,在“观念上、具体的政策规定操作上适应这种经济新常态,保持定力”。

吴晓灵结合国内外经济状况和相关经验分析认为,“没有实体经济增长作为强势基础的股市繁荣,有一点风吹草动就会产生动荡。”但对于当前我国股市的波动,吴晓灵认为问题并不是我国实体经济出现变化,而是资本市场体制的不健全,这种不健全集中体现为我国金融制度的缺陷。因此,吴晓灵建议从放开大额存款市场、推动资本市场改革、加快证券法的修改、完善监管体制、稳定货币政策等角度加强金融制度建设,进而助力实体经济发展,维持金融市场稳定。吴晓灵特别强调,要推动资本市场改革,加快证券法的修改。认真吸取股市波动的教训,让证券法修改得更加科学是有益处的。在股市波动的时候,我们应尽早把一些规则定下来,比如股票发行注册制、建立多层次资本市场,更好保护投资者利益,更有力打击金融犯罪。现在查出的

金融犯罪以目前的证券法是难以重处的。因而,加快证券法的修订,严肃财经纪律、稳定市场预期非常重要。

在充分说明实体经济重要性的前提下,吕薇委员认为,面对当前我国金融、财政、货币等政策向实体经济传导不畅,进而导致实体经济发展受阻等问题,应当将“政策重点向实体经济倾斜”。并从细化落实政策内容、增加政策可预期性、增强政策协调性、完善政策传导机制等方面说明提升政策实施效果的具体措施,为实现实质、高效推动实体经济发展的目标提出建议。全国人大代表王学东从宏观政策协调性的角度,对货币政策与股市关联过度紧密提出疑问。王学东认为,应当做实货币政策的稳健性,以更好地为推动实体经济和整个经济基本面的健康、有序发展提供助力。

作为市场主体,企业是经济发展的关键所在。在当前严峻的经济形势下,如何减轻企业的财税负担,推动实体经济增长是辜胜阻委员关注的重点。辜胜阻认为应当通过调整财政收入存量、控制财政支出等方式,防止地方政府对企业收取过头税,以此减轻企业经营负担,缓解实体经济的下行压力。同样对企业发展环境予以重视的还有列席会议的全国人大农业与农村委员会副主任委员欧广源。欧广源首先充分肯定企业在经济发展过程中的决定性作用,并认为应当通过完善税费制度、推动资金向实体经济有效流动等方式,为企业经营发展和获得利润提供良好环境,实现“使企业动起来、活起来”的繁荣局面,进而拉动实体经济有效发展。

### 推动经济增长新动力的形成与发展

创新是民族进步的灵魂,是国家发展的动力源泉。我国目前正处于“三期”(增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期)叠加阶段,经济发展进入新常态,机遇与挑战并存。处在战略机遇期的中国需要在推进结构调整的同时,培育新的经济增长点,加快形成新的

增长动力。应运而生的创新驱动发展战略不仅有利于提升我国国际竞争力,更是转变经济发展方式的根本途径,为我国经济的健康、持续发展提供了新引擎和新带动点,为我国经济进一步发展带来无限生机与活力。

徐绍史介绍,过去的半年中,我国在加强创新驱动发展战略设计、建设和深入实施的基础上,深化体制机制改革,充分发挥市场对创新资源配置的导向作用,经济结构的调整和新增长动力的形成取得了一定成效:战略性新兴产业重点行业企业收入和利润保持较快增长,前7个月国内发明专利授权量同比增长56.7%;“互联网+”向更广领域拓展,现代信息技术与传统产业加快融合,为经济发展增添了新动能;“双创”扶持政策体系加快建立,通过创新体制机制、扩大创业投资、发展创业孵化服务等,努力打造经济增长新引擎。为进一步发挥新动能、新引擎的带动作用,徐绍史立足于加大财税金融支持和引导结构调整深化,从制度建设、促进科技成果转化、加大政策支持、推进重点行动等角度说明了下一步发展壮大经济新增长点的工作计划。

分组审议会议上,委员们对过去半年在经济新增长领域取得的成就表示了欣喜和肯定,并就如何从宏观和微观层面有针对性地深化创新驱动发展战略、提升政策的有效性广泛地表达了意见。

在宏观层面,前7个月全国新登记注册企业同比增长17.4%,注册资本增长41.6%。辜胜阻结合以上数据,分析认为目前大众创业、万众创新作为新生动力,很好地对冲了经济下行压力。相对于传统引擎改造、提升见效慢的弊端,辜胜阻认为“新的引擎起到了托底的作用”,并提出应当重点“培植新的增长点、培植新的引擎”,以实现经济的稳定增长。同时,盖如垠提出,应当充分看到目前“新兴产业的增长还不足以替代传统产业的下降”问题,并建议通过加大基本建设的投入解决“新兴产业和传统产业正在交替的过程中还不足以替代解决下行

压力的问题”。

黄华华委员从“坚持经济发展的质量和效益为中心”的角度出发,总结认为结构调整良好地区的新兴产业较多且传统产业转型升级效果显著,这些地区的财政增长速度往往偏高,进而得出“结构调整是关系到财政收入和企业效益最重要的问题”的结论。接着,黄华华从微观角度关注传统企业与信息化、高技术结合的巨大发展潜力,并建议通过加强结构调整激发经济发展新潜力。

创新主体对整个创新驱动发展战略的实施起着至关重要的作用。作为创新主体之一的企业,如何提升其创新能力、促进经济发展是委员和代表们的审议重点。欧广源认为创新能力是企业抗风险能力的重要决定因素。在这一认识的基础上,全国人大代表钱海鑫表示,除了发挥企业的创新主体作用外,还需要国家对特定行业如医疗、医药行业的科技创新予以支持,将“科技创新作为国家战略来思考”。

常委会组成人员还从不同角度,对完善创新驱动发展战略的相关政策提出了自己的建议。刘政奎委员从行政体制改革入手,认为应该通过“简化行政审批”提高工程项目确定、建设的效率,进而实现投融资机制的创新。吕薇则认为当前鼓励“双创”的关键是通过加强政策协调性“营造一个有利于创新创业的生态环境”,通过适当地允许企业实验、突破当前制度限制以“保护企业创新的积极性”,推动商业模式创新。

面对全球经济的严峻形势,中国找准目标、明确方向,着力做好各项基本工作,坚持全方位调整产业结构,积极适应经济新常态,稳中求进,取得了良好的成绩。在接下来的经济工作中,应更加注重宏观调控和微观政策的创新,转变思维方式,注重国家对经济的有效引导,充分发挥创新对经济发展的驱动作用,加强政策的稳定性和可预期性,提升全社会对经济发展的信心,提高市场积极性,抓住机遇,应对挑战,在爬坡过坎中实现中国经济转型升级。★



# 确保经济稳中有进：听委员怎么说

文 / 本刊记者 王萍



位于重庆市两江新区的重庆两路寸滩港集装箱码头。图 / 新华社

国家的经济发展与国计民生紧密相连，与老百姓的日常生活和幸福指数密切相关。8月27日下午，十二届全国人大常委会第十六次会议听取了国家发改委主任徐绍史所作的《国务院关于今年以来国民经济和社会发展规划执行情况的报告》，积极回应社会对中国经济形势的高频关切。

徐绍史介绍，今年以来，面对错综复杂的国内外环境，各地区、各部门坚持稳中求进工作总基调，统筹稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险，在区间调控基础上加大定向调控力度，加强多重目标、多种政策、多项改革的协调配合，积极应对多种风险挑战，经济运行缓中趋稳、稳中向好，结构调整积极推进，活力动力继续增强，经济发展稳中有进。

就在徐绍史作完报告之后，报告中的一些内容，比如“上半年经济发展稳

中有进，国内生产总值增长7%”“单位国内生产总值能耗同比下降5.9%”“居民消费价格同比上涨1.3%”“政府定价项目减少约60%”“近8万农民工子女在流入地参加高考”等，便已成为会场内外、线上线下热议的焦点。

8月28日上午，常委会会议分组审议了这一报告。全国人大常委会专门听取和审议国务院关于国民经济和社会发展规划执行情况的报告，在当前经济发展步入新常态、国内外环境错综复杂的背景下，正如一场人大监督工作的“及时雨”，将对人们认识和判断我国经济状况进行及时积极引导、凝聚共识，推动全社会主动适应经济发展新常态，确保中央重大决策部署贯彻落实。常委会组成人员认为，当前中国经济形势错综复杂，应增强底气。宏观调控要有定力有作为，改革攻坚要有担当有突破，经济社会发

展要稳中有进。全国人大常委会正紧盯这些关键点，切实发挥人大监督作用，督促各级政府部门履职尽责、狠抓落实，确保中央决策部署落地生根、取得实效。

在分组审议今年以来国民经济和社会发展规划执行情况的报告时，常委会组成人员对我国经济状况表示极大关注，他们提出的审议意见和建议精彩热烈、理性生动。比如吴晓灵委员指出“要把生产的主要目标放在满足国内百姓需求上”，辜胜阻委员建议“在财政收入吃紧时，更要严防对企业‘挖地三尺’收过头税”，刘政奎委员认为“要加大新农村建设力度，吸引更多年轻人留在农村、建设农村、发展农村，同时也有利于当前扩大投资、扩大内需”，温孚江委员强调“在政府的导向上，政府财政消费要带头，老百姓才能跟着学，要通过消费国产的产品来拉动中国民营企业的发展，大

力支持实体经济”等。据了解,常委会组成人员的审议意见将在会议结束后正式交给国务院,国务院将在研究处理后向全国人大常委会及时提供书面反馈处理情况。

### “光减少审批项目不是深化改革的全部,只是深化改革的一角”

各级政府近年来一直致力于转变政府职能,把实施行政审批改革作为突破口,效果越来越受到肯定。委员们对报告中谈到的推动简政放权改革方面取得的成绩充分肯定,对“进一步加大对实体经济支持力度”达成共识,并对如何避免简政放权改革中的一些“玩花样”做法提出深刻和犀利建议。

温孚江委员认为,从宏观上来讲,建议要进一步定位好政府与市场的关系。我国什么时候能够使企业家、科学家、教育家受到社会的普遍尊重?这是我们最应该尊重的三种人,当然还有我没想到其他方面。李克强总理说,要向改革要红利,我觉得这个红利还没有得到预想的那么多。我们减掉了那么多审批项目,但是光减少审批项目不是深化改革的全部,只是深化改革的一角。李总理讲的改革是我们最大的红利,现在释放得还不够,建议中央和各级政府要动点真手腕。

陈昌智副委员长指出,政府要不断提高驾驭市场经济的能力。能够用市场决定的,应该要让市场来决定,不能认为政府就比市场聪明,不能想市场按照我们的设计去进行,这实际上是尊重经济规律的问题。要转变我们的管理方式。

多位委员强调,简政放权改革,最终目的是为了办理效率、方便企业和民众,从而释放市场活力。简政放权,要让公共服务的“一线”工作人员“跑起来”,降低公众的办事成本,成本包括时间、金钱等各方面的。“简政”,不应等同于服务上做“减法”,恰恰相反,而是要在提供公共服务上做“加法”。“放权”,也不是把权力从“左手”转移到“右手”,

而是实实在在地让利于社会、让利于企业和公众。

### “国家要加快助推传统产业实现行业转型和产业升级”

“互联网+”给传统产业带来的冲击和机遇成为委员们关注和讨论的重点。赵德明委员对实体经济的可持续发展问题感触较深。他指出,就实体店而言,因为电子商务的迅猛发展,近年来陆续在城市中有一大批实体店关门走人,这是属于一种新兴产业发展之后对传统产业的毁灭性冲击。但是在淘汰一部分落后的、传统的产业实现行业转型和产业升级时,我们目前采取的措施还远远不够,旧的传统产业在衰落,新的升级版的东西还未形成。国家层面要推动以科技作为带动和支撑,加快助推传统产业实现行业转型和产业升级。

黄华华委员认为,传统企业、传统产业怎么样和信息化、高新技术结合起来,这里有很大的潜力,建议把力气要用在结构调整上。他强调,结构调整是关系到企业效益和国家财政收入最重要的问题,功夫要下在这里,现在的功夫还远远不够。

辜胜阻委员指出,既要看到当前经济面临前所未有下行压力,又要看到有新的力量在出现,要看到报告中讲到“新旧的力量交替”中的一些新的力量。比如大众创业、万众创新,前7个月全国登记企业同比增长17%,过去一年几乎是每天1万家企业诞生,365万家,而且注册资本增长41.6%,这是一种新生动力,这对经济下行是一种很好的对冲。还有一种新的力量就是“一带一路”,报告谈到“一带一路”沿线国家外贸已占到全国外贸28%,四分之一强,这也是一个很重要引擎来对冲经济下行的压力。像房地产、制造业、基础设施建设等传统力量现在面临严重下行压力,同时还有一些新的力量在出现。李克强总理在今年政府工作报告中讲到,要提升改造传统引擎,这不能放弃,房地产要去库存化但不能去房地产化,制造业也不能放弃,而是如何

改造提升。还要打造新的引擎,通过新引擎和提升改造传统引擎对经济发展起到托底作用。

多位委员在接受记者采访时强调,随着科技的发展,一些领域生产方式正在发生颠覆性的变革。提高生产效率,释放生产力,对整个社会的进步都是有益的。旧产业的消亡,伴随新产业的兴起;传统工作的消失,催生新兴岗位的诞生。这就如同实体店售货员减少了,快递员却遍及大街小巷。传统产业要积极学习和充分利用互联网,让传统产业插上互联网尽情飞翔的翅膀。

### “要把生产的主要目标放在满足国内百姓需求上”

吴晓灵委员说,我国经济是缓中趋稳,稳中向好。我们的经济结构出现了一些积极变化,经济增长出现了一些新的动力,尽管现在新的增长动力还不能替代传统的经济增长动力,而且经济向好的基础还不够牢固,但是如果我们能够保持定力,着力推进改革,就能够实现经济的优质增长和增加人民福祉的目标。

吴晓灵进一步从全局角度指出,中国是个13亿人口的大市场,世界500强都到中国来开辟市场,但是我们并没有把这个市场开发好。“中国只要自己眼睛向下,眼睛看着老百姓的需求,满足老百姓的需求,把中国生产的主要目标放在满足国内老百姓的需求上,而不是满足GDP的增长上,中国经济完全有可能获得更好的增长。”

吴晓灵说,要满足百姓需求,有很多投资方向。应该对中国经济有信心,最主要的是我们要保持政策的定力,宏观政策要稳,微观政策要活,社会政策要托底。

郑功成委员说,报告谈到国内经济发展问题时,第一点强调的是市场需求总体依然不振,其中谈到养老、健康、文化等服务消费还难以拉动整体消费更快增长,这个结论是客观的。为什么会是



当前这种现状? 郑功成说,一方面因为这类消费需要培养,急不得,另一方面更为重要的是,现行政策只将消费作为拉动经济的手段,是为了增长而讲消费,其出发点不是培养长期、稳定的需求与消费市场。如果这种局面持续下去,只把消费简单等同于拉动增长的工具和手段,那么养老、健康、文化消费是上不来,结果不仅会使经济增长丧失长远、巨大的支柱产业,而且不利于改善民生。

郑功成指出,养老、健康、文化领域将是支撑我国经济长期发展、有着巨大发展空间的领域。“为什么有需求、有消费能力,却没有转变为现实的消费,问题到底出在哪里?”他建议进行认真分析研究。

马馼委员强调,在拉动消费上要以诚信建设为基础。温孚江委员指出,政府要寻找市场消费热点,思想要更解放一点,比如教育消费等等。建议凡是用财政的钱买东西,国货能代替的,就要买国货。爱国不必挂在口头上,而是在实际行动上。在政府的导向上,政府财政消费要带头,老百姓才能跟着学,要通过消费国产的产品来拉动中国民营企业的发展,大力支持实体经济。如果我们总不用国产的产品,这些东西永远也不会赶上或超过国外的。

### “在财政收入吃紧时,更要严防对企业‘挖地三尺’收过头税”

审议中,不少委员注意到,在我国实体经济维持了7%增长的前提下,一般公共预算收入仅增长5.4%,其中税收收入仅增长4.5%,整体形势并不乐观。黄华华委员认为,企业效益不好是税收减少的重要原因,从数据来看,占据税收重头的增值税只增长2.5%,其中工业增值税零增长,这直接反映出企业的效益水平低下。黄华华进一步指出,效益为中心,关键是提高企业的效益。社会的细胞关键在企业,如何提高企业效益,为企业创造条件,是一个很重要的问题,要引起高度重视。

辜胜阻委员则指出,预算报告提及土地出让金今年已经下降了38.2%,下行厉害,这意味着过度依赖土地财政的问题已经显现。辜胜阻建议,在财政收入吃紧时,愈发需要严防挖地三尺收过头税,这样做对企业无疑是雪上加霜,将进一步影响税源。

列席会议的全国人大代表王学东持相似意见,他指出,过去当GDP的增长高于10%时,税收增长都在20%以上,现在GDP保持7%,但是税收已经落到了增长4.5%,这也是企业动力不足的表现。

陈昌智副委员长、刘政奎委员均指出,我国民间资本投资渠道太窄,投资障碍太多,投资风险太大,当前更重要的是要调动社会资本的积极性,要让民间资本积极主动地投入市场,将民间资本的巨大潜力发挥出来。这就需要在政策上给民间资本创造更多的有利条件,让民间资本有利可图。

吕薇委员则建议,从稳定市场主体信心的角度,要增加政策的可预期性。美联储在加息问题上一直明确讨论,从而给市场明确的政策信号和预期,可以提前做好准备工作。她认为,我们的一些政策有时出台比较急,赶在周末、晚上,未来应该进一步增加政策的可预期性,出台前一定要给市场适应准备的过程。

### “在西部地区特别是县乡村,要把投资同扶贫开发结合起来”

许多委员在审议时都谈到了当前经济发展中的区域协调协同发展问题,并将它和全面建成小康社会结合起来。

梁胜利委员指出,国家要继续采取差别化政策,推动区域经济社会协调发展。现在从宏观总体来看,拉动经济发展的三驾马车显得都有些疲软,但从国家现阶段来说还是要继续加大投资拉动力度。投资的领域,潜力在西部。投资西部的潜力在广大的农村,农村的潜力在基层、在县乡村的基础投资上。要把对基层基础的投资同推进城镇化结合起来,把县城和乡镇的城市功能建立起来,向小

城镇的城镇化上加大投入,这些既是民生需求,也是投资潜力。要把投资同扶贫开发结合起来,扶贫开发的重点就在基层基础的投资,特别是在乡村、城镇、村级道路、供水、农村的环保等方面有大量的工作。在投资中,要和到2020年全面建成小康社会的目标结合起来,加大对西部地区、少数民族地区乡镇基础设施的投入。

艾斯海提·克里木拜委员说,报告指出,今后区域协调发展中,西部地区将新开工一批交通、水利、环保等重点工程,这是对的,西部地区最需要的就是基础设施建设,改善生产生活环境。但西部地区还需很好重视解决几个问题。第一是扶贫问题,要采取特殊措施精准扶贫。第二是环境保护问题,西部地区本身就是环境脆弱地区,环境被破坏了,修复起来很难。不能简单认为把东部地区剩余产业拿到西部就可以了,西部地区虽然欠发达,但是发展起点应该高,科技含量应该高,要发展新型产业,绿色产业。第三是看病难、看病贵问题。在区域协调发展中,要充分考虑和群众有关的重点问题。

刘政奎委员认为,要加大新农村建设力度,重点是改善农村的生活条件,包括做好村镇规划,推进农村基础设施建设,改善农村居住条件等。全面建设小康社会现在的短板在农村,城乡差距正呈拉大的趋势,我们现在把发展的重点都放在城市,城市越扩越大,也越来越现代化,而农村往往成为被遗忘的角落。虽然现在有宜居乡村建设工程,但解决不了根本问题,农村生活条件依然落后,以致大量的青壮年人口走向城市。所以要加大新农村建设力度,不仅可以改变农村的生活条件,缩小城乡差距,吸引更多年轻人留在农村、建设农村、发展农村,同时也有利于当前扩大投资、扩大内需。建设新农村的钱从哪里来?除了加大政府投资和吸收民间资本外,还应在农村的宅基地和集体土地政策上有所突破,让农民拥有的资产能够通过进入市场成为真正的财富。■

# 24 份报告“支招”“十三五”规划编制

文/本刊记者 王萍

十二届全国人大常委会第十六次会议8月27日听取了全国人大常委会副秘书长信春鹰作的《全国人大常委会办公厅关于“十三五”规划纲要编制工作若干重要问题专题调研工作情况的报告》。信春鹰说,至今年7月上旬,9个专门委员会、2个工作委员会经过认真调研,共形成并提交24份专题调研报告,涉及民族、养老、财政经济、教科文卫、外事、侨务、节能环保、“三农”、港澳事务等诸多领域。

信春鹰说,根据《全国人大常委会2015年工作要点》和《全国人大常委会2015年监督工作计划》的要求,全国人大常委会围绕“十三五”规划纲要编制工作的若干重要问题开展了专题调研。从3月中旬到7月下旬,常委会办公厅和有关专门委员会、工作委员会精心组织、周密安排、协调配合,圆满完成了调研任务,取得积极成果。

据介绍,24份专题调研报告,对相关领域的情况进行了梳理,为编制好“十三五”规划纲要提出了大量有价值的建议:

民族委员会对“民族地区发展问题”进行调研,建议“十三五”规划对解决民族地区的特殊困难和问题作出重点安排。

内务司法委员会对“我国养老服务发展状况”进行调研,建议把加快发展养老服务纳入“十三五”规划,作为全面建成小康社会的重要指标,建立长期照护社会保险制度,完善我国养老服务法律制度。

财政经济委员会对“国民收入分配”进行调研,建议在“十三五”规划中明确提出继续提高居民收入占国民收入的比重和劳动报酬在初次分配中的比重。对“完善市场决定价格机制”的调研建议,加快推进重点领域价格改革,完善

农产品价格调控机制,加强价格监督检查和反垄断执法,加快修订价格法。对“深化金融改革”的调研建议提高直接融资比重,放宽金融市场准入,确立金融综合经营模式,建立与之相适应的监管体制,完善利率汇率形成机制。

教育科学文化卫生委员会对“推进职业教育改革发展”的调研建议,进一步丰富和完善职业教育法关于发挥行业组织作用的相关内容。对“深化科技体制改革、加强技术创新能力建设”的调研建议,统筹推进科技体制改革和经济体制改革。对“文化事业和文化产业发展”的调研建议,推进文化立法,建立完善文化法律制度。对“加强基层医疗卫生机构能力建设”的调研建议,要建立和完善多渠道补偿机制,完善激励性收入分配机制,鼓励社会力量办医,依法推动基层医疗卫生机构的改革和发展。

外事委员会对“边界安全建设问题”进行调研,建议将国家边界安全建设纳入“十三五”规划,设立国家边界安全建设专项,未来五年年度建设和维护经费应逐年递增。

华侨委员会对“加快推进侨务法治建设、充分发挥侨务资源优势”开展调研,建议编制侨务工作发展纲要应当突出依法护侨的理念。

环境与资源保护委员会对“海洋生态环境保护”的调研建议,将依法保障实施海洋强国战略和加强海洋生态环境保护纳入“十三五”规划。对“煤炭清洁高效利用”的调研建议,“十三五”规划要从国家战略利益和能源安全考虑,明确提出“大力推进煤炭清洁高效利用”。对“节能环保科技及产业发展”的调研建议,应把大力发展

节能环保科技及产业发展作为一项重要战略任务。对“加强大气污染防治”的调研建议,继续健全重点区域大气污染防治联防联控制度,依法有序推动公众参与。对“饮用水水源地保护”的调研建议,将饮用水安全保障纳入“十三五”规划,进一步加强饮用水水源地保护工作。对“土壤污染防治”的调研建议,探索建立土壤污染责任追究制度,尽快启动全国土壤污染状况详查。对“节能减排”的调研建议,继续明确提出节能减排约束性指标,坚持把节能减排作为推进生态文明建设的重要抓手。对“生态补偿机制建设”的调研建议,加大生态补偿资金力度,强化生态补偿机制建设的基础性工作。对“可再生能源发展”的调研建议,加快解决可再生能源并网消纳问题,完善价格、补贴和税收政策。

农业与农村委员会对“农村扶贫开发”的调研建议,提高扶贫资金使用效益,加大贫困地区生态环境保护扶持力度,加快扶贫开发立法进程。对“加快推进现代农业建设、提升粮食生产能力”的调研建议,进一步加快涉农资金管理体制的改革,尽快出台粮食法,依法确保国家粮食安全。

常委会预算工作委员会对“财税体制改革”进行调研,建议进一步完善税收和非税收入制度,完善财政转移支付制度,加强地方政府性债务管理,建立全面规范、公开透明的预算制度。

港澳基本法委员会和部分法律委员会委员对“粤港澳合作问题”进行调研,建议在“十三五”规划中设“深化内地与港澳全方位合作”一节,加强内地与香港、澳门在经贸、教育、科技、民生、社会等领域全方位交流合作。☑



# 预算监督“年中进行时”

文 / 本刊记者 王萍

审查和监督政府预算决算,是人大履行监督权的重要体现。8月27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十六次会议作《国务院关于今年以来预算执行情况的报告》。楼继伟指出,今年以来,在复杂的国际国内环境下,各地区各部门高度重视应对经济下行压力,坚持稳中求进的工作总基调,统筹稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险,加强多重目标、多种政策、多项改革的协调配合,适时加大定向调控力度,经济运行处于合理区间。

“前七个月全国税收创五年来同期最低”,“今年地方政府置换债券额度增至3.2万亿元”,“上半年社保基金累计结余5万多亿元”,“对小微企业免征42项行政事业性收费”……预算执行情况报告中的这些内容为社会界高度关注。

自2015年1月1日起,新修改的预算法正式施行。因此,这也是新修改的预算法施行以来,全国人大常委会会议首次听取和审议预算执行情况报告。今年的财政收支预算执行情况如何,报告如何体现新修改的预算法中确立的全口径预算体系、建立预决算公开透明制度、健全地方政府债务管理制度、完善转移支付制度等内容,凸显全面规范、公开透明的预算制度改革方向?全国人大常委会组成人员在本次对预算报告的审查监督中,围绕这些内容展开了热烈审议。

**前七个月全国税收增长创五年来同期最低,预算执行进度加快**

“受经济增长放缓、物价水平回落等因素影响,财政收入形势较为严峻。”

楼继伟说,分税种看,税收收入增速回落,主体税种增长持续放缓。今年以来,税收收入78793亿元,增长4.5%,同比回落4.1个百分点,为2010年以来同期最低水平。国内增值税增长2.5%,其中工业增加值零增长;企业所得税增长6.9%;进口货物增值税消费税、关税分别下降14.7%和11.4%。

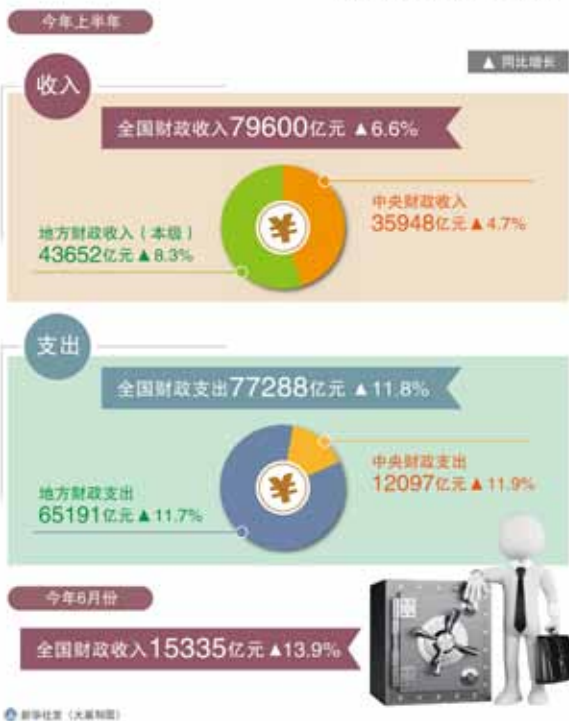
楼继伟表示,当前的预算执行中,中央和地方一般公共预算收入达到全年预算目标难度较大,收支矛盾较为突出。

楼继伟介绍,今年1月至7月,全国一般公共预算收入93849亿元,为预算的60.8%,增长7.5%,考虑11项原政府性基金转列一般公共预算因素后增长5.4%;全国一般公共预算支出90020亿元,完成预算的52.5%,增长12.1%。

楼继伟表示,在收入增速下滑情况下,财政部门努力盘活存量资金,加快预算执行进度,各项重点支出保障较好。中央本级支出14461亿元,增长16.3%,完成预算的57.8%,进度同比加快2.7个百分点;中央对地方转移支付预算下达48236亿元,完成预算的95%,进度同比加快5个百分点。地方一般公共预算支出75559亿元,增长11.4%,完成预算的

## 上半年全国财政收入增长6.6%

财政部7月15日发布的最新数据显示



51.8%,进度同比加快0.3个百分点。全国教育、社会保障和就业、医疗卫生与计划生育、节能环保、农林水支出分别增长16%、21.4%、19.2%、19.3%、15.4%。

数据显示,今年1月至7月,中央和地方收入低位增长,地方收入区域分化加剧。中央一般公共预算收入43008亿元,增长5.5%,同比回落0.5个百分点。地方本级收入50841亿元,增长5.3%,同比回落5.5个百分点。东部、中部、西部分别增长6.8%、3.4%和3.1%,同比分别回落4.5个、7.4个和6.5个百分点。31个省份中两位数增长的有6个,个位数增长的有18个,收入下降的有7个。

## 全国政府性基金收入下降29.9% 上半年社保基金累计结余5万多亿元

楼继伟介绍,1月至7月,全国政府性基金收入20396亿元,下降29.9%。其中:中央政府性基金收入2251亿元,增长5.5%;地方政府性基金本级收入18145亿元,下降32.7%,主要是国有土地使用权出让收入下降38.2%。全国政府性基金支出19557亿元,下降20.5%。

1月至7月,全国国有资本经营预算收入605亿元,全国国有资本经营预算支出351亿元。1月至6月,全国社会保险基金收入20886亿元,增长19.8%。全国社会保险基金支出17233亿元,增长17.4%。截至6月底,累计结余54875亿元。

## 中央基建投资下达进度同比加快 21个百分点,对小微企业免征42项行政事业性收费

楼继伟表示,按照全国人大预算决议要求,财政部门严格执行预算法,抓紧实施积极财政政策加力增效措施,深化财税体制改革,强化预算执行管理,促进经济社会持续健康发展。

在提高积极财政政策的针对性和有效性方面,一是增加合理有效投资。上半年中央基建投资下达进度同比加快21个百分点。在棚户区改造配套基础设施、城镇污水处理设施配套管网等重点领域,新增中央投资505亿元。二是促进扩大消费。建立新能源汽车全方位支持政策体系。调整了个人住房转让营业税政策。试点降低部分消费品的进口关税,调整海南离岛旅客免税购物政策。三是加大定向减税降费力度。扩大小微企业所得税政策优惠范围。取消、停征了12项中央级行政事业性收费,对小微企业免征了42项行政事业性收费和5项政府性基金。四是在公共服务领域推广政府和社会资本合作(PPP)模式。

## 财政收支平衡压力较大难题如何应对?

常委会组成人员在审议时认为,总

的看,今年以来预算执行情况较好,但财政收支平衡压力较大,是预算执行和财政运行中的突出问题。委员们从各自的关注点对此提出建议。

黄华华委员强调,今年上半年财政收入形势严峻,1月至7月,中央和地方收入低位增长,31个省份中两位数增长的有6个,个位数增长的有18个,收入下降的有7个。现在我所了解到的情况,凡是今年财政双位数增长的省市,都是结构调整搞得比较好的,新兴产业比较多的,传统产业转型升级比较好的;凡是财政收入负增长的,都是传统产业转型升级不太理想的,也就是结构调整搞得不理想的。因此,结构调整是关系到财政收入和企业效益最重要的问题,功夫要下在这里,现在的功夫远远不够。

黄华华指出,下一步财政工作要主动适应经济发展新常态,重点在支持实体经济健康发展、推动传统产业结构调整、转型升级上下功夫。

杜黎明委员认为,要完成全年收入目标,任务十分艰巨。从支出方面看,通过提前下达预算、盘活存量资金、加大执行力度等各项措施,效果已初步显现,支出进度明显好于往年,预算执行均衡性有较大提高,但后几个月的支出压力也不容忽视。建议在抓收支任务完成同时,更要高度关注收支的真实性,防止虚增收入和虚列支出,特别是对非税收入的真实性应该给予重点关注。

杜黎明对下一步加强财政管理和预算执行提出建议,强调要加强收支执行情况分析和收支真实性的监管,确保完成全年预算目标。

白志健委员关注中央对地方转移支付预算执行的效率问题。他指出,财政支出预算执行的难点不在于中央本级,也不在地方本级,而在于中央对地方的转移支付。报告显示,中央对地方转移支付预算下达48236亿元,完成预算的95%,进度同比加快5个百分点。但在中央转移支付下去的4.8万亿中,到底已经实际支出了多少?建议预算执行报告今后

能够增加一个附表,把中央对地方转移支付的实际执行情况清晰展示出来。

龙超云委员重点谈到财政资金的支出进度和使用绩效问题。龙超云指出,应加快财政支出进度。建议财政部和有关单位强化财政支付的进程管理,督促有关部门和地方政府及时按预算进度拨付资金。对今年1月至7月完成进度不理想的各项支出采取相应措施,督促有关部门加快进度,制定用款计划,让资金及时发挥效益。同时还要加强管理,提高财政资金使用绩效。建议财政部和有关部门逐步实行财政资金运行的全过程监控,切实提高财政资金使用的安全性和有效性。当前要整合有关专项资金,对结转、结余资金加强统筹,提高财政资金的使用效益。

多位委员对报告中强调的“硬化预算约束,坚持先有预算后有支出,未列入预算的不得支出,未经法定程序不得调整支出”等内容表示认可和赞赏。姚胜委员强调,要依法组织收入和严格支出管理。就是依照规定应该征收的,就理直气壮地征收,不该收的,坚决不收。支出方面要严格按照预算执行。同时,改革措施以及出台的政策执行不能放松。不能因为收入增长放缓就把有关改革的事项停滞下来,还要坚持改革、加大改革力度。另外,要有一个预案,报告讲今年完成收入任务难度比较大,一旦完成不了怎么办?一方面要有一个预案,同时这个预案要和人大及时沟通。

## 深入推进财税体制改革引热议

楼继伟说,当前我国经济运行呈现出缓中趋稳、稳中向好的势头,但稳中向好的基础还不稳固。下一步,将主动适应经济发展新常态,保持宏观政策连续性和稳定性,在区间调控基础上加大定向调控力度,及时进行预调微调,保持经济运行在合理区间,促进经济持续健康发展和社会大局稳定。

楼继伟强调,下一步将实施更有力度的财政政策,加大力度推进重大项目



建设,提前下达2016年重大项目建设投资计划。加大降税清费力度,落实完善企业研发费用加计扣除等普惠性政策,适时将企业转增股本和股权激励分期缴纳个税试点推广至全国。

在深入推进财税体制改革方面,一是深化预算管理制度改革,制定出台全面推进预算公开工作意见、中央国有资本经营预算管理办法及配套政策,逐步扩大政府购买服务范围 and 规模。二是加快税制改革。适时将建筑业、房地产业、金融业和生活服务业纳入营改增试点,推进消费税改革,研究全面实施资源税费改革方案,研究个人所得税改革方案。三是积极推进财政体制改革。研究提出理顺中央与地方事权和支出责任划分的指导意见。此外,开展国有资本运营公司和投资公司试点,积极支持投融资、农业、养老、教育、科技、金融等重点领域改革。

加快推进事权与支出责任的划分、处理好相应的财力匹配问题,是近年来地方政府、人大代表持续关注的问题。杜黎明委员指出,政府间财政体制的基础是事权与支出责任的划分,核心是财力保障的渠道。近年来,我国税收制度不断调整完善,无论从征管角度还是税负角度都逐步趋于合理。财政体制自1993年分税制改革以来没有进行大调整,特别是所得税、营改增等征管体制调整后,中央财政通过保基数、转移支付、税收返还等方式保障地方政府财力。

杜黎明进一步提出建议,在合理划分中央与地方的事权和支出责任基础上,应通过调整收入划分来有效保障相应支出责任的财力来源。报告中讲到财政部研究提出理顺中央与地方事权和支出责任划分的指导意见,建议要加快步伐,争取早日下发。

马骏委员认为,明确中央和地方事权和支出的要求,这是财税体制改革非常重要的一个方面。财税体制改革应加大力气去做。

加大转移支付整合力度,增加一般性转移支付,从而有效提高地方政府资

金统筹和调控能力,是近年来审议预算执行报告时委员们呼声很高的建议。杜黎明认为,去年以来,财政部在专项资金整合上做出很大努力,减少专项资金支付额度和项目数量,避免政策碎片化和资金分散使用,资金的使用效益有所提高。报告提到,现在专项转移支付已减少到100个左右。但与此同时,现在一般性转移支付数量有较大幅度增加,从实际情况看,部分一般性转移支付仍带有“帽子”,地方难以统筹使用,地方政府的可控财力并未因此有大的增加。杜黎明建议,在整合减少专项转移支付的同时,应逐步增加地方的均衡性转移支付,增强地方政府的统筹调控能力。

车光铁委员指出,从目前情况看,虽然各地一般性转移支付所占比重有所提高,但整体推进仍不够平衡。一些地方专项转移支付过多、过散、相互重叠等问题依然存在,改革空间仍很大。建议进一步加大改革推进力度,尽量减少部门条块限制,特别是对革命老区、民族地区和边境地区等贫困地区进一步加大支持力度,大幅合并和减少专项转移支付,增加一般性转移支付。

### 今年地方政府置换债券额度增至3.2万亿元,委员审议高度关注政府债务管理情况

楼继伟介绍,经全国人大、国务院批准,今年下达6000亿元新增地方政府债券和3.2万亿元地方政府债券置换存量债务额度。这意味着继今年3月财政部下达第一批1万亿元置换债券额度、6月下达第二批1万亿元置换债券额度,中央财政又增加了置换债券额度帮助地方缓解偿债压力。

地方政府存量债务是指新修订的预算法实施之前形成的债务。发行地方政府债券置换存量债务是规范地方政府债券管理的既定政策安排。

楼继伟说,截至7月末,已发行地方政府债券14288亿元。为控制和化解地方政府债务风险,财政部还发布了地

方政府一般债券和专项债券预算管理、发行管理等办法,明确可以通过定向承销方式发行地方政府置换债券。

在进一步规范地方政府债务管理方面,楼继伟说,一是积极推动地方政府债券发行,进一步完善地方债发行机制。二是支持地方政府融资平台公司转型改造。根据融资平台公司项目或业务的性质,政府给予必要的支持,推动市场化转型改制,剥离政府融资职能,不得再新增政府债务。妥善解决融资平台公司在建项目后续融资问题,规范增量融资行为。三是依法规范地方政府举债,尽快按程序报批并向地方下达债务限额。加快制定风险评估和预警、存量债务纳入预算管理等相关制度,建立对违法违规融资和违规使用政府性债务资金的惩罚机制。

政府性债务直接关系我国经济安全,一直是全国人大关注的重点。2011年6月,全国人大常委会听取审计署关于全国地方政府性债务审计结果的报告后,连续三年密切跟踪了解政府性债务增长变化情况,并提出一系列防范金融风险的建议。

在此次审议预算执行情况报告之前,作为落实新修订的预算法和加强地方政府债务管理的重要举措,国务院已于8月24日向全国人大常委会提交了关于提请审议批准2015年地方政府债务限额的议案,人大常委会正在依法加强对地方政府债务的限额管理。

据了解,目前整体的政府债务风险是可控的,但也有个别地方政府债务居高不下。有的地方还可能迎来偿债高峰期,必须高度重视。特别是随着房地产开发等传统投资增速回落,土地出让金增幅的下降以及地方政府融资平台公司的逐渐退出,地方政府债务风险问题不容忽视。

委员们认为,全国人大及其常委会正在对政府债务实施常态化的有效监督,以防范金融风险。姚胜委员指出,要重视债务问题。政府欠债不能不还,涉及政府的声誉问题,在这方面一定要给予高度关注,努力做好这方面工作。★

# 地方政府债务：不能“任性”了

文/本刊记者 王萍

8月29日，十二届全国人大常委会第十六次会议表决通过了全国人大常委会关于批准《国务院关于提请审议批准2015年地方政府债务限额的议案》的决议。该议案提出，将2014年末地方政府债务余额15.4万亿元纳入预算管理。其中外界关注的2015年地方政府债务限额锁定16万亿元，预计债务率为86%。

此议案的获批，意味着我国依法启动了对地方政府债务的限额管理，为地方政府举借债务设立了“天花板”。

今年正式实施的新修订的预算法和去年出台的《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》明确提出，我国对地方政府债务余额实行限额管理。地方政府举债规模，由国务院报全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会批准。

此次获批的2015年16万亿元地方政府债务限额，实际就是目前地方政府负有偿还责任的债务。该限额由两块构成，一块是截至2014年末的全国地方政府债务余额15.4万亿元，一块是今年3月全国人大批准的2015年地方政府债务新增限额0.6万亿元。

议案中还提及截至2014年末的8.6万亿元地方政府或有债务，其中包括政府负有担保责任的债务和政府可能承担一定救助责任的债务。

此次获批议案明确将债务率不超过100%作为我国地方政府债务的整体风险警戒线。财政部部长楼继伟向全国人大常委会作说明时表示，预计2015年末，全国地方政府债务的债务率为86%，风险总体可控，但也有个别地区债务风险较高。

全国人大财经委审查该议案时认为，核定地方政府债务余额限额，将地方政府债务纳入预算，符合预算法的规定，有利于对地方政府债务实施严格规范管理，有利于妥善处理当前稳增长和长远防风险的关系，有利于加强人大审查监督。

全国人大财经委副主任委员廖晓军就审查报告作说明时指出，为进一步规范地方政府债务管理，防范和化解财政金融风险，财政经济委员会提出四点建议。一是建立向人大报告地方政府债务的制度。全国人大要建立健全对地方政府债务的审批制度。国务院应当在预算报告中专门报告地方政府债务情况；规范地方政府债务表的编报，报告年度债务新增限额和总限额。代表大会在批准预算的决议中应当明确批准地方政府债务的内容。省级人大要加强对省本级和各市县政府举债规模、结构、用途等的审查监督，严格将举债规模控制在上级下达的限额范围内。市县人大审查本级政府举债时，要审查各项债务风险指标，评价举债可能带来的风险；举借专项债务时，要对项目的用途、可行性、收益、期限等进行详细审查。地方各级人大审查决算草案时，要重点审查本级政府债务的规模、结构、使用、偿还等情况。中央和地方各级政府财政部门应当每半年向本级人大有关专门委员会和常委会有关工作委员会书面报告地方政府债务的管理情况。

二是建立公开完善的地方政府债务考核评价制度。要建立健全公开透明的风险防控指标体系和考核问责机制。从严确定各项债务指标的警戒线水平，通过债务率、新增债务率、偿债率、利息

负担率等指标，构建衡量和评价地方政府债务风险程度的指标体系。积极推进地方政府债务公开透明，各地区要公开债务的种类、规模、结构、期限、层级、债权人等信息，给监管部门、社会和市场传递全面、真实的信息。加快地方政府债券的评级制度建设，形成市场对地方政府发行债券的约束机制。

三是建立对违反规定的地方和个人的问责机制。对部分债务风险指标已经预警的地区和债务风险较高的地区，应当采取多种方式偿还债务，切实降低风险。对于确实无法偿还的专项债券，要建立债务违约处置机制，强化市场约束。严格区分企业债券与政府债券，严禁将城投债等企业债务纳入地方政府债务。要妥善处理各类或有债务，坚决杜绝各种违法担保、变相举债行为。要建立地方政府债务违规举债责任追究制度，明确对违规举债的执法主体和处理程序。对违规举债的典型地区和责任人员，要公开曝光，严肃问责，形成警示效应，树立法律权威。

四是加快推进财政体制改革。要正确处理政府与市场的关系，切实转变政府职能，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，激发市场和社会活力。要加快推进政府间事权划分改革，加快推进事权和支出责任相适应的财政体制改革，为建立科学规范的地方政府债务管理制度奠定坚实的体制制度基础。积极推进地方政府和部门编制三年中期财政规划。加强政府会计体系建设，推进编制以权责发生制为基础的政府资产负债表。严格政府债务资金的财务管理，做到账实相符，并报上级政府备案。✘



# “刑九” 出台：关注你的关注

文 / 本刊记者 张维炜



8月29日，十二届全国人大常委会第十六次会议在北京人民大会堂闭幕。会议表决通过刑法修正案（九）。摄影 / 杜洋

历经“三审”，8月29日下午，十二届全国人大常委会第十六次会议以153票赞成、2票反对、4票弃权的表决结果，高票通过了刑法修正案（九）。

据了解，这次刑法修改涉及面广，修改幅度大，减少了9个死刑的罪名。尤为值得关注的是，修法对近年的社会热点作出快速精准回应，一方面，通过取消嫖宿幼女罪、弥补“打拐”盲区，完善虐待罪等，强化了对老年人、儿童、妇女等弱势群体的权利保护，人权关怀跃然纸上；另一方面，加大了对恐怖极端主义犯罪的惩治力度，进一步完善了对失信行为的打击；契合当前反腐大决战的高压态势，密织法网，对贪腐犯罪施以重拳，充分彰显了刑法的震慑和惩戒力度。

“这是一次对刑法比较重大的修

改，体现了十八届三中和四中全会，以及司法体制改革的一系列要求，在整个立法过程中充分总结了司法实践的经验，回应了社会的关切。”全国人大常委会法工委副主任郎胜在法律通过后的新闻发布会上评价称。

## 减少9个死刑罪名， 坚持“少杀、慎杀”理念

继续对死刑进行改革，仍然是这次刑法修改的重头戏。

为了更好保障人权，顺应国际限制和废止死刑的国际发展趋势。近些年，我国在刑事立法上始终坚持“少杀、慎杀”理念。党的十八届三中全会进一步提出，“逐步减少适用死刑罪名。”中央关于深化司法体制和社会体制改革的任务也要

求，完善死刑法律规定，逐步减少适用死刑罪名。

秉承这一立法宗旨，刑法修正案（九）对走私武器、弹药罪，走私核材料罪，走私假币罪，伪造货币罪，集资诈骗罪，组织卖淫罪，强迫卖淫罪，阻碍执行军事职务罪，战时造谣惑众罪9个罪的刑罚作出调整，取消了死刑。

纵观我国死刑改革的进程，1997年刑法颁布前，我国刑事立法中设置死刑的犯罪多达71种。1997年刑法规定了68种死刑罪名。最大的改革出现在2011年，当年出台的刑法修正案（八）取消了13个经济性非暴力犯罪的死刑。

谈到此次削减的9项死刑罪名，全国人大常委会法工委副主任郎胜表示，严格控制和慎重适用死刑是我国一贯坚

持的刑事政策,每次减少死刑都是根据社会发展、犯罪情况的变化和当时的社会环境来决定。他认为,可以肯定的是,今后严格控制死刑、逐步减少死刑是我国刑法的方向。

对于在减少死刑的过程当中,有人担忧,死刑的减少对某些犯罪是否会出现放纵,是否会引起社会不安。

郎胜回应称,此次修法,立法机关反复听取了各个方面的意见,调取了大量数据,研究了大量案件,非常审慎地提出减少死刑的方案。朗胜说,目前减少的这些死刑罪名都是近些年来比较少发生,有些是很少甚至没有适用过死刑的罪名。

“当然,也不排除今后可能在某些方面出现了特别严重的情况,如果出现了这种情况,实际上在刑法里还有一些规定。比如虽然取消了走私武器、弹药罪的死刑,但是还保留非法制造、买卖、运输、储存枪支、弹药、爆炸物等犯罪的死刑,真有需要的时候对一些严重的犯罪,还是能够适用比较严重的刑罚的。”郎胜强调,无论哪种犯罪在判刑的时候都会坚持罪刑相一致的原则。

刑法学界也对此持普遍赞成态度。著名刑法学专家高铭暄认为,从刑法修正案(八)首开死刑部分废除的先河,到十八届三中全会作出逐步减少死刑罪名的指示,再到刑法修正案(九)继续减少死刑,体现了中央对死刑问题的关注和重视。标志着我国立法关于死刑问题的态度逐步朝着更为冷静、更为理性的方向发展。

### 充分尊重民意,取消嫖宿幼女罪、加重对收买妇女儿童罪处罚等

刑法涉及社会保护和人权保障,与百姓的生活密切相关。令许多业内人士印象深刻是,这次刑法修改对于人身权利、民生、社会秩序等诸多领域的社会热点问题进行了积极回应。

其中,最为典型的是取消了备受争议的嫖宿幼女罪。

记者了解到,此前在全国人大法律委提交常委会审议的一审和二审草案中均未涉及嫖宿幼女罪,但两次分组审议中,常委会组成人员建议取消这一罪名的呼声一直很高,而这也是孙晓梅等全国人大代表连续多年提的议案,包括妇联在内的众多社会团体也一直呼吁。

嫖宿幼女罪诞生于1997年刑法全面修订之时,是当时新增的罪名,目的是有针对性地对幼女进行更好的保护。但近年来随着司法实践中一些典型案例的曝光,围绕嫖宿幼女罪的争议越来越多。

来自法律界最多的质疑主要针对的是罪名本身,认为“嫖宿”一词会造成对被害幼女的污名化。因为在世俗观念中,强奸是重罪,嫖娼是轻罪,强奸罪施害方遭谴责,而嫖宿罪则是双方被鄙视。

最终草案三审稿决定取消这一罪名,并获得通过。这意味着今后对于奸淫幼女的犯罪将以强奸罪论,从重处罚。

可以看出,“嫖宿幼女罪的取消,体现了立法者对民意的尊重。”常委会组成人员一致支持嫖宿幼女罪的取消。王胜俊副委员长认为,修改进一步加强对公民基本权利的保护。

此外,面对日渐猖獗的拐卖儿童犯罪,本次修法弥补了“打拐”盲点,加重了对收买被拐卖妇女儿童行为的处罚力度。删除了收买被拐卖妇女儿童可以“免除”处罚的条款,进而规定,“收买被拐卖的妇女、儿童,对被买儿童没有虐待行为,不阻碍对其进行解救的,可以从轻处罚;按照被买妇女的意愿,不阻碍其返回原居住地的,可以从轻或者减轻处罚。”这意味着今后收买被拐卖妇女儿童的行为将一律被追究刑罚。

除了加大对妇女儿童的保护之外,修法修正案(九)还增加了多个犯罪类型,对现行法律进行查漏补缺地完善,比如虐待罪不再限定于家庭成员之间,将老人、儿童和未成年人的看护人员也纳入其中;猥亵罪的对象增加了男性;将从事校车业务或旅客运输严重超载、超速列入危险驾驶罪;针对当前社会诚信

缺失,欺诈等背信行为多发的实际情况,增加规定了组织考试作弊犯罪和虚假诉讼犯罪;将“医闹”行为入刑,加大打击;等等。“这些内容几乎都是近年来社会舆论强烈呼吁的热点,将其纳入刑法,体现了国家对公民各项人权保障的日益重视。”委员们评价说。

当然,“刑法的每次修改都必将是一个理性的过程,并非所有入罪呼声高的社会热点,都会纳入。”中国刑法研究会会长、北京师范大学法学院院长赵秉志对记者说,修法需要充分考虑这类犯罪的发生概率,要顺应国情、社情、国际形势,慎重进行刑法的“立、改、废”。

在许多业内人士看来,这次修正案(九)的一审、二审草案均向社会公布,真正做到了“充分反映民意、广泛集中民智”,让人们切实感受到了“民主立法”的魅力。“刑法的任何一次细微的变化都会对公民个人生活,以及整个国家和社会治理产生重大影响。”在全国人大法律委委员、清华大学法学院教授周光权看来,对于关乎生命、自由、财产、名誉等公民权利的刑法修改,确实应当慎之又慎。

### 对恐怖主义犯罪施以“全链条”打击

近年来,国内外暴恐活动频繁,去年我国发生了“3·01”昆明火车站严重暴力恐怖案件,今年6月26日,法国、突尼斯、科威特三国同天相继发生恐怖袭击血案,8月17日泰国曼谷发生四面佛爆炸案……接连发生的恐怖血案凸显当前国内外反恐面临的严峻形势。

本次修正案(九)针对恐怖犯罪出现的新情况、新特点,总结以往的实践经验,在刑法原有规定的基础上,进一步完善了关于恐怖主义、极端主义犯罪的规定,列举规定了10余种与恐怖主义有关的罪行,包括:资助恐怖活动组织、个人或恐怖活动培训,为恐怖活动组织招募、运送人员,为实施恐怖活动准备工具,组织或积极参加恐怖活动培训,与境外恐怖组织联络,宣扬或煽动实施恐怖主义、



极端主义,强制他人穿戴宣扬恐怖主义、极端主义的服饰、标志,拒绝提供他人犯罪的证据,等等。

同时,提高了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)境犯罪的法定刑;增加了对组织、领导、参加恐怖组织罪的财产刑。

“有主谋、有组织、有目的的恐怖活动,现在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。”张平委员说,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。

这些罪名的设立和修改涵盖了恐怖主义犯罪的整个链条,组织领导、策划实施、经费保障、宣扬煽动、境外联络等环节都在打击之列。中国现代国际关系研究院反恐研究中心主任李伟说,修正案(九)对相关恐怖犯罪的认定,是根据恐怖活动的特点规律而作出的,符合当前反恐斗争的实际。他建议,即将出台的反恐法要与刑法修正案(九)的内容做到相互衔接、协调一致,通过法律的自身强化对遏制恐怖活动起到更积极显著的作用。

### 增设终身监禁, 扎牢反腐的法治“笼子”

本次修法中,最受社会关注的无疑是对贪污贿赂犯罪的修改。

其中一项显著的修改就是增加了终身监禁的措施。这同样是在草案三审时才新增加的内容,条文规定,犯贪污、受贿罪,被判处死刑缓期执行的,法院根据犯罪情节等情况可以决定在其死刑缓期执行二年依法减为无期徒刑后,终身监禁,不得减刑、假释。

对于立法的初衷,法律委在三审草案报告中称,这是经同中央政法委等有关部门研究的结果,考虑的是和慎用死刑的刑事政策相衔接。

不得减刑和假释的终身监禁,针对的是贪污受贿数额特别巨大、情节特别



全国人大常委会8月29日表决通过了刑法修正案(九),对我国现行刑法作出修改,以解决当前司法实践中出现的一些新情况、新问题,更好地适应预防和惩治犯罪的需要。修正案共五十二条,自今年11月1日起施行。图/朱慧卿

严重的犯罪分子,特别是本应当判处死刑的那些。对其判处死刑缓期二年执行依法减为无期徒刑后,给予他们终身监禁,有利于体现罪刑相适应原则,维护司法公正,防止在司法实践中出现这类犯罪通过减刑等途径服刑期过短的情形。

终身监禁释放出了当前从严惩腐的强烈信号。全国人大常委会委员任茂东表示,这在我国刑法史上是一大突破,将会载入史册。

对于审议中有常委会委员提出,“终身监禁”作为本次修改新出现的提法,是否应当有更为清楚的定义。全国人大常委会法工委刑法室副主任臧铁伟在新闻发布会上回应称,这种措施不是一个新的刑种,它的对象只是针对贪污受贿被判处死缓的犯罪分子在具体执行中的一个特殊的措施。

此外,为了加大对贪腐犯罪的惩处力度,本次修正案取消了贪污、受贿原先的具体定罪数额限制,代以“数额较大或情节较重”、“数额巨大或情节严重”和“数额特别巨大或情节特别严重”三个档次。

全国人大常委会法工委主任李适时表示,从实践情况看,此类犯罪情节差别很大,情况复杂,单纯考虑数额难以全

面反映具体个罪的社会危害性;数额规定过死,难以根据不同案件情况做到罪刑相适应,量刑不统一。

“把定罪量刑标准改为概括性模式且纳入了情节或后果的考量,更为科学合理。”赵秉志说,今后,此标准还可随社会的发展和犯罪情况变化由司法解释及时作出调整,有利于更加合理地惩治腐败犯罪和维护司法的统一与公正。

行贿是腐败行为的重要诱因。本次修法还对行贿罪施以重拳,一方面对行贿罪从宽处罚的条件进行了严格限制,并增设了罚金和没收财产等财产刑;另一方面扩大了行贿罪的适用范围,即增加了向国家机关工作人员的近亲属等特定关系人行贿的犯罪。

赵秉志对此解释说,现实生活中,向近亲属等关系密切人员行贿的危害性日趋严重;《联合国反腐败公约》明确提出将“影响力交易”行为入罪。作为缔约国,我国有义务遵照履行。赵秉志认为,将向近亲属等关系密切人员行贿的行为入罪,不仅兑现了我国履行国际公约的承诺,更是进一步严密打击腐败犯罪法网的迫切需要,有助于反腐败刑事法治的完善。★

# 让蓝天白云常在

## ——全国人大常委会高票通过大气污染防治法修订案

文 / 本刊记者 于浩

8月23日,受环保部委托,环保部华北环境保护督查中心会同河南省环保厅就河南南阳市卧龙区蒲山镇20多个石灰立窑,以及大量石材加工、打磨作坊和矿山企业污染严重;区域内货车往来频繁,路面积尘严重等问题约谈南阳市市长程志明。

“深感愧疚。”程志明随后在中央电视台综合频道的新闻中向公众道歉。据公开报道,今年以来已有南阳市市长程志明、无锡市市长汪泉、郑州市市长马懿、巩义市长孙淑芳等12位地方官员被环保部约谈。鉴于“约谈制度”的威慑性、有效性,修订后的大气污染防治法把“约谈主要负责人”纳入,使其具有了法律依据。

8月12日,天津港瑞海公司危险品仓库特别重大火灾爆炸事故后,应该如何对环境应急监测和处置次生环境污染等信息进行公开,不仅备受舆论关注,而且是全国人大常委会委员在三审大气污染防治法修订草案时讨论的焦点问题。最终在草案付表决前,“做好应急处置工作”火线入法。

新修订的大气污染防治法历经三次全国人大常委会会议审议,两次网上公开征求意见,数次召开各方面意见征求会,从修订前的七章66条,扩展到现在的八章129条,法条文增加了近一倍,现行法律中几乎所有的法律条文都经过了修改,可见国家防治大气污染的决心之大。而从其以150票赞成、4票反对、5票弃权,顺利通过看,凝聚共识之广也是显而易见。

### 修订案的“四大进步”

大气污染防治法是1987年制定的,1995年作出修正,2000年进行了第一次修订。近年来,我国经济社会快速发展,大气

污染向煤烟与机动车尾气复合型过渡,区域性大气环境问题日益突出,雾霾等重污染天气频发。为解决这些问题,修订后的大气污染防治法分别对大气污染防治标准和限期达标规划、大气污染防治的监督管理、大气污染防治措施、重点区域大气污染防治、重污染天气应对等内容作出规定,意在保护和改善环境,保障公众健康,推进生态文明建设,促进经济社会可持续发展。

“大气污染防治法是新修订的环保法通过以后修改的第一部环保单项法。在立法过程中,根据目前大气环境污染严峻形势,按照中央提出的加快推进生态文明建设的精神,对大气污染防治法作出一些修改。”全国人大常委会法工委行政法室副主任童卫东在出席全国人大常委会办公厅举行的新闻发布会上表示,可从四个方面解读法律的进步。

第一,新的大气污染防治法主要是以改善大气环境质量为目标,强化地方政府的责任,加强对地方政府的监督。大气污染防治法明确了国务院环境保护主管部门会同有关部门对省级政府进行考核,省级政府可以制定办法对地方实施考核。同时,对未达标城市要制定限期达标规划,向同级人大报告,加强了对地方政府的监督。

第二,坚持源头治理,从推动转变经济发展方式,优化产业结构和布局、调整能源结构的角度完善相关制度。目前治理大气采用的手段许多是末端治理,成本高,群众意见大。这次大气污染防治法的修改坚持从源头治理,在燃煤、机动车污染治理等方面都有所体现。

比如燃煤的使用,法律规定要提高燃煤的洗选比例。因为我国主要能源是煤炭,

短期内这个能源结构难以改变,所以需要加强对煤炭的洗选,优化煤炭的使用方式,推广煤炭清洁高效利用。对机动车从提高燃油质量标准、燃油机动车新车的排放要求和环保一致性提出要求,都体现了源头治理。

第三,抓住主要矛盾,解决突出问题。目前大气的主要污染源来源于燃煤、工业、机动车等,新法在这些方面作了有针对性的、具体的规定,还对重点区域联防联控、重污染天气的应对措施作出明确要求。

第四,加大处罚的力度。新修订的大气污染防治法的条文有129条,仅法律责任条款就有30条,具体的处罚行为种类接近90种,提高了这部法的可操作性和针对性。

### “突发环境事件信息公开”火线入法

8月12日22时50分左右,天津滨海新区天津港务集团瑞海物流危险化学品堆垛发生火灾,随后发生大爆炸。约4个小时后,环保部门开始对空气和水环境进行24小时不间断监测,但这并未能减少社会各界对大气污染程度的关注度。因此,如何做好突发环境事件的信息公开虽然未写入大气污染防治法修订草案三次审议稿,但是仍然引起了常委会委员们的热烈讨论。

“易燃易爆危险品事故对大气影响在三审修订草案中没有涉及,但天津发生的大爆炸后应该说把我们震醒了,这个爆炸不仅是对水,对土壤造成很大的污染,而且对大气也造成了很大的污染。建议修改本法时,在标准制定、防治措施以及法律责任内容中,增加这方面的内容。”全国人大常委会委员邓昌友说。

“这次天津的大爆炸给了我们一个非



常大的警示,危险和有毒有害物质的大气污染防治关系到老百姓的生命安全,非常重要。目前条款是不是还缺少这方面的内容?”全国人大常委会委员杨震说。

全国人大常委会委员冯淑萍建议,在第六章涉及重污染天气应对内容中增加一些条款。“将重污染天气应对纳入突发事件应急管理体系,我对此没有意见。但是反过来,由突发事件引起的天气发生重污染怎么办?像天津港的大爆炸,这种突发事件引起天气变成重度污染或者局地污染,应该怎么处置?”

通过对大气污染防治法修订草案三次审议稿的分组审议,一些全国人大常委会组成人员建议,鉴于当前我国安全生产事故引起的突发环境事件频发,有的对大气环境造成严重污染,法律应当明确相应的应急机制,及时公布大气污染物的检测信息。

随后,全国人大法律委员会召开会议逐条研究全国人大常委会组成人员的审议意见,对修订草案进行再次审议。经研究建议增加一条,规定:发生造成大气污染的突发环境事件,人民政府及其有关部门和相关企业事业单位,应当依照突发事件应对法、环境保护法的规定,做好应急处置工作。环境保护主管部门应当及时对突发环境事件产生的大气污染物进行监测,并向社会公布监测信息。

29日,十二届全国人大常委会第十六次会议通过新修订的大气污染防治法。在公布的新法中,第九十七条采纳了各方意见,并把“向社会公布监测信息”作为刚性要求写进法律。

### 立法解决“权力任性”

2014年12月,十二届全国人大常委会首次审议大气污染防治法修订草案时,规定省、自治区、直辖市人民政府根据本行政区域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。一时之间,引起社会舆论强烈关注。要蓝天,还是要出行方便,成为各方激辩的焦点问题。“限制机动车通行涉及公民财产权

的行使,应当慎重。目前一些地方限制机动车通行,但范围限于城市区域,若授权省、自治区、直辖市人民政府规定限制机动车通行,会影响流通,分割统一市场……”等意见在修法过程中,逐渐占据主流。

“老百姓花钱买了车,缴了养路费,交了众多税收,如车辆购置税、增值税、消费税、城建税、教育附加费、养路费等,再限行的话,这对公民财产权利的保护是有害的。我同意大气污染防治法修订草案删去二审稿中第58条限制机动车限行的规定。”全国人大常委会委员郝如玉说,在立法法中,第4条规定对公民人身自由权利的剥夺要用法律,第5条规定对公民政治权利的剥夺要用法律,第6条涉及税收的,同样规定对公民财产权利的剥夺要用法律。对公民个人财产权利的保护,起于2009年私有财产保护入宪,这是一个特别大的进步。从这个方面看,大气污染防治法不应适用剥夺公民的财产权利,也就是限行。

据清华大学的研究报告,当大气条件不好时,城市污染源中40%多是由于机动车排放造成的。但现在很多问题,是有关部门对机动车和城市道路交通没有实施科学管理而造成的。

全国人大常委会委员王陇德说:“北京海淀区北太平庄一带,上下班时间路堵得很厉害,长期没有设置一个过街天桥进行疏导。道路应该怎样通行和划定行车方向,使得通勤率更高,这些方面很少做科学的调查研究。交通灯的设置也有随意性。比如前门西大街和人民大会堂西路,原来通行得好好的,后来设了一个右转弯灯,很多时间需要汽车怠速等绿灯。后来大家提了意见,这个右转弯灯又搁置在那了。还有一些路段,车刚一启动,前面的路口又变成红灯,车又要怠速,污染必然会增加很多。所以很多问题是管理不科学造成的,建议交通管理应该更加科学。”

“在控车问题上,这次修改在大家提出意见的基础上强调用经济措施而不是行政限制的办法,这非常好。例如东京,市民拥有汽车的比例非常高,但是东京大量市民是乘用公共交通。因为用车

成本高,而且公共交通非常便捷,这就是通过经济措施来控制城市通行的汽车。”全国人大常委会委员辜胜阻说,大气污染的治理不仅要控车减煤,而且要提高油品和燃煤的质量。媒体报道我国的油品含硫量是欧洲和日本的15倍,所以油品质量对于防治大气污染来说非常重要。这次修订特别突出了这一点,强调油企要按质量标准生产燃油。同时,在煤的问题上强调要用洁净煤,因为减煤也是有限度的,所以更重要的是提高燃煤的质量,这对于大气污染治理非常重要。

“很多私家车主反映,油不是我炼的,汽车不是我造的,凭什么油和机动车不达标的后果让我来承担?我认为需要设立机动车清洁排放耐久性的标准,不要出现新的机动车出厂时检验合格,跑了20公里、100公里就不合格了,这是现实中大量存在的情况。最起码有一个标准,这个车在5万公里或者10万公里内,排放标准是合格的。”全国人大常委会委员许振超认为,消费者花钱买了车,买了汽油,就应该得到质量合格的产品。如果出了问题,单纯让消费者来承担损失,是没有道理的。

正如许振超所说,中国的燃油质量标准落后于机动车排放标准,无论是国四标准,还是国五标准,部分环境保护指标如烯烃和芳烃的含量定得过高,而烯烃和芳烃是PM2.5的重要来源。因此,提高燃油质量标准,可从源头上解决机动车大气污染问题。

最终,修改后的大气污染防治法中,事关亿万车主出行的条款机动车限行规定被删除,而是转而规定制定燃油质量标准,应当符合国家大气污染物控制要求;石油炼制企业应当按照燃油质量标准生产燃油。此外,对机动车的环保耐久性也提出了要求,明确汽车生产企业的责任。

纵观大气污染防治法的三次审议,对涉及公民重大利益的问题,立法机关不仅在征求意见时更广更深,而且在下决心时更为审慎;对涉及政府的法律责任时则不断加码,体现出中央对防治大气污染的决心和力度。✘

# 修法促科技与经济紧密结合

文 / 本刊记者 李小健



经两次审议,全国人大常委会8月29日高票通过了关于修改《中华人民共和国促进科技成果转化法》的决定,同日公布了修改后的促进科技成果转化法。图/商海春

8月29日,十二届全国人大常委会第十六次会议表决通过了关于修改促进科技成果转化法的决定。

我国现行的促进科技成果转化法于1996年公布实施。多年来,这部法律对促进科技成果转化为现实生产力,推动经济社会发展发挥了重要作用。但是,随着我国经济社会发展和科技体制改革的深入,该法有些内容已难以适应实践需要。为实现科技强国目标、加快实施创新驱动发展战略、推动科技与经济紧密结合,全国人大常委会适时修改了促进

科技成果转化法。

新修改的促进科技成果转化法由原来的37条增加至52条,明确鼓励科研单位和机构多形式积极转化科技成果、着重突出了企业在科技成果转化中的主体作用、完善了科技成果收益分配制度、大幅提高了科技人员奖励标准等等。

29日下午,全国人大常委会办公厅举行新闻发布会,请有关部门负责人就表决通过的法律案的有关问题回答中外记者的提问。全国人大常委会法工委社会法室负责人郭林茂在发布会上向记者表示,这次促

进科技成果转化法的修改体现了改革的精神,总的要求是贯彻落实中央关于深化体制机制改革加快实施创新驱动发展战略的若干意见的精神。修法通过总结科技成果使用、处置、收益管理和改革经验,着力解决阻挠我国科技成果转化现实中的体制机制问题,最大限度地实现科技成果转化成为现实生产力。

## 鼓励多形式转化科技成果

科学技术是第一生产力。近年来,我国不断加大对科技研发的投入,科技

创新取得了显著进展,各个领域的专利发明在数量和质量上都有大幅提升。但是,我国科技成果转化非常低,许多科技成果尚“趴”在纸上,“睡”在柜子里。科技“成果”由此被戏称为科技“陈果”。实现科学技术的价值,关键在于能否转化、能否广泛应用于生产生活,提高效率效益,促进经济社会发展。

为唤醒“沉睡”的科技成果,新修改的促进科技成果转化法增加多项条款,鼓励科研机构 and 单位多形式转移转化科技成果。比如法律规定,国家鼓励研究开发机构、高等院校采取转让、许可或者作价投资等方式,向企业或者其他组织转移科技成果;国家设立的研究开发机构、高等院校应当加强对科技成果转化的管理、组织和协调,促进科技成果转化队伍建设,优化科技成果转化流程,通过本单位负责技术转移工作的机构或者委托独立的科技成果转化服务机构开展技术转移。

对于科技成果转化得怎么样,新的促进科技成果转化法还要求纳入绩效考核。法律规定,研究开发机构、高等院校的主管部门以及财政、科学技术等相关行政部门应当建立有利于促进科技成果转化的绩效考核评价体系,将科技成果转化情况作为对相关单位及人员评价、科研资金支持的重要内容和依据之一,并对科技成果转化绩效突出的相关单位及人员加大科研资金支持;国家设立的研究开发机构、高等院校应当建立符合科技成果转化工作特点的职称评定、岗位管理和考核评价制度,完善收入分配激励约束机制。

同时为确保科技成果转化的公开、透明,法律规定,“国家设立的研究开发



机构、高等院校对其持有的科技成果,可以自主决定转让、许可或者作价投资,但应当通过协议定价、在技术交易市场挂牌交易、拍卖等方式确定价格。通过协议定价的,应当在本单位公示科技成果名称和拟交易价格。”

### 突出企业主体作用

企业是科技创新的主体,在推进产学研合作、促进科技成果转化中处于重要地位。在现实中,由于各种原因,企业在技术创新和成果转化中的主体地位并不突出,也不稳固,由此导致当前我国科技成果研发与市场需求脱节、科技与经济发展依旧存在“两张皮”现象。

就此,在对促进科技成果转化法修正案草案进行初审时,一些常委会组成人员就提出,应当突出强调企业在科技成果转化中的主体作用,充分发挥市场机制的作用。初审后,一些地方和单位也提出,应强化企业在科技成果转化中的主体作用。

为了让企业在科技成果转化中“唱主角”和“挑大梁”,修改后的促进科技成果转化法规定,科技成果转化活动应当尊重市场规律,发挥企业的主体作用,遵循自愿、互利、公平、诚实信用的原则,依照法律法规规定和合同约定,享有权益,承担风险。

除了上述原则性规定之外,新修改的促进科技成果转化法还要求在科技成果转化组织实施、推进产学研中突出企业的作用:“利用财政资金设立科技项目,制定相关科技规划、计划,编制项目指南时应当听取相关行业、企业的意见”“县级以上地方人民政府科学技术行政部门和其他有关部门应当根据职责分工,为企业获取所需的科技成果提供帮助和支持”“对利用财政资金设立的具有市场应用前景、产业目标明确的科技项目,政府有关部门、管理机构应当发挥企业在研究开发方向选择、项目实施和成果应用中的主导作用”“国家鼓励企业与研究开发机构、高校及其他组织采取联

合建立研究开发平台、技术转移机构或者技术创新联盟等产学研合作方式,共同开展研究开发、成果应用与推广、标准研究与制定等活动”,等等。

### 大幅提高报酬,调动科研机构和科研人员积极性

长期以来,社会各方面声音都呼吁提高科研人员的奖励标准,以此调动其积极性。

事实上,全国部分地方近年为实施创新驱动战略,陆续出台政策,大幅提高科研人员在成果转化收益中的奖励比例。初审后,全国人大常委会法工委就促进科技成果转化法修正案草案有关问题赴北京、天津、湖北、安徽等多地征求意见发现,各地均提高了科技人员在科技成果转化收益中的分配比例。这个比例最低为50%,最高达99%。

为回应各方面呼声和总结改革经验,新修改的促进科技成果转化法大幅提高了科研人员在科技成果转化收益中的分配比例,由过去不低于20%提高至不低于50%。这成为此次修法最大亮点。

许为钢委员表示,他作为一位来自科技工作一线的委员认为促进科技成果转化法修改得很好,特别是征求公众意见之后,广大科技战线的人员感受到了党和政府对大家的爱护和鼓励。科研人员的奖励和报酬比例由从不低于20%提高到不低于50%,充分体现了党和政府建立创新型国家的决心和对科技人员发挥聪明才智、促进成果转化的激励。

全国人大常委会法工委社会室负责人郭林茂表示,这次法律修改的一些改革措施确实给科技成果的持有单位及科技人员带来一些实实在在的利好,这些利好有些是原则性的,比如增加、扩大科技信息的公布和发布和推进产学研结合等等,还有一些是十分具体的利好,比如关于科技成果收益的管理。原来科技成果作为事业单位的国有资产,处置所得必须上缴国库。这次法律通过修改,明确规定科技成果持有单位的科技成果

转化以后全部收入,留给本单位。在用于对完成、转化科技成果作出贡献人的奖励和报酬以后,主要用于本单位的科学技术研究开发、科技成果的转化及其他相关工作。再比如大幅度提高了科技人员奖励的比例,由原来法律所规定的不低于20%,提高到不低于50%。“这些都是实实在在的创新和改革,这些给科研单位的自主权,给科技人员的实惠,说到底就一个目的,极大地激发科技单位和科技人员对科技成果转化的积极性。”

郭林茂还说,“据有相关报道,1980年美国通过一个‘拜杜法案’,极大促进了科技成果的转化,使短期内美国科技成果转化提高了十倍。通过这部法修改以后,也希望我国科技成果转化提升一个大的水平,充分发挥科学技术是第一生产力的作用,推动我国经济社会的发展,促进当前的大众创业、万众创新。当然我们也希望,成千上万的科技人员能通过科技转化成为百万富翁、千万富翁,甚至亿万富翁。在目前社会,科学技术已经成为支撑经济社会发展的主要力量,科技成果转化已经是一个民族的大事,国家的大事,如果在我们国家有一批科技人员通过科技成果转化成了一部分先富的人,那么确实是我们国家之大幸,民族之幸。”

此外,新修改的促进科技成果转化法还作出规定,鼓励金融机构和单位对科技成果转化提供支持,推动军用民用技术相互转移转化等。

对于适时通过促进科技成果转化法的修改,社会各方面也给予了很高评价。大家认为该法着力解决了当前制约科技成果转化的突出问题,体现了中央关于加快实施创新驱动发展战略的要求,回应了科研机构 and 广大科技人员的呼声和迫切要求,对当前推动大众创业、万众创新具有重要的现实意义。大家同时提出,法律实施后,有关部门和地方要做好贯彻落实工作,加强协调,确保法律规定落到实处,促进科技与经济发展更加紧密结合。✘

# 地方组织法、选举法、代表法部分修改

文 / 本刊记者 彭东昱

8月29日,十二届全国人大常委会第十六次会议表决通过了全国人大常委会关于修改地方组织法、选举法、代表法的决定。这三部法律是关于人民代表大会制度的重要法律。由于审议意见比较一致,修正案一审即获通过。

今年6月,党中央对加强县乡人大工作和建设提出了一系列要求,并转发了有关文件。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。此次修法正是为落实这些举措提供法律支撑。在向大会作出的说明中,法工委副主任郑淑娜指出,修改“三法”的总体要求是,落实党中央关于加强县乡人大工作和建设的要求,坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路,适应协调推进“四个全面”战略布局需要,健全地方人大特别是县乡人大组织制度和运行机制,完善选举和代表制度,推动人民代表大会制度与时俱进。

三法修改不是全面修改,而是部分修改。重点是从法律上、制度上着力解决基层人大依法履行职责、发挥作用以及代表选举中存在的突出问题。对于各方面提出的其他意见和建议,有的需要通过加强和改进相关工作予以解决,有的需要地方通过制定地方性法规加以明确,认识还不统一的问题可以继续深入研究。

## 加强县乡人大工作和建设

《决定》明确了乡镇人大在闭会期间的职权和活动方式。

一是明确乡镇人大主席团在闭会

期间的职责,增加规定,乡镇人大主席团每年选择若干关系本地区群众切身利益、群众普遍关注的问题,有计划地安排代表听取和讨论本级人民政府的专项工作报告,对法律、法规实施情况进行检查,开展视察、调研等活动;听取和反映代表和群众对本级人民政府工作的建议、批评和意见。

二是增加县级人大常委会组成人员名额,从15人至27人,修改为15人至35人,人口超过100万的,从不超过35人修改为不超过45人。

三是增加规定,县级人大根据需要可以设法制委员会、财政经济委员会等专门委员会。

四是增加规定,市辖区、不设区的市的人大常委会可以在街道设立工作机制,负责联系辖区内的人大代表,组织代表开展活动,反映代表和群众的建议、批评和意见,办理本级人大常委会交办的监督、选举以及其他工作。

## 加强代表选举工作

为把好代表“入口关”,《决定》加强了代表资格审查工作,加强对选举全过程的监督。

一是增加规定,公民参加各级人民代表大会代表的选举,不得直接或者间接接受境外机构、组织、个人提供的与选举有关的任何形式的资助;违反规定的,不列入代表候选人名单;已经列入代表候选人名单的,从名单中除名;已经当选的,其当选无效。

二是参照全国人大组织法等法律

的相关规定,对代表资格审查委员会的职责和审查程序进一步予以补充和完善。增加规定,代表资格审查委员会依法对当选代表是否符合宪法、法律规定的代表的基本条件,选举是否符合法律规定的程序,以及是否存在破坏选举和其他当选无效的违法行为进行审查,提出代表当选是否有效的意见,向本级人民代表大会常务委员会或者乡、民族乡、镇的人民代表大会主席团报告。

三是增加规定,当选代表名单由选举委员会或者人民代表大会主席团予以公布。

## 加强代表工作

为加强国家机关同人大代表的联系,提高代表议案和建议办理质量,做好代表履职服务保障工作,加强对代表履职的监督,《决定》增加规定县级人大代表列席专门委员会会议,乡镇人大代表根据乡镇人大主席团的安排开展视察、调研等活动,乡镇人大代表参加视察、专题调研活动形成的报告,由乡镇人大主席团转交有关机关、组织研究处理。代表建议、批评和意见办理情况的报告,应当予以公开。县级人大常委会和乡镇人大主席团应当定期组织本级代表向原选区选民报告履职情况。

三法的修改,本届常委会给予了高度重视,张德江委员长亲自带队深入到县乡进行调查研究,修改内容针对性强,解决了长期以来比较难以解决的问题。明年就是县乡换届选举,修法将对今后的人大工作,特别是基层人大工作产生深远的影响。■



# 商业银行法修正：“存贷比”变身监测指标

文 / 本刊记者 刘文学

“存贷比的取消是必然结果。”中国社会科学院金融研究所银行研究室主任曾刚认为，作为银行业的流动性监管指标，存贷比监管指标已经不适应利率市场化背景下银行业负债成本不断上行的现实，不能反映银行业的真实流动性状况，反而导致了资金的扭曲。

近几年，金融界取消存贷比的呼声日益高涨。

8月，全国人大常委会第十六次会议审议通过了《中华人民共和国商业银行法修正案（草案）》。修正案删除了贷款余额与存款余额比例不得超过75%的规定，将存贷比由法定监管指标转为流动性监测指标。

## 因金融改革而生，随金融改革而去

存贷比作为银行业流动性监管指标的历史，兴业银行首席经济学家鲁政委用一句话来概括：因金融改革而生，随金融改革而去。

存贷比指标最早是1994年中国人民银行对部分股份制银行（即当时新设立的中小银行，区别于当时的国有专业银行）推行资产负债比例管理试点时提出的。1995年，该指标作为商业银行资产负债比例管理的四大指标之一写入了《中华人民共和国商业银行法》第四章第三十九条：“商业银行贷款，应当遵守下列资产负债比例管理的规定：……（二）贷款余额与存款余额的比例不得超过百分之七十五。”2003年，商业银行法因中国银监会设立而进行修订，但包含着存贷比的第三十九条被完整保留下来。此后，存贷比不得超过75%被作为监管指标，由中国银监会负责执行。回顾历史，1995年商业银行法的出台背景是1993



摄影 / 周长国

年11月14日党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》。《决定》明确：“要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”，要“建立以间接手段为主的完善的宏观调控体系”，“发展和完善以银行融资为主的金融市场”。

“这种‘比例管理’，不仅使得当时新设立的股份制银行获得了快速成长的机会（当初的中小金融机构，而今已成长为国内的中型乃至大型银行），更是启动了国家专业银行（四大国有银行的前身）自主经营的商业化进程。”鲁政委认为，在很长一段时间内，存贷比积极推动了我金融改革和银行商业化进程。然而，世易时移，随着金融业的发展，存贷比也逐渐成为宏观调控政策和利率市场

化改革的重要掣肘因素。

存贷比诞生之初，银行的资金来源相当单一。当时银行的负债来源除了央行再贷款几乎就是单一的存款，资产配置也几乎全部是贷款。在那种资产和负债都极为单一的情况下，存贷比管理当时在调节银行信贷、控制流动性风险方面，都是简洁而有效的指标。但是，20年后，不仅股票融资、同业拆借、回购、各类金融债发行、货币掉期等很多眼下广为流行的资金来源和流动性获得方式已大行其道，而且，股票市场、期货市场、商品市场及其衍生品市场、PE、银行理财业务等，也得到了长足发展。面对日益复杂的金融市场，存贷比作为监管指标本身也越来越力不从心。

在为《中华人民共和国商业银行

法修正案（草案）》作说明时，银监会主席尚福林说：“与推出存贷比监管指标时商业银行以存款和贷款为主的相对单一的资产负债结构相比，近年来商业银行的资产负债结构已趋于多元化，存款在负债中的比重持续下降，目前平均为78.6%，其中股份制商业银行的这一比重已降到68.4%，同业负债、发行债券等在负债中占比逐步提升；商业银行资产中，除贷款外，债券投资等占比提升。存贷比指标只考虑存款和贷款两项，覆盖面不够，且未区别存款和贷款的期限、质量、稳定性等因素，难以全面反映商业银行的流动性风险状况。”

存贷比由监管指标变身监测指标是自身功能随外部宏观环境变化的结果。

### 存贷比作为监管指标 已造成多方面的扭曲

在鲁政委眼里，存贷比作为监管指标存在已经造成多方面的扭曲。

首先，制约了信贷的逆周期增长。目前经济增长下行压力较大，需要较多信贷投放予以支持，但是，存贷比却严重制约了信贷的平稳适度增长。在本轮全球金融危机之后，全球监管理论和政策界反思的一个重要共识就是：监管政策应具有逆周期性。然而，目前的存贷比执行状态，显然背离了这一思想。

其次，成为利率市场化的阻碍。在我国银行业仍是严格分业经营的情况下，银行的主要资产业务就是贷款。银行生存需要贷款，存贷比的存在，使得贷款必须得有“存款账户”里的“存款”。由此，“存款立行”这一全球罕见的口号却在国内成为广泛的一致行动！由此导致银行在存款定价行为上呈现出严重的非理性倾向。

第三，导致存款人利益受损。为保证月末、季末存贷比能够达标，银行要么在月末减少理财产品发售，要么将理财产品的到期日设定为月末或季末，以便让这些理财资金届时能够回到存款账户

促成存贷比达标。这实际上造成了存款人的利益受损。

存贷比作为监管指标的消极影响被越来越多的专业人士认知。

在全国人大常委会第十六次会议上，尚福林说：“（存贷比作为监管指标让）商业银行信贷投放能力受到制约，存贷比合规压力较大。据银监会统计，2014年12月末，有271家商业银行（约占1/3）存贷比在70%以上，其中超过75%的有86家。从当月日均存贷比来看，股份制商业银行为72.42%，接近法定上限；外资银行为78.16%、村镇银行为88.29%，均突破法定上限。为适应经济、金融形势的发展变化，加强对实体经济特别是小微企业和‘三农’的信贷支持，银监会于2006年、2011年、2012年和2014年共4次调整商业银行存贷比计算口径，着力在法律框架内对存贷比监管进行优化，但今后进一步调整的余地越来越有限。此外，存贷比监管还可能影响当前降低存款准备金率等货币政策工具的效果。”“存贷比监管指标对商业银行经营行为产生一定的消极导向。‘以存定贷’的存贷比监管，使商业银行经营中过分重视存款考核，为满足监管要求违规‘拉存款’，月末、季末存款‘冲时点’等问题时有发生，一些商业银行将资产移到表外，一定程度上抬高了筹资成本，形成新的风险隐患。同时，存贷比监管不利于引导和促进商业银行改变片面依靠做大存贷款规模的经营理念 and 业务模式，影响商业银行业务创新和差异化发展。”

### 银行业监管也是 一个不断创新的过程

其实，从其他国家和地区的情况看，大多没有将存贷比作为法定监管指标，而是作为分析商业银行流动性风险的工具。存贷比由法定监管指标转为流动性监测指标符合国际惯例。

鲁政委说：“本轮金融危机之后，不少金融机构在流动性冲击下风雨飘摇，

巴塞尔委员会由此对流动性风险空前关注，并首次全新引入了流动性覆盖率（Liquidity Coverage Ratio, LCR）和净稳定资金比率（Net Stable Funding Ratio, NSFR）两大指标。这两大指标均以资金来源和运用都最为丰富的成熟金融市场为蓝本设计，指标设计全面和细致，其风险监管能力足以涵盖各类相对初级的金融市场和银行资产负债表。我国政府决定，自2013年起，我国银行业将开始实施‘巴塞尔协议III’，并将于2016年全面达标。由此，在2013年‘巴塞尔协议III’两大流动性监管指标行将就位的情况下，更为粗放的存贷比真没有存在的必要了。”

中国银行业协会首席法律顾问卜祥瑞认为，存贷比由法定监管指标转为流动性监测指标是借鉴国际银行业风险管理经验的一个重要举措。他说：“21世纪以来，国际金融形势风云变幻，新巴塞尔协议作为全球银行业监管的标杆，其最低资本金比率要求、对一级资本的定义以及过渡期安排等对银行业的经营模式和发展战略产生了十分深刻的影响。为适应巴塞尔协议III的规则，中国银监会推出了包括资本要求、杠杆率、拨备率和流动性要求四大监管工具，相关规定原则上升为商业银行基本规定，有利于银行业控制经营管理风险。”

取消存贷比监管指标的地位，人们首先担忧的就是信贷增长失控的风险。交通银行首席经济学家连平认为，未来存贷比仍然会作为流动性监测指标，同时根据巴塞尔协议III的要求，银行监管引入了流动性风险管理指标、流动性覆盖率等一系列新的指标，能全面监测银行的流动性，而且央行和监管部门也有很多手段来惩戒商业银行的过度信贷投放行为，所以到时候银行不会毫无节制乱放贷款。

因此，存贷比由法定监管指标转为流动性监测指标，并不意味着对银行安全性监管的放松，很大程度上反映的是银行业监管的技术创新。✘



# 夯实水污染防治法治根基

文 / 本刊记者 梁国栋

污染物排放量大、农业和农村水污染防治问题突出、饮用水水源地存在安全隐患……经过30多年的高速发展，一场严重的水污染危机摆在了国人面前。

面对严峻的挑战，中国加快水体污染治理的步伐异常坚定。自修订环保法、颁布实施《水污染防治行动计划》后，今年5月至6月间，一场水污染防治法实施以来最大规模的执法检查全面展开。

张德江委员长对此次执法检查高度重视，作出重要批示：“水是生命之源。我国人均水资源占有量低于世界平均水平，而且水污染的情况相当严重。防治水污染，保障水生态安全，事关人民群众根本利益，事关经济社会持续健康发展。要通过执法检查，督促落实水污染防治法，进一步加大水污染防治工作力度，推动形成节约水资源、保护水环境的良好社会氛围，为全面建成小康社会、实现中国梦作出积极贡献！”

遵循这样的精神，由陈昌智、沈跃跃、艾力更·依明巴海三位副委员长任组长的全国人大常委会执法检查组分赴内蒙古、黑龙江、安徽等六个省区开展实地检查，并委托其他25个省（区、市）人大常委会分别对本行政区域内水污染防治法的贯彻实施情况进行自查。

在前不久召开的十二届全国人大常委会第十六次会议上，陈昌智副委员长代表执法检查组向会议作了关于检查水污染防治法实施情况的报告。在肯定水污染防治法工作取得阶段性成果的同时，他指出，从检查情况看，我国水环境质量不容乐观，各级政府要认真贯彻实施环境保护法、水污染防治法等法律，科学制定“十三五”国家环境保护规划和重点流域水污染防治规划，依法抓好水

污染防治行动计划的落实，确保全国水环境治理与保护目标如期实现。

“这个报告对推动我国水污染防治意义重大，明确指出了水污染问题，分析了这些问题的趋势走向，令人警醒。”在审议中，常委会组成人员认为，要进一步完善法律法规，严格依法办事，夯实水污染防治法治根基。

## 制度保障水环境整体向好

有着“千湖之省”美誉的湖北，境内水系发达，湖库众多，是三峡库区和南水北调中线工程核心水源区所在地。对于正处在工业化加速发展、谋求战略崛起的湖北省而言，水污染防治压力前所未有。

挑战面前，湖北省的水环境保护与水污染防治工作却走在全国前列。检查组在湖北调研时发现，2014年，全省长江、汉江干流水环境优于全国七大水系水质总体水平，主要河流符合Ⅰ—Ⅲ类水质标准的断面比例为86.7%，比全国平均水平高23.6个百分点，水质为劣Ⅴ类的断面比例为5.1%，比全国平均水平低4.1个百分点。更加重要的是，三峡库区干流及其支流水质总体为优，南水北调中线水源地丹江口库区水质为优，全省重点城市饮用水源地水质达标率为100%。

这与湖北省严格执行水污染防治法、完善地方政策法规有着密切的联系。近年来，湖北省相继出台了《湖北省城市饮用水水源地安全保障规划》《关于加强湖泊保护与管理的实施意见》《关于实行最严格水资源管理制度的意见》《关于进一步加强城镇生活污水处理工作的意见》等法规文件，有效发挥了对水污染防治工作的指导作用。“这些规定有效发挥了对水污染防治工作的指导作用。”检查

组这样指出。

这正是全国加强水污染防治的一个缩影。权威人士指出，不断出台的配套法规正成为推动水环境整体持续向好的制度力量。陈昌智副委员长在报告中表示，国务院相继批复了《重点流域水污染防治规划》《全国地下水污染防治规划》等一批国家级专项规划；先后制定了《全国城市饮用水水源地环境保护规划》和《全国农村饮水安全工程“十二五”规划》；出台了《污水处理费征收使用管理办法》等相关政策，推进实施主要污染物排放总量控制。

与此同时，水污染防治法配套法规政策也不断健全。国务院出台了《城镇排水与污水处理条例》、《畜禽规模养殖污染防治条例》和《防治船舶污染海洋环境管理条例》等配套法规，“两高”出台了关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释，各省（区、市）均出台了水污染防治相关地方性法规。各地也正抓紧制定《水污染防治行动计划》实施方案，落实目标任务，细化政策措施，明确属地和部门职责，不断推进法律的贯彻实施。

在审议中，许多常委会委员对此给予了充分肯定。参加此次执法检查的陆浩委员说，我国水环境有所改善，十年来我国的地表水国控断面一至三类水提高了22个百分点，另外，劣Ⅴ类断面这十年减少了17个百分点，也是很不容易的。特别是“十二五”规定的氨氮和COD（化学需氧量）的排放量的减排目标得到了实现，做到这些是很不容易的。

## 防治形势依旧严峻

尽管水环境整体改善，但是防治形

势依旧严峻。“从检查情况看,我国水环境质量不容乐观。”陈昌智副委员长坦言,2014年,全国地表水国控断面中劣Ⅴ类水质断面比例9.2%,基本丧失水体使用功能;24.6%的重点湖泊呈富营养状态,不少流经城镇的河流沟渠黑臭,近海海域污染状况不容乐观。

正如陈昌智副委员长所言,2014年,我国化学需氧量、氨氮排放量分别为2294.6万吨和238.5万吨。其中,农业源和生活源已上升为主要的水污染物排放源,合计约占化学需氧量排放量的85.7%、氨氮排放量的89.6%;工业结构性污染特征明显,造纸、农副食品加工、化学原料和化学制品制造业、纺织业等四个行业占到工业源排放量的一半以上;一些地方水生态受损严重,部分河流水资源过度开发,河流干枯、湖泊萎缩、湿地退化,生态流量难以保障,水生生态系统遭到严重破坏,一些地方产业布局不合理,约80%的化工、石化企业布设在江河沿岸,带来较高环境风险隐患,还有一些缺水地区、水污染严重地区和敏感地区仍未有效遏制高耗水、高污染行业的快速发展。2014年,环境保护部直接调查处理的重大及敏感突发环境事件中,超过60%涉及水污染。

这些数据引起了委员们的注意。“我们还是个排放大国,在各个国家的排序中我们可能是排放多的国家之一,特别是工业污染的隐患也是比较多的;农村农业污染问题凸显,农业面源污染,治理难度非常大,不像工业企业排放可以集中收集,农村的面源污染直接排到河流和大海里,治理手段也很有限;饮用水水源污染问题更应该引起高度重视,大家每天都要喝水,这关系到人民群众的健康问题,我们还有很多人口处于饮用水不安全的状况;城市污水处理率和污水收集率还不高,从大城市到乡镇,越大城市情况越好一些,直辖市、省会城市、地级市、县级市到乡镇应该是层层递减的;生态补偿机制不健全,甚至没有完全建立起来,特别是跨行政区划流域

的生态补偿问题就更多。”陆浩委员在审议中语重心长地说,问题依然突出,解决难度较大。

十年前的2005年4月,全国人大常委会曾对水污染防治法开展过执法检查。对比两次执法检查,乌日图委员直言,2004年全国化学需氧量排放量为1339万吨,超过水环境容量67%,氨氮排放量为133万吨,超过水环境容量90%;这次的执法检查反映,2014年全国化学需氧量、氨氮排放量分别为2294.6万吨和238.5万吨,排放量大大增加,水污染问题仍然严峻。他表示,要更加严格地贯彻实施水污染防治法和环境保护法等,加强对江河、湖泊的水质污染的防治。

### 严格依法办事

2014年年底,历经11年建设的南水北调中线工程正式通水。水质优良的汉江水经过千里“跋涉”直达北京紧邻颐和园的团城湖,北京城区约65%的居民用上了期盼已久的南水。

喜中担忧的是,团城湖饮水渠成为一些市民垂钓、游泳的休闲之地,直接影响水质。“我以前也提过很多次,甚至打过北京市政府的热线电话,要求他们采取措施杜绝在水渠游泳和航行游船,这个事情必须得杜绝。”丛斌委员说,尽管设立了“水源地,禁止游泳和垂钓”的标志,但在颐和园饮用水水渠游泳的人逐年增加,这不仅有损首都形象,更影响了水源安全,希望有关部门和北京市政府协商一下,要采取严厉的措施把这个事情杜绝了。

类似这样有法不依、执法不严的问题已成为影响水质的致命因素。“水污染防治问题存在法律有缺失、制度不健全的问题,但当前的主要矛盾,不是缺规章,而是少落实。有法不遵循、违章没人管的问题是最常见的现象。”刘振起委员说,以在颐和园饮水渠游泳为例,有关部门常贴出禁止游泳的横幅,也贴出禁止在水渠游泳的法规制度,不停地增加阻拦设施,但没见人具体管。他直言,这个

问题除了思想、道德水准以外,反映了主管部门管理不力、执法不严、违法不究,这样的具体问题、眼皮底下的问题得不到纠正,怎么能够期望我们的水污染得到根本的治理呢?

权威人士就此指出,我们不缺少良法,有些法律也可称得上“史上最严”,但我们缺少铁面执法的魄力和勇气,缺少严格依法办事的良好习惯,缺少尊崇法律、敬畏法律的态度,在“最严格的法律”和“最严格的执行”之间没有形成必然的逻辑联系,而只有真正把法律的权威树立起来,让那些极具“杀伤力”的条款能一一落地,成为不可触碰的高压线,使违法者闻丧丧胆,才能彻底改善水环境质量。

### 加快修法步伐

自1984年5月11日通过至今,全国人大常委会先后两次修改完善水污染防治法。针对当前水污染严峻形势,本届全国人大常委会再次将水污染防治法修改列入了五年立法规划,并将在今明两年抓紧进行法律修订工作。此次执法检查的重要目的之一便是对听取各方面对修改完善水污染防治法的意见和建议。

“通过开展执法检查,既能全面了解法律的实施情况,及时发现需要改进和完善的地方,又可以针对水污染防治工作面临的新情况和新问题,研究提出新的制度和新的措施,增强法律的针对性和可操作性,为修改完善好水污染防治法打下扎实的基础。”陈昌智副委员长在执法检查组第一次全体会议上强调,社会各界对这部法律的修改都非常关注,也寄予了很高的期望,全国人大环资委要提前介入法律修改工作,按照环境保护法提出的新要求,坚持以改善水环境质量为核心,以保障人民群众身体健康为根本目标,深入研究和梳理水污染防治工作中的重点问题、共性问题,有针对性地提出解决问题的制度和措施。

本着这样的目的,在近两个月的时间里,执法检查组每到一地都要详细听



# 水污染防治“时不我待”

——全国人大常委会专题询问水污染防治法实施情况侧记

文 / 本刊记者 张宝山

8月29日上午,北京,人民大会堂金色大厅。

十二届全国人大常委会第十六次会议在此举行联组会议,结合审议全国人大常委会执法检查组关于检查水污染防治法实施情况的报告进行专题询问。

8时30分,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进入大厅就坐。

接近9时,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、万鄂湘、张宝文、陈竺十三位副委员长来到会场参加询问。国务院副总理汪洋代表国务院到会应询,在他旁边,环保部部长陈吉宁,科技部部长万钢,财政部部长楼继伟,工信部部长苗圩,住建部部长陈政高,国土资源部部长姜大明,农业部部长韩长赋,水利部部长陈雷,发改委副主任张勇等国务院相关



8月29日,十二届全国人大常委会第十六次会议在北京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水污染防治法实施情况的报告进行专题询问。张德江委员长参加审议和询问。国务院副总理汪洋和国务院有关部门负责人到会应询。摄影/杜洋

部委的负责人悉数到会应询。

作为履行监督职权的法定方式,本次专题询问是十二届全国人大常委会开展的第八次专题询问,也是全国人大常委会第二次结合审议执法检查报告开展

专题询问。常委会办公厅有关部门负责人指出,结合审议执法检查报告开展专题询问,这就把执法检查、听取报告、专题询问三种监督形式有机结合起来,形成了人大监督工作的“组合拳”。

取当地对完善法律的意见和建议。现行水污染防治法对水污染违法行为的处罚过于疲软,难以彻底扭转环境违法成本低、守法成本高的局面,建议在水污染防治法修订中加强与环境保护法的衔接,进一步加大对违法行为,特别是通过暗管、渗井、渗坑、灌注或者篡改、伪造监测数据等环境违法行为的处罚力度;建议增加从财政、税收、政府采购等方面对污染防治行为的激励措施,打破原有的事

后被动处罚和管理手段,强调事前的主动预防;建议水污染防治法修改要与水法加强衔接,统筹水资源保护和水环境管理……

一条条建议汇聚到执法检查组。陈昌智副委员长在报告中表示,各方面建议加快制定出台排污许可、饮用水安全保障、生态补偿等配套法规,将水污染防治法修改列上日程。

这引起了委员和列席会议的代表

们的共鸣。“中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》,明确了环境保护‘党政同责’‘一岗双责’,这对修订完善环境保护法律法规、明确环保责任是一个指挥棒和方向。”列席会议的甘道明代表说,建议在水污染防治法的修订中,进一步明确界定水污染防治工作中相关部门的职责,防止出现部门间责任分工模糊、相互推诿现象。☑

张德江委员长对此次水污染防治法执法检查 and 专题询问非常重视,专门作出重要批示和指示。张德江委员长指出,防治水污染、保障水生态安全事关人民群众根本利益,事关经济社会持续健康发展,要通过执法检查和专题询问,抓住水污染防治工作的关键环节,加大水污染防治工作力度。下功夫治理已发生的污染,下功夫防止发生新的污染,下功夫确保人民群众饮用水安全,并切实动员全社会共同行动,使水污染防治法真正得到贯彻落实,为全面建成小康社会实现中华民族伟大复兴的中国梦作出积极贡献。

作为专题询问的主持人,沈跃跃副委员长在开场白中说:“希望今天发言询问和应询回答的同志发言时突出重点,言简意明。询问发言时间请控制在3分钟以内,应询回答时间请控制在10分钟以内,补充回答请控制在5分钟以内,如果询问人认为有关部门的应询回答需要进一步补充的,或其他出席人员临时发言的,请举手,经允许后可以进行咨询。首先请已经报名的委员询问。”

### 推动水污染防治是政府义不容辞的责任

第一个提问的辜胜阻委员显然有备而来。他开门见山地说:“在执法检查中我们发现,我国许多饮用水源存在隐患。人让水污,水让人病。在水源污染严重的地方老百姓回忆,50年代的水淘米洗菜,70年代的水开始变坏,90年代的水鱼虾皆殆,21世纪的水百病袭来。治水污染比治大气污染更难。我的问题是,下一步国务院对加快推动水污染防治工作都有哪些措施和安排?”

对于这个涉及水污染防治全面工作的问题,主持人请汪洋副总理回答。汪洋首先说:“人让水污,水让人病,这八个字让我印象非常深刻。这反映了我国水污染问题的现实情况,这让我们更加清醒地认识到,目前我国水污染防治的形势依然十分严峻,人民群众对此还很

不满意,如何深入地做好水污染防治工作,执法检查组的报告提出了很多好的意见和建议,我们将认真地研究吸纳。”

接着,汪洋副总理指出,国务院下一步在加快推动水污染防治工作中将努力做好五个方面的工作。一是抓源头,全力提升经济社会绿色发展的水平。下一步国务院将把水污染防治作为“十三五”规划的重要内容,认真抓好发展方式的转变,从根本上解决“人让水病”的问题。二是抓治理,认真解决好水污染防治工作中的突出问题。国务院将结合这次执法检查发现的水污染防治工作中的突出问题深入开展治理行动,要切实强化饮用水水源的保护,依法清理饮用水水源保护区内违法建筑和排污口,确保城乡居民饮水安全。三是抓改革,形成以水环境质量改善为核心的管理体系。今年以来,党中央国务院出台了《关于加快推进生态文明建设的意见》《水污染防治行动计划》等重要文件,近期正在组织编制生态文明体制改革的总体方案,以推动包括水污染防治在内的生态文明建设和体制改革“两个轮子一起转”。四是抓保障,加强政策、科技、资金等全方位支撑。国务院将继续加强水污染的财政资金投入,同时推动水资源相关税费的改革,促进多元融资和第三方治理。五是抓落实,健全责任明确、齐抓共管的治理体系。要充分发挥我国的政治优势和制度优势,把水污染防治工作摆上各级政府的重要位置,切实将各项举措落到实处。

“水污染问题事关广大人民群众切身利益,推动水污染防治是政府义不容辞的责任,我们深深的知道,水污染防治任务还十分艰巨,不仅需要发展理念和发展方式的根本转变,还需要科技的突破以及投入和法律的强大支撑,难度很大,也需要有一个过程。但不管困难有多大,在以习近平同志为总书记的党中央的坚强领导下,只要我们把人民的利益放在首位,凝心聚力,扎实工作,就一定能够如期实现全国水污染治理的目标,并走出一条有中国特色的水污染防

治道路。”汪洋副总理最后说:“我的回答完了,请辜胜阻委员以及其他委员批评指正。”

### 防在前、治在后,预防是环保的第一要务

“在水污染防治工作中,基本的原则是‘预防为主,防治结合’,这个原则在水污染防治法中已经有明确的规定。我的问题是,如何贯彻落实‘预防为主’的原则,实际工作中有哪些措施和办法?”刘德培委员针对在执法检查中发现的重末端治理、轻源头预防的情况,提出了问题。

主持人请环保部部长陈吉宁回答,请发改委副主任张勇补充。“水污染防治,防在前、治在后,预防是环保的第一要务。相对于防,治是个显性的指标,相对于治,防容易被忽视。”陈吉宁部长说:“十八大以来,党中央、国务院提出了一系列的新思想、新观点和新要求,为落实中央和国务院的决策部署,环保部会同有关部门起草了‘水十条’,今年4月正式发布。总共有238项措施,其中105项措施是预防性的措施,把预防放在了突出的位置。下一步,一要全面落实党中央、国务院关于加快推进生态文明建设的意见,进一步优化空间布局和严格区域的环境准入。二要推动产业结构的优化调整。要淘汰落后产能,要利用环保标准,强制法律手段,突出市场机制,统筹推进淘汰落后产能和化解过剩产能。三要在预防方面,落实地方政府项目审批的责任。要督促地方政府加大对未批先建、擅自变更环评违法行为的查处,针对未批先建的问题,各地要落实属地责任。四要完善相关政策法规的体系建设。要推动修订水污染防治法和环境影响评价法等法律法规。要梳理现行的法规、规章和规定,按照国务院转变职能的要求,对其中不利于源头预防的要予以废止。”

发改委副主任张勇补充回答道:“近年来国家发展改革委通过突出规划引导,优化产业结构、大力发展循环经



济,完善价格政策,推动节约用水等一系列措施,认真贯彻落实预防为主、防治结合的原则。下一步发改委将会同有关部门,结合‘十三五’规划的编制和实施,进一步加强水污染防治工作,加大治理的投入力度,把各项措施落到实处,取得更大实效。”

## 保障农村饮水安全, 惠及亿万农民群众

人人每天都要喝水,保障饮用水安全是水污染防治的核心内容。袁驷委员发言询问:“我国农村饮水安全问题更加突出,国务院主管部门对当前我国农村饮水安全状况如何评价?下一步要采取哪些措施切实保障农村饮水安全,保证广大农民群众喝上安全水、放心水?”

袁驷委员话音一落,水利部部长陈雷接来说:“我来回答这个问题。党中央、国务院对饮水安全问题高度重视,进入新世纪以来,通过农村饮水解困‘十一五’、‘十二五’农村饮水安全规划的实施,加快解决农村饮水安全的力度。一是科学编制规划;二是加大投入力度;三是解决特殊困难;四是加快建设进度;五是注重水源保护;六是强化水质保障;七是健全长效机制;八是狠抓责任落实。今年年底,可如期全面完成‘十二五’农村饮水安全规划目标任务,五年解决3.05亿农村居民和4152万农村学校师生的饮水安全问题。‘十三五’期间,我们将继续实施农村饮水安全巩固提升工程,用三年时间着力解决部分工程建设标准低、供水保障程度不稳固、水质达标率偏低的问题,让广大农村居民喝上洁净、安全、放心的水。”

对于如何评价目前农村饮水安全情况的问题,陈雷部长说:“因为评价按国务院要求一般应由第三方进行,我谈点个人的看法。一是成效显著;二是问题不少。比较突出的问题就是早些年建设的农村饮水安全工程,特别是2000年到2005年建设的,当时是以农村饮水解困为目标,投入比较少,工程标准比较

低,再加上十几年运行,老化失修、效益衰减。再有,对分散的用水户,受水源条件限制,水源保证率比较低,特别是因早出现返困的问题比较突出。还有就是饮水水质达标标准还是比较低、不稳定,需要我们进一步加大力度,采取有效措施加以解决。”

陈雷部长最后说:“保障农村饮水安全是惠及亿万农民群众的民生工程,德政工程,全国人大一直高度重视、有力监督。我们将以这次询问为契机,进一步加大工作力度,扎扎实实做好各项工作,向全国人民交上一份满意答卷。”

## 努力做到地下水

### “工业限用、农业慎用、主要饮用”

“一个企业可以把一条江河全部污染掉,一座矿山可能挖断一条水脉,一个工业园区可能威胁着几十万人,甚至几百万人的水源地安全。”张兴凯委员提出问题,如何采取针对性措施,进一步加强工业污染防治工作?

这个问题涉及几个部门,主持人请环保部部长陈吉宁先回答,请工信部部长苗圩、科技部部长万钢做补充。陈吉宁部长表示,下一步要按照“水十条”的要求和人大建议,做好四个方面的工作:第一,加强重点行业的污染防治,促进工业行业的转型升级。第二,加强工业园区污染防治。一是推动企业入园,二是集中治理园区的污染。第三,全面推行排污许可。第四,强化环境信息公开和公众参与,定期抽查排污单位达标情况,结果向社会公布。

苗圩部长补充回答:“下一步,我们将重点做好四方面工作:第一,完善行业管理体系,优化空间布局。第二,优化产业结构有效化解过剩产能,引导产能过剩行业规范发展。第三,加大节水减污的力度,全面推行绿色制造。第四,完善支持政策,积极推动重污染企业的搬迁改造。”

接着,万钢部长补充回答:“科技水污染防治集中在四个方面,第一是源头控污,第二是水体治理,第三是生态修

复,第四是针对前面三个环节的监测、预警、防治系统。解决这些问题从科技角度看,面临几个难点,一是成本高;二是周期长;三是转化比较难;四是评价难。对此,我们有五项工作考虑。第一,继续加强水污染防治技术的开发,关键的技术、关键的设备、关键工艺和系统,不断加大投入。第二,大力推进工业污染防治成果转化。第三,培养一批人才和研发基地。第四,推进环保产业发展。第五,继续将水污染,包括工业点源污染和农业面源污染的防治列入水安全创新工程中,给予更多支持。”

随着我国农业的不断发展进步,农业面源污染也已经成为水污染防治工作的突出问题。王刚委员就如何切实有效地解决农业面源污染问题及相关地下水污染问题,提出询问。主持人把这个问题交给了农业部部长韩长赋和国土资源部部长姜大明回答。

韩长赋部长回答道:“‘十三五’要把解决农业面源污染问题放进推进现代农业建设、转变农业发展方式的重要位置,重点采取五项工作措施。一是坚持减量替代,实施化肥零增长行动。二是坚持减量控害,实施农药零增长行动。三是坚持种养结合,大力推进畜禽粪污治理。四是坚持五化并进,全面开展秸秆资源化利用。五是坚持综合施策,着力解决农膜污染。农业部专门成立了农业面源污染治理攻坚战推进工作组,近期将在重点流域和区域规划实施一批面源污染防治综合示范工程,探索形成一整套综合治理技术模式和技术体系,推动出台配套的经济和政策措施,进一步落实农业生态环境保护责任。”

姜大明部长补充回答:“国土资源部将从以下方面做好地下水污染防治的基础性工作。一是加快实施‘国家地下水监测工程’;二是继续搞好全国地下水污染调查评价;三是要加强地下水污染防治科技攻关;四是积极参与地下水保护法规制度建设,严控各种污染源,努力做到地下水‘工业限用、农业慎用、主

要饮用’，特别是深层承压地下水，原则上只作为应急和战略储备水源。”

### 正确处理人与水的关系， 不断改善生态环境

针对执法检查中发现的各地存在污水处理管网不配套、污水处理费收缴率比较低、污泥处置不合理等问题，王毅委员提出询问：“有没有解决这些问题比较系统的方案或者长效机制？另外，今年6月财政部和国家税务总局印发《资源综合利用产品和劳务增值税优惠目录》，对垃圾污水处理劳务以及工业废气处理劳务，实际上是新增了增值税，尽管可以根据相应达标情况退还70%，但仍然要缴纳30%的增值税，有关行业协会担心实施增值税新政以后，污水垃圾处理行业的整体收益率将下降，这个政策的出台是怎么考虑的？特别是对污水、污泥行业，是否与有关部门、行业、企业进行了充分的沟通？后续政策有没有相应调整？”

主持人说：“王毅委员实际上提了两个问题，这两个问题分别由住建部部长陈政高和财政部部长楼继伟回答。”陈政高部长说：“到去年年底，全国城市和县城共有污水管网43.7万公里，这个数是2005年的两倍。现在有两个问题，一是应建未建，影响了污水的收集，也会造成新的污染，这个长度一共有5万公里。二是由于质量问题导致已建成的污水管网漏水，这个长度大约10万公里。下一步我们要继续做好这项工作。第一，明确目标。争取在‘十三五’期间把这个问题解决。第二，要帮助地方筹措资金。第三，督促地方政府如期完成任务。另外一个问题，污泥处置是十分重要的，下一步要求确保到2020年地级以上的城市90%以上的污泥得到处理，这个目标不能动摇。”

关于税收政策调整问题，楼继伟部长回答道：“2008年经国务院批准，财政部、税务总局，对污水处理、污泥和再生水的处理实行免税政策。今年7月1日开始按原来的程序就改为即征即退70%这

样的政策。所谓免税政策就是原来这些处理污水的这些企业所有的进项不能抵扣，列入成本，当然就是免税了。现在可以进入抵扣项了，然后退掉了70%，即增值税的即征即退，整体上使企业成本下降，即征即退70%算账下来，总体上说，企业并没有过多增加负担。为什么这么做？在2008年出台免税政策的时候，那时候的这些企业主要是两类，一类市政类，一类是本身产生污水的，比如造纸、钢铁，他们都是自行处理，免税就可以解决了。现在不同了，大力推进第三治理，PPP模式，专业化处理，越来越普遍，这样的变化后就需要增值税链条是完整的，能够抵扣起来。另外，从行业角度看，越来越多的污水处理企业已经市场化了，和原来不一样了。所以要推进按市场化、专业化转型，这就是目的。下一步我们将继续调研，一方面加强政策的解读。另外，也做好分析，看有什么更好的措施可以采取。”

当财政部部长楼继伟回答完问题以后，时间已经过了十一点半，主持人问还有哪些同志要求发言询问。王明雯委员就防治重金属污染、确保饮水安全工作的措施和成效问题提出询问。

环保部部长陈吉宁作了回答。他说：“近年来，重金属污染问题确实在逐渐呈现，也对环境和群众健康造成了严重的威胁，所以为了加强重金属防治工作，一是要严格责任考核，落实地方政府和项目单位的主体责任。二是加强排放控制，严控涉重金属新增产能的快速扩张，把新增部分要解决了，加大落后产能的淘汰力度，严格执行国家有关的准入标准。三是强化企业的监管。四是提升整体的风险防控水平，建立全防全控的管理体系。五是编制‘十三五’的重金属综合污染防治的规划，完善下一步的工作和管理体系。”

严以新委员就采取哪些措施防止河流断流、保证生态流量问题提出询问。水利部部长陈雷回答道：“水资源短缺是我们国家面临的一个突出问题。这些

年来我们实行最严格水资源管理制度，明确了三条红线，一是用水总量控制的红线，二是用水效率的红线，三是水功能区限制纳污的红线。‘十三五’期间我们也制定了有关的规划，还要进一步加大力度，特别是正确处理好人自然的关、人与河流的关系、生产用水、生活用水和生态用水的关系，使生态环境不断得到恢复和改善。”

### 增强责任感、紧迫感， 下决心早日见效

当水利部部长陈雷回答完最后一个问题，时间已经快到十二点。汪洋副总理说：“全国人大依法对政府工作开展监督，国务院各部门还是有压力的，但我相信，这同样是一种动力，因为监督本身就是另一种形式的支持。全国人大常委会开展执法检查 and 专题询问就是支持政府的执法部门的工作，充分发挥法律的威力。”

张德江委员长在询问结束时说，解决水污染防治问题时不我待，必须增强责任感、紧迫感，下决心早日见效。要广泛宣传水污染防治法，坚持依法办事，树立法律权威；要实行地方党政一把手负责制，明确水污染防治的目标任务，把水污染防治、环境保护纳入各级党政主要领导干部考核目标和考核体系；要加大执法权威，增强执法手段，严格执法，违法必究；要形成合力，从项目审批、工程建设、企业运营、日常管理等各个环节加强水污染监督；要加强群众监督、社会监督、舆论监督，让污染行为无处藏身，形成不敢污染的社会氛围；要突出解决人民群众的饮水安全问题，摸清情况，制定措施，限期解决；要完善节水体制机制，用好价格杠杆，养成节水习惯。

专题询问结束后，有评论认为，此次专题询问的问答双方态度认真、准备充分、信息量大、互动性强，积极回应了社会关切，促进了政府部门依法履职；从执法检查到听取报告，再到专题询问，“全链条式”监督模式的运用，更加强化了全国人大常委会的监督工作。■



# 跟踪督查：人大监督又一创新之举

文 / 本刊记者 李小健



全国人大财经委调研组在内蒙古自治区呼伦贝尔市鄂温克旗锡尼河西苏木了解农民参加社会保障情况 (全国人大财经委提供)

人大监督,是宪法和法律赋予人大的一项重要职权,也是人大工作的重要组成部分。十二届全国人大常委会高度重视监督工作。张德江委员长多次强调,全国人大及其常委会要不断探索完善监督工作方式方法,增强监督的针对性和实效性。

按照张德江委员长的要求,为确保监督工作取得实实在在的效果,新一届全国人大及其常委会积极丰富和不断完善监督工作方式方法。在此背景之下,全国人大财经委的“跟踪督查”这一新的监督形式走向台前,颇为引人注目。其首次跟踪督查就选择了全国上上下下普遍关注的城乡社会保障体系建设工作。

党的十八大提出,要坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针,以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点,全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系。去年12月,十二届全国人大常委

会第十二次会议专门听取和审议了国务院关于统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况的报告并开展专题询问,目的是推动中央决策部署的贯彻落实,维护广大人民群众的根本利益。

会后,根据全国人大常委会组成人员的发言和专题询问提出的意见形成了全国人大常委会的审议意见,交由国务院研究处理。国务院有关部门经过认真研究分析,提出了加强和改进各项工作的措施。

今年6月,国务院落实审议意见的报告反馈到全国人大常委会和全国人大财经委。但是,在实际工作中,审议意见到底落实得怎么样?统筹推进城乡社会保障体系建设工作还存在哪些难题待解?今年7月至8月,全国人大财经委专门成立跟踪督查调研组,先后赴内蒙古、河南、云南、江西等地就国务院落实审议意见情况创新展开跟踪督查调研,务求

推动相关问题得到切实解决。

跟踪督查,这在以往人大监督实践中并不多见。如果将跟踪督查,与去年对统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况所进行的专题调研、听取和审议工作报告、专题询问串在一起,则构成了一道无缝对接、环环相扣、行之有效的监督链条。因此,对于全国人大财经委开展跟踪督查实践,业内及地方人大、政府部门都给予较高评价,认为是完善人大监督工作一项重要的创新之举,是加强人大监督工作的新探索,将进一步提升人大监督质量和效能,让人大监督更给力。

随着改革开放的全面深化、依法治国的全面推进及经济发展进入新常态,人大监督在我国各项事业发展和进步中越发显得重要。为此,我们相信人大监督会在求实中不断创新、在探索中稳步向前。★

# 走城进乡问实情

## ——全国人大财经委跟踪督查见闻

文 / 本刊记者 李小健

今年7月至8月的盛夏时节,全国人大财经委由乌日图副主任委员牵头的、王力和高翔委员等参加的调研组,先后深入到内蒙古、河南、云南、江西等地,就国务院落实全国人大常委会对统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况报告审议意见的情况展开了跟踪督查。

在赴地方跟踪督查中,全国人大财经委调研组一行轻车简从,走城进乡、脚踏实地、深入基层,不仅与政府相关部门及各方面代表诚恳座谈、放开讨论,还到当地社保医保服务窗口现场详细了解有关情况,力求如实掌握哪些工作已经改进、哪些工作还没有落实到位、哪些工作还亟待破解,以有利于形成客观的意见和建议,在监督中支持和帮助国务院做好社会保障体系建设工作,让人民群众有更多“获得感”。

### 走窗口进社区 确保督查“接地气”

全国人大财经委跟踪督查调研的第一站是内蒙古自治区。

7月2日至3日,调研组一行先后深入巴彦淖尔市临河区金川社区,五原县套海镇中心卫生院、红赛村卫生室,详细了解社区、卫生院所的基本医疗服务工作开展情况、医改工作推进情况、群众医药费用报销情况,还深入乌拉特中旗五户农牧民家中,详细询问了他们的生活、就医、养老和低保金发放等情况并征询意见,一位农民拉住调研组成员的手说,真没想到北京的领导会到我家里,还这么关心我的生活。

8月5日早上8时,河南省医保中心的服务大厅已经忙碌起来了,工作人员正在为群众办理医疗保险事项。

在河南省医保中心主任郭振兰的



全国人大财经委委员王力率调研组深入昆明市社保医保服务大厅调研。摄影/李小健

引导下,全国人大财经委调研组一行来到服务大厅。“现在参保情况如何?缴费情况怎样?基金运行如何?异地就医结算还存在哪些困难?大病保险进展如何……”在服务大厅,调研组成员一个接一个地提出问题,详细了解河南省医疗保险工作情况。郭振兰一一作了回答。

离开河南省医保中心,全国人大财经委调研组就直奔河南省社保中心服务大厅,了解养老保险工作情况。河南省社会养老保险事业管理局副局长王明安介绍了服务大厅业务窗口办理流程。调研组成员一边仔细听,一边不断了解河南省养老保险参保缴费、机关事业单位养老制度改革等方面情况。

8月6日上午,全国人大财经委调研组赶到河南省鹤壁市淇县,对该县社保中心业务办理服务窗口进行了考察,并详细询问了养老保险、医保、社会救助等方面工作情况。临近中午,调研组一行又来到了该县桥盟街道阳光社区便民服务

中心了解情况。此时一位老大爷正在窗口前办理养老金查询业务,看看这个月的养老金是否已打到个人存折上。该县桥盟街道办事处把便民服务中心设到阳光社区内,一些居民不出社区即可办理养老、医疗、低保等各项事务,非常便民。

8月12日下午,全国人大财经委调研组一行来到了云南省昆明市行政中心。大家一进二楼社会保险服务大厅,就能看到市民们正在各个业务窗口有序办理相关保险事项。调研组成员在认真听取相关负责人作介绍的同时,还不时与窗口工作人员进行交流,了解具体业务情况,“您好,现在前来参保缴费情况怎么样?每天要为多少人办理业务……”

与很多地方不同的是,昆明市于2013年1月1日起,就将城镇居民基本医疗保险和新农合两个制度进行了整合,统一为城乡居民医疗保险。在昆明市医疗保险中心,调研组成员对城乡居民医疗保险作了详细了解;城乡医保制度整合后,群众看



病就医保障提升没有? 医保缴费情况有什么变化? 基金收支情况怎么样? ……

8月13日早上,调研组一行又赶往昆明市宜良县进行调研。

8月19日下午,全国人大财经委一行赶赴江西省南昌市新建县,实地察看了新建县长堍镇医保所、劳保所。

通过实地察看业务窗口,这使得全国人大财经委调研组对统筹推进城乡社会保障体系建设工作了有了直观的印象,也对国家社会保障各项政策和制度的“落地”情况有了进一步了解。

### 诚恳座谈 放开讨论

全国人大财经委调研组每到一处,为了深入掌握社会保障体系建设的工作情况,都与地方政府相关部门及各方面代表进行深入的座谈。

“我们这次跟踪督查就是想知道我国社会保障体系建设工作推进得怎么样,还存在哪些问题需要改进。社会保障工作是重大民生工程,请大家说真话,说实话,谈谈工作中面临的实际问题,有建议也可以提出来,不要拘束。”座谈会开始前,调研组负责人总是十分诚恳地说明此行跟踪督查的目的,鼓励大家畅所欲言。

如此,座谈会就不是一般意义上的情况介绍会,而是热烈的讨论和交流互动。

“现在河南省养老保险缴费是什么标准?”

“根据新制定的城乡居保实施意见,我们养老缴费为每人每年100—5000元不等,共有16个档次,可依据意愿和能力自主选择。”

“哪个档次缴费的人群最多?”

“每人每年100元,这个档次缴费占了绝大多数。”

“群众为何不愿选择更高档次标准缴费?”

“因为100元这个档次补贴力度最大,而越多缴,补贴则越少。”

……

在鹤壁市,调研组成员和参加座谈会的人大代表、政府职能部门人员对养

老保险、大病保险等工作存在的问题作了深入交流。

“城镇居民基本医疗保险和新农合整合之后,对群众看病就医带来什么影响?”

“整合之后,群众看病就医的报销幅度有了明显提高。但是,基金运行压力增大。这就需要统筹提高筹资水平,加大医保基金监督,提高使用效率。当然,现在基金监督越来越严,但还是有骗保套保、过度医疗的现象。”

“如何处理?”

“对于骗保套保情况,目前采取的办法是在一定时间内取消医保定点单位资格;对于过度医疗的情况,只要查出来,就将医生纳入医保从业信用黑名单。”

……

在昆明市召开的座谈会上,大家对医保基金监管难、低保是按户还是按人发放等方面问题进行了详细探讨。

另外,各地相关部门座谈会也如实反映,受经济下行影响,当前一些企业缴费难度开始增大;长期以来,城乡社会保障体制机制不顺,导致资源浪费严重,迫切需要整合和改变,等等。

可以说,大家在座谈会上坦诚相对,将社会保障体系建设政策层面的和工作层面的问题全部摆了出来,同时提出针对性建议,效果十分明显。而据此对照国务院落实全国人大常委会对统筹推进城乡社会保障体系建设工作的审议意见的整改措施,那么,哪些问题得到解决,哪些问题解决还存在难度,则是一目了然。

根据赴地方实地调研掌握的情况,全国人大财经委经过认真研究认为,国务院在统筹推进城乡社会保障体系建设工作中,一些工作有了实质性进展,如机关事业单位养老保险“并轨”、提高城乡居民基本养老保险待遇、异地就医结算困难、重大疾病救治、扩大社会救助范围等;一些工作已经提出了解决问题的思路或者明确的时间表,如养老保险制度顶层设计、医疗保险制度完善、社会救助信息核对机制建设等;一些工作仍处在研究阶段,如基础养老金全国统筹、基本医疗保

险管理体制整合、社保费征缴体制等;一些工作尚缺乏切实可行的改进措施,如社会保险关系转移接续、缴费激励机制的健全、多层次养老保障体系的建立等。

### 跟踪督查 深受好评

“人大监督抓实效,不能总是走程序监督。而开展跟踪督查,这是人大从程序监督向实际监督转变的直接体现。”云南省人大常委会副主任王树芬对全国人大财经委的这次跟踪督查给予高度评价,认为全国人大及其常委会对委员们在分组审议和专题询问时提出的意见和建议开展跟踪督查,进行实地调研,这一做法在以前非常少见,充分说明了对委员们意见和建议的高度重视。她说,现在从上到下都在贯彻落实“三严三实”精神要求,全国人大财经委开展跟踪督查,深入实地调研,听取基层声音,非常务实,是落实“三严三实”精神要求的具体体现,非常值得各级人大学习和借鉴。

对于全国人大财经委创新开展跟踪督查,所到之处都给予较高评价,认为这是加强人大监督工作的新探索,有利于推动政府持续改进工作,进而把统筹推进城乡社会保障体系建设工作这一事关广大群众利益的好事做好、做实。

调研组成员之一、全国人大财经委委员王力表示,全国人大及其常委会非常重视城乡社会保障体系建设工作,这些年来相继组织开展过很多调查研究,去年就这一题目专门听取和审议了国务院的工作情况报告,还开展了专题询问。他认为,开展跟踪督查和实地调研,能够将基层意见和呼声反映上来,形成接地气、符合实际的高质量调研报告,进而督促国务院加快推进解决相关问题,让老百姓得到更多实惠。

参加调研的全国人大财经委调研室主任陈继宁表示,做好人大监督工作,关键在于取得实效。人大创新开展跟踪督查,就可以与之前的专题调研、听取和审议工作报告、开展专题询问等多种监督方式形成互补,构成了一道无缝对接、环环相扣、行之有效的监督链条,必将进一步提升人大监督质量和效能。■

# 一抓到底才能更见实效

## ——访全国人大财经委副主任委员乌日图

文 / 本刊记者 李小健



全国人大财经委副主任委员乌日图在青海省海东市平安区沙沟乡调研社保经办情况。(全国人大财经委提供)

无论是为配合去年全国人大常委会会议听取和审议国务院关于统筹推进城乡社保体系建设情况工作报告所进行的专题调研,还是今年对国务院落实全国人大常委会审议意见所开展的跟踪督查,全国人大常委会委员、人大财经委副主任委员乌日图作为牵头人,为增强人大监督工作的实效性,一直在努力探索。

8月19日,乌日图副主任委员在接受本刊记者专访时表示,多年来,全国人大常委会一直非常注重依法加强监督工作,特别是新一届全国人大常委会组成以来,张德江委员长多次强调,要不断探索完善监督工作方式方法、增强监督的针对性和实效性,全国人大财经委尝试开展跟踪督查这一监督方式,就是奔着

“增强监督实效”而来的。

他对记者说,2003年他刚到全国人大任职,曾参与建筑法执法检查,“当时建筑行业拖欠农民工工资的违规违法现象十分普遍,执法检查组认为要解决建筑法在贯彻实施中的一些重大问题,不是开展一次执法检查就能彻底解决的。所以,全国人大财经委就连续几年进行跟踪监督,检查问题的解决情况。国务院相关部门也非常配合。最终监督工作取得显著成效,拖欠农民工工资等一些重大问题得到有效缓解。尽管这项工作已过去多年,但对我触动很大。”

他认为,全国人大及其常委会依法开展的监督工作,应该抓住那些事关中央战略决策部署和国计民生的重大问

题,这些问题也往往是一些长期得不到解决的老大难问题,不是听取和审议一次工作报告,或开展一次执法检查就能够取得明显效果的;委员们在审议中、专题询问时提出的问题,也不是说解决就能一下全部解决的。因此,人大监督不能搞一锤子买卖,不能一听了之、一说了之。后续整改工作究竟落实得怎么样?这就需要持续监督,跟踪督查,一抓到底,才能让人大监督工作更富实效。

乌日图说,《全国人大机关贯彻实施监督法若干意见》明确提出:“人大依法对‘一府两院’进行监督,既是一种制约,又是支持和促进,必须把监督与支持有效结合、有机统一起来。”“要按照敢于监督、善于监督的要求,采取多种监督方



式,增强监督实效。”“对年度计划中安排的初次监督事项,在监督检查、提出整改建议以后,为促使整改措施得到落实,必要时应当再进行跟踪监督检查,务求一抓到底,见到实效。”人大常委会会议的“审议意见及有关报告分送‘一府两院’及有关部门后,有关专门委员会、工作委员会要按照制度规定,督促有关方面进行整改,落实整改建议,改进相关工作,并及时向常委会汇报整改的进展情况。切实防止重监督检查轻督促整改,听取和审议报告之后不了了之。”所以,跟踪督查是贯彻落实监督法和常委会听取审议专项工作报告有关规定的一种具体形式,“过去人大把审议意见送给国务院研究处理,六个月后国务院反馈一份落实审议意见的报告,这项监督工作基本就算结束。这显然是不够的。落实好人大常委会会议的审议意见,增强监督实效,就要将跟踪督查真正运用起来,让其发挥应有作用。”

乌日图介绍说,统筹推进城乡社保体系建设工作,这不仅是中央重大决策部署,也是重大民生问题。去年12月,全国人大常委会会议听取和审议国务院相关工作情况报告,并由张德江委员长亲自主持开展了专题询问。会上,委员们对城乡社保体系建设工作中存在问题进行一次深度“会诊”,涉及许多重大问题,如制度模式、管理体制、工作机制、基金保值增值等。这些问题都是难啃的“骨头”,在实际工作中解决难度很大。为此,全国人大财经委便将统筹城乡社保体系建设的跟踪督查列入今年工作中,希望通过持续监督检查,支持和帮助国务院相关部门加快解决这些难点问题。

他告诉记者,通过跟踪督查了解到,在全国人大常委会听取和审议工作报告及专题询问之后,国务院根据审议意见加紧落实整改,许多问题都有明显进展,比如,针对养老保险双轨制的问题,国务院于今年1月印发了机关事业单位工作人员养老保险制度改革决定,目前正在实施中;针对城乡居民基本养老保



全国人大财经委调研组深入内蒙古基层实地考察 (全国人大财经委提供)

险待遇标准过低的意见,今年起城乡居民基础养老金的最低标准提高了15元;针对社会保险费率偏高、企业负担重的问题,在已经降低失业保险费率基础上,决定从今年10月起继续降低工伤保险、生育保险的费率;等等。当然也有一些问题还难以立即解决,比如基础养老金全国统筹问题。实现基础养老金全国统筹是党的十八届三中全会决定提出的,“十二五”规划也明确提出实现基础养老金全国统筹的任务要求。现在“十二五”已到后期,如期完成这项工作已不可能。国务院落实审议意见报告提出将力争尽快拿出基础养老金全国统筹的方案,但缺乏具体的工作安排,这次全国人大财经委在跟踪督查的调研报告中明确提出了要加大工作力度,提出明确的时间表和路线图的建议。再比如统一城乡医保管理体制问题。党的十八届三中全会决定要求整合城乡居民基本养老保险制度和基本医疗保险制度。2013年3月召开的十二届全国人大一次会议审议通过的国务院机构改革和职能转变方案提出,职工医保、城镇居民医保、新农合的职责要整合由一个部门承担,并明确整合工作要在当年的6月底前完成。现在时间过去已经两年多,全国各地医保管理

体制分割的局面仍然没有改变,地方对于国家统一管理体制的呼声十分强烈。国务院落实审议意见报告提出要在2015年11月前完成研究制订整合城乡居民基本医疗保险管理体制改革的试点实施意见的工作。据了解,对如何整合部门之间仍有不同意见。对此,全国人大财经委的跟踪督查调研报告建议国务院加大协调力度,尽快提出工作方案并抓紧实施。

他说,总体来看,由于国务院研究处理审议意见的时间较短,一些政策的实施效果还有待观察,有些具体的实施办法还需要尽快出台。对于已经提出时间表的,要确保按时完成;对于明确了工作思路的,应该迎难而上,及早制定出路线图和时间表;尚未作出回应的,要作为重点问题抓紧落实。“当然,仅靠这一次跟踪督查,也不可能解决统筹推进城乡社保体系建设工作中的所有问题。所以我们还得按照中央的要求和法律的规定,继续跟踪督查,抓住不放。”

对于这次开展跟踪督查,乌日图认为这是加强监督工作的有效形式,目前还处于探索和改进之中,希望通过实践积累经验和不断完善,使跟踪督查这一监督方式能够逐步上升为人大监督工作的法定程序,助力于增强人大监督实效。■

# 往事回放： 全国人大持续监督社保体系建设

文 / 李小健



8月6日上午,全国人大财经委调研组在河南省鹤壁市淇县桥盟街道阳光社区便民服务中心考察。摄影/李小健

回顾过去一年多来,十二届全国人大及其常委会运用不同的方式,对国务院统筹推进城乡社会保障体系建设工作进行持续监督。从专题调研、听取和审议专项报告、专题询问,到跟踪督查,这些监督方式环环相扣,层层递进,求真务实,抓铁留痕,推动了城乡社会保障体系建设工作取得新进展。

## 前期调研：

### 既深入又具有广泛代表性

根据全国人大常委会2014年监督工作计划,为配合十二届全国人大常委会第十二次会议听取和审议国务院关于统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况的报告并开展专题询问,全国人大财

经委成立了由乌日图副主任委员牵头,丁继业、于革胜、王力、冯淑萍委员等参加的调研组,以基本养老保险制度、基本医疗保险制度、社会救助制度为重点,从2014年5月开始进行了专题调研。

专题调研组足迹遍布了全国15个省、市、自治区。除了认真听取地方各级政府的工作情况介绍之外,调研组还在街道社区和乡镇农村召开有职工、退休人员、城乡居民、低保对象、基层经办人员、当地人大代表等参加的座谈会23场。比如,在甘肃期间,全国人大常委会副委员长张平带领调研组就深入到白银市靖远县乌兰镇东关村肖生文、陶乾元两农户家中,详细了解他们参保和生活情况,并与乌兰镇的参保人员、乡镇干

部、农村社保经办人员、医务人员座谈交流。在白银市白银区,调研组与社区社保经办人员、参保人员、享受低保待遇人员座谈,了解他们在工作生活中的实际困难,回答疑问,解释有关政策。另外,调研组还委托6个省、市人大常委会开展调研。

考虑到社会保障体系建设涉及千家万户,涉及每一个人,因而需要广泛征求各方面意见。为此,调研组分别召开了专家学者、企业及相关机构参加的关于制度体系、社保基金、个人账户、药品价格等方面的专题座谈会。来自各方面的代表在座谈会上踊跃发言,就社会保障体系建设工作提出可行之策。

与此同时,调研组还在中国人大网



开辟专栏,宣传社会保障的法规政策,开展问卷调查和建言献策,广泛听取社会各方面意见。

“这种征求意见方式很好,有利于人大审议政府专项工作报告,体现了民意,强化监督力度,值得赞扬。我对国家社保建设有如下建议:一、提高社保法可操作性,现有社保法太宏观了;二、提高社保水平,实现老有所养、病有所医;三、立法设定社保的最高幅度,为福利国家设定最高水平上限,防止社保无限提高,影响国家的竞争力;四、提高信息化水平,最大限度方便群众;五、增强制度的严密性和人性化,防止骗保,避免损害人的尊严。”

“公民社会保障卡已建立发放,建议尽快全国统一联网。一卡在手,全国随时随地就医不用愁。失地农民的社会保险应由征用土地的单位或征地政府全额负担。”

“中国的社会保障体系不完善,养老机构太少,养老机构设施不配套,建议按老年人口比例设置机构数。”

……

由于关乎每个人的切身利益,社会公众纷纷通过中国人大网表达个人看法,非常活跃。

另外,调研组还分别召开了部分全国人大代表和8个省、市、自治区地方人大座谈会,征求对开展专题询问的意见。

可以说,全国人大财经委前期所开展的专题调研非常扎实,既深入研究又听取了来自方方面面的意见和建议。调研报告在对我国社会保障制度体系建设快速发展表示肯定的同时,深刻阐述了社会保险基金统筹层次低、社保基金征缴体制不统一、城乡医保管理体制不顺、养老保险个人账户难以做实、养老保险制度双轨运行、社保基金贬值严重、商业保险和社会医疗保险的定位需进一步明确、社会救助体制机制有待完善等方面存在的诸多问题,并提出针对性意见和建议。这为全国人大常委会会议听取和审议国务院相关工作情况报告提供了非

常有价值的参考。

### 听取报告:全面了解工作新进展

2014年12月23日上午,十二届全国人大常委会第十二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。会议由沈跃跃副委员长主持。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、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。常委会组成人员155人出席会议,出席人数符合法定人数。

会上,国务院副总理马凯代表国务院作关于统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况的报告。

——截至2014年11月底,职工和城乡居民养老保险参保合计达8.37亿人,待遇领取2.26亿人。企业退休人员基本养老金月人均水平由2004年的647元提高到今年的2070元。2013年年底,全国城乡老年居民月人均养老金82元,其中各级政府全额负担的基础养老金76元。

——截至2014年11月底,城镇基本医疗保险参保5.9亿人,新农合参保7.35亿人,总覆盖超过13亿人,95%以上的城乡人口有了基本医疗保险。职工医保和居民医保政策范围内住院医疗费用,2013年基金支付比例分别达80%和70%左右;新农合政策范围内的住院费用报销水平达到75%左右。

——截至2014年11月底,全国共有城市低保对象1893万人,农村低保对象5202万人、五保供养对象532万人。全国城市低保月人均补助266元后保障水平达到401元,农村低保年人均补助1440元后保障水平达到2673元,均比制度建立之初有明显提高。

……

汇报时,马凯副总理全面介绍了我国社会保障体系建设工作新进展,客观地指出了社会保障体系建设工作中存在公平性不足、适应流动性不够、可持续性不强等问题,并深刻分析了形成这些问

题的原因。对于继续做好社会保障各项工作,马凯还在报告中详细介绍了下一步工作重点,如切实做好社会保障制度顶层设计、实施全面参保登记计划、推进机关事业单位养老保险制度改革,等等。

当天,全国人大财经委前期专题调研报告以会议文件形式,印发给全国人大常委会组成人员及列席会议人员参考。

### 分组审议:深度会诊社保体系建设

2014年12月24日,全国人大常委会组成人员及列席会议人员对此项工作又进行了分组审议。

在分组审议会议上,大家对社会保障体系建设工作展开了热烈讨论。据统计,共有52人次作了积极发言。“我国社会保障制度从无到有,初步形成了基本覆盖城乡的社会保障体系。可以说,此项工作从制度层面取得了突破性进展。结合基层工作实际,建议进一步加大社保资金管理的公开透明力度,增强公众对社会保障体系的信心;建议把基本生活保障和其他社会救助制度脱钩,确保各类群众根据实际情况享有不同的救助。”“这些年来,我国社会保障事业取得了很大的成就,真真切切地惠及了广大人民群众。建议国务院有关部门尽快研究改革方案,着力推进‘划转部分国有资本充实社保基金’的工作;建议改革完善地方养老保险基金投资运行制度,实现保值增值。”“建议党和国家拿出更大决心进行顶层设计,让转移接续养老保险、基本医疗保险更为顺畅。”等等。

出席人员普遍认为,社会保障制度是现代国家治理体系的重要组成部分,关乎基本民生改善和社会公平正义。在中央领导下,各地区各部门各方面扎实工作,我国城乡社会保障体系建设取得重大进展,保障制度逐步完善,保障范围逐步扩大,保障水平逐步提高,进入了统筹城乡、全面推进的重要时期。同时也要看到,我国是一个有13亿多人口的发展中大国,长期处于社会主义初级阶段,

社会保障体系建设时间不长,还存在公平性不足、统筹层次不高、适应流动性不够、可持续性不强、管理体制不顺等问题。国务院及其有关部门要认真贯彻中央决策部署,坚持从国情和实际出发,大力加强城乡社会保障体系建设,建立更加公平可持续的社会保障制度。

审议中,大家还就加强社会保障体系建设顶层设计、启动基础养老金全国统筹、改革完善医疗保险制度、完善各类社会救助制度、健全社会保障财政投入制度、完善社会保障管理体制、加快建立多层次社会保障体系等诸多问题提出了一些具体意见和建议。

全国人大常委会组成人员和列席会议人员在发言中对全国人大财经委前期调研报告也普遍表示赞同,认为报告所反映的情况客观真实,符合实际,所提建议务实中肯、专业性强,希望有关部门认真研究处理。

### 专题询问:张德江委员长亲自主持

分组审议结束后,2014年12月28日,十二届全国人大常委会第十二次会议在人民大会堂金色大厅举行联组会议,对国务院关于统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况的报告进行专题询问。

这次专题询问最大亮点,就是张德江委员长亲自主持。“党的十八大提出,要坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针,以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点,全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系。本次常委会会议听取和审议国务院相关工作情况的报告并开展专题询问,目的是推动中央决策部署的贯彻落实,维护广大人民群众的根本利益。”“社保是真正关心到老百姓切身利益的问题,今天的会议要取得实效,决不能走过场、走形式。”当天上午九时,专题询问在张德江委员长的主持下正式开始。国务院副总理马凯带领发展改革委、民政部、财政部、人力资源社会保障部、卫生计生委、全国社保基金理事会、

中央编办等七部门和单位的负责人到场回答询问。

“养老保险加强顶层设计很重要,这项工作的进展如何,有哪些难点问题,下一步有什么打算?”“养老保险基金应当实行全国统筹,但是目前这项工作进展缓慢,这是为什么?难点到底在哪里?”“民众最关心未来养老金的稳定性。未来十年或二十年养老金资金有多大的缺口?”专题询问会上,委员们发言踊跃,气氛热烈,有询问后的追问、有深度探讨、有补充回应,涵盖了养老保险、医保、社会救助等社保体系建设领域内各个方面的工作。

在足足三个小时的联组会议上,有6位常委会委员提出询问。委员们的问题针对性强,马凯副总理和各部委负责同志的回答也坦诚明确。

在问答之间,透过询问者与应询者的交流与碰撞,询问者与应询者共同探讨,加深了大家对社保工作中一些关键问题的认识,回应了人民群众的普遍关切,有利于推动国务院及其职能部门有针对性地做好下一步工作。马凯表示,国务院将认真研究常委会组成人员的审议意见,进一步做好统筹推进城乡社会保障体系建设的各项工作,并及时向全国人大常委会书面反馈工作情况。

2015年1月6日,全国人大常委会依照监督法有关规定,将委员们在分组审议上的发言和专题询问提出的意见和建议整理形成审议意见,交由国务院研究处理。同时,要求国务院于2015年6月10日前将研究处理情况向全国人大常委会作出书面报告。

### 收到反馈:再进行跟踪督查

今年6月9日,国务院落实审议意见的报告反馈到全国人大常委会,并于6月17日转交至全国人大财经委。

然而,在实际工作中,审议意见到底落实得怎么样?统筹推进城乡社会保障体系建设工作还存在哪些难题待解?今年7月至8月,全国人大财经委成立了

由乌日图副主任委员牵头,王力、高翔委员等参加的调研组,先后赴内蒙古、河南、云南、江西等地,就国务院落实全国人大常委会对统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况报告审议意见创新开展了跟踪督查,务求推动相关问题得到切实解决。

“去年以来受经济下行影响,一些企业缴费难度开始增大。与此同时,还有相当数量在城镇就业务工的农民工,还没有参加养老保险,很重要的一个原因是城镇企业养老保险费率较高,一些企业缴费意愿不强,加之农民工流动频繁和经办力量不足”,“建议尽快理顺城乡居民基本医疗保险管理体制,对城镇居民基本医疗保险和新农合的管理制度进行整合,避免资源浪费;同时加快医疗卫生体制和医药流通体制改革步伐,使有限的医保基金发挥更大的效益,不断提高城乡居民群众的医保待遇水平。”在赴地方调研中,全国人大财经委调研组深入基层,一方面如实了解社保体系建设工作推进情况,一方面认真听取基层意见和呼声。

根据跟踪督查了解的情况,全国人大财经委对国务院落实审议意见报告形成了较为客观的意见和建议。针对基础养老金全国统筹、统一城乡医保管理体制、统一社保费征缴体制、社会救助制度建设、社保基金的保值增值等重点问题,提出了工作建议,督促国务院加快解决。

2015年8月27日,国务院落实审议意见报告和全国人大财经委对国务院落实审议意见的跟踪督查调研意见一并印发十二届全国人大常委会第十六次会议,供人大常委会组成人员和列席会议人员参阅,确保大家及时了解国务院落实审议意见的实际情况和面临的难题。

乌日图向本刊记者表示,解决统筹推进城乡社保体系建设工作中的所有问题,是一个长期的过程。全国人大财经委将按照中央的要求和法律规定,对统筹城乡社保体系建设的进展情况继续给予关注和跟踪督查。★



# 话说新形势下的文化立法

文 / 朱兵



2015年1月14日，山东省邹平县一读者在农村书屋看书。  
摄影 / 董乃德

文化建设是社会全面发展和进步的重要组成部分。人类进入二十一世纪后，经济科技全球化迅猛发展，各种思想文化相互冲撞，综合国力竞争日趋激烈。一个具有国际竞争力的国家，除了经济、军事等竞争力外，必然具有文化的竞争力。以习近平为总书记的党中央审时度势，高屋建瓴，以文化创新为引领，高度重视文化在发挥我国综合国力中的重要作用，使之成为推动全面建设小康社会，实现中华民族伟大复兴中国梦的一个强大力量。要实现这一目标，一个不可或缺的重要保障就是必须进一步重视并加强文化立法工作，提高文化建设法治化水平。党的十八届四中全会对全面依法治国作出战略部署，明确提出要加强重点领域立法，建立健全文化法律制度。在新的形势下，随着“四个全面”战略布局不断深入贯彻落实，文化立法必须担负起应有的责任和任务。

一、文化立法必须保障我国文化战略任务实施。党的十八大对“建设社会

主义文化强国”“大幅提高我国文化软实力”明确提出了四项战略任务：一是社会主义核心价值观深入人心，公民道德素质和社会文明程度明显提高；二是文化产品更加丰富，公共文化服务体系基本建成；三是文化产业成为国民经济支柱性产业；四是中华文化走出去迈出更大步伐。这既是当前及今后一段时期我国文化建设必须完成的战略任务，也是文化立法必须达成的立法目标。文化立法的本质就是建立良好的文化法律制度，就是要通过法律制度建立起符合我国社会主义文化规律、特点和要求并行之有效的最高规范和准则，就是要通过法律制度确保社会主义核心价值观在思想文化建设中的牢固地位和在全社会的培育、践行；通过法律制度保障人民群众基本文化权益，建设公共文化服务体系，促进文化产业繁荣发展；以及为保护、传承和弘扬中华民族优秀传统文化和中华文化走出去提供充分的法律支撑。

二、文化立法必须保障我国文化安

全。习近平总书记强调，要准确把握国家安全形势变化新特点新趋势，坚持总体国家安全观，走出一条中国特色国家安全道路。文化安全是国家安全的重要组成部分，主要指一国的观念形态的文化（如制度文明、民族精神、价值理念、信仰追求、语言文字、风俗习惯等）生存和发展不受威胁的客观状态。在以信息技术、互联网技术为核心的科技、经济发展浪潮下，全球一体化的趋势日益突出。国家、民族的界限及特征在相当程度上被不断打破和削弱，发达国家、发展中国家都被新技术和世界市场联为一体。文化作为一个国家、民族的身份象征和价值体现，其本质属性日益凸显，其冲突日趋激烈。西方发达国家借助科技经济的优势，利用全球化的趋势，在全球极力推行西方文化及其相关的价值理念，在文化上推行“单边主义”，威胁到其他国家的文化主权和文化安全。保护和发展本国本民族的文化，是维护世界文化多样性、促进世界和平共处的一个重要内容。

因此,文化立法的一项重要任务就是采取多种立法途径、方式维护和保障国家文化安全:一是在立法中坚定不移地把坚持弘扬社会主义核心价值观作为重要的立法原则,防范和抵制不良文化的影响,掌握意识形态领域主导权;二是立法保护我国文化遗产,建立传承弘扬中华民族优秀传统文化精神的制度规范;三是立法保障网络安全,保障网络信息的有序传播;四是立法对我国文化遗产出境、外国文化产品输入、外资进入文化领域等予以必要的限制;五是通过立法建立制度,促进我国文化繁荣发展,增强文化整体实力和竞争力,推动中华文化走出去,巩固文化安全的根基。

**三、维护公民文化权利,保障人民基本文化权益是文化立法的一个重要任务。**2001年我国批准加入《经济、社会和文化权利国际公约》。作为一项基本人权,文化权利指在一定的社会历史条件下每个人按其本质和尊严所享有或应该享有的文化待遇和文化机会,以及所可以采取的文化态度和文化习惯,主要包括参与文化生活的权利、文化创造权、享受科学进步的权利、保护作者物质和精神利益的权利等。党和国家高度重视人民群众基本文化权益保障和公共文化服务工作,《国家基本公共服务体系“十二五”规划》中明确提出要保障人民群众看电视、听广播、读书看报、进行公共文化鉴赏、参加大众文化活动等权益。2015年1月中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》并颁布《国家基本公共文化服务指导标准》,这是贯彻落实党和国家关于加强公共文化服务的要求部署的重要举措,是对人民群众精神文化生活需求的积极回应。因此文化立法必须依据宪法对公民文化权益的保障和规范、构建我国公共文化服务体系作出法律制度安排。

**四、加强文化立法是深化文化体制改革的必然要求。**文化体制改革是文化建设领域的深刻变革,同时又是社会转

型期的新事物。要深入推进文化体制改革,有许多问题需要通过法律手段方能有效解决,如公共文化的保障机制、文化产业主体的法律地位和扶持机制、文化市场管理的行政交叉等等。因此,要实现文化体制改革的目标和要求,就必须充分发挥法律制度的保障、促进、规范作用。通过完善、成熟的文化法律法规体系,澄清模糊认识,规范文化行为,调动各方面的积极性,解放和发展文化生产力。一是要通过立法,加强顶层设计,保障公共文化事业发展,建立中国特色“大文化”“大文化遗产”管理体制机制,建立传播渠道统筹管理的体制机制。二是要通过立法,建立健全文化产业相关法律法规制度,构建现代文化市场体系,打破分业管理传统模式,促进文化产品的生产、交易、传播和开拓国际市场,保障文化市场统一开放、竞争有序、健康繁荣。三是要通过立法,保障文化主体的地位、权利和义务,促进文化发展的社会化。建立文化资源的市场配置规则、文化传媒领域开放准入制度和文化企业的法人治理制度,推动国有文化资产跨地区、跨行业、跨所有制的兼并重组;明确公民、法人和社会组织从事公共文化、文化产业的激励措施、文化中介组织、机构的地位、作用等。

**五、加强文化立法是推进依法行政的必然要求。**全面推行依法行政,建设法治政府,是我们党和国家建立社会主义法制社会的一个重要内容。2003年十届全国人大常委会四次会议审议通过了行政许可法,2004年国务院发布《全面推进依法行政实施纲要》,这对我国依法行政,建立法治政府具有重大和深远的意义。为了落实依法行政的要求,文化法制领域也进行了积极的调整。为了与行政许可法等上位法协调,推进依法行政,对不符合法治要求的规范性文件进行了废止;并对文化领域行政立法采取了规范措施。本届政府以来,国务院采取强力措施整顿行政审批,已取消或下放超三分之一的审批事项,国务院部门非行政

许可审批事项清理工作全面完成,“非行政许可审批”这一历史概念将全部终结。然而,要全面实现依法行政的要求,文化管理现状面临重大挑战,文化领域还需要更多的努力。要进一步转变观念,政府对文化的管理要坚持以服务为主要内容,坚持依法行政。要进一步厘清和建立文化活动、文化行为的规则。政府是文化活动规则的执行者,清晰的规则是文化活动正常开展的基础。要进一步理顺管理体制,解决政出多门、职责不清的问题,形成统一、良性的文化管理秩序。

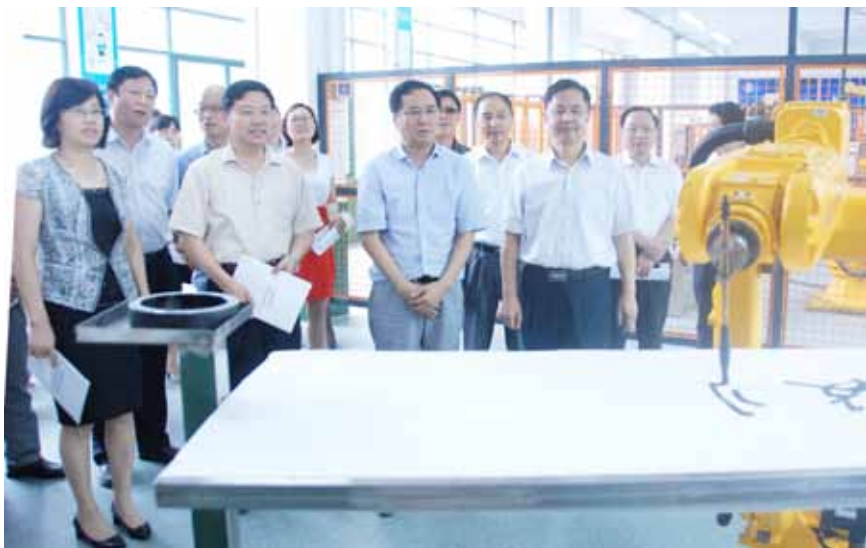
**六、加强文化立法是完善中国特色社会主义法律体系的必然要求。**目前,以宪法为统领的中国特色社会主义法律体系已经形成,但在其中,文化领域的立法比较欠缺,是整个法律体系中的一个薄弱环节。迄今为止,文化领域的一些重要法律制度尚未建立,主要依靠政府的行政法规、规章甚至是规范性文件来填补,这种状况在实践中造成了不少矛盾和问题。党的十八届四中全会明确提出要制定公共文化服务保障法、文化产业促进法和加强互联网领域和国家荣誉称号等方面的立法,这为文化立法指明了方向。十二届全国人大常委会组成以来,高度重视社会领域包括文化领域的立法工作。在所颁布的立法规划中,列入文化法律共8部,它们是公共文化服务保障法、文化产业促进法、网络安全法、公共图书馆法、电影产业促进法、著作权法(修改)、文物保护法(修改)以及广播电视传输保障立法。这些立法在整个规划中占相当比重,在全国人大立法史上前所未有。目前这些立法工作正在紧张有序进行。这充分表明本届全国人大常委会对加强文化法治建设的高度重视,也充分体现了全国人大常委会切实贯彻落实中央精神,通过法治手段推进经济社会和文化建设全面发展的积极努力。相信随着这些法律的出台,我国文化法律制度建设必将出现一个新局面。✘

(作者为全国人大教科文卫委员会文化室主任)



# 合肥人大以制度建设引领工作创新

文 / 王琤 汪碧宇



7月22日,合肥市人大常委会主任熊建辉率队视察职业教育工作。摄影/陈立

合肥市人大常委会围绕民主政治领域改革的重点任务,以构建系统完备、科学规范、运行有效的工作制度体系为抓手,积极推动地方人大工作创新发展。

## 将人大主导作用贯穿于立法全过程

合肥市人大常委会秉承“凡属重大改革都要于法有据”这一指导思想,围绕提高地方立法质量这一关键,将人大主导作用贯穿法规立项至评估的全过程和各环节。

为了把发展民营经济作为合肥市推进新一轮改革开放突破口,合肥市人大常委会主动安排立项,增开专题常委会议,在四个月内完成所有法定程序,出台了《合肥市促进民营经济发展条例》,为解决民营企业的组织权益保障、融资平台建设和政策奖补落实等发展难题提供了法律支撑。合肥市人大常委会还围绕全市建设“长三角世界级城市群副中心”和打造“大湖名城、创新高地”的目

标任务,“先行先试”开展地方立法工作。在制定《合肥市绿化管理条例》和《合肥市城市管理条例》时,合肥市人大常委会采用了委托第三方起草和立法咨询专家库成员论证等形式,有效保证了法规的质量。

合肥市人大常委会认为,一部法规的出台并不代表立法任务的完成,立法后评估是发挥人大主导作用、提高法规质量的应有之义,因此制定《立法后评估暂行办法》,对实施一年以上的地方性法规质量、实施效果、功能作用及存在问题进行综合评价,提出重新制定、修改和废止等意见。办法明确由常委会统筹法规评估工作,充分发挥立法机关、执法部门、社会力量的作用,最大限度地保证立法后评估的客观公正性。2015年6月,合肥市人大常委会修订了《合肥市地方性法规工作程序规范》,进一步完善党委领导、立法机关主导、有关部门参加、专家学者、企事业单位、人大代表和人民群众

共同参与立法的工作机制。

## 推动人大监督由程序性 向实效性转变

合肥市人大常委会把制定和修订各项监督工作制度作为重中之重,以凸显监督实效为主线,集中对听取专项工作报告、专题询问、执法检查等工作作出规范,进一步强化权力运行制约和监督体系。

合肥市人大常委会制定了《听取专项工作报告及满意度测评办法》,规定常委会组成人员以无记名投票的方式对专项工作报告进行满意度测评,通过量化七个方面的测评指标进行综合评分,测评结果分为“满意”“基本满意”“不满意”三个等次,测评结果为不满意的,专项工作报告不予通过,增强了监督工作刚性。今年,合肥市人大常委会围绕合肥市创建公交都市“十大重点工程”和民营经济发展法规政策落实情况,拟对公交优先战略实施和民营经济发展情况进行满意度测评。

合肥市人大常委会近年来先后对乡村环境综合治理、劳动创业带动就业、建筑扬尘治理等问题开展专题询问,特别是将建筑扬尘治理的询问会场搬到施工现场的创新举措,使人大监督更“接地气”,获得了良好的社会反响。合肥市人大常委会去年制定了《专题询问办法》,规定每年围绕经济社会发展、民主法治建设和群众重大关切的热点问题进行询问。询问的议题在年度工作计划安排的审议事项中确定,也可以根据执法检查、视察、调研过程中掌握的问题向主任会议提出建议。办法对询问的适用

范围、总体原则、主体对象、操作程序等方面作出明确规定,为实现专题询问常态化提供了制度保障。今年,常委会聚焦“舌尖上的安全”和“绿色生活方式”,选择食品安全和清洁能源利用和推广情况开展询问。

合肥市人大常委会还在创新执法检查方式上下功夫,通过听取政府汇报与召开座谈会、明察与暗访、全面检查与重点检查、全市检查与上下联动相结合等方式开展执法检查,增强监督效果和整改力度。按照十八届四中全会关于形成“严密的法治监督体系”的要求,2015年4月,合肥市人大常委会制定了《执法检查工作办法》,要求深入基层、深入群众、深入实际开展检查,研究法律法规实施中存在的问题。办法还将多年来执法检查工作中的实践经验上升到制度层面,对方案拟定、责任分工、跟踪问效等方面作出明确规定,推动人大监督由程序性向实效性、浅层次向深层次的转变。

### 实现重大事项决定规范化和程序化

合肥市人大常委会根据“健全人大讨论、决定重大事项制度,各级政府重大决策出台前向本级人大报告”精神,修订了《讨论决定重大事项的办法》,结合合肥经济社会发展实际,将重大事项归纳为45个方面,并按照法律规定和重要程度分为“必决定”“可决定”“必报告”三类,有效地解决了讨论决定重大事项的可操作性问题,实现了重大事项决定的规范化和程序化。

“必决定”的内容15项,主要是法律授权的关于五年发展规划、重大改革措施、城市总体规划编制、授予或撤销地方荣誉称号、与国外城市建立友好关系等。“可决定”的内容21项,主要是结合合肥市发展建设的实际,涉及的重要项目或重大资金,如市级财政性资金出资或参股1000万以上的产业类项目,政府采购资金中实际财政性资金数额1000万元以上的项目等。“必报告”的内容9项,主要是属于“一府两院”职权范围内,常委

会及其主任会议需要了解和掌握的重大事项。

今年4月份以来,按照讨论决定重大事项的办法规定,常委会先后听取了关于政府性投资项目建设、宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证工作经费安排、国有资本营运机构调整方案、2014年市级财政决算及其审计工作报告和关于合肥市与俄罗斯乌法市缔结友好城市的议案等,对有关议题作出决议、决定。市政府及部门均表示,新修订的办法范围明晰、分类合理、操作性强,让政府在向人大报告重大事项时有章可循,有效保障和规范了重大事项的科学民主决策。

### 完善对任免人员任前审查与任后监督

合肥市人大常委会结合“健全‘一府两院’由人大产生、对人大负责、受人大监督制度;以规范和约束公权力为重点,加大监督力度”等要求,在坚持党管干部原则和人大依法任免相结合、完善人事任免程序的基础上,制定了《关于“一府两院”工作人员任前审查和任后监督的办法》,重点就“审查什么、如何审查”、“监督什么、如何监督”以及审查与监督成果的运用等作出具体规范。

在任前审查环节,为使任免程序更加规范有效,办法将供职报告、颁发任命书、表态发言、向宪法宣誓纳入任命程序。为提高任命干部的法律素质和依法办事能力,实行任前考试制度,明确规定任前法律考试“以书面考试或计算机考试形式进行”和“考试不及格的,一年内不得再向市人大常委会提请任命”。实行任前供职承诺,在常委会会议上阐述本人的主要工作经历、拟任岗位职责、对拟任职务的思考等,加深常委会组成人员对拟任命人员的了解。

在任后监督环节,坚持把对“人”的监督寓于对“事”的监督之中,即将任后监督与听取专项工作报告、执法检查、集中视察、督办议案和建议等工作结合起来,有重点地安排听取“一府两院”主要

负责人履职报告,并视情进行测评。测评结果交有关机关研究处理,并通过一定方式向社会公布,进一步强化被任命人员“法无授权不可为,法定职责必须为”意识,有效推动被任命的“一府两院”工作人员依法行政和公正司法。

### 突出抓好议案、建议办理和代表述职

合肥市人大常委会以议案、建议办理和人大代表述职为切入点,充分发挥代表主体作用,保障代表权力有效行使。

为及时掌握办理进度,深入了解办理情况,合肥市人大常委会坚持主任会议成员领衔督办和工作机构对口督办制度,每年定期听取代表议案、建议办理情况的报告,开展议案、建议办理工作视察,有力促进了代表议案、建议的及时办理。2014年11月,合肥市人大常委会制定《“一府两院”办理代表议案及建议、批评和意见的评估办法》,明确规定常委会作为评估的责任主体,将人代会的议案及建议、批评和意见及闭会期间的代表建议办理工作一并纳入评估范围,实行定量与定性相结合,办理过程和结果接受人大代表监督,向社会公开,推进代表议案建议办理由答复满意向结果满意转变。

合肥市人大常委会把人大代表向原选举单位述职作为人大代表接受监督的一个重要形式和依法履职的一项重要内容。合肥市各县、区人大常委会在实践中,形成了很多行之有效的的工作方法。合肥市人大常委会深入调研、认真总结,制定了《市人大代表向原选举单位述职办法》。在内容上,重点要求人大代表就如何执行职务、履行义务、发挥作用,是否参与小组活动情况及为群众代言等情况进行述职。在形式上,规定每位人大代表每年应向所在代表小组口头述职一次,每个任期内应向原选举单位的人大常委会书面述职一次,同时规定对不按要求履行述职的代表予以通报。通过这种方式,更好地督促代表严格履行法定职责,激发和调动了代表的履职热情。✘



# “参与式阳光预审”：罗湖创新人大预算监督

文 / 刘昊 黄晓京



2014年12月16日，罗湖区2015年度政府三部门预算阳光审查民主恳谈会暨预算及投资项目计划人大代表预审会举行

距离2015年深圳市罗湖区人代会召开还有一个多月，罗湖区人大代表廖耀雄就拿到了好几份区政府的花钱“清单”：2014年政府投资民生项目情况汇总、预算执行情况和2015年全口径预算草案，以及罗湖区清水河街道、区民政局和区经济促进局的2015年预算报告。

虽然工作繁忙，廖耀雄还是抽时间把材料“精读”了许多遍。在之后的“罗湖区三部门预算参与式阳光审查民主恳谈会暨计划财政报告（草案）人大代表预审会上”，他与志愿报名的50多位区人大代表、市民及专家一起当“考官”，为政府打算花出去的每一分钱，向作为“考生”的各部门负责人“要说法”。

“汗流浹背、面红耳赤”，作为“考生”的罗湖区民政局局长吕毅这样形容自己的“赴考”感受。短短一个月内，区民政局、区经济促进局和清水河街道的“一把手”一共参加了三次这样的重磅“考试”。每“考”一次，他们就修改一次预算草案，代表们的意见和建议，体现在

了预算的最终版本中。

廖耀雄、吕毅和文政的感受背后，是罗湖区人大的“参与式阳光预审”的改革。以往，每年区政府的投资规模和具体投资项目，都是在区人代会上“一次性顺利通过”。而今年则有所不同。在区“两会”召开前，区人大常委会就邀请人大代表、市民和专家充分了解项目、开会共同评估，论证通过的项目才能提请大会审议。

今年1月1日，新修改的预算法正式实施，它强调政府全部收支预算接受人民监督。而罗湖区人大已经开始尝试让人大代表参与审议部门预算的编制过程。在参与了预算法修订工作的全国人大财经委员会副主任尹中卿看来，“罗湖区人大作为基层人大的创新探索，为完善我们的预算监督制度趟出了一条新路”。

## 将人大预算审查监督权落到实处

罗湖区财政局局长文政仍对去年12月16日的那场“罗湖区2015年度政府三部门预算阳光审查民主恳谈会暨预算

及投资项目计划人大代表预审会”记忆犹新。回答询问时，他自己“起码出了两次汗”。

文政和其他“一把手”们还是头一次经历这样的“大考”，他们的“考官”也有充分的时间调研和提问。“以往的部门预算，负责人也只是了解个大概。这次不同了，他们必须弄清楚每一笔钱的来龙去脉，防止被代表们‘问住’。”罗湖区人大常委会主任倪泽望说。

以往，罗湖区政府年度预算盘子，都是在人大会议期间交人大代表一并表决通过的。项目粗、会期短，不仅预算编制的过程没能很好地吸纳民意，就是预算报告的文本，代表们都频频“吐槽”看不懂。预算审查过程没有很好地发挥代表的作用，对部门预算的单独审查更是从未有过。

在考察借鉴浙江温岭、香港等地的做法基础上，去年11月底，罗湖区启动了一项旨在推动政府预算规范化、透明化的系统改革，称为“参与式阳光预审”——在区人代会召开之前，政府编制年度部门预算时，由人大代表参与预审，这一做法不仅在罗湖区，在深圳市乃至广东省，都是“头啖汤”。清水河街道办事处、区经促局、民政局三部门成为首批“考生”。

罗湖区人大从三个层面广泛征求群众和社会各界意见。一是人大代表进社区联系走访选民；二是街道代表联组召开相关行业、相关利益群体的恳谈会；三是人大机关成立三个工作小组召开相关行业、相关利益群体的恳谈会。

新修改的预算法第四十五条规定，“县、自治县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会举行会议审查预算草案前，应当采用多种形式、组织本

级人民代表大会代表,听取选民和社会各界的意见。”而罗湖区的上述做法正是对这一规定的践行。

“我们改革创新的意义就在于先行先试,力求走出常态化、符合法律规定、有前瞻性的路子来”,罗湖区人大常委会副主任黄瑞儒说,通过多个层面的民主恳谈会,预算从内部决策变成了由社会公众广泛参与的公开决策,将法律赋予人大的预算审查监督权落到了实处。

“党的十八大、十八届三中全会和四中全会都强调,要加强政府全口径预算的审查监督。罗湖区人大此举,是在法律框架内的基层法律实践,是人大代表职能的‘激活’与‘归位’。”深圳大学当代中国政治研究所副所长陈文如此评价。

### 从为民做主到由民做主 “审查没有流于形式”

“一个表彰会需不需要50万经费?”“经促局车改后只剩一辆车,为什么2014年的公车费用是40万元?”“公共财政预算中,非税收入2015年比2014年预计增长快四成,为什么?是打算多罚款吗?”……一整天的会议中,人大代表们不断争抢着话筒,抛出一个个犀利的问题,而卢旭蕾、肖幼美等参会代表都是财会专家,部门“一把手”们丝毫不敢懈怠。

激烈的提问只是一个开始。两周之后的12月30日,三位负责人再次“应考”,重新做足了“功课”——带来了三份预算调整修改报告。

之前,有代表指出区民政局结对帮扶表彰大会的50万元预算太高,民政局在修改报告中把这笔预算削减为39万元,聘请导演、主持的规格变低了,而省下的11万元则向老龄事务、社区民生等领域倾斜。

而区经济促进局所作的调整不止于预算,还包括对罗湖区3亿元产业转型升级专项扶持资金的监督管理方式——这个话题在恳谈会上曾引起代表们的热议。在报告中,区经济促进局还专辟了一章,详细介绍他们与人大代表沟通后,怎样设计未来的资金监管方式。



罗湖区财政局长文政在会上回答人大代表的询问

听完三个部门修改后的报告,在恳谈会中以严格直率著称的深圳市人大代表肖幼美表示,这次的审查“没有流于形式”,“参与的部门胸怀大局、毫无保留”,“这是对人大代表监督方式力度空前的创新”。而吕毅也坦言,尽管“应考”压力不小,但“经过这样的阳光预审,把部门预算搞得清清楚楚,以后就轻松了”,“部门预算也更接地气,从‘为民做主’到‘由民做主’”。

今年年中,上述三个部门将迎来“期中考”——向罗湖区人大常委会报告半年执行情况,而考核审计预算执行情况的“期末考”将在2015年年底完成。人大对政府预算的事前、事中及事后监督将由此完成。

在监督政府花钱的问题上,罗湖这两年动作不少。参与向温岭“取经”的罗湖区人大常委会财经工委主任邱洁介绍,罗湖区在学习温岭的基础上也有所创新:温岭全部采取恳谈方式,罗湖的做法则分成两部分——对部门预算采取民主恳谈,对民生项目,则是人大代表直接用投票来说话。

2013年年底,罗湖区就在广东省内首创了新的民生投资决策机制——把政府重大民生投资项目拿出来“PK”,先经过人大常委会评估论证,再交由政府审议、人大表决,得票多者才能进入政府预算。去年11月,罗湖区人大代表就以这样的方式,从50个老住宅区安全隐患整治项目中

选出了41个项目,列入政府投资计划。

“人大代表不是要为难大家,只是觉得政府的钱,大家都有责任帮着管一下”,罗湖区人大代表王海龙说。现在,王海龙的想法在罗湖区人大代表中已经成为共识。

### 人大代表履职热情被激活

临近年关时,罗湖区人大代表廖耀雄的履职十分忙碌,先是参加明年罗湖老住宅区安全隐患整治工程项目评估论证会,又参加罗湖明年政府投资民生项目评估论证会,其间他还参与了各种实地调研,以便对各个项目有更公正的评判。

这几年,邱洁见证了罗湖区人大代表们履职心态的变化。以前,罗湖区面临普遍存在于基层人大的尴尬状况:办活动“打十个电话,来两个代表”。但近两年,邱洁组织活动一点都不费劲儿,发在微信群里的报名通知常常是“瞬间哗啦啦全部报满”,“只好扩大名额”。

更重要的是,代表们在每一次活动中都表现得“生猛有料”。去年11月,罗湖区“老旧住宅区改造人大代表论证会”前,区人大一改以往“开中巴车兜几天”的视察方式,鼓励代表自己走访社区。会前两天,代表们在微信群里热烈分享“暗访”和“采访”心得,用照片“直播”社区现状。

在每一次问政会和恳谈会上,代表们的质询也针锋相对,开会前他们还私下里打趣:“抢到话筒的要请客。”“人大代表们有水平、有参与的愿望、爱较劲,



# “老课题”如何作出新文章

文 / 王国亮

如何更好地发挥基层人大及其常委会的职能作用？这虽然不是一个新命题，却是一个值得深入思考、细致探究和努力实践的课题。面对这个“老课题”，答案众说纷纭。而江苏省南京市江宁区人大常委会在不断的探索和实践找到了“责任、规范、实效”三位一体这个解题关键，并以积极主动地作为和富有成效的履职作出了生动的诠释。

## 以“责任”破题

在基层人大工作中，经常可以听到两种声音：一种是来自部分人大代表，



6月18日，江宁区人大常委会组成人员专题视察重大产业项目推进情况。摄影 / 吴坤

我们喜欢这样的碰撞。”见证历次会议的黄瑞儒说，“这些年，人大代表参加人大的活动非常踊跃，他们觉得自己的发声是有效果的。”

人大代表的热情从哪里来？挂点罗湖的深圳市人大代表胡桂梁认为，这主要来自罗湖区对代表意见“实实在在的重视”。“罗湖区人大常委会给我撑腰，任何事反映到我这里，我会不分场合、不分时间，就打电话给他们。”胡桂梁说。

“如果总是讲几句话就散了，没有下文，人大代表就不愿意来。”廖耀雄说。根据罗湖区人大常委会的制度设计，常委会可以协助代表约谈相关部门，并由政府部门督办。相关部门的处理结果还将被计入绩效考核。

廖耀雄回忆，有一次自己替选民反映污水处理问题，他通过罗湖区人大常委会约见了罗湖区环保水务局的负责人，对方马上着手解决问题。而通过“人大代表进社区”机制，作为出租车司机代表的胡桂梁参与推动了罗湖第一个“的

士驿站”的建立。

黄瑞儒希望，人大代表的外部监督和政府内部的绩效监督能够形成一个循环，“两股力量倒逼政府改革，要求他们重视人大的声音。”

## “开弓没有回头箭”


“罗湖区人大在预算监督方面能走那么远，我由衷钦佩。”广东省社会科学院竞争力中心主任丁力表示，希望罗湖区人大的举措一直持续下去。

对于这样的期待，倪泽望用一个比喻作为回答：“开弓没有回头箭。”“代表意识推着我们往前走，现在已经没有办法回头了。”黄瑞儒亦表示，在探索人大代表科学合理参与政府部门预算的预审上，罗湖还有很长的路要走，今年这项改革还会继续深化。

与去年年底指定三部门“应考”不同，今年罗湖区人大将采取“点菜跟抽签相结合”——对区环保水务局等受到老百姓关注的重点部门，罗湖区人大将

直接审查预算；而对其他部门则采取抽签方式。此外，已经被审过预算的部门每个月还要交报告，半年要向常委会汇报解释一次，并在年终接受审计。“让罗湖区30多个部门都接受预算预审悬谈，并不现实，下一步我们要通过制度设计即‘抽签’与‘点菜’相结合，让人人都做好准备来出一身汗”，黄瑞儒说。

“第一次我们只预审了三个部门的预算，如果改革进一步扩大，代表们的时间和精力能不能跟得上？”有代表提出这样的疑问。对此，廖耀雄不吝吐露自己的热切：“我们的后备军很多，我们有224个罗湖区代表，每个专业、每个行业都有人，我作为律师，法律问题都还可以应付，实在不行我背后还有一个法律团队。”

“罗湖的经验符合基层民主、民众有序参与公共事务的大方向，值得推广。”尹中卿说，“深圳在经济体制改革方面发挥了排头兵的作用，同样期待预算法实施后的深圳，为预算管理监督提供新的起点。”

认为“当代表就是一种荣誉,开开会、举举手就可以了,不需要做太多的事”;另一种是来自人大机关的一些同志,觉得“到了人大就是退居了二线,工作少做一点没有关系”。其实,这两种声音是责任意识缺位的表现,并且都在一定程度上制约了基层人大工作的有效开展。为了破除这些错误的思想观念,江宁区人大常委会经过认真研究,将“责任人大”建设确立为开展人大工作的重要之举,在对基层人大及其常委会的主要职责进行系统梳理的基础上,强化全区人大工作者责任意识,进行了一系列积极的探索和尝试。比如在增强代表责任意识方面,首先,是注重“以学习促提升”。江宁区人大常委会将常委会组织的集中学习,各街道、园区人大工作委员会开展的分片学习以及代表利用“人大代表之家”、江宁人大网站等载体平台进行的个人自学有机结合起来。通过有计划、有针对性的学习,代表们对肩负的职责了解得更加清晰和透彻。在代表建议办理工作中,代表们对建议办理的质量和实效表现出了前所未有的关注,这也从一个侧面反映出代表们责任意识的提升。其次,是注重“以务实促转变”。江宁区人大常委会从优化常委会会议的召开方式入手,延长了分组审议的时间,确保常委会所有组成人员都有充分的发言机会和充足的发言时间,有效落实了“审议责任”,较好地实现了由“旁听会议,同意报告”到“参加会议,提出建议”的转变。第三,是注重“以创新促发展”。江宁区人大常委会结合常委会工作机构的设置,探索建立了内务司法代表专业组等5个代表专业组,出台了《关于区人大代表专业组建和开展活动的意见》。通过定期开展调研、视察等方式,充分发挥代表的专业特长,既增强了代表对常委会工作的参与意识,也为代表履行职责提供了新的途径。

### 以“规范”解题

在监督法出台前的很长一段时间

内,各地人大开展了很多工作创新,但是其中不少“创举”缺乏规范性。随着监督法的正式实施和代表法等相关法律法规的相继修订,基层人大的工作面临着新的更高的要求。为此,江宁区人大常委会提出以建设“规范人大”为抓手,着力提升常委会工作的规范化程度,一方面对规则制度进行了“更新换代”。按照法定性、科学性和可操作性的原则,对常委会有关规则制度进行了系统梳理、反复修订并汇编成册。结合组织法、监督法等上位法的要求,修订了常委会会议规则、主任会议议事规则;结合区级人大常委会的法定职能,对行使监督权的规定、人事任免办法等进行了修改完善;结合江宁人大的工作特点,重新拟定了闭会期间执行代表职务的规定、审议意见处理办法等。经过为期两年的修订工作,初步建立起一套完整的、适应新时期基层人大工作要求的制度体系。为了切实提升新制度的执行力,江宁区人大常委会在及时组织常委会各工作机构和代表组系统学习的同时,积极加强与“一府两院”的沟通 and 对接,督促其严格、规范地执行新制度的有关规定,真正使规则制度成为促进工作的有力推手。另一方面,江宁区人大常委会对人大机关的内部管理进行了“系统优化”,结合工作实际,对宣传工作、财务使用、公车运行等进行了制度规范,通过制度来管人、管事、管财、管物,使机关的工作有章可循。为进一步规范工作流程,江宁区人大常委会探索建立了区人大电子政务系统,除对有关公文进行网上办理外,常委会各工作机构的年度工作计划、工作任务的实施进度、完成情况以及工作成效均能在电子平台上得到一目了然的反映,确保了人大机关的各项工作高效、有序地推进。

### 以“实效”结题

基层人大工作如果不能将着力点在实效上,就容易流于形式,就谈不上有所作为,更不用提实现发展。因此,江宁

区人大常委会无论是强化责任,还是注重规范,最终都努力落实到增强实效上来。在增强工作实效方面,江宁区人大常委会进行了一些有益的创新与实践。以监督工作为例,江宁区人大常委会通过不断的尝试,逐步打造了“选题—调研—审议—落实反馈—继续调研落实反馈情况—评议—公布”的完整监督链条。在这个链条上的每一个环节,无不体现着对实效的不懈追求。在选题方面,江宁区人大常委会在关注经济运行态势、依法治区进程等常规性工作的同时,注重将重大民生工程建设、重大民生项目实施以及群众关注的热点难点问题纳入监督视野,以监督的及时性保障监督的实效性。在调研方面,江宁区人大常委会采取了“常委会+基层工委”“工作机构+代表专业组+社会力量”联动调研的新模式,有效扩大了调研的广度和深度,提升了调研的质量和水平。在审议方面,江宁区人大常委会在优化常委会审议环节的同时,对审议意见的处理程序进行了改进和优化,将审议意见以“审议意见书”的形式交“一府两院”研究处理并报区委、一题一书、分别报送,要求“一府两院”在两个月内书面报送研究处理情况。同时,江宁区人大常委会定期对审议意见的落实情况进行专题评议,并将评议结果向区委和“一府两院”通报,向社会公开,有效提升了“一府两院”对审议意见办理工作的重视程度,增强了审议意见的刚性和实效,也使审议这一法定监督方式的功能得到了充分发挥。此外,江宁区人大常委会在增强代表建议办理工作实效以及常委会自身建设实效等方面也进行了一些积极的探索和尝试,并且取得了明显的成效。

江宁区人大常委会将“责任、规范、实效”三位一体的要求落实到人大工作的全过程和全方位,不断在主动融入大局、积极作为中体现责任,在健全制度、完善程序中体现规范,在务实审议、强化监督、推进落实中体现实效,推动了本区人大工作的持续发展。■



# 抗日民主政权：中国共产党政权建设史上的“伟大创造”（下）

文 / 张顺昌

中国共产党通过抗日民主政权把抗日民族统一战线的总政策具体化、系统化和法律化，将共产党与国民党、农民与地主、工人与资本家的矛盾调和起来，成功地实现了对包括开明绅士、民族工商业者在内的广大人民群众的团结和动员，人民民主力量得到了空前的发展和壮大。在国民党统治区，中国共产党也通过卓有成效的统战工作，使民主党派及国民党民主派同自己站在一起，使共产党的影响从边区走向全国乃至世界。经过抗日民主政权建设的理论探索和实践锻炼，中国共产党在政治上更加成熟，完全具备了对中华民族实行广泛动员的能力，成为国人团结、凝聚的中心，使其进一步发展成为一个全国范围的、群众性的政党。

## 对推动全国民主化进程有着重大的示范作用

各抗日根据地民主政权的建立，真正实现了人民当家作主的愿望。民主政治的实行，使根据地人民群众开始从被动地接受抗战政治，逐渐地转为主动地参与政治和社会组织活动，对民主政治产生了巨大的认同感，从而使根据地成为创立民主政治生活新秩序的典范。特别是“三三制”抗日民主政权模式，树起了与国民党对立的政治制度，对推动全国民主化进程有着重大的示范作用。正如民主人士李公朴在考察晋察冀边区后所称道的那样：“模范的抗日根据地。模范的抗日民主，抗日民族统一战线的晋察冀，象征着中华民族解放的胜利，象征着新中国光明灿烂的前景。”

## 为共产党领导的多党合作政党体制奠定了基础

为动员社会各阶层、各党派、团体抗日，各抗日民主政权在施政纲领中均明确规定，在赞成抗日与民主的前提下，各阶层、各党派、团体都有选举权和被选举权。在中国共产党对待其他党派及无党派人士的态度问题上，毛泽东曾明确指出：“对于共产党以外的人员，不问他们是否有党派关系和属于何种党派，只要是抗日的并且是愿意和共产党合作的，我们便应以合作的态度对待他们。”“共产党只有对党外人士实行民主合作的义务，而无排斥别人、垄断一切的权利。”抗日民主政权的“三三制”原则提出后，各抗日根据地政权，从选举的组织机关，到各级民意机关和行政机关人员分配上，都严格遵照“三三制”原则，坚决保证在各级民意机关及政府人员中，共产党只占三分之一，使其他党派及无党无派人士占三分之一。“三三制”原则的贯彻执行，不仅使党外人士亲身体会到中国共产党实行民主政治、团结合作的真诚，而且也使中国共产党的抗日主张和抗日政策赢得了广泛的同情与支持，进一步密切了中国共产党与党外人士的合作关系。因此，以“三三制”政权为模式的联合政府主张在国民参政会一经提出，便得到了民主党派和无党派人士的拥护和欢迎，在建立联合政府、反对国民党一党专政的斗争中，各民主党派大大加深了对共产党主张的了解和信任，中国共产党与各民主党派的合作关系正式建立了起来，从而为共产党领导的多党合作的政党体制奠定了坚实的基础。

## 为人民民主专政国家政权和人民代表大会制度奠定了直接的模型基础

抗日战争时期，中国共产党为适应全民族抗战的需要，在各抗日根据地建立起具有统一战线性质的各革命阶级联合专政的政权。

参加政权的，包括工人、农民、小资产阶级、革命的资产阶级及其他阶级的分子。帝国主义的走狗和汉奸，业已反革命的封建地主分子、资产阶级分子，是不能参加政权的，他们是抗日民主政权专政的对象。

对此，毛泽东在《新民主主义论》一文中进一步指出：“无论如何，中国无产阶级、农民、知识分子和其他小资产阶级，乃是决定国家命运的基本势力。这些阶级，或者已经觉悟，或者正在觉悟起来，他们必然要成为中华民主共和国的国家构成和政权构成的基本部分，而无产阶级是领导的力量。”与之相适应，抗日民主政权在组织形式上，改变了土地革命时期的工农代表大会制，在各抗日根据地内按民主集中制原则实行参议会制。

参议会是中国共产党的抗日根据地吸收社会各界与党外人士参加政权而设立的，具有人民代表会议性质的机构。革命的各阶级、党派、团体可通过各级参议会的形式，选举各级政府，参加抗日民主政权。

毛泽东把这种体现统一战线性质的抗日民主政权称之为“新民主主义的政治”。抗日民主政权建立的各革命阶级联合专政的国体和体现民主集中制原则的参议会政体，为人民民主专政国家政权制度和人民代表大会制度奠定了直接的模型基础。★

（作者为中共贵州省委党校法学教研部主任、教授）

# 印度尼西亚的立法机构及其运作特点

文 / 骆永昆

印度尼西亚是世界第三大民主国家,实行三权分立。立法机构在政治生活中扮演重要角色,是行政权力的主要制约因素。近年来,随着民主制度的推进,印尼立法机构的组织形态和角色作用也发生相应变化,形成了东南亚乃至世界上较为独特的立法机构体系。

## 印尼立法机构发展历程

1945年8月15日,印尼独立。独立后,印尼成立中央国民委员会。依据1945年10月16日的副总统公告,在人民协商会议(人协)和人民代表会议(国会)成立前,中央国民委员会行使立法和制定国家大政方针的权力。

1950年,印尼临时国会成立。1955年,制宪国会正式组建。此后,制宪国会开始在立法工作中发挥作用。但1959年,苏加诺实行“有领导的民主”后,制宪国会解散,成立由苏加诺本人指定议员的互助国会。1960年,互助国会议员加上社会各界人士、地方代表组成临时人民协商会议(MPRS)。

临时人民协商会议(临时人协)是国家的最高权力机构。自1960年起共运行12年。成立之初,临时人协共有议员616人,其中包括互助国会议员257名,专业集团代表241名,地方代表118名。临时人协设主席1人,副主席4人,由总统委任。从1960年—1967年,临时人协共举行五次大会,制定了一系列的法律法规。

1972年,苏哈托政府将临时人协更名为人民协商会议(人协)。在苏哈托执政的32年间,人协由政党、军警、行业及地方代表等组成,成员由920人增至1000人。在1000名人协议员中,有500名为国会议员,其中400名由专业集团党、建设团结党和民主党三大政党按选举得票比例分配,另100名军人代表,由总统根据军方推荐任命。国会之外的其余500名议员中,有50名为军队代表,100名为社会各界代表,均由总统任命。另外350名为政党和地方代表,由三大政党和地方省代表按规定比例产生。由于苏哈托限制多党参政,因此人协实际上演变为专业集团党一党专政工具。1972年至1998年,人协共举行六次大会,通过了一系列重要决议,如人协派系决议,人协组织规程决议等。1998年苏哈托下台后,印尼进入民主转型期。随着新政府开放党禁,越来越多政党参加到人协中来。人协作为专业集团党专政机构的历史终止。

## 印尼立法机构现状

苏哈托下台后,印尼确立新的议会制度,改革后的人协由国会和地方代表理事会共同组成。人协是国家最高权力机关,负责制定、修改和颁布宪法;根据大选结果(2004年起总统、副总统改为全民直选)任命总统、副总统;在总统、副总统违宪时,根据国会建议弹劾总统、副总统;在总统、副总统其中一人或两人均无法履职时,根据相关规定选举、任命接替者。本届人协于2014年10月成立,共有议员692名,包括560名国会议员和132名地方代表理事会成员。设主席1名,副主席4名。现任主席为祖尔基夫里·哈桑。

国会是国家立法机构,拥有立法权、预算审批权、法律监督权和修正权,并拥有法律实施中的质询、调查权。具体职能包括提出法律草案,制定法律;确定和监督国家财政预算;审议国家财政审计报告;审议总统关于宣布紧急状态、对外宣战、对外缔结和约或其他条约等。国会无权解除总统职务,总统也不能解散国会;但如总统违宪,国会无权建议人协追究。在立法过程中,任何法案均需经国会与总统共同认可,未能达成共同认可的法律草案在国会同一会期内不得重复提出。草案经总统签批生效或在30日内自动生效。本届国会于2014年10月成立,共有议员560名,兼任人协议员。任期五年。设议长1名,副议长4名。现任议长为塞特亚·诺凡多。本届国会共有10个派系,即民主斗争党(109席),专业集团党派系(91席),大印尼运动党派系(73席),民主党派系(61席),国家使命党派系(48席),民族觉醒党派系(47席),繁荣公正党派系(40席),建设团结党派系(39席),民主民族党派系(36席),人民良知党派系(16席)。

地方代表理事会系2004年10月新成立的立法机构,负责地方自治、中央与地方关系、地方省市划分及国家资源管理等立法工作,参与讨论并监督预算、税收、教育、宗教等法律实施;向国会提出审计人选参考。地方代表理事会成员来自全国33个省级行政区,每区4名代表,共132名,兼任人协议员。设主席1名,副主席2名。现任主席为伊尔曼·古斯曼。

有关印尼立法机构,学界由较多争论。有人认为,印尼属于两院制议会(国会、地方代表理事会);但也有人认为,印尼实际上属于一院制议会,因为地方代表理事会权力较小,立法大权掌控在国会手中,地方代表理事会至多是一个咨询机构。值得注意的是,地方代表理事会充分代表了印尼各省区利益,



其成员同时也是人协成员,可通过人协发挥一定作用。

## 印尼立法机构运作机制

人协会议分为大会、年会和特别会议。大会即人协代表被人批准任职之初和任期届满之时召开的全体大会,每五年至少召开两次。主要负责批准人协代表资格,选举和决定人协领导人;决定设立人协工作组;通过国家大政方针;委任总统和副总统;批准国家宪法和人协其他决议;听取和讨论总统述职报告。年会是两次大会之间召开的会议,每年一次,根据人协决议,听取总统和国家机关报告。特别会议是大会和年会外根据需要召开的会议,或因总统、副总统因故离职召开,或根据国会要求听取总统述职报告。人协制定或修宪须三分之二议员出席,二分之一议员投赞成票方可通过。弹劾总统或副总统须有四分之三议员出席,三分之二议员投赞成票方可弹劾。其余决议通过须过半数议员出席,简单多数赞成即可。

国会会议包括全会、特别全会、党团会议、国会领导会议等。其中,全会最为重要,主要任务包括:听取和评价议长工作规划与总结;决定法案是否正式审议;讨论并决定法案是否通过。国会表决法案时采取协商一致原则,即尽量争取所有派系同意。如在规定时间内无法达成一致,最多可再进行两轮协商(每次不超过24小时),如仍不能达成一致,则投票表决。国会组织法规定,任何性质的国会会议只要有超半数议员参加且来自超过半数的国会派系,会议决定即为有效。国会年会一般从当年的8月16日至次年8月15日,分四个会期。

国会实行委员会制度,通过委员会完成立法、预算和监督任务。当前国会(2014—2019)设十一个委员会。第一委员会,负责国防、外交和情报事务。第二委员会,负责内政、地方自治、政府机构和国土事务。第三委员会,负责法律法规、人权与安全事务。第四委员会,负责农、林、牧、渔、海洋与粮食事务。第五委员会,负责交通、通讯、住房、公共工程、农村和落后地区建设事务。第六委员会,负责工贸、投资、合作社、中小企业、国有企业事务。第七委员会,负责能源、矿产、科研、环境事务。第八委员会,负责宗教、社会和妇女事务。第九委员会,负责人口、卫生、劳工和移民事务。第十委员会,负责教育、青年、体育、旅游、文化、艺术事务。第十一委员会,负责银行、金融、国家发展计划事务。

地方代表理事会常设委员会包括四个特别委员会、协商局、荣誉局、立法局、内务局、代表机构间合作局等。

一般情况下,总统、国会、地方代表理事会均能提出法律草案。总统提交的法案首先在国会全会进行一般性辩论,并在征求地方代表理事会意见后正式审议。国会提交法案须至少13名议员联署或以工作委员会及其联盟或立

法局名义提出,由国会全会决定是否正式审议。涉及地方事务或税收、教育和宗教问题,则同时提交地方代表理事会。总统将指派部长参加讨论。地方代表理事会提交的法案由国会指定部门与地方代表理事会成员共同讨论,并将结果提交国会全会和总统正式审议。

正式审议分两阶段,一是在相应工作委员会和立法局讨论,总统指定官员可参加讨论。涉及地方事务,地方代表理事会将参会。如各方协商一致或投票通过,则提交国会全会讨论。二是国会全会讨论,以协商一致方式通过。如无法达成一致,则投票表决,简单多数票通过。若未能通过,同一会期内不能二次提交。

法案获国会和总统同意后,7天内呈交总统正式批准。若15天内未获批准,国会要求总统解释。若30天内未获批准,草案则自动生效。总统、地方代表理事会提交的法案也经历相似程序。总统在紧急情况下可颁布政府法规,但须获国会批准。

## 印尼立法机构的特点

2014年大选后,印尼共有10个政党进入国会。10个政党分为两派,一派是由国会第一大党斗争民主党领导的大印度尼西亚联盟(也称辉煌联盟),另一派是由国会第三大党大印尼运动党的红白联盟。大印尼运动党为第三大党,与斗争民主党势不两立,是国会反对党,其支持者共有五个大党,包括国会第二大党专业集团党、民主党、繁荣公正党、国家使命党、建设团结党。起初,红白联盟六党共占据560个国会席位的349个席位,占国会席位的62%,是绝对的强势政党联盟。但2014年10月7日,建设团结党退出红白联盟,加入大印度尼西亚联盟,致使红白联盟在国会的席位减少为313个,而大印度尼西亚联盟在国会的席位增加至247个。尽管如此,红白联盟仍占据国会席位的56%,成为制约佐科总统执政的重要掣肘因素。反对党占据国会多数,并频繁发动国会斗争是本届立法机构的显著特点。

实际上,早在2014年大选后不久,红白联盟与大印度尼西亚联盟就为国会、地方代表理事会和人协的领导班子展开异常激烈的角逐。红白联盟更改议长选举条例,让原本由国会最大党议员自动出任的国会议长,改由国会议员选举产生,并单方面选出11个常委会领导班子。两派内江一度致使国会陷入僵局。普拉博沃领导的反对派最终全部当选人协、国会和地方代表理事会的领导。此后,红白联盟又推动国会将地方政府首脑(全民直选)改为由地方立法机构选举,争取更多国会权力,后遭大印度尼西亚联盟反制。国会最终在压力之下颁布修正案,恢复地方政府首脑全民直选。2015年后,两大政党联盟在国会的较量仍在继续。☑

(作者单位:中国现代国际关系研究院)





**中国有色集团**  
**CNMC**

地址：北京市朝阳区安定路10号中国有色大厦 邮编：100029  
电话：010-84426666 传真：010-84426699  
网址：www.cnmc.com.cn

# 中国有色集团：锐意拼搏 逆势求强



十二届全国人大代表、总经理 罗涛



党委书记 张克利

“截至2014年底，中国有色集团资产总额同比增长6.61%，全年累计实现营业收入同比增长6.4%，利润总额同比增长5.53%。再次成功入围‘世界500强’，位列第398位。全面超额完成了国务院国资委下达的各项考核指标，打赢了一场‘保增长’的攻坚战。”这是在中国有色集团召开的2015年工作会议暨一届六次职工代表大会上交出的一份成绩单，充分展示出中国有色集团2014年逆势增长、稳中有进的成就和作为，集中浓缩了中国有色集团近年来发展根基牢固、综合实力和抗风险能力不断增强的良好发展态势。

十二届全国人大代表、中国有色集团总经理罗涛说：“党和国家领导同志的亲切关怀为中国有色集团的改革发展增添了强大动力。中国有色集团牢记党和国家赋予中央企业的使命，牢记国务院国资委对中国有色集团的期望，团结和依靠境内外6万名干部职工，奋力拼搏，逆势而上，为今后的发展迈出了坚实的步伐。”

2014年年初开始，我国经济增速在“三期叠加”背景下逐季放缓，钢铁、有色、造船、煤炭等重化工行业都面临巨大的经营压力。有色行业市场需求萎缩、价格大幅下跌，全行业陷入低谷，利润总额实现负增长。面对极端不利的市场环境，中国有色集团迎难而上、攻坚克难，诠释了作为中央企业的责任和担当。2014年与“十一五”初期相比，中国有色集团的资产总额、营业收入、有色金属产品产量分别增长了17倍、41倍和33倍，开创了改革发展的新局面。

企业管理是“基本功”。2014年，中国有色集团围绕“有针对性的管理提升”，开展了一系列专项工作，滚动调整了“2014-2016年三年发展战略与规划”，进一步健全投资管理制度，全面预算管理体系和人才培养机制，充分发挥绩效考核的导向作用，扎实推进内部审计，信息化管理水平再上新台阶，法制工作从国资委普法先进单位迈入全国普法先进行列。同时依托基层创新工作室、生产经营看板、班组建设现场经验学习交流等形式，确保企业管理“从最基层抓起，在最基层抓实”。

重点项目是“大支撑”。2014年，中国有色集团统筹规划国内外重点项目，全力推进赞比亚、

刚果(金)、塔吉克斯坦的资源开发项目和国内矿山扩产改造、冶炼综合回收、材料深加工、装备制造基地等重点项目的建设。特别是刚果(金)马本德项目投产达产，创造了该国冶金建设史上“建设速度最快、项目投资最省、工程质量最好、环保理念最强”等多项第一，被誉为“非洲森林中的花园式工厂”。

科技创新是“金钥匙”。2014年，中国有色集团抓好内生驱动，大力实施创新驱动战略，发布《科技计划项目申报指南》和《国家级研发平台政策指南》，统筹安排科技计划重点项目，加强科技成果的激励、培育及转化，强化产学研管理和科技考核，共有17项科技成果获得“2014年度中国有色金属工业科学技术奖”，其中，一等奖6项，创下历年之最，并首次荣登有色行业榜首，展示了中国有色集团的科技实力和创新风采。

安全环保是“稳定器”。2014年，在取得快速发展的同时，中国有色集团主动适应国家生态文明建设和环境保护新常态，万元产值综合能耗同比下降5%，二氧化硫排放量同比下降1.7%，提前一年完成国务院国资委下达的第四任期节能减排考核目标，环境污染事件为零，安全生产保持平稳态势。

履行责任是“大情怀”。中国有色集团牢记使命，积极履行社会责任。2014年，发布了《中国有色集团2013年可持续发展报告》及第三份社会责任国别报告——《中国有色集团蒙古2013社会责任报告》。2014年，中国有色集团荣获“中国工业行业履行社会责任五星级企业”称号，连续第3次荣获“金蜜蜂优秀企业社会责任报告·领袖型企业奖”，罗涛总经理获得“中国公益事业形象大使”荣誉称号。在中国社会科学院公布的《2014年企业社会责任蓝皮书》中，中国有色集团位列金属行业第5名，国有企业第32名。

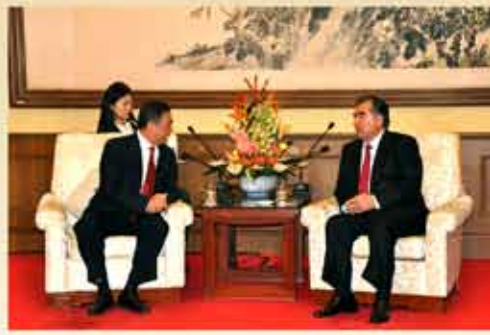
目前，中国有色集团正全面学习贯彻习近平总书记系列重要讲话和党的十八届三中全会、中央经济工作会议、中央企业负责人会议精神，主动适应“新常态”，抢抓新机遇，深化改革，强化管理，提质增效，推动各项工作再上新台阶，在打造世界一流矿业集团的道路上扎实迈进。



中国有色集团投资的缅甸达贡山镍矿——中缅政府间第一个矿业合作项目，也是中国政府“十一五”期间，在东盟国家最大的矿业投资项目。



中国有色集团投资建设的刚果(金)马本德项目被誉为“非洲森林中的花园式工厂”。



中国有色集团与项目所在国建立了良好的互信合作关系。图为2014年11月7日，罗涛总经理在京拜会塔吉克斯坦总统拉赫蒙。





江苏省·南京人民大会堂



四川省·锦江大礼堂

## 有线系统

台式表决器



台式/半嵌式表决器



嵌入式表决器



## 中国电子表决行业开创者

- ◆ 1978年，开始研制电子表决系统。
- ◆ 30多年，专注于各级常委会、代表大会表决系统。
- ◆ 广泛应用于人民大会堂、世博会议中心等重要会议场所。
- ◆ 技术实力雄厚，产品拥有完全自主知识产权。

**30** 年丰富经验 **1** 秒输出结果  
专家团队为您提供会务、技术 **全方位** 服务，确保表决工作圆满成功！

## 无线系统

手持式表决器



台式表决器



智能会议终端



## 电子选举系统



## 人事任免计票系统



## 远距离报到系统



重庆市·常委会会议厅



贵州省·常委会会议厅



杭州市·常委会会议厅



湛江市·常委会会议厅

**中科院成都信息技术股份有限公司（中国科学院成都计算机应用研究所）**

地址：四川省成都市人民南路四段9号中科院成都分院  
邮编：610041

联系电话：028-85226537 13880185901  
传 真：028-85249933-8416

网址：Http://www.xuanju1958.com  
Http://www.casit.com.cn

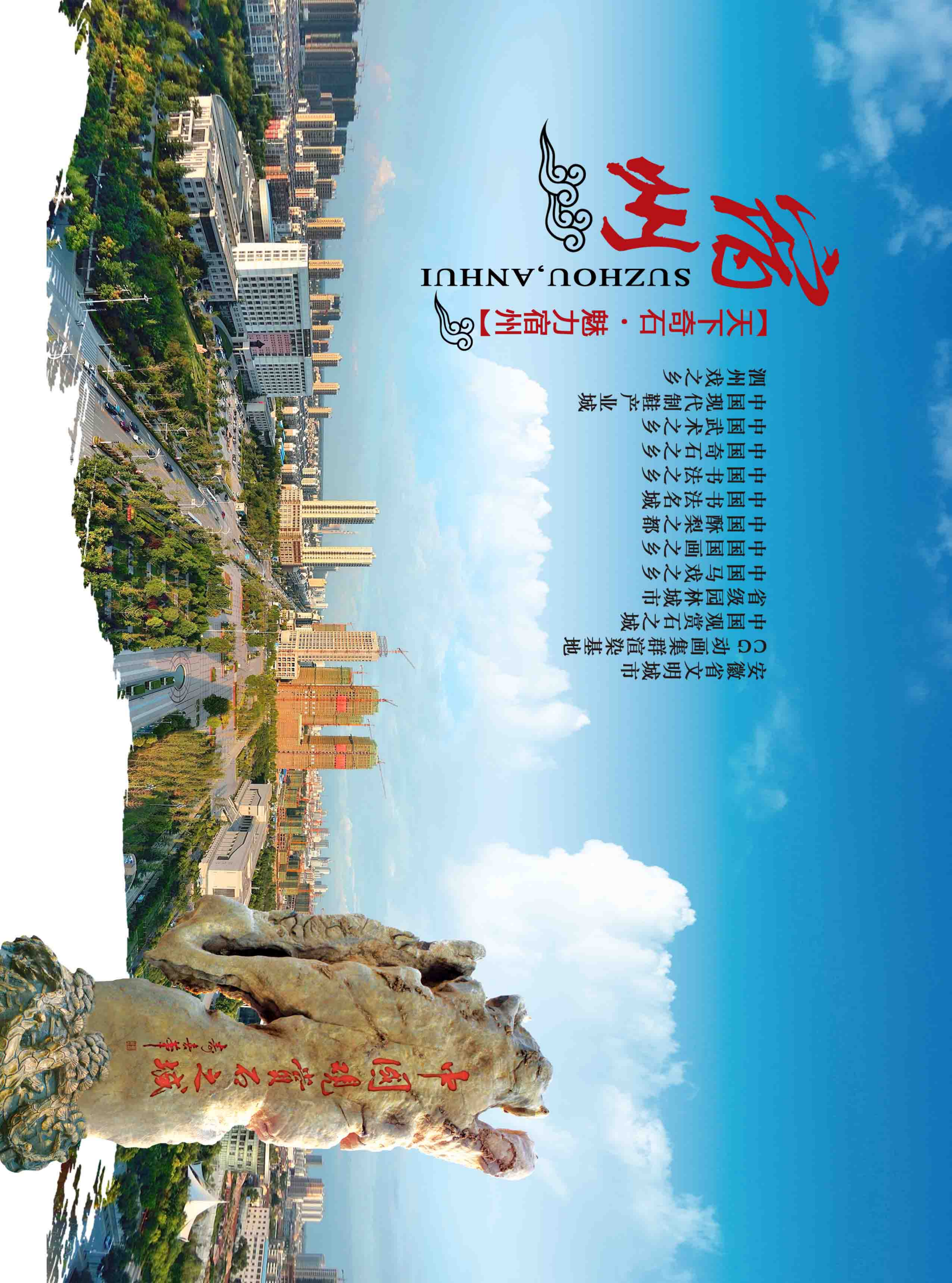


关注二维码服务中心  
获取更多服务



中国科学院  
CHINESE ACADEMY OF SCIENCES





# 宿州

SUZHOU, ANHUI

【天下奇石·魅力宿州】

安徽省文明城市  
CQ动画集群渲染基地  
中国观赏石之城  
省级园林城市  
中国马戏之乡  
中国国画之乡  
中国酥梨之都  
中国书法名城  
中国书法之乡  
中国奇石之乡  
中国武术之乡  
中国现代制鞋产业城  
泗州戏之乡