

# 中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

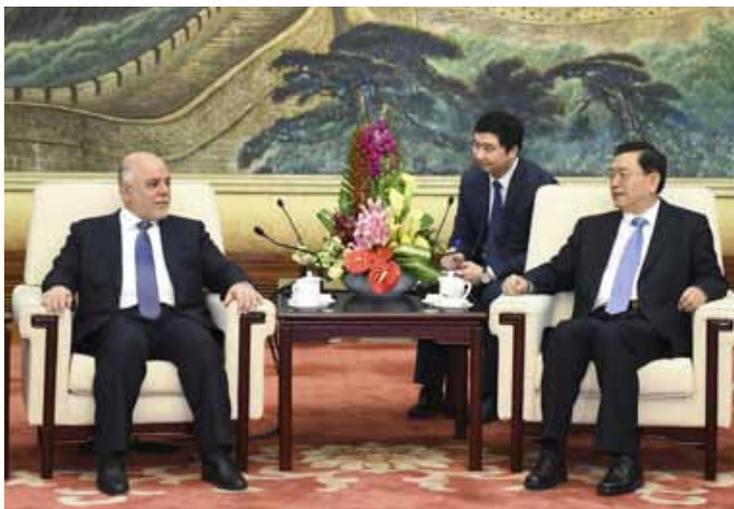
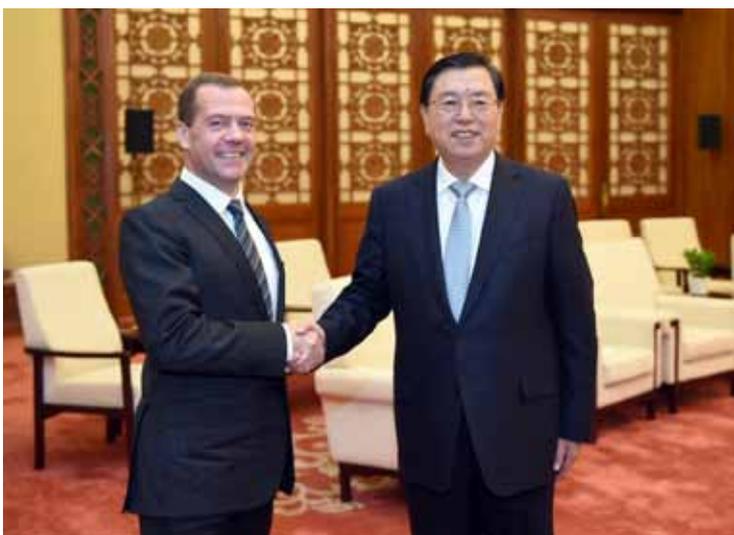
半月刊  
2016年1月1日出版  
第1期 总第397期

全国人大常委会机关刊物



ISSN 1671-542X  
01  
9 771671 542021

邮发代号 2-18  
国内邮政 CN11-3442/D  
国外邮政 ISSN1671-542X



①	②
③	④
⑤	⑥

- ① 2015年12月21日，十二届全国人大常委会第十八次会议举行分组会议，审议反恐怖主义法草案、反家庭暴力法草案。张德江委员长参加审议。摄影/丁林
- ② 2015年12月26日，十二届全国人大常委会第十八次会议举行联组会议，结合审议国务院关于2014年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告进行专题询问。张德江委员长参加审议和询问。摄影/饶爱民
- ③ 2015年12月27日，全国人大常委会委员长张德江主持十二届全国人大常委会第十八次会议闭幕会。在会议完成各项表决事项后，张德江委员长发表讲话。摄影/丁林
- ④ 2015年12月16日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见俄罗斯总理梅德韦杰夫。摄影/张铎
- ⑤ 2015年12月22日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见伊拉克总理阿巴迪。摄影/谢环驰
- ⑥ 2015年12月24日，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂与越共中央政治局委员、越南国会主席阮生雄举行会谈。摄影/庞兴雷

# 让每一部法律都成为一把开启幸福之门的钥匙

在前不久结束的十二届全国人大常委会第十八次会议上,多项议程由于和百姓的日常生活密切相关,因而成为热门话题。

其中,作为年度立法的收官之作,反恐怖主义法、反家暴法、慈善法等法律草案的提请审议,引起了人们的高度关注。在辞旧迎新这样一个喜庆的日子里,这些法律草案的登场亮相,更像是最高国家权力机关献给百姓的一份新年大礼。

“这一下,百姓就像吃了一颗定心丸。”这是反恐怖主义法出台之际,一家媒体所作的评价。实际上,反恐怖主义法也的确配得上这样的评价。当前,恐怖主义已成为影响世界和平与发展的重要因素。近年来,受国际恐怖活动高发、境内外“东突”势力渗透煽动的影响,我国国内面临的暴恐活动威胁愈发突出。国内发生的暴恐案件给人民群众的生命财产安全造成了严重损失,恐怖活动对我国国家安全、社会稳定、经济发展、民族团结和人民生命财产安全构成了严重威胁。在这

样一个背景下,在现有法律规定的基础上,制定一部专门的反恐怖主义法,既是当前打击恐怖主义的现实需要,也是我国的国际责任。反恐怖主义法确立了反恐怖工作基本原则,健全了相关体制机制,强化了安全防范、应对处置、国际合作、法律惩治等措施,为提高反恐怖工作能力和水平、防范和惩治恐怖活动提供了有力的法律保障,从而为国家、社会和百姓织就了一张坚不可破的安全网。可以说,恐怖主义是一个冰冷的字眼,往往使人不寒而栗。但从反恐怖主义法的字里行间,我们深深地感受到了因国家强大而给人带来的那份踏实、安全和自信。

家是每个中国人的根,家安国可安,家庭和谐至关重要。我们每一个人的幸福不仅缘于国家的安全,同时也取决于家庭的和睦。大约十几年前,一部反家暴题材电视剧《不要和陌生人说话》的热播,引发了公众对家暴行为的强烈关注。然而,现实生活中的家暴案例有时甚至比影视作品中的还要令人发指。特别是近些年来频频发生的家庭暴力案件,一再向国人发出警示:家暴已不再是“家

常事”。反家暴法明确了家庭暴力的性质和法律责任,并建立了多部门有效合作的干预模式,设立强制报案、告诫书、人身安全保护令等多重制度利器,为家暴受害者筑起一道坚固的安全保护保障。反家暴法的制定,是我国法治建设的一个里程碑。因为它纠正了长期以来形成的“打老婆天经地义”“打孩子合情合理”的错误认识,冲击了“家丑不可外扬”的家庭理念,使反家暴不再是法外禁区。

中华民族素来崇尚乐善好施、扶贫济困、守望相助,因此,慈善在我国有着悠久的历史。如今,随着经济的发展和国民生活水平的不断提高,我国慈善事业发展进入

“井喷”期,呈现出巨大的潜力。更为重要的是,作为社会稳定的“平衡器”和社会公平的“促进剂”,慈善事业在缩小社会贫富差距,促进国民收入合理分配方面发挥着越来越重要的作用。因此,为了弘扬社会主义核心价值观和中华民族优秀传统文化传统,倡导社会力量开展社会救济和社会互助活动,创新我国慈善事业制度,规范慈善活动,促进慈善事业发展,

立法者正是通过一次又一次的努力,让世界变得更加美好,让国家变得更加强大,让社会充满友善,让家庭充满欢乐,让我们每一个人从法律中收获更多的幸福。

让全体人民共享发展成果,有必要根据我国国情和实际制定慈善法。说到底,慈善法就是要激发社会“向善”正能量,让更多的人参与慈善事业,让慈善事业更好地服务社会、造福百姓。

其实,除了这三部法律,十二届全国人大常委会第十八次会议审议的其他几项法律草案也大都和民生有关,和百姓的幸福有关。从几部教育方面的法律,到中医药法,到人口与计划生育法,再到有关法律问题的决定等。

法律是严谨的、充满理性的,有些条文看上去甚至是抽象的、枯燥的和艰涩的。但法律又是有态度的、讲感情的。立法者正是通过一次又一次的努力,让世界变得更加美好,让国家变得更加强大,让社会充满友善,让家庭充满欢乐,让我们每一个人从法律中收获更多的幸福。

从这个意义上说,对百姓而言,每一部法律都是一把开启幸福之门的钥匙。

汪解民



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**

2016年第1期  
1月1日出版  
总第397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

邮 发 代 号 2-18

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

## | 特 稿 |

- 04 张德江委员长在十二届全国人大常委会第十八次会议闭幕会上的讲话

## | 总编絮语 |

- 01 让每一部法律都成为一把开启幸福之门的钥匙 / 汪铁民

## | 专 论 |

- 11 紧紧围绕“四个全面”战略布局  
共同开创人大财经工作新局面 / 李盛霖  
15 站在中华民族长远发展的战略高度  
全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策 / 任茂东  
16 中国经济新常态与改革创新 / 李 扬

## | 特别关注 |

- 24 增强软实力 共筑“中国梦”——全国人大常委会会议  
表决通过国家勋章和国家荣誉称号法 / 本刊记者 谢素芳  
27 国家功勋荣誉立法: 助推民族复兴 / 本刊记者 王博勋

## | 立法经纬 |

- 30 反恐怖主义法出台: 将反恐纳入国家安全战略 / 本刊记者 张宝山  
30 教育法、高等教育法修改实现制度性突破 / 本刊记者 彭东昱  
31 “全面两孩”, 生还是不生? / 本刊记者 沈晓冲  
33 立法振兴中医药事业  
——中医药法草案首次提请审议 / 本刊记者 李小健  
34 野生动物保护法施行26年后迎来“大修” / 本刊记者 于 浩  
36 中国首部反家暴法出台: 呵护家庭的温暖 / 本刊记者 张维炜

## | 报 道 |

- 38 “审计风暴”这次怎么刮? / 本刊记者 王 萍

## | 本期策划 |

- 40 为民看好“钱袋子”  
——预算监督的天津动作 / 本刊联合采访组  
41 会前会中审查: 多听代表怎么说  
42 部门预算, 使人大监督更精准  
43 财经专项活动组: 让预算监督“说到点子上”  
44 人大监督与审计融合: 形成监督合力



2015年12月26日，十二届全国人大常委会第十八次会议在北京人民大会堂举行联组会议，结合审议国务院关于2014年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告进行专题询问。张德江委员长参加审议和询问。摄影/饶爱民

- 45 提前介入预算编制：监督“关口”前移
- 45 强化专项资金监督：规避资金使用风险
- 46 成立咨询组：引入专业力量强化预算监督
- 46 预算稳定调节基金：确保其规范运行

## | 资 讯 |

- 08 要闻
- 09 审议同期声
- 10 热词
- 10 数字

## | 地 方 |

- 江 苏 47 镇江市人大：首部立法紧扣民意/汪峰 陈杰
- 辽 宁 48 别让电梯成“吃人”陷阱  
——沈阳市和平区人大常委会专题询问电梯安全/赵跃
- 陕 西 49 安康市人大：关注计划生育特殊困难家庭/赵明波
- 云 南 50 红河州人大：督办代表建议实行量化考核/李煜
- 安 徽 51 庐江县人大：代表述职评议“无彩排、直冒汗”/王琤 陈立



请扫码关注“西交民巷23号”

## | 泛 读 |

- 史 话 52 古代官员如何过节/刘绪义
- 看 世 界 54 越南国会基本结构及运转特点/聂慧慧

封面图片说明：2015年12月27日，全国人大常委会委员长张德江主持十二届全国人大常委会第十八次会议闭幕会。在会议完成各项表决事项后，张德江委员长发表讲话。摄影/盛佳鹏

# 张德江委员长在十二届全国人大常委会第十八次会议闭幕会上的讲话

(2015年12月27日)



2015年12月27日，全国人大常委会委员长张德江主持十二届全国人大常委会第十八次会议闭幕会。在会议完成各项表决事项后，张德江委员长发表讲话。摄影/盛佳鹏

## 各位委员、各位同志：

本次常委会会议安排了7天时间，议程很多、内容重要，在大家的共同努力下，顺利完成了各项预定任务。共审议12件法律和有关法律问题的决定草案，通过其中的9件；审议通过关于召

开第十二届全国人民代表大会第四次会议的决定；听取审议4个专项工作报告和2个执法检查报告；审议通过5个专门委员会关于代表议案审议结果的报告，听取关于代表建议办理情况的2个报告；批准2件国际条约，审议决定

了人事任免等其他事项。

制定反恐怖主义法是党的十八届四中全会确定的立法任务，是构建国家安全法律制度体系的重要内容。常委会贯彻总体国家安全观，立足国情实际，总结实践经验，经过认真审议

修改,在本次会议上通过了反恐怖主义法。这部法律明确了恐怖主义的定义,确立了反恐怖工作基本原则,健全了相关体制机制,强化了安全防范、应对处置、国际合作、法律惩治等措施,为提高反恐怖工作能力和水平、防范和惩治恐怖活动提供了有力的法律保障。各级国家机关要准确执行反恐怖主义法,加强法律宣传和舆论引导,动员和依靠各方面力量,共同做好反恐怖主义工作,坚决维护国家安全、公共安全和人民生命财产安全。

国家功勋荣誉表彰制度是宪法规定的国家重要制度。常委会贯彻党的十八届四中全会精神,根据宪法第67条第16项的规定,认真做好国家勋章和国家荣誉称号法的起草和审议工作,在总结以往授勋实践经验基础上,经过反复研究论证和修改完善,审议通过了这部重要法律,明确规定国家勋章和国家荣誉称号的设立、授予对象、授予程序等最主要、最基本的制度。这部重要法律的制定和实施,对于推动建立健全党和国家功勋荣誉表彰制度体系,依法褒奖作出突出贡献的杰出人士,培育和弘扬社会主义核心价值观,增强中国特色社会主义事业凝聚力和感召力,具有重大而深远的意义。

反对家庭暴力是社会文明进步的重要体现,是维护家庭和睦、社会和谐必然要求。回应人大代表、人民群众的呼声和关切,本次会议审议通过了反家庭暴力法,强调反家庭暴力是国家、社会和每个家庭的共同责任,明确了家庭暴力的预防和处置机制措施,规定了相关单位、组织的职责,创设了强制报告、告诫、人身安全保护令等制度。我们要以实施反家庭暴力法为契机,加大法律宣传教育力度,提高全社会反家庭暴力意识,推动解决妇女、未成年人等弱势群体遭受家庭暴力问题,积极营造预防和惩治家庭暴力、维护平等和睦文明家庭关系的良好社会氛围。

贯彻党的十八届五中全会关于全

面实施一对夫妇可生育两个孩子政策的决策部署,本次会议作出了关于修改人口与计划生育法的决定,自2016年1月1日起施行。明确国家提倡一对夫妻生育两个子女,调整完善奖励保障等计划生育配套制度,明确获得《独生子女父母光荣证》的夫妻,按照规定享受奖励、获得扶助。这次修改,对于促进人口均衡发展、减缓人口老龄化压力将发挥重要作用。国务院及其有关部门、各地方要抓紧做好相关配套法规和政策措施的衔接工作,确保法律得到有效实施。

坚持立法与改革决策相衔接,通过立法、监督等工作确保重大改革于法有据、顺利实施,是本届全国人大常委会工作的一个突出特点。两年多来,我们通过作出有关改革试点工作的授权决定,采取一揽子方式修改法律,加强对相关授权决定实施情况的跟踪监督等方式,支持、推动和保障相关改革举措依法有序推进。本次会议在这方面又取得了新进展。一是审议教育法律一揽子修正案草案,分别通过关于修改教育法、高等教育法的2个决定。二是作出关于在北京市大兴区等232个试点县(市、区)、天津市蓟县等59个试点县(市、区)行政区域分别暂时调整实施有关法律规定的授权决定。三是作出在实施股票发行注册制改革中调整适用证券法有关规定的授权决定。四是在相关授权决定到期后,作出关于授权国务院在广东省暂时调整部分法律规定的行政审批试行期届满后有关问题的决定。希望有关方面按照全国人大常委会的授权决定,加强对试点工作的领导和指导,积极稳妥推进试点工作;同时,认真总结评估试点工作的成效,依法推动试点经验推广复制,适时提出修改完善有关法律的意见。

本次会议还对慈善法草案进行了第二次审议,并决定提请明年3月的十二届全国人大四次会议审议。常委会

组成人员普遍认为,草案总结实践经验,坚持问题导向,对慈善组织、慈善募捐和捐赠、慈善财产管理运用、慈善服务、信息公开、促进措施和监督管理等基本内容作出规定,有利于弘扬慈善精神、规范慈善活动、促进慈善事业健康发展。慈善法的制定,代表关心,社会关注。会后,请法律委员会、法制工作委员会根据本次会议上提出的意见对草案作修改完善后,及时送全国人大代表征求意见;同时,在中国人大网全文公布,再次征求社会公众意见。请法律委员会、法制工作委员会会同有关方面,认真分析研究人大代表和社会各方面提出的意见,对草案作进一步修改完善,为大会审议做好充分准备。

医药卫生体制改革是重大民生工程,事关亿万人民的身心健康和家庭幸福。为推动中央深化医药卫生体制改革精神的贯彻落实,本次会议听取审议了国务院关于深化医药卫生体制改革工作进展情况的报告。常委会组成人员积极评价国务院和地方各级政府所做的工作,充分肯定医改取得的进展和成效。同时指出,医药卫生体制改革是一项长期、艰巨、复杂的系统工程,必须增强攻坚克难的信心和勇气,坚持立足中国实际,统筹部署,循序渐进,重点突破,持续不断地把改革推向深入。要坚持保基本、强基层、建机制的基本原则,坚持尽力而为、量力而行,加强顶层设计,完善体制机制,积极探索医改这一世界性难题的中国式解决办法,推进健康中国建设。

建立规范合理的中央和地方政府债务管理及风险预警机制,是党的十八届三中全会提出的重要改革任务。全国人大及其常委会高度重视地方政府债务管理工作。根据新修改的预算法,今年8月,十二届全国人大常委会第十六次会议审议批准了2015年地方政府债务限额。本次会议听取审议了国务院关于规范地方政府债务管理工作情况的报告。常委会组成人员

普遍认为,国务院和地方各级政府认真贯彻实施预算法规定和全国人大常委会有关决议的要求,不断完善地方政府债务管理制度,清理核实地方政府存量债务,初步建立地方政府债务风险预警机制,取得了阶段性成果。同时大家指出,一些地方政府风险意识、责任意识不足,违规举债、变相举债仍有发生,偿债能力不足的问题依然突出,债务风险防控机制还需进一步健全。要严格执行预算法规定,从紧控制地方政府债务增长,严格限定举债程序和资金用途,正确处理当前和长远的关系,完善债务考核评价、风险评估和应急处置机制,切实防范和化解地方政府债务风险。

今年8月,中央全面深化改革领导小组第十五次会议审议并原则通过《关于改进审计查出突出问题整改情况向全国人大常委会报告机制的意见》。按照《意见》要求和常委会监督工作计划,本次会议听取审议了国务院关于2014年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告,并结合审议进行了专题询问,这在人大监督工作方面还是第一次。从审计查出突出问题整改情况看,国务院高度重视、措施得力,常委会组成人员充分肯定整改工作成效。希望国务院及有关方面认真贯彻落实改革要求和预算法、审计法的有关规定,全面落实整改责任,加强对整改工作的跟踪督促,建立健全审计查出问题整改的长效机制。同时要依法改进和加强预算管理,提高预算编制和执行的科学性、规范性、有效性,切实把财政资金管好用好。各级人大常委会要把督促审计查出突出问题整改工作与审查监督政府、部门预算决算工作结合起来,建立听取和审议审计查出突出问题整改情况报告机制,不断加强和改进人大监督工作。

民族区域自治制度是我国的一项基本政治制度。常委会开展了民族区域自治法颁布实施30多年来的第二次执

法检查。沈跃跃、张平、向巴平措、艾力更·依明巴海等4位副委员长带队,分赴5个自治区和5个省开展执法检查。本次会议听取审议了民族区域自治法执法检查报告。审议中,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。大家认为,新中国成立以来特别是民族区域自治法实施30多年来,少数民族和民族地区经济社会发展取得丰硕成果,少数民族合法权益得到充分保障,我国民族团结进步事业不断巩固发展。这些充分证明,我国的民族区域自治制度、民族区域自治法是正确的、有效的。大家强调,要认真贯彻中央民族工作会议精神,坚持中国特色解决民族问题的正确道路;深入实施民族区域自治法,加紧完善配套法规规章,细化和强化财政转移支付、基础设施建设、基本公共服务等方面扶持政策;着力加大民族地区扶贫开发力度,抓好特困地区和特困群体精准脱贫;加强生态建设和保护,推进民族干部队伍建设和人才培养,不断提高民族地区自我发展能力,推动民族地区加快发展、实现跨越式发展。

检查老年人权益保障法实施情况,是今年常委会监督工作的一项重要内容。常委会和有关专门委员会高度重视,王胜俊、沈跃跃、张宝文、陈竺等4位副委员长带队,分赴山东、贵州、北京等6省市进行检查,并委托其他25个省区市人大常委会进行自查。本次会议听取审议了老年人权益保障法执法检查报告。审议中,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。大家在肯定老年人权益保障法实施取得积极成效的同时,指出我国人口老龄化快速发展、形势严峻,各种老龄问题短期内同步呈现,给经济社会发展带来严重挑战,而老龄工作的基础还比较薄弱,不能很好适应人口老龄化的要求。希望国务院和地方各级政府全面贯彻实施老年人权益保障法,积极开展应对人口老龄化行动,系统规划

“十三五”期间应对人口老龄化各项措施,进一步推动老年人社会保障体系和养老服务体系建设,全面放开养老服务市场,营造全社会依法维护老年人权益的良好氛围,促进老龄事业与经济社会协调发展。

审议代表议案和办理代表建议,是国家机关的法定职责。最近的两次常委会会议相继审议通过8个专门委员会关于代表议案审议结果的报告,本次会议还听取了全国人大常委会办公厅、人力资源和社会保障部关于代表建议办理情况的报告。从报告的情况看,十二届全国人大三次会议主席团交付审议的521件代表议案,代表提出的8239件建议,已经全部审议或者办理完毕。各专门委员会认真负责地审议代表议案,通过多种方式听取代表意见,积极邀请提出议案的代表参加有关立法、监督调研工作。各代表建议承办单位加强与代表的直接沟通和联系,注重改进工作,推动问题解决,建议所提问题得到解决或者计划逐步解决的占建议总数的80.1%。常委会办公厅在征求各方面意见基础上确定的20项重点督办建议,经过各承办单位和全国人大有关专门委员会的共同努力,办理工作取得明显成效。我们要认真总结经验,完善代表议案和建议办理工作机制和方法,提高办理质量,增强办理实效,更好地保障代表依法履职。

会议期间,常委会组成人员和列席会议的同志对有关法律草案提出的意见建议,请法律委员会会同有关方面认真研究,进一步修改完善相关法律草案,依法提请以后的常委会会议审议;对有关报告提出的意见建议,请常委会办公厅汇总整理成《审议意见》,送“一府两院”及有关部门研究改进工作参考。

各位委员、各位同志,不久前中央召开了经济工作会议,习近平总书记作了重要讲话,对明年经济工作作出全面部署,对推进结构性改革进行重点



2015年12月27日，全国人大常委会委员长张德江主持十二届全国人大常委会第十八次会议闭幕会。在会议完成各项表决事项后，张德江委员长发表讲话。摄影/丁林

部署。2016年是全面建成小康社会决胜阶段的开局之年，也是推进结构性改革的攻坚之年。开好明年的全国人民代表大会会议，部署安排好国家各方面工作，审查批准好“十三五”规划纲要，对于做好明年经济工作和其他各方面工作、实现“十三五”时期经济社会发展良好开局具有重要意义。本次会议作出了关于召开十二届全国人大四次会议的决定。从现在到明年3月大会召开，只有两个多月时间，大会的各项筹备工作已经全面展开。现在又逢岁末年初，各方面的工作任务都比较多。当前要着重做好以下两个方面的工作。

**一是集中力量组织筹备十二届全国人大四次会议。**各方面要按照“明确分工、落实责任、精心组织、统筹安排、密切配合”的要求，缜密细致地做好大会的各项组织筹备工作，确保大

会顺利召开。要认真做好十二届全国人大四次会议审议各项报告和法律草案、审查“十三五”规划纲要的准备工作，组织好代表的调研、视察等活动，提前将相关材料送代表审阅讨论，加强与“一府两院”有关方面的沟通协调，及时转送代表提出的意见建议，集思广益、凝聚共识，为圆满完成大会各项议程创造条件。

**二是统筹安排明年的各项工作。**委员长会议已经原则通过了全国人大常委会2016年工作要点以及立法、监督工作计划，对明年工作作了大体安排。我们要全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，贯彻中央经济工作会议精神，按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持党的

领导、人民当家作主、依法治国有机统一，依法行使职权，扎实开展各项工作，为实现“十三五”时期经济社会发展良好开局、夺取全面建成小康社会决胜阶段的伟大胜利作出新贡献。请各专门委员会和常委会工作机构，结合贯彻落实中央决策部署，根据“一个要点、两个计划”，商有关方面对明年工作进行预安排，使明年各项工作有一个良好开局。待十二届全国人大四次会议后，再根据大会精神作出正式安排。

再过几天就是2016年元旦。借此机会，我代表委员长会议组成人员，向在座的各位委员、各位同志，向全国人大代表和地方各级人大代表，向全国人大机关和地方各级人大机关工作人员，向所有关心和支持人大工作的各界人士，致以节日的问候和新年的祝福！



## 十二届全国人大常委会第十八次会议闭幕

2015年12月27日下午,十二届全国人大常委会第十八次会议在北京人民大会堂闭幕。会议表决通过了反恐怖主义法、反家庭暴力法、国家勋章和国家荣誉称号法,表决通过了全国人大常委会关于修改教育法的决定、关于修改高等教育法的决定、关于修改人口与计划生育法的决定,国家主席习近平分别签署第36号、37号、38号、39号、40号、41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提请审议慈善法草案的议案。委员长会议建议,委托李建国副委员长代表常委会向十二届全国人大四次会议作说明。

会议分别表决通过了全国人大常委会关于授权国务院在北京市大兴区等232个试点县(市、区)、天津市蓟县等59个试点县(市、区)行政区域分别暂时调整实施有关法律规定的决定,关于授权国务院在实施股票发行注册制改革中调整适用证券法有关规定的决定,关于授权国务院在广东省暂时调整部分法律规定的行政审批试行期届满后有关问题的决定。

会议表决通过了全国人大常委会关于召开第十二届全国人民代表大会第四次会议的决定。根据决定,十二届全国人大四次会议于2016年3月5日在北京召开。

会议分别表决通过了全国人大常委会关于批准中国和伊朗关于移管被判刑人的条约的决定、中国和白俄罗斯友好合作条约的决定。

会议分别表决通过了全国人大民族委员会、法律委员会、教育科学文化卫生委员会、华侨委员会、环境与资源保护委员会关于十二届全国人大三次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告。

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。根据会后发表的公告,现有全国人大代表2934人。

会议经表决,任命李学勇为十二届全国人大财政经济委员会副主任委员。

会议经表决,免去黄尔梅的最高人民法院副院长、审判委员会委员、审判员职务,任命张述元为最高人民法院副院长、审判委员会委员、审判员。

会议还表决了其他任免案。

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

国务院副总理马凯,最高人民法院院长周强,最高人民检

察院检察长曹建明,全国人大各专门委员会成员,各省(区、市)人大常委会负责人,部分全国人大代表等列席会议。

闭幕会后,十二届全国人大常委会举行第二十讲专题讲座,张德江委员长主持。中央农村工作领导小组副组长、办公室主任陈锡文主讲了《坚决打赢脱贫攻坚战 如期实现全面小康目标》。

## 沈跃跃:贯彻实施好新修订的大气污染防治法 依法改善大气环境质量

2015年12月29日,由全国人大法律委、全国人大环资委、全国人大常委会法工委、国务院法制办、环保部联合主办的新修订的大气污染防治法贯彻实施座谈会在京召开。全国人大常委会副委员长沈跃跃出席会议并讲话。

沈跃跃指出,新修订的大气污染防治法将自2016年1月1日起正式实施,要充分认识到新法的颁布实施对于依法推进大气污染防治工作、改善大气环境质量、保障人民群众身体健康、推进生态文明建设的重要意义;认真做好新修订的大气污染防治法的学习宣传,提高全社会对解决大气污染问题的紧迫性、艰巨性、长期性的认识;严格落实政府、企业和社会防治责任,加大执法力度,依法加强重点领域污染防治、区域联防联控和重污染天气应对,在全社会形成依法保护大气环境的良好氛围。

## “西交民巷23号”微信公众号开通

2015年12月18日,在全国人大常委会委员长张德江视察《中国人大》杂志社工作两周年之际,首个专业服务于全国人大及地方各级人大工作的微信公众号“西交民巷23号”正式上线。全国人大常委会副秘书长窦树华以及全国人大机关有关部门负责同志参加开通仪式。

张德江高度重视人大新闻宣传工作,多次就改进和加强人大宣传工作作出重要批示。他强调,要探索运用微博、微信等新兴媒体,拓宽宣传渠道,占领人大工作网络舆论阵地。

《中国人大》杂志作为全国人大常委会的机关刊物,是人大舆论宣传的主阵地,开通微信公众号旨在扩大刊物的社会影响,让更多的人,特别是人大系统以外的广大读者了解我国人民代表大会制度和人大工作。该微信公众号将突出人大特色,宣传人大制度,报道人大工作,传递人大声音,展示代表风采,讲好人大故事,回应社会关切。

该微信公众号将及时推送全国人大常委会领导同志的重要活动和讲话,全程报道重点立法项目、重要监督工作及其他一些重大活动,定期推出全国人大常委会组成人员和全国人大代表的言论,生动呈现人大代表履职风采。同时,该微信公众号还将及时推送地方各级人大工作新动态、新经验、新做法。



／ 审议同期声 ／



我们之所以要强调对审计查出问题整改的监督,目的就是纠正这些年来长期存在的年年审、年年犯、屡审屡犯的顽症,主要目的是三项:一是追回违规违法资金,二是查处违规违法人员,三是健全长效机制。现在对比这三项工作,是不是可以这样评价,追回违规违法资金比查处违规违法人员做得好,查处违规违法人员比健全长效机制做得好。希望在明年的审计工作、审计报告和审计查出问题的整改中能够更加重视对违规违法的资金追回,更要重视对违纪违法人员的查处,杀一儆百、以儆效尤,不敢再犯,更主要的是建章立制,健全长效机制,从制度上堵塞漏洞。

尹中卿



虽然家暴目睹儿童不是家暴的直接受害者,但伤害是很大的,主要体现在对其精神和心理上的伤害。家庭暴力对目睹儿童的人格、行为模式、性格特点的形成将产生巨大影响,造成的伤害可能是终身的。此外,家庭暴力具有模仿性特点。相关研究表明,一个人如果在儿童时期遭受暴力,或目睹暴力,其成年后成为施暴人的可能性远远高于在正常环境下成长的孩子。因此,建议在法律中增加这样的条款,即“国家应重视对家庭暴力目睹儿童的保护,做好对家庭暴力目睹儿童心理、社工、法律服务等工作”。

董中原



现在有大量的国有企业是“僵尸”企业,存在一天就多一份亏损,存在一天就多一份欠债的压力。担心这些“僵尸”企业,不让它寿终正寝的原因,主要是这些企业的劳动者就业安排问题。应该说,近几年我国的就业形势在不断好转,现在每年新增就业岗位1300多万,劳动适龄人口每年减少300多万,未来的就业空间很大。怎样让“僵尸”企业最终寿终正寝应下真功夫,这方面问题需要重视,要有具体的措施。

郑功成



我觉得制定野生动物保护法,其中一个核心问题就是处理好野生动物保护和利用的关系。一方面要严格管理、保护好野生动物,另一方面要合理利用。野生动物资源是非常珍贵的,但是自然死亡的野生动物是非常宝贵的药材,应合理利用,为(人民群众)消除疾病、保障健康服务。

史莲喜



近几年在野生动物保护方面,群众意见比较大的一个问题是,因保护野生动物造成经济财产损失的,政府给予的补偿太少,有的只是象征性地给一点补偿,不足以弥补实际产生的经济财产损失,一定程度上挫伤了广大群众保护野生动物的积极性。这次修订草案的第39条专门讲了补偿问题,但我感觉规定过于原则、操作性不强,法律实施过程中可能难以落实。建议明确规定,“因保护国家野生动物造成经济财产损失的,应在科学评估的基础上由中央和地方政府区分不同责任,给予受损害者与实际经济财产损失等额或者基本相当的补偿。”

刘振来



前配偶是一个特殊群体,虽然不是法律意义上的家庭成员,但他们之间曾由于婚姻关系而具有类似于家庭成员的密切关系,实践中离了婚还反复纠缠,甚至对前配偶实施身体、精神、性侵害的情况时常发生。有的离婚后由于住房条件的限制,他们可能仍然必须共处于同一屋檐下;有的即使分别居住,由于具有子女抚养的权利义务等关系,也会不可避免地经常发生密切接触,常常给加害人造成可乘之机。如果法律对此能够明确规定,不仅会起到震慑的作用,而且更重要的是可以适用人身安全保护令的措施,从而将受害人与施暴者剥离开来,极大地预防和限制暴力的发生,保护受害人的安全。

倪健敏

本栏目内容摘自十二届全国人大常委会第十八次会议审议发言

### 民主生活会

2015年12月28日至29日,中共中央政治局召开专题民主生活会,对照检查践行“三严三实”情况,讨论研究加强党风廉政建设措施。中共中央总书记习近平主持会议并发表重要讲话。随后,全国各地各级党委党组迅速掀起一股学习讨论的热潮。大家一致认为,以习近平同志为总书记的党中央率先垂范,带头践行“三严三实”要求,彰显了对党和人民高度负责的态度和全面从严治党坚定决心。各级领导干部要自觉向党中央看齐,带头改进作风,善于团结带领群众,把工作干在实处。

### 楼市去库存

房子越盖越多,多得难以消化。2015年,楼市以往火爆场面全然不见。面对楼市寒冬,2015年12月21日闭幕的中央经济工作会议将“化解房地产库存”列为2016年经济社会发展的五大任务之一,明确提出“鼓励开发商适当降房价”,以带动购房需求。专家们也表示,一直以来,国家宏观调控对楼市影响明显。政府部门一方面要通过减免税费等政策降低开发商成本,进而降低房价;另一方面要加快农民工市民化进程,以充分挖掘“新市民”购房潜力。

### 城市工作

中央城市工作会议于2015年12月20日在北京召开。这是时隔37年后,我国再次举行最高级别的城市工作会议。城市,让生活更美好。改革开放以来,我国涌现了北上广深等一大批现代化都市,催生了京津冀、长三角、珠三角等城市群,有力地推动经济社会快速发展。城市快速发展的同时,也带来了许多问题。这次会议指出,城市是我国各类要素资源和经济社会活动最集中的地方,全面建成小康社会、加快实现现代化,必须抓好城市这个“火车头”,推动以人为核心的新型城镇化,有效化解各种“城市病”。

### 晚婚假

2015年12月27日下午,在全国人大常委会新闻发布会上,国家卫生计生委法制司司长张春生作出详细说明,这次根据党中央十八届五中全会关于全面“两孩”政策的部署,人口与计划生育法取消了相关鼓励晚婚晚育的条款,而是作出了符合法律法规规定生育的,无论是一孩还是两孩,甚至一些符合地方法规规定的再生育三孩以上的,都可以享有延长生育假的相关奖励以及其他相关的社会福利。晚婚晚育假的取消,引发人们高度关注。因为这个假期取消之前,有的地方可放假20多天,最少也有15天。受政策调整影响,各地新人纷纷在法律实施生效前登记结婚,争取赶上最后一波长假福利。

### 泄题

2016年全国研究生入学考试刚一结束,网络上就流出大量截图,显示考研英语、政治等科目疑似泄题,引起轩然大波。2015年12月27日晚,教育部新闻办公室官方微博称,教育部有关部门接到举报,反映有考生收到个别科目部分试题的作答与考题内容相关。教育部有关部门立即报请公安机关进行调查。“泄题”严重破坏考试秩序,有损公平公正。对此,新通过的刑法修正案(九)明确规定国家考试“作弊入刑”。在法律明文严令之下,泄题作弊事件再次发生,相关政府职能部门应依法严厉打击,不能让遵纪守法的考生们寒心。

### 3万件

国务院日前印发《关于宣布失效一批国务院文件的决定》。国务院从2015年起用3年时间,对新中国成立以来国务院文件进行全面清理,同时宣布前一阶段清理的489件国务院文件失效。新中国成立以来,国发文件约8800件,国办发文件约4700件,总数约13500件。1949年—2013年,包括国发、国办发文件在内的16种文种,国务院发文总计约3万件。

### 10年

近日,国家林业局介绍,我国荒漠化土地和沙化土地面积自2004年出现缩减以来,已经连续10年保持“双缩减”。我国每5年组织开展一次荒漠化和沙化土地监测工作。最新监测结果与2009年监测结果相比有明显好转,呈现整体遏制、持续缩减、功能增强良好态势。

### 368.9亿

近日,在十二届全国人大常委会第十八次会议上,人社部部长尹蔚民表示,截至2015年11月底,全国共查处各类劳动保障违法案件34.1万件,追发劳动者工资等待遇368.9亿元,涉及劳动者398.5万名。

### 6亿户

近日,工信部相关负责人表示,截至2015年10月底,我国固定宽带单位带宽资费水平相比去年年底下降50.6%,移动流量平均资费水平下降39.3%,超额完成年度目标。力争2016年基本实现所有设区城市光纤网络全覆盖,20M以上高速宽带用户比例超过50%,4G用户达到6亿户。

### 29.1亿

近日,经相关部门会商预测,2016年春运全国旅客发送量将达29.1亿人次,春运客流保持增长态势,但增速放缓。

# 紧紧围绕“四个全面”战略布局 共同开创人大财经工作新局面

文 / 全国人大财经委员会主任委员 李盛霖

**编者按:**2015年9月8日至10日,全国人大财经委员会、全国人大常委会预算工作委员会在北京召开了全国人大财经工作座谈会,主题是紧紧围绕“四个全面”战略布局,深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神,总结交流人大财经工作经验,承前启后,开拓创新,进一步推进新形势下人大财经工作。张德江委员长对人大财经工作和这次座谈会专门作出了重要批示,严隽琪副委员长在会议上传达了张德江委员长的批示精神,张平副委员长发表了富有指导意义的讲话,全国人大财经委员会主任委员李盛霖和全国人大常委会预算工作委员会主任廖晓军分别作了主旨发言。李盛霖主任委员的主旨发言分析了人大财经工作面临的形势和任务,回顾总结了换届以来全国人大和地方人大财经委的工作情况和经验体会,并对下一步工作提出了思路,对当前和今后一段时期的人大财经工作具有很好的指导和参考意义。本刊现将李盛霖主任委员的主旨发言刊发,略有删节,以飨读者。

## 一、人大财经工作面临新形势

党的十八大以来,以习近平同志为总书记的党中央统揽全局,准确把握世情、国情、党情,团结带领全党和全国各族人民,奋力开创中国特色社会主义事业新局面,开辟了治国理政的新境界。党的十八大和十八届三中、四中全会,对全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党作出重大战略部署,对各方面工作都具有统领和指导意义。

(一)“四个全面”战略布局,为人大财经工作指明了方向。党的十八大描绘了全面建成小康社会的宏伟蓝图,十八届三中全会对全面深化改革进行了顶层设计,十八届四中全会对全面推进依法治国作出了统筹部署。当前,我国全面建成小康社会进入决定性阶段,全面深化改革进入攻坚期和深水区,全面推进依法治国进入重要时期。人大财经工作是人大及其常委会工作的重要组成部分,也是党和国家经济工作的重要组成部分。中央制定的落实三中全会决定的336项改革举措,落实四中全会决定的190项改革举措,很多都与人大财经工作密切相关。例如,财经委牵头组织落实四中全会决定的第35项改革



全国人大财经委员会主任委员李盛霖

举措,需要制定和完善发展规划、投资管理、财税金融等方面的法律法规,涉及市场经济法律制度的各个方面。无论是全面深化改革,还是全面推进依法治国,我们都承担着重要职责。

(二)人民代表大会制度与时俱进,为人大财经工作提出了新任务。随着我国民主法制建设不断推进,人大制度和人大工作在党和国家工作全局中的作用日益突出。党的十八大提出,要支持和保

证人民通过人民代表大会行使国家权力,支持人大及其常委会充分发挥国家权力机关作用。十八届三中全会提出,推动人民代表大会制度与时俱进,加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能,落实税收法定原则。十八届四中全会进一步提出,完善立法体制,深入推进科学立法、民主立法,加强重点领域立法。习近平总书记在纪念宪法施行30周年大会和在庆祝全国人大成立60周年大会上,对当前和今后一个时期加强和改进人大工作作出重要指示。张德江委员长在十二届全国人大常委会第一次会议和庆祝全国人大成立60周年理论研讨会上,对推动人大制度和人大工作进一步完善发展提出明确要求。推动人民代表大会制度和人大工作与时俱进,为人大财经工作提供了新机遇,也赋予了新任务。我们要继续加强和改进工作,以立法引领和推动改革,以监督支持和促进发展,保障中央重要改革举措和重大决策部署的贯彻落实。

(三)经济发展进入新常态,对人大财经工作提出了新要求。改革开放以来,我国经济持续快速增长,经济总量跃居

世界第二,由低收入国家进入中等收入国家。随着国内外经济环境的深刻变化,我国经济发展呈现出新的阶段性特征,经济增速由高速增长转为中高速增长,产业发展由低端转向中高端。与此同时,经济运行中一些深层次的结构性矛盾和体制性问题集中显现,人口红利逐步减少,要素成本显著上升,资源环境承载能力不足,潜在风险隐患不断积累,推动经济转型和发展方式转变的任务十分紧迫。如何认识、适应和引领新常态,对人大财经工作提出了新要求。今后,工作重点要从过去更多关注经济增速转向更多关注发展质量和效益,聚焦结构调整和改革创新。加强对经济运行中苗头性和倾向性问题的研究分析,创新方式方法,提出有前瞻性、针对性的意见和建议。

人大财经工作面临的新形势、新任务、新要求鼓舞人心,催人奋进。我们一定要按照中央的要求,自觉地把人大财经工作摆进“四个全面”战略布局中来谋划,融入人民代表大会制度与时俱进的历史进程中来推进,在适应经济发展新常态的客观要求中来开展,勇于担当,锐意进取,全面推进人大财经工作不断迈出新步伐,迈上新台阶。

## 二、换届以来的人大财经工作

两年多来,在全国人大及其常委会的领导下,财经委深入贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神,依法履职尽责,全面推进各项工作。

(一)加强组织协调,做好法律起草和审议工作。根据十二届全国人大常委会立法规划,财经委负责起草证券法(修改)、中小企业促进法(修改)、期货法、电子商务法等4件法律草案,并联系审议预算法(修改)、增值税法等25件立法项目。我们分别成立了起草组和联系审议小组,明确牵头人员、承办单位、职责分工和时间进度,召开国务院有关部门参加的立法工作联系会议,落实立法规划要求。

在法律起草方面,证券法修订草案

已于今年4月提请常委会第十四次会议初审。期货法和中小企业促进法修订已形成草案稿。电子商务法已经完成立法大纲,年底前将形成草案稿。在法律联系起草的旅游法、特种设备安全法、资产评估法等3部法律草案。2013年4月,旅游法成为本届常委会审议通过的第一部法律。特种设备安全法也于同年6月审议通过。资产评估法草案已经常委会三次审议。完成了预算法(修改)、安全生产法(修改)、航道法等10件法律案的审议工作。

(二)创新方式方法,协助常委会开展执法检查。本届以来,财经委协助常委会开展旅游法、消费者权益保护法执法检查。检查中创新方式方法,在中国人大网开设专栏,广泛征求社会公众对执法检查的意见和建议。赴地方检查时,采取不打招呼、不事先安排等方式了解情况。对检查报告和常委会审议反映的问题,督促国务院有关部门及时整改。

(三)改进工作程序,增强计划预算审查监督实效。张德江委员长就加强财经监督、改进工作程序多次作出重要指示,财经委在今年的计划预算审查中采取了一系列改进措施。一是在初审前赴地方开展前期调研,听取全国人大代表和地方人大对计划预算的意见和建议,了解地方经济形势和突出问题。二是邀请全国人大代表列席财经委全体会议,对计划预算初审发表意见和建议。三是在原有初审简报的基础上,形成正式的初步审查意见,送有关部门研究处理,并要求财政部对预算初审意见依法反馈,印发全国人大代表。

(四)加强跟踪分析,进一步改进经济运行监督。从2000年开始,财经委每个季度召开经济形势分析会,已经成为跟踪监督经济运行的有效平台。去年以来,我们创新工作方法,加强对经济运行走势跟踪分析和调查研究。一是组织精干力量成立调研组,重点关注总体经济运行走势和财政金融风险等突出问题。

二是建立与地方人大财经委联合调研工作机制,分别在东部、中部、西部地区确定联系点,及时了解地方经济运行动态。三是跟踪研究经济运行中的苗头性和倾向性问题,形成《经济形势跟踪调研报告》,报常委会领导同志参阅。

(五)深入调查研究,协助常委会听取专项工作报告和开展专题询问。为配合常委会听取审议专项工作报告,我们先后组织开展了推进城镇化建设、加强安全生产、自贸试验区工作进展、推动信息化和工业化深度融合等16项专题调研,形成报告,作为常委会参阅文件。同时,我们加强跟踪监督,抓住重点问题,督促有关部门改进工作。

常委会分别对统筹推进城乡社会保障体系建设、深化行政审批制度改革、国家财政科技资金分配与使用等工作开展专题询问。财经委、预算工委与有关方面紧密配合,认真听取地方人大、全国人大代表和社会公众等各方面的意见,研究提出专题询问工作方案及有关问题,高质量地完成了相关工作。常委会将在12月对今年审计查出问题的整改情况进行跟踪监督并开展专题询问,财经委、预算工委正在配合做好相关工作。

我们围绕中央重大决策部署,主动就发展海洋经济、军民深度融合发展、振兴通用航空产业战略等问题开展专题调研和课题研究。调研报告和课题成果经过常委会和国务院领导同志批示,转到有关部门作为决策参考,很多意见和建议已经在出台的政策措施中得到体现。

(六)注重联系沟通,认真办理代表议案和建议。换届以来,财经委共办理全国人大交付审议的代表议案283件。在办理过程中,我们制订工作方案,采取多种方式征求代表意见,努力提高办理质量,力求使代表满意。在全体会议上,分类逐项进行审议并提出处理意见,形成议案报告后提请常委会审议。还认真办理了代表建议26件。同时,我们邀请议案领衔代表、行业代表、专家代表等参加法律起草、执法检查、计划预算审查、专

题调研等工作,充分发挥代表作用。

(七)加强自身建设,依法履职尽责。两年多来,我们强调组成人员学习人大议事规则和立法监督相关知识,积极参加常委会集体学习和专题讲座,尽快完成角色转换和工作方式转变。发挥组成人员特长,加强业务学习,举办了十八届三中全会和四中全会决定专题辅导、国有企业改革、社会保障制度等专题讲座,努力提升工作人员政治业务素质和工作质量效率。重视制度建设,制定了《全国人大财经委员会办事机构工作规则》。实行明确的工作责任制,每年除制定财经委年度工作计划外,还进一步细化为双月工作安排,每项工作都要落实第一责任人和办事机构负责部门,明确时间表和具体要求,并及时检查进展情况。

此外,我们还配合常委会开展议会外交,建立对口交流机制,加强对外交往,不断增强实效。先后接待外国来访团组11次,组织6次出国访问和立法考察。

换届以来,我们与地方人大财经委、预算工委共同努力,加强双向联系交流,形成了相互支持、相互促进的良好局面。一是地方人大财经委、预算工委对全国人大财经委的各项工作特别是到地方的调研工作,在组织落实、提供情况、提出建议和服务保障等方面,都给予了全力配合。二是各地丰富鲜活的工作实践,已经成为人大财经工作改革创新的重要源泉。大家在实践中不断探索创新工作方式方法,形成了许多很好的做法。一些地方在推进全口径预算决算审查监督、加强地方政府性债务监督、加大政府投资项目监督力度等方面进行了大胆尝试和积极探索。三是密切双向工作交流。我们先后邀请28个省(区、市)人大财经委有关负责同志44人次列席经济形势分析会,他们就本地区经济运行情况作了书面发言。全国人大财经委部分组成人员分别参加了华东、西北、西南等地区人大财经工作座谈会,与地方人大财经委、预算工委负责人开展交流。四是共同研讨探索做好人大财经监督工作。我们去年7

月在杭州、9月在深圳,今年7月在银川召开了一系列座谈会,邀请部分省(区、市)人大财经委、预算工委负责人共同探讨加强和改进人大财经监督工作。会议成果得到常委会领导同志的充分肯定,对推动实际工作发挥了积极作用。

两年多来,在全国人大及其常委会正确领导下,在各方面大力支持下,我们顺利完成了各项工作任务,取得了一定成效。全国人大财经委的工作,离不开地方人大财经委、预算工委的大力支持!无论是财经立法、计划预算审查、执法检查,还是专题调研、经济形势分析,我们开展的每一项工作、取得的每一点成绩,都凝聚着地方人大同志们的心血和汗水!我代表十二届全国人大财经委员会,向地方人大的同志们表示崇高敬意和衷心感谢!

### 三、做好人大财经工作的几点体会

人大财经工作伴随着改革开放和民主法治建设的伟大进程,已经走过了30多年的历程。本届全国人大财经委在历届工作的基础上,继承和发扬优良传统,推进人大财经工作与时俱进,不断探索实践,形成了一些共识:

(一)坚持党的领导,始终围绕党和国家的中心工作依法履职。全国人大财经委始终把党的领导放在人大财经工作的首位,坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。在工作中坚决贯彻以习近平同志为总书记的党中央的各项决策部署,始终围绕党和国家的中心工作,统筹安排财经立法和监督等各项工作,自觉把党的领导贯穿于依法履职的全过程。对工作中涉及的重大问题、重要事项及时向党组请示汇报,确保党的路线方针和决策部署得到贯彻落实。

我们及时向常委会提出关于修改完善财经方面的立法规划和年度立法计划建议,向中央深改办提出落实三中全会决定重要举措的中长期实施方案,明确了完成财经立法任务的时间表。在计划预算审查中,重点审查草案是否符合中央经济工作会议精神,是否符合

国民经济和社会发展规划的总体要求,中央重大决策部署是否得到贯彻落实。2015年10月,党的十八届五中全会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。根据全国人大常委会工作部署,财经委配合常委会办公厅会同有关单位,精心选取重点问题分别开展调研,形成了24项专题调研报告,向常委会第十六次会议作了报告,为中央提出“十三五”规划建议提供参考。

(二)坚持维护和实现人民群众的根本利益,倾听人民呼声、回应人民期待。财经委在立法和监督工作中,坚持以人为本,注重社会关切,认真督促有关方面及时解决涉及人民群众根本利益的问题,把保障和改善民生落到实处。

在修改中小企业促进法中,重视倾听小微企业的呼声,致力于改善生产经营环境、降低企业负担、鼓励创业就业。在旅游法执法检查中,抓住广大旅游者反映强烈的强制消费等市场顽疾,从规范旅行社、导游等旅游服务主体入手,规范旅游市场,维护旅游者的合法权益。在开展城乡社保体系建设专题调研中,就人民群众最关心的农民工养老、医疗保险及其转移接续问题,提出要加强社会保障体系的顶层设计、推进基础养老金全国统筹、完善社会救助制度等建议。

(三)坚持财经立法与改革决策相衔接,充分发挥立法的引领和推动作用。党的十八届四中全会要求,“实现立法和改革决策相衔接,做到重大改革于法有据,立法主动适应改革和经济社会发展需要。”在立法工作中,我们始终坚持在法治下推进改革,在改革中完善法治,努力实现改革决策和立法决策相统一,做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要,引领和推动改革进程。

为配合常委会听取和审议国务院关于深化行政审批制度改革的工作报告,我们和法律委一起开展专题调研,提出加快行政审批制度改革、加大力度取消和下放行政审批事项、积极转变政府

职能等意见和建议,对推动行政审批制度改革发挥了积极作用。在修改证券法时,将股票发行注册制改革作为修法的重要任务,研究借鉴境内外证券市场的经验做法,对发行条件、审核主体、审核方式等进行全面修改完善。

(四)坚持问题导向,着力增强工作实效。增强实效是人大财经工作的重要目标,而对看准的问题抓住不放,一抓到底,又是提高工作实效的关键。在工作中,我们坚持问题导向,特别注重抓住那些带有普遍性和导向性,经过努力可以解决的关键问题作为突破口,牵住“牛鼻子”,以点带面,抓出成效。

在立法和监督工作中,我们积极开展综合性前瞻性课题、热点难点问题的专题调研,实事求是地向常委会和国务院有关部门提出建议。在消费者权益保护法执法检查中,针对消费公益诉讼没有落实的问题,要求最高人民法院加快工作进度,配合执法检查推出有关公益诉讼的司法解释。在专题调研和经济运行分析中,针对城镇登记失业率和城镇新增就业人数两个就业指标已经难以反映真实就业状况的问题,提出改进就业统计指标的建议。目前有关方面已经开始公布调查失业率,改进就业统计和宏观经济分析。

(五)坚持民主集中制,抓好“三严三实”作风建设。人大工作的一个重要特点是,按照民主集中制原则,依照法定程序,通过会议形式,集体行使职权,集体决定问题。两年多来,我们始终坚持以民主集中制原则,充分发扬民主,严格依法按程序办事。认真开好委员会全体会议和主任委员办公会议,对列入会议的议题实行民主审议、平等讨论、集体决定。

做好人大财经工作,要有一支政治坚定、作风过硬的队伍。我们十分重视组成人员和办事机构的作风建设,要求组成人员和工作人员牢固树立政治意识、大局意识、责任意识和担当意识。认真落实中央八项规定要求,深入开展党的群众路线教育实践活动。组织关系在财经委党支部

的常委会领导同志和财经委组成人员自觉参加民主生活会,指导剖析党员干部中存在的“四风”问题。今年以来,按照中央践行“三严三实”的要求,财经委党员组成人员带头讲党课,增强党性修养,坚守廉洁自律底线,严格依法履职尽责。

#### 四、共同做好新形势下 的人大财经工作

本届人大财经委任期还有两年多时间,我们要紧紧围绕“四个全面”战略布局,按照新要求,适应新形势,突出重点,开拓创新,努力完成各项工作任务。

(一)继续做好财经立法,推进中国特色社会主义法律体系不断完善。经中央批准的十二届全国人大常委会立法规划确定的第一类和第二类立法项目共68件,其中25件明确由财经委负责组织起草或联系审议。今年6月,根据十八届三中全会决定要求,常委会调整修改了立法规划,将“增值税等若干单行税法”一项细化为环境保护税法、房地产税法等7件立法项目,又明确由财经委、预算工委负责联系审议。我们面临的立法任务十分繁重。今后,重点抓好三个方面的工作。

一是继续做好法律草案起草和联系审议工作。我们将配合有关机构做好常委会证券法(修改)审议的后续工作。对财经委负责组织起草的中小企业促进法(修改)、期货法、电子商务法等3件法律草案,将加紧工作,按计划完成起草任务。立法规划确定由财经委联系审议的立法项目共21件,今年6月调整增加为27件。对尚未完成的17件立法项目,继续按照“任务、时间、组织、责任”四落实的要求,做到提前介入,跟踪了解,提高审议工作质量。

继续牵头落实财经委负责组织实施的《党的十八届四中全会重要举措实施规划(2015—2020年)》第35项改革举措,我们将督促有关部门按期完成发展规划法、能源法等法律的起草任务。

二是改进立法工作,提高立法质量。继续完善由财经委主导、有关部门参

加的立法工作机制,使各方面的意见得到充分表达,防止部门利益法制化,更好地发挥人大在立法中的主导作用。在常委会领导下,落实立法专家顾问制度,吸收有关方面的专家学者成为财经委的立法顾问。在立法方式上,探索收集民意的新办法,重视网络民意、数据分析在立法工作中的作用。重视发挥人大代表作用,邀请全国人大代表参加有关立法活动,征求议案领衔代表的意见,努力把法律起草审议与议案办理、执法检查等工作结合起来。

三是研究论证立法需求,为下一届人大财经立法工作提出建议。根据中国特色社会主义法律体系的要求,研究人大代表议案中提出的,以及在执法检查、专题调研中发现的立法需求,及时启动新立法项目的研究论证。按照以往做法,我们还准备在本届任期最后一年召开一次全国人大财经立法工作座谈会,听取国务院有关部门和地方人大财经委的建议,为下一届全国人大财经委向常委会提出财经立法建议提供参考。

(二)不断增强财经监督实效,探索健全人大财经监督机制。当前和今后一个时期,我们要做好“十三五”规划纲要草案初步审查、新修改的预算法贯彻实施等重点任务,着力探索改进财经监督方式,进一步健全财经监督机制,切实增强财经监督实效。

一是做好审查“十三五”规划纲要有关工作。2015年常委会安排有关“十三五”规划的若干重要问题的专题调研并听取和审议专题调研报告,既是为中央决策和国务院编制规划纲要提供参考,也是为2016年十二届全国人大四次会议审查批准规划纲要做好准备。下一步,我们将继续跟踪了解国务院规划纲要编制动态,研究提出有关意见和建议,为全国人大四次会议审查批准规划纲要做好初步审查和相关工作。

二是认真贯彻实施新修改的预算法,进一步强化预算决算审查监督。以贯彻实施新修改的预算法为契机,加强全

# 站在中华民族长远发展的战略高度 全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策

文 / 全国人大教科文卫委员会副主任委员 任茂东

2015年12月27日下午,十二届全国人大常委会第十八次会议以零票反对,通过了关于修改《中华人民共和国人口与计划生育法》的决定。决定的主要内容是全面实施一对夫妇可生育两个孩子,并规定于2016年1月1日起实施。这是全国人大常委会全面落实党的十八届五中全会精神的具体举措。

全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策,这是中国生育政策的一次重大的历史性转变,这既是民心所向,也必将对我国的经济社会产生积极的重大影响。

自2013年12月28日,十二届全国人大常委会第六次会议决定实施“单独二胎”政策,两年来,从有关统计数据看,生育情况不符合预期。截至2015年8月底,全国符合政策条件的夫妇有1100万对,而提出二胎申请的只有169万对,仅

占目标人群的15.4%。另外,根据全国人大常委会执法检查组《关于检查老年人权益保障法实施情况的报告》指出,我国60岁以上老年人口有2.12亿,占人口总数的15.5%,其中65岁以上老年人口1.37亿。预计到2020年,我国老年人口将达到2.43亿。在我国老龄化快速发展进程中,少子无子家庭剧增,劳动年龄人口开始绝对减少,而且随着这一趋势的持续,将给经济社会发展带来严重挑战。

我国人口形势已经异常严峻,我国人口结构呈现明显的高龄少子特征的严重扭曲状况,可能已危及人口可持续发展,并可能导致出现未来难以实现中国梦的重大风险。为了进一步释放生育能力,减缓人口老龄化压力,增加劳动力供给,促进人口的均衡发展,全国人大常委会修改法律,全面实施一对夫妇可生育两个孩子,这是一项事

关全局的重大战略,也是实现中国梦的十分重要的措施。

就目前情况看,百姓生育意愿已经很低。我们一定要认真吸取教训,立即积极地实施全面两孩政策,创造良好的生育环境,不要再设置任何障碍,防止全面实施两孩政策后出现遇冷,那样的话就有可能使我们错过调整人口结构的最后的有利时机。

对人口与计划生育法进行修改不是目的,依法全面实施两孩的政策才是目的。全面实施一对夫妻可生育两个孩子政策,这是党中央高瞻远瞩的大战略决策。我们一定要不折不扣地认真贯彻落实。各级政府应当全力以赴,在全社会形成一个有利于生育两孩的良好氛围。采取积极的有效措施,将全面实施一对夫妇可生育两个孩子的政策落到实处。✘

口径预算决算审查监督,推动实施全面规范、公开透明的预算制度,着力增强预算体系完整性、编制科学性、审批民主性、执行规范性、监督权威性。

三是进一步研究完善人大财经监督法律制度。监督法和《关于加强中央预算审查监督的决定》《关于加强经济工作监督的决定》,为开展人大财经监督工作提供了重要法律依据。随着形势变化和实践发展,其中一些规定已经难以适应新形势新任务的需要。很多同志建议对监督法和“两个决定”的实施情况深入调研,特别是对地方的实践探索进行总结评估,条件

成熟时启动相关修订工作。我们将认真研究地方同志的呼声和要求,适时向全国人大常委会提出相关建议。

(三)进一步加强联系交流,共同提高人大财经工作水平。长期以来,地方人大财经委、预算工委在实际工作中不断探索创新工作方式方法,推动人大财经工作与时俱进,形成了许多很好的经验和做法。我们将进一步加强与地方人大财经委、预算工委的工作联系和交流,努力搭建好联系交流平台,探索新办法新途径,加强交流,相互学习借鉴。对一些实践证明行之有效、可复制、可推广的经

验做法,及时认真总结,为地方人大财经工作的探索创新提供支持。也希望地方人大财经委积极从本地实际出发,因地制宜,继续探索创新,共同推进新时期人大财经工作。

人大财经工作使命光荣,责任重大。让我们紧密团结在以习近平总书记为总书记的党中央周围,按照张德江委员长对人大财经工作的批示要求,紧紧围绕“四个全面”战略布局,践行“三严三实”,做好各项工作,共同开创人大财经工作的新局面,为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新贡献! ✘

# 中国经济新常态与改革创新

文 / 全国人大财经委员会委员 李扬



2015年7月1日，十二届全国人大常委会第十五次会议在北京人民大会堂闭幕。闭幕会后，十二届全国人大常委会举行第十七讲专题讲座，题目是《中国经济新常态与改革创新》，主讲人是全国人大财经委员会委员、中国社会科学院学部委员、国家金融与发展实验室理事长李扬。张德江委员长主持专题讲座。摄影 / 本刊记者 马增科

## 引言

“新常态”一词最早于本世纪初见诸西方报端，它指的是互联网泡沫破灭后，发达经济体虽然出现了经济复苏，却无就业增长相随。这种较少出现的怪异格局，隐约地透露出不祥消息。2010年，太平洋投资管理公司CEO埃里安在题为《驾驭工业化国家的新常态》的著名报告中，正式用新常态来诠释危机后世界经济低增长、高失业以及投资低回报的新特征。自那以后，大量国外媒体和知名学者开始使用这一概念，其蕴含的共识是：危机过后，全球经济将经历长期、深度、全方位的调整。2014年10月，国际货币基金组织总裁拉加德对这一概念加以引申，她指出，全球新常态可以更贴切地被表述为全球发展的“新平庸”，其基本表现是：主要国家的经济呈现弱复苏、慢增长、低就业、高风险特征。2015年4月

10日，拉加德进一步警告道：各国应尽快共同采取措施，否则，“新平庸”将变为“新现实”。无穷忧虑，溢于言表。可见，在国际上，新常态主要被用来刻画全球经济之长周期的阶段转换，其内涵的倾向，有几分悲观，加几分无可奈何。

中国则不然，新常态是中国经济迈向更高级发展阶段的明确宣示。

2014年5月，习近平总书记在河南考察时首次明确指出：中国经济发展已经进入一个新常态。7月29日，在中南海党外人士座谈会上，习近平总书记进一步指出：“要正确认识我国经济发展的阶段性特征，进一步增强信心，适应新常态，共同推动经济持续健康发展。”11月10日，在北京召开的APEC工商领导人峰会上，习近平总书记集中阐述了我国经济发展新常态下速度变化、结构优化、动力转化等三大特点，并表达了新常态将给中国带

来发展新机遇的乐观预期。到了2014年12月9日的中央经济工作会议上，新常态进一步上升为国家战略。在这个重要会议上，习近平总书记从消费需求、投资需求、出口和国际收支、生产能力和产业组织方式、生产要素相对优势、市场竞争特点、资源环境约束、经济风险积累和化解、资源配置模式和宏观调控方式等九个方面，详尽分析了中国经济新常态的表现、成因及发展方向，并且明确指出：“我国经济发展进入新常态，是我国经济发展阶段性特征的必然反映，是不以人的意志为转移的。认识新常态，适应新常态，引领新常态，是当前和今后一个时期我国经济发展的大逻辑。”

循名责实，国外和国内的新常态概念虽有相通之处，其本质却大异其趣。其相通处，在于国内经济新常态显然受到全球经济新常态的强烈影响。其不同处在于，国外的新常态充满了对经济长期停滞的无奈，甚至是对各种矛盾集中爆发的恐惧；而国内的新常态则宣示了中国经济转型的决心，并指出了中国经济长期发展的美好前景以及实现美好愿景的现实路径。

## 一、作为长周期现象的全球经济危机

阐释如今这百年难遇、规模巨大、涉及面广、影响久远的重大国内外事态，显然需要掌握更具穿透力的理论武器。世界经济的长周期理论堪当此任。在2014年中央经济工作会议上，习近平总书记就已敏锐地指出：“这次国际金融危机，实质上是世界经济长周期变动的反映，是资本主义各种矛盾激化到一定程度的必然产物，是全球经济结构深刻调整的

历史结果。”这就明确告诉我们,必须从长周期的角度来理解仍由发达经济体主导的全球经济运行及其变化。同时,在全球化的背景下,中国经济的新常态也须从世界长周期的视角加以分析。

长周期理论肇始于上世纪初苏联经济学家尼古拉·康德拉季耶夫(1925)的开创性研究。他对主要发达国家数百年的时间序列数据进行实证研究,发现:在资本主义发展进程中,存在着长度为50年左右的周期性波动,而驱动其呈长周期波动的主要动力,则是重大科技革命和由其引致的固定资本的全面更新。

康氏之后,大量优秀的经济学家对长周期理论进行了深入研究,并对其理论架构和实践应用进行了拓展。熊彼特(1975)强调了技术创新与产业结构转换升级在长周期中的作用。他认为:以50年左右为一个循环的长周期,源于那些影响巨大、延续时间较长的创新活动,即以产业革命为代表的技术创新活动。科技革命引发创新,创新则带动经济发展。本质上说,创新是“对生产要素的重新组合”,是“创造性破坏”。其后,罗斯托(1978)提出了相对价格长周期论。他认为,初级产品与工业品的相对价格高低,是制动世界经济长期波动的杠杆,其中,粮食和原料等初级产品的相对丰裕和匮乏,以及由其引致的价格暴涨暴跌,是长期波动的主导因素。范·杜因(1991)在熊彼特技术创新长周期理论的基础上,提出了创新生命长周期理论。他指出,任何一项基本创新活动,都要经历引进、增长、成熟、下降四个过程。这四个过程分别对应经济长周期运行的繁荣、衰退、萧条和复苏四个阶段。其中,繁荣和衰退一起构成长周期的上升阶段,萧条和复苏则共同构成长周期的下降阶段。简言之,经过近百年的发展,长周期理论已经形成一种阐释世界经济发展大势的主流理论。

经济周期是工业化社会的现象。从工业革命开始,世界已经历了五轮长周期。

第一轮长周期的上升期出现在1795—1825年。这轮上升期的主要动

力,是发端于英国以蒸汽机为代表的基礎技术创新以及纺织技术的发展。“运河狂热”以及英国经济的“大跃进”,是其主要表现。

第二轮长周期的上升期出现在1850—1873年,这主要归功于钢铁、煤炭和铁路诸领域的革新。发生在英国和广大欧洲大陆国家中的“铁路狂潮”以及英国的“维多利亚繁荣”,是此间最令人难忘的经济现象。

第三轮长周期的上升期出现在1890—1913年。电气、汽车制造等技术的发明使用,使得电气、汽车和化学工业快速发展,并最终把汽车工业培育成支柱产业。欧洲的“美好时代”、美国的“狂飙突进年代”等,是最具代表性的现象。

第四轮长周期的上升期发生在1945—1971年。这一时期的科技创新来源于更多的领域,包括电子计算机、生物、航天和新材料等广泛领域的革命性变化。这一上升期对应着发达经济体二战后增长的黄金时代。1970年代初爆发的石油危机与美国经济陷入滞胀,结束了这一“黄金年代”。

第五轮长周期的上升期发生在1980—2007年。这正是国际经济学界如今仍啧啧称道的“大稳定时期”,如今已成笑柄的“历史终结论”,便出现在这一时期。支撑这一上升期的科技创新堪称百花齐放、层出不穷,它们共同成就了以信息技术和高端生产性服务业为核心的“新经济”。

以上我们以上升期为标识,鸟瞰了工业社会迄今所发生的五轮长周期。在关注那一段段凯歌行进的科技创新、产业革命和经济腾飞的同时,我们切不可忘记紧随其后反复出现的冷酷事实——在一段较长的繁荣期之后,必有一段较长的下行期相伴。更不能掉以轻心的是,长周期的下行阶段,短则近十年,长则延续三十余年。如今,我们正处在第五轮长周期的下行阶段,对于经济下行期延续时间之长,恢复过程之曲折艰难,我们不可不察。

## 二、全球经济:“新常态”、“新平庸”与“长期停滞”

当今世界经济,恰如IMF总裁拉加德所言,已经从新常态恶化为新平庸,并陷入长期停滞的泥沼。其主要表现有五点。

### (一)全球经济仍未见复苏的明显迹象。

经历了7年多危机的全球经济,如今仍深陷于弱复苏、低增长、高失业、低通胀、高负债、高风险的泥沼中。作此判断的根据有二:其一,导致危机发生的主要因素,即主要国家的经济发展方式、经济结构、财政结构和金融结构的严重扭曲,依然故我;其二,在救助危机的过程中各国相继推出的超常规调控措施,在防止危机产生多米诺骨牌死亡效应的同时,正逐渐显现出巨大的副作用。低迷的投资回报率、居高不下的债务率和杠杆率、过度的货币供应、徘徊于悬崖边的财政赤字、松懈的市场纪律以及社会动荡愈演愈烈,是其中最显著者。因此,美国的财政、债务及经济危机,欧洲的债务和经济危机,日本的政府债务和经济危机,以及新兴经济体的“双缺口”困境等,都将长期持续。我们判断,这种状况,至少还要延续5年以上。2015年6月17日,美国中央银行将美国经济增长率的中心趋势预测值由2.3%—2.7%调降为1.8%—2.0%,充分显示了其经济复苏道路的困难、曲折与漫长。美国尚且如此,其他国家可想而知。

### (二)各国经济运行非同步、大宗产品价格变动不居、利率水平悬殊、汇率变动不居、国际游资肆虐,致使息差交易盛行。

在经济全球化的正常状况下,不仅各国经济增长基本同步,宏观经济政策也保持大致相同的步调。然而,这种全球经济的同步性自2007年开始受到冲击并发生转变。危机发生不久,人们首先看到了发达经济体与新兴经济体之间的经济增长速度“双轨脱钩”。自2012年始,各国经济失联现象进一步在全世界蔓延:新兴经济体内部(例如“金砖国家”)

和发达经济体内部（例如美英和欧洲、日本）各主要国家（地区）的经济走势均出现了高度的非同步性。

由于各类国家或处于危机后的不同复苏阶段，或（和）处于不同的发展阶段，其政策倾向便有了霄壤之别。当下，美、英等国央行正缓步退出量化宽松，欧洲和日本的量化宽松却方兴未艾。如此明显的国际政策周期“失联”，不仅使政策实施国难以达成其预期的宏观目标，更会在国际上触发“以邻为壑”的恶性竞争，形成“零和”甚至“负和”博弈。

经济周期错位并导致政策周期相悖，自然会导致各国宏观经济变量出现差异；各国宏观经济变量差异的长期化和无序化，为国际投机资本创造出从事“息差交易”的温床，从而，国际游资大规模跨境流动并引发国际金融市场动荡，已经成为全球新常态的主要特征之一。

**（三）各国宏观经济政策均程度不同地陷入“去杠杆化”和“修复资产负债表”两难 致使经济恢复逡巡不前。**

此次危机作为金融危机，主要是由各类经济主体负债率和杠杆率过高引发的。危机前，发达经济体中的居民、企业乃至政府都大规模举债，以“加杠杆”的方式来提升其现世的消费、生产和投资能力；层出不穷的金融创新，更使得“加杠杆”轻而易举。然而，正是杠杆率的全面、迅速、大规模提升，使得发生在住房金融领域中的一个产品问题（次贷），轻易地蔓延到整个金融体系，进而传染到整个经济系统，终至影响全球。

病因既然在杠杆率飙升，危机的恢复，显然就以“去杠杆化”为必要条件。然而，去杠杆化至少涉及两大难题。其一，从根本上去杠杆化，需要不断提高储蓄率并积累大量储蓄。但是，对绝大多数国家来说，储蓄率不易提高，储蓄急切难得。其二，去杠杆化作为经济恢复的前提条件，将全面引发“修复资产负债表”过程。在这个过程中，各经济主体获得新增资金后，其优先选择将不是从事消费、生产和投资等宏观调控当局希望产生的

“正常”经济活动，而是将之用于充实资本，减少债务，“修复”资产负债表，甚至投入股市等资产市场。换言之，去杠杆化过程会导致大量企业在一个相当长时期内改变经营目标，从“利润最大化”转向“负债最小化”，从而导致整个社会形成一种不事生产和投资，专事还债的“合成谬误”，进而引致“资产负债表式衰退”。全社会的信用紧缩局面，就此形成。简言之，这里的两难境遇在于：危机的恢复取决于去杠杆成功，但去杠杆过程引发的经济收缩却阻滞了危机的恢复。

**（四）贸易保护主义抬头，地缘政治紧张，局部战争频仍。**

在经济普遍放缓、失业率攀升的背景下，以保护本国产业和就业为名推行贸易保护，自然成为各国政府的第一选择。保护的工具体，则由传统的关税壁垒，转向更隐蔽、更复杂的环境、技术标准壁垒，同时结合汇率调整、隐性补贴等多种手段。这就造成全球贸易的增长率在危机中陡降，并进一步危及经济全球化自身。更值得警惕的是，由于经济复苏乏力，各国苦无良策，一个令人担心的危险迹象由微而著——历史的经验证明，危机严重到一定程度，非有战争不能摆脱。19世纪之前的世界动荡不安，自不待言；在20世纪，30年代危机和70年代危机，也都伴随着规模不等、连续不断的战争；本世纪以来，传统甚至非传统的世界“火药库”烽烟四起，中国周边也不安宁。在分析当前全球经济形势并制定国策时，我们必须认清并牢记这一事实。

**（五）全球治理出现真空。**

第二次世界大战以来，国际社会在几乎所有领域中都建立了专门的治理机构，并相应制定和形成了专业化的治理规则和惯例。这些机构及其运行规则，在各个领域中形成了完备的治理机制。这些机构、规则和机制一向运转有效，但显然未能经受住本轮危机的冲击。2007年以来，现行的全球治理机制，既不能有效应对传统挑战，更无法对日趋复杂的非传统挑战适时应变，几乎所有的国际治

理机构和治理机制都已失灵。可以认为，二战以来建立的以美国为主导的国际治理体系已经礼崩乐坏，大国间就重要问题进行协商并展开合作的有效机制已不复存在。近年来，全球举行双边、多边峰会的次数虽远远超过历史上任何一个时期，但世界仍不安宁，麻烦不断发生，便是明证。

我们认为，上述状况将长期存在。这是因为，处于全球经济“长周期”的下行阶段，主要经济体均陷入了“长期停滞”。造成长期停滞的原因，从供给端分析，主要是技术进步缓慢、人口结构恶化以及真实利率水平下降至负值区间；从需求端看，主要表现是持续存在“产出缺口”，即实际增长率在较长时期内低于其长期潜在趋势；从宏观政策角度看，主要体现为均衡利率为负值状态下的货币政策失效（流动性陷阱）；从收入分配看，日趋恶化的收入分配格局，进一步撕裂了社会，抑制了经济社会的活力与增长潜力。

### 三、中国经济新常态

如果说全球新常态主要归因于长期停滞，那么，中国经济新常态的主要特征则是结构性减速。不过，这种因“三期叠加”导致的经济增长速度由高速向中高速的下落，同时伴随着中国经济的总体质量、效益、生态及可持续性向中高端水平迈进。换言之，中国经济新常态包含着经济朝向形态更高级、分工更细致、结构更合理的高级阶段演化的积极内容。这些趋势性变化，既是新常态的外在特征，又是其内在动因。

**（一）中国经济的结构性减速**

如果剔除2009年财政强刺激政策引致的2010年经济增长率“异动”，中国经济增速的缓慢下滑自2008年始，而且，下行的压力至今并未消减。对未来潜在增长率的预测，进一步佐证了我国的结构性的减速趋势。中国社科院宏观经济运行与政策模拟实验室的预测结果显示，在2011—2015年、2016—2020年和2021—2030年三个时间段内，中国潜在

增长率区间分别为7.8%—8.7%、5.7%—6.6%和5.4%—6.3%，增速递减的趋势甚为明显。

导致我国经济出现结构性减速的原因主要有四点。

一是要素供给效率变化。人口、资本和技术进步，构成支撑一国经济增长的三大要素供给。从人口供给看，过去30余年中，每年数以千万计的劳动力从闲置、半闲置状态转移到制造业，构成支撑我国高速增长的主要因素。但是，从几年前开始的人口参与率下降，继以总人口下降的趋势，使得支撑中国经济长期发展的“人口红利”逐渐消逝，迎来了“刘易斯转折点”。从资本形成看，在高储蓄率支撑下，过去30余年，中国的资本形成率一直保持在相当高的水平上。然而，人口红利消失、传统工业化结束、消费率缓慢提高、资本边际收益率下降等，已使得无通货膨胀的资本投入呈逐渐下降之势，固定资产投资增长率从过去30余年平均26%直落到2014年的16%左右，可为明证。技术进步的动态仍然令我们失望：资本回报率低、技术进步缓慢，是我们面临的长期挑战。要言之，劳动力和资本投入增长率下降，技术进步缓慢，三因素叠加，在经济增长的要素层面，合成了未来我国经济增长率下降的趋势。

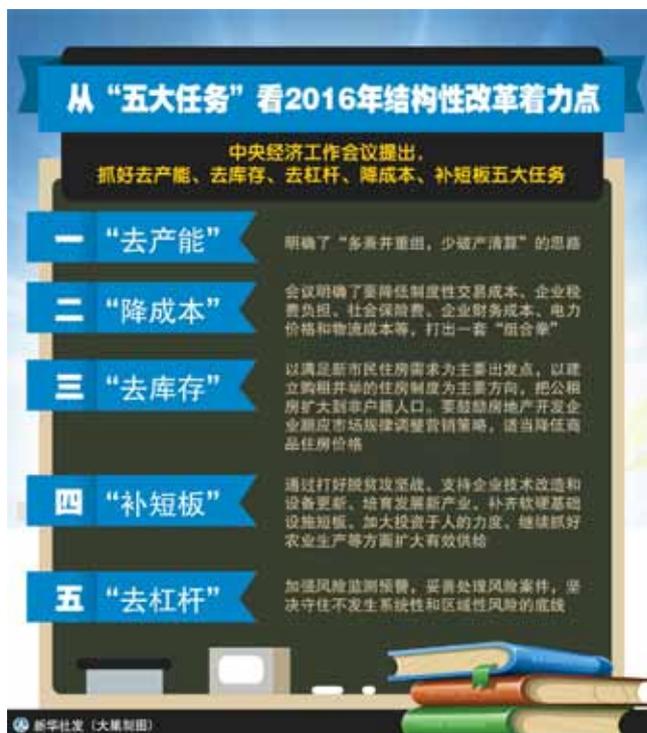
二是资源配置效率变化。过去30余年我国的经济增长，主要依靠的是大量资源从农业部门转移到工业部门，从效率低的第一产业转移到效率高的第二产业。长期、大规模地进行这种资源重新配置，带来了劳动生产率的大幅提高。如今，中国的制造业份额（占GDP比重）已近饱和，人口等资源开始向以服务业为主的第三产业转移。然而，作为世界普遍规律，服务业的劳动生产率显著低于制造业；在中国，由于服务业多处于低端，这种生产率差距尤为显著。基于这样的差距，当越来越多的人和资源从制造业转移到劳动生产率相对较低的服务业时，中国经济整体的劳动生产率必将下降，并累及经济增长速度下滑。

三是创新能力不足。根据汤森路透

的研究报告，2012年，以专利为主要指标的全球创新企业百强排名，中国企业无一上榜；以知名商标为主要指标的世界品牌100强中，中国仅有4个。国家知识产权局对25家具有代表性的创新型企业统计显示，其无形资产占企业总资产比例平均仅为0.65%，而其中知识产权资产占无形资产的比例更仅有16.98%，与发达国家

的平均水平差距显著。此外，制成品出口创造的国内增加值占出口额的比重，也在一定程度上反映了各国之间技术水平的差异。根据经合组织对全球价值链（GVC）最新测算结果，我国出口包含的国内增加值比例只有67%，而美国、德国和日本则分别为89%、85%和73%。应当清醒地看到，当我们基本完成了以赶超为目标、以进口为主要渠道的“学习课程”，并接近国际科技前沿时，或者，国外已没有系统的东西可供学习，或者，面对中国的崛起，发达经济体已经开始对我进行全面技术封锁。面对此状，我们必须从依赖技术进口转向全面自主创新。但，这一转变殊非易事。举例来说，我国专利申请2014年已居世界第一，学术论文发表亦列世界前茅，但专利转化率却居世界中游。诚如习近平总书记最近尖锐指出的那样：创新不是发表论文、申请到专利就大功告成了，创新必须落实到创造新的增长点，把创新变成实实在在的产业活动。习近平总书记的这段话，清晰地指明了我国创新能力不足的关键所在。

四是资源环境约束增强。浪费资源，曾经是我国粗放式经济发展的典型现



象。本世纪以来，能源价格和其他大宗产品价格相继飙升，随后又剧烈波动，终于使我国资源消耗型增长方式遇到强硬的约束。同样，环境曾经被我们认为是可以粗暴“忽视”的外在要素，然而，雾霾挥之不去，食品中重金属超标，饮用水被污染等，已经使得发达国家发展一两百年后才出现的环境问题，集中在我们的这里显现出来。当我们着手解决环境污染问题时，中国的经济增长函数就会内生地增添了资源环境约束的负要素。

以上所列诸端，进一步综合为人力资本和全要素生产率的增速双重下降的趋势。这一趋势，自2008年以来变得日益明显。概括而言，人力资本增长率下降，归因于人口老龄化以及人力资本增长的起点随全民普及义务教育制度的实施而不断上升。全要素生产率下降，则归因于后发优势不断减弱、自主创新能力不足、外需大幅度下降、政府规模不断扩大和劳动参与率持续降低。这些都是深层次的结构性因素。

## （二）认识中国经济新常态

我们说中国经济进入新常态，绝不意味着我国经济已经进入某种新的稳

态,更不是说中国目前的现状便是新常态——如果把现状认作新常态,新常态就变成了对现状的消极默认,从而失去了中国新常态蕴含的积极进取精神。在我们看来,目前中国经济的状态只是一个起始点,它正引领我国经济进入一种动态优化过程:某些特征正在生成、发展、壮大,另一些特征则在弱化、改变或者消失。简言之,中国经济新常态是一个有着确定美好愿景、随实践不断发展变化的动态优化过程。

我们认为,新常态作为当前和今后一个时期中国经济的“大逻辑”,其完整的意义,指的是多重因素变化的综合优化过程。就经济运行而言,它指向的是“中高速增长、质量效益提高、生态效应改善、可持续性增强”的更高级、更科学的经济发展方式;就社会经济制度而言,它指向的是关键环节、重点领域的改革取得决定性胜利,中国特色社会主义制度基本定型、更加成熟。

新常态之所“新”,指的中国社会经济发展开始呈现若干新的特征,这不仅指的是新的战略方针和指导思想,而且包括新的制度条件,还包含新的思想方法和新的工作理念。

新的战略方针的突出体现,就是在坚持以经济建设为中心的前提下,强调了不以GDP论英雄的价值取向。正如习近平总书记反复强调的,坚持经济建设为中心,是为了实现经济的持续健康发展,而不应把发展简单化为增加国内生产总值。应当清醒地看到,转方式、调结构,是我们迈上更高级发展征程必须越过的坎儿。如果资源、资金、市场等各种关系如过去那样绷得很紧,经济发展方式就转不过来、经济结构就调不过去,中国经济转型的目标就会落空。因此,我们组织经济活动,既要发展,也要看基础;既要发展,也要看潜绩,应当把GDP增长和民生改善、社会进步、生态效益提高等置于同等重要的地位,综合考量。

新的制度条件的集中体现,就是确

定了市场在资源配置中的决定性作用、政府在经济中的关键作用以及依法治国、依法治国的定鼎作用。三者内洽地结合在一起,构成社会主义市场经济体制的完整内容。强调市场与政府各安其位、各司其责、分工配合、协调共进,是建设现代市场经济的要义;强调依法治国,则是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求,是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然道路,是全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度的根本保障。

新的思想方法的集中表现,就是强烈的问题意识。以重大问题为导向,抓住关键问题深入研究思考,着力推动解决我国发展面临的一系列突出矛盾和问题,是新常态下普遍适用的方法论。强调问题意识、坚持问题导向,其哲学的意蕴,就是承认矛盾的普遍性、客观性,就是要善于把认识和化解矛盾作为打开工作局面的突破口。十八届三中全会决定和十八届四中全会决定,就是这种以问题为导向来部署中国改革发展路线图和时间表的经典范例。

新的工作理念集中体现在锲而不舍的“钉钉子”精神上。它强调的是敢于担当的精神、坚忍不拔的意志、攻坚克难的力量以及“一分部署,九分落实”的辩证法。应当看到,在过去相当长的时期内,我们也曾提出过很好的发展目标,但是,由于缺乏“钉钉子”精神,实践中却未能有效地将它们落实。换言之,在历史上,我们曾因缺乏有效的工作方法,致使美好的目标落空。相比而言,新常态的一个突出特点,就是我们正锲而不舍地将过去和现在确定的一系列宏伟目标稳步付诸实践。

2014年的中国经济,已经全面展示出新常态的多维特征。这些特征通过三个维度展现在世人面前:一是数量、规模维度,如经济增长速度、物价水平、财政收支、货币供求、国际收支等经济运行的数量侧面,均如期而下;二是经济运行结构、效益和质量维度,诸如劳动生产率、三次产业结构、各种能源消耗和环境

污染数据的变化等反映经济运行的质量和效益指标,正稳步改善;三是改革的进展和增长动力的转换维度,诸如商事制度、财税体制、金融制度、国企国资、投融资、企业组织结构、商业模式、产品结构等经济运行体制机制正在发生变化,大众创业、万众创新态势初步形成,一些新的增长点破茧而出,新的增长动力正在形成之中。如此之类的实践成果虽然只“小荷才露尖尖角”,但已然显示出旺盛的生命力。这样三个维度,正对应着新常态下经济运行“速度变化、结构优化、动力转化”的三大特征。

#### 四、引领新常态:改革与创新

经济增长速度由高速降至中高速,当然是中国经济新常态的主要特征之一。不过,如果我们被减速“一叶障目”,看不到其背后发生的质量和效益的提高,便难以全面理解中国经济的新常态。我们已反复指出,在中国,新常态标志着中国经济迈上了新的台阶:意味着我们对投资驱动和出口驱动增长方式的摆脱,意味着对质量、效益、创新、生态文明和可持续发展的追求。简言之,新常态意味着中国经济“浴火重生”。

然而,新常态所指示的中华民族的伟大复兴愿景绝非唾手可得。当我们说新常态开拓了通往新繁荣的康庄大道,那也指的是,它为我们创造了新的战略机遇,为我们的新飞跃提供了新的要素、条件、方法和环境——机遇要变成现实,还有待我们以壮士断腕的决心积极推进各个领域的改革,切实完成转方式、调结构、谋创新的历史任务。因此,“引领新常态”,应当成为我们在新常态下的主动行为。所谓“引领”者,改革和创新之谓也。

##### (一) 发挥投资的关键作用

在新常态下,稳增长依然是我们的目标之一。分析各类要素对经济增长的贡献率,我们必须清醒地看到,在今后一个不短的时期内,稳增长的动力,仍然主要来自投资。我们体会,这正是中央反复强调要发挥投资的关键作用的深意。

但是,在中国,投资又是造成产能过剩的渊藪。换言之,中国严重存在着投资/增长/过剩悖论——增长高度依赖投资,而投资经常会造成产能过剩。显然,在稳增长的同时,加速经济结构调整和转变经济发展方式,必须消弭产能过剩。于是,以改革的精神来安排投资,是“发挥投资关键性作用”的关键。其要点,是要处理好投什么、怎样投和谁来投的问题。

首先是投什么。经过长达30余年高强度的工业化,在传统商业环境下可创造较大商业利润的工业投资项目已基本被挖掘殆尽。基础设施中的经济基础类设施,经过2009年以来刺激计划的横扫,也已没剩下多少有利可图的空间。因此,启用投资引擎,不仅需要找寻新的投资领域,还须创造条件,让这些投资具有商业可持续性。分析起来,有三个领域值得关注:一是促进消费长期增长的社会基础设施,主要包括教育、文化、医疗保健、健康服务业等;二是有利于技术进步的更新改造和创新投资;三是有利于可持续发展的节能环保产业、大气和水污染治理、生态修复以及资源循环利用等产业。

其次是怎样投。中国是当今世界上少有的高储蓄率国家,因此并不缺少投资资金来源。在投资领域中长期存在的问题,是缺少长期资本的动员和筹集机制以及缺乏解决“期限错配”的有效机制。我国金融体系以间接融资为主,这种金融结构内在地就有提高债务率的弊端。我们必须下决心改变这种状况。概言之,改革的方向有四个:其一,采取切实措施,将“发展多层次资本市场”的目标落在实处;其二,放开国家对信用的统治,创造有利于资本形成的机制,特别是鼓励社会资本进入各类投资领域,为大众创业、万众创新提供合适的金融环境;其三,鼓励各种将债务性资金转变为股权性资金的金融创新;其四,充分发挥诸如国家开发银行等长期信用机构的作用,同时,逐步放松对商业银行从事投资的限制,从根本上消除债务融资比重过高的基础。

再次是谁来投。传统上,基础设施和

公共服务领域突出地存在着自然垄断性、公共性和外部性,这就从技术上屏蔽社会资本于基础设施投资领域之外。然而,近几十年来,随着管理能力的提高和现代科技尤其是信息技术的发展,那些影响社会资本进入的障碍,或者渐次消失,或者可通过一定的制度安排予以克服。这就为在这些领域中引入社会资本开辟了广阔空间。目前采取的公私合营(即PPP)或者有管制的民间投资主体,都是国际上普遍采用的方式,应当大力推行。当然,从实践上看,关键还是要从思想上、制度上彻底摒弃对社会资本的歧视和限制。

## (二) 打造创新驱动新引擎

经济发展到今天,我们已经不可能依靠要素规模驱动来支撑我国越过中等收入陷阱。要想百尺竿头更进一步,必须不断提高要素质量,更多依靠提高人力资本的质量和技术进步,让创新成为驱动发展的新引擎。

毫无疑问,实行创新驱动战略和建设国家创新体系,应当确立以市场机制为基础、以企业为主导的明确方向。要达此目的,当然涉及大量体制机制改革和政策调整。然而,在中国的实践中,充分发挥市场和企业创新过程中主导作用的障碍,主要来自政府的过多干预,因此,建立市场驱动的创新机制的要义,在于切实转变政府功能,这便是十八届三中全会明确指出的,要“着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位问题”。

克服政府干预过多现象,绝不意味着政府可以袖手旁观,相反,在新常态下,我们应当更好地发挥政府的引擎作用,要根据经济发展的不同阶段,与时俱进地改变政府发挥作用的重点和方式。

在经济发展的早期阶段,技术跟随是经济发展的要义,引进和模仿则是“赶超”的捷径。此时,政府可充分发挥“后发”优势,以较低成本搜寻国际前沿技术和新兴产业的各种信息,确定有效的技术路线和国家发展战略,并据以在全国范围内大规模动员资源、组织攻关和推动技术发明的产业化。在这一阶段,以政

府主导为特征的“选择性产业政策”的成功概率很大。然而,当一国经济跃过“起飞”阶段,后发优势逐渐缩小,前沿领域技术创新的不确定性增大之时,政府掌握信息和作出正确决策的能力显著降低,政府主导的选择性产业政策的失败概率也越来越高。在市场经济体制下,我们必须彻底摒弃政府比市场、比企业聪明的观念。在经济发展的“学习”阶段过去之后,尤其如此。

总体而言,新常态下,除了极少数类如“两弹一星”等关乎国家命运和整个工业发展基础的战略平台外,政府不宜直接参与投资过程,其政策亦不宜有特别的企业指向性、技术指向性和市场指向性。

在市场经济条件下,为打造创新驱动新引擎,政府的功能,一要创造并维护有利于企业创新的社会经济环境和政策体系。二要在具有外部性、垄断性领域中,发挥主导作用(“双引擎”中的公共引擎),着力打造互联互通网络和各类公共平台,构建面向全体企业,服务和支撑中国制造与科技创新的基础设施和服务平台,如国家工程研究中心、国家科技基础条件平台、公共研发平台、产业共性技术服务平台、产业公地、技术转移转化服务平台等。三是从社会舆论、收入、待遇等方面,全方位提升工人和广大劳动者的社会地位,大力培养技术技能人才。四是致力于建立技术标准,争取制造业领域的国际话语权。五是充分发挥小企业在创新和创业方面的关键作用。政府应大力培育发展为创业者提供财务、法务、人事及与风险投资、天使资本嫁接的新型孵化器,搭建服务于中小企业创新创业的信息平台、实验与检测平台,创造条件,让中小企业参与商业化潜力较大的公共科技项目。六是改变传统的“定项目、分资金”的产业政策模式,以投资银行家的方式来实施产业政策,其要义是,通过市场信号的引领来配置自己的资金和政策资源。

## (三) 构筑全面对外开放新格局

新常态意味着要开创全面对外开放新格局。两年多来,环绕“构建开放型经济新体制”的战略目标,我们已经展开了一系列意义深远的战略安排,其中,推动自由贸易区建设和推行“一带一路”战略,无疑居于中心位置。

发展自由贸易区,是全球金融危机以来的国际新潮流。虽然自由贸易区古已有之,但是,本轮危机以来兴起的由美国主导、以“跨太平洋伙伴关系协议”(TPP)和“跨大西洋贸易与投资伙伴协议”(TTIP)为代表的自贸区建设,俨然是全球经贸治理体制的2.0版。这意味着,鉴于二战后建立起的全球经贸治理体制已经“礼崩乐坏”,发达经济体正试图利用其传统优势,重塑全球化模式和治理规则。建设自由贸易区便是其集中体现。较之一般的自由贸易区,TPP、TTIP显然代表了全球经贸发展的更高阶段,它们是包括所有商品、服务和投资在内的无例外的综合性自由贸易协议;是经济和非经济因素的混合体;关注知识产权保护、环境保护、竞争政策(国有企业条款,强调竞争中立)和劳工标准,是其显著特色;而规则的透明度则构成其优先关注点。

显然,美国等发达经济体推行新自贸区战略,对中国形成了新的压力和挑战。在对外加快同各类国家建立自贸区的同时,积极推动国内自贸区建设,正是我们主动应对挑战,积极适应全球治理体系新变化而推行的新战略。

在这个背景下,中国积极推进了以我为中心的自贸区建设谈判。

国际上,中国已与十余个国家和地区签署了自由贸易协定;中韩、中澳的自贸区谈判也已结束;中美、中欧、中日韩谈判,与海合会、以色列等的谈判,均在进行之中;中国—东盟自贸区升级谈判和区域全面经济伙伴关系协定谈判也有了新进展。同时,我们还将努力建设“亚太自贸区”(FTAAP)。

在国内,从上海自贸区试点到广东、天津、福建等地跟进,中国的自贸区建设步伐正在加快。及时总结经验,适时向全

国推广,无疑有利于我们积极应对TPP、TTIP等国际新规的挑战,同时,通过推进国内贸易一体化进程,我们也将获得应对全球贸易增速回落的新手段。从更长远看,自贸规则的由点到面推广,将为“市场在资源配置中发挥决定性作用”的社会主义市场经济体制奠定坚实基础。

在“自贸”纷呈的情势下,我们必须清醒地认识到,此自贸、彼自贸,名称不同,规矩则一。因此,统筹安排我国的自由贸易战略就有了绝对的必要性。我们以为,密切关注国际自贸区发展动向,全面协调国内自贸区、我国与其他国家共建的自贸区以及国内近年来推进的以放松管制为主要趋向的市场化经济体制改革,是应对新挑战之老成之举。

推进“一带一路”建设,是新形势下我国对外开放的大战略和总抓手。其一,它有助于促进区域协调发展。“一带一路”战略的实施,将为我国区域协调发展提供新的驱动力。“一带一路”建设对东中西部而言都是发展机遇,特别是西部一些地区,过去是边缘,而一旦同周边国家实现了互联互通,就会成为辐射中心,发展机遇更大。其二,助推产业转移和转型升级。“一带一路”为我国东部地区产业转移和化解过剩产能,提供了广阔的战略迂回空间。“一带一路”战略的重点是实现互联互通。基础设施建设是互联互通的基础和优先领域。加大基础设施建设力度,将有助于我们实现“一带一路”各国联动发展。另外,通过“一带一路”建设,还可以为我国的产业转移和转型升级留出必要的发展空间。扩大内陆和沿边开放,当能进一步促进经济技术开发区创新发展,提高边境经济合作区、跨境经济合作区发展水平。其三,冲破束缚,实现全方位对外开放。“一带一路”是中国形成全方位对外开放格局、实现东西部均衡协调发展的关键一环。它将通过沿线国家基础设施的互联互通,对域内贸易和生产要素进行优化配置,促进区域经济一体化。藉由初期的大规模基础设施建设,紧接着资源能源开发利用,随后的全方位贸易服务往来,“一

带一路”战略势将成为新常态下我国经济发展的新增长点。同时,考虑到美国等发达经济体正以TPP、TTIP和Tisa等为中心,构建国际经济新秩序,“一带一路”战略还有利于冲破他们的“包围圈”,寻求更大范围的资源与市场合作。质言之,“一带一路”建设势将加快形成以我为主的国际经济新格局,进而对经济区域化和全球化产生深远影响。

促成自贸区建设与“一带一路”战略对接也同样重要。从地理位置来看,四大自贸区中,上海、广东、福建三地与21世纪海上丝绸之路的关系最为密切,而天津作为北方的国际航运中心、经济中心以及新亚欧大陆桥东端起点,对“一带一路”的国内核心区域和相关国家均具有较强的经济辐射与联动作用。从深化对外开放战略角度看,如果说“一带一路”的出发点是构建对外开放新格局,那么,自贸区的发展则旨在投资自由化、贸易便利化、竞争中立化等方面先行先试,为中国参与国际贸易谈判积累经验,为进一步倒逼国内改革提供动力。

近来,习近平总书记针对“一带一路”提出了“五通”(即政策沟通、道路联通、贸易畅通、货币流通和民心相通),对上海自贸试验区提出了“四化”(即投资自由化、贸易市场化、金融国际化、行政法治化),这“五通”和“四化”在精神上互通款曲,充分说明了自贸区建设和“一带一路”建设构成了新常态下我国全球战略的主要支柱。

#### (四)向生态环境改善求增长

过去30余年,中国经济取得了高速增长奇迹,但与此同时,我国能源资源、生态环境问题也日益突出。据相关机构测算,20世纪80年代至90年代,生态退化和环境污染带来的经济损失约相当于GDP的8%;2005年以来这一数字虽有所降低,但仍达4%左右。如果扣除生态退化与环境污染造成的此类经济损失,我们的真实经济增长速度只有5%左右。不讲生态保护的增长,直接减少了人类的福祉;这样的经济增长当然要大打折扣。

关于经济增长与生态环境的关系,一直有“先发展后治理”,或“边发展边治理”的说法。2013年5月,习近平总书记任在中央政治局第六次集体学习时,就针对这些“旧工业革命”时期形成的概念指出,“要正确处理好经济发展同生态环境保护的关系,牢固树立保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力的理念。”2014年在福建视察时,习近平总书记进一步指出:“我们既要绿水青山,也要金山银山。宁要绿水青山,不要金山银山,而且绿水青山就是金山银山。”这些指示,突出强调了良好生态环境是人和自然持续发展的根本基础,是最普惠的民生福祉,也是经济发展的题中应有之义,体现了尊重经济规律与尊重自然规律的科学精神。

要改变把保护生态与发展生产力对立起来的传统思维,必须下大决心、花大气力改变不合理的产业结构、资源利用方式、能源结构、空间布局、生活方式等,更加自觉地推动绿色发展、循环发展、低碳发展,决不以牺牲环境、浪费资源为代价换取一时的经济增长,决不走“先污染后治理”的老路。

在目前的经济架构下,绝大多数环保、治污、生态修复活动都被视为经济运行的“成本”,是增长绩效的“扣除”。在这一框架下,绝大多数生态文明建设的行为都成为企业负担。为从根本上解决生态文明建设中的“负向激励”问题,我们建议修改统计方法。其基本方向,是将企业在环保、治污、生态修复等领域的投入计为固定资产投资,并相应统计为国民产出。

此外,我们还要从制度上保障生态红线,优化国土空间开发格局,科学布局生产空间、生活空间、生态空间,给自然留下更多修复空间;加大生态环境保护力度,实行最严格的生态环境保护制度,建立健全自然资源资产产权制度和用途管制制度,国土空间开发保护制度,能源、水、土地节约集约使用制度,水、大气、土壤等污染防治制度,反映市场供求和资源稀缺程度、体现生态价值和代际补偿的资

源有偿使用制度和生态补偿制度。

### (五) 实现包容性增长

提高经济增长包容性,是经济新常态不可或缺的重要方面。提高增长包容性的核心内容之一,是降低居民之间收入分配的不平等。

本轮金融危机以来,我国的基尼系数有所回落;2014年,中国居民收入基尼系数为0.469。这是基尼系数自2009年来连续第六年下降,表明收入分配状况趋向好转。然而,恶化的趋向固然有所阻滞,但收入分配不公的问题依然严重存在,我们必须认真对待。

中国经济发展包容性不足的问题,植根于计划经济时代建立的制度性不平等。例如,行政垄断遍及所有经济领域,个人在经济活动中少有自由裁量空间,薪酬分配中的平均主义与附着于官员等级制上的特权并存等,都是旧体制的遗迹。随着市场化改革的深入,行政垄断的领域缩小,个人的经济自由增加,收入分配中的平均主义被打破,经济发展的包容性当有所增强。不过,由于经济体制的转轨尚未完成,不同社会群体之间的权利平等尚未完全实现,市场上的不平等竞争及其后果,仍然被不断复制。这正是经济高速增长、居民收入和财富普遍增加的情况下,对社会不公的批评却日益强烈的原因所在。

解决包容性不足问题,“实现发展成果更多更公平惠及全体人民”的目标,理所当然地成为十八届三中全会《决定》中深化改革的重要组成部分。教育、就业、社保、收入分配等领域的改革都已经开始破题。不过,在制度设计和实施过程中,提高增长的包容性仍有许多工作要做。第一,要保障起点公平。这就需要政府在教育、营养和医疗卫生方面作出足够的努力,保障全社会居民享受义务教育、膳食营养、基本医疗的权利。第二,大力排除或改革劳动力自由迁移的制度障碍。那些以户籍制度为首的阻碍了劳动力自由流动的医疗保障制度、养老保险制度、土地制度等,必须尽快改革。第三,

采取措施,切实缩小居民收入差距。由于城镇居民收入差距在我国总体收入差距中所占比例将越来越大,因此,未来要控制中国的收入差距,工作重心应主要转变到控制城镇居民收入差距上来。另外,未来缩小收入差距的重点,可能还应置于打破行业垄断、完善公共资源出让制度和收益分享制度等体制变革方面。

应当清醒地认识到,解决经济增长的包容性问题,关键在于处理好资本和劳动的关系。在相当长时期中,由于片面追求速度并因而高度依赖投资,造成了资本所有者在经济中长期占据主导地位的状况,进而引致党中央多次指出的“初次分配中劳动收入占比过低”局面出现。由此衍生的问题,便是劳动者社会流动性不足、社会阶层和利益格局固化。鉴于此,无论有多少障碍和困难,调整收入分配结构,都必须坚定不移地做下去。

### 结语

新常态是一个全球性长周期现象。要走出长期停滞,必须义无反顾、持之以恒地进行全方位改革。我们看到,经历了金融危机的7年冲击,如今世界各国均在致力于进行深刻的体制机制改革。可以认为:全球正进入一个“改革竞争期”。这意味着,对改革的紧迫性、艰巨性及其多样化内容认识得最深刻、策略最完备、决心最大、效果最明显的国家,将会在未来的全球竞争中抢占先机。

毫无疑问,在这一轮长周期中,中国将走在世界前列:中国共产党的十八届三中、四中全会通过的全面深化改革和全面依法治国的决定,以及其他治国理政的新战略,已为我们制定了进行新一轮改革的完备纲领。沿着这条道路坚定前行,我们一定能实现中华民族伟大复兴的中国梦。✪

(本文为十二届全国人大常委会第十七讲专题讲座讲稿,主讲人是全国人大财经委员会委员、中国社会科学院学部委员、国家金融与发展实验室理事长李扬。)

张德江委员长指出,制定和实施国家勋章和国家荣誉称号法,对于推动建立健全党和国家功勋荣誉表彰制度体系,依法褒奖作出突出贡献的杰出人士,增强中国特色社会主义事业凝聚力和感召力,具有重大而深远的意义。

# 增强软实力 共筑“中国梦”

## ——全国人大常委会会议表决通过国家勋章和国家荣誉称号法

文/本刊记者 谢素芳

以国家的名义表彰奖励有巨大贡献、卓越成就者,不仅是对获得者最高程度的褒奖激励,也是一个国家软实力的体现。国内外不乏为众人熟知的荣誉表彰,比如我国的“两弹一星”“航天英雄”等,美国的总统自由勋章、英国的嘉德勋章、法国荣誉军团勋章等。

前不久,中共中央政治局会议审议通过的《关于建立健全党和国家功勋荣誉表彰制度的意见》,对党和国家功勋荣誉表彰制度作了整体部署,其中包括国家功勋和国家荣誉称号立法。2015年12月27日,十二届全国人大常委会第十八次会议表决通过了国家勋章和国家荣誉称号法。委员们认为,这是贯彻落实党的十八大和十八届四中全会精神的重要举措,是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求,也是培育和弘扬社会主义核心价值观、增强中国特色社会主义事业凝聚力和感召力的重要手段。

### 全国人大常委会曾三次授勋

国家的勋章和荣誉称号制度是宪法规定的国家重要制度。宪法规定,全国人大常委会“规定和决定授予国家的勋章和荣誉称号”;国家主席根据全国人大常委会的决定,“授予国家的勋章和荣誉称号”。

建国以来,全国人大常委会根据宪法规定曾三次授勋。

1955年2月12日,一届全国人大常委会第七次会议通过了《中华人民共和

国授予中国人民解放军在中国人民革命战争时期有功人员的勋章奖章条例》(该条例于1987年11月24日失效),并作出三个决议,分别是:关于规定勋章奖章授予中国人民解放军在中国人民革命战争时期有功人员的决议,关于规定勋章奖章授予中国人民解放军在保卫祖国和进行国防现代化建设中有关人员的决议,关于授予抗美援朝保家卫国志愿军有功人员的勋章奖章的决议,规定勋章、奖章分别授予人民军队在不同时期的有功人员。

上述勋章奖章条例规定,设立八一勋章和八一奖章、独立自由勋章和独立自由奖章、解放勋章和解放奖章,分别授予在红军时期、抗日战争时期和解放战争时期有功的人员。勋章每种分为一、二、三级,奖章不分级。勋章由全国人大常委会决定,中华人民共和国主席授予;奖章由国务院批准,国防部长授予。

第一次授勋:根据勋章奖章条例,1955年9月23日,一届全国人大常委会第二十二次会议审议通过国务院周恩来总理提请授予在中国人民革命战争时期有功人员勋章的第一批名单,作出《关于授予在中国人民革命战争时期有功人员一级八一勋章、一级独立自由勋章、一级解放勋章的决议》。决定授予朱德等131人以一级八一勋章,授予朱德等117人以一级独立自由勋章,授予朱德等570人以一级解放勋章。同日,毛泽东主席根据全国人大常委会的决议,发布授勋命令。

第二次授勋:1957年6月17日,一

届全国人大常委会第七十四次会议审议通过国务院周恩来总理提请授予八一勋章、独立自由勋章、解放勋章的第二批名单,作出《关于授予在中国人民革命战争时期有功人员勋章的决议》。决定授予47人以一级八一勋章、授予1467人以二级八一勋章、授予5339人以三级八一勋章,授予196人以一级独立自由勋章、授予4152人以二级独立自由勋章、授予31098人以三级独立自由勋章,授予421人以一级解放勋章、授予4932人以二级解放勋章、授予54879人以三级解放勋章。6月18日,毛泽东主席根据全国人大常委会的决议,发布授勋命令。

1955年和1957年的两次授勋,共授予人民解放军革命战争时期有功人员10万多人次,各种勋章103349枚。1980年8月26日,五届全国人大常委会第十五次会议决定,依法剥夺林彪等人获得的一级八一勋章、一级独立自由勋章、一级解放勋章。

第三次授勋:1988年7月1日,七届全国人大常委会第二次会议作出《关于批准中央军委〈关于授予军队离休干部中国人民解放军功勋荣誉章的规定〉的决定》。根据决定,7月30日,中央军委主席发布命令,授予肖劲光等830人以中国人民解放军一级红星功勋荣誉章;授予汪荣华等3704人以二级红星功勋荣誉章;授予贺进恒等47914人以一级独立功勋荣誉章;授予邓兆祥等31519名同志胜利功勋荣誉章。

专家认为,三次授勋表彰活动,大大

增强了全国各族人民的国家凝聚力和民族自豪感,激发了全国各族人民建设祖国、保卫祖国的积极性和创造性。同时也为制定国家勋章和国家荣誉称号法积累了宝贵经验。

### 立法工作可追溯到30年前

新中国成立以来,党和国家及有关部门先后颁布了一系列有关各种奖励的法规和规章,“但以国家名义颁发的国家最高奖励制度至今仍未建立,真正严格的、法律意义上的国家级荣誉制度,目前在我国还处于空白状态。”各方面一直有制定国家勋章和国家荣誉称号法的呼声,在2014年全国人代会上,全国人大代表周洪宇为此专门提出建议。

实际上,上世纪80年代,有关方面就着手开展国家勋章和国家荣誉称号法的立法工作。全国人大常委会法工委主任李适时表示,1993年全国人大常委会审议了这部法律草案,但因当时各方面对实行追授及其范围问题存在较大意见分歧,草案的审议被搁置。

新一届党中央高度重视国家的功勋荣誉制度建设。十八大提出“建立国家荣誉制度”,十八届四中全会“决定”明确要求“制定国家勋章和国家荣誉称号法,表彰有突出贡献的杰出人士”,有

力推动了国家勋章和国家荣誉称号法立法工作再“上路”。李适时表示,按照党中央的要求和全国人大常委会党组的工作安排,从2013年下半年开始,法工委多次召开中央有关部门、人民团体和有关专家座谈会,听取意见。在深入研究论证、广泛听取意见、取得基本共识的基础上,2015年7月形成国家勋章和国家荣誉称号法草案征求意见稿。2015年8月,十二届全国人大常委会第十六次会议对草案进行了初次审议。

在审议中,常委会组成人员一致认为,根据宪法制定一部关于国家勋章和国家荣誉称号的专门法律,对在中国特色社会主义建设作出突出贡献的杰出人士授予国家勋章和国家荣誉称号,并将这一工作规范化、制度化,对于建立国家勋章和国家荣誉称号制度,弘扬民族精神和时代精神,激发全国各族人民建设富强、民主、文明、和谐的社会主义国家的积极性,实现中华民族伟大复兴,具有重大意义。

与以往做法一样,初审后,法工委将法律草案印发各部门和单位,并在网上全文公布,广泛征求意见。在提交全国人大常委会二次审议的前几日,还邀请有关方面对草案中主要制度规范的可行性、法律出台时机、法律实施的社会效果

和可能出现的问题等进行评估,确保充分听取各方面的意见和建议。

呈现在委员们面前的草案二次审议稿采纳了不少委员和群众的意见和建议,获得与会人员高度称赞。会议最终以157票赞成票(159人出席会议)通过了表决。

### “二审”新增:

#### 专设“友谊勋章”授予外国人

李适时表示,作为国家勋章和国家荣誉称号法律制度的顶层设计,起草国家勋章和国家荣誉称号法的总体要求是,在总结以往授勋实践经验的基础上,着眼于建立国家勋章和国家荣誉称号最主要的、最基本的制度,力求使制度规范简明、易行,具有可操作性。有关具体组织、日常管理方面的意见,将在相关文件和法规中作出规定。

国家勋章和国家荣誉称号法共21条。对比各稿草案,每一处修改都是群众意见和立法者智慧的结晶。

授予外国人勋章是许多国家的做法。有意见认为,应当对为我国作出杰出贡献的外国人专设一种勋章。全国人大常委会经研究认为,对于授予外国人的勋章规定专门的名称是必要的。为此,规定国家设立“友谊勋章”,授予在我国社会主义现代化建设和促进中外交流合作、

全国人大常委会曾授予的三大勋章



一级八一勋章。八一勋章授予在中国工农红军时期(自1927年8月1日到1937年7月6日)参加革命战争有功的人员。八一勋章分为一级、二级、三级



一级独立自由勋章。独立自由勋章授予在抗日战争时期(自1937年7月7日到1945年9月2日)参加革命战争有功的人员。独立自由勋章分为一级、二级、三级



一级解放勋章。解放勋章是授予在抗日战争时期(自1937年7月7日到1945年9月2日)参加革命战争有功的人员的一种勋章。解放战争分为一级、二级、三级

维护世界和平中作出杰出贡献的外国人。

同时,考虑到对外交往的需要,国家主席进行国事活动向外国人授予勋章,也可以直接授予。为此,法律规定,中华人民共和国主席进行国事活动,可以直接授予外国政要、国际友人等人士“友谊勋章”。

在草案一审时,有的委员建议,国家勋章、国家荣誉称号奖章及证书是获得国家荣誉的证明载体,将其用于出售、出租等营利性活动,不利于维护国家荣誉,需要在法律上对勋章、奖章及证书的保存人规定相应义务。

最终,通过后的法律规定,国家勋章、国家荣誉称号奖章及证书不得出售、出租或用于从事其他营利性活动。

原来的草案规定“国家勋章和国家荣誉称号获得者因故意犯罪被依法判处刑罚的,或者有其他严重损害国家勋章、国家荣誉称号声誉的行为的”,撤销其国家勋章、国家荣誉称号。有的常委会组成人员提出,无论是故意犯罪,还是过失犯罪,都应当撤销国家勋章或者国家荣誉称号。法律委员会经研究认为,国家勋章和国家荣誉称号是国家最高荣誉,如获得者的行为构成违法犯罪并对国家最高荣誉的声誉造成严重损害,应当予以撤销。

因此将这一条修改为:“国家勋章和国家荣誉称号获得者因犯罪被依法判处刑罚或者有其他严重违法、违纪等行为,继续享有国家勋章、国家荣誉称号将会严重损害国家最高荣誉的声誉的,由全国人民代表大会常务委员会决定撤销其国家勋章、国家荣誉称号并予以公告。”

国家勋章和国家荣誉称号法于2016年1月1日正式实施。这部法律的实施对现有功勋荣誉表彰制度会有什么影响?“它是根据宪法设立的一项新的奖励制度。本法是一部对最高的国家荣誉制定的专门法律。”法工委国家法室主任武增表示,根据党中央关于建立健全党和国家功勋荣誉制度的总体部署,除了本法规定的国家勋章和国家荣誉称号以外,党中央、国务院、中央军委还可以继续单独或者联合开展功勋荣誉表彰工作。✘

## 流金岁月

### ——我国开展表彰奖励活动的情况概述

在我国,历来都有对贡献卓越的杰出人士或集体的各种表彰、奖励,以激励人们为建设和保卫社会主义祖国建功立业。十二届全国人大常委会第十八次会议表决通过的国家勋章和国家荣誉称号法主要规范“由全国人大常委会规定和决定,并由国家主席授予的国家勋章和国家荣誉称号。”那么,除了国家勋章和国家荣誉称号法明确规定的国家最高荣誉,我国还有哪些国家级表彰奖励活动呢?

国家级表彰奖励,指的是党中央、国务院、中央军委联合或者单独进行的表彰奖励,分为定期和不定期两种形式。其中,定期开展的国家级表彰奖励主要有全国劳动模范和全国先进工作者表彰大会。除了改革开放前召开过的9次全国劳模性质的表彰大会以外,1989年以来,国务院一般每五年召开一次全国劳动模范和全国先进工作者表彰大会,对全国各行各业涌现出的先进人物予以表彰,其中授予工人、农民、企业管理人员等“全国劳动模范”荣誉称号,授予机关事业单位工作人员“全国先进工作者”荣誉称号。

在国家级不定期的表彰奖励中,由党中央、国务院、中央军委联合表彰奖励的主要有:1999年授予23名科技专家的“两弹一星功勋奖章”,2003年授予杨利伟同志的“航天英雄”荣誉称号、“航天功勋奖章”,2005年授予费俊龙、聂海胜的“英雄航天员”荣誉称号、“航天功勋奖章”,以及高技术武器装备建设工程突出贡献奖、全国抗震救灾英雄集体和全国抗震救灾模范。

由党中央、国务院联合表彰奖励的主要有:1998年召开的全国抗洪抢险总结表彰大会,以及2008年、2010年分别对北京奥运会、残奥会和上海世博会的先进集体和先进个人的表彰。

由国务院、中央军委联合表彰奖励的有:1988年授予吕展等122人的中国人民解放军功勋荣誉章,1989年授予李国瑞等5人的“共和国卫士”荣誉称号和授予阎正连同志的“灭火战斗英雄”荣誉称号,1991年授予钱学森同志的“国家杰出贡献科学家”荣誉称号以及2006年授予金春明同志的“雷锋式消防战士”荣誉称号。

由国务院单独表彰奖励的主要有:1989年授予张丽萍的“中国民航模范乘务员”称号,1994年授予夏衍同志的“国家有杰出贡献的电影艺术家”荣誉称号,1999年、2009年表彰的全国民族团结进步模范集体和模范个人,2003年授予巴金的“人民作家”荣誉称号,2004年追授常香玉同志的“人民艺术家”荣誉称号和追授郑忠华同志的“抢险救援勇士”荣誉称号。此外,我国还曾以国务院名义授予外国友人有关奖章,如2009年中俄建交60周年庆祝大会上代表我国政府授予60名俄罗斯各界人士“中俄关系六十周年杰出贡献奖”。

除了国家级表彰奖励,省部级和军队的表彰奖励中也有一些大家耳熟能详的奖项。如省部级表彰奖励中的“五一劳动奖章”、全国“三八”红旗手、“中国青年五四奖章”、长江学者成就奖、茅盾文学奖、老舍文学奖和电影“百花”“金鸡”“华表”奖等。还有军队内部的英雄模范勋章、全军优秀指挥官、全军优秀参谋、全国民兵工作先进个人、学习成才标兵、学习成才先进个人等奖励和表彰。✘

(本文根据全国人大常委会法工委国家法室提供的有关资料整理)

# 国家功勋荣誉立法：助推民族复兴

文/本刊记者 王博勋



2015年12月27日，十二届全国人大常委会第十八次会议表决通过了国家勋章和国家荣誉称号法。摄影/盛佳鹏

“榜样的力量是无穷的。”一枚枚熠熠生辉的勋章、奖章代表的不仅是获得者辉煌灿烂过去，更是一项项民族骄傲背后所传递的社会正气，是中华民族走向伟大复兴的坚实步伐！2015年12月27日，十二届全国人大常委会第十八次会议表决通过了国家勋章和国家荣誉称号法。本法共21条，自2016年1月1日起正式实施。

全国人大常委会法工委主任李适时在作关于国家勋章和国家荣誉称号法（草案）的说明中指出，本法“在总结以往授勋实践经验的基础上，着眼于建立国家勋章和国家荣誉称号最主要、最基本的制度”。因此，本法对国家最高功勋荣誉的名称、授予对象及程序、奖励形式、获得者义务等方面作了具体规

定。其中，勋章名称、奖励形式、荣誉奖章等的继承以及荣誉撤销等问题备受公众关注。

## 勋章授予：中外有别

本法第2条规定：“国家勋章和国家荣誉称号为国家最高荣誉。”作为最高荣誉的国家勋章如何命名，是人们首先关心的问题。征求意见过程中，有委员指出“应当对为我国作出杰出贡献的外国人专设一种勋章”。据此，本法规定国家设立“共和国勋章”和“友谊勋章”，以分别授予符合条件的国内外杰出人士。

李适时在说明中解释说，之所以把授予本国公民的国家勋章的名称定为“共和国勋章”，是综合考虑以下三点的结果：“一是，在中国共产党的领导下，

中国人民为国家独立、民族解放和民主自由前仆后继英勇奋斗，建立了中华人民共和国。‘共和国’一词，寄托着中华民族伟大复兴的梦想，已深入人心。二是，授予‘共和国勋章’，有利于增强全中国人民对国家的认同感和向心力。三是，‘共和国勋章’在内涵上具有较大的包容性，能涵盖为国家建立卓越功勋的各类杰出人士。”

李适时在说明中指出：“给外国人授勋，是国家对外交往的一种重要手段，也是国家巩固和发展与有关国家和人民传统友谊和友好关系的重要媒介之一。”为此，本法第3条规定：“国家设立‘友谊勋章’，授予在我国社会主义现代化建设和促进中外交流合作、维护世界和平中作出杰出贡献的外国人。”此外，考虑

到对外交往的需要,除了可以根据全国人大常委会的决定由国家主席向符合条件的外国人授予“友谊勋章”外,本法还规定,国家主席在进行国事活动时,“可以直接授予外国政要、国际友人等人士‘友谊勋章’。”

### 勋章、奖章及证书可继承,但不得用于营利

获得国家勋章和国家荣誉称号,不仅是对获得者个人所作贡献的肯定,更是对全社会投身祖国建设事业的激励。而奖励形式的合理设计则是发挥这项激励作用的关键。本法规定了两类奖励形式:第一类是精神层面的奖励,主要包括设立国家功勋簿、获得者应当受到国家和社会的尊重、获得者享有受邀参加国家庆典和其他重大活动等崇高礼遇、国家和社会对获得者的杰出事迹进行宣传等内容;第二类则是规定了获得者享有“国家规定的待遇”,以涵盖政治、经济等形式的奖励。

正是由于荣誉背后承载着崇高的精神价值,作为国家最高荣誉的物质证明载体,国家勋章、国家荣誉称号奖章及证书代表了国家荣誉的至高性,蕴含着巨大的无形价值。因此,勋章、奖章及证书能否被继承一直备受关注。考虑到国家勋章、奖章及证书物权属性的特殊性,本法没有直接使用“继承”一词,而是作出如下规定:“国家勋章和国家荣誉称号获得者去世的,其获得的勋章、奖章及证书由其继承人或者指定的人保存;没有继承人或者被指定人的,可以由国家收存。”

为了经济利益,实际生活中存在保存人出租、出售勋章、奖章及证书的行为。为此,有的常委会委员和地方建议明确,勋章、奖章及证书虽可由获得者后人或其指定的人继承,但不得买卖或者用于其他商业目的。全国人大法律委员会主任委员乔晓阳在作关于国家勋章和国家荣誉称号法(草案)审议结果的报告时指出,将勋章等用于营利的行为“不

利于维护国家荣誉的尊严,需要在法律上对勋章、奖章及证书的保存人规定相应的义务”。基于以上意见,本法第15条增加“国家勋章、国家荣誉称号奖章及证书不得出售、出租或者用于从事其他营利性活动”的禁止性规定。

### 犯罪将导致荣誉撤销

为维护国家最高荣誉的声誉,本法在规定获得者终身享有国家勋章和国家荣誉称号的同时,还在第18条对应被撤销所获国家最高荣誉的情形作出规定,即获得者“因犯罪被依法判处刑罚或者有其他严重违法、违纪等行为,继续享有国家勋章、国家荣誉称号将会严重损害国家最高荣誉的声誉的”,由全国人大常委会决定撤销其国家勋章、国家荣誉称号并予以公告。

实际上,就哪些形式的犯罪应当被列为撤销的情形经历过比较激烈的讨论。在本法草案一审稿中,仅规定了“因故意犯罪被依法判处刑罚”的获得者应当被撤销国家勋章、国家荣誉称号。但在审议过程中,有常委会组成人员提出,无论是故意犯罪,还是过失犯罪,都应当撤销国家勋章或者国家荣誉称号。

如董中原委员认为,如果继续保留因过失犯罪而依法判处刑罚的获得者的国家勋章和荣誉称号,可能“会造成标准的瑕疵和社会的争议,被荣誉称号获得者过失犯罪所伤害的受害人也会质疑国家勋章和国家荣誉称号的纯洁性,会使国家最高荣誉受到玷污”。因此,董中原建议提高国家最高荣誉标准,“规定只要因‘犯罪被依法判处刑罚的’,都应当撤销国家勋章和国家荣誉称号。”

全国人大法律委员会经研究认为,国家勋章和国家荣誉称号是国家最高荣誉,如获得者的行为构成违法犯罪并对国家最高荣誉的声誉造成严重损害,应当予以撤销。据此,修改有关条款,增加涵盖了过失犯罪的情形,规定“因犯罪被依法判处刑罚”属应当被撤销荣誉的情形。

### 本法规定的荣誉与其他荣誉的衔接问题

根据李适时的说明,在调整范围方面,“本法主要规范由全国人大常委会规定和决定,并由国家主席授予的国家勋章和国家荣誉称号。”现实中,我国有很多类型的表彰、奖励,处理好本法规定的荣誉与现行国家级表彰奖励活动的关系是完善、健全我国荣誉制度的题中之义。为此,本法第20条规定:“国务院、中央军事委员会可以在各自的职权范围内开展功勋荣誉表彰奖励工作。”

李适时在说明中表示:“有些现行由中共中央、国务院、中央军委联合表彰或者单独表彰的奖励活动,实践中可以纳入本法规定的授予国家勋章和国家荣誉称号范围。其他的表彰奖励,可以按照党中央的统一安排由中共中央、国务院、中央军委以党内法规、行政法规、军事法规的形式予以规范。”

全国人大常委会法工委国家室主任武增介绍说:“根据党中央关于建立健全党和国家功勋荣誉制度的总体部署,除了本法规定的国家勋章和国家荣誉称号以外,党中央、国务院、中央军委还可以继续单独或者联合开展功勋荣誉表彰工作。”此外,武增告诉记者,“针对有一些地方奖励、荣誉过多过滥的现象,中央也高度重视,出台了相应的规定,要求对表彰奖励活动进行清理和规范。”而针对国家勋章和国家荣誉称号的日常管理、功勋簿及获得者的待遇等事项,武增表示还“需要下一步制定实施的、配套性的规定”。

另外,许多人关心国家最高荣誉是否可以授予集体,对此,全国人大法律委员会表示,根据本法授予的国家勋章和国家荣誉称号,更多的是对获奖人士毕生成就或突出贡献的褒奖,对集体的表彰可以按照党中央《关于建立健全党和国家功勋荣誉表彰制度的意见》和党内法规、行政法规、军事法规的规定办理,本法对此可不作规定。✘

## 其他国家的功勋荣誉制度

世界各国绝大多数都设有统一的功勋荣誉制度,表彰在特定领域作出突出贡献或获得特别成就的人士。一些国家的功勋荣誉表彰制度化、程序化、法律化程度较高,本文搜集整理了部分。

### 英国



当地时间2015年6月15日,英国女王伊丽莎白二世出席一年一度的嘉德勋章授勋仪式。嘉德勋章是英国最高荣誉,也是英国历史最悠久的勋章。

英国荣誉制度历史悠久。经过几个世纪的发展与变迁,英国的功勋荣誉从政治和军事扩展到科学、文学、艺术等其他领域,旨在奖励那些为英国作出突出贡献的人士。英国现行荣誉制度主要由爵位、勋章、英勇奖、女王奖等组成。勋章中级别最高的是嘉德勋章,是英国历史上最悠久的骑士勋章。此外还有蓟花勋章、巴斯勋章、英勇奖等。

在英国,国家荣誉候选人的评选有着严格的程序。提名候选人主要有三种途径:公众提名、政府部门提名、外交及联邦事务部和国防部提名。其中外交及联邦事务部和国防部提名的候选人主要由各部门进行筛选、评审,并最终确定。

### 美国

国会金质奖章和总统自由勋章是

美国最高级别的平民荣誉。这两种功勋荣誉原来都是军事性荣誉。比如,国会金质奖章设立之初,主要奖励参与了美国独立战争以及墨西哥战争的军人。自19世纪中期开始,国会两次修正了法案,授奖范围拓展到文学、体育、航天、外交和科学等诸多领域。现在,国会金质奖章还颁给在人道工作上有杰出表现的人士,也包括外国人士。

目前,美国每年颁发的各种国家级荣誉多达上百项。有些荣誉,如总统自由奖章、国会金质奖章、奥斯卡奖等,早已超越了美国国界,成为世界闻名的大奖。凡是对美国作出杰出贡献的人,无论身份、国籍,都有机会获得美国政府给予的殊荣。

### 法国



《拿破仑越过阿尔卑斯山》,1801年,油画,法国古典主义画家雅克·路易·大卫(Jacques Louis David, 1748 - 1825)绘。

19世纪末至20世纪50年代,法国设立了十余个专业的“部委勋章”。1962年,法国颁布了《荣誉军团与军功奖章法典》,对荣誉军团和军功奖章、关于接受和佩戴外国勋章和奖章等作了具体规定。1963年,戴高乐将军增设了国家功勋勋章,以整合部委勋章(只保留了4种部委勋章),同时作为荣誉军团勋章的补充。

从授奖对象来看,法国现行的国家

级勋章主要分为两类:一类是针对各个行业的综合性勋章,如荣誉军团勋章和国家功勋勋章,无论是法国人还是外国人、是男性还是女性,都有资格获得荣誉军团勋章。另一类是主要针对军事领域的勋章,如解放勋章、军功奖章等。

我国有多位人士被授予法国荣誉军团骑士勋章和法国文学艺术骑士勋章(法国4种部级荣誉勋章之一)。

### 德国

1957年7月26日,德国联邦议院颁布《头衔、勋章、奖章法》,对德国国家级勋章和奖章的颁授者、颁授对象、颁授条件、佩戴方式、买卖方式等进行了详细的规定,奠定了德国现代功勋荣誉制度的法律基础。目前德国国家功勋荣誉体系十分精简,国家级的勋章和奖章主要分联邦总统颁授、许可和承认三大类共十几种,各州政府设立的勋章和奖章一般不超过十种。

### 俄罗斯



19世纪俄国库图佐夫将军

《俄罗斯联邦宪法》为俄罗斯功勋荣誉制度提供了基本的法律保障。《俄罗斯联邦国家奖励条例》的总统令对功勋荣誉的颁授事宜作了详细的规定。经过十几年的发展,俄罗斯形成了以大量法规为基础,以俄罗斯联邦英雄称号、俄罗斯联邦勋章、奖章、奖励徽章和俄罗斯联邦荣誉称号为主体的现行功勋荣誉制度。★

# 反恐怖主义法出台： 将反恐纳入国家安全战略

2015年12月27日，十二届全国人大常委会第十八次会议表决通过《中华人民共和国反恐怖主义法》。国家主席习近平签署第36号主席令予以公布。法律自2016年1月1日起施行。

反恐怖主义法共十章97条，对恐怖活动组织和人员的认定、安全防范、情报信息、调查、应对处置、国际合作、保障措施、法律责任等方面进行了规定。

该法明确，国家反对一切形式的恐怖主义，依法取缔恐怖活动组织，对任何

组织、策划、准备实施、实施恐怖活动，宣扬恐怖主义，煽动实施恐怖活动，组织、领导、参加恐怖活动组织，为恐怖活动提供帮助的，依法追究法律责任。国家不向任何恐怖活动组织和人员作出妥协，不向任何恐怖活动人员提供庇护或者给予难民地位。

该法对恐怖主义作出明确定义，即“通过暴力、破坏、恐吓等手段，制造社会恐慌、危害公共安全、侵犯人身财产，或者胁迫国家机关、国际组织，以实现其政

治、意识形态等目的的主张和行为。”

该法规定，国家将反恐怖主义纳入国家安全战略，综合施策，标本兼治，加强反恐怖主义的能力建设，运用政治、经济、法律、文化、教育、外交、军事等手段，开展反恐怖主义工作。

该法还规定，反恐怖主义工作应当依法进行，尊重和保障人权，维护公民和组织的合法权益。在反恐怖主义工作中，应当尊重公民的宗教信仰自由和民族风俗习惯，禁止任何基于地域、民族、宗教等理由的歧视性做法。

根据该法规定，国家设立反恐怖主义工作领导小组，统一领导和指挥全国反恐怖主义工作。任何单位和个人都有协助、配合有关部门开展反恐怖主义工作的义务，发现恐怖活动嫌疑或者恐怖活动嫌疑人员的，应当及时向公安机关或者有关部门报告。☑（本刊记者 张宝山）

# 教育法、高等教育法修改实现制度性突破

2015年12月27日，十二届全国人大常委会第十八次会议表决通过了关于修改教育法和高等教育法的决定，对教育法、高等教育法作出部分修改。综观此次修法，有四点内容特别值得关注。

一是对完善教育基本制度有明确表述。增加教育应当坚持立德树人，对受教育者加强社会主义核心价值观教育，增强受教育者的社会责任感、创新精神和实践能力的规定；增加国家采取措施促进教育公平，推动教育均衡发展的规定；增加关于完善现代国民教育体系、加快普及学前教育、推进教育信息化和培养国际化人才等内容。

二是修改决定指导下的国家财政将主要关注普及教育、义务教育，其他的教育领域将慢慢引进一些社会资本，向商业化、社会化方向发展。新修改的教育法删除了“任何组织和个人不得以营利为

目的举办学校及其他教育机构”的规定，修改为“以财政性经费、捐赠资产举办或者参与举办的学校及其他教育机构不得设立为营利性组织”。新修改的高等教育法同时删除了“设立高等学校不得以营利为目的”的规定。

三是下放设立高校审批权限，完善了高等教育办学水平和质量的评估体系等规定。新修改的高等教育法规定设立实施本科及以上学历、专科教育的高等学校，分别由国务院教育行政部门、省级人民政府审批；强化高校学术委员会作用，规定学术委员会有权调查、处理学术纠纷，调查、认定学术不端行为，审议、决定有关学术发展、学术评价、学术规范的事项；改进高等学校评价模式，规定高校应建立本校办学水平、教育质量的保障与评价制度，教育行政部门负责组织专家或者

委托第三方专业机构对高等学校的办学水平、效益和教育质量进行评估；完善高等教育投入机制，高等教育实行以举办者投入为主、受教育者合理分担培养成本、高等学校多种渠道筹措经费的机制。

四是加大处罚力度。比如，明确对考生作弊的可以取消考试成绩、停止参加考试1年至3年；对组织、帮助作弊者没收违法所得并处以违法所得1倍以上5倍以下罚款、治安管理处罚；对疏于管理的教育行政部门、考试机构人员给予处分，直至追究刑事责任。对违法颁发学位证书、学历证书等的学校或其他教育机构，可以责令停止招生资格1年至3年，直至撤销招生资格、颁发证书资格；以不正当手段获得学位证书、学历证书等的，由颁发机构撤销相关证书。☑（本刊记者 彭东昱）

# “全面两孩”，生还是不生？

文 / 本刊记者 沈晓冲

“人口与计划生育法修正案草案，贯彻了五中全会关于实施‘全面两孩’政策的决策部署，反映了我国的国情和民意，非常必要、非常及时。修改这部法律，是涉及民生和经济社会发展的重大问题。实施这部法律，一些相关的政策一定要跟上。如社会抚养费的征收、失独家庭的社会保障等问题，要从政策层面、制度层面，细致研究，切实加强。从当前的情况来看，实行‘两孩政策’计划生育基本国策后，一些人不愿意生二胎……”这是2015年12月23日上午，十二届全国人大常委会第十八次会议分组审议《人口与计划生育法修正案(草案)》时刘振起委员的发言。

2015年12月27日，十二届全国人大常委会第十八次会议审议通过了关于修改人口与计划生育法的决定，“全面两孩”政策在许多家庭期盼中将于2016年1月1日起施行。“两孩”一词，在近一时期的网络排行中一直高居首位；“生还是不生”也是许多已经拥有一孩家庭的热点话题。

## 哪些家庭可以再生育？

关于修改人口与计划生育法的决定明确全国统一实施“全面两孩”政策，提倡一对夫妻生育两个子女。符合法定条件的，可以要求安排再生育子女，具体办法由各省、自治区、直辖市规定。

修法之后，哪些家庭可以再生育？国家卫生计生委法制司司长张春生介绍，人口计生法修法中将再生育的有关规定授权给地方人大或其常委会进行决定。此前，各地对于再生育情形的规定有一定差异，主要是针对再婚家庭、病残儿家庭等。要依据相关规定，经过批准之后才能允许再生育。“现在我们正在根据人

口与计划生育法总体的要求，结合各地在再生育管理当中的一些相关规定，认真梳理，加强指导，希望地方在修订人口与计划生育条例的过程中，能够将再生育的情形作出明确规定。”张春生说。值得一提的是，“再生育子女”指的是生育三孩及三孩以上的情形。

## “禁止以任何形式实施代孕”委员有争议

禁止买卖精子、卵子、受精卵和胚胎，禁止以任何形式实施代孕。此次人口与计划生育法的修改，首次将禁止代孕等内容写入法律草案中。在12月23日上午的分组审议中，诸多委员对此条款存在争议。

周天鸿委员认为，代孕实际上是对不孕夫妇生育权的尊重。生育权是基本的人权之一，生育方式选择权是生育权的基本内容之一。从生育权来讲，是不应该非法剥夺不孕夫妇通过代孕技术获得子女的权利。代孕也有助于缓和家庭矛盾，保障人们追求幸福的权利，也是对不孕夫妇隐私权的尊重，对代孕母亲身体权的尊重。

“我认为这一点要慎重，应改为‘禁止非法买卖精子、卵子、受精卵和胚胎，禁止以非法形式实施代孕’，只要不是‘非法’的，而是通过有关部门允许的，应该可以。国家有关部门要采取必要的措施帮助这些家庭解决没有孩子的问题。”罗亮权委员说。

12月27日表决通过的关于修改人口与计划生育法的决定删除了这一拟新增的规定。张春生解释说，在修正案草案中增加这一内容，“主要是因为目前在代孕以及买卖精子、卵子这些方面，虽然有两部部门规章，一是人类辅助生殖技术管理办法，二是人类精子库管理办法，但是毕竟考虑到部

门的规章位阶比较低，在非法的这些交易活动当中，相关人能够获取很多暴利，老百姓在这些方面不是非常了解。表决以后，这部法律当中没有涉及关于代孕的相关条款，但是我们会继续会同相关部门加强对这个领域的管理，予以规范。”

## 修法后“失独”家庭是否扶助？

“此次修法，一是修改与‘全面两孩’政策不协调的奖励保障措施，删除了对晚婚晚育夫妻、独生子女父母进行奖励的规定，同时明确‘老人老办法’的原则，即法律修改前按照规定正在享受和将来应当享受奖励扶助的计划生育家庭老年人、独生子女父母和独生子女发生意外伤害、死亡的父母可继续享受奖励和扶助。二是拟规定对符合政策生育的夫妻可以获得延长生育假的奖励或者其他福利待遇。”国家卫生和计划生育委员会主任李斌介绍。

“在新修改的法律实施之后，按照法律的规定，因为已经允许所有公民都可以生育两个子女，所以在新法之后对自愿只生育一个子女的家庭，再出现类似的情况就不再参照修法之前‘老人老办法’的办法。”张春生解释。

“根据人口与计划生育法修改决定，在国家提倡一对夫妻生育一个子女期间，自愿终身只生育一个子女的夫妻，国家发给《独生子女父母光荣证》。获得《独生子女父母光荣证》的夫妻，独生子女发生意外伤害、死亡的，按照规定获得扶助。也就是说在‘全面两孩’政策实施之前，只生一个子女的家庭，领取了《独生子女父母光荣证》的，即使在‘全面两孩’政策实施之后，子女发生意外伤害死亡的，都可以按照规定获得帮助和扶助。”国家卫计委基层指导司副司长周美林说。

## 委员呼吁关爱“失独”

韩晓武委员指出：我国生育率已有20多年低于实现世代交替所需要的更替水平，多年处于世界低生育水平国家行列。据国家统计局最新发布的数据，2014年中国劳动年龄人口连续第三年下降，65岁以上老年人已占总人口十分之一。生育率长期走低、人口老龄化日趋严重、后备劳动力严重不足，如果生育数量限制政策不变，少儿人口比例将持续快速下降，老年人口比例将加速上升，总人口年龄结构将加快老龄化。

“现行的生育政策造成了大量的‘失独家庭’。根据卫计委发布的《2013中国卫生统计年鉴》，我国15岁至30岁年龄段的死亡率至少为90人/10万人，死亡人数至少为29.5万人。由此估计，目前我国‘失独家庭’的数量达上百万之巨，这些家庭承受着巨大创伤，同时也将给未来的社会造成诸多难以解决的问题。因此，政府应该着力扶助‘失独家庭’。”韩晓武说。

“建议增加关心和照顾失独家庭，以及不得歧视独生子女家庭的条款。实施可生育两个子女的政策后，‘失独’家庭更加需要党和政府的关照，需要来自社会的温暖，对他们继续给予补偿和照顾是情理之中的事情，建议在修改的时候予以明确。同时，原法第二十七条在修改以后将被删去，《独生子女父母光荣证》也将不再颁发了，在这样的情况下，如何继续扶持、关心独生子女家庭，也建议给予法律上的明确。”欧阳淞委员说。

彭森委员认为，计划生育有关政策是从上个世纪80年代就开始推行的，前后历经30年时间，整整一代人。很多独生子女的家长作出了重大社会牺牲，过去领了独生子女证的父母，政府应通过各种形式继续给予照顾。

## 晚婚晚育有没有奖励？

晚婚假是否在元旦后取消，也让准备走近婚姻殿堂的新人们加快了领证的速度，甚至扎堆在元旦前登记结婚。晚婚晚育作为曾经的国策，在修法后晚婚假20天的奖励不再有。

“法律修订之前，我们是鼓励晚婚晚育的。这次根据中央五中全会关于‘全面两孩’政策的部署，人口与计划生育法已经取消了相关鼓励晚婚晚育的条款，作出了符合法律法规规定生育的，无论是一孩还是两孩，甚至一些符合地方法规规定的再生育三孩以上的，都可以享有延长生育假的相关奖励以及其他相关的社会福利的规定。”张春生说。

张春生介绍，我国当前的男女初婚年龄已经到了25岁左右，初育年龄到了26岁以上。针对这种新的生育行为情况，国家不再专门鼓励晚婚晚育。“因为年龄太大，对于母婴的安全、保健，对于高龄产妇的身体健康等方面都不利。总的来讲，新法还是鼓励大家按照政策生

育，在晚婚晚育方面不再做限制，而确定的是自主采取相关的避孕节育措施，自主安排家庭生育计划。”

## “推进计划生育服务管理改革”迫在眉睫

“政府和全社会如何在放开‘两孩政策’后，为公众提供优质服务，在教育、医疗、卫生、就业、保险等领域促进人口格局与人口长期均衡发展，实现从人口大国走向人口强国问题。”韩晓武说。他建议：为了提高生育二孩的积极性，一是认真研究和解决女性就业平等问题，消除女性生育的后顾之忧；二是要采取切实措施解决上幼儿园难的问题。他认为如果这些问题不解决，也会影响要“二胎”的愿望。★

## 计划生育作为国策的演变过程

链接

追溯我国的计划生育政策，建国后几十年来，此项政策不断调整。1953年全国第一次人口普查，我国人口数量6亿多，出生率上升到37.0‰，死亡率下降到14.0‰，自然增长率创下23.0‰的新高。在计划生育政策实行前，1957年，著名经济学家、人口学家、北京大学校长马寅初的《新人口论》，引起极大关注。文章分析了人口增长过快同经济社会发展的矛盾，主张控制人口数量、提高人口质量。马寅初指出，当时我国最大的矛盾是“人口增加得太快而资金积累得似乎太慢”，并从工业原料、促进科学研究、就粮食而论等方面论证“非控制人口不可”。同时指出，实行计划生育是控制人口最好最有效的办法。

1971年，我国提出“要有计划生育”，提倡“一个不少，两个正好，三个多了”。

1978年3月，第五届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法》第五十三条规定“国家提倡和推行计划生育”。计划生育第一次以法律形式载入我国宪法。

1979年1月，全国计划生育办公室主任会议提倡“每对夫妇生育子女数最好一个，最多两个”。

1980年9月，五届全国人大三次会议明确提倡“一对夫妇只生育一个孩子”。不久，党中央向党员、团员发公开信提倡“一对夫妇只生育一个孩子”。这标志我国一孩政策正式出台并全面实施。

1981年，成立国家计划生育委员会。1982年，党的十二大将计划生育定为基本国策。

其后几年，一孩政策有所微调，主要是对农村稍作放开，“开小口、堵大口”，允许农村独女户生二胎。

2001年年底，人口与计划生育法通过，2002年施行。各地根据该法制定“双独二胎”政策，陆续在全国推开。

2013年11月，十八届三中全会决定，启动实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策。“单独两孩”政策逐渐落地实施。

2013年12月，第十二届全国人民代表大会常务委员第六次会议通过了关于调整完善生育政策的决议，坚持计划生育的基本国策，同意启动实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策。

2015年7月，国家卫计委回应“全面放开二孩”问题时表示，积极做好进一步调整完善生育政策的研究论证工作。★

# 立法振兴中医药事业

## ——中医药法草案首次提请审议

文 / 本刊记者 李小健

中医药是中华民族的瑰宝,是我国医药卫生体系的特色和优势,几千年来为中华民族的繁衍昌盛和全人类的健康作出了重要贡献。

2015年,中医药事业迎来新的发展时代。10月,中国中医科学院中药研究所首席研究员屠呦呦,因发现了可以有效降低疟疾患者死亡率的青蒿素,而荣获诺贝尔生理学或医学奖。屠呦呦获诺贝尔奖,在全世界掀起了一股“中医药”热潮,让大家重新认识到中医药的价值。

当全世界人们高度聚焦“中医药”之际,十二届全国人大常委会第十八次会议对中医药法草案进行了首次审议,以立法形式推动中医药事业健康发展。这意味着酝酿30多年的中医药法终于正式迈入立法程序。

对于中医药法草案提请审议,全国人大常委会组成人员一致表示支持和赞同,一些医药卫生领域尤其是中医药领域的委员和代表更直抒胸臆,“‘中医药’这次立法,令人倍感振奋,深受鼓舞。”大家同时表示,法律草案条款应以鼓励和促进为主,充分发挥中医药的独特优势,为人民带来更多福祉,助力实现健康中国,推动中医药走向现代化、走向世界。

### 中医药面临的四大挑战

2015年12月21日,国家卫计委副主任、国家中医药管理局局长王国强受国务院委托,向十二届全国人大常委会第十八次会议作中医药法草案的说明。

他在草案说明中介绍,新中国成立以来,国家高度重视中医药工作,坚持中西医并重,中医药事业取得了显著成就。2003

年,国务院制定了中医药条例,这对促进、规范中医药事业发展发挥了重要作用。

但是,随着经济社会快速发展,中医药事业发展面临一些新的问题和挑战。他客观地指出,主要表现为四个方面:一是中医药服务能力不足,特色和优势发挥不够充分;二是现行医师管理、药品管理制度不能完全适应中医药特点和发展需要,一些医术确有专长的人员无法通过考试取得医师资格,医疗机构中药制剂品种萎缩明显;三是中医药人才培养途径比较单一,人才匮乏;四是中医药理论和技术方法的传承、发扬面临不少困难。

### 立法势在必行

面对这些难题和挑战,加强立法工作,成了各方共识。全国人大教科文卫委关于中医药法草案的审议报告指出,十二届全国人大以来,中医药立法已成为全国人大代表和全国中医药工作者十分关心的热点问题,代表们提出了20多件关于中医药立法的议案和建议。

本刊记者在近年举行的全国人代会上采访了解到,张伯礼、唐祖宣等许多人大代表连续多年积极呼吁加快中医药立法。代表们认为,中医药有着数千年的历史,是我国国粹,也是我国医药卫生事业和优秀文化传统的重要组成部分,传承和发展中医药事业意义重大。当前,我国中医药法制建设非常滞后,亟须加快和加强立法工作,支持和鼓励中医药事业发展。

对此,全国人大高度重视,决定把制定中医药法纳入十二届全国人大常委会立法规划,并列入2015年立法工作计划。此后,全国人大教科文卫委为做好中医药

法立法工作,多次开展前期调研工作,深入中医药产地、基层医院和大专院校了解实际情况,并召开各类研讨会听取意见。

通过调研掌握的情况,全国人大教科文卫委认为,为了保护传承我们民族的医药产业,发展中医药事业,国家亟须制定一部中医药法解决中医药发展中面临的困境和问题,进一步强化各级政府责任,将党和国家关于扶持和保障中医药发展的方针政策,通过法律形式确立下来,更有效地依法保障中医药事业持续健康发展,为人民健康服务。

2015年12月27日上午,十二届全国人大常委会第十八次会议对中医药法草案进行分组审议。全国人大常委会组成人员普遍表示,这次提请审议中医药法草案,非常及时,非常必要,各方面条件都很成熟。辜胜阻委员说:“中医药法草案在屠呦呦获得诺贝尔奖以后提交人大常委会审议,我觉得时机非常好。屠呦呦获奖,是中医药现代化和国际化的一个很重要标志。张德江委员长讲中医药是国宝。中医药是国宝、国粹,就一定要由国法保驾护航。中医药源远流长,我觉得它非常重要,将来不仅保障国人的身体健康,还可以‘走出去’,可以国际化,是非常重要的软实力。”

### 草案都有哪些亮点?

提交审议的中医药法草案共46条,分为8章,包括总则、中医药服务、中药发展、人才培养、继承创新与文化传播、保障措施、法律责任和附则。细读草案具体条款,可以发现许多扶持中医药发展的新举措。

将中医服务纳入基本医保。为加大扶持力度,促进中医药事业发展,草案强

化了政策支持和保障,规定政府为中医药事业发展提供政策支持和条件保障;制定基本医疗保险支付政策等医药卫生政策,要有利于发挥中医药优势,支持中医药发展,将符合条件的服务项目纳入基本医疗保险基金支付范围,制定有关政策要有中医药主管部门参加。

平等对待社会力量办中医。草案规定,国家支持社会力量举办中医医疗机构。社会力量举办的中医医疗机构在准入、执业、基本医疗保险、科研教学、医务人员职称评定等方面享有与政府举办的中医医疗机构同等的权利。相比于民营西医医院,民营中医医院发展速度相当缓慢。从2015年12月召开的中医药发展高层研讨会上得知,目前私立西医医院的数量相当于私立中医医院的8倍。现在,中医药法草案明确要求鼓励和平等对待社会力量办中医,这将逐步缩小这一差距,推动民营中医医院蓬勃发展。

师承也可获医师资格。根据中医服务人员存在师承、家传等培养方式的实际,在充分考虑医疗安全风险的基础上,草案对以师承方式学习中医和经多年实践医术确有专长的人员,开辟了通过实践技能及效果考核即可获得中医医师资格的途径,即由省级中医药主管部门根据中医药技术方法的安全风险组织开展分类考核,考核合格即获得医师资格,并可以个人开业的方式从事医疗活动。对于这一规定,社会上给予了充分肯定并“点赞”。大家认为,这有利于老中医开课授徒,不至于让一些祖传秘方失传。

开设中医诊所门槛降低。与以前相比,以后开设中医诊所的门槛将进一步降低。据中医药法草案说明介绍,考虑到中医诊所主要是医师坐堂望闻问切,服务简便,不像西医医疗机构需要配备相应的仪器设备,草案将中医诊所由现行的许可管理改为备案管理。

规范和提升中药材质量。假冒伪劣、非法加工、违规经营、重金属超标等问题,在中药材领域频频被曝光,严重损害中药材的质量和美誉度。针对这些影响中药材发展

的主要问题,草案规定,鼓励中药材规范化种植养殖,建立道地(在特定自然条件、生态环境的地域内所产的高品质药材)中药材评价体系,扶持道地中药材生产基地建设,规范中药材采集、贮存以及初加工,定期组织中药材质量监测,公布监测结果。

草案还完善了中药饮片管理制度。草案规定,医疗机构可以根据临床需要,凭处方炮制市场上没有供应的中药饮片,或者对中药饮片进行再加工。

对于中药制剂发展,草案也设有扶持条款:鼓励医疗机构配制和使用中药制剂,支持应用传统工艺配制中药制剂;对仅应用传统工艺配制的中药制剂品种和委托配制中药制剂,由现行的许可管理改为备案管理;加强对备案中药制剂品种的不良反应监测和监督检查。

加强中医药人才培养。由于中医学期长、行业待遇低,导致中医人才短缺。为加强中医药人才培养,草案规定:一是完善学历教育。国家建立适应中医药事业发展需要、规模适宜、结构合理、形式多样的中医药教育体系,支持专门实施中医药教育的高等学校、职业学校和其他教育机构的发展。二是增强人才培养的针对性。中医药教育应当遵循中医药人才成长规律,以中医药内容为主,注重中医药经典理论和中医药临床实践、现代教育方式和传统教育方式的结合。三是鼓励中医药师承教育。鼓励中医医师和中药技术人员在执业、业务活动中带徒授业,拓宽教育途径。

坚持发展与监管并重。在扶持和促进中医药事业发展的同时,草案还规定:以考核方式取得医师资格的,只可在考核、注册的执业范围内从事中医医疗活动;中医诊所只能开展备案的诊疗范围内的医疗活动,并将诊疗范围等相关信息在诊所的明显位置公示;主管部门应当加强日常监管,并将超范围执业作为监管重点。

此外,草案还规定了支持中医药继承创新、推动和规范中医药文化传播以及法律责任等内容,并与执业医师法、药品管理法作了衔接。✘

# 野生动物保护法

文/本刊记者 于浩

近日,“河南大学生掏鸟窝获刑10年半”一事引发网络热议。事件之初,网民纷纷吐槽量刑过重。后经过媒体深入报道,该学生掏的鸟是国家二级保护动物燕隼,为了保护濒危野生动物,量刑10年半并不为过。

一个“掏鸟窝”案件引发如此大的关注:一方面是一些地区捕猎、贩卖和食用野生动物由来已久,造成人们误认为这些是正常的,而不是违法行为。另一方面说明很多人不知道野生动物也有法律保护,不了解对违法行为的处罚依据和量刑标准。

在社会各界热议野生动物保护尚有余温之时,2015年12月21日上午,全国人大环境与资源保护委员会副主任委员王鸿举在十二届全国人大常委会第十八次会议第一次全体会议上,作了关于野生动物保护法修订草案的说明。该法施行26年后首次大修。按照保护优先、突出重点、分类管理、强化责任的原则,草案由现行法律的四十二条增加到六十条。

## 适应现实需要,法律草案大幅扩容

野生动物保护法自1989年3月1日实施以来,我国已基本形成野生动物的野外保护、拯救繁育、执法监管和科技支撑体系。国家重点保护陆生野生动物种群数量总体保持稳定;大熊猫、朱鹮、藏羚羊、扬子鳄等重点保护物种基本摆脱濒危状态;栖息地保护范围逐年扩大,到2014年年底,已经建立2729个自然保护区,保护了85%左右的野生动物种群。同时,为适应科学研究、科普教育、中医药等社会需求,野生动物人工繁育产业逐步规范化、规模化。

# 施行 26 年后迎来“大修”

“但总体上看,我国野生动物保护形势依然十分严峻。”王鸿举说,违法捕猎、杀害、买卖野生动物仍在很多地方不同程度地存在,滥食滥用野生动物的陋习在一些地区还相当盛行,野生动物及其制品走私和非法贸易的问题在边境地区时有发生。野生动物栖息地被侵占破坏情况比较严重,成为野生动物种群减少的直接原因。长江等重要水域生态系统受到严重破坏,导致白鳍豚功能性灭绝,江豚、中华鲟等重点保护物种极度濒危。

在这种形势下,现行野生动物保护法已经不能完全适应需要,亟待围绕突出问题加以修改。如,针对违法经营利用野生动物缺乏明确监管措施和有效处罚规定等问题,草案规定利用、食用野生动物及其制品应当遵守法律法规,符合公序良俗;增加了对出售、收购、利用、运输非国家重点保护野生动物的管理及处罚规定;对违法经营利用、食用及走私国家重点保护野生动物及其制品,依照刑法有关规定追究刑事责任。

针对现行法律中栖息地保护有关条款过于原则,野生动物保护和栖息地保护缺乏衔接,国家重点保护的野生动物名录长期得不到调整等问题,草案增加了保护野生动物栖息地、有重要生态价值的野生动物、发布野生动物重要栖息地名录、防止规划和建设项目破坏野生动物栖息地的内容;细化了对野生动物及其栖息地的调查、监测和评估制度;明确对国家重点保护的野生动物名录定期评估、调整和公布。

针对野生动物保护中央和地方事权与责任划分不清、扶持政策规定不完善的问题,草案规定各级人民政府应当加强对野生动物及其栖息地的保护,制定规划和

措施,并将野生动物保护经费纳入预算;对因保护野生动物造成的损害,规定由当地人民政府给予补偿或者实行政策性保险制度,中央财政予以相应补助,明确了中央政府相应的财政支出责任。

针对部分违法行为责任追究不明确、处罚力度太小的问题,草案增加了禁止性规定及相应的法律责任,具体规定了罚款额度,增加并细化了有关政府责任的条款内容,加重了执法人员责任。此外,减少了一项行政审批,将四项行政审批下放至省级野生动物保护主管部门。对野生动物疫源疫病监测、外来物种入侵、遗传资源保护等未在现行法律中作出规定的新问题增加了相关内容。

## 加大因保护野生动物造成财产损失的经济补偿

“草案明确对因保护国家或者地方重点保护野生动物,造成人员伤亡、农作物或者其他财产损失的,要给予补偿或者实行政策性保险制度。这个规定非常好,但还差了一层意思,国家应对公民不惜遭受财产损失保护野生动物的行为,予以鼓励和表彰。这有利于鼓励、动员更多的人去保护野生动物。”全国人大常委会委员李智勇说,在云南,一些大象会跑到农田破坏农作物,跑到居民家里破坏居民财产,甚至威胁到一些居民的生命安全,但当地居民自觉自发地保护野生动物,宁可财产遭受损失也不伤害野生动物,很令人感动。

全国人大常委会委员刘振来也持有相似的看法。他说,一些地区反映,因保护野生动物造成的经济财产损失,政府给予的补偿太少,不足以弥补实际产生的经济损失,一定程度上挫伤了广大

群众保护野生动物的积极性。这次草案专门讲了补偿问题,但过于原则、操作性不强,法律实施过程中可能难以落实。

“保护野生动物很重要,但是受野生动物威胁的群众谁来保护?”全国人大常委会委员贺一诚建议在法律里加大国家健全补偿机制的责任,为主要保护地的人民购买农作物、牲畜、人身保险。目前,人员伤亡的赔偿是100%,牲畜是20%至80%,农作物是50%至70%。这是不应该的,最起码应该达到原价值赔偿,不应该打折。保护野生动物是国家行为,不是哪个省的行为。

## 保护与利用“度”成为焦点

在审议时,委员们讨论的一个焦点问题是如何把握野生动物保护和利用的关系。有些社会组织认为应当完全禁止野生动物的养殖和对野生动物及其制品的利用,包括动物的展演和传统的中药利用等。但是人工繁育企业则认为应当鼓励对野生动物制品的利用。政府部门和有些专家认为,管理和利用的关系要处理好,要利用,但也要严格管理。

“从调研情况看,科学合理的人工繁育和利用可以促进野生动物的保护,减少市场对野外种群的破坏。从国外经验看,许多发达国家、发展中国家都不同程度地在利用野生动物,效果也是好的。”全国人大常委会委员窦树华认为,在保护优先、加强管理的前提下,应允许依法、科学合理的利用。有些社会组织或个人反对野生动物及其制品的利用,是冲着中医药来的,甚至是想灭绝中医药。在保护和利用的关系上,特别是人工繁育的问题上,法律应明确规定允许科学合理利用野生动物制品,但同时要严格管理。

“像犀角,现在饲养犀牛,取它的角,就像剪指甲一样,完全可以既保护又利用。像正常病死、老死的虎,全国加在一起有数以千只,只能冷藏、冷冻,不许使用。这些正常死亡的老虎的虎骨,对治疗风湿、痹痛疗效非常好,应该允许这些死亡的虎作为药用。我们应该在不影响

# 中国首部反家暴法出台：呵护家庭的温暖

文 / 本刊记者 张维炜

13年前，一部反家暴题材电视剧《不要和陌生人说话》，唤醒了社会公众对“家暴”行为的强烈关注。外人眼中儒雅斯文的医生回到家却化身为“暴怒哥”，对妻子疯狂施以拳脚。

然而现实中的家暴案例比影视作品呈现出的更加残酷。

从“疯狂英语”代言人李阳家暴美国妻子，到新婚十月即被家暴致死的董珊珊案，再到前不久曝出的“南京虐童案”……近年频发的家庭暴力案件向国人发出警示，家暴已不再是“家常事”。

2015年12月27日，我国首部反家暴法经十二届全国人大常委会第十八次会议表决通过，将于2016年3月1日起实施。

反家暴法明确了家庭暴力的性质和法律责任，并建立了多部门有效合作的干预模式，设立强制报案、告诫书、人

身安全保护令等多重制度利器，为家暴受害者筑起一道坚固的安全保护屏障。

## 精神侵害算家暴，

### 同居关系同样适用法律

何谓家庭暴力？一直以来理论界和实务界都对此存有争议。

通过后的反家暴法明确将“家庭暴力”界定为家庭成员之间以殴打、捆绑、残害、限制人身自由以及经常性谩骂、恐吓等方式实施的身体、精神等侵害行为。

一审时呼声较高的“精神暴力残害也应纳入”的意见，被立法机关所采纳。

另外，考虑到实践中的分手暴力等大多发生在同居恋人之间，有的离婚之后，施暴一方仍不依不饶纠缠不休，甚至发生恶性刑事案件的比例都非常高，反家暴法在附则单独列出一条，规定，“家庭成员以外共同生活的人之间实施的暴

力行为，参照本法规定执行。”将“同居关系”也纳入反家暴法保护。

那么，“家庭成员”的范围包括哪些人？“家庭成员以外共同生活的人”又有哪些呢？

全国人大常委会法工委社会法室负责人郭林茂在新闻发布会上作出解释，“家庭成员”是指法律规定的姻亲、血亲及收养形成的法律关系。至于“家庭成员以外共同生活的人”除了同居关系外，还包括监护关系和寄养关系等。谈到为什么没有将后者的关系人群一一列出，郭林茂说，同居关系在我国不受法律保护，此处作出原则规定，为最高人民法院作出司法解释留下一定空间。

## 发现家暴线索，

### 学校医院等有强制报案义务

受“家丑不可外扬”等传统观念的影响，大多数受害者对于遭受的家暴都

这些动物繁育、生存状况下，合理地使用和科学研究。”全国人大代表张伯礼说，野生动物合理利用应限定在药品上，保健品和食品不能使用动物，特别是珍稀动物，诸如虎骨、犀角，甚至熊胆粉都不应在保健品、化妆品、食品中使用。我反对打着科学研究的幌子来杀死动物，但是作为药品使用，可以由有关部门负责审批资质、准入，限量限用途等。现在“一刀切”的禁止使用是一个很大的损失，特别是对中医药。

对于一些委员和代表提出的把动物入药用或者其他用途，全国人大代表蔡素玉认为，如果是稀有和濒临绝种的动物，一定要有非常严格的审批，限制在

正常死亡的情况下可以用，不能开其他的口子。“整个草案中，我没有看到有特殊的一章来对濒临绝种动物进行保护。比如药品制造，如果拿到批文就可以使用濒临绝种的动物，令人非常担忧。”

## 珍贵“野味”，可否吃者有罪？

中国人自古喜欢吃“野味”，比如蛇、山鸡、果子狸等各种野生动物。但经历了2003年的“非典”之后，很多人对食用“野味”的态度发生了转变，甚至彻底戒掉食用“野味”的爱好。但随着时间的流逝，现在“野味”进餐桌又开始多了起来。

“只要是好东西，中国人都想吃，所

以是否能够明确，对国家重点保护的野生动物，尤其是珍稀和濒危的野生动物要严格食用、药用等。”全国人大代表李建保说，青海湖的湟鱼非常有名，不仅很多游客到青海湖旅游时点名要吃它，而且一些干部也会躲到偏僻的饭馆去吃它，好像吃了湟鱼就会有优越感，导致有段时间内湟鱼数量下降得非常快。当时任省委书记的赵乐际提出，谁吃了青海湖的湟鱼，谁就违纪、犯罪。之后，一系列条例出台，制定了“吃者有罪”的条款，对湟鱼的保护起到很大作用。对珍稀和濒危的野生动物来说，中国人的食用和医用对它们的危害很大，可否针对这一问题，加入“吃者有罪、吃者违纪”的条款。☒

选择了默默忍受,而对于他人遭受家暴,外人也多以“别人家事不好插手”为由选择冷眼旁观。

“2015年8月,上海发生过一起妻子被丈夫剁手案件,案中女受害人曾向路人求助,但没有得到帮助。如果当时有人报警,她就不会残废了。”列席常委会会议的福建省人大常委会副主任徐谦说,反家暴工作需要公民的积极参与。

反家暴立法打破这种“沉默”,对报案制度作出细致规定,提出家暴受害人及其法定代理人、近亲属可以向公安机关报案或依法向人民法院起诉。同时规定,单位、个人发现正在发生的家暴行为,有权及时劝阻。

在前不久发生的南京养母暴打男童案中,正是由于男童学校教师报警,警方介入调查,男童才得到了保护。本次立法在一般报案制之外,从现实需求出发,突出对未成年人、患病老人及残疾人等弱势群体的保护,设立了强制报案制度。

法律规定,学校、幼儿园、医疗机构、居委会、村委会、社会工作服务机构、救助管理机构、福利机构及其工作人员在工作中发现无民事行为能力人、限制民事行为能力人遭受或疑似遭受家暴的,应当及时向公安机关报案,未按规定报案造成严重后果的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

同时,公安机关在出警后,如果发现上述人群受到了严重的伤害,或者面临人身危险,或者处于无人照料的状况时,法律增加了一项“紧急安置制度”,规定公安机关应当通知并协助民政部门将受害人安置到临时庇护场所、救助管理机构或者福利机构。

“增加对弱势群体给予特殊保护的規定,是在社会关注弱势群体的大环境下,一种人性化的设置,体现了社会的进步。”全国人大代表袁敬华、买世蕊表示,此规定给弱势群体带来了福音,对施暴

者有了法律的威慑,同时,让那些长期遭受家暴侵害的人群不再孤立无援。

### 确立“告诫书” “保护令”两道保护盾牌

湖南的陈女士长期遭受丈夫的家庭暴力,前不久她又向家附近的派出所报警,称受到丈夫袁某威胁不敢回家。和此前遭受家暴后报警不同,此次报警后第二天,丈夫袁某收到一份由派出所发出的“告诫书”,告诫书写明他如果再次实施家暴,警方将对其依法处理。

同样是长年遭受家暴侵害,53岁的黑龙江哈尔滨的王女士选择了另一条维权途径。2015年,她向当地的区法院申请了人身安全保护令。现在在“保护令”的庇护下,她摆脱了丈夫的暴力和纠缠,与女儿女婿住在一起,和丈夫有事只打电话联系,不见面。

在这次立法中,“告诫书”和“人身安全保护令”这两项在实践中试行探索多年的“治暴”利器被写入法律,被称为此次立法的一大亮点。

反家暴法规定,家暴情节较轻,依法不予治安处罚的,由公安机关对加害人给予批评教育或者出具告诫书。公安机关应当将告诫书送交加害人、受害人,并通知居委会、村委会。

“以往对于情节较轻的家庭暴力行为,公安机关会予以口头教育等。但往往刚教育完,过段时间家庭暴力还会再次发生。”全国人大常委会委员王明雯说,这次法律还规定告诫书应当包括加害人的身份信息、家暴的事实陈述,以及禁止加害人实施家暴等内容,“一旦发生离婚诉讼,将更有利于受害人维权举证,并可以据此提出离婚损害赔偿。”王明雯认为,告诫书制度入法对施暴者来说,将产生更大的威慑力。

对于人身安全保护令制度,如何借鉴国外民事保护令制度,总结部分地区人民法院的试点经验,从立法上对其进一步完善,成为反家暴法草案关注的重点。

最终通过后的法律规定,当事人遭

受家暴或正在面临家暴现实危险,向法院申请人身安全保护令的,法院应当受理。法律同时对“保护令”作出时间进行严格限制,规定法院受理申请后,应当在72小时内作出保护令或驳回申请;情况紧急的,应当在24小时内作出。

“保护令”的内容包括禁止被申请人实施家庭暴力,禁止被申请人骚扰、跟踪、接触申请人,责令被申请人迁出申请人住所等措施。反家暴法还特别将申请人的相关近亲属,也纳入人身安全保护令的保护范围。

采访中,本刊记者了解到,草案“一审”“二审”中,有关保护令执行问题一直是争议的焦点,而目前各地法院的试点中,人身安全保护令的执行一般是法院函告公安机关履行必要的保护义务,监督被申请人履行裁定。但在此过程中,法院的权责有多大,公安机关应如何履责,缺乏明确规定。

审议中,不少委员强调,要进一步增强规定的可操作性和约束性,尤其是应对执行主体进行明确。

反家暴法为此作出规定,人身安全保护令由人民法院执行,公安机关以及居委会、村委会等应当协助执行。对于被申请人违反保护令的,构成犯罪的要依法承担刑事责任,不构成犯罪的人民法院应当给予训诫,可以根据情节轻重处以1000元以下罚款、15日以下拘留。

“从8月份初审以后,我们把一审稿在中国人大网进行了公布,有近9000人提出了4万多条意见。社会公众对反家暴法的关注,说明了大家对家暴这种不良行为甚至野蛮行径强烈制止的要求。”郭林茂说,目前的法律主要是达到三个目的,“一是让全社会认识到什么是家庭暴力,家庭暴力是不能允许的,国家有这种态度,全社会有这种态度。二是通过制定这部法采取一些措施,使家庭暴力不发生,进行预防。三是通过制定这部法使我们的反家庭暴力有手段,特别是用法律的手段,使实施家庭暴力的人得到法律应有的惩处。”

# “审计风暴”这次怎么刮？

文 / 本刊记者 王萍

对审计查出问题的整改情况进行跟踪监督,是2015年最后一次全国人大常委会会议的一大亮点。

2015年12月26日,十二届全国人大常委会第十八次会议在人民大会堂金色大厅举行联组会议,结合审议《国务院关于2014年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告》进行专题询问。

稍加留意就会发现,这是此次常委会会议第三次进入“审计时间”。在此之前,会议已于2015年12月22日听取审计署审计长刘家义作审计整改情况口头报告,12月24日对报告进行分组审议。

按照法律规定,每年6月的全国人大常委会会议上,都要听取和审议国务院的审计工作报告,“审计风暴”也因此而刮起来。6个月之后,审计查出问题的整改情况报告要书面提交12月的常委会会议。但由审计长对审计查出问题整改情况向全国人大常委会作口头报告,还是第一次。

亮点还在于,此次常委会会议听取并审议审计整改报告,实现了五个第一次。

即第一次作口头报告,第一次分组审议整改情况报告,第一次对报告开展专题询问,第一次提供详实的附件材料,第一次提供全国人大财经委、全国人大常委会预算工委的跟踪调研报告。

这一个个“第一次”表明,人大常委会对审计查出问题的整改情况非常重视,人大推动审计监督的力度空前。全国人大常委会正在将十八届三中全会决定提出的“加强人大预算决算审查监督”这样一项改革任务精神逐步落到实处。

“听取审议审计查出问题整改情况报告并进行专题询问,这在人大监督工作方面还是第一次。希望国务院及有关

方面认真贯彻落实改革要求和法律规定,建立健全审计查出问题整改长效机制。”2015年12月27日,张德江委员长在十二届全国人大常委会第十八次会议闭幕会的讲话中指出。

那么,此次会议期间,围绕审议审计整改情况报告,全国人大常委会组成人员和列席会议代表提出了哪些精辟深刻的审议意见,面对面回答询问的各部门负责人又明确了哪些问题?让我们一起看个究竟。

## 跟踪监督:从制度上入手 解决屡审屡犯这种“牛皮癣”病根

“我认为全国人大常委会这一次对审计整改情况进行跟踪监督,是抓住了审计监督的关键。”2015年12月24日,韩晓武委员在审议时对人大监督工作给予高度肯定,并指出,如果审计报告所揭露的问题不能得到有效整改,那么审计监督的目的就很难达到,审计也就失去了意义。要采取切实措施,从制度上入手解决屡审屡犯这种“牛皮癣”病根。

王乃坤委员在审议时强调,从整改报告可看出,全国人大常委会跟踪督促审计整改成效明显。具体表现为以下四个方面。

第一,绝大多数问题金额的整改率超过50%,部分达到90%以上。截至2015年10月底,审计发现的895起违法违纪问题线索移送有关部门查处后,不仅问题得到纠正,而且通过整改促进增收节支5794.94亿元。

第二,对政策措施贯彻落实情况进行跟踪审计和整改跟踪,在很大程度上促进了重大项目、重大政策的落地,简政放权力度加大,减少了中梗阻现象的发生。

第三,一些部门和地区,不光是针

对问题清单逐一整改,而且举一反三,在完善制度、健全机制上下功夫,根据审计建议制定完善规章制度5935项。

第四,追责到人。报告反映已有5598人被依法依规处理,仅“农机具购置补贴”等涉农专项资金被骗取的问题整改就处理了301个人,真正发挥了审计监督的威慑作用,可以教育更多的人,“莫伸手,伸手必被捉”。

审计整改报告中专门谈到了药品购销领域偷逃税问题的整改情况。报告显示,审计署将企业虚开发票偷逃税问题移送税务总局和公安部查处后,其中涉及15户企业的偷逃税案件已办结,查补税款、罚款22.29亿元,其余问题正在查处中。税务总局还将加大专项检查力度,完善税收违法“黑名单”制度。

陈竺副委员长在审议时对此强调指出,药品购销领域问题不仅仅是偷逃税,更严重的是使得群众看病就医和基本医保制度不堪重负,而且腐蚀了一批医务人员和国家机关工作人员,还阻挠深化医药卫生体制改革向纵深推进。

陈竺提出建议,“应进一步加强对药品购销领域偷逃税的打击力度,将税收违法‘黑名单’上的药品流通企业向社会公布。对阻挠干扰改革实施的药品流通企业,医改的职能部门应该联合审计、税务部门对其偷逃税问题依法进行重点检查,为重大民生改革提供保障。”

“当前,审计整改工作中追回违规违法资金比查处违规违法人员做得好,查处违规违法人员比健全长效机制做得好。”尹中卿委员在审议时分析指出,并建言明年的审计工作、审计报告和审计查出问题的整改中能够更加重视对违规违法的资金追回,同时更要重视对违规

违法人员的查处。杀一儆百、以儆效尤，使其不敢再犯。“更主要的是建章立制，健全长效机制，能够从制度上堵塞漏洞。只有这样持之以恒地坚持下去，我们的预算法治才能真正树立起来。”

### 委员尖锐执着询问：

#### 审计整改到位了吗，追责了吗？

2015年12月26日，在两个多小时的专题询问中，一共有6名委员发言提问，问题涉及政府预算、中央基建投资、地方政府债务、财政体制改革、彩票管理、审计全覆盖等方面。张德江委员长带领13位副委员长悉数到会，全国人大常委会委员和列席此次会议代表全都到场，国务院委托审计署、国家发改委、民政部、财政部、国家卫计委、国家体育总局以及中科院等7个部门负责人到会回答询问。

尹中卿委员将质疑的目光投向彩票资金的管理。他指出，彩票实际上是由国家出面组织的公募、公益基金，不仅涉及社会大众的切身利益，更影响各级政府的形象和公信力。

审计报告反映，一些地区彩票资金管理不严格，抽查发现虚报、套取、挤占、挪用等问题金额达到169.32亿元，占抽查资金的26%。其中，4.55亿元违规用于购车、组织出国出境旅游、发放津贴补贴。

“对这些问题，常委会委员在审议中都表示很愤怒，社会公众特别是广大彩民也非常关注。我国彩票管理中为什么会存在这些突出问题？违规资金全部都收回来了吗？对有关责任人员都严肃问责、追责了吗？今后准备如何以此为戒，坚决避免此类问题再次发生？”尹中卿的提问直接将矛头指向了彩票管理中的突出问题。

民政部部长李立国坦承，福利彩票资金问题反映出有些民政部门 and 发行销售机构法治观念淡薄，管理不严，行政监管也不够到位，对一些违法违规问题，如擅自利用互联网销售彩票问题视而不见，甚至姑息迁就。对审计发现的问题，立即全面整改，并严肃问责。

李立国回答说，截至今年10月底，已通过归还原资金渠道、上缴国库和财政专户、停发和降低标准发放津补贴、补办手续、调整账目等方式，整改资金35.13亿元，占违规资金的92.9%。依法处理相关责任人64人。

国家体育总局局长刘鹏表示，已责成地方体育部门、地方的体育彩票管理中心对彩票机构业务费进行了清缴、补缴，要求务必严格执行收支两条线的管理制度。同时，按照财政部的统一部署，清理、整顿违规利用互联网的销售行为。

在李立国和刘鹏回答完后，尹中卿接着追问，民政部有关福利彩票的审计整改问题，有没有对直接责任人员进行处理？李立国结合具体事例进行了回答。询问现场许多人都频频点头，赞许委员的负责任追问。尹中卿的追问就是一个鲜活的范例，告诉公众，代表、委员应该如何做好“人民代言人”。

### 在询问中推动

#### 审计查出问题整改工作制度化

吴晓灵委员的问题指向发改委，问题的核心是，每年中央投资计划和基本建设预算，在提交全国人大审查批准的预算中，有多少能细化到具体项目？如何进一步提高年初编列细化到项目的比例？在中央计划投资中如何进一步规范投资计划的调整行为？

发改委主任徐绍史回答道，发改委正通过“优化调整投资的安排、加强中央预算内投资管理的制度完善、加强监督检查和稽查”三个方面来改进工作，并重点介绍了“重大项目库”这一重点措施，确保投资就是补短板、调结构，并不是投到过剩产能中去。“通过这项工作，我们可以实现项目投资的早知道、早准备、早安排，提高每年预算内投资落实到项目的比例。”

对此，吴晓灵直言，“发改委在预算编制方面虽然有很大进步，但与委员们的期望值还有一定差距。我们的项目库应该远远大于我们的预算金额。我们希望最后提交人大审查的项目预算应该达到90%。”

“对不起，我可能说得尖锐了点儿。”吴晓灵说。她的专业、执着、机敏与坦率提升了委员审议和询问的水准。对此，徐绍史明确表态：“我们努力改进！”

王明雯委员就地方债务内容一口气向财政部部长楼继伟提出了几个问题，其中她问道，“一些地方政府存在违规举债、变相举债的情况，财政部是如何监管和处理的？”

“这是个尖锐的问题。”楼继伟强调，今年财政部加强了监管，对地方违规举债担保的一律不得安排财政资金进行偿还，并由有关部门按照预算法第九十四条规定，对责任人员给予撤职、开除的处分。

目前，社会对如何提高财政科技经费使用效果比较关心。吕薇委员提问：中央部门存量资金当中，近一半是来自教育和科技经费的结余。预算支出执行率偏低的主要原因是什么？对探索建立符合科研规律的财政科技经费预算管理方法有什么建议？

中科院副院长王恩哥表示，科技经费的结余率高主要是因为研制过程的不确定性。对此，中科院已经作了一些整改。“我们也正在强化绩效管理，探索资源配置的新机制，对资金使用全过程监管，切实提高资金使用效率。”

彭森委员认为，“对于转移支付制度背后所反映出来的中央和地方关系，是不是能够抓紧进行总结，推进改革？”

对此，楼继伟表示，“今年起草了《关于推进中央与地方事权和支出责任划分改革的指导意见》，提出了事权和支出责任划分改革的时间表和路线图，准备2016年率先启动国防、国家安全、外交、公共安全等领域的改革。”

冯淑萍委员在与刘家义探讨了如何落实中央关于审计监督全覆盖和推动审计查出问题整改工作制度化、长效化的要求，实现审计全覆盖后，她表示：“中央文件要求，要充分利用社会审计力量，通过政府购买审计服务的方式实现全覆盖。所以我建议，覆盖面要尽快扩大一些，而且也要加快速度。”



主持：金果林

统筹：孙元

协调：李小健

执笔：李小健 李川 张志友 韦玉明 康华 秦娟

财政是国家治理的基础和重要支柱,预算是财政的核心。加强财政预算监督,这是新一轮全面深化改革的重要任务,也是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。

随着我国经济发展步入新常态,一方面财政收入保持高速增长难上加难,在未来一段时间里,能维持中速增长都属不易;另一方面财政刚性支出需求旺盛,社会各方要求加大对基本公共服务、民生、生态环保等领域投入的呼声越来越高;并且,各级政府债务高筑,还债压力越来越大。面对这些新的情况,人大依法加强财政预算审查监督,提高财政资金使用效率,则显得尤为重要、尤为紧迫。

为此,全国人大常委会通过了关于修改预算法的决定。张德江委员长表示,这次修改,是预算法施行20年来的第一次修改,是贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神、深化财税体制改革、推动建立现代财政制度的一项重大举措。修改后的预算法,体现了全面深化改革的精神,总结多年来实践经验,对于建立健全全面规范、公开透明的预算制度,加快转变政府职能,推进国家治理体系和治理能力现代化,促进经济社会持续健康发展,具有十分重要的意义。

2015年1月1日,新修改的预算法(简称新预算法)正式实施。围绕新预算法的贯彻落实和加强财政预算审查监督,全国各地各级人大做了大量工作,推出了很多创新之举。天津市各级人大在深化全口径预算审查监督、推进政府依法理财、引入社会力量参与监督等方面进行了积极尝试,取得了较好成效。

为此,《中国人大》杂志社与天津市人大常委会研究室、《天津人大》编辑部组成联合采访小分队,专程到天津市人大和宝坻区、东丽区、河西区等地进行了深入采访,详细了解加强财政预算监督方面的创新做法,形成了本组系列通讯文章,与大家分享。✎

# 会前会中审查：多听代表怎么说

多年来,天津市人大财经委在市人大及其常委会的领导下,依法履行职责,加强预算立法工作,改进监督工作方式,成效显著。为贯彻落实党的十八大和十八届三中全会关于加强对政府全口径预算决算的审查和监督,依据新预算法的有关规定,天津市人大结合全市财政经济形势发展的新变化、新特点,于2015年年初首次实现全口径预算草案提交市人大常委会审查。

预算监督是人大监督的重要内容。做好了预算监督工作,就抓住了人大监督的“牛鼻子”。从提高预算监督质量角度出发,天津市人大积极尝试新做法,在市人代会举行前组织部分人大代表进行预先审查,在市人代会期间召开专题审查座谈会,再度邀请人大代表参会对预算草案说看法、提建议。

## 会前预先审查,

### 代表提出18条意见和建议

由于财政预算报告比较专业,内容非常多,人大代表在短时间内看明白这些“政府账本”都存在很大困难,更别说要盯紧和看好了。因而,以往的预算审查监督多是程序性监督。为改变这一现状,新预算法对人大代表加强预算监督提出了更严格的要求。

就此,天津市人大财经委引入预先审查机制。2014年12月30日,天津市人大财经委在市人代会举办前,组织召开了预算草案初步方案及其报告专题审查座谈会,邀请各区县代表团选派3至5名市人大代表参加,听取市财政局关于2014年预算执行情况及2015年预算草案编制情况的汇报,介绍重点资金安排使用情况及全口径预算草案主要内容。同时,就人大代表们提出的询问进行了

现场解答。

在预算审查座谈会上,人大代表们依据新预算法规定的审查重点内容,针对预算草案编制、预算执行、预算管理和预算报告完善等方面,提出了18条审查意见和建议。会后,天津市人大财经委及时将代表们的审查意见呈报市委、市政府主要领导同志,市委代理书记、市长黄兴国高度重视,作出重要批示,责成财政部门逐条予以答复落实。据此,天津市财政部门认真研究,充分吸纳意见,及时修改完善了预算草案和预算报告。

天津市人大常委会财经预算工委副巡视员刘勇智表示,依照新预算法组织部分人大代表对全口径预算进行预先审查,有利于代表们在市人代会举行前比较深入地了解预算编制情况,进而为做好人代会审查预算工作打下基础。

## 会中专题审查,

### 确保钱都花在“刀刃上”

在人大代表参与预先审查的基础

上,天津市十六届人大三次会议首次安排半天时间召开座谈会,专题审查预算草案及其报告。

座谈会邀请天津市人大常委会和市政府有关领导同志出席,邀请各区县代表团选派1名市人大代表参加,对预算草案进行审查,提出意见。

“全口径预算审查监督,将政府所有支出都纳入预算管理,使政府的‘钱袋子’晒得更透明。”座谈会上,代表们踊跃发言,纷纷表示要认真行使权利,代表全体市民看紧政府的“钱袋子”,把该花的钱花好,该少花的不多花,不该花的坚决不花,确保财政资金都用在“刀刃上”。

对于2015年预算草案,代表们认为基本达到全面规范、公开透明的要求,具有较强的操作性,预算通过并全面执行后,相信一定会有力地促进全市经济和社会发展。同时代表们建议,应以重点支出和重大投资项目支出绩效评价为着力点,进一步推进预算绩效评价工作,要严格预算管理,维护预算的严肃性,提高预



天津市东丽区人大常委会举行“计划与预算”专题讲座

# 部门预算，使人大监督更精准

部门预算是政府预算的重要组成部分。为推进部门预算制度的建立和完善，深化对部门预算的审查监督，天津市人大财经委每年从市政府组成部门中选择1至3个重大项目多、资金量大、与国计民生密切相关的委局，对其部门预算的编制、执行和决算进行跟踪调研。

通过调研了解到，在天津市财政局和有关部门的共同努力下，全市市级单位和区县均建立了部门预算管理制度，规范了预算编制程序，改进了预算编制方法，完善了基础信息库，建立了基本支出定员定额标准体系和项目备选制度，为保障各部门正常运转和履行部门职责发挥了重要作用。

同时，随着部门预算改革的逐步深入，部门预算制度执行中还存在着一些问题，如预算编制科学性、准确性不够高，预算约束力不够强，项目资金拨付进度有待加快，部门预算公开度和细化度有待提高，以及专项资金使用的绩效管理尚需进一步加强等。

针对这些问题，天津市人大财经委专门提出四个方面建议：要加强部门预算编制监管工作，切实提高预算编制准确性；加强预算执行的管理监督，强化预算约束力；全面公开部门预算决算，提高预算透明度；加强对财政资金使用情况的追踪问效，建立



天津市人大常委会副主任崔津波带领部分市人大财经委组成人员到市环保局调研部门预算执行情况。摄影 / 张子成

预算绩效管理制度。对此，天津市财政部门高度重视，认真研究，及时进行了整改落实。

通过持续多年开展部门预算监督工作，天津市政府部门预算制度更加健全，人大对部门预算的监督成效也更加明显：一是提请市人代会审查的部门预算数量持续增加。截至2015年年初，除涉密单位外，所有使用财政资金的99个市级主管预算部门的部门预算草案全部提交市人代会审查。二是部门预算细化程度不断提高。提交市人代会审查的99个部门预算草案均包括本部门收

支总表和财政拨款支出预算表，并附有本部门预算编制说明，其中财政拨款支出表细化到了功能类的款级科目。三是推进财政部门建立健全预算管理制度。针对专项资金过多、交叉重复申报、监管不到位等问题，天津市人大财经委向市财政局明确提出要切实加强的制度建设，规范专项资金管理的建议。天津市财政局认真研究改进措施，相继制发了《关于进一步加强市级财政项目预算管理意见》和《天津市市级财政专项资金管理暂行办法》，建立了严控专项资金的设立、管理和分配等制度。☑

算执行率；要加大财政监督和审计监督力度，确保财政资金使用的规范、安全、有效。有的代表还提出，市人大财经委应在年中听取市财政局预算执行情况汇报，发现执行中存在问题可及时调整和纠正。

天津市财政局局长姚来英在听取大家发言后表示，将认真总结梳理代表

们的意见和建议，切实改进工作，能改的马上改，不能马上改的创造条件限期改。

对于人代会期间召开的专题审查会，业内人士给予高度评价，认为这有利于提高人大代表的履职水平，有利于人大代表更加深入地参与预算审查监督，进一步提高预算审查的质量和效果，确

保财政资金用得科学合理，用在实处。

此外，为帮助人大代表更好地了解 and 审查预算草案，天津市人大财经委还借鉴全国人大的做法，在会前与市财政局联合编印了政府预算解读，为代表看清、读懂预算草案，起到了很好的解疑释惑作用，受到了一致好评。☑

宝  
坻  
区

# 财经专项活动组：让预算监督“说到点子上”

近年来，随着人大代表素质的提高和履职意识的不断增强，代表参与区人大常委会各项活动的积极性也越来越高。

但是，天津市宝坻区人大常委会在实际工作中也发现一些问题：参加常委会会议或座谈会时，委员和代表对于那些自己比较熟悉的工作，发言比较踊跃，而对于那些不熟悉的或是比较专业的工作，则发言较少，尤其是在预算审查监督方面，这一问题就显得更为突出。由于缺乏相应的专业知识，大家看到报告中的一大堆数字，感觉一头雾水，不知从何谈起。有的怕说外行话闹笑话，于是闭口不言；有的委员即使作了发言，往往也是言不对题，说不到点子上。凡此种种，导致人大审议和监督质量大打折扣，会议场面也显得十分尴尬。

鉴于以上原因，宝坻区人大常委会将常委会组成人员划分为财经、教科文卫、内务司法、农业和农村、代表联络5个专项活动组，常委会组成人员相对固定地参加各专项活动组的活动，以弥补开展调研或是会议审议发言时，参与人数较少的不足。实践当中，根据委员们的建议，又对各专项活动组成员每年进行一次轮换，以保证每位常委会组成人员能在任期内更加深入、全面地了解、参与常委会各项工作，同时也增加了大家的知识储备，形成了知识互补，对常委会组成人员审议水平的提高起到了很好的促进作用。

其中，财经专项活动组主要关注预算监督和经济监督工作。几年来，财经专项活动组采取集中与分散相结合的方式，根据监督内容，有针对性地开展会前学习、视察、专题调研等活动。对于调研中发现的问题，财经专项活动组和有关



财经专项活动组调研审计工作情况

工作机构及时进行汇总，提前送交专项工作报告的起草部门，促进报告机关主动作出回应。

比如，在成立初期，财经专项活动组到审计部门进行会前调研，发现审计报告内容不够深刻，提问题轻描淡写、躲躲闪闪；对于存在问题的部门单位，考虑到维护好关系，也没有在报告中直接指出。对于此种情况，财经专项活动组当时就指出，审计报告不是报告成绩，更主要的是指出财政预算执行中存在的不足，就是要一针见血，突出问题，要见人见事，所有涉及单位要点名道姓。

再比如，2015年8月，在听取财政预算报告前的调研中，财经专项活动组成员发现报告中谈到公共财政预算收入持续增长，而反映税收收入的主体税种如

增值税、营业税、企业所得税都呈负增长状态，希望财政部门充分发挥财税宏观调控优势，支持促进实体经济发展。对财经专项活动组的意见，审计和财政部门高度重视，经与区政府有关领导沟通后，决定采纳专项活动组的意见，对审计和预算报告进行了修改，增强了报告的针对性，使报告让人听得清、看得懂，也很好促进了政府及有关部门工作的改进。

宝坻区人大常委会主任李连元表示，实践证明，财经专项活动组所开展的活动有助于人大对“一府两院”有关财经工作情况的深入了解，从而有的放矢地提出意见和建议，有力支持了政府更好地开展经济工作，体现了人大和政府的“同力同向”，促进了全区的经济发展。✘

宝  
坻  
区

# 人大监督与审计融合：形成监督合力

考虑到财政预算业务性非常强，天津市宝坻区人大常委会为了提高监督的实效性，同政府审计部门建立联系机制，把人大预算审查监督和审计监督有机融合，做到协同运作，形成合力，共同发现问题、揭示问题、解决问题，有效提高了财政资金的使用效益。

近年来，宝坻区人大常委会工作机构加强与审计部门的经常性联系，拓展监督信息共享渠道。审计部门将日常工作中掌握经济生活和预算执行中的情况及时向人大反馈，并适时邀请常委会组成人员、人大代表出席重要活动，视察审计工作。区人大常委会工作机构负责收集、归纳、整理审计部门掌握的信息，为常委会分析和研究一些深层次问题做好准备，并将平时了解掌握的有关信息，如人大预算监督重点、人大代表意见建议和群众关心的热点难点问题反馈给审计部门，督促被审查部门更好地依法行政。

据介绍，2015年，宝坻区审计部门对钰华街调直道路工程实施了跟踪审计，特邀请4名来自建筑行业的人大代表参加，双方共同从专业角度对发现的不按标准规范施工、监理不履行职责以及管理工作不规范等问题随时进行纠正，及时向被审计单位提出整改意见。又如，区人大常委会工作机构及时向审计部门传达2015年下发的中央有关文件中关于预算监督的指示精神，从预算安排的合法性、完整性、可行性，重点支出和重大投资项目是否适当等方面对审计工作提出了更加明确的要求。

审计部门有自身的专业优势。在实际工作中，为借助审计“外脑”，宝坻区人大常委会十分注重发挥审计部门的“制约权力、揭示问题、改进工作”职能作用，只要涉及预算和其他财政收支内



人大代表受邀参加工程项目审计工作调研

容的，都邀请审计部门人员参加。比如，2015年到区交通局调研路网建设工程时，便是通过审计部门详细掌握近年来全区路网建设资金使用情况、工程建设中审计出的主要问题以及整改落实情况的。在此基础上，区人大常委会财经专项活动组成员提出了更有针对性、可操作性的意见。又如，2015年到财政局调研决算报告前，先到审计局进行调研，结合审计报告及时了解、掌握上一年预算执行及其他财政收支情况，然后邀请审计部门负责人一同前往财政部门调研。根据审计报告中提出的财政预算编制不够完善、部分预算收入未按照规定纳入国库管理、未按照规定的预算科目入库等问题，财经专项活动组、审计部门共同与财政部门负责人员进行沟通，探讨如何避免今后类似问题的发生。像区财政收取的基础设施配套费6658.58万元，缴入财政专户管理，未按规定直接纳入国库；供热配套费1.2亿元、基础设施配套费859.63万元，缴入“其他行政事业

性收费收入”科目，未纳入“建设行政事业性收费收入”科目进行管理等问题，财政部门表示，在今后工作中，要进一步按制度规范资金运行，确保类似问题不再发生。

此外，宝坻区人大常委会还注重充分利用审计成果，推动人大预算监督工作，要求区政府及有关部门从加强审计整改和成果利用入手，推动落实追究问责制度，健全完善审计整改跟踪检查制度。这些制度建设严肃了财经纪律，规范了财经行为，有效预防了审计屡查屡犯的现象。如果发现屡审屡犯现象，单位负责人就要在区人大常委会会议上接受询问，保证审计成果得以有效利用。

业内人士评价说，将人大监督的权威性和审计部门的专业性有机结合在一起，形成合力，进而发生裂变，其监督效果就远不是“1+1等于2”那么简单。这既体现了人大监督的刚性，又弥补了人大监督专业人才的不足，更有利于确保财政资金用在实处。■

东  
丽  
区

## 提前介入预算编制：监督“关口”前移

随着经济社会的快速发展,经济社会事业发展对财政资金的要求越来越高,财政资金运行活动越来越频繁,如何创新预算监督方式,充分发挥人大监督作用,推进政府依法理财成为全国各级人大面临的一项重大课题。近年来,天津市东丽区人大常委会把预算监督作为监督工作重点,坚持从完善监督机制着手,从创新监督机制着力,在强化预算监督实效上下功夫,推动了预算监督由程序性监督向程序性监督与实质性监督相结合的转变。

由于现行的预算编制体系存在着编制时间短、预算草案内容过于笼统、科目不细化、透明度不高等问题,人大及其常委会不能详细了解预算草案的编制情况,不能准确及时地了解政府活动的政策取

向,往往造成人大代表“看不懂,弄不清”预算草案,出现“政府给什么看什么,说什么听什么,报什么批什么”的状况。

为此,东丽区人大常委会从2012年下半年开始,为增强预算草案的科学性、合理性,将预算监督“关口”前移,提前介入预算草案的编制工作。

具体而言,首先是主动与政府财政部门沟通,提前了解预算编制的政策依据、基本原则和重点内容,督促政府财政部门及早部署预算编制工作,对预算草案的编制原则、细化程度、时间要求作出具体规定,做到“心中有数”。

其次是在政府财政部门提供预算编制方案的基础上,区人大常委会广泛开展调查研究,采取召开专题座谈会、形

势分析会和代表视察等方式,听取各方面对预算编制的意见和建议。政府财政部门综合大家的意见和建议,及时修改和调整预算草案。

例如,在编制2013年预算草案过程中,通过调研了解到广大居民对旧楼区改造的呼声十分强烈,反映楼区私搭乱建违章建筑及环境卫生脏、乱、差。对此,区人大常委会高度重视,提出“要十分关注民生,切实做好旧楼区改造提升工作”的建议,当年区政府启动了三年旧楼区改造工程。从2013年开始,区政府对张贵庄街、万新街等六个街道,41个旧楼区进行了改造,累计投入改造资金2.6亿元,彻底改善了居民的生活条件和环境,其中有28个社区被评为美丽社区。✘

东  
丽  
区

## 强化专项资金监督：规避资金使用风险

在预算草案中,项目支出是政府施政计划的具体安排,常常是项目数量多、支出数量大、资金使用效率难以预估,且存在着一定的不确定性。

为确保专项资金科学、合理、高效使用,天津市东丽区人大常委会强化了对专项资金的监督。在监督内容上突出三个重点:关注重点部门,主要是指农业、教育、科技、社保等部门;关注重点方面,主要是指专项资金支出是否合理,资金安排是否到位,配套资金是否落实等;关注重点项目,主要是指支出数额较大的公共建设项目和影响面较大的重点项目。

在监督形式上,一是实行重大事项报告制度。按重大事项报告制度规定的范围,列出重大公共项目建设清单报区人大

常委会审查,由区人大常委会重点审查项目建设的必要性和可行性。二是常委会听取和审议项目建设和资金使用绩效情况的有关报告。重点监督规范专项资金的拨付及使用情况,对资金使用及资金管理存在的问题,提出整改建议,并督促政府及相关部门进行整改,有效提高专项资金的使用效率和资金的安全。三是对社会关注度高、大额度资金建设的项目,实施有重点、有计划的专项检查。

例如,东丽区人大常委会在2011年组织财政、审计、规划、建设等部门,对华明示范镇一期工程资金使用情况进行了监督检查。华明示范镇一期工程项目总投资50亿元,建筑总面积132.1万平方米,用地面积11.63平方公里,还迁安置1.3万个家庭,共计4.1万人

左右。检查中,重点对工程招投标相关情况、建设融资情况、土地出让金收入情况、建设资金的拨付及使用情况、房屋置换补贴和土地补偿款分配情况及农民社保资金的投入情况等进行了审核、检查。对于检查中发现的挤占、挪用、截留建设资金的问题,下达立即整改通知书;对于违规、超标发放各类补助款的问题,责成相关部门、街道限期纠正。

东丽区人大常委会主任孙富霞表示,通过强化对专项资金的监督检查,掌握了资金的实际使用情况,规范了资金拨付、使用、管理的程序,发现和纠正了资金使用中的突出问题,确保了专项资金科学、合理使用,规避了资金风险,促进了全区城市化建设和经济社会发展。✘

河西区

## 成立咨询组：引入专业力量强化预算监督

2015年11月12日，天津市河西区人大常委会财经工委召开会议，正式成立预算审查监督咨询组，并向受聘的咨询组成员代表颁发聘书。该咨询组由10名成员组成，成员均来自社会第三方会计师事务所。它的成立旨在利用社会力量加强人大预算审查监督工作，发挥专业人员在预算审查中的间接业务咨询指导作用。

会议通过了预算审查监督咨询组职责，主要包括参与财政预算、决算及部门预算审查，参与区级预算执行情况审查，参与区级预算调整审查及参与预算审查的其他有关工作。咨询组成员享有的权利，包括在预算审查期间有权要求区人大常委会财经工委提供相关文件资料并解答疑问，对预算审查工作提出意见和建议及参加区人大常委会财经工委组织的学习培训。同时，咨询组成员履行

以下义务，包括要忠实地履行职责，客观、公正、科学地对预算审查提出意见和建议；服从工作安排，严守工作纪律；不向外界透露预算审查情况。

咨询组成员代表表示，受聘为预算审查监督咨询组成员，深感光荣，责任重大。今后要认真学习人大相关法律法规，发挥自身专业特长，恪尽职守，为河西区人大预算监督工作尽自己的绵薄之力。

部分财经工委委员也发表了自己的看法，认为成立咨询组意义重大。边境委员谈到，新修改的预算法对财政预决算审查工作提出了更高要求。比如，收支是否合理，支出有没有充分发挥财政资金作用等，很需要有专业的会计人员参与到审查工作中，提供专业意见以作参考，“希望咨询组成员为河西经济社会发展贡献力量。”

河西区人大常委会主任刘开基说，成立预算审查监督咨询组，不断加强财政预决算审查监督工作，是河西区人大常委会贯彻落实党的十八大及十八届三中、四中、五中全会精神，推进对政府全口径预决算审查监督，推动人大工作与时俱进的创新尝试，在各区县人大工作中尚属首次。它的成立，标志着河西区人大工作在加强预算审查工作中又向前推进了一步。同时，它的成立也是加强人大财经工委自身建设的需要。成立咨询组不是替代财经工委工作，而是对财经工委工作的力量补充。咨询组是财经工委的“外脑”第三方，即通过借助咨询组的专业人员，客观地高质量完成人大预算审查监督工作。今后，要充分利用咨询组优势，不断探索，总结经验，逐步完善，形成机制，依法做好人大财政预算审查监督工作。✘

河西区

## 预算稳定调节基金：确保其规范运行

为提高财政风险应对能力，加强财政结余和超收资金管理，天津市河西区政府财政部门于2010年增设预算稳定调节基金，并报区人大常委会审议批准通过。基金设立几年来，河西区财政运行态势良好，基金补充量一直大于调入使用量，基金规模不断增大。在此情形下，基金的使用、监督等亟须进行规范，运行透明度也有待进一步增强。

经过深入调研和认真研究，河西区人大常委会决定行使重大事项决定权，制定《河西区区级预算稳定调节基金管理暂行办法》。河西区人大常委会多年来注重健全完善人大讨论决定重大事项制度，充分有效行使重大事项决定权。在国民经济和社会发展计划、国民经济和社

会发展规划纲要、财政预算、财政决算、预算收支变化以及加强财政预算审查监督、加强经济工作监督等方面，河西区人大常委会均作出决议、决定。

针对预算稳定调节基金的运行，河西区人大常委会财经工委会同区政府财政部门结合实际情况，制定了预算稳定调节基金管理办法，经河西区人大常委会第38次主任会议审议通过。

河西区人大常委会主任刘开基表示，预算稳定调节基金管理办法明确了基金收支情况要向区人大及其常委会报告，接受区人大及其常委会的监督，确保了预算稳定调节基金的安全和完整，加强了财政预算结余和超收收入管理，保证了财政预算平稳运行。

天津市、河西区两级人大代表刘智说，预算稳定调节基金管理办法的出台是区人大常委会行使重大事项决定权的具体体现。它规范了政府部门财政结余和超收收入管理，将预算稳定调节基金的筹集和调用纳入人大监督范围，加强了人大对政府预算的监督力度，体现了人大对全口径预决算的监督。

河西区人大代表程艳国认为，全区的财政收入结构一直较为健康，税收收入占财政总收入的80%以上。区级财政某年度产生结余也属正常，关键在于如何用好结余资金。由此，建立预算执行的“蓄水池”势在必行。管理办法的出台很好地对这部分资金进行了规范管理并纳入人大监督范围，避免了调入使用的随意性。✘

# 镇江市人大：首部立法紧扣民意

文 / 汪峰 陈杰

2015年7月31日，镇江正式获得地方立法权。12月4日上午结束的江苏省十二届人大常委会第十九次会议，正式批准了《镇江市金山焦山北固山南山风景名胜保护区保护条例》。这意味着，镇江首部地方性法规很快就要颁布实施了。

从7月31日镇江正式获得地方立法权，到首部法规出台，仅用了4个月时间，成为2015年江苏省获准地方立法的6个地市中，第一个递交省人大常委会审议地方性法规的城市。

2015年4月，镇江市委书记夏锦文到任后首次调研人大工作，就提出了“立法准备和争取授权”同步的要求，进一步强调人大要发挥“主力军”作用，全力实现“力争年内制定首部地方性法规”的目标。

3月中旬至6月，镇江市人大常委会先后组织赴无锡、徐州、南京、苏州、重庆等省内外有立法权的地区学习考察立法工作，取得了制定地方性法规的“真经”。

4月，镇江市人大常委会办公室向市编委会提出设立“市人大法制委、市人大常委会法工委”的申请。市长朱晓明立即着手主持召开市编委会会议，研究推进相关工作，获省编办批复设立市人大常委会法工委。5月4日和6月3日，分别召开的市七届人大常委会第二十五次、第二十六次会议，配齐了市人大常委会法工委班子，并在6月底将法工委法制处、备案审查处工作人员配备到位。

根据地方立法权限和镇江“生态领先、特色发展”的战略定位，6月初，镇江市人大常委会启动了立法调研工作，力求在制定首部地方性法规上打好“主动仗”，在不到20天时间内，先后向“一府两院”、党委各部门、市政协办、全市党代表、全市各级人大代表和政协委员等

发放600多份立法项目征集函，并通过镇江人大网、《镇江日报》发布公告，向全社会公开征集立法项目建议。此外，市人大常委会还召开了17场立法专题座谈会，尽可能全方位、多渠道征求意见。经过梳理，共形成24件立法项目建议，为制定首部地方性法规提供了大量第一手资料。最终，在7月上旬，镇江市人大常委会将首部法规锁定在“金山焦山北固山南山风景名胜区”保护方面。

镇江市人大常委会常务副主任张庆生介绍，为了确保镇江的地方法规能够立得住、行得通、真管用，必须抓住立法质量这个关键。市人大紧紧围绕建立健全立法工作制度，不断完善地方立法工作机制，半年不到，就先后制定通过了《镇江市人大常委会法制工作委员会工作职责》《镇江市人大常委会立法专家咨询组工作规范》《镇江市人大常委会立项论证办法》等15项制度，明确了有关立法工作主体的职责，规范立法工作流程，确保各项立法工作都严格运行在规范化、制度化的轨道上，为地方立法权的正确有效行使提供了制度保障。

“可以说，首部法规就是由市人大、法律专家和广大热心市民共同完成的，我们人大的工作班子更多的是将民意转化成法律专业用语和条文。”镇江市人大常委会副主任、市人大法制委员会主任委员陈苏说，“没有市民广泛的参与和支持，这么短时间完成法规是不可能的！”

从人民中来，到人民中去，在这部



镇江金山风景区。图/CFP

法规完成的过程中表现得淋漓尽致。为了保护市民普遍关注的“金山焦山北固山南山风景名胜区”，就要充分尊重和吸纳社会各界的意见，让群众掌握法规条文的“话语权”和“主动权”。

“开门立法、民主立法”是镇江市人大制定首部法规的指导思想。7月中旬正式起草法规后，市人大常委会坚持科学立法、民主立法，把公正、公平、公开原则贯穿立法全过程。

发动各级、广纳民意。正是基于这一立法指导思想，《条例》在一步步推进过程中得到不断完善和改进。从8月底形成《镇江市金山焦山北固山南山风景名胜保护区保护条例（草拟稿）》，到10月30日市七届人大常委会第二十九次会议“二审”通过并报省人大常委会批准，60多天的时间里，先后对条例草拟稿进行9次修改。《条例》通过后，省人大常委会、专家学者普遍给予积极正面的评价。

张庆生表示，这次民意大汇集的探索，为首部法规的出台提供了富有说服力的“智力”支撑，也让市人大常委会今后开展立法工作显得从容且有底气。☑

# 别让电梯成“吃人”陷阱

## ——沈阳市和平区人大常委会专题询问电梯安全

文 / 赵跃

近年来,电梯事故屡屡发生,仅2015年媒体曝光的事故就有十起之多。电梯成了“吃人”的陷阱,其安全令人担心。2014年,沈阳市和平区华阳国际大厦写字楼电梯厢从27层坠落,导致12名人员受伤,至今令人心生余悸。为保障人民群众身体健康和生命安全,沈阳市和平区人大常委会把电梯安全列为2015年监督工作的重点,在组织深入调研的同时,对全区电梯安全普查及应急维护工作开展专题询问,尽可能地确保电梯安全运行。

### 专题调研,为电梯安全问诊把脉

2015年10月19日,由和平区人大环资工委主任李正兴带队,区人大常委会副主任金川和环资专业委员会委员及部分人大代表参加的调研组一行来到沈阳联营公司、艾特国际花园、长白万科城等单位 and 小区,就电梯安全使用及应急维护工作开展调研。

通过调研了解到,和平区属于沈阳中心城区,发展起步早,从上世纪90年代末开始,高层建筑迅速增加,电梯数量众多,不少电梯都到了高龄阶段,造成不少电梯带病运行,威胁百姓出行安全,各种问题和故障频频发生。同时,不少老旧小区、无物业小区的电梯没有定期检验、没有维保公司、没有退出机制,导致事故概率逐年增加。

面对电梯安全存在的种种隐患,调研组成员是看在眼里,急在心上。金川副主任在调研中建议建成全面覆盖的电梯监管信息化平台,实现对电梯安全使用及维护过程的全监控,有效减少电梯运行故障,着力增强电梯安全风险防控能力,切实保障人民群众的生命财产安全。

### 专题询问,清除电梯隐患对症下药

为了进一步了解电梯安全普查及应急维护工作的进展情况,督促和推动区政府及其相关部门认真履行职责,保障人民群众身体健康和生命安全,和平区人大常委会于2015年10月23日对电梯安全工作进行专题询问。参加专题询问会的有区人大常委会主任和副主任、环资工委主任、督查室主任、部分不驻会的区人大常委会委员、环资专业委员会委员及部分区人大代表。区政府副区长、区政府办公室主任、区房产局局长和副局长、区财政局局长、市质监局和平分局局长和副局长、相关街道办事处主任及区政府协调电梯维保单位相关人员前来应询。

在听完区政府有关人员作的《关于全区电梯安全普查和应急维护工作情况的报告》后,区人大环资工委主任李正兴首先发问,他说:“从现在到年底前,还有两个多月的时间了,请问政府对全区电梯安全普查了解到什么情况?存在哪些问题?本年度对多少部电梯进行了维护?还有多少部普查有问题的电梯没进行维护,准备怎么办?”和平区人大代表解紫达充满担忧地问:“截至2015年9月末,和平区电梯大约有5477余部,老旧小区总共有多少部电梯?问题电梯大概能有多少部?”面对代表、委员们的接连发问,区市场监督管理局局长、区房产局局长、区财政局局长及有关部门负责人以坦诚负责的态度给予了一一解答。问答之间,可以深刻地感受到代表、委员们对人民群众生命安全的担忧以及对清除电梯隐患问题的急迫心情。

当天,委员们围绕电梯安全监管机制、政府有关部门责任及维修费用等8个问题,本着对人民群众生命财产安全

负责的态度,进行了约两小时的详细询问。整个询问会场井然有序,气氛活跃。提问直击要害,应询诚恳负责,问答有来有往,会场气氛热烈民主。

### 跟踪问效:解决问题才是根本

问出深度、要害,答出责任、承诺。无论是询问人和应询人,还是对此关注的人民群众,都对这次专题询问充满期许。

和平区人大常委会主任张维伦表示,常委会开展专题询问不是“作秀”,其最终目的是要通过这种方式深化常委会组成人员的知情权,拓宽百姓与政府交流沟通的平台,有效推动解决问题。专题询问结束不代表事情终结,常委会要对这次专题询问的有关问题加强跟踪监督,使专题询问真正发挥实效。今后,区人大常委会一定会加大工作力度,形成长效监管机制,做好跟踪监督工作,定期与政府相关部门沟通情况。

张维伦强调,询问后,政府有关部门还要继续深入调研,详细汇总和平区电梯安全工作情况,在推动解决问题上下工夫。电梯问题不是和平区独有,而是全社会普遍存在的问题,能在区级层面解决的问题在区里解决,在区级层面解决有困难的,由人大代表形成建议提交市人大,引起市里的高度关注,以此推动全市电梯安全工作。消除严重电梯事故,尽快出台规范电梯安全的管理办法才是根本之道。

列席会议的一位人大代表认为,这种灵活的监督方式互动性强、针对性强,不仅激发了常委会组成人员依法履职的积极性,也增强了政府有关工作人员接受人大监督的自觉性。监督与服务、促进和支持高度融合,彰显了人大监督的刚性品质。☒

# 安康市人大：关注计划生育特殊困难家庭

文 / 赵明波

陕西省安康市汉阴县平梁镇新河村的谢某，老伴去世，独女远嫁广东，他一人在家长期关门闭户，独守空房，家里毫无生气；

安康市旬阳县段家河镇薛家湾村的南某已年过六旬，且身有残疾，住在山山顶上，儿子常年在他乡务工。

像这样一些计划生育特殊困难家庭特别是失独家庭的生存生活现状怎么样？被安康市人大常委会纳入了2015年监督工作视野。

2015年3月中下旬，安康市人大常委会视察组和调研组成员登门走访了平利县老县镇和大贵镇、汉滨区县河镇、白河县构扒镇等7个镇的几十户计生家庭，“空巢”现象让人堪忧，劳动力短缺，生活都不同程度存在困难。白河县构扒镇玉门村近五年来529户中有110户新建了住房，而其中计生户只有12户，全村97户计生户中有能力搭乘陕南移民搬迁政策便车的还不够一半。这些情况都写入了市人大常委会的视察报告，提交4月21日召开的市三届人大常委会第二十九次会议，与市政府的专题专项工作报告一并进行了审议。

安康市人大常委会组成人员在分组审议市政府专项工作报告时，客观估价和充分肯定了市政府在国家和省里已有奖励扶助政策基础上，对原有计生家庭实行的“普惠+特惠”“优先+优惠”创新性举措，尤其是对失独家庭建立了特别扶助、医疗救助、困难家庭救助、扶贫搬迁救助四项政策，以及开展的健康检查咨询、养育绿色通道、终老无偿、关怀关爱、挂联回访服务等五项服务，认为这一系列好做法及长效机制机制彰显了以人为本的情怀。

安康市人大常委会在审议意见中也指出：当前农村部分计划生育家庭存在老

龄化、体弱多病、劳动力短缺、“空巢”现象等诸多现实问题，面临经济困难和精神空虚的双重压力，特扶对象处境艰难；政府有关职能部门对出现的新情况认识不足，工作准备不充分；扶助对象享受相关扶助政策还不够便利等。同时提出意见、要求：应立足当前，着眼长远，注重对做好新时期计生工作的研究；加强统筹协调，建立惠民政策与计生扶助制度相衔接的工作机制，简化办事程序，提高计生工作管理服务水平；通过产业规划、项目引导、技能培训等途径，着力打造计生扶助工作的升级版，帮助计生家庭增加经济收入和提高生活质量。

安康市政府非常重视市人大常委会的审议意见，认为“审议意见把脉准确，切中要害……”主动接受市人大常委会及其相关工作机构的跟踪监督，先后3次召开市政府常务会议、专项问题办公会议研究相关事项，还邀请市人大代表列席提出建议，继下发《安康市农村贫困计生家庭精准扶贫帮扶工作实施意见》《安康市失独家庭扶助关怀工作实施意见》之后，又新出台了《安康市计划生育特殊家庭特别救助资金发放管理暂行办法》，决定市、县（区）财政每年预算160余万元，对失独家庭、独生子女伤残家庭和手术并发症家庭，按照每户每年1000元的标准，给予办理健康体检、意外伤害保险、家政服务、生病住院陪护等保障性特别救助；对因重大自然灾害、重大事故或重大疾病等原因造成特别困难不能维持基本生活的独生子女和双女户家庭，分别给予5000元、3000元的一次性特别救助，进一步健全完善了计生特殊家庭扶助关怀工作制度。

为了让市政府有相对充足的时间把工作抓得更实在更有效，安康市人大常委会

会把事隔两个月听取审议意见落实情况报告的惯例性安排往后顺延了6个月。在此期间，市政府不仅不折不扣地落实了各项奖扶制度，而且改革创新地推进建立计生特殊家庭“五个一”关爱模式。于6月16日召开了全市计生特殊困难家庭扶助关怀工作推进会，推广汉滨区为计生特殊困难家庭建立一户一档信息需求资料、开展一周一次访谈、落实一月一次的家政服务、购买一人一份商业保险、实施一年一次健康检查制度的“五个一”工作模式。安康市还对因病住院治疗的贫困计生家庭和计生特殊家庭成员，在城镇医保或农村合作医疗住院报销的基础上，将住院报销比例提高5个百分点，并纳入大病救助，2015年共落实救助资金49万元。把农村失去生活能力及年龄在60周岁以上的特殊家庭成员，纳入农村“五保户”供养范围，按个人意愿优先免费安置在农村集中养老机构。2015年，安康市纳入“五保”供养的369户失独家庭中有132户实行了集中供养，有54户计生特殊家庭纳入避灾扶贫搬迁范围，落实了建房补助，为44户无房计生特殊家庭免费安置了避灾扶贫搬迁“交钥匙工程”住房，为7户住房难的特殊困难家庭解决了“安居工程”住房问题。

2015年12月17日，在安康市三届人大常委会第三十四次会议上，市政府副市长孙矿玲报告了审议意见的落实情况，并接受了市人大常委会组成人员的“回头看”审议和满意度电子表决，表决结果为满意。“市人大常委会将持续关注计划生育特殊家庭，特别是要加大对失独家庭等弱势群体扶助工作的监督和支持力度，确保这方面的惠民政策落地生根。”安康市人大常委会主任郭青说。☑

# 红河州人大：督办代表建议实行量化考核

文 / 李煜

云南省红河州人大常委会实行代表建议督办“百分制量化考核”目标管理,取得代表建议督办工作新成效。

红河州人大常委会把实行代表建议督办“百分制量化考核”目标管理作为一项常规性工作,坚持按照“对口督办联系单位和机关内部适度调剂”相结合的原则,把代表建议全部分解到各工委室进行督办,实现代表建议督办全覆盖,将代表建议督办与各工委室的职能工作相结合,从而整合督办力量。出台《红河州人大常委会人大代表建议、批评和意见办理工作分解责任书的通知》,由常委会主任与各工委室主任签订《红河州人大常委会人大代表建议、批评和意见督办目标管理责任书》,对代表建议督办进行专项目标考核。

在“百分制量化考核”目标管理责任书中,明确了“四项审查反馈制度”。一是实行办理工作方案审查反馈制。常委会各工委室年初除制订代表建议督办方案外,还督促承办单位及时制订代表建议办理工作方案,并报送常委会督办的相关工委室审查。相关工委室提出意见、建议后,在5个工作日内反馈给承办单位修改完善,承办单位再形成文件,报送常委会。二是实行答复文件和办理结果分类情况审查反馈制。承办单位在答复代表前,严格按照“协商办理在前,行文答复在后”的原则,充分听取代表的意见,于规定办结时间前1个月内,拟定初步答复意见和办理类别,征求代表的意见,修改完善后,报送常委会督办相关工委室审查。相关工委室提出意见、建议后,在5个工作日内反馈给承办单位修改完善,承办单位才能形成正式答复文件,将办理答复文件与《代

表建议、批评和意见办理情况反馈意见表》一同送代表,并报送常委会。三是实行续办续复工作审查反馈制。对承办单位制定的办理结果为B类、C类代表建议续办续复工作方案、答复文件、办理结果分类等情况,报送常委会督办相关工委室审查。相关工委室提出意见、建议后,在5个工作日内反馈给承办单位。四是实行征询代表意见督查制。常委会要求承办单位办前与代表见面了解意图,找准解决问题的突破口;办中在准确理解意图的基础上,邀请代表参加调研,与代表直接见面协商,做好办理工作;办后回访代表征求意见,直至办理结果让代表满意。为使征询代表意见工作收到良好的效果,常委会各工委室对“三访三见面”的落实情况,通过寄送征求意见函、电话沟通等方式进行督查。以上四项制度的每一个环节,都通过审查办理代表建议工作方案记录表、答复文件记录表、办理结果分类情况记录表、续办续复工作记录表以及办理过程征询意见表、办理结果征询意见表等一系列表格,让代表及常委会督办工委室、承办单位领导和业务人员进行签字反馈,保证了各项制度落到实处。

为使代表建议督办工作取得实效,采取专题审议、满意度测评、集中督办、续办续复等措施,促进代表建议办理工作。一是实行代表建议办理常委会会议审议制。每年在常委会会议上进行专题审议,政府及部分承办单位对办理情况进行报告,其他承办单位书面报告代表建议办理情况,常委会选联工委对代表建议集中督办情况进行报告。常委会对代表建议办理工作强化点评问责。对办理建议认真负

责、成效明显的承办单位,给予充分的肯定。二是实行代表建议办理审议意见整改制。常委会会后形成审议意见,指出存在的问题,提出改进的意见交政府办理。在规定时限即半年后的常委会会议上重新报告整改的情况。三是实行代表建议办理满意度测评通报制。在常委会会议上,常委会组成人员对代表建议承办单位,按照满意、基本满意、不满意等次,客观公正地进行了无记名测评,测评结果除在常委会会议上进行现场通报外,还以文件的形式将测评票数报州委,通报政府、纪委、组织部及承办单位。四是实行代表建议两轮集中督办制。在建议办理期间,除参加承办单位组织的调研活动外,在每年的8月底前,由常委会领导带队,对口工委室及部分代表参加,按照“百分制量化考核”目标管理责任书分解的督办单位,进行第一轮集中督办,采取实地调研、召开专题汇报会、督办领导点评、承办单位表态等形式,了解代表建议办理的进展情况。对办理难度大的建议多次进行督办。在此基础上,每年9月,常委会下发文件,进行第二轮集中督办。由常委会领导带队,常委会组成人员和部分代表参加,分组集中督查政府及部分承办单位建议较多的单位办理情况。五是实行代表建议续办续复制。常委会强化跟踪问效,做好续办续复工作。督促政府及承办单位对本届人大一次会议以来甚至前几年办理结果为B类、C类的代表建议进行梳理,制定续办续复工作计划,条件成熟的重新办理后,抓好解决落实工作,再次答复代表,最终让代表满意。★

# 庐江县人大：代表述职评议“无彩排、直冒汗”

文 / 王琤 陈立

“你作为我们镇选出的县人大代表，是怎么争取县里对我们镇发展的重视和支持的？”

“我们镇和市区的大圩镇，虽然都是葡萄产地，但是我们的知名度没有他们的高，你对此有没有好法子？”

“你觉得乡镇企业在市场经济中的合法权益应该如何保障？”

日前，在合肥市庐江县同大镇政府狭小的礼堂内，来自该镇四个选区的一百多名选民代表坐得满满的，他们将对自己选举产生的县人大代表的履职情况进行评议。

在近两个小时的时间里，首先是代表们一一向选民报告当选以来的履职情况和今后的工作想法；接下来是选民提问环节，现场顿时活跃起来，选民们纷纷起身向代表发问，所提问题都是群众关心关注的事情；随后，选民对代表联系选民、反映民意提建议、为民办事等情况进行满意度测评。

## 没有“彩排”，代表述职直冒汗

为了能在述职评议中取得满意的“成绩”，代表们积极“备考”，自觉进村入户走访选民，深入调研，广泛征求群众的意见和建议。即便如此，在述职评议现场，面对选民的提问，代表们还是感受到了压力。“今天我的衣服都湿了，主要是感受到了巨大的压力，紧张得很，担心得不到选民的认可……”一位参加述职评议的代表深有感触地谈道。为了增强述职评议的效果，该县以村为单位，由群众推选身边那些看问题比较客观、为人正派、参加社会活动比较积极、有一定反映意见和分析问题能力的人作为选民代表参加评议。选民代表与参加述职的人大代表会前“背靠

背”，不搞“问”“答”沟通，不搞背台词、对口型。评议实行“闭卷”考试，如实反映代表履职的真绩实效。

## 对照标准， 选民心里有杆秤

参加代表述职评议的选民代表王本荣说：“当初我们投票时，想法只有一个，就是想让代

表实实在在地为我们做点事。这次来参加评议，就是想听听他们有没有为老百姓干事！”

如何保证述职评议的客观公正，该县人大常委会着实动了一番脑筋。

一是述职有报告。每位参加述职的代表都要紧扣代表履职主题撰写书面报告，做到有理有据、有观点有事实、全面反映任期内履职的情况，并对今后的履职工作作出规划。

二是中间有提问。选民代表联系生产生活实际提出的问题，都是群众平常关心关注的事情，代表回答得怎么样，选民一听便知代表有没有对百姓的事情动脑筋、花心思。

三是现场有测评。选民根据代表述职和回答情况，从联系选民、提出意见和建议、为民办事等方面进行满意度测评，当场评分当众公布。

四是跟踪有结果。测评结果和意见建议及时反馈给代表，并对意见和建议跟踪督办。代表对选民提出的意见和建议要有答复，有整改措施，有结果反馈。

通过以上举措，将述职评议工作向后延伸，形成闭环运作系统，最大限度地



庐江县同大镇县人大代表向选民述职评议会议现场

减少述职评议工作的死角和盲区。选民对照标准，对代表的履职情况进行综合全面的评判。

## 订立规矩，代表选民常见面

“我们想通过这种形式，进一步提高代表依法履行职责和接受选民监督的自觉性，进一步激发代表的责任感，更好地发挥代表服务群众的作用。”庐江县人大常委会副主任张玉生介绍道。该县人大常委会于2014年2月启动了代表向选民述职的工作，要求每位代表在任期内应向所在选区选民述职一次。县里还要求县级领导干部和县直部门负责人中的人大代表带头向选民述职。

代表述职工作从2015年7月全面展开以来，354名县人大代表做到了人人要述职、个个受监督，充分体现了平等性和广泛性。考虑到述职人数较多，常委会指导各镇人大结合实际合理安排，分期分批进行。截至2015年12月，354名县人大代表全部完成向选民代表述职工作和接受评议，完成率100%，收到意见和建议100余条。★

# 古代官员如何过节

文 / 刘绪义



清代宅院的春联和门神。图/CFP

节庆，是文化人类学研究的一个重要范畴，在这些学者眼里，节庆是构建社会秩序的模式，是社会的镜子。历史上，节庆还被赋予了仪式般崇拜的力量，是社会公约的传统象征。自古以来，中国人就特别重视过节，而且不同的人群对过节的重视又各不相同，民间有句俗话，小孩盼过年，大人盼插田，就是如此。那么古代的官员是如何过节的呢？

## 守土有责，过节并不轻松

我们如今在电视里经常看到过节时，中央及各级领导总是一幅很忙碌的身影。其实在古代也一样，中央包括首都高级官员，初一不得休假请假。先守岁，再打个小盹儿，凌晨就得穿戴整齐，顶风冒雪，披星戴月，往皇宫赶，开“正旦大朝会”：百官给皇帝拜年（朝贺）。

朝会时间往往很长，还有外事活动，接待四方属国使臣。高级官员散会后还得陪皇帝开会和耍乐子，陪吃。总之比平常更累，以至于唐德宗受不了，改成单号上朝，双号休假。

地方长官在春节期间严禁离开衙门回老家。这个规矩断绝了地方官回家过年的可能性，如果想跟家人团聚，地点只能在单位。唐朝著名田园诗人韦应物写过一首《元日寄诸弟兼呈崔都水》，大意是说：我自从做了市长之后，每年春节都没回去过。我在衙门里感到很冷清很无聊，不知什么时候才能与家人见面。

地方一般官员，才有特殊福利，每年腊月二十“封印”，停止办公，回家过年省亲，与家人联欢，只要在第二年正月二十那天赶回衙门“开印”办公就行。《南部新书》记载，唐代御史台很会欺负新来的同事，凡新入职的官员，新年过节的值班任务往往就交给他们了。

宋时百万人口的杭州城配置有五六十名专职的消防官兵，每二三百步设一个巡察火警的哨岗，政府在元宵夜

会加强巡警，“命都辖房使臣等，分任地方，以緝奸盜”。凡热闹人多之处，皆点巨烛、松柴照路，亮如白昼，还有大量兵卒巡逻站岗。

明清时期规定全年三个主要的节庆，即春节、冬至和皇帝诞辰。民国初年，不论是除夕还是大年初一，政府各个机构都要正常上班。除夕时，若是发现有公务员不在岗，他可能就要下岗了。

过节往往是朝廷察民风的极好时期，中央往往会派出巡视组，如元康四年春正月，汉宣帝派遣十二人循行天下，“览观风俗，察吏治得失”。

## 清廉过节，杜绝谒之路

中国是个人情社会，民间百姓每到过节都喜欢给亲朋好友送礼，联络感情，但古时也有法律规定，官员逢年过节的人情往来是不允许的。

《魏书·刑法志》记载：“枉法十匹，义赃二百匹，大辟。”什么叫“义赃”？南宋学者胡三省解释：“义赃，谓人私情相馈遗，虽非乞取，亦计所受论赃。”“义赃”，与直接贪污受

贿所得的“正赃”相对应。有了这规定后，“食禄者跼蹐，賂谒之路殆绝。”官员们不得不赶紧收手，行贿送礼之路几乎断绝。

《唐律》规定：官员受贿“五十匹流二千里”，行贿“罪止杖一百”。这里自然包括了过节收送礼物。宋朝对收受属地官员礼金的处罚，效法唐律，但对收取“生辰纲”这样的“生日礼”，似乎并没禁止，更未入罪。但理宗时真德秀说，乾道、淳熙年间，“有位于朝者，以馈赂及门为耻；受任于外者，以苞苴入教为耻。”

金世宗时有法律规定生日接受馈献，应当免官。但实际处分因人而异，官阶高的没事，低的就受惩。这种情况引起了世宗的忿然：“朝廷行事，苟不自正，何以正天下。尚书省、枢密院生日节辰馈献不少，此而不问，小官馈献即加按劾，岂正天下之道？自今宰执枢密馈献亦宜罢去。”

元朝将最容易被视为“人之常情”的生日、节日收礼行为入罪，不再局限于平常职场上的收礼。据《元典章·台纲卷·体察》记载，至元二十一年（1284年）《禁治察司等例》规定：“不得因生日节辰、送路洗尘，受诸人礼物，违者以赃论。”古今常见的生日礼、节日礼、接风洗尘礼，一概禁收。

康熙时期为整顿春节期间铺张浪费和腐败现象，明禁送礼之风，要求大小官员的各家府第前都要张贴一张公约：“同朝僚友，夙夜在公，焉有余闲，应酬往返？自今康熙五十八年己亥岁元旦为始，不贺岁，不祝寿，不拜客，有蒙赐顾者，概不接帖，不登门簿，亦不答拜。至于四方亲友，或谒进，或游学，或觅馆来京枉顾者，亦概不接帖，不登门簿，不敢答拜，统希原谅。”

历史表明，节庆风俗清廉的时候，政治就清明；相反，政治越腐败，节庆賂谒之路就大开。《后汉书·梁冀传》记载了权贵的看门人都累千金：“游观第内……鸣钟吹管……或连续日夜……客到门不得通，皆请谢门者，门者累千金”，想来令人惊讶。

### 与民同乐，但必须干正事

过节，对古代很多官员来说，并不清闲，除了要参加国家规定的各种仪式聚会，还要讲求与民同乐。据《后汉书》和《太平御览》等史料记载，汉朝官员在节庆中，要么去充电站进修，如宋均“每休沐日，辄受业博士”；要么下地从事劳动，如尚子平“为县功曹，休归，自入山担薪，卖以饮食”；要么社会实践，如蔡伦“每至休沐，辄闭门绝宾，暴体田野”。

官员当然可以适当地放松休息，但不能肆无忌惮地进行娱乐，过节中官员赌博、逛街等娱乐行为都可能在节后被言官参上一本。

到了唐宋以后，官场风气虽然有所变化，但仍然以“豪富郎日出游戏”为鄙事。《宋史》记载，王安石为相时，就爱



清代元宵灯市图。图/CFP

干涉官员们在新年假日里的娱乐，“时汴京吏吏好因元正沐游戏市里，为百姓所患。介甫（王安石的字）出逢之，必下车公谒，以愧其心，自是莫敢出者。”王安石在大过年的时候一旦碰到这种事，会干预到让当事官员感到内心有愧。

宋代开封府刑狱机构会在元宵节期间利用灯饰、图像演绎狱户故事或陈列狱具等表演审犯人以普法；临安府每至傍晚还要差人到各家各户询问，点灯的油烛是否够用，若不够，官府“各给钱酒油烛，多寡有差”，到了放灯最后一夜，临安府尹要出来拜会市民。

官员过节不干正经事，那就有违官员“为民父母”这一道德形象。《能改斋漫录》记载，宋代章郇公（章得象）爱好赌博，“作正字（秘书省）日，元正休与丁晋公博……约明年复博”，没想到节刚过完，就被监察御史狠狠地参了一本，说他“为帝侍，元正应祈福于帝，独迷博，非诤臣也”。这个章先生被上纲上线扣了一大帽子，还无法辩解，因为赌博总是有失臣子体统。因此，古代有些官员不仅过节时访贫问苦，而且还扶犁亲耕，更重要的是，其行事比现代人低调得多。

清康熙年间，高以永调任内乡县，正值战乱刚过，庄稼荒芜、经济萧条。高以永深入基层调研，每个春节前后，他都充分利用“封印”之机下乡微服私访，问百姓之苦、解百姓之忧。清代各级地方官员在春节前后都纷纷开展“访贫问苦”“扶犁亲耕”“鞭打春牛”等活动，还规定，满族官员一律不准登台唱戏，改装潜入戏园看戏者，要革职或流放。

节庆假日多了，容易使官员涣散，影响工作效率。包拯给宋仁宗上表，称“每节假七日，废事颇多，请令后只给假五日”。戏文里的包大人确实就是日断阳、夜断阴，忙得四脚打转，就是节庆中也总想着不让他那虎头铡闲着。✘

（本文作者为中国社会科学院哲学所博士后、知名学者）

# 越南国会基本结构及运转特点

文 / 聂慧慧

在越南,国会是最髙国家权力机关和人民最高代表机构。其基本任务是制定宪法和法律、决定国家基本政策、行使最高监督权。

每届国会任期为五年,从国会召开第一次会议始到下一届国会召开第一次会议为止。特殊情况下,经国会常务委员会(下简称常委会)申请,三分之二国会代表赞成,国会可自行缩短或延长任期。除战争情况外,国会任期延长不得超过12个月。每届国会任期结束前60天,要完成下届国会的选举。

国会代表由全国普选产生,代表任期与国会相同。18岁以上的所有越南公民具有选举权,21岁以上的所有公民具有被选举权。国会代表总人数不得超过500人,包括专职代表和非专职代表,前者人数不少于总人数的35%。

## 组织机构

国会下设有常委会、民族委员会、各专门委员会、书记处和办公厅。

常委会是国会日常工作机关,任期与国会相同,从本届国会选举产生常委会开始,到下一届国会第一次会议产生常委会时止。常委会由国会主席、副主席和委员组成,其成员不得同时兼任政府职务。常委会每月举行一次会议。有特殊需求时,可根据国会主席的决定,国家主席、政府总理的建议,或国会三分之一以上的代表提议,临时召开会议。

民族委员会和各专门委员会成员在新一届国会第一次会议时,经国会主席推荐,从国会代表中选举产生。民族委员会和各专门委员会不仅可以在国会开会期间举行会议,也可以在闭会期间举行会议。

国会常设的专门委员会有9个,即法律委员会,司法委员会,经济委员会,金融和财政委员会,国防安全委员会,文化、教育、青少年和儿童委员会,社会问题委员会,科技与环保委员会,外事委员会。必要时,国会可设立研究、审查或调查某一法律草案或某一特定问题的临时委员会。

书记处负责草拟国会会议章程,记录会议内容,协助民族委员会和各专门委员会整理法律和决议草案并承担国会和常委会的外宣工作。书记处由主任和若干名成员构成,成员由国会主席推荐,在全体会议上由国会代表选举产生。

办公厅是国会的服务机构,负责组织国会和常委会各

次会议,管理工作人员,管理财务和提供后勤保障。书记处主任同时兼任办公厅主任,副主任由常委会任命。

## 主要职能

国会的主要职能如下:

1. 制定和修改宪法,制定和修改法律。
2. 根据宪法、法律和国会决议行使最高监察权,审议国家主席、常委会、政府、最高人民法院(下简称高法)、最高人民检察院(下简称高检)、国家选举委员会(下简称选委会)、国家审计署(下简称审计署)和其他国会批准成立机关的工作报告。
3. 决定国家经济、社会发展目标、指标、政策和基本任务。
4. 决定国家财政、货币基本政策;规定、修改或取消各种税收;决定中央和地方间财政收入和支出的分配;决定国债、公债的警戒线;制定国家财政预算和分配中央财政预算,批准国家财政预算总决算。
5. 决定国家民族政策、宗教政策。
6. 规定国会、国家主席、政府、高法、高检、选委会、审计署、地方政府和其他国会批准成立机关的组织和工作原则。
7. 选举、任免国家主席、副主席,国会主席、副主席,常委会委员和各委员会主任,民族委员会主席,政府总理,高法院长和法官,高检检察长,选委会主任,审计署主任和其他国会批准成立机关的负责人;批准政府副总理、各部部长和其他政府成员的提名和罢免;批准国家国防安全委员会和选委会成员。
8. 对国会选举或批准的现职人员信任投票。
9. 决定成立或取消政府各部和部级机关,决定各省、中央直辖市和行政、经济特区的成立、取消、合并、拆分和调整,成立、取消宪法和法律规定的其他机关。
10. 废止国家主席、常委会、政府、政府总理、高法、高检的与宪法、法律和国会决议相抵触的文件。
11. 决定大赦。
12. 决定人民武装力量的军衔、外交职衔和国家其他职衔,决定国家勋章、奖章和其他荣誉称号。
13. 决定战争和和平问题,规定紧急状态和保护国家国防安全所采取的特别措施。
14. 决定对外基本政策;批准加入或废除与战争、和平

和国家主权相关的国际条约,越南在各国际组织和重要区域的成员资格,涉及人权和公民基本权利、义务的国际条约,与法律和国会决议相违背的国际条约。

15. 决定征求民意。

常委会在国会闭会期间负责一些日常工作 and 决策,贯彻执行国会会议提案并监督实施情况。其主要任务有:

1. 组织、召集和主持国会各次会议。
2. 制定国会交予的有关问题的法令,解释宪法、法律和法令。
3. 监督宪法、法律、国会决议、法令和常委会决议的执行情况,监督政府、高法、高检、选委会、审计署和其他国会批准成立机关的工作。

4. 停止执行政府、政府总理、高法、高检的与宪法、法律和国会决议相抵触的文件,并在最近一次国会会议上递交国会决定;废除政府、高法、高检的与法令、常委会决议相抵触的文件。

5. 指导、协调、配合民族委员会和国会各专门委员会的活动,指导并保障国会代表的活动。

6. 提议国会选举、任免和革职国家主席,国会主席、副主席和常委会委员,民族委员会主席,国会各专门委员会主任,选委会主席,审计署署长。

7. 监督并指导人民议会活动;废除省、中央直辖市与宪法、法律和上述国家机关的文件相违背的决议;在省、中央直辖市人民议会严重危害人民利益时,解散该省或直辖市的人民议会。

8. 决定省、直辖市以下行政单位的成立、取消、合并、拆分和调整。

9. 在国会无法召开会议时决定战争状态的宣布,并向最近一次国会会议报告。

10. 决定总动员或局部动员,颁布或取消全国或某一地区进入紧急状态。

11. 落实国会对外工作。

12. 批准越南特使的任命或免职。

13. 根据国会的决定,组织征求民意活动。

民族委员会和各专门委员会负责审查与自己职权相关的法律草案、法律议案、法令草案和其他草案,审查国会或常委会交付的报告,行使对国会法律、决议和常委会法令、决议中涉及自己负责领域的检察权和国家政策中涉及该领域的建议权。

### 运作模式

国会最根本的职能是立法。国会制定、修改宪法和法律,常委会制定法令,国会和常委会可分别通过决议。国会主席、常委会、国会民族委员会及各专门委员会、政府、高法、高检、越南祖国阵线及其成员组织和国会代表有权提议制定法律或法令,并有权提交法律、法令和决议的草案。

通常由上述组织或个人向常委会建议制定某一法律、法令并提交草案,常委会将代表提出的建议和草案纳入立法程序,然后递交国会民族委员会或各专门委员会审查,并由常委会提出意见。国会全体会议对草案进行讨论并表决,草案得到半数以上国会代表的赞成即可通过,但修改宪法需要三分之二以上的代表赞成。随后以国家主席令的形式予以公布。对于国会全体会议通过的法律文件,国会主席不得表示异议。但对于常委会通过的法令及决议等文件,国家主席可以要求其再次进行审查。常委会再次赞成而国家主席依然不同意时,国家主席可在最近的一次国会会议上提交全体会议讨论,并遵循其决定。

国会的监督权主要表现在每年年终的会期中,国会听取常委会、政府总理、高法院长、高检检察长、选委会主任、审计署署长的年度工作报告,在最后会期中听取其任期内全部工作报告,并进行审议和讨论。

### 改革举措

1986年越共六大开始实施革新政策之后,国会进行了一系列改革,其中较为突出的有国会代表实行直接选举、差额选举,实行质询制度和信任投票制度,提高国会代表中少数民族和妇女代表比例。

1992年越南开始在全国范围内进行国会代表直选,1997年国会通过《国会代表选举法》,为选举提供制度保障。2001年再次修改国会选举法,允许民众自荐参加选举。此外,《越南国会选举法》规定,国会实施差额选举,增加选举竞争性。

1992年宪法首次赋予国会代表质询权,并于2002年开始将质询通过电视现场直播。国会代表有权在国会或常委会会议上向国家主席、国会主席、政府总理、各部部长和政府其他成员、高法院长、高检检察长、审计署署长提出质询,被质询者必须如实回答,必要时作出书面答复。如国会代表不同意答复内容,有权在国会或常委会会议上再次提出质询,或向被质询人寄送质询公文。

《国会监督法》规定,由常委会、民族委员会、国会各委员会或20%的国会代表提议,经国会批准可对国会选举或任命的人员进行信任投票。若连续两次信任投票不过半者,国会将审议解除其职务或要求其主动辞职。

2015年修订的《国会代表选举法》规定,在代表候选名单中至少要有18%的少数民族代表和35%的妇女代表,进一步增加了少数民族和妇女代表占比。

这些改革完善了国会立法、监督和反映民意等职能,扩大民众政治参与度,促进了国会地位的上升,推动国会成为名副其实的国家最高权力机关。✘

(本文作者为中国现代国际关系研究院南亚东南亚及大洋洲研究所研究人员)

# 五年砥砺 五年辉煌

## ——陕西“十二五”发展迈上新台阶

“十二五”以来，陕西省委、省政府带领全省人民，牢牢抓住新一轮西部大开发和“一带一路”建设的机遇，紧扣主题主线，坚持稳中求进，全力推动国民经济和社会发展迈上了新台阶。

——我们扭住第一要务不松劲，综合实力迈上新台阶。生产总值年均增长11%，人均生产总值超过8000美元；全社会固定资产投资累计完成7.8万亿，是“十一五”的2.97倍，全面建成小康社会指数达到87.38%，居西部前列。

——我们加快提质增效促升级，产业结构得到新优化。粮食生产实现十二连丰，苹果、猕猴桃产量稳居全国第一；能源化工高端化步伐加快，非能源工业增速连续4年高于能源工业，战略性新兴产业占比超过10%。大运飞机、世界领先的自由锻造油压机、3D打印等领域实现新突破，延长石油、陕煤化集团进入世界500强。

——我们着力夯实基础补短板，基础设施成为新优势。高速公路通车里程突破5000公里，铁路营业里程达到4900公里，西安咸阳国际机场旅客吞吐量达到3300万人次。西安地铁1、2号线建成投运。渭河综合治理、引汉济渭等重大工程加快推进。750千伏电力骨干网架全面建成，信息化指数居西部第一。

——我们全力促进协调发展，城乡区域呈现新格局。关中引领支撑作用继续增强，陕北能源化工基地加快建设，陕南连续五年增速超过全省平均水平。新型城镇化加快推进，西咸新区获批为国家新区。五年累计转移转化农业人口600万人，城镇化率达到53.6%左右。

——我们不断增进人民福祉，社会民生呈现新亮点。坚持财政支出和新增财力的“两个80%”用于民生，率先实现社会保障体系城乡全覆盖，率先实现学前一年免费教育，医改经验被誉为中国的“陕西样本”，避灾扶贫移民搬迁使130多万群众搬进新居，218万户城镇中低收入家庭住房困难得到解决，400多万人口实现脱贫，城乡居民收入年均分别增长11.5%和14.4%。

——我们扎实推进绿色发展，生态文明建设取得新成效。淘汰落后产能1370万吨，单位GDP能耗下降16.4%，主要污染排放下降10%以上，治污降霾成效显著，山水田林湖系统治理深入推进，退耕还林成果得以巩固，“三屏三带”林业生态安全屏障基本形成，秦岭生态安全屏障得到巩固，森林覆盖率达到43%，较“十一五”末提高1.6个百分点，绿色版图向北推进400多公里。

——我们全面深化改革开放，外向型经济开启新征程。简政放权、公车改革、商事制度、镇村综合改革等走在全国前列，省级行政审批事项精简56%，神木、府谷省直管县试点进展顺利，西安获批国家全面创新改革试验区，西安高新区被列为国家自主创新示范区。丝绸之路经济带新起点建设全面推进，长安号国际货运班列常态化运行，西咸空港保税物流中心成功获批，三星电子存储芯片项目建成投产，经济外向度提高3个百分点。

五年的成就来之不易、催人奋进。我们相信，再经过五年的努力，陕西将于全国一道同步够格步入全面小康社会，迎来富裕陕西、和谐陕西、美丽陕西建设新局面。



渭河治理宝鸡城区段水面景观



西咸新区空港国家保税物流中心



在西部地区规模、技术领先的飞机“医院”刚刚完成体检的空客飞机



世界水平的三星闪存芯片项目建成投产



西咸新区秦汉新城夜景



唯实  
Weishi

创新  
Chuangxin

开放  
Kaifang



服务国家国防安全

服务国家经济发展



中国兵器内蒙古第一机械集团有限公司是国家“一五”期间 156 个重点建设项目之一，隶属于中国兵器工业集团，也是内蒙古自治区最大的装备制造企业之一。

公司占地面积 110 平方公里，资产总额 130 多亿元，现有职工 15000 多人。公司拥有国家水平的企业技术中心和院士工作站，形成军民品整机和核心零部件的设计开发、工艺研究和计量检测、试验能力和以车辆传动、悬挂、动辅、大型精密结构件和整机装配等为核心的一整套综合机械制造能力。

经过近 60 年的发展，公司形成以军品、铁路车辆、车辆零部件、石油机械、工程机械等为核心的产品产业格局。成为覆盖包头、北京、天津、太原、侯马、秦皇岛、深圳等全国重点区域的跨地区、股权多元、以军为本、以车为主、军民协调发展的现代化军民结合型车辆制造集团。



中国兵器工业集团 内蒙古第一机械集团有限公司  
NORINCO GROUP INNER MONGOLIA FIRST MACHINERY GROUP CO., LTD.

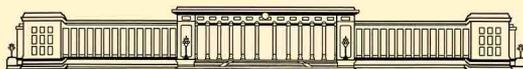
# 专注人大制度 讲好人大故事



《中国人大》杂志官方微信公众号

“西交民巷23号”

扫描关注 记得分享



地址：北京市西城区西交民巷23号 邮编：100805