

# 中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊  
2017年8月5日出版  
第15期 总第435期

全国人大常委会机关刊物



热点聚焦

## 推进预算联网监督



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



①	
②	③
④	

- ① 8月1日, 庆祝中国人民解放军建军90周年大会在北京人民大会堂隆重举行。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平和李克强、张德江、俞正声、刘云山、王岐山、张高丽等出席大会。摄影/新华社记者 高洁
- ② 7月31日, 中华人民共和国国防部在北京人民大会堂举行盛大招待会, 热烈庆祝中国人民解放军建军90周年。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平和李克强、张德江、俞正声、刘云山、王岐山、张高丽等党和国家领导人出席招待会。摄影/新华社记者 鞠鹏
- ③ 7月28日, 庆祝中国人民解放军建军90周年文艺晚会《在党的旗帜下》在北京人民大会堂举行。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平和李克强、张德江、俞正声、刘云山、王岐山、张高丽等党和国家领导人, 与首都3000多名各界群众一起观看演出。摄影/新华社记者 马占成
- ④ 7月21日, 党和国家领导人习近平、李克强、张德江、俞正声、刘云山、王岐山、张高丽等在中国人民革命军事博物馆参观“铭记光辉历史 开创强军伟业——庆祝中国人民解放军建军90周年主题展览”。摄影/新华社记者 马占成



# 用联网监督盯紧百姓的“钱袋子”

盯紧百姓的“钱袋子”，使政府花好纳税人的每一分钱，是人大预算审查监督的一项重要功能。而充分利用信息和网络技术，来加强和改进人大预算审查监督工作，是当前各级人大共同面临的一个重大课题。

正是在这样一个背景下，为了进一步加强和改进人大预算审查监督，实施全面规范、公开透明的预算制度，根据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审查监督的要求和预算法、监督法的规定，按照全国人大常委会关于推进预算联网监督工作的部署要求，前不久，全国人大常委会办公厅印发了《关于推进地方人大预算联网监督工作的指导意见》（以下简称指导意见）。

指导意见就如何推进预算联网监督工作进行了顶层设计：既有总体要求和基本原则，又有具体措施；既有施工图，又有时间表；既注重前瞻性，又具有很强的可操作性。指导意见还特别指出，开展预算联网监督工作，要以党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，以宪法和预算法、监督法等法律为依据，认真贯彻落实党中央的重大方针政策和决策部署，紧紧围绕加强对政府预算审查监督和实施全面规范、公开透明预算制度的要求，实行正确监督、有效监督，总结完善地方人大与政府财政等部门开展预算联网监督的经验做法，创新监督方式，丰富监督内容，提高监督实效，进一步推动依法理财、依法行政，切实把财政资金用好、管好，更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用。这段话实际上是为今后一段时间人大预算联网监督工作定下了总的基调。

适应信息社会发展要求，利用“互联网+”和大数据技术，开展预算联网监督，是贯彻落实党中央关于加强人大预算审查监督重要部署的具体举措，是对人大预算审查监督工作的创新发展，是建立和完善中国特色社会主义预算审查监督制度的有益探索，也是新形势下加强和改进人大预算审查监督、提高监督针对性和实效性的客观需要。近些年来，广东等一些地方的人大按照党中央的要求和预算法的规定，就如何利用信息技术和网络优势开展预算联网监督，进行了积极探索，取得了显著成绩，并积累了一些宝贵的经验。全国人大常委会高度关注地方人大预算联网

监督工作，张德江委员长先后到广东、湖北等地考察调研，并作出指示批示：“广东人大对预算联网监督的经验具有开创性，为全国人大及各地方人大加强和改进预算监督工作提供了宝贵经验。”“广东省人大的经验很宝贵，要进一步完善和丰富，适时向全国介绍推广。”

从广东等地的经验看，开展预算联网监督，对于人大依法履行预算审查监督职责，实行正确监督、有效监督，推进预算公开透明，提高财政预算管理水平，具有重要的促进作用。一是有利于推进人大预算审查监督工作创新，拓宽监督渠道、丰富监督方式，实现人大对预算的多层次、多环节、全过程的监督。二是有利于拓展人大预算审查监督的广度和深度，围绕党的路线方针政策和党中央决策部署，围绕预算法规定的监督重点和人大代表、社会公众关心的热点难点问题，加大监督力度，增强监督的针对性有效性。三是有利于推进预算的公开透明，强化预算的约束性，增强预算编制的合理性和预算执行的规范性，提高财政资金使用绩效，推动建立健全全面规范、公开透明的预算制度。四是有利于推进依法理财、依法行政，增进人大代表和人民群众对财政预算工作的满意度，对于预防腐败、加强党风廉政建设，推进全面从严治党具有重要意义。以上这些经验，不仅为制定指导意见提供了素材，也为在全国推广预算联网监督工作提供了范例。

在人大系统流行这样一种说法：科技进步一小步，民主进步一大步。的确，以往的经验表明，现代科技手段的有效应用，必然会给人大工作带来积极的变化。由此可以预期，扎实推进预算联网监督工作，实现预算审查监督信息化和网络化，对于推动提高预算编制的科学性和民主性，增强预算执行的严肃性和规范性，提高财政预算管理水平，实施全面规范、公开透明的预算制度；对于提升人大预算审查监督内容的详实性和时效性，增强预算审查监督的针对性和有效性，更好依法履行预算审查监督职责，增进人大代表和人民群众对财政预算工作的满意度；对于更好发挥人民代表大会制度优势，推进国家治理体系和治理能力现代化，将产生重大的影响。

汪叔民



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

2017 年第 15 期  
8 月 5 日出版  
总第 435 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 王博勋  
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

广告发布登记证 京西工商广登字 20170073 号

## |特 稿|

- 06 推进预算联网监督 提高人大监督的针对性和有效性  
——在推进地方人大预算联网监督工作座谈会上的讲话/ 张 平

## |总编絮语|

- 01 用联网监督盯紧百姓的“钱袋子”/ 汪铁民

## |特别报道|

- 10 “两学一做”学习教育为人大工作注入新动力  
——全国人大机关深入推进“两学一做”学习教育综述/ 张维炜

## |热点聚焦|

- 16 齐心协力,积极推进地方人大预算联网监督工作/ 李盛霖  
18 认真贯彻落实“指导意见”,扎实做好推进预算联网监督工作/ 刘 昆  
20 统一思想,主动配合,实现人大预算监督与加强财政管理互促互进/ 刘 伟  
22 人大预算联网监督的广东实践与探索/ 郑亚吉  
24 为全国预算联网监督探路 努力打造“广东样本”/ 戴运龙  
25 精心谋划,合力推进,全面实现各级人大预算联网监督/ 胡世英  
26 依法推进预算联网工作,加强经济监督和预算审查监督/ 冯志江  
27 深入推进预算联网监督,努力打造阳光财政/ 沈 奎  
27 立足财政改革趋势,主动适应预算联网监督新机制/ 陈雄桥  
28 不断完善联网监督机制,为民警管好钱袋子/ 麦洁华  
28 探索预算监督新路,保障依法民主理财/ 冯煜荣

## |关 注|

- 29 持续推进中国经济稳中向好/ 李盛霖  
32 要用经济发展新常态的大逻辑来研判经济形势/ 李学勇  
33 高度重视解决金融“虚火过旺”问题/ 黄奇帆  
34 在实践中不断深化对中国经济发展新常态的认识/ 杨 雄  
35 保持战略定力,积极化解经济发展隐忧/ 吴晓灵  
36 对当前密集出台的调控政策要有应对预案/ 彭 森  
37 六大举措将地方债关进制度“笼子”/ 辜胜阻  
38 经济发展趋好面前需要关注的问题/ 高 强

## |言 论|

- 39 建立健全健康教育体系,让每个人成为自己健康的第一责任人/ 姒健敏  
42 京津冀协同发展关键是消除社会保障服务的政策壁垒/ 郑功成  
44 吃透法理才能够创新案例/ 孙宪忠





8月1日,庆祝中国人民解放军建军90周年大会在北京人民大会堂隆重举行。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平和李克强、张德江、俞正声、刘云山、王岐山、张高丽等出席大会。摄影/新华社记者 鞠鹏

## |代表建言|

- 46 合理解决公立医院用电收费标准 / 胡春霞
- 46 加强农村住宅建设管理和危房检测 / 史贵禄
- 47 提高我国大豆品种原始创新能力 增强大豆产业综合竞争力 / 李延芝
- 47 农药化肥过度使用令人忧 出实招延长土壤寿命改善土壤质量 / 那 辉

## |地 方|

陕 西 48 岚皋人大:官员见代表、代表见选民 / 马天丽 杨富琨

## |泛 读|

- 往 事 50 为啥十世班禅17岁能当第一届全国人大代表? / 阙 珂
- 看 世 界 53 瑞典环境法典化的特点及启示 / 竺 效 田时雨

## |资 讯|

04 要闻



请扫码关注“西交民巷23号”



## 张德江会见巴勒斯坦国总统阿巴斯

新华社北京7月20日电（记者 王慧慧）全国人大常委会委员长张德江7月20日在人民大会堂会见了巴勒斯坦国总统阿巴斯。

张德江说，当前，中巴政治互信更加巩固，两国人民的心贴得越来越近。总统先生此访，习近平主席与你进行了重要会谈，就加强双方合作达成了广泛共识，为两国关系发展指明了方向。中国始终坚定支持巴勒斯坦人民争取民族合法权利的正义事业，高度赞赏巴方在涉及中国核心和重大利益问题上给予的坚定支持。中方愿同巴方共同努力，切实落实两国元首达成的重要共识，进一步丰富中巴友好合作关系内涵，不断推进双边关系持续深入发展。中国全国人大愿继续加强同巴方的友好交往，不断增进两国人民相互了解和友谊。

阿巴斯说，感谢中方的宝贵支持，巴方愿加强同中方友好交往与合作。

王晨参加会见。

## 全国人大机关党组认真学习习近平总书记“7·26”重要讲话 切实把思想和行动统一到讲话精神上来

本刊讯 习近平总书记在省部级主要领导干部专题研讨班上发表的重要讲话，在全国人大机关引起强烈反响，机关各级党组织和全体党员干部深感振奋、倍受鼓舞。7月28日上午，全国人大常委会副委员长兼秘书长、机关党组书记王晨同志主持召开机关党组会议，专题学习习近平总书记重要讲话精神，深刻领会中国特色社会主义是改革开放以来党的全部理论和实践的主题，牢牢把握我国发展的阶段性特征，紧紧围绕全国人大机关在统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局中的重要职责，深化认识凝聚共识，研究贯彻落实措施，以新的精神状态和奋斗姿态推进各项工作，为决胜全面建成小康社会，夺取中国特色社会主义伟大胜利，为实现中华民族伟大复兴的中国梦贡献力量。

会议认为，时代是思想之母，实践是理论之源。习近平总书记的重要讲话系统总结党的十八大以来党和国家事业发展的巨大成就和实践经验，深刻阐述新的历史条件下坚持和发展中国特色社会主义的一系列重大理论和实践问题，深刻阐明未来一个时期党和国家事业发展的重大方针，提出了一系列新的思想、重要观点、重大判断、重大举措，是坚持和发展中国特色社会主义的政治宣言和行动纲领，为党的十九大胜利召开奠定了重要的政治、思想和理论基础，为我们进行伟大斗争、建设伟大工程、推进伟大事业、实现伟大梦想提供了科学指南。

会议认为，即将召开的党的十九大，是在全面建成小康社会决胜阶段、中国特色社会主义发展关键时期召开的一次十分重要的大会，能否提出具有全局性、战略性、前瞻性的行动



7月20日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见巴勒斯坦国总统阿巴斯。摄影/新华社记者 李涛

纲领，事关党和国家事业继往开来，事关中国特色社会主义前途命运，事关最广大人民根本利益。明确宣示举什么旗、走什么路、以什么样的精神状态、担负什么样的历史使命、实现什么样的奋斗目标，对于进一步统一全党思想、凝聚全国各族人民力量夺取中国特色社会主义新胜利，具有重大现实意义和深远历史意义。

会议认为，党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央科学把握当今世界和当代中国的发展大势，顺应实践要求和人民愿望，推出一系列重大战略举措，出台一系列重大方针政策，推进一系列重大工作，解决了许多长期想解决而没有解决的难题，办成了许多过去想办而没有办成的大事，开辟了治国理政新境界，开创了中国特色社会主义事业新局面。党和国家各项事业之所以能取得新的巨大成就，最根本的原因，就在于以习近平同志为核心的党中央的坚强领导，就在于习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略的科学指引。站在新的历史起点上，我们既要看到成绩和机遇，又要看到短板和不足、困难和挑战，既要坚定信心、鼓足干劲，又要居安思危、知危图安，坚定不移把中国特色社会主义事业继续推向前进。

会议认为，把中国特色社会主义事业推向前进，就要辨明历史方位、顺应发展大势，牢牢把握我国发展的阶段性特征，牢牢把握社会主义初级阶段这个最大国情，牢牢把握人民群众对美好生活的向往，按照时代新要求、人民新期待提出新的思路、新的战略、新的举措；就要保持和发扬马克思主义政党与时俱进的理论品格，勇于推进实践基础上的理论创新，在理论上不断拓展新视野、作出新概括，不断把马克思主义中国化推向前进；就要毫不动摇坚持和完善党的领导，推进党的建设新的伟大工程，推动全面从严治党向纵深发展，把党建设得更加坚强有力，确保党始终同人民想在一起、干在一起，始终成



为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。

王晨同志强调,全国人大机关要立即掀起学习习近平总书记“7·26”重要讲话热潮,深刻领会讲话的重大意义、深刻内涵、基本要求,用讲话精神统一思想、统一步调;机关党组要学在前、走在前,先学一步、学深一步,增强贯彻落实的思想自觉和行动自觉,为全机关党员干部作出表率;要把学习贯彻讲话精神的成果转化为做好全国人大机关工作的强大动力,在以习近平总书记为核心的党中央集中统一领导下,紧紧围绕服务人大立法、监督、代表、对外交往等各项工作,以新的精神状态和奋斗姿态,为长期坚持、全面贯彻、不断发展人民代表大会制度而奋斗,为最高国家权力机关依法履职当好参谋助手、做好服务保障。

机关各级党组织通过收听收看新闻报道、集体学习、交流研讨等形式第一时间组织开展学习。大家通过学习,深化了对讲话重大政治意义、理论意义、实践意义的认识,深化了对讲话丰富内涵、精神实质、基本要求的认识,武装了头脑、明确了方向,进一步增强了维护核心的思想自觉和行动自觉。大家一致表示,要认真学习好领会好贯彻好习近平总书记“7·26”重要讲话精神,紧密联系以习近平总书记为核心的党中央治国理政实践,联系党和国家的历史性变革和历史性成就,切实把思想和行动统一到讲话精神上来,以讲话精神为指导,扎实做好人大机关各项工作,以优异成绩迎接党的十九大胜利召开。

## 全国人大常委会机关党组中心组围绕学习贯彻习近平总书记关于“一国两制”伟大构想和成功实践的重要论述进行研讨

中国人大网讯 7月24日下午,全国人大常委会副秘书长兼秘书长、机关党组书记王晨同志主持召开机关党组理论学习中心组集体学习,认真学习贯彻习近平总书记在庆祝香港回归20周年大会上的讲话、张德江委员长在纪念香港特别行政区基本法实施20周年座谈会上的讲话。王晨同志发表讲话,李适时、郭振华同志作主旨发言,李飞同志提交书面发言,其他机关党组成员进行学习研讨。

王晨同志在讲话中强调,按照宪法和基本法的制度设计,全国人大及其常委会在中央依法管治香港的过程中承担了重要职责,具有重要权力。作为全国人大及其常委会的集体参谋助手和服务保障班子,全国人大机关要按照习近平总书记关于完善基本法实施相关制度和机制的要求,站在服务党和国家工作大局的政治高度把握香港工作的重要性,稳妥处理好“一国两制”实践中遇到的问题和挑战,以高度的历史责任感和使命感,继续发扬务实担当的精神,再接再厉,切实做好常委会依法处理港澳事务的服务保障工作,在推进“一国两制”伟大事业中展现我们应有的担当,作出我们应有的贡献。

## 全国人大常委会著作权法执法检查组举行会议 深入推进著作权法贯彻实施

中国人大网讯 7月25日,全国人大常委会著作权法执法检查组第二次全体会议在北京举行。全国人大常委会副秘书长王晨、吉炳轩、陈竺出席。

在听取了执法检查组成员和国务院有关部门、最高人民法院、最高人民检察院对执法检查报告稿的意见建议后,王晨指出,此次执法检查坚持问题导向,深入重点行业和领域,广泛听取意见建议,全面了解法律实施情况。执法检查报告既是执法检查阶段性成果的集中反映,也是法律实施机关改进工作的重要依据,要深入贯彻落实习近平总书记关于著作权和知识产权保护重要指示精神,重视解决报告提出的问题,积极推进著作权法的贯彻实施,全方位做好著作权工作,确保党中央决策部署得到贯彻落实,推动建设创新型国家、知识产权强国和社会主义文化强国。

修改完善后的执法检查报告将提请全国人大常委会审议。

## 王晨会见日本国会众议院议长大岛理森

中国人大网讯 7月20日,全国人大常委会副秘书长王晨在北京会见了日本国会众议院议长大岛理森,就推动两国立法机关交流,促进两国关系健康稳定发展交换了意见。

## 王晨会见韩国青年国会议员代表团

中国人大网讯 7月28日,全国人大常委会副秘书长王晨在北京会见了由韩国21世纪韩中交流协会会长金汉圭率领的韩国青年国会议员代表团。韩国青年国会议员代表团由来自韩国共同民主党、自由韩国党、正党、国民之党等12名青年国会议员组成。

## 沈跃跃强调认真实施固体废物污染环境防治法

人民日报南宁7月21日电 (记者 王云娜) 7月17日至21日,全国人大常委会固体废物污染环境防治法执法检查组在广西壮族自治区进行了检查。全国人大常委会副秘书长沈跃跃强调,执法检查要进一步增强问题意识,抓住影响法律实施的关键问题、制约工作推进的重点问题、群众反映强烈的突出问题,深入研究、对症下药,依法推进固体废物污染防治工作深入开展。

沈跃跃说,广西坚决贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神,深入实施绿色发展战略,认真实施固体废物污染环境防治法,固体废物防治能力和水平有了较大提升。检查组先后在南宁、来宾、柳州等地检查了城乡生活垃圾分类处理情况、医疗废物管理和转运情况等,考察了处置危险废物和尾矿的环保企业,并与自治区有关部门、人大代表、基层执法人员、专家和企业代表进行了座谈。

# 推进预算联网监督 提高人大监督的针对性和有效性

## ——在推进地方人大预算联网监督工作座谈会上的讲话

全国人大常委会副委员长 张 平

(2017年7月4日)



2017年7月4日,推进地方人大预算联网监督工作座谈会在广州召开。全国人大常委会副委员长张平出席会议并讲话。摄影/黎进

同志们：

这次召开推进地方人大预算联网监督工作座谈会是经全国人大常委会领导同志和国务院领导同志同意,由全国人大财经委、人大常委会预算工委和财政部共同主持召开的。会议的主要任务是：以习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略为遵循,贯彻十二届全国人大五次会议精神,落实全国人大常委会关于推进预算联网

监督工作的部署,扎实做好地方人大预算联网监督工作。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视社会主义民主政治建设。习近平总书记多次就坚持和完善人民代表大会制度和人大工作发表重要讲话,提出一系列新论断新举措新要求,为做好新形势下人大工作指明了方向、确定了原则、提供了遵循。按照党的十八届三中全会“加强人大预算决算审

查监督”的要求,在深入调查研究的基础上,张德江委员长在今年全国人大会议所作的常委会工作报告中提出了要“推进预算联网监督工作”。为落实常委会工作部署,常委会办公厅已印发了《关于推进地方人大预算联网监督工作的指导意见》,刚才,刘昆同志和刘伟同志分别就人大系统和财政部门的重点工作作了安排并提出具体要求。下面,我就加强人大预算审查监督及推进预算联网监督工



作谈几点意见,同大家交流。

## 一、以习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略为遵循,人大预算审查监督工作创新发展取得新成果

人民代表大会制度是我国的根本政治制度,是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排。习近平总书记指出,“在我们的政治制度中,人大就是要对‘一府两院’起监督作用。人大要把宪法法律赋予的监督权用起来,实行正确监督、有效监督”。习近平总书记还指出,“新的形势和任务对各级人大及其常委会工作提出了更高要求。要按照总结、继承、完善、提高的原则,推进人民代表大会制度理论和实践创新,推动人大工作提高水平。”这为做好新形势下人大监督工作指明了方向,提供了遵循。

十二届全国人大及其常委会在党中央的集中统一领导下,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略,认真贯彻落实党中央的决策部署,正确把握和加强人大监督职能,依法加强全口径预算审查监督,推进人大预算审查监督工作创新发展。几年来,主要开展了以下几项重点工作:一是修改并认真实施预算法,这是十二届全国人大常委会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。全国人大及其常委会认真履行法定职责,全面贯彻实施新修订的预算法,健全完善审查监督程序,突出审查监督重点内容,推动实施全面规范、公开透明的预算制度。二是认真贯彻落实党的十八届三中全会关于“加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能”改革要求,加强制度机制建设,相继提出了“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”“关于建立预算审查前听取人大代表和社会各界意见建

议的机制的意见”,并积极组织落实改革措施。三是围绕党中央重大方针政策和决策部署以及社会关注的重点问题,相继开展了“十三五”财税体制改革、财政科技资金、财政水利资金、财政转移支付、地方政府债务等专题调研,提出调研报告,对深化财政改革、推动相关问题解决,发挥了积极作用。四是围绕落实新发展理念、推进供给侧结构性改革以及深化财税体制改革、落实税收法定原则、防范地方政府债务风险、保障改善基本民生等重点问题,加大监督力度,提高监督实效。

习近平总书记指出,“信息是国家治理的重要依据”,“要以信息化推进国家治理体系和治理能力现代化。”推进国家治理体系和治理能力现代化,对加强预算审查监督工作提出了新要求,由信息技术和互联网引发的新一轮科技革命为加强预算审查监督工作提供了新的技术手段。在审查监督实践中,一些地方人大按照党中央的要求和预算法的规定,结合本地实际,勇于创新,进行了积极探索,积累了很多丰富而有特点的经验。其中,广东等地方人大利用信息技术和互联网优势开展预算联网监督就是一项具有开创性和重要意义的工作。全国人大常委会高度关注地方人大预算联网监督工作,张德江委员长先后到广东、湖北等地考察调研,并作出指示批示:“广东人大对预算联网监督的经验具有开创性,为全国人大及各地方人大加强和改进预算监督工作提供了宝贵经验。”“广东省人大的经验很宝贵,要进一步完善和丰富,适时向全国介绍推广。”全国人大财经委、常委会预算工委也多次到广东、四川、黑龙江、辽宁、湖北等地调研,总结地方的经验做法。全国人大常委会办公厅组织新闻媒体,对广东省人大预算联网监督情况进行采访报道,引起社会广泛关注和良好反响。

开展预算联网地区的经验证明,通过预算联网监督,对于人大依法履行预算审查监督职责,实行正确监督、有效监

督,推进预算公开透明,提高财政预算管理水平和,具有重要的促进作用。一是有利于推进人大预算审查监督工作创新,拓宽监督渠道、丰富监督方式,实现人大对预算的多层次、多环节、全过程的监督。二是有利于拓展人大预算审查监督的广度和深度,围绕党的路线方针政策和党中央决策部署,围绕预算法规定的监督重点和人大代表、社会公众关心的热点难点问题,加大监督力度,增强监督的针对性有效性。三是有利于推进预算的公开透明,强化预算的约束性,增强预算编制的合理性和预算执行的规范性,提高财政资金使用绩效,推动建立健全全面规范、公开透明的预算制度。四是有利于推进依法理财、依法行政,增进人大代表和人民群众对财政预算工作的满意度,对于预防腐败、加强党风廉政建设,推进全面从严治党具有重要意义。

在总结广东等地方人大预算联网监督工作经验做法基础上,今年的全国人大常委会工作报告明确提出要推进预算联网监督工作。这是全国人大常委会贯彻落实党中央关于加强人大预算审查监督重要部署的具体举措,是在人大预算审查监督工作中贯彻落实以信息化推进国家治理体系和治理能力现代化的积极实践,是建立和完善中国特色社会主义预算审查监督制度的有益探索,也是新形势下加强和改进人大预算审查监督、提高监督针对性和有效性的客观需要。

## 二、在全国推进人大预算联网监督工作的条件已经具备

推进预算联网监督工作,就是积极运用信息技术,实现预算审查监督信息化和网络化,提升预算审查监督内容的翔实性和时效性,增强预算审查监督的针对性和有效性。综合考虑各方面因素,按照全国人大常委会的部署要求,在全国推进预算联网监督工作的条件已经具备、时机已经成熟。

### (一)预算法的贯彻实施和财政预



2017年7月4日,推进地方人大预算联网监督工作座谈会在广州召开。图为会场。摄影/黎进

## 算改革的深入推进,为人大开展预算联网监督提供了法律和制度支撑

新修订的预算法对加强人大预算审查监督、科学编制预算、严格执行预算、规范预算管理、推进预算公开透明等,作出了明确规定。国务院关于深化预算管理制度改革的决定进一步细化了预算法的规定。新预算法从2015年实施以来,各级人大及其常委会依法审批预算、监督预算的执行,各级政府依法编报全口径预算、预算细化程度和公开水平进一步提高。预算改革进一步深化,预算管理不断加强。今年,全国人大常委会还将对预算法的实施情况开展专题调研。总的看,全社会的预算意识正在逐步强化,预算制度正在不断健全完善,这都为推进预算联网监督工作提供了法律和制度支撑。

## (二)政府及其财政部门积极支持配合,为推进人大预算联网监督工作提供了有利条件

推进人大预算联网监督工作,离不开政府及其财政等部门的积极支持和配合。李克强总理在2017年政府工作报告中要求,“各级政府要依法接受同级

人大及其常委会的监督。”今年,财政部就支持和配合人大开展预算联网监督工作,专门向国务院作了请示,并得到国务院的同意。印发这次座谈会的《关于推进地方人大预算联网监督工作的指导意见》是全国人大财经委、常委会预算工委和财政部共同研究起草提出的。这次座谈会也是财经委、预算工委、财政部三家联合召开。国务院及其财政部门对预算联网监督工作给予了大力支持和积极配合。广东等地人大开展预算联网监督工作能够取得积极的效果,与政府及其财政等部门的积极支持和配合密不可分。

## (三)财政信息化建设水平不断提高,为推进人大预算联网监督工作提供了技术和安全保障

财政信息化建设水平,是建立预算联网监督系统、推进预算联网监督工作的基础条件。作为数据密集型的综合管理部门,财政部高度重视数据利用工作,很早就着手开展大数据的应用探索工作,构建多维数据模型,多角度“晒财政家底”。近几年来,财政部在推进财政信息化建设,特别是在财政网络安全、应用

安全、数据安全、国产化应用等方面,工作力度大大加强,财政管理规范化和信息化水平得到有效提升。这为推进人大预算联网监督工作奠定了技术基础,提供了安全保障。

## (四)地方的实践探索和有益经验,为在全国推进人大预算联网监督工作提供了示范

广东等一些地方开展预算联网监督的探索实践,积累了宝贵经验。一是始终坚持在党委领导下,在政府支持配合下,围绕党和国家的工作重点、党委的工作部署,选择社会普遍关注、涉及人民群众利益的重点、难点和热点问题,依法行使预算审查监督职权。二是将预算联网监督系统作为贯彻实施预算法的重要平台,将静态的时点监督与动态的实时监督相结合、线上监督与线下监督相结合,拓展监督深度,加大监督力度,增强监督实效。三是积极推动深化部门预算、国库集中支付等预算制度改革,为预算联网监督工作的有效开展创造体制机制环境。我们要认真总结和借鉴这些好经验好做法,为在全国推进预算联网监督工作奠定坚实基础。



### 三、扎实推进地方人大预算联网监督工作

财政是国家治理的基础和重要支柱。加强预算审查监督责任重大,使命光荣。各地要按照全国人大常委会工作报告和指导意见的要求,认真抓好落实。具体的工作,刘昆同志和刘伟同志已经作出安排,我再强调几点。

#### (一)要坚持正确政治方向,实行正确监督、有效监督

习近平总书记指出,人大要“实行正确监督,有效监督”。这为人大监督工作进一步明确了方向,也提出了更高的要求。张德江委员长强调,要把实行正确监督、有效监督作为开展监督工作的基本遵循,不断深化对人大监督工作定位和规律的认识。人大预算审查监督政治性、法律性、政策性都很强,必须坚持正确的政治方向。从根本上说,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,是各级人大做好预算审查监督工作的根本保证。这是重要原则,也是重要经验。一要坚持党的领导,这是保证监督正确方向,实行正确监督、有效监督最核心、最根本的要求。坚持党的领导,就是要认识统一到以习近平同志为核心的党中央的决策部署上来,坚定不移贯彻党的路线方针政策和党中央的决策部署,在党委的领导下开展工作,依靠党委、取得党委的支持,解决监督工作中存在的突出问题;就是要围绕中心、服务大局开展工作。二要坚持人民当家作主,就是要坚持以人民为中心的发展思想,动员各方力量广泛参与。预算关系到经济社会发展的方方面面,关系广大人民群众切身利益。预算审查监督,除了财经委和预算工委认真开展工作外,还要积极发挥其他委员会的作用。去年全国人大常委会建立了预算审查前听取人大代表和社会各界意见建议的机制,现在开展预算联网监督工作也要创造条件使人大代表参与进来,各方面力量动员起来,把预算执行置于人民群众的监督之下。三要坚持依法治国,就是要严格按照宪法和

预算法、监督法等法律规定的职权和程序进行监督。开展预算联网监督工作中,既要注意与审计监督、财政监督的工作相区别,又要与审计监督、财政监督形成联动机制,相互配合,提高监督实效。四要坚持监督与支持相统一,正确处理好监督与支持的关系,寓支持于监督之中。人大和政府虽然职责分工不同,但宗旨和目标是一致的,使命是共同的,都是在党的领导下,维护广大人民的根本利益,致力于中国特色社会主义事业。推进人大预算联网监督,目的在于促使政府把预算编制好、执行好,把财政资金管理好、使用好,确保党的路线方针政策的贯彻落实,确保预算法、监督法的有效实施,保证财政收入真正“取之于民,用之于民”。这种监督,是对政府及其财政工作的支持和促进,有利于形成推进工作的合力。

#### (二)要突出重点,增强监督的针对性和有效性

推进地方人大预算联网监督工作,联网是前提、是基础,目的是要分析使用联网的信息,为人大预算审查监督服务,推进预算公开透明。一要围绕党和国家工作的大局和本地区人民群众关注的热点难点问题确定审查监督的内容,坚持问题导向,坚持“以我为主、为我所用”,合理选择数据,过滤清洗数据,不为事无俱细的“海量”数据所困。二要充分发挥预算联网监督系统信息完整、及时、便捷的特点和优势,有效发挥预警、分析等功能,实现预算审查监督工作由静态向动态、由阶段向全程、由被动向主动的转变。三要通过“线上”监督与“线下”监督相结合,一般监督与重点监督相结合,提高审查监督效率,增强针对性和有效性。四要通过联网数据,发现数据之间的关联性,找准问题的实质,分析问题的根源,从体制机制制度上提出意见建议,推进健全完善预算制度,推进预算公开透明,为代表大会及其常委会审查批准预算和监督预算执行,听取政府专项报告、开展执法检查等,提供准确、科学的

参考依据,提高人大的工作水平。五要确保系统和使用安全。网络安全法已经从今年6月1日开始实施。在开展预算联网监督工作中,要高度重视系统研发建设和系统使用的安全问题,加强安全和保密防控,妥善处理好查询信息的完整性与数据系统的安全保密性的关系。

#### (三)要加强沟通协调,互相支持配合

推进预算联网监督工作,人大和政府之间、中央和地方之间要密切沟通联系、加强协作配合。一是全国人大财经委、常委会预算工委、财政部要继续密切配合,加强对地方的业务指导,通过召开座谈会、开展培训等,及时研究解决联网监督推进过程中遇到的问题。二是全国人大和地方人大财经委、常委会预算工委等工作机构之间、财政部与地方财政厅(局)之间,要加强沟通联系,及时反映通报工作的进展情况。三是地方人大财经委、常委会预算工委等工作机构要结合需要与可能,逐步丰富完善联网需求,财政部门要积极提高信息化水平,加强协调配合。四是要加强专业队伍建设。现在人大预算审查监督的任务越来越重。要结合推进预算联网监督工作,加强人才队伍建设,进一步提高业务能力水平,积极做好新形势下人大预算审查监督工作。

同志们!推进人大预算联网监督是一项创新性工作。我们要深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,坚决维护党中央权威和集中统一领导,坚持以人民为中心的发展思想,增强政治责任感和历史使命感,按照全国人大常委会的部署,在地方党委重视支持和政府及其财政等部门的积极配合下,扎实推进预算联网监督工作,加强和改进人大预算审查监督,以优异的成绩迎接党的十九大胜利召开。✘

# “两学一做”学习教育 为人大工作注入新动力

## ——全国人大机关深入推进“两学一做”学习教育综述

文 / 本刊记者 张维炜



2017年7月26日，习近平总书记在省部级主要领导干部“学习习近平总书记重要讲话精神，迎接党的十九大”专题研讨班开班式上发表重要讲话。7月28日上午，王晨副委员长兼秘书长主持召开机关党组会议，专题学习习近平总书记重要讲话精神。摄影/毕楠

“‘两学一做’学习教育是加强党的思想政治建设的一项重大部署，是协调推进‘四个全面’战略布局特别是推动全面从严治党向基层延伸的有力抓手。全国人大机关各级党组织、全体党员要认真贯彻落实党中央的部署要求，扎实开展‘两学一做’学习教育，确保取得实际成效。”2016年6月7日下午，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江以普通党员身份来到了所在党支部秘书局党总支第三支部，围绕学习党章党规和习近平总书记系列重要讲话，以“坚定信心，永远跟党走”为题，为支部成员讲了一堂内容丰富、精彩生动的党课。

2016年7月6日下午，中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长李建国以普通党员身份参加了所在法工委办公室第一党支部集体学习，与党支部全体党员学习习近平总书记在庆祝建党95周年大会上的重要讲话并开展学习研讨。

……

一年多来，从张德江委员长、李建国副委员长等常委会领导同志带头讲党课，到机关党组理论中心组学习经常化；从充分发挥“关键少数”的带头作用，到全体党员踊跃参加；从不断创新学习教育形式，到注重学习成果指导工作实践；从坚持问题导向，以解决问题为牵引，到落实巡视整改要求，不断把

学习教育引向深入……全国人大机关认真贯彻落实党中央的部署要求，把“两学一做”学习教育作为一项重要政治任务，精心谋划，扎实推进，努力实现全覆盖、常态化、重创新、求实效，确保全面从严治党延伸到每一个支部、落实到每一名党员。

在学习教育中，全国人大机关把增强“四个意识”、坚定“四个自信”体现在坚持人大工作正确政治方向上，以高度的政治责任感切实把学习教育抓好、抓实、抓到位，坚定坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，在贯彻落实党中央重大决策部署上凝神聚力，充分发挥参谋助手和服务保障作用，积



极开展工作,努力推动人大工作迈上新台阶。

### 机关党组周密部署、发挥示范引领作用,不断把学习教育引向深入

“两学一做”学习教育,是加强党的思想政治建设的一项重大部署,是协调推进“四个全面”战略布局特别是推动全面从严治党向基层延伸的有力抓手,是全面从严治党的基础性工程。

党中央对学习教肓高度重视。习近平总书记亲自指导推动,主持中央政治局常委会会议审议“两学一做”学习教育方案,先后二十多次作出重要指示批示,深刻阐明学习教育的重要意义、基本要求和主要任务,为开展学习教育指明了方向。

全国人大常委会领导同志认真贯彻落实党中央的要求,张德江委员长、李建国副委员长、王晨副委员长兼秘书长作出重要指示批示,对机关开展“两学一做”学习教育作出统一部署。

作为全国人大常委会机关党组书记,王晨副委员长兼秘书长在第一时间组织机关党组召开两次扩大会议,传达学习习近平总书记关于“两学一做”重要指示精神,对学习教育工作认真研究部署,精心制定机关“两学一做”学习教育实施方案和具体措施,强化责任落实,积极组织实施。

“习近平总书记关于‘两学一做’学习教育的重要指示精神,从党和国家全局的重要战略高度,着眼深入推进从严治党,深刻阐明了开展‘两学一做’的重要意义、目标要求、重点任务、责任主体,为确保学习教育学到位、见实效,指明了方向、提供了根本遵循。”2016年4月18日,王晨在机关党组理论中心组集体学习时,对学习教育的贯彻落实提出具体要求。王晨指出,要深刻认识“两学一做”学习教育是加强党的思想政治建设的一项重大部署;要认真落实“基础在学、关键在做”的要求;要强化问题导向;

要坚持围绕中心、服务大局,把开展学习教育与完成机关中心工作任务紧密结合起来,做到两手抓、两促进;要加强组织领导,确保取得实效。

王晨强调,机关各级党组织要把开展“两学一做”学习教育作为一项重大政治任务,切实履行主体责任,周密安排部署、精心组织实施,以党支部为基本单位,以“三会一课”等党的组织生活为基本形式,以落实党员教育管理制度为基本依托,真正把党的思想政治建设抓在日常、严在经常。

“两学一做”学习教育是推动学习教育从“关键少数”向广大党员拓展、向基层延伸的重要实践和举措,领导干部这个“关键少数”的作用十分重要。

全国人大常委会机关党组理论中心组做好示范引领,每次集体学习,都坚持安排机关各直属党委、总支、支部主要负责同志列席,印发主旨发言材料供机关各级党组织和党员干部职工学习参考,指导机关党委参照机关党组中心组学习安排对机关各直属党委、总支、支部的集体学习同步作出安排。

在机关党组的带动影响下,机关各直属党委、总支、支部坚持和完善本单位集体学习制度,每月至少组织开展一次集体学习,党员干部职工学习积极性不断提高,学习型机关氛围日益浓厚。

自学习教育开展以来,截至今年7月中旬,全国人大机关共安排党课332讲。各直属党委、总支、支部共召开党员大会1175次、支委会750次、党小组会1359次。

### 深学实学,强化理论武装,引导党员干部筑牢信仰之基

努力使广大党员坚定理想信念、保持对党忠诚、树立清风正气、勇于担当作为,是开展“两学一做”学习教育的题中应有之意。

一年多来,全国人大机关以“三会一课”等党的组织生活为基本形式,以党章党规和习近平总书记系列重要讲话为

基本内容,组织党员真学深学,引导党员筑牢信仰之基、补足精神之钙、把稳思想之舵。

自学习教育开展以来,王晨副委员长兼秘书长先后主持了二十多次机关党组理论中心组集体学习,传达学习习近平总书记关于“两学一做”学习教育重要指示精神,分别围绕“认真学习党章党规,牢记党的宗旨,牢记党规党纪,坚定理想信念,坚定正确政治方向”“习近平总书记‘七一’重要讲话”“认真学习系列讲话,坚定‘四个自信’,坚定不移推动社会主义民主政治建设,努力做好新形势下人大工作”“学习贯彻十八届六中全会精神”“动员部署推进‘两学一做’学习教育常态化制度化”“学习习近平总书记在省部级主要领导干部‘学习习近平总书记重要讲话精神,迎接党的十九大’专题研讨班上的重要讲话精神”等开展学习研讨,推动机关学习教育走向深入。

据了解,机关党组理论中心组每次学习都提前研究确定学习主题和学习安排方案,王晨副委员长兼秘书长主持集体学习研讨,对党组成员学习发言进行点评,机关党组成员相互交流学习体会,这为机关党组理论中心组学习顺利进行提供了有力保证。

“这样的集体学习每月至少举办一次。”全国人大常委会机关党委常务副书记高峰对记者说,中心组带头学,以上率下学,示范引领作用得到充分发挥。为了进一步推进机关党组理论中心组学习制度化、规范化,推动理论武装工作深入开展,前不久还出台了《全国人大常委会机关党组理论中心组学习规则》。

此外,全国人大机关还创新学习教育形式,组织了多场主题突出、特色鲜明、内容丰富的学习教育活动。

开展集中宣传教育,以“贯彻六中全会精神,推进全面从严治党”为主题,通过领导动员、辅导报告、专题组织生活会、警示教育等,集中一周时间组织机关

全体处级以上党员领导干部认真学习党的十八届六中全会精神。

举办基层党组织书记培训班,邀请中央纪委派驻全国人大机关纪检组、中央国家机关工委相关同志分别作辅导讲座,在分组讨论的基础上安排4个单位作交流发言,各基层党组织书记和支部骨干参加。

举办纪检干部业务培训班,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神 and 中央纪委全会精神,认真学习贯彻《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党的监督条例》,进一步增强履行监督责任的业务能力。

组织专题辅导讲座,先后邀请中央党校张荣臣、韩庆祥教授作学党章党规、学系列讲话专题辅导,帮助机关党员干部进一步增强学习贯彻的思想自觉和行动自觉。

全国人大机关还先后围绕党的理论、党章党规、系列讲话,开展3次知识测试和问答,同时积极参加中央国家机关工委组织的网络答题和竞赛活动,进一步强化学习教育效果。

“必须把维护习近平总书记这个核心作为最大的政治、最重要的政治纪律和政治规矩,作为政治生活中最重要的事情。”谈起“两学一做”学习教育的体会,机关广大党员干部纷纷表示,习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略,开辟了中国特色社会主义理论体系新境界,把当代马克思主义提高到了新高度,形成了系统完整的科学理论体系,蕴藏着巨大真理力量。要将习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略作为做好工作的科学指南和行动纲领,长期坚持,指导实践。

以学促做、知行合一,做合格的共产党员,是此次学习教育的落脚点。在学习教育中,机关党员干部以做“四讲四有”和“四个合格”党员为标准,严格要求自己,努力做合格党员。

坚持正面宣传引导,全国人大机关

召开“两优一先”表彰大会,对机关35名共产党员、20名党务工作者、12个基层党组织进行表彰;邀请中央党校专家学者作专题辅导,邀请涂元季同志作“钱学森的科学报国精神”专题报告,举行李保国先进事迹报告会,进一步弘扬正气、树立标杆。

为了确保学习教育取得实效,在机关党组统一部署下,机关党委定期召开督导组工作会议,研究部署监督检查工作,先后发出《关于对机关“两学一做”学习教育开展阶段性督导的通知》等5个文件,及时进行督促指导,开展走访调研。2016年5月,机关党组成员、副秘书长、机关党委书记窦树华带队,分成三个小组,对30个直属基层党组织党建工作情况开展调研,督促学习教育开展。

### 抓实基层党支部,推动真学深学 天下大事,必作于细。

基层党组织是党的全部工作和战斗力的基础。全国人大常委会机关党组充分发挥党支部教育管理党员的主体作用,把“三会一课”等基本制度纳入“两学一做”学习教育,使“三会一课”真正成为政治学习的阵地,将学习教育融入日常,抓在经常。

如何探索建立经常性学习教育机制是首要问题。通过召开支部党员大会、支委会、党小组会,举行专题党课等形式,全国人大机关129个党支部、197个党小组至少每月组织一次集体学习研讨。除了集中学习之外,机关党组还要求每位党员安排好个人自学。各直属党委、总支、支部安排党员充分利用共产党员网、手机报、电视栏目、微信和远程教育平台等网络媒体开展个人自学。一些单位的党支部针对调研出差比较多的实际情况,要求离京党员带上学习资料,利用出差间隙加强自学,回京后及时向支部汇报学习情况,对落下的学习内容抓紧补课。

为了确保民主生活会和组织生活会开出高质量、好效果,根据中央要求精

神和机关党组工作部署,机关各级党组织认真做好专题学习研讨、广泛征求意见、开展谈心谈话、撰写对照检查、严肃开展批评和自我批评等会前、会上各环节工作。全国人大机关成立10个督导组,加强督导和点评。

党支部书记不仅要懂党建工作,更要会做党建工作。为了保证党支部工作高质量有效开展,全国人大机关制定述职评议考核工作办法,召开机关党建述职评议考核会议,对30个直属党组织书记进行评议考核。各直属党委、总支、支部及下设107个基层党支部书记在本单位述职,接受评议。以党支部为单位召开全体党员会议,组织全体党员开展民主评议。

各党支部充分发挥主体作用,坚持学做结合,认真落实“基础在学、关键在做”的要求,坚持问题导向,带着问题学,针对问题改,形成了许多好的经验和做法。法工委经济法室党支部探索总结出了“一个平台、两个导向、三套方法”的支部工作法,通过搭建支部大会一个学习平台,强调政治、效果两个导向,用好系统学、及时学、带头学、相互学,学中干、干中学三套方法,坚持提高政治素质和提升业务能力“两手抓、两促进”;人事局党支部将学习与促进党员干部履职尽责结合起来,支部成员与分管处负责同志签订党风廉政建设责任书;华侨委机关党支部严格落实党章党规党纪要求,进一步规范出差调研等各项工作。

此外,各直属党委、总支、支部密切联系工作实际和党员干部的思想实际,不断创新和丰富学习教育形式。派驻纪检组党支部组织党员干部到李大钊故居参观学习并重温入党誓词;信访局党总支开展“固本培元说家风”活动和“庆七一、歌党恩、颂党情”主题党日活动;等等。

“治国犹如栽树,本根不摇则枝叶茂荣。”机关各部门广大党员干部深有感触地说,基层党组织坚强有力,党员发挥模范带头作用,党的根基才牢固,我们党



2017年4月28日,全国人大常委会副委员长兼秘书长、机关党组书记王晨同志主持召开机关党组理论学习中心组集体学习扩大会议暨推进“两学一做”学习教育常态化制度化动员部署会议。摄影/马文礼

才有战斗力!通过“两学一做”学习教育,全国人大机关各级党组织认真贯彻落实党中央的决策部署,广大党员努力向“四讲四有”对标,筑牢堡垒、育强细胞,为全面依法治国凝聚澎湃动力。

### 注重“学”“做”结合,着力整改突出问题

学贵在真学,改贵在实改。

一年多来,全国人大机关贯彻带着问题学、针对问题改的要求,坚持思想问题和实际问题一起解决,党员干部问题和党组织问题一起整改,努力使党员干部有新形象、党组织工作有新气象。

2016年7月4日至9月3日,中央第七巡视组对机关党组开展了专项巡视。在机关党组的领导下,机关各级党组织把落实专项巡视要求作为一项重大政治任务,以巡视整改为契机,不断把学习教育引向深入。

根据中央巡视组指出的问题和提出的整改意见,机关党组围绕整改清单中4个方面、12项、56个突出问题,研究提出具体整改清单,实现整改任务和责任全覆盖、无死角,切实做到了“即行即改、立行立改、真改快改”。

同时,机关党组进一步强化制度建设,对加强机关作风建设的六项制度进

行修改补充完善,增加制定《全国人大机关关于进一步加强纪律建设的若干意见》,形成《全国人大机关关于加强作风建设的七项制度》,并印发《关于做好“三会一课”记录的通知》,进一步明确“三会一课”制度规定,细化“三会一课”记录要求,统一印制支部手册;严格党员组织关系管理,认真核查党员信息,及时修订《全国人大机关党员组织关系转移、接收管理办法》,建立党员关系变动情况月报制度,规范和严格把关组织关系转移接收,进一步夯实了全面从严治党的制度基础。

### 用“两学一做”学习教育最新成果指导实践,推动人大工作迈上新台阶

一年多来,机关党组坚决贯彻落实党中央决策部署,扎实开展“两学一做”学习教育,进一步加强和改进人大工作,在立法、监督、代表工作等方面精准发力,取得了显著的成效。

“坚持党的领导,是做好人大工作的根本保证。”全国人大机关党员干部们纷纷表示,开展“两学一做”学习教育,意义特别重大。全国人大是最高国家权力机关,人大工作具有很强的政治性、政策性和法律性,要把党的领导贯穿到人大工作

的每一个环节中。“为更好地把党的主张通过法定程序变为国家意志,需要我们每一位在全国人大机关工作的同志始终做到心中有党、在党言党,要把党的路线、方针、政策贯彻到具体的工作当中。”

大家感慨地说,通过学习党章党规,学习习近平总书记系列重要讲话,我们强化了党员意识,增强了党性观念,更加深刻认识到,只有坚持党的领导,人大工作才会不断焕发生机和活力,人民代表大会制度才会不断发展完善。

“立法是国家重要的政治活动。遵循习近平总书记提出的‘坚持绝对忠诚的政治品格’要求来培养立法人,始终是法工委机关加强学习型党组织建设和理论武装的重点工作。”全国人大常委会法工委机关党委副书记孙镇平表示,近年来,法工委开展了“委内立法体会交流”活动,并把其作为加强学习型党组织建设的重要创新举措之一。通过“两学一做”学习教育,目前工作取得了以下成效:一是对党绝对忠诚,增强了不折不扣贯彻落实党的大政方针和习近平总书记系列重要讲话精神的思想和行动自觉;二是增强了敢于担当、着力解决立法重点难点问题的能力和水平;三是增强了真抓实干、精心谋划组织实施立法工作的动力和魄力,推动了机关干部作





2016年11月30日,全国人大机关基层党组织书记围绕学习贯彻党的十八届六中全会精神做好基层党组织工作进行分组讨论。摄影/樊如钧

风建设,带出了一批优秀立法人。

全国人大环资委机关党支部书记邵勇表示,党支部坚持学习工作两手抓,将思想政治建设与环境资源立法监督工作相结合,合理高效安排支部党建和学习教育的开展,将党务、政务、业务高度融合,努力实现思想政治工作“绿色化”。邵勇说,通过加强思想政治教育,党支部带领全体党员紧紧围绕建设生态文明、贯彻“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,为委员会开展环境资源立法监督工作当好参谋助手,提供服务保障,不断提高立法质量、增强监督实效,以实际工作来贯彻落实党的路线方针政策,确保“两不误两促进”。

“信访工作处于密切联系群众、深入服务群众的最前沿。”信访局党总支书记白平胜说,“两学一做”学习教育开展以来,党总支在坚持系统学习的基础上,结合信访工作实际,认真组织、精心安排,开展丰富多彩的活动深化学习效果,激励每位党员干部职工进一步加强学习,增强党性观念,牢固树立党员意识,不断提高综合素质能力。

全国人大教科文卫委党支部充分发挥委员会组成人员和工作机构专家学者多的优势,将建设学习型党支部的

思路贯穿支部建设的始终。教科文卫委机关党支部书记周敏表示,通过学习教育,党员干部们提高了政治理论水平,交流了学习心得,学习了业务知识,沟通了思想动态,取得了良好的成效。去年教科文卫委牵头起草了公共文化服务保障法等多部法律,立法过程中,委员会始终坚决贯彻党中央重大决策部署,提高立法质量,有力地推动了教科文卫事业改革发展。

全国人大农委机关党支部书记何宝玉说,结合落实“三会一课”制度,支部组织党员干部根据工作需要举办专题讲座,学习党的农村工作方针政策,介绍开展立法、监督工作的情况和相关专业领域的最新动态。局处级干部还结合工作和培训,向大家介绍种子法制定、农村金融建设等方面的情况。通过专题讲座,农委机关党支部全体党员更广泛地学习了党的“三农”政策,更深入地了解到农村实际情况,有力地促进了农委的工作。

“培训中心的工作主要是通过组织培训提高代表依法履职的能力。”全国人大培训中心党支部副书记谢日荣表示,打铁还需自身硬,通过深入学习,支部党员干部进一步提高了思想认识,自觉把学习教育落实到实际工作中。去年,培训

中心以“加强代表思想政治作风建设”为主题组织了三期全国人大代表学习班,始终把坚持正确的政治方向摆在首位,确保代表依法参加行使国家权力,在贯彻落实党中央决策部署上凝神聚焦发力。

## 推进“两学一做”学习教育常态化制度化,全面从严治党永远在路上

“两学一做”所包含的教育内容不仅是党员干部当下的“必修课”,更是终生的“基本功”。因此,“两学一做”力不能减、劲儿不能松,学习教育永远在路上。

2017年2月,党中央作出推进“两学一做”学习教育常态化制度化的重大决策。3月28日,中共中央办公厅印发《关于推进“两学一做”学习教育常态化制度化的意见》,为持续推动全面从严治党突出“关键少数”并向基层延伸作出新的部署。

全国人大常委会机关党组在第一时间认真学习贯彻,并迅速作出安排。3月31日,王晨副委员长兼秘书长主持召开机关党组会议,对推进“两学一做”学习教育常态化制度化工作作出部署。4月28日,王晨主持召开机关党组理论学习中心组集体学习扩大会议,学习习近平总书记有关重要指示精神,传达学习办意见,对机关推进“两学一做”学习教育常态化制度化进行全面动员部署。

5月8日,机关党组印发《全国人大机关关于推进“两学一做”学习教育常态化制度化的实施方案》,从充分认识重大意义和基本要求、强化“三会一课”等组织生活基本制度、加强党支部建设、坚持问题导向、发挥示范引领作用、加强组织领导等八个方面,作出具体安排。

5月26日,王晨主持召开机关党组理论学习中心组集体学习,深入学习习近平总书记民主法治思想。王晨表示,我们认真学习习近平总书记系列重要讲话精神 and 治国理政新理念新思想新战略,

学习习近平总书记民主法治思想,围绕有关发展完善人民代表大会制度、发展完善社会主义民主法治的重要论述进行研讨,这既是贯彻党中央决策部署,将“两学一做”学习教育融入日常、抓在经常的重要举措,也是密切联系全国人大机关实际,坚持学做结合,用马克思主义中国化最新成果武装头脑、指导实践、推动工作的具体体现。

王晨强调,今年是十二届全国人大常委会履职最后一年,立法、监督、代表、对外交往等各方面工作任务都十分繁重,对全国人大机关工作提出了新的更高要求。“越到届末之年越不能有丝毫松懈。”王晨说,我们要以推进“两学一做”学习教育常态化制度化为契机,紧密联系服务全国人大及其常委会中心工作,切实把思想和工作摆进去,组织动员机关各级党组织和全体党员干部进一步振奋精神、凝聚力量,把学习成果转化为当好参谋助手、做好服务保障、推动事业发展的责任担当,立足岗位,积极作为,为圆满完成本届全国人大及其常委会各项任务作出更大贡献,以优异成绩迎接党的十九大胜利召开。

全国人大机关各单位各部门迅速行动起来,按照机关党组的周密部署,在巩固前期学习教育成果的基础上,掀起了进一步推进“两学一做”学习教育常态化制度化的热潮。

机关30个直属党组织按照机关党组的总体部署,结合各自实际制订了本单位的实施方案和学习安排,进一步细化了工作任务,对工作落实提出了具体措施。

机关继续设立由党委书记牵头的“两学一做”学习教育督导组。“联络员队伍与去年相比壮大了,而且督导的力度也更大。”机关党委相关负责人对记者说,目前督导组已经召开了两次会议,进一步明确了每名成员的分工和职责,对机关30个直属党组织的实施方案进行了审核研究,提出修改意见建议,协调各单位不断进行充实完善。

为了进一步提高机关党员干部的思



2017年5月24日,全国人大机关举办推进“两学一做”学习教育常态化制度化基层党组织书记学习班。机关党组成员、副秘书长、机关党委书记窦树华主持并讲话。摄影/毕楠

想认识,全国人大机关分别举办了纪检干部业务培训班,学习贯彻党的十八届六中全会精神局处级党员干部培训班,推进“两学一做”学习教育常态化制度化基层党组织书记、委员学习班等,并围绕“两学一做”学习教育,分不同主题组织了7场集中辅导授课和1次读书活动,在全机关营造出浓厚的学习教育氛围。

全国人大机关党组始终把查找问题、解决问题贯穿学习教育始终,建立经常性的“党性体检”机制,继续推动问题清单的整改工作。今年,机关党组两次印发通知,要求各级党组织和广大党员要结合深入推进“两学一做”学习教育、开展“灯下黑”专项整治和巩固中央专项巡视整改成果,结合民主生活会和组织生活会查摆出的问题,列出问题清单、责任清单、措施清单,建立整改工作台账,解决一个销号一个,没有解决的及时跟进。

7月26日,习近平总书记在省部级主要领导干部“学习习近平总书记重要讲话精神,迎接党的十九大”专题研讨班开班式上发表重要讲话。7月28日上午,王晨副委员长兼秘书长主持召开机关党组会议,专题学习习近平总书记重要讲话精神。

王晨强调,全国人大机关要立即掀

起学习习近平总书记“7·26”重要讲话热潮,深刻领会讲话的重大意义、深刻内涵、精神实质、基本要求,用讲话精神统一思想、统一步调;机关党组要学在前、走在前,先学一步、学深一步,增强贯彻落实的思想自觉和行动自觉,为全机关党员干部作出表率;要把学习贯彻讲话精神的成果转化为做好全国人大机关工作的强大动力,在以习近平同志为核心的党中央集中统一领导下,紧紧围绕服务人大立法、监督、代表、对外交往等各项工作,以新的精神状态和奋斗姿态,为长期坚持、全面贯彻、不断发展人民代表大会制度而奋斗,为最高国家权力机关依法履职当好参谋助手、做好服务保障,以优异成绩迎接党的十九大胜利召开。

树起灯塔才能明确方向,握紧拳头才能形成合力。

随着“两学一做”学习教育常态化制度化深入推进,全面从严治党要求必将落实到每个支部、每名党员,党的肌体必将更加健康,细胞更具活力,全国人大机关广大党员必将以更加奋发有为的精神状态,在决胜全面小康、实现第一个百年奋斗目标的历史进程中建功立业。✪



# 齐心协力， 积极推进地方人大预算联网监督工作

文 / 全国人大财政经济委员会主任委员 李盛霖



2017年7月5日，全国人大财经委主任委员李盛霖在推进地方人大预算联网监督工作座谈会上作总结讲话。摄影 / 黎进

为期两天的推进地方人大预算联网监督工作座谈会，就要结束了。这次会议安排紧凑，内容丰富，达到了预期效果。我根据会议的内容和交流讨论情况，代表全国人大财经委、全国人大常委会预算工委和财政部对会议作个总结。

## 一、关于座谈会的主要特点

大家一致认为，这是一次具有重要意义的座谈会。有几个主要特点：一是时机好。在十二届全国人大任期的最后一年，召开专题座谈会，总结地方经验，在全国范围内推进预算联网监督工作，很有必要，也很及时。二是规格高。就推进地方人大预算联网监督工作召开专题座谈会，全国人大常委会办公厅印发《关于推进地方人大预算联网监督工作的指导意见》，张平副委员长和各省人大常委会分管主任出席会议，这在开展人大预算审查监督工作中都是第一次。三是内容重要。推进预算联网监督工作是今年全国人大常委会

的一项重点工作。这次座谈会深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，认真学习贯彻十二届全国人大五次会议精神，总结交流地方经验，发挥示范带动作用，部署推动地方人大预算联网监督工作，会议主题明确，意义重大。四是形式好。这次会议由全国人大财经委、全国人大常委会预算工委、财政部三家联合召开，既是座谈会，也是现场会，又是工作部署会。会议精心准备了交流材料、系统演示（PPT）、宣传展板和光盘等。五是效果好。座谈会内容丰富，安排紧凑，信息量很大，指导性很强，会议开得很成功，达到了预期目的。

## 二、关于座谈会的主要收获

一是深化了认识，统一了思想，增强了信心。参加这次会议，大家普遍深化了认识，增强了信心，深切感受到了人大预算审查监督工作的与时俱进。全国人大常委会张德江委员长等常委会领导同志

对推进预算联网监督工作高度重视，多次到地方调研指导工作，作出指示批示，提出部署要求。这是全国人大常委会深入学习贯彻习近平总书记关于人大制度和人大工作重要论述，推进人民代表大会制度理论和实践创新的重要体现，是全国人大常委会贯彻落实党中央关于加强人大预算审查监督重要部署的具体举措。张平副委员长的讲话阐述深刻、分析透彻，使大家进一步认识到，推进预算联网监督是建立和完善中国特色社会主义预算审查监督制度的有益探索，也是新形势下加强和改进人大预算审查监督、提高监督针对性和有效性的客观需要。

二是明确了工作目标、主要任务和方法。大家认为，《关于推进地方人大预算联网监督工作的指导意见》认真总结地方的有效做法和成功经验，既有总体性规划，又留有差异化拓展空间；既有原则性规定，又有具体性要求；既明确了目标和任务，又给出了步骤和方法，具有很强的针对性和指导性。刘昆同志对“指导意见”作了细致的说明阐释，对于更好地理解、把握和贯彻落实“指导意见”具有重要意义。刘伟同志的讲话体现了国务院及其财政部门对推进人大预算联网监督工作的高度重视和大力支持。

三是交流了经验做法，取长补短，相互学习。在大会交流和分组交流讨论中，大家总结出许多宝贵经验。主要有：一是要始终坚持党的领导。要向党委领导多请示汇报工作，依靠党委，取得党委支持。二是人大常委会领导要积极推动。在推进工作过程中，需要常委会领导积极协调、指导和推动解决出现的困难。三是政府及其财政等部门要大力支持和配合。要将这项工作纳入政府总体工作中

作出部署、提出要求、积极推动。四是要依法开展监督。按照预算法、监督法关于人大预算审查监督职责的规定,提出数据信息需求。五是要充分有效利用联网数据信息。联网的目的是为了挖掘和使用联网的信息,为人大有效开展预算审查监督工作服务。六是要不断推进财政预算改革。联网信息的完整性、细化性,联网监督的深度和效果,都需要通过推进财政预算改革提供体制环境和基础条件。七是要高度重视系统安全。要通过物理隔离、建立防火墙和认证使用身份、使用权限等措施,确保系统信息安全。八是要加强制度建设。通过建立健全制度,有序规范系统的建设和使用,规范联网监督发现问题的处理机制、程序和办法。九是要不断升级完善系统。在系统的功能拓展、内容完善上,在联网的横向范围扩展和纵向贯通上,都需要适时对系统进行升级完善。十是要加强机构人才队伍建设。提高干部的政策水平、法律知识、专业技能和工作能力。

### 三、认真贯彻落实会议精神,扎实推进预算联网监督工作

首先,要及时汇报传达、认真学习贯彻张德江委员长和张平副委员长重要讲话精神。

今年6月19日,张德江委员长在推进县乡人大工作和建设经验交流会上的讲话中指出,“今年的全国人大常委会工作报告,对推进预算联网监督提出了要求。这是贯彻落实党中央关于加强人大预算审查监督重要部署的具体举措,是建立和完善中国特色社会主义预算审查监督制度的有益探索,也是新形势下加强和改进人大预算审查监督、提高监督针对性和有效性的客观需要。”

在这次座谈会上,张平副委员长对扎实做好推进地方人大预算联网监督工作提出三点明确要求:一要实行正确监督、有效监督。要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机关统一,要坚持监督与支持相统一。二要突出重点、增强针对

性和有效性。要坚持“以我为主、为我所用”;要充分利用好预算联网监督系统提供的丰富信息;要提高审查监督效率;要确保系统和使用安全。三要加强沟通协调、互相支持配合。

这次座谈会后,请各地人大财经委、常委会预算工委及时将张德江委员长在推进县乡人大工作和建设经验交流会上关于推进预算联网监督工作的重要讲话精神,张平副委员长在这次座谈会上的重要讲话精神,及时向常委会主要领导、常委会主任会议汇报,认真组织传达学习,提出具体的贯彻落实措施。

第二是,要认真贯彻落实好“指导意见”。

由全国人大常委会办公厅印发的《关于推进地方人大预算联网监督工作的指导意见》,是指导开展人大预算联网监督工作的重要文件。

一要认真学习、理解“指导意见”。要深刻理解开展预算联网监督工作的重要意义,正确把握推进预算联网监督工作应当遵循的基本原则。“指导意见”明确预算联网监督系统应当具有的基本功能和主要模块,既体现了统一性和规范性要求,同时也鼓励地方结合本地实际,进一步深化拓展、创新发展。在联网方式上规定数据信息传输方式原则上实行定期推送和实时查询相结合,具体情况根据各地实际合理配置。在实施步骤上,体现了逐步推进的原则。在系统开发与维护、系统使用与管理上,明确要按照预算法、监督法关于人大预算审查监督职责的规定,按照审查重点内容的规定来进行,体现了针对性和指导性。

二要贯彻落实好“指导意见”。要按照张德江委员长指示和重要讲话精神,按照张平副委员长要求,扎实做好“指导意见”的贯彻落实工作。要结合本地情况,研究提出推进本地区预算联网监督工作的实施方案。实施方案要具体明确、切实可行。财经委、预算工委、财政厅(局)之间要加强沟通联系,互相支持,共同研究提出实施方案,共同解决系统建

设和系统使用中遇到的问题,共同推进本地区预算联网监督工作。

今年以来,按照全国人大常委会的部署要求,结合全国人大常委会预算工委2月和4月三个座谈会的精神,不少地方都做了前期准备工作。汇总省级人大联网的情况,截止到6月底,包括广东等省市在内,全国省(区、市)一级人大已经有15个地方实现了联网。还没有实现联网的地方,也已经作了部署安排。从现在到年底,虽然还有近半年的时间,但各地人大财经委、常委会预算工委和财政厅(局)的工作任务都非常繁重。请大家进一步增强责任感和使命感,积极做好贯彻落实“指导意见”的相关准备,再接再厉,加大力度,稳步推进,努力做到今年年底前在全国省一级人大全部开展预算联网监督工作。

第三是,要积极学习借鉴有效做法和成功经验。

这次会上总结和交流了广东等一些地方开展预算联网监督工作的有效做法和成功经验。他山之石,可以攻玉。请各地人大和财政部门的同志,回去后继续研究这些做法经验,结合本地实际,借鉴推广。通过学习借鉴,取长补短,把本地区预算联网监督工作扎实开展好,做得更有成效。由于各地的情况不同,进度不一,条件不同,在推进的过程中,还会碰到各种各样的新情况、新问题。全国人大财经委、常委会预算工委和财政部将组织一些力量到地方了解情况,协调问题,和大家一起共同把会议的精神贯彻落实好。

开展预算联网监督是一项具有开创性和重要意义的工作。让我们更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略,在党中央的集中统一领导下,按照全国人大常委会的部署要求,正确处理好监督与支持的关系,加强沟通联系,加强相互配合,形成工作合力,积极推进预算联网监督工作,扎实做好人大预算审查监督工作,以优异成绩迎接党的十九大大胜利召开。✘



# 认真贯彻落实“指导意见”， 扎实做好推进预算联网监督工作

文 / 全国人大财政经济委员会副主任委员、全国人大常委会预算工作委员会主任 刘 昆



2017年7月4日，全国人大财经委副主任委员、全国人大常委会预算工委主任刘昆在推进地方人大预算联网监督工作座谈会上讲话。摄影 / 黎进

今年6月30日，经全国人大常委会领导批准，全国人大常委会办公厅印发了《关于推进地方人大预算联网监督工作的指导意见》（以下简称“指导意见”），这是贯彻落实全国人大常委会部署要求，推进预算联网监督工作的一份重要文件。为便于大家更好理解贯彻“指导意见”，按照会议安排，我对“指导意见”的主要内容作通报说明。

## 一、关于重要意义

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央在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和实施全面规范、公开透明的预算制度等方面，提出一系列新论断新举措新要求，为新形势下加强人大预算审查监督、深化财政预算改革提供了重要指导和基本遵循。“指导意见”提出，开展预算联网监督是贯彻落实党中央关于加

强人大预算审查监督重要部署的具体举措，是对人大预算审查监督工作的创新发展，是建立和完善中国特色社会主义预算审查监督制度的有益探索。扎实推进预算联网监督工作，对于提高财政预算管理水平，增强预算审查监督的针对性和有效性，增进人大代表和人民群众对财政预算工作的满意度，更好发挥人民代表大会制度优势，推进国家治理体系和治理能力现代化，都具有重要意义。

## 二、关于总体要求和基本原则

“总体要求”是设计推进预算联网监督工作总体规划和目标、任务的依据。“指导意见”强调了以下几点：一是在行动指针上，强调坚持以党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神 and 治国理政新理念新思想新战略；坚持党的领导、人民当家作主、依

法治有机统一；坚持以宪法和预算法、监督法等法律为依据。二是在任务上，强调要认真贯彻落实党中央重大方针政策和决策部署，要紧紧围绕加强政府预算审查监督和实施全面规范、公开透明的预算制度，实行正确监督、有效监督。三是在目的上，强调要提高监督实效，推动依法理财、依法行政，切实把财政资金用好、管好，更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用。

“基本原则”是推进预算联网监督工作的基本要求。“指导意见”提出了五条基本原则：一是要围绕中心。通过开展预算联网监督，促进党的重大方针政策和决策部署在财税政策和预算安排上得到积极落实，在财税政策实施和预算执行中得到有效贯彻。二是要依法监督。在监督内容、监督需求、监督发现问题的处理程序与方法等方面，都要遵从宪法和预算法、监督法等法律确定的人大、政府职责与工作程序进行。三是要统分结合。主要是考虑既要对推进工作有个统筹安排，又要发挥各地的主动性积极性。四是要安全可控。要通过建立安全保障机制、加强技术保障体系等建设，确保系统安全有效运行。五是要逐步推开。按照总体规划 and 目标任务，因地制宜，逐步推进。

## 三、关于联网的内容和方式

1. 关于开展预算联网监督工作的任务和联网的内容信息。按照党中央要求和预算法规定，“指导意见”明确，人大预算审查监督工作的任务是开展对预算决算的全口径审查，实现对预算执行的全过程监督。相应地，预算联网监督信息内容包括年度财政预算决算及部门预算

决算草案、月度预算执行情况,分部门、单位按功能分类科目的预算下达、调整和执行的即时性信息等。

2. 关于系统的主要功能与基本模块。“指导意见”明确,预算联网监督系统应当具有查询、预警、分析、服务等基本功能,设有查询分析、监测预警、审查监督、代表服务、政策法规等主要模块,并作了具体明确规定。我想强调几点,一是查询的内容和预警设置的参数标准等,都要符合预算法、监督法关于人大预算审查监督的规定,注意与审计监督、财政监督相协调、相区别。在系统预警规则、标准和参数设置上,要围绕法律的规定来进行。二是“指导意见”中对系统功能和模块的规定,都是基本的功能和模块,各地可以因地制宜,结合实际,根据需要与可能,作进一步深化拓展。

3. 关于联网的方式。就总体来说,预算联网的定期推送方式是需要,但实时查询方式也有必要。“指导意见”明确,数据信息传输方式,原则上实行定期推送和实时查询相结合。在应用方面可以有所侧重,具体情况根据各地实际合理配置。

#### 四、关于实施的步骤

1. 关于总体规划。按照预算法规定,考虑需要与可能,“指导意见”明确推进地方人大预算联网监督工作的总体规划是,争取用三年时间,逐步形成横向联通、纵向贯通的预算联网监督网络。在横向上,首先实现人大与本级政府财政部门联网,再逐步与政府收入征管、社保、国资和审计等部门联网,实现预算收支信息的横向联通对比;在纵向上,由省、市和有条件的县三级预算联网监督系统平台构成,逐步实现纵向信息传输应用。

2. 关于阶段性目标。按照三年总体规划,“指导意见”明确了今后三年的阶段性目标。今年的目标,首先是在全国省级人大常委会预算工委等工作机构与政府财政部门间实现预算决算等基本信息传输查询。同时,启动系统的预警、分析和服务功能的开发研究工作。明年的目标,一

是进一步推动完善系统的查询、预警、分析、服务等基本功能;二是逐步实现与政府收入征管、社保、国资和审计等部门的联网;三是开展上下级人大之间纵向信息传输应用工作;四是以省为单位,推动所属地市级人大预算联网监督系统建设,并投入使用。后年的目标,一是基本实现地市级人大预算联网监督系统建设和使用全覆盖,进一步扩大横向联网的范围;二是引导和鼓励有条件的县级人大开展预算联网监督工作;三是继续加强系统功能研发,有效发挥系统作用。

#### 五、关于系统建设

1. 依托现有财政信息系统平台。推进预算联网监督工作依托的是财政数据,基础是财政信息化平台。为此“指导意见”明确,系统研发要依托现有的财政信息系统平台,要充分利用现有资源。各地在推进预算联网监督工作中,要充分利用已有的财政信息化网络、计算资源、存储资源和运行维护保障等基础设施,提高财政信息网络的整体使用效率,避免出现重复投资建设。

2. 结合实际进行系统开发。“指导意见”提出,各地要结合实际开发系统基本功能模块和国库集中支付查询分析系统。在此基础上,逐步拓展功能,丰富完善系统建设。建议先以省级人大为单位,结合省财政信息化建设的情况,由省级人大常委会预算工委等工作机构与财政部门共同设计出一个系统;按照分年度目标,今年先在预算工委等工作机构与财政部门之间实现预算决算等基本信息的传输查询。在此基础上,再逐步增加数据内容,完善功能模块,扩大横向联通的范围。已经开展预算联网监督工作且功能比较完善的地方,可以继续原有系统基础上完善拓展和加强应用。

3. 确保系统信息安全。这是落实“安全可控”原则的具体体现。“指导意见”已提出了明确要求和措施。

#### 六、关于系统的使用

“指导意见”围绕有效使用预算联

网监督系统,从五方面作了规定。我着重强调两点。

1. 要建章立制,规范系统使用和管理。这是确保系统充分有效使用、严格规范管理和持续平稳运行的有力保障。要明确人大与政府在推进工作上的职责分工,建立严格的操作规程,构建规范的运行机制和制度保障,提高系统使用和管理规范化水平。要建立问题反馈处理工作机制,依照法定程序进行问题通报和研究处理反馈。推进预算联网监督工作过程中,不干预政府部门的正常运行。要注意预算联网监督与审计监督、财政监督相互衔接协调,避免监督同质化。

2. 要坚持问题导向,抓住监督重点,提高监督实效。开展预算决算审查工作,要以预算法关于人大及其常委会预算决算审查职责为依据,结合法律规定的审查重点、人大代表和社会关注的问题、审计工作报告揭示的问题等,有针对性地查询数据信息,分析提炼数据,有效使用数据,提高预算决算审查的效率和效果。在开展预算执行监督工作中,要按照预算法、监督法规定和本级人民代表大会批准的预算,对财政预算收支的执行进度、转移支付下达、部门预算执行、政府债务限额余额、重点专项资金执行进度和使用绩效等情况,进行重点监督。各地还可以结合实际情况,依照法律规定程序,确定预算监督的其他内容。

#### 七、关于保障措施

“指导意见”从加强组织领导、加强协作配合、及时总结经验、做好宣传培训等方面,作了规定。落实这些重要措施,既涉及人大工作,也涉及政府及其财政等部门工作,既有中央层面的工作,也有地方层面的工作。我们要一起努力,共同做好。

由全国人大常委会办公厅印发的“指导意见”,内容丰富,规定具体,具有前瞻性。请大家把“指导意见”理解好。同时,积极借鉴广东等一些先行先试地区的经验和做法,结合本地实际,提出推进预算联网监督工作的实施方案,齐心协力推进预算联网监督工作。✘



# 统一思想，主动配合， 实现人大预算监督与加强财政管理互促互进

文 / 财政部副部长 刘 伟



2017年7月4日，财政部副部长刘伟观看各省人大预算联网监督工作版图展。摄影 / 黎进

根据会议安排，我就财政部门积极支持配合人大，共同做好推进预算联网监督工作，讲几点意见，供大家参考。

## 一、切实提高对预算联网监督工作的认识

人大预算联网监督，是运用现代信息技术加强人大预算审查监督的重要措施。开展预算联网监督工作不仅是各级人大的一项重要工作，也是各级政府财政部门的一项重要工作，要高度重视并扎实推进。

(一)预算联网监督是贯彻落实党中央、国务院有关精神的重要举措。党中央、国务院高度重视人大预算审查监督。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对加强人大预算审查监督提出了新的要求。党的十八大提出要加强政府对全口径预算决算的审查和监督；党的十八届三中全会提出要加强人大预算决算审查监督职能，改进预算

管理制度，实施全面规范、公开透明的预算制度。李克强总理在2017年政府工作报告中提出“各级政府要依法接受同级人大及其常委会的监督”，在国务院第五次廉政工作会议中提出“加强智能监管和大数据监管，实现监管全过程‘留痕’，防止权力滥用”。依法有序推进人大预算联网监督，实现人大预算监督的信息化、网络化，为加强人大对预算决算的审查监督提供了实现手段和技术保障，是贯彻落实党中央、国务院有关精神的重要举措。

(二)预算联网监督是建立和完善中国特色社会主义预算审查监督制度的实践创新。中国特色社会主义预算审查监督制度的重要特点，是人大和政府都在党中央的集中统一领导下，人大依法监督，政府依法接受监督，人大与政府在监督与被监督过程中具有目标的一致性。一直以来，各级财政部门在自觉配合人大加强预算审查监督方面做了大量工

作。但受信息技术手段运用不够的制约，人大及其常委会、专门委员会及有关部门在开展预决算审查监督工作时面临数据不完整、不可比、信息量有限，会议期间审查时间不足、监督深度不够等问题，监督内容的翔实性、分析的科学性、监督的时效性都受到较大影响。现代信息技术的发展和应用，为加强预算决算的全口径审查和预算执行的全过程监督提供了有利条件。通过预算联网监督，便于有效解决人大预算监督信息不对称、不及时、不到位的问题，为人大依法加强和改进预算审查监督、提高监督针对性和有效性提供了重要抓手。

(三)预算联网监督是推动财政部门实施全面规范、公开透明预算制度的有效措施。近几年来，财政部门按照党中央、国务院决策部署，全力推进各项改革，稳增长、调结构、惠民生、防风险等方面成效不断显现。同时，我们也要清醒地认识到，经济发展新常态下，财政收支矛盾比较突出，财政预算管理也还存在不少问题。这些问题长期存在，既需要政府部门进一步深化改革、强化管理责任，也需要人大进一步创新监督方式方法、更好地依法履行监督责任，增强监督实效。推进人大预算联网监督，就是要延伸监督链条，强化预算编制和执行的外部约束，促进财政部门及时堵塞漏洞，规范管理，促进相关政府部门提高预算管理的科学性，保障和增强财政资金使用的合规性与绩效性，进一步推动政府部门依法行政、依法理财。

总的来看，依法推进预算联网监督工作，对于增强预算审查监督的针对性和有效性，推动财政部门提高预算管理

水平,增进人大代表对政府财政工作的满意度等都具有重要意义。财政部党组对开展人大预算联网监督工作高度重视,对支持并主动接受人大监督态度十分明确。肖捷部长、张少春副部长就推进此项工作多次听取有关司局汇报和作出具体指示。5月9日,财政部向国务院上报了《关于推进人大预算联网监督工作的请示》。5月15日,国务院批复同意,要求我部与全国人大有关部门加强沟通协调,依法依规、积极推进人大预算联网监督工作。各级财政部门要把思想认识和行动统一到党中央、国务院和财政部党组的决策部署上来,抓住重点和关键环节,积极配合做好人大预算联网监督工作。

## 二、准确把握预算联网监督工作的着力点

(一)坚持主动配合监督与依法接受监督相结合的原则。预算联网监督工作,应立足现行法律框架和监督工作机制开展,对监督的内容、程序和监督意见的反馈等主要事项,应坚持依法依规原则,不改变人大与政府的职责关系和工作程序。总体定位是依托信息技术,提高预算监督的针对性和有效性。关于纳入预算联网监督的信息内容,法律有明确规定的,要坚决纳入,不得打折扣;法律没有明确规定的,但确属人大及其常委会行使法定预算审查监督职权需要的,财政部门要加强与人大常委会工作部门研究协商,积极创造条件逐步纳入。

(二)坚持总体规划与分步推进相结合的原则。针对各地区、各级财政预算管理规范化程度不一、信息化建设水平差异较大等实际情况,预算联网监督工作应当在全国人大常委会有关部门和财政部的指导下,按照统一部署规范有序推进。中央对地方开展预算联网监督工作进行顶层设计,提出总体规划,明确目标任务,对系统的基本功能和模块设计提出统一要求。省、市两级负责本级和指导

下级预算联网监督工作。各级财政部门要根据财政部转发的《推进地方人大预算联网监督工作的指导意见》,结合本地实际,按照示范带动、逐步推进、三年完成的节奏稳妥推进,力求实效。

(三)坚持推进预算联网监督与加强财政管理相结合的原则。各级财政部门要以配合推进人大预算联网监督工作为契机,加快推进财税体制改革,着力完善财政预算管理制度。一是做好预算编制和执行工作。合理安排收入,依法组织收入,盘活存量资金,保障重点支出需要。二是深入推进财税体制改革。落实中央与地方财政事权和支出责任划分改革;整合专项转移支付;清理涉企专项资金。三是深化预算制度改革。加强项目库建设;严格控制预算调整事项;完善政府预算体系;逐步将绩效管理范围覆盖所有预算资金。四是加强地方政府债务管理。强化债务限额管理和预算管理;依法界定政府债务边界;建立和实施风险评估和预警机制。

## 三、积极做好预算联网监督各项配合工作

(一)加强组织领导,健全工作机制。地方财政厅(局)主要负责同志要及时把这次会议精神和有关工作思路向政府领导汇报,争取支持和指导。厅(局)领导班子要专题研究部署、加强推动督导,建立分工明确、各司其职的内部工作协调机制,并与人大有关方面进一步密切配合,建立沟通交流机制。在联网监督的软件开发、技术提供等方面,要给予大力支持。

(二)明确目标任务,加强工作指导。各地要按照《关于推进地方人大预算联网监督工作的指导意见》提出的总体规划和目标任务,结合地区实际,配合人大研究制定推进本地区预算联网监督工作实施方案。要有目标和步骤,有路线图和时间表,突出针对性、有效性和可行性,由易到难,由简到繁,循序渐进,逐步推开。省级财政部门在做好本级预算联网

监督推进工作的同时,还要抓好对市、县财政部门相关工作的督促和指导,努力实现“指导意见”明确的目标任务。

(三)梳理业务信息,强化系统建设。各地要利用推进人大预算联网监督工作的契机,梳理整合本地区财政业务信息,形成相应的信息目录。首先确保“指导意见”的“规定动作”及早完成,在此基础上可以因地制宜地增加“自选动作”。同时,要结合本地实际,分类开展和推进系统建设工作。已开展系统建设并且功能较为完善的地区,要继续在原有基础上完善功能和拓展应用;对初步开展系统建设,并已实现与相关财政网络联通的地区,要按“指导意见”有关要求,对现行系统进行改造升级;尚未启动系统建设的地区,可依托现有信息技术和基础设施资源,先期着手部分信息传送或查询的网络连接,分阶段拓展,或与中央财政开发基本版系统进行整合。

(四)坚持问题导向,切实改进工作。对预算联网监督工作中发现的问题,人大常委会有关方面将依照有关规范的程序办法加强与财政部门的沟通,或按程序向财政部门进行了解核实,财政部门应当建立相关制度机制,明确办理责任,及时研究处理,并向人大常委会有关方面反馈。同时,要把推进预算联网监督与服务人大代表工作结合起来,通过优化系统的服务功能,提高人大代表了解财政信息的便捷性和交流的互动性,为代表依法履职提供高效服务。

同志们,推进人大预算联网监督,是贯彻落实党中央关于加强人大预算审查监督重要部署的具体举措,是新形势下提高人大预算审查监督针对性和有效性的客观需要,更是推动财政改革发展和管理科学规范的重要抓手。各地财政部门要认真抓好《关于推进地方人大预算联网监督工作的指导意见》的落实,主动配合本级人大常委会工作部门,积极推进,促进实现人大预算监督与加强财政管理的互促互进。✘



# 人大预算联网监督的广东实践与探索

文 / 广东省人大常委会预算工作委员会副主任 郑亚吉



2017年7月4日,推进地方人大预算联网监督工作座谈会在广州召开。图为会场。摄影/黎进

在全国人大常委会的悉心指导及全国人大财经委和常委会预算工委的大力支持下,在广东省委的正确领导下,广东省人大常委会认真贯彻实施预算法、监督法,积极探索开展人大预算联网监督工作。

## 一、预算联网监督系统建设基本情况

2003年,根据时任中共中央政治局委员、广东省委书记张德江同志指示精神,我省启动建设人大预算联网监督系统,并于2004年8月初步实现了省人大预算联网系统与省财政厅国库集中支付系统联网,开展对财政预算资金支付情况的实时查询监督。此后,一直不断探索,积极推进。近年来,中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江同志视察了广东省人大预算联网监督系统,并对广东省人大预算联网监督工作多次作出批示,充分肯定联网监督对

加强预算审查监督的重要作用,要求我们进一步完善和推进人大预算联网监督。广东省委高度重视此项工作,胡春华书记批示,要求认真落实德江委员长的批示,进一步完善和丰富预算联网监督工作;2016年,省委作出的《关于加强新形势下人大工作的决定》中提出,要“推进县级以上人大预算支出联网监督”。省人大常委会认真学习贯彻全国人大常委会、省委领导同志的重要批示精神,找差距、补短板、促提升,升级完善省级预算联网监督系统,大力推进全省市县人大预算联网监督系统建设,积极探索省市县人大预算联网监督,预算联网监督在全省得到普遍运用。目前,全省21个地级以上市人大常委会全部实现了与同级财政国库集中支付系统联网,121个县区中有114个县区实现了本级人大与同级财政国库集中支付系统联网,其中13个地级以上市、13个县区实现了人大与社保部门联网。

## 二、系统的主要特点

(一)坚持人大主导,政府部门配合推动系统建设。预算联网监督系统是人大预算审查监督的创新手段和实用平台,为人大及其常委会依法履行预决算审查监督职责服务。省人大预算联网监督系统建设坚持人大主导、政府部门配合的原则,以满足人大预算审查监督需求为立足点,由人大自主建立数据库,系统通过省电子政务平台的

光纤专线实现省人大对省财政厅、省社保局网络前置服务器的单点连接,将财政、社保基金数据导入省人大数据库,并从数据库抓取数据运用计算模型运算,实现系统联网监督功能。政府部门积极配合人大建设和完善联网系统,省财政厅实时向人大联通国库集中支付系统和专项资金在线监督系统数据,预算草案、财政报表、政府采购、绩效评价等数据传送到联网监督系统,为系统运转提供基础数据源。省人力资源社会保障厅在整合社会保险基金综合报表查询系统的基础上,进一步向人大开放财务信息查询系统,充实人大与社保联网的数据内容,为省人大加强对广大老百姓关心的社保基金监督提供有力支撑。

(二)贯彻落实预算法,重点完善系统预算审查和分析预警功能。开展预算联网监督,是落实预算法公开透明和严格预算监督的具体举措。近年来,我们在系统建设时紧紧围绕预算法有关规定,重点打

造预算审查和分析预警功能。一是预算审查功能模块,对照预算法关于预决算审查重点内容的有关规定,设计了具体的审查内容,通过对系统导入数据进行自动统计分析,为省人大常委会预算工委提出审查意见建议提供数据支持。二是分析预警功能模块,对照预算法等法律法规关于预算支出执行、转移支付资金拨付、重大专项资金拨付、部门“三公”经费支出等有关规定,设置了十几项预警指标,可对上述各方面存在或者可能存在的问题进行预警或者提示,提高预算审查监督的主动性、针对性和实效性。

**(三)探索省市县纵向预算联网,延伸和完善监督链条。**为加强对省级专项转移支付和重要专项资金拨付到市县及市县配套使用情况的跟踪监督,我省积极探索建设省市县人大纵向联网,延伸和完善监督链条,实现对省级财政专项资金的全过程监督。2017年4月下旬,省级重大专项资金数据联网报送系统上线运行,各市人大常委会通过该系统按要求推送的数据,自动导入省人大联网系统的数据库,运用系统的统计、分析、预警功能对数据进行整合加工,实现省人大有关重点监督项目资金的查询分析,提出有效的监督意见。

### 三、主要做法和成效

我省开展预算联网监督工作主要以预算联网监督系统为依托,整合有关数据资源,全口径跟踪了解预算执行具体情况,为省人大常委会及时有效行使预算执行监督权,提高预算监督科学化、精细化水平提供服务。近年来,我们紧紧围绕预算法提出的人大对预决算重点审查的内容、省委重大决策部署、省人大常委会重点监督项目和人大代表及人民群众高度关注的热点难点问题,如底线民生保障资金、战略性新兴产业资金、农村危房改造补助资金、教育创强省级补助资金、卫生强基创优资金、流浪乞讨人员救助转移支付补助的支出情况等,进行预算联网监督,推动政府财政预算管理

工作规范化、透明化。坚持线上查询与线下监督、全面监督与专项监督、人大常委会监督与人大代表参与监督、查询分析和督促整改、人大监督与审计监察监督相结合,进一步增强了人大预算审查监督工作的针对性和有效性。不断强化预算联网监督系统的功能,使系统涵盖范围更广,反映内容更丰富,系统功能更强大。加强预算联网监督系统制度建设,将人大常委会开展社保基金联网监督的内容纳入《广东省社会保险基金管理条例》,制定联网监督工作情况分析评估会议制度、系统管理工作规定、分析成果使用暂行规定和运用系统开展财政监督工作暂行规定等,促进联网监督工作的制度化、规范化和常态化。

目前,我省通过预算联网监督,人大预算审查监督工作已实现了“五个转变”,即由周期性的报表审阅转变为实时性的电子信息审阅,由对支出结果的概括性审核监督转变为多层次、多环节的全方位监督,由静态时点监督转变为动态过程与静态时点相结合监督,由事后监督转变为事前、事中和事后相结合的全过程监督,由发现问题监督转变为预防问题监督。通过预算联网监督,进一步加强了人大对政府全口径预决算的审查监督,加强了监督预算执行的主动性、针对性和实效性,提高了财政预算管理的

科学性、预算执行的刚性和预算资金的使用效益;推动加快深化预算管理体制改革的步伐,推动建立全面规范、公开透明的预算制度;也有利于促进党的作风建设、反腐倡廉。

### 四、下一步工作设想

今后,我们将以全国人大常委会召开的推进地方人大预算联网监督工作座谈会为契机,认真贯彻落实全国人大常委会的部署和要求,扎实工作,开拓进取,进一步完善联网监督系统建设,增强预算联网监督功能,同时,不断细化对政府性基金和国有资本经营预算的监督;继续完善省市县人大预算联网系统,加强对省级重大专项资金和专项转移支付资金监督;在现有联网基础上,继续拓宽联网范围,横向逐步扩展到本级政府其他收入征管和监督部门,纵向逐步完善省与市、市与县的联网,实现全省“一张网”的架构;进一步加强系统运用,发挥预算联网监督作用;进一步加强法规制度建设,规范联网监督系统的使用管理;加强运行机制建设,形成预算联网监督合力;进一步加强队伍建设,不断提高预算联网监督水平,为我省进一步推进改革开放和社会主义现代化建设发挥有力的保障和促进作用。★



图/视觉中国



# 为全国预算联网监督探路 努力打造“广东样本”

文 / 广东省财政厅党组书记、厅长 戴运龙

加强财政预算审查监督是人大监督的重要内容。2003年,时任中共中央政治局委员、广东省委书记的张德江同志在依法治省会议上指示广东省财政厅要与省人大财经委联网,让人大代表能监督到财政支出的每一笔钱。广东省财政厅高度重视,紧抓落实,2004年通过省政务内网平台,实现了省财政厅国库集中支付系统与省人大联网。党的十八届三中全会以来,按照深化财税体制改革的总体部署和新修订的预算法的管理要求,我们不断总结完善财政配合人大预算联网监督工作,形成了以人大需求为导向,以开放共享理念为引领,以完善联网监督系统为载体,以大力推进财政改革为基础,一手“主动开放”,一手“固本强基”的“广东样本”。

## 一、转变观念,确立财政开放共享新理念

广东省财政厅坚持为民理财、依法理财,在开放共享理念的引导下,提升接受监督的自觉性和服务意识。2005年创造性开展财务核算信息集中监管改革,在保证预算单位资金使用权、财务管理权和会计核算权不变的原则下,集中各单位财务核算信息,打造“玻璃钱柜”。2008年至2013年期间,预算联网监督系统财政端分别与审计、纪检监察部门联网,扩大财政信息共享圈。

## 二、探索创新,打造人大预算监督新载体

最初,广东省财政厅以部门预算系

统、国库集中支付系统等财政业务核心系统为基础数据源搭建预算联网监督系统财政端。多年来,为实现人大联网监督从“分散查询”到“归集分析”的转变,广东省财政厅不断优化财政与人大系统的对接方式,提高系统财政端数据供给的时效性、改进信息提供方式、强化联网数据安全,打造了以部门预算、国库集中支付、省级财政专项资金联网监督等系统为核心,依托大数据运用和信息技术的人大联网监督新载体。

## 三、延伸扩围,构筑纵横联网监督新格局

多年来,广东省财政厅配合省人大不断推进省级预算联网监督工作,联网监督从最初的一般公共预算资金和政府性基金预算资金扩展到“四本预算”资金全覆盖,人大不仅能查询部门每一笔明细支出信息,还可以分项目查询省级财政专项资金的情况,实现从财政总预算、部门预算执行、项目明细支出“套娃”式追踪数据。同时,随着财政国库集中支付系统逐步纵向覆盖全省各市县,市县预算联网监督工作加快推进,初步构筑起广东纵横联网监督新格局。

## 四、协同配合,建立联网部门联动新机制

工作推进中,广东省财政厅注重做好业务政策解释和系统对接,及时响应并有效处理人大预算联网监督意见。依

托预算联网监督系统,人大和财政部门在加快预算支出进度和加大预算公开力度等工作中形成合力,通过建立预算联网监督分析评估会议制度、定期分析简报发现问题反馈机制,初步形成部门联动机制,实现以人大监督促财政改革、促部门管理、促信息公开。

## 五、深化改革,创造监督与管理互促双赢新局面

初期,按照财政部统一部署,广东省财政厅全面推进部门预算、国库集中支付、政府采购、“收支两条线”改革,率先开展绩效评价、财务核算集中监管改革,扎实推进零基预算、项目库管理,搭建省级财政专项资金管理平台,编制政府综合财务报告等,为先行先试预算联网监督工作奠定坚实基础。另一方面,借力人大监督透明机制,有效倒逼深化财政改革,形成财政管理与人大监督互促双赢的良好局面。

下一步,广东省财政厅将以习近平总书记对广东工作“四个坚持、三个支撑、两个走在前列”重要批示精神为引领,继续推进预算联网监督工作向纵深发展:配合联网到底到底,让人大“看得更全”;丰富完善联网内容,让人大“看得更清”;加强监督结果应用,让系统“用得更好”;继续深化财政改革,为联网工作“固本强基”。广东财政将努力探索出更多好做法,把试点做成示范,把探索变成标杆,全力打造“广东样本”,为再创广东改革发展新局面作出贡献。★

# 精心谋划，合力推进， 全面实现各级人大预算联网监督

文 / 黑龙江省人大常委会副主任 胡世英

黑龙江省人大把预算联网监督工作作为重中之重来抓，截至今年4月末全部实现了任务目标。其主要做法是：

## 一、省委大力支持，党组高度重视

从2010年开始，黑龙江省人大就进行了预算联网监督，多年实践说明，实行预算联网监督意义重大，势在必行。这项工作得到了黑龙江省委大力支持，省委书记两次作出批示，省委发文提出明确要求。省人大常委会党组更是高度重视这项工作。今年，全国人大常委会预算工委组织召开预算联网监督工作座谈会后，省人大常委会党组认为，预算联网监督工作中央有要求，全国人大有部署，黑龙江省工作有基础，省委高度重视，省政府及财政部门大力支持，应当抓住时机，全面推开。省人大常委会党组确定，要在今年4月末前全面实现各级人大常委会与财政国库集中支付系统联网。党组的意见得到了省委、省政府的支持。在推进中，党组书记高度重视，分管副主任经常听取情况汇报，预算工委全力以赴抓好推进。

## 二、协调政府精心部署，抓住重点周密安排

为了迅速抓好落实，黑龙江省以省人大常委会办公厅、省政府办公厅“两办”名义，下发了关于全面实行政府预算执行系统与同级人大联网有关事项的通知，要求各级人大常委会、各级政府、各有关部门加强领导，密切配合；要求今年4月底前，各市区县财政部门要

在同级人大常委会预算审查监督工作机构设立国库集中支付系统查询端口，开通预算指标、计划和支付等信息查询权限；要求各级人大常委会要为开展预算联网监督工作提供专用场地，安排专业人员，加强业务培训。各市区县政府要提供必要的技术、设备和资金支持；要求省人大常委会预算工委、省财政厅要对各地进展情况开展专项督查，及时通报。“两办”通知下发后，各地各部门迅速积极响应，为有效开展预算联网监督工作夯实了基础。

## 三、各尽其职各负其责，合力推进狠抓落实

“两办”通知下发后，预算工委和财政厅迅速跟进、狠抓落实。今年4月初，召开全省市区县近千名人大和财政部门同志参加的预算联网工作推进视频会议，对联网监督系统建设进行业务技术指导，对做好推进工作提出要求，以会代训。省人大常委会要求各地人大定期上报情况，定期进行通报。省人大常委会还通过人大门户网站、微信群和简报等方式，及时总结推广各地的好经验好做法，给各地以启发以借鉴。

“两办”通知下发后，省财政厅要求各级财政部门主管领导亲自挂帅，积极履行采购程序，确保所需设备按时到位，为同级人大开通预算指标、计划和支付等信息查询权限，确保人大按时启动联网监督工作；建立问题反馈机制，针对发现的问题核实整改，深入剖析问题症结和原因，弥补财政财务管理漏洞。

## 四、选准角度突破重点，循序渐进逐步到位

省人大常委会按照突出重点、先易后难、实事求是、注重实效的原则，首先在与政府国库集中支付系统的联网上实现突破，全面推开，对于其他方面的横向联网、省市县间的纵向联网和联网专用软件的开发，则创造条件渐次展开。

按照党的十八届三中全会决定关于“审核预算的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展”的要求，将其作为人大预算审查监督的重点。为此，省人大常委会突出支出预算这个重点，旨在通过联网监督系统来增强预算监督的针对性、有效性，通过预算执行情况来反思预算编制的得失，更好地深化预算审查。

预算联网监督基础在联，关键在用。省人大常委会先把能做的做到做好，对暂不具备条件的，积极创造条件逐步争取到位。从黑龙江省实践看，在尚未开发使用监督软件的情况下，通过人工查询财政国库集中支付系统的方式，也可以有效开展预算联网监督工作。如去年预算联网检查中，省人大常委会针对发现的7家监狱发生大额使用现金的异常支付行为，与省监狱管理局进行了深入沟通，确认问题，查找原因，研究解决措施。根据省人大常委会的建议，省监狱管理局很快采取有效措施，彻底解决了大额使用现金问题。

按照推进地方人大预算联网监督工作座谈会精神，省人大常委会要努力拓展联网监督内容，完善联网监督方式，发挥好预算联网监督重要作用，为推进预算审查监督法治化进程做出新的努力。■



# 依法推进预算联网工作， 加强经济监督和预算审查监督

文 / 天津市人大财政经济委员会主任委员、天津市人大常委会财经预算工作委员会主任 冯志江

深化预算审查监督，是贯彻落实党的十八届三中全会精神，实行正确监督、有效监督的重要内容，是人大及其常委会的重要职责。天津市人大常委会高度重视经济监督和预算审查监督，把建立预算审查监督网络系统作为贯彻全国人大常委会和天津市委要求的重点工作，取得了实质性进展。

## 一、高度重视预算联网，加强经济监督和预算审查监督

认真学习贯彻张德江委员长在十二届全国人大五次会议上所作的常委会工作报告中关于加大对预决算的监督力度，推进预算联网监督工作的重要讲话精神，充分认识开展预算联网监督工作的必要性和重要性，结合天津实际，全面展开网络系统建设和预算联网监督工作。

天津市委书记李鸿忠同志多次强调，人大及其常委会要加强对“一府两院”的工作监督，进一步加强经济监督和预算审查监督，坚持真监督，做到真支持，两个“真”同时到位。天津市人大常委会主任肖怀远同志主持召开党组会议，研究制定建立预算审查监督网络系统的意见，要求按照“依法推进、循序渐进、建章立制、提高完善”的原则，不断提高经济监督和预算审查监督工作水平。

天津市人大常委会第三十九次、第四十次和第四十四次主任会议，分别听取了《市人大常委会预算审查监督联

网工作方案》《关于深化预算审查监督工作的总体思路和工作方案》，通过了《天津市人大常委会预算审查监督网络系统管理暂行办法》，明确了加强预算审查监督的工作重点，确定了预算联网监督的工作方案，建立了预算联网监督的工作制度，为预算联网工作提供了组织保障和制度规范。

## 二、依法推进预算联网，积极建设预算审查监督网络系统

天津市人大常委会预算审查监督网络系统已经连接了市财政局、市审计局、市人力资源和社会保障局以及市国资委，形成了较为完备的全口径预算审查监督网络系统。

与市财政局的国库集中支付系统联网，查询国库集中支付系统的每一笔业务，以及每个预算单位的指标、计划和支付等数据，加强预算执行情况监督。与市审计局的联网实时审计监督管理系统联网，采集25个审计分析模型，查询预算规模和收支结构分析，深化预算执行监督和比对分析。与市国资委的国有资本经营预算数据对接，查询国有企业财务决算和主要经济指标执行情况，加强国有资本经营预算审查监督。与市人力资源和社会保障局的社会保险基金预算数据对接，查询社会保险基金预算、决算、保值增值、资产负债以及预算执行情况，加强社会保险基金预算审查监督。

天津市人大常委会在网络系统应用方面，注重将线上系统查询与线下预

决算审查监督工作相结合，将网络系统应用和提高预算审查监督实效相结合，探索发挥预算审查网络系统作用的有效方式，以提高预算审查监督水平。先后组织市人大各专门委员会主要负责同志、部分市人大代表视察预算审查监督网络系统建设情况，查询部门预算和重点项目预算执行情况，提出改进意见和建议，深化了预算编制和执行的审查监督。

## 三、以预算联网监督为契机，持续深化预算审查监督工作

预算联网监督是深化人大预算审查监督工作的重要举措，是增强监督工作针对性和实效性的创新方式。天津市人大将以此为契机，进一步加强经济监督和预算审查监督工作。

继续深入贯彻落实中央和天津市委的统一部署，紧紧围绕全市经济社会发展大局，深化经济运行和预算执行情况专题分析，提出意见和建议，推动完善相关工作。开展中期财政规划分析研究工作，支持财政部门建立中期财政预算报告制度。开展权责发生制政府财务报告的分析研究工作，支持建立政府综合财务报告体系。加强国有资本运营预算审查监督，分析存在的主要困难和问题，提出相关意见和建议。加强国民经济核算体系监督，推动统计部门在新型统计体系的基础上，继续整合相关部门数据资源，完善国民经济生产账户和资金流量等报表，提高经济运行质量和国民经济核算水平。★

# 深入推进预算联网监督，努力打造阳光财政

文 / 广州市人大常委会预算工作委员会主任 沈 奎

广州市人大常委会从2005年开始探索与财政国库支付系统的实时在线连接，为开展人大预算联网监督积累了经验。2014年以来，市人大常委会认真贯彻落实张德江委员长的重要指示精神和全国人大、广东省人大的部署，根据预算法等法律法规的要求，结合实际大力推进预算联网监督系统建设。市委、市政府及有关部门大力支持配合系统建设，为该项工作的有效推进提供了强有力的支撑。

广州市人大预算联网监督系统分三期建设，一期于2015年年底完成，二期（2.0版）于今年6月底上线试运行。二期系统设置了监督指南、审查监督、监督预警、代表意见、法规政策、文档资料、省级系统、区级系统等8个基本功能模块，主要具备以下几个特点：一是查询政府全

口径预算涉及的各类数据报表；二是对数据进行预设分析和自定义分析，运用多种图表展示分析成果，使复杂数据可视化，方便阅读分析；三是实现财政数据与各部门预算数据关联，可以通过数据穿透，追溯部门预算相关数据；四是配置搜索功能，实现全文检索和报表快速定位；五是可实现市、区数据纵向联通和分析。系统数据来源于财政、发改、国资、人社、国税、地税、审计、国规等部门，实现了定期推送和实时在线联通相结合，初步构建了一个海量数据、功能丰富、直观可视的信息库。目前，系统已向市人大常委会各工委和部分市人大代表开放，在部门预算执行预警、转移支付资金跟踪监督、规范预算调整等方面进行了有效应用，实现了线上查询与线下监督相结合，为人大及其

常委会开展预算审查监督等工作和代表履职提供了一个综合性信息平台。在推动市级系统建设的同时，市人大常委会还组织开展了区级系统建设试点工作，目前，天河、增城区等两个试点单位的系统已上线试运行，今年在全市各区推广，实现了与市级系统的联网。

在推进人大预算联网监督工作中，广州市人大及其常委会的主要体会是要做到“五个坚持”：即坚持依法有序、坚持综合运用、坚持服务代表、坚持突出重点和坚持上下联动。下一步，市人大常委会将认真学习贯彻落实此次座谈会精神，继续扎实推进人大预算联网监督，以此作为贯彻落实习近平总书记对广东工作重要批示精神的一项具体举措，努力在全省乃至全国继续走在前列。✎

## 立足财政改革趋势，主动适应预算联网监督新机制

文 / 广州市财政局长 陈雄桥

党的十八届三中全会在全面深化改革的系统部署中，赋予了财政是国家治理的基础和重要支柱的特殊使命。新预算法将财政体制改革引入深化发展的同时，也进一步确认和强化了人大对政府预算的监督。因此，广州在推进地方财政体制改革中，始终主动接受人大的监督和指导，将预算联网监督系统建设与深化财政体制改革同步规划、同步发展。一是数据共享实现全覆盖。解放思想，将财政数据信息与人大进行全方位、深层次的共享和互动，提供预算联网监督系统的基础数据，在涵盖资金范围上实现全覆盖，在监督内容上细化到

末级目录，在数据更新频率上也达到了目前信息化技术、人员条件下的最优水平。二是完善数据需求论证体系。加强财政与人大常委会预算工委沟通和合作，经过反复论证和操作演示，不断修改完善系统需求，最终形成以目标导向、问题导向和现实导向相结合数据需求论证体系，极大地提升了数据提取效率和监督的针对性。三是强化系统与改革的联动。将预算联网监督系统建设与财政体制改革进程紧密结合，通过预算联网监督逐步规范和完善财政管理，增强财政改革效果，同时，财政体制改革深化发展，也不断充实和丰富预算联网监督内容和方

式。四是构建数据共享长效机制。将系统数据供给与财政日常工作融为一体，在工作机制、人员配置、技术支持、长远规划等方面建立了一套规范的长效机制，确保数据需求能够按时按质按量报送。

多年的实践探索表明，预算联网监督对广州财政改革与发展工作带来了巨大的推动作用，完善了制度体系，提升了资金效益，促进了支出执行，规范了信息公开。更为重要的是，人大监督的介入有利于处理好财政改革关系，加快财政职能的有效运转，更好地发挥财政国家治理基石作用，为广州依法理财、科学理财、为民理财、阳光理财提供了保障。✎



# 不断完善联网监督机制，为民管好钱袋子

文 / 佛山市人大常委会副主任 麦洁华

佛山市人大预算联网监督系统自2005年建设以来，历经三个发展阶段：基础阶段联通市财政国库集中支付系统，以查询国库支付为主，各区参照建成了各具特色的监督系统；升级阶段于2016年年初建设完成，系统功能更加完善、涵盖范围更广，并且开创性地实现了市和区以及试点镇（街）的联网；全覆盖阶段于2017年将系统建设延伸至全市所有镇（街），顺利实现了市、区、镇（街）三级全覆盖。

现有系统设置了预算审查、预算执行、预测分析、项目监控、预警防控、资料查询、链接区镇七大功能模块。主要具备以下主要特点：一是系统性，既能监督到每个预算项目申报，以及预算执行结果的

绩效评估情况，也能全过程动态地监督这个项目资金运行的安全性、合法性和科学性；二是时效性，系统以佛山公共财政综合管理平台为数据基础，可以实时监督每一笔资金的运行过程；三是实用性，结合人大预算审查实际需求，将日常监督如预算监督、重点项目监督、绩效监督、债务监督等内容都嵌入到这个平台上；四是实现了横向到边、纵向到底，横向联通了市级256个部门和单位，纵向联通了全市五个区和32个镇（街）。

系统运行以来，取得了比较好的成效。一是提升了人大对财政预算安排审查的质量，市人大可以通过系统随时查询政府编制预算的流程和动态变化，及时发现

预算编制过程中不合理的项目，有利于人大提前介入预算审查；二是提升了监督的时效性，系统可以实时监督部门预算及其项目，实时了解项目资金的预算支出和结余以及支出进度等情况；三是促进镇（街）预算管理更加规范，通过信息化手段加强基层人大预算监督，促进镇（街）预算管理更加规范、公开透明；四是有效跟踪人大监督的重大项目，掌握资金和政策落实到位情况。

下一步，我们将根据本次会议精神和会议精神，进一步深化完善我市预算联网监督系统，形成常态化、制度化的网络监督新机制，不断提升人大对预算的监督力度，切实管好用老百姓的钱袋子。★

# 探索预算监督新路，保障依法民主理财

文 / 中山市人大常委会副主任 冯煜荣

中山市人大常委会坚持围绕中心，服务大局，始终把预算审查监督作为重点工作来抓。2016年年初，市人大常委会牵头对2006年建成并运行于人大机关的联网监督系统进行全面升级改造，构建了全新的“预算联网监督系统”。新的监督系统从设计要求到运行管理均由市人大常委会主导，实现了从被动监督向主动监督的跨越，彰显和加强了人大监督的主体地位和作用。

“中山市预算联网监督系统”共有十一个模块，实现了单位全覆盖，资金全口径，过程全跟踪，监督全方位。

“中山市预算联网监督系统”是部署在2012年建成的中山市电子政务云平台上，通过中山市党政机关专网与财政局、人社局、发改局、国资委、审计局

等相关单位连接。核心数据则由财政局系统数据库通过隔离网闸自动单向导入到设置在市财政局的监督系统前置数据库服务器。前置服务器通过中山市党政机关专网与中山市电子政务云平台上的预算联网监督系统连接，实现数据实时共享。人社局、发改局、国资委、审计局四个部门的数据通过中山市党政机关专网定期上传到中山市电子政务云平台的中山市人大预算联网监督系统。由于监督系统部署在中山市电子政务云平台，不需要单独设置服务器的场所和管理人员；同时，利用中山市党政机关专网与各部门传输信息，不需要考虑监督系统与各部门联网的技术和安全问题。

“中山市预算联网监督系统”共设置了50个密钥（CA数字证书），提供给市

人大常委会组成人员驻会人员和预算监督查询室使用。通过密钥可以在所有中山市党政机关专网终端机上登录系统。

设立在市人大机关的预算监督查询室共有16个查询端口，每周三向全体市人大代表开放，对有专项监督需求的可预约开放。为方便基层人大代表履职，市人大常委会财经工委定期到各镇区人大代表工作室，通过中山市党政机关专网，提供流动密钥的查询服务。

“中山市预算联网监督系统”的构建是根据中山市的实际政务环境设计的，规范的财政管理和先进的政务信息化建设为监督系统的建设打下了坚实的基础。下一步，计划将部分查询功能拓展到可移动设备当中，方便代表在闭会期间了解和监督预算执行情况，提出意见和建议。★

编者按：2017年7月17日—18日，十二届全国人大财政经济委员会在京举行第六十四次全体会议，听取了国务院相关部门关于今年上半年国民经济运行情况的汇报，并对当前经济形势进行了分析研究。现刊登会议上的部分发言，以飨读者。



# 持续推进中国经济稳中向好

文 / 全国人大财政经济委员会主任委员 李盛霖

今年以来，面对复杂多变的国内外环境，各地区、各部门按照党中央、国务院决策部署，坚持稳中求进工作总基调，着力推进供给侧结构性改革，经济运行稳中有进、稳中向好的态势日趋明显，主要经济指标好于预期。

初步测算，上半年国内生产总值增长6.9%，同比加快0.2个百分点。夏粮再获丰收，初步统计总产量达2810亿斤，比上年增产26亿斤。上半年，规模以上工业增长6.9%，为近三年同期最好水平，企业利润增长22%。服务业

增长7.7%。社会消费品零售总额增长10.4%。以人民币计价的进出口总额增长19.6%，其中，出口增长15%，进口增长25.7%，顺差1.3万亿元。“三去一降一补”继续推进，上半年钢铁、煤炭分别去产能5636万吨和1.1亿吨，完成年度目标任务的113%和74%。工业产能利用率76.4%，提高3.4个百分点。6月末，房地产待售面积下降9.6%，降幅比3月末扩大3.2个百分点。5月末，规模以上工业企业资产负债率56.1%，下降0.7个百分点。上半年，万元国内生产总值能

耗下降3.9%。全国财政收入增长9.8%，财政支出增长15.8%，分别完成年度预算的55.9%和53.1%。6月末，广义货币M2增长9.4%，狭义货币M1增长15%。上半年，城镇新增就业735万人，完成全年目标任务的66.8%。6月份，全国城镇调查失业率4.93%。上半年，居民消费价格（CPI）上涨1.4%，同比回落0.7个百分点。全国居民人均可支配收入增长8.8%，其中，城镇、农村居民人均可支配收入分别实际增长6.5%和7.4%。

总的看，上半年经济运行延续了总





2017年8月5日，福州一处正在建设中的楼盘。针对近一段时间房地产市场出现违规销售的苗头，福州市房管局、市建委等五部门日前联合发布《关于进一步规范商品房销售行为的通知》，严禁捆绑搭售、价外加价、捂盘惜售和分批销售等违规行为。图/视觉中国

水平平稳、稳中向好的发展态势，主要经济指标保持在合理区间，为完成全年预期目标奠定了坚实基础。这表明党中央、国务院出台的一系列稳增长、调结构政策措施效果正在显现，各地区、各部门在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，积极贯彻落实中央经济工作会议精神和十二届全国人大五次会议要求，着力推动各项工作取得实效，为党的十九大胜利召开创造了良好的经济环境。这些成绩的取得来之不易，要充分肯定，也要倍加珍惜。

在充分肯定成绩的同时也要看到，当前世界经济和贸易复苏的基础并不牢固，不稳定、不确定因素还很多，国内深入推进供给侧结构性改革、保持经济平稳健康发展还面临不少矛盾和问题，需要保持清醒认识。归纳起来，主要有以下五个方面的问题值得高度重视。

一是经济增长内生动力仍然不足。投资增速前高后低，上半年全社会固定资产投资增长8.6%，比一季度回落0.6个百分点。房地产投资受调控趋紧和防控金融风险的影响增速明显回落，基建投资受制于财政资金紧张和对地方政府举债融资监管趋严，继续保持高增长难

度加大。民间投资在市场准入、项目核准、融资服务、土地使用、工程招标、产权保护、法制建设等方面还面临一些障碍，增速持续放缓。消费潜力的释放也受到多方面制约，汽车、住房相关等大宗消费增幅有所回落。外贸外资也面临下行压力，一些劳动密集型行业出口订单和产能出现向外转移趋势。

二是实体经济仍然十分困难。虽然上半年企业利润和产能利用率都有所回升，但主要集中在上游大型企业。工业生产者购进价格涨幅较高，挤压了下游企业特别是小微企业的利润空间。银行风险偏好日趋审慎，压贷、抽贷现象有所增加。市场利率上行，企业利息支出由降转升。尽管国家已出台一系列减负措施，但由于衔接配套等方面原因，企业获得感不强，对税费负担重、融资难、融资贵等问题的反映仍然比较强烈。由于知识产权保护力度不够、企业税费负担重、对不同企业待遇不一致、制度性交易成本较高等因素依然存在，导致一些企业“不愿投、不敢投、不能投”，市场预期不稳，企业家投资信心不足。与此同时，美国、印度以及周边国家纷纷采取减税降费、放宽监管等措施，打造良好营商环境吸引国际资本，对我国形成

较大的竞争压力。

农业也面临较多挑战。上半年早稻病虫害多发，南方部分地区发生洪涝灾害。生猪、鸡蛋、蔬菜等农产品价格持续下降，有的甚至低于盈亏平衡点，影响农民种养积极性。国内外主要农产品价格持续倒挂，部分农产品进口量大幅度增加。农民外出务工收入增长乏力，农民持续增收难度加大。

三是财政收支矛盾比较突出。二季度以来，全国财政收入增速呈逐月回落态势，财政支出压力加大。一些地方县乡财政困难加剧，个别地区保工资、保民生、保运转出现问题。随着减税降费措施进一步落实，加上一些经济指标回落的影响，下半年财政收支矛盾将更加突出。地方政府债务风险也不容忽视，一些地区通过PPP模式、政府投资基金、政府购买服务等方式违法违规变相举债，规模大、增速快，透支政府信用，加大地方财政负担。如果加上隐性债务，不少地区的债务率将超过国际警戒线。

四是房地产市场健康发展长效机制仍未建立。随着新一轮调控措施的实施，房地产市场过快增长势头得到初步遏制，去库存速度正在加快，但房价总体仍然偏高，不少城市房价水平远远超过居民承受能力。据调研的一些省市反映，当前以“限购、限贷、控制地产商资金来源甚至直接限价”等行政手段为主的短期调控政策，虽然见效快，但有的时候也会对市场机制造成扭曲，掩盖真实购房需求。虽然目前市场过热的情况有所缓解，但房地产市场健康发展的长效机制尚未形成。房价缺乏稳定的基础，部分热点城市供应偏紧，库存降到了正常水平之下，一旦行政管制放松，这些城市房价可能出现报复性反弹，房地产泡沫膨胀的压力将对经济产生新的负面影响。

五是金融等领域风险继续显现。宏观上，杠杆率高位攀升，市场预期不稳。微观上，资金脱实向虚的趋势没有根本扭转，不良贷款、信用债违约、影子银行、互联网金融等领域风险仍在不断积聚。

部分中小金融机构因为缺乏竞争力或者经营方式激进,风险控制不力,可能导致经营状况恶化。金融市场内在联系紧密,一旦某个领域风险暴露,很容易相互交叉传染,引发系统性风险。在这种情况下,有关部门加大防控力度,加强对表外和同业业务监管。这些措施非常及时,也非常必要,但是短期内强化监管和金融去杠杆也带来流动性紧张,导致市场资金利率上升,债券融资受到一些影响,股市也出现波动。

今年下半年将召开中国共产党第十九次全国代表大会,这是党和国家政治生活中的一件大事,做好下半年经济工作意义重大。要更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围,把思想和认识进一步统一到党中央对经济形势的判断上来,把行动统一到党中央对经济工作的各项部署上来,按照中央经济工作会议和刚刚召开的全国金融工作会议精神,以及十二届全国人大五次各项决议要求,坚持稳中求进工作总基调,继续深化供给侧结构性改革,牢固树立、认真贯彻落实新发展理念,以提高发展质量和效益为中心,继续抓好稳增长、促改革、调结构、防风险、惠民生各项工作,不断夯实稳中向好、稳中有进的经济基础,确保完成全年各项目标任务,以优异的成绩迎接党的十九大胜利召开。为此,提出以下建议:

**第一,切实增强经济内生发展动力。**上半年的经济增长在一定程度上仍然依靠基础设施建设、房地产、外需等传统动力拉动,国内有效需求不足、企业经营困难等问题和财政金融等领域风险并没有从根本上得到解决。要进一步增强经济增长内生动力,坚持创新驱动发展,把信息化放在更突出的位置,加快培育壮大新兴产业,促进传统产业更快实现改造提升,加快新旧发展动能接续转换;要加快推进制造业转型升级,全面提升制造业品牌建设、质量效益和服务水平,增强企业综合竞争力;要依法保护各种所有制企业合法权益,鼓励和支持各种

所有制企业创新发展,提振民间投资信心,改善市场预期。在“三去一降一补”的补短板方面,要变“一补”为“多补”:既要补民生的短板,也要补增强内生发展动力的短板;既要补基础设施的“硬”短板,也要补体制机制、规划标准等“软”短板。

**第二,千方百计支持实体经济发展。**要深入贯彻落实供给侧结构性改革总体部署,统筹运用多种政策手段,聚焦实体经济,着力推动实体经济振兴和发展。一方面,要充分运用市场化、法制化手段化解过剩产能,妥善处置好“僵尸企业”,防止已经化解的过剩产能死灰复燃。另一方面,要继续加大财政金融支持实体经济的力度。在财政方面,要进一步落实正税清费、减免税费等政策,清理规范中介服务收费,降低企业交易、人工、物流、用能等成本,切实减轻企业负担。在金融方面,要继续推动解决企业特别是小微企业融资难、融资贵问题,扩大直接融资比重,降低融资成本,提高金融服务实体经济的效率和水平,进一步扭转资金脱实向虚势头。

**第三,建立房地产市场健康发展长效机制。**要按照中央决策部署,立足“房子是用来住的,不是用来炒的”的定位,综合运用金融、土地、财税、投资、立法等手段,加快建立和完善既符合国情、又适应市场规律的房地产市场发展长效机制。要划清政府与市场的责任,不宜再把房地产作为拉动经济增长的重要手段,恢复市场本来面目。要更多采用经济手段,减少行政干预,更多从供给侧改革入手,加大热点城市商品住宅建设用地供给,盘活闲置土地资源,缓解供求紧张矛盾。要鼓励和促进房地产租赁市场发展,着力破除“租购不同权”的政策障碍,实现“租购并举”的发展局面。要稳定房地产金融政策,减少政策频繁急剧调整给市场造成的冲击,合理保证房地产企业融资渠道,稳定和引导好市场预期,努力推动房地产市场平稳健康发展。

**第四,高度重视防范化解金融等领**

**域风险。**要认真贯彻落实全国金融工作会议精神,把主动防控金融风险放在更加突出的位置,努力做到“两个确保”:确保不发生系统性金融风险,确保股市、债市、汇市、楼市不出现大起大落。为此,一要继续执行稳健的货币政策,把握和处理好防控金融风险、维持市场流动性和降低企业融资成本之间的关系,切实加强金融服务实体经济,特别是对小微企业的扶持。二要进一步强化金融监管和协调,补齐监管短板,消除监管真空,理顺和规范金融市场秩序,加大金融领域违法乱纪行为查处力度,健全风险监测预警和早期干预机制,坚决守住不发生系统性、区域性金融风险的底线,保障国家金融安全。三要严格按照预算法要求,进一步加强对地方政府债务的管理,锁定责任,终身问责。

**第五,坚定不移深化改革完善体制机制,营造良好营商环境。**一要按照我国经济社会发展进入新常态的大逻辑来谋划宏观政策框架,树立科学的发展观和正确的政绩观,进一步淡化增长速度指标,把更多精力放在供给侧结构性改革上,放在转方式、调结构、提高经济增长质量和效益上。二要尽快落实党的十八大以来全面深化改革各项任务,坚持用改革的办法解决发展中存在的深层次矛盾和问题,健全完善体制机制,激发和释放经济发展活力与后劲。三要正确处理政府与市场的关系,切实转变政府职能。政府要发挥引领作用,但要防止出现政府缺位、错位、越位现象,大幅度减少政府不合理直接配置资源的行为,真正发挥好市场在资源配置中的决定性作用,提高资源配置效率。四要加强顶层设计和制度建设,完善法律法规,理顺财权事权关系,降低税费成本,打破各种垄断和歧视,强化产权保护特别是知识产权保护,加大对侵权违法行为的惩治力度,改善投资者预期,努力创造并不断完善稳定、公平、透明、可预期的良好营商环境,提升国际竞争力。☑



# 要用经济发展新常态的大逻辑来研判经济形势

文 / 全国人大财政经济委员会副主任委员 李学勇

在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,今年以来,各地区各部门各方面对经济发展新常态的认识、对新发展理念の落实不断深化,稳的主基调落得比较实,供给侧结构性改革主线抓得比较牢,转型升级主攻方向把得比较准。在总量增大的情况下实现了经济平稳增长,在经济面临下行压力的情况下实现了经济结构积极变化,在外部环境复杂的情况下实现了外贸水平的较大提升,在财政支出压力加大的情况下实现了民生进一步改善。

同时,对稳中向好的势头,我们要辩证地看,稳中有忧,稳中有难,稳中还有险,不能忽视存在的问题。对下半年的判断,大趋势是好的,但还是要用经济发展新常态の大逻辑来研判经济形势,落实好各项措施任务,巩固企稳向好的势头,为党的十九大的召开创造良好的环境。提两点建议。

一、关于统计指标体系。在地方工作和调研中感到,统计指标在引导地方政府和企业行为方面非常重要。希望加强顶层设计,把新发展理念和以质量效益为中心的思想更好地体现在统计指标体系上。现在这个指标体系用了很多年,大家也比较习惯,但是在新常态下如何更好地体现新发展理念,如何更好地体现以质量和效益为中心,如何更好地同国际经济指标接轨,需要深入研究。

首先,意义重大。党的十八大以来,对经济发展新常态、新发展理念已经形成共识,统计指标和政策、法律、行政手段一样都是重要的宏观调控、评价考核

手段,随着形势和实践的新变化,统计指标体系也需要完善和改进。随着中国经济占世界经济的比重越来越高,我们要加大话语权,要宣传中国道路和中国模式,不仅要定性地讲,还要有定量的、和国际接轨的数据。所以在统计指标体系上要有新的研究、新的反映,提升中国的影响力。

第二,具备良好条件。今年中央深改领导小组审议通过了地区生产总值统一核算改革方案。前几天国务院刚刚批复了2016年核算体系。从各地实践看,有许多很好的经验和做法,要进行研究,上下结合,形成更好体现新发展理念的指标体系。

第三,在具体指标上作一些调整优化。一是更加突出反映质量效益的指标。对经济运行中的工业增加值率、投资效益、科技进步贡献率、全员劳动生产率等指标加强研究监测,完善新经济、技术创新、产能过剩、安全生产、民生保障等指标,准确把握经济运行的质态。二是在GDP统计的基础上,适应新一轮扩大开放,探索GNP的统计。“一带一路”战略提出以后,我国对沿线国家的贸易、投资大幅增长,对统计GNP做一些前瞻性工作,是十分必要的。三是加大绿色发展指标权重。中央这么强调绿色发展,老百姓对环境质量的期待越来越高,我国在国际上对减排也做出承诺。因此,需要加大对减排、节地节水节能等方面的统计监测力度,引导生产方式的绿色转型。四是加强对新常态下的新经济活动,如新主体、新产业、新业态、新模式等

的统计。比如,现在对社会消费品零售总额的统计还不能适应新消费的快速发展。上半年网上商品零售额增长28.6%,增速比社会消费品零售总额快18.2个百分点,分享经济等服务消费模式不断涌现。怎样把新经济活动纳入统计范围,这件事很重要,也很迫切。具体怎么做?这些方面的指标,有的已经建立起来了,但需要进一步加大权重;有的已经在试点,应及时总结推广;有的一时把握不准的,可以先搞试点,等条件成熟了再纳入。

二、关于加大做实对实体经济的支持。地方上反映,虽然前一时各方面积极采取措施,但实体经济发展仍然面临着不少困难,需要加大更有针对性的支持。在江苏调研时了解到,企业的综合成本上升,成本的增速高于收入的增速,上半年工业产品出厂价格与原材料价格倒挂5.3个百分点,企业百元收入的成本同比上升0.13元。受融资费用上升的影响,规模以上工业财务成本比一季度又有所提高。目前在行政事业收费上已经采取了不少减免措施,但仍有减免空间。营改增全面推开以后,总的效果是好的,但是由于有的抵扣政策不顺、抵扣不充分等因素,导致有的行业企业税负有所增加。比如按现有政策,银行的利息收入要交纳增值税,而企业的利息支出却不能抵扣。对此,企业尤其是制造企业反映比较多,建议研究出台相应政策。在宏观方面,财政政策需在更加积极有效上下功夫,货币政策需充分体现稳健中性,切实把企业的负担降下来,促进实体经济持续健康发展。■

# 高度重视解决金融“虚火过旺”问题

文 / 全国人大财政经济委员会副主任委员 黄奇帆

从稳不忘忧、好中知难的角度，谈一下经济去杠杆、解决金融脱实向虚的问题。这些年，我国金融业脱实就虚，集中表现在金融业增加值占GDP比重过高、M2对GDP倍率过高、金融业各行业杠杆比过高这三个方面。

**第一，金融业增加值占比过高问题。**2005年，我国金融业增加值占GDP比重是4%，2015年上升到8.44%。我看到很多文章都把这个作为中国金融业十年来重大发展成果。其实，这恰恰是经济脱实就虚、虚火上升的结果，是经济风险积聚的标志。从全球看，美国、日本、欧洲等主要发达国家和地区，从1980年到21世纪以来的这三十多年里，金融业增加值占GDP比重大部分时间在5%左右。美国有两次超过8%：一次是2001年，爆发了互联网金融危机；第二次是在2007年，出现了次贷危机。日本在1994年出现过金融业达9.6%的状态，随即经历长达20年的经济衰退。这不是说到了8%、9%一定会出现危机，但比重超过8%就容易出现危机。这表明，这个指标太高就是虚火上升。具体看，一个国家、一个地区和一个城市不同，一个城市特别是金融中心城市，作为金融集聚和辐射中心，金融业增加值往往可以占城市GDP的15%甚至20%以上，比如纽约，但如果各省都认为金融业比重上升好，都希望到10%以上，那肯定会虚火上升。过高的金融业增加值来源于实体经济的财富转移，实际上是把实体经济的成本加上了。这个要重视，应该让这个指标逐渐下降两三个点。

**第二，M2与GDP倍率过高问题。**现在，我国GDP是70万亿多一点，M2是160万亿左右，是GDP的2倍多，比美

国M2几乎多了一倍，但是我们GDP只有美国60%，意味着我国货币周转效率太低，这是有问题的。中国人民银行报告中有两句话解释M2为什么高：“过去M2增速高于名义GDP与住房等货币化密切相关”，“近些年M2增长较快还与金融深化有关”，这个判断好像在说M2高是因为房地产增长、金融业深化改革产生的，是被这两方面发展绑架了。其实，恰恰相反的是我们M2这些年加大了、多了，这些货币如果全部到实体经济中去，那整个国民经济会出现大规模通货膨胀，应该说央行调控有方，使得这么多货币没有全部进入实体经济，比较多的一块进入了房地产，另一块进入了表外金融机构，这两块过度循环尽管会带来问题，但是也把多余的M2消化吸收了，这是有功的。2007年，我国基础货币只有三万多亿，2016年有三十万亿，增长了十倍，其中70%是外汇占款。外汇占款作为基础货币，对M2有五倍大的乘数效应，M2因此到了160万亿，这是金融失衡的源头。解决这个杠杆要动些脑筋，使M2下降。如果现在让M2增长从两位数变成一位数，那么应该挤的是银行的表外、委贷、理财资金，挤的是

非银行金融机构链条中的杠杆、通道、非标、池子、网兑，挤的是房地产虚火的资金，对制造业等实体经济必须保护性、精细调控，不管M2增长率下降了多少，要始终确保制造业等实体经济的资金周转量不能过量抽减。在这方面要审慎决策，进行各种调控之前要好好考虑。

**第三，各金融行业高杠杆比问题。**这些年，杠杆比高，是因为M2高了、金融业增加值占GDP比重高了。金融机构之间互相串联使杠杆比越来越高。从2013年到2016年，银行表内杠杆从14倍上升到18.8倍，银行表外的影子银行杠杆从2倍上升到了4.8倍，券商杠杆从8.6倍上升到10.7倍，保险杠杆从7倍上升到8倍多。更严重的是，每个行业杠杆叠加，造成各个通道的杠杆再加杠杆。比如，宝能收购万科的万能险资金，本身作为理财产品就有6—7倍杠杆，到商业银行一存一贷，形成十几倍杠杆，到股市融资融券再加杠杆就是20—30倍了。所以，一定要把这个高杠杆问题解决好。

习近平总书记在去年中央经济工作会议上指出：经济运行中存在实体经济结构性供需失衡问题、金融和实体经济失衡问题、房地产和实体经济失衡问题，这三个失衡问题是结构性问题中最重要的问题。在新常态下，GDP增速在6.5%以上稳住就好了，最重要的是落实好党中央对供给侧结构性改革的要求，明确解决目标，想到破解这些失衡问题的具体办法，努力取得实实在在的成效。✘



图 / 视觉中国



# 在实践中不断深化 对中国经济发展新常态的认识

文 / 全国人大财政经济委员会副主任委员 杨 雄

从上半年的经济形势看,党中央、国务院把握中国经济发展新常态,制定的经济方针政策和具体措施效果明显,各部门各地方也贯彻得比较好。在这个基础上,结合去年以来经济情况,看下半年经济走势,有些数据还要认真分析;对新常态的认识,还有待我们在实践中不断深化。

## 第一,经济增长合理区间的问题。

自金融危机以后,世界各国都在从经济失衡状态中寻找新的平衡。在这个过程中,我们要判断出经济增长合理区间,即经济增长速度多少是合适的、是符合中国经济发展新常态的,这样才能真正把握、引领这个新常态。中国经济增长合理不仅是速度向好,还要整个经济效益改善、环境改善。不单单看增减了零点儿,还要结合经济增长实际进行具体分析。比如说,如果人口红利没有了,就要更多地依靠改革红利和劳动生产率。改革红利和劳动生产率上不去,潜在产出就上不去。

## 第二,就业问题。

今年上半年在GDP 6.9%的增速上,调查失业率为4%多,这就提出一个问题,我们离充分就业是不是更近了?经济下行的一个主要担心是失业问题,当调查失业率在4%—5%之间,我们对就业问题怎么看?

## 第三,物价问题。

我记得去年年底在讨论这个问题时,有同志说到3点儿也没什么,但普遍认为3比较合适,物价保持在3左右没事,过了3就要担心了。1998年亚洲金

融危机后,物价连续三年稳定,叫“低通胀、高增长”。可2003年物价开始往上走了,包括房价,这个问题需要注意。多年的教训是,我们对付通货膨胀难,对付通缩好办。所以不能轻易的去挑这个事,但怎么把握?下半年好像也没有往高走,这是物价的问题。

## 第四,汇率问题。

我们取得目前的成绩非常不容易,在这么复杂的条件下,对人民币的定价机制做了大的调整,从盯住美元到盯住货币篮子。这个调整很好,但调控的难度比盯住美元难得多。现在的国际收支平衡不单单是贸易的国际收支平衡,还要投资平衡。目前取得这样稳定的汇率不容易,我们稳住了,这是非常好的。但必须看到在国际收支平衡上仅仅采取一些短期措施是不够的,还得去探索进入货币篮子后新的国际收支平衡及汇率的稳定等长期问题。今后要进一步推动人民币国际化,推动在国际结算中使用人民币,我们的一整套汇率机制都得再探索。

## 第五,房地产市场问题。

现在讲房市稳了,这个稳是采用了很多特殊措施取得的。在房价这么高的情况下采取一些调控措施是必要的,但也不能长期如此。后面怎么办?要有短期和长期的认识。房地产市场走到今天,背后的问题是什么?我们的土地制度是不是要作调整?现在炒的不是房子而是土地,炒房背后是土地和地价的问题,这才是关键。国外有些是房地分开,我们是房地捆在一块的。有的国家卖房子,土地是土地的钱,房子是房子的钱,地价和开

发公司没关系。所以我们要梳理清楚土地和房价之间的关系。现在推行的房屋租赁,成本是个大问题,房租抵不了成本也主要是因为地价。所以解决高成本还要有许多综合措施。另外,现在解决群众住房的矛盾主要出在中间这一块,托底的保障房基本守住了,高端的无所谓,中等收入买不起房,这是房改以后出现的新情况。

## 第六,中小企业融资问题。

中小企业融资如果都交给商业银行是不现实的,商业银行干不了这个事,国外也不是这么干的。怎么解决这个问题?搞担保是对的,但是不是可以在手段上、方式上再灵活一些?现在搞基金,我也同意,但从全世界来看,政府搞基金成功的不多。美国州一级政府搞过很多基金,最后大部分失败。当然我们的情况可能和他们不一样,但要认真研究。我认为搞基金的钱不如拿出来鼓励天使基金和风险基金,现在是对这两个基金的鼓励、优惠不足。我认为我们还得要有一些新的制度安排来解决这个问题,不单单是搞科技银行,还得多条路给中小企业,解决它们的难题。实际上在美国也是以股权融资为主,而不是主要靠银行贷款。现在上海浦发银行和硅谷银行合作,引入硅谷银行的投贷联动机制,接下来看看在我们这里效果如何。这方面如果有民营银行愿意做,我认为可以试试。所以说现在对中小企业,要更多地运用社会力量,调动社会资金,这还可以帮助解决资金脱实向虚的问题。☑

# 保持战略定力， 积极化解经济发展隐忧

文 / 全国人大财政经济委员会副主任委员 吴晓灵

今年上半年，我国经济稳中向好，而且向好的基础正在增强，这增加了我们对经济发展和改革的信心。但是稳中也有忧，好中也有难。

目前，用降杠杆、补短板的方式促进供给侧结构性改革、促进经济转型已经形成共识，尽管有很多不确定性，但世界各国经济也在复苏，国外环境相对稳定。我们要利用好这个时机，加大改革力度，推进制度的建设。同时，我们也要看到新旧动力尚在转换之中，新动力还没有完全形成，新动力的比重还不是很大。所以，还是要做好经济下行的思想准备，保持战略定力。谈几方面观点。

**第一，我们在整顿金融秩序、严肃财经纪律的情况下，要注意两个问题。**

一是要做好经济速度继续下行的思想准备。现在经济增长仍然主要受投资和房地产影响，新动力的发展还不充分，经济继续下行可能性还是有的。习近平总书记在全国金融工作会议上讲违规举债要倒查责任、终身追究责任。财政部也在违规举债中追究举债主体、金融机构和中介机构的责任。这个力度下去之后，很多地方以名股实债、购买服务的方式违规举债会停下来，很多项目会难以继。对此，要有心理准备，要坚持严肃财政纪律。二是加强产权保护和契约精神。这几年我国出现了大量投资集团，政府部门也看到了风险所在，清理是有必要的。但是在这个过程中要更加注重产权保护。我们在整顿财经纪律时，那些不符合条件的PPP协议还算不算数？已有的投资怎么办？所以，在严肃财经纪

律的同时，要维护政府信用和契约精神。

**第二，我们正面临信息化的第四次工业革命，发展新经济是方向，也要特别关注这么几个问题。**

一是信息保护问题。现在个人信息在网上基本上是“裸奔”的状态。二是要注意高技术行业形成的寡头垄断。最主要是数据垄断和一些细分市场的垄断。有的部门启动了供应链创新与应用城市和企业的试点。把信息技术用在供应链创新上是没问题的，但把信息技术用在城市管理上，难免会有少数企业以跟政府合作方式掌握全社会信息，这是一个很值得警惕的事情。三是注意数据挖掘中的误导和诱导问题。现在大家都把数据当成宝贝一样去抢，用各种方式让老百姓授权获取信息，通过对信息的分析做精准推销，这是可以的。但是不能通过这种方式剥夺了老百姓的全面知情权和选择权。如果我们的信息挖掘技术造成全民消费倾向和社会认知的误导和诱导，那将是很可怕的。建议工信部关注在信息化时代数据垄断造成的危害和数据挖掘对社会公众意识的诱导。

**第三，要坚定不移地保持货币政策的稳健中性。**

全球金融危机之后，各国央行的货币政策都回归中性，中国也回归中性，这是非常好的。在我们还没有明确政策目标利率的情况下，M2还是货币政策非常重要的中介目标。当前，M2的低速增长应该在社会上形成一个共识。由于市场化的发展，中国货币的需求基本上

到了一个转折点。因为经济货币化过程的结束，会减少货币需求。未来经济数字化，货币也会走向数字化，变成基于加密技术的央行发行的数字化货币，这肯定会成为趋势。可以预判的是，随着货币的数字化和支付技术的变化，货币的流通速度将会加快，而货币需求将会减少。因此，M2的增长速度应该回归到本源，以保证货币政策的稳健中性。

**第四，在财政资金使用方面，希望各级财政在做担保的时候最好多用担保基金而少用担保机构。**

担保基金是和放款单位约好补偿率，大家风险共担，有很好的约束能力。如果是担保机构，那么这个担保机构每年的人吃马喂的钱就相当可观了。建议财政部对全国财政的担保公司经营效益做一个调查和分析，将经营不好的机构转为担保基金，减少担保成本。

**第五，在扶贫攻坚方面，更要注重机制建设。**

从调研情况看，在大量财政资金的支持下，到2020年实现全面脱贫是没有问题的，但是如果没有长期的造血机制还是不行。现在财政部在支持各地通过资产扶贫。把老百姓承包经营权量化成股权，把财政资金支持的钱量化成有效益资产的股权，这是非常好的，但是这个机制的形成需要一段时间。我们在精准扶贫上应该更加注重机制的建立。扶贫有硬任务，签了责任状，最后很可能在压力之下逼出来一些作假的事情，所以希望各个部门和地方在机制上多做考量。



# 对当前密集出台的调控政策要有应对预案

文 / 全国人大财政经济委员会副主任委员 彭 森



图 / 视觉中国

今年以来各地区各部门,按照中央稳中求进总基调的要求,做了大量的工作,经济运行总体上平稳向好,保持在合理的区间。今年3月召开的全国人代会批准了2017年国民经济和社会发展规划,其中涉及投资、消费、外贸、就业、物价、居民收入等各项指标,除了投资以外,目前都比较好地完成了。今年的经济工作我印象深刻的有三个方面。一是在转型升级、结构调整方面,大的产业结构调整成效明显。二是城乡居民可支配收入实际增长了7.3%,比去年全年提高了一个点。三是在完成供给侧结构性改革,推动“三去一降一补”取得进展的同时,落实生态环保工作方面也取得了积极进展。

虽然上半年数据好些,但仍不可盲目乐观。当前对形势的分析还要稳不忘忧,好中知难。稳不忘忧到底有哪些忧?前期全国人大财经委召开了座谈会,到地方做了调研,我认为有几个问题值得高度关注。

第一,今年以来投资低迷,投资增速明显下滑,经济增长后势堪忧。第二,企业效益增长的光鲜数字后面有隐忧。第三,企业融资难、融资贵的现象没有缓解,实体经济发展信心不足的问题依然堪忧。第四,房地产市场短期调控行

政性手段比较多,对市场机制的扭曲令人担忧。

当前要认真地对全年的经济走势作一个判断,特别是目前多项调控政策密集出台、互相作用,其对经济走势产生的影响,更要做充分的估计,要有一个总体原则和应对预案。

一是严肃财经纪律。财政部先后发布了50号文、87号文,对于PPP、政府采购服务方面出台的一些政策是必要的,但是地方现在出现了一些半拉子工程,或叫做“政策烂尾工程”。地方债券的发行今年上半年也是大幅度下降,全年地方债计划要发7万亿,但是现在上半年只发了1.86万亿,不到计划的三分之一,很多地方想发债发不出去,没有人来买,这是一个问题。

二是金融去杠杆,防范金融风险。银监会、证监会、保监会纷纷出台了一些规范措施来完善金融秩序,都是带有紧缩性质的政策。M2上半年降到了9.4%,这也是多年以来的第一次。这是我们主动采取措施,还是多项政策相互作用带来的新情况,现在还需要深入分析。

三是房地产调控方面,去年10月以来,国家出台了大量的房地产调控手段,总体上是抑制了炒房、房价过高的问题。但是采取的调控措施,从“两限”(限购、限贷)发展到“四限”(再加上限价和限售),调控的城市从几个到十几个再到50多个,目前来看造成了全国土地的购置面积、新开工面积、商品房的销售面积以及房地产开发投资增速全面回落。这个问题要两方面来看,如果这些措施影响了市场对资源配置的决定性作用,特别是过多地用一些行政的手段对房地产市场进行干预,可能就会把市场信号搞乱,

掩盖了真实的购房需求。

现在一二线城市的房价在限价以后出现了一些“价外价”“双合同”等,三四线城市也出现炒房热、炒地热,这和我们整个调控方式有关系。房地产方面还是要综合地采取更多经济、法律的手段,重在建立平稳健康的房地产发展的长效机制。我认为对这个问题应该集中力量,抓紧研究,在治本上下功夫。

另外,今年在供给侧结构性改革、节能减排、去产能方面的政策还是维持了去年的力度。上述政策调整集中出台,可能会给市场、给企业带来很大的不确定性,造成信心不足。一些地方对下半年的工作产生一些畏难观望情绪,对经济下行压力加大后政策回调产生幻想。这些问题我觉得都应该高度重视。习近平总书记在去年4月份召开的中共中央政治局会议上分析经济形势时强调,今年经济工作要坚持三个确保:一是要确保经济平稳健康发展,努力提高经济发展的质量和效益。二是要确保供给侧结构性改革进一步深化,结构调整取得进展。三是要确保不发生系统性金融风险,股市、房市、债市、汇市都不能出现大起大落。我觉得总书记讲的这三个确保是我们下半年各项经济工作的重要指导方针。要科学分析当前形势,既争取经济运行稳中向好,又承认经济下行压力仍然较大,我国经济的内生动力仍然不足。对下半年的形势,既不盲目乐观,也不麻痹懈怠,更不能遇到困难和风险就轻易动摇结构调整的决心,要坚持年初确定的供给侧结构性改革的主线和任务,同时又高度关注目前的经济形势可能出现的一些变化,正视困难,迎接挑战,这是非常重要的。✘

# 六大举措将地方债关进制度“笼子”

文 / 全国人大财政经济委员会副主任委员 辜胜阻

在刚刚闭幕的全国金融工作会议上,习近平总书记强调要把主动防范化解系统性金融风险放在更加重要的位置,科学防范,早识别、早预警、早发现、早处置。防范化解重点领域风险,不仅要防止“黑天鹅”,还要警惕像地方政府债务风险这种“灰犀牛”。我们的调研发现,现在地方政府债务主要有五个方面的问题。第一,一些地区过度依赖负债投资的冲动非常强烈,地方债增长的速度过快。第二,地方政府债务率高,偿债压力大。第三,地方债举债主体下移,基层市、县、乡负债比例普遍偏高。第四,地方政府债务与土地财政、影子银行等其他风险点交织在一起,容易互相传导,相互感染。第五,违法举债、变相举债仍有发生,“隐性负债”野蛮生长。

如何积极稳妥防范化解系统性金融风险 and 财政风险,我们提出以下六个方面建议。

一要健全金融法治,严格执行新预算法,严控地方政府债务增量,明确“谁负债,谁偿债”的偿债主体责任,终身问责,倒查责任。要严格以法治方式治理地方政府债务问题,规范举债程序、控制举债规模。建立健全考核问责机制,强化对官员任期内举债情况的考核、审计和责任追究,对追求“政绩工程”和“新官不理旧账”的问题依法追责和问责。

要强化政府负债和预算的硬约束,加强外部市场约束,健全风险监测预警和早期干预机制,防止地方政府债务风险积累和扩大。新预算法对地方政府债务有好几道锁链,我们的“前门”开了,但“后门”没堵住,“围墙”也没建起来。因此,要建立健全地方政府自主发债制度,不断完善地方政府债券市场,为地

方政府适度合法融资“修明渠”。渐进引入地方政府信用评级制度,建立信息报告制度,让政府债务在阳光下运行。建立风险监测预警机制,制定应急处置预案,从源头上控制地方政府债务风险,防止风险转移和扩散。

三要加快推进地方融资平台公司转型发展,守住不发生系统性风险的底线。根据审计署的数据,纳入审计范围的有7170个融资平台公司,截至2013年6月末,承担政府负有偿还责任债务40755.54亿元。但现在地方政府融资平台或有债务究竟有多少,我们并不清楚。地方融资平台公司要健全“协调运转、有效制衡”的公司治理结构,按照市场化原则融资和偿债,真正转型为独立自主经营的市场主体,消除政府隐性担保,不得新增政府债务并妥善处理好存量债务。

四要理顺中央和地方的人事权和财力关系,深化税收制度和土地制度改革,改变城市政府对举债和土地财政的过度依赖。治理地方政府债务,从根本上来讲,要解决当前中央和地方政府的财权和财力不匹配问题,特别是地方政府的财政收支矛盾。统计显示,中央财政支出20年的平均比重仅为25.3%,而地方财政支出的平均占比高达74.7%。要围绕下放财权与上收事权两种思路相协调的方式推进改革,建立事权和支出责任相适应的制度。深化财税体制改革,增加地方政府的可用财力,推进土地制度改革,改变“土地财政+融资平台”模式。

五要处理好政府和市场关系,鼓励民间资本进入目前由地方政府承担的基础设施和公共服务领域,发挥市场在金融资源配置中的决定性作用。我们讲



图/视觉中国

PPP,第二个“P”是私人资本,但就已推出的PPP项目运行情况来看,私人资本大概只占10%左右,并未达到预期目的。如何通过发展PPP鼓励民间资本参与基础设施和公共服务建设,非常重要是要改变这种PPP异化的局面,通过严格规范PPP项目的运作与管理,完善PPP定价机制、风险分担机制及政府补贴机制等,增强PPP的吸引力,形成政府投资与民间投资的合力。

六要提高政府债务的透明度,避免各种形式的变相举债,查处违法违规举债,严控隐性债务“黑箱”和“黑洞”。有些市县“隐性债务”可能占到所有债务的一半,这些“黑箱”和“黑洞”问题难以监管,债务风险不断累积。要建立一套完善的能够反映政府全部经济活动的会计制度及债务统计、报告与公开制度,将地方政府债务纳入全口径预算管理,科学编制政府债务预算。严格规范政府的融资行为,加大对地方政府违法违规举债、担保行为的监督和惩处力度。■



# 经济发展趋好面前需要关注的问题

文 / 中国人大制度理论研究会副理事长 高 强



2017年8月4日,首趟从布拉格发出的X8074次中欧班列抵达义乌。图/视觉中国

今年上半年的国民经济发展,总体运行情况良好,有些数据明显好于预期,这些成绩来之不易,应当倍加珍惜和维护。同时,在经济发展趋好面前,也存在一些需要高度关注并着力解决的问题。

**第一,关于农业稳定发展问题。**多年来,我国的粮食产量一直在稳定增加,但不能因此而忽视农业存在的隐患。一是农业生产要素逐步萎缩,耕地日趋减少,农业劳动力大量流失,影响农业发展后劲;二是农业收入增长缓慢,农民增加的收入基本上来自于进城务工的收入,影响种田积极性;三是进口农产品数量、品种日趋增加,价格倒挂,冲击国内农民种植收入;四是农业家庭承包的生产方式不适应农业现代化的要求,亟需探索与创新;五是农业高科技成果,特别是优良农作物品种,大都掌握在外国人手里,国内研制、开发能力不足;等等。这些问题已经阻碍了我国农业的发展,再加上国家调整农产品收购价格政策,可能使农业发展雪上加霜。建议有关部门加强对农业改革发展政策的研究,提出推动农业集约化、规模化、机械化、

公司化的思路 and 办法,在农民自愿的基础上,加强试点,逐步推广。

**第二,关于产业结构调整问题。**上半年,全国服务业增加值达到20.65万亿元,占GDP的比重达到54%。有些同志认为这是产业结构优化的标志,并希望进一步加快发展。我对此有不同意见。服务业的发展目标是为一产和二产提供服务,必须以一产和二产为基础,离开一产、二产,服务业就是无源之水、无本之木。因此,服务业发展必须与一产、二产发展相适应,不是越快越好。否则,就可能形成“泡沫”。服务业的发展也必须从我国国情出发,不能盲目效仿西方国家的模式。在上半年的居民消费支出中,教育文化支出已占10%以上,医疗支出已占8%以上。这种情况是好是坏,应当分析。教育、医疗支出涉及居民切身利益,高度敏感,民众十分关注。如果这些支出占比增长过快,又主要由居民个人支出,说明民众负担在加重。我们不能将民众不满意的问题当成了工作成绩。

**第三,关于房地产问题。**近几年,各级政府费了很大气力治理房地产,但效果不大。究竟问题在哪里?我认为就在于房地产仍未完全摆脱“炒作”、回归“居住”属性,导致价格远远高于价值,远远高于居民承受能力。房地产高价是如何形成的,是炒出来的,不仅有市场投资、投机行为,地方政府获得的土地有偿使用权转让金,也发挥了推波助澜的作用。只要土地政策不调整,房价就难以降下来。因此,地方政府收取的土地转让金是个核心问题,这块奶酪不触动,矛盾就难以解开。

**第四,关于防控金融风险问题。**最近召开的全国金融工作会议,提出了服

务实体经济、防控金融风险和深化金融改革三大任务。对于服务实体经济,必须着力“强实抑虚”。这需要认真分析目前银行的信贷结构,提出具体的应对方案。对于防控金融风险,应当深入分析风险主要来自何处,是来自企业杠杆,还是来自政府杠杆。我认为,企业发展离不开杠杆,就如同鱼离不开水,但杠杆率不能太高。而政府有税收和非税收入作保障,不应当有杠杆,即使有也必须经过人大批准,不能随意提高。现在的问题是,银行对控制企业贷款容易,控制政府债务难。如果解决不了政府的杠杆问题,只靠控制企业贷款就难以防控金融风险问题。现在政府债务有没有风险?可以说没有。原因在于,一是政府借债建设形成了大量优质资产,如果变现,即可以用于还债;二是政府债务率总体上还不算太高,到期还不了可以发置换债,借新还旧。但是也可以说有,原因在于,现在是银行帮助财政承担困难,以后财政却难以帮助银行化解风险。现在银行的信贷资金,主要来源于居民储蓄和企业存款,增强居民和企业对银行的信心至关重要。我们必须像爱护眼睛一样维护金融稳定,千万不要将银行资金当成唐僧肉。

**第五,关于经济发展的外部环境问题。**近几年,我国外部环境发生很大变化。“一带一路”开拓了我国外交领域,有利于国内经济发展。同时,欧美国家的贸易保护主义政策等,也给我国经济发展带来很多不确定因素。对于这些问题,我们必须听从党中央的战略部署,积极处置,有效化解。同时,国家各有关部门也应加强调查研究,制定应对预案。凡事预则立,不预则废。☐

# 建立健全健康教育体系， 让每个人成为自己健康的第一责任人

文 / 姒健敏

在去年召开的全国卫生与健康大会上，习近平总书记指出，没有全民健康，就没有全面小康。要把人民健康放在优先发展的战略地位，以普及健康生活、优化健康服务、完善健康保障、建设健康环境、发展健康产业为重点，加快推进健康中国建设，努力全方位、全周期保障人民健康，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打下坚实健康基础。党中央把人民健康问题提高到了实现民族复兴、增进人民福祉的高度，这就要求我们每一级政府都要认识到人民健康的优先发展战略地位，真正把“没有全民健康，就没有全面小康”作为全党全社会建设健康中国的行动指南，全方位全周期保障人民健康。这其中最重要也最容易忽视的一环是健全的健康教育体系。

健康教育是普及健康保健知识，开展疾病预防教育（传染病、职业病、代谢病、肿瘤等），掌握避免身心伤害和院前救护技能，指导合理医疗和健康消费。将正确的健康理念融入经济、社会发展之中，不仅会极大促进健康服务业和健康消费发展，而且是我国目前医改政策推进的基础环节，特别对建立分级诊疗秩序、解决过度医疗及矫正畸形医药消费有根本性作用。

## 一、国外健康教育工作开展的经验

### （一）健全的健康教育网络

发达国家普遍建立了完善的健康教育网络，各个组织分工明确，各司其



浙江省诸暨市某中学邀请专业人员对学生进行爱耳健康的专业知识讲座。图/ 视觉中国

职，NGO（非政府组织）广泛参与。许多健康教育工作成绩突出的国家都在国家和地区层面建立了完善的健康教育机构网络。如澳大利亚于1994年成立了国家健康促进中心，同时州卫生部下设疾病预防与健康促进中心，州政府下设17个区卫生局，均设有健康促进科。

### （二）完善的健康教育法律保障

早在1958年，日本政府就出台了《学校健康法》，为日本学校健康教育提供了完善的组织框架。加拿大政府于1974年发表了《加拿大人民健康的新前景》，把卫生政策的重点由疾病的治疗转移到疾病预防和健康促进。美国国会也于1974年通过了《健康信息和健康促进法》和《国家健康教育规划和资源发展法案》，明确规定将健康教育作为国

家优先卫生项目之一；1995年美国颁布了第一个《全国健康教育标准》，并于2005年对该标准进行了修订。

### （三）完备的专业人才培养体系

在发达国家，对健康教师的素质要求比较高，往往需要接受正规的职前教育和培训，并通过相关的资格考试，建立了从业人员的职业准入制度。以美国纽约州为例，健康教育的本科课程包括健康教育方法、健康教育规划和评估、流行病学、教学设计和教学实践等共64学分的学习。取得学士学位后，要参加纽约州组织的中小幼儿园健康教育证书考试，考试项目分别是文学与科学测试、教学技能评估、健康教育的学科专业知识测试，才能取得健康教育的入职证书。通过这项测试的学生可以继续进修为期5年的科学硕士学



位,取得健康教育职业证书。

#### (四)多渠道的经费投入来源

国外许多国家健康教育资金来源渠道非常广泛,包括健康教育主管部门、公共卫生部门、社区组织、大众传播媒体、非政府组织、健康专业协会、商业和私人企业以及消费者等。其中,最为常见的是来源是政府投入、非健康产品的税收和医疗保险的支持。

#### (五)严格的医疗广告管制

国外对医疗类广告的管理极为严格。如日本只允许医院对外提供其地址、电话、就诊时间和治疗项目等最基本信息;德国有专门的医疗广告监管委员会对医疗广告进行严格管理,并接受消费者对虚假广告等的投诉,德国的《医疗广告法》对医院、药品及医药设备等广告都作出严格规定,德国公立医院除了做公益性广告外,原则上不做广告;法国法律规定医院不许做广告,但法国医疗评估局每年1次的医院情况评估结果的公布,事实上就起到了相当于广告的作用;美国是目前唯一一个完全允许直接面向患者做医疗广告的发达国家,但对健康消费品的安全评估及社区健康节、慈善义诊等活动,针对不同群体发行期刊、出版刊物中健康内容等的管理极为重视。

## 二、我国健康教育工作存在的主要问题

和众多的发达国家相比,我国健康教育起步较晚,仍处于不断探索和进步的阶段。与经济的快速发展相比,公共卫生服务措施以及居民的健康状况、健康意识与健康技能水平却相对滞后。与此同时,受全球化、城市化、环境污染和人口老龄化等因素的影响,当前新的卫生和健康问题不断出现。健康教育工作面临着新的机遇和挑战。健康促进与教育工作紧密围绕卫生防病中心任务,结合卫生创建、亿万农民健康促进行动、相约健康社区行、全民健康生活方式等开展工作,取得的成绩有目共睹。通过以“健康”为主题的全民健康促进行动取得了

很好的成效,值得充分肯定。但也存在以下不足。

#### (一)健康管理相对滞后,供需矛盾突出

健康教育量大面广涉及全民而且纵贯人的一生。据2010年第八次我国公民基本科学素养调查报告,已具备基本科普知识率仅为3.27%,而被调查者对医学与健康知识的渴求率却高达82.66%。在我国,健康教育作为纯“公共卫生产品”主要由政府卫生部门来提供,它涉及对人生老病死的认知教育、健康理念教育、防病和家庭急救、常见疾病诊疗知识和保健康复知识的普及等多方面内容。但目前全国各省(市、区)健康教育机构设置和管理较为混乱,存在多头管理、各自为政的现象。健康教育专业机构设置各不相同,13个省级健康教育专业机构直属于省级卫生行政部门,其余19个设立在省级疾病预防控制中心。同时,健康教育专业机构的主管部门也有差异,主要有爱卫办、妇幼处、疾病控制处等多个部门。地市级、县级健康教育专业机构设置更是不尽如人意,有一半左右的县没有健康教育专业机构。健康教育工作仅靠卫生部门单兵作战,缺乏全面支持和全社会参与,工作局面难以全面打开。

对健康教育重视不够、投入不足,筹资机制不健全,造成投入绝对不足和相对不足并存的情况。政府未能把健康教育作为一项重要工作内容纳入议事日程并实行目标管理。在财政列支项目中没有健康教育的专列经费,导致健康教育事业经费被挪用。虽然许多疾病的防治经费中含有健康教育,但与健康教育机构出现分离的情况,使得健康教育经费不到位,很多健康教育工作活动经费筹措困难,或被提供经费者所左右而背离初衷。当前健康教育服务只能就某些突出的健康问题和疾病预防知识作些狭隘的、片面的、宣传式的教育。

#### (二)健康法制保障不健全,监管缺失

目前国外政府对健康教育往往有相应的法律法规予以配套,对相应部门的职能的工作范围作了明确统一的规定。而目前我国健康教育的相关规定往往出自于卫生部门的条例,虽然对卫生工作有一定的制度性功能,但由于健康教育工作涉及机构较多,缺乏更高层次相应的配套法律法规,造成健康教育资源缺乏有效协调、整合利用、发展培育,所涉及的卫生、教育、传媒、工商、社保等部门无法协调统一行动,良莠不齐的社会资源无法监管到位。由于健康教育法制建设滞后,监管责任主体不明,健康教育机构和执业人员准入机制尚未建立,目前社会健康教育市场管理十分混乱,公众接受不到系统的、全面的健康知识。更有大量的来自于各个社会利益集团提供的伪健康知识充斥,这不仅导致民众自我保健和预防疾病能力十分低下,而且还有被误导的可能。有资料表明,公众对最基本健康知识知晓率只有1/3左右。这直接造成健康教育需求被一些利益集团所利用,他们借助各种媒体和平台以健康教育之名,大肆违规宣传医疗、药品、保健食品广告,违法推销医疗服务、药品、保健食品,误导了部分群众的医药消费观和健康理念,乱投医、乱吃药、乱保健现象十分普遍,各地时有发生老年人在听非法健康讲座后,被骗购买无任何功效甚至有害的所谓保健食品的事件。这些利益集团甚至包揽媒体健康教育栏目、开办保健堂讲学、直接发送伪健康报刊和教育资料。长期以来,必将让广大家庭、社会、政府背上沉重的医疗费用负担。

#### (三)专业队伍严重不足,健康开展面临瓶颈

健康教育专业队伍特别是县级及以下的健康教育专业机构人才队伍中低学历、低职称和非专业人员占的比例偏高,急需的专业人才不能及时补充,健康教育专业队伍建设滞后,人才队伍不稳定、人员素质不高、人才结构不合理、知识结构老化,影响到健康教育基础

工作的开展。一是学校健康教育开展不能深入。从事学校健康教育的师资力量极为薄弱,健康教育的组织和教学均由体育教师或校医兼任,而且学校的教师由于受到知识结构等多方面因素的影响,所教授的健康教育内容在深度和广度上都远远不能满足当代学生对健康知识的需求。二是社区健康教育不能满足群众的需求。由于基层健康教育工作者业务素质参差不齐,综合素质不高,健康教育工作不能有效开展,加之基层卫生服务机构重临床而轻预防的倾向,健康教育被忽视,普通群众对基层卫生服务人员的信任度偏低,对其健康教育能力持怀疑态度,尤其是农村社区健康教育问题更为突出。三是专业健康教育责任缺失。医院作为开展健康教育的重要阵地,健康教育应是医院建设的重要组成部分,目前医院管理中虽然有关于健康教育的内容,但在实际临床工作中并没有把健康教育作为转变医疗服务模式的重要内容,医院健康教育工作处于一种零散的、自发的状态,缺乏自觉性和科学性,有的甚至流于形式,只有很少的医院建立相应的体系。

### 三、关于全面加强健康教育体系建设的建议

#### (一)加强领导,建立起新的国民健康教育体系

健康教育是政府的重要责任,各级政府要进一步加强领导,统筹卫生、教育、社保、宣传、工商等部门,把启动全民健康教育作为一项重要建设工程予以统筹规划、组织实施。要对现有健康教育管理体制、运行机制进行改造,综合并明确各部门在健康教育工作中的任务和责任。加强公立健康教育专业机构能力建设,建立健全健康教育工作网络,落实分级分层全民健康内容,形成社区、医院、学校、企事业单位等有直接面向目标人群开展健康教育与健康促进的组织与网络,全面系统普及基本的义务健康教育知识。

#### (二)完善机制,全面提升健康教育效能建设

一是要完善健康教育补偿机制。要切实树立“健康教育和预防疾病要花大钱,康复和终末期花小钱或不花钱”的卫生理念,加大对健康教育资金的投入,按照科学的健康教育成本核算方法,合理给予足额预算;将健康教育经费纳入医疗保险基金使用范围,并确定健康教育服务项目在医疗保障经费中的开支比例,充分保障人们能够公平地享受到基本的健康教育服务;在优化卫生资源配置、调整卫生经费投入结构中,保证健康教育经费投入,并随公共卫生经费投入比例而增加。可将基本医疗保险每年沉淀的基金部分合理统筹支持健康教育事业,并积极探索利用社会捐资开展健康教育与健康促进活动。

二是要全面实施健康教育协助机制。建议各级政府成立健康教育协调组织,将健康教育纳入国民教育系列内容之中,及时协调解决健康教育工作中所遇到的各种具体问题和困难。要着力做好幼儿园、小学、中学、大学的健康教育黄金期工作,深入实施健康教育“从小教育”理念。各种宣传媒体要按照规定进行规范的健康知识传播。

三是要建立健全健康教育人才培养和激励机制。各地要按照当地的实际情况制定培养计划,采取切实措施,划出培养专款,用于人才培养、基地建设和教材开发,全面推动健康教育与健康促进事业的健康发展;根据实际情况,制定有利于健康教育与健康促进队伍培养、考核、使用和管理的相关政策。要确立健康教育人力资源的社会地位,在一定的时间内具备相当的社会影响力,使健康教育与健康促进具有崇高威信,为健康教育事业稳步、持续发展打好基础。

四是要建立健康教育资源共享机制。加强健康教育资源共享平台开发和建设,利用网络、媒体着力实现健康教育资源跨区域、跨系统、跨层级整合与共享,最大限度发挥全国的健康教育资源

作用。要充分利用各级各类公共卫生和医疗机构赋予指定的健康教育任务。要鼓励社会各种健康保健高端服务机构从事政府订单式健康教育服务工作。

#### (三)加强法制建设,完善健康教育监管

建议尽快完善有关健康教育与健康促进的法制建设。明确各级政府、部门、社会团体、企事业单位及个人在健康教育与健康促进中的权利、义务和责任。政府着重做好健康教育发展规划、健康教育立法、健康教育行政执法、健康教育机构设置规划、健康教育资源保护和培育、健康教育效果评价,整合共享健康教育资源。大力加强对社会健康教育的监管,确定一定规模的健康讲座等实行准入管理制度,明确监管主体,切实做好对社会健康教育活动的监管。

要调动各方力量,为健康教育事业发展创造有利条件。建议设立专项资金,用于健康教育产业的扶持与培育;公立医疗机构必须配备具有健康教育资格的执业人员,开展健康教育服务项目;高等医学院校开设健康教育课程,为健康教育培育人才;支持社会力量从事健康教育事业,委托社会高端健康保健机构承担基础健康教育任务。

要下决心禁止药品、治疗品、保健品和医院诊疗广告及植入广告在健康教育栏目的播出。坚决打击冠以健康教育之名实际从事医药保健品推销和骗取钱财的非法活动。

健康是人民幸福之本,是社会发展之基。健全的健康教育体系、健康科学知识的普及是实现全民健康的重要组成部分,只有建立了完备的健康教育体系,才能从根本上提升全民健康素养,促进人民群众形成健康的行为和生活方式,才补全了大卫生、大健康观念的关键一环,才能把习近平总书记提出的“每个人是自己健康第一责任人”的理念真正落到实处。★

(本文作者为全国人大常委会委员,浙江省人大常委会副主任,浙江大学教授)



# 京津冀协同发展关键是消除社会保障服务的政策壁垒

文 / 郑功成



2017年8月3日,河北张家口,京张高铁崇礼支线赵川特大桥吊梁施工现场。  
图/视觉中国

习近平总书记强调,实现京津冀协同发展是一个重大国家战略。我的理解是,京津冀协同发展不仅关乎这一地区的长远发展,而且应当为破解全国特大城市发展难题和发展其他都市圈提供可复制的经验。中国的现代化应当是由能够打破行政区划壁垒的,若干类似于京津冀、长三角、珠三角、长珠潭、成渝等大都市圈、都市圈支撑的现代化。

我有一个观点,就是消除社会保障及相关服务的政策壁垒应该成为京津冀协同发展的关键性举措。

首先,公共政策壁垒是影响区域协同与大都市圈建设的关键因素。在推进经济发展进程中,必然要充分考虑公共设施、产业布局的协同发展,我对此完全赞成。我担心的是,在京津冀协同发展过程中,公共政策不能协同。如果公共政策不能协同,那人口的流动及整个社会就很难协同好。我认为,关键还是

打破公共政策特别是社会保障与基本公共服务政策的区域分割与区域壁垒。因为只有物的协同发展而没有人的协同发展并不是真正意义的协同发展,更不可能形成长久的协同发展格局。只有区域内的人员能自由流动,并享受到平等的社会保障及相关公共服务,才能真正实现人与社会的协同,才能真正实现人力资源的优化配置,才能真正形成一体化的经济社会协同发展格局。

其次,社会保障其相关公共服务在现实中存在着严重的区域分割和区域壁垒。从现实出发,现行社会保障及相关公共服务政策普遍受制于行政区划而处于区域分割状态,这种状态实质上构成了京津冀协同发展的巨大政策壁垒,不利于人员合理流动和人力资源优化配置。具体而言,主要表现在以下几个方面。

一是社会保险仍然处于地区分割

状态,权益不公与负担不公是现实。京、津、冀的社会保险缴费基数、缴费率不同,其权益与义务就不可能公平,它由国家利益实际沦为地方利益,这是全国普遍性的现象。三地的经办机构不仅各自分割,甚至经办机构的名称都不统一,养老保险关系转移接续、医疗保险异地结算虽然已经出台相关政策,但社会保险制度依然是表现为地方分割并阻碍人员流动,这种状态实际损害了区域协同对公平环境的内在要求,也形成了人员流动、人力资源配置中的重大政策障碍。

二是社会福利服务是地区分割、群体分割。这些被视为地方职责与当地居民利益所在,户籍成为政策壁垒的基本标识,只有当地户籍居民才能享受当地的老年服务、儿童服务、残疾人服务、妇女服务等社会福利服务。即使是当地居民,也分为城镇户籍居民与非城镇户籍

居民,政策依据有别,经费来源有别,待遇有别。其带来的直接结果,就是流动人口与外地户籍人口无法融入当地社会,也无法解除诸如老年服务、儿童服务(如幼儿园等)等后顾之忧。

三是国民教育与医疗卫生服务亦是地区分割格局,资源配置不公。国民教育与户籍密切相关,它往往只覆盖户籍居民而不是覆盖所有常住户口,显然不利于安居乐业。医疗卫生资源在城区之间、城乡之间的配置失衡,医疗服务的区域差异很大,这种现状直接影响到人口流动的取向和人力资源的配置,我认为是不利于统筹协调发展的。

四是住房政策及相关服务差异性大。保障性住房政策在地区之间标准有别,公共房屋的供应有限,商品房价格严重偏离其价值,住宅从消费品异化成投资品、投机品,这些现状都扭曲了人们的消费偏好,也影响到人员流动与人力资源配置。

从前面四个方面来看,如果不解决好这些问题,就很难形成京津冀区域协同发展或者大都市圈发展中的新格局。在京津冀区域协同发展中,不能只见物不见人,只见货币投入不见政策投入,如果没有公共政策的协同及其形成的人与社会的协同,物的协同效果必定会大打折扣,区域协同亦会缺乏长久的内生动力,甚至还有可能形成对冲。

我认为,京津冀协同发展是国家大战略,必须是人的因素与物的因素真协同。应当将消除社会保障及相关服务政策壁垒摆在十分重要的位置上并作为重点突破口,至少不亚于交通等基础设施,着力推进政策一体化和政策协同。我提出三点建议:

第一,分层推进相关公共政策一体化。

凡是应当全国统一的制度安排应当尽快实现全国统一,或者在京津冀地区率先实现统一。如基本养老保险应当实现全国统筹,社会保险的缴费机制(包括缴费基数、缴费率与经办机构等)应当全国统一;义务教育应该从覆盖



图/视觉中国

本地户籍人口全面扩展到覆盖常住人口。这应该有国家的强力政策。

凡是现阶段还不能实行全国统一制度安排的,应当尽可能在京津冀地区实现统一,以解决区域协同与政策配套问题,同时为其他都市圈协同发展提供正确的示范。除了养老保险之外的其他各项社会保险制度可以先行在这个区域统一。住房保障政策亦应当实现区域统一。雄安切不可允许让房地产绑架,这个观点我是完全赞成的。但如果没有合理的、适度的公共房屋政策配套,我们便只能由房地产商来绑架,别无他路。

凡不能通过上述两种途径和制度实现统一的,应当尽量通过统筹规划,优势互补,来实现优化布局、协同发展。在这方面,养老服务、儿童服务、残疾人服务等都需要统筹好区域内的资源,合理规划并布局,这样才能在满足需求的同时促进社会公平,并同步提升整个区域协同的效率。


第二,希望尽快建立区域协同机制,有效推进上述目标。

应当成立京津冀地区社会建设或社会政策协调机制,由三地重要官员和公共政策专家组成高效率小组,尽快研究并拿出主要包括社会保障与基本公

共服务在内的公共政策协同行动方案。

第三,北京与雄安新区应当在社会保障与公共服务方面实现无缝对接。

设立雄安新区是千年大计,这个千年大计应当是超过深圳与浦东的,它直接承载着疏解北京的非首都功能,未来还可能扮演更为重要的角色,亦将构成京津冀地区乃至整个中国北方的新的增长极,如果没有公共政策的无缝对接,北京的功能和人口疏解就将很难实现,或者形成新的人户分离格局。雄安如何与北京的社会保障和公共服务真正一体化?我认为教育、医疗卫生的水平应当不低于北京的水准,并照此来实现资源配置,优化布局,两地的社会保险也应当融为一体,真正实现两地政策一体化。

总之,在区域协同中,必须改变以往只重基础设施与产业布局协同而忽略公共政策协同的思维定势,必须真正解决好人的协同问题,进而实现社会协同发展,这才是百年基业、千年大计所需要的稳定基石! 

(作者为全国人大常委会委员、全国人大内务司法委员会委员,民盟中央常委、社会委员会主任,中国社会保障学会会长,中国人民大学校务委员会副主任)



# 吃透法理才能够创新案例

文 / 孙宪忠



图 / 视觉中国

这一段我国司法体制改革基本就绪之后,尤其是法官责任制基本就绪之后,法官职权需要已经基本到位,而现在特别需要法官准确行使职权,提高审判质量,以满足党和人民的期待。

我们知道,最高人民法院在全国开展的案例指导工作事实上已经开展数年,而且取得了很大的成效。从目前最高人民法院已经开展的案例研究工作的内容看,这些工作大体上可以划分为两部分:一是常规性案例的收集、归纳和编辑出版工作;二是从常规性案例中确立指导性案例的工作。从这些工作尤其是指导性案例的选择和推广的工作看,我认为它在事实上还有进一步提升的空间。我的心得体会是,案例研究尤其是指导性案例的选择和推广,应该从提升指导性案例的法理水平入手,把案例指导

上升为法理指导,从而提高案例指导的辐射能力和扩展能力。因为,人们对一些指导性案例的理解总是要受到案例产生地域和时间点独特的文化现象的束缚,在将这些案例指导上升为法理指导之后,类似于像英美法院那样,从具体案例中能够总结出法理或者一些基本原则之后,它的影响力将会得到良性的扩张,其指导能力会得到极大的提高。

在民商法领域里,我国现在建立的案例指导制度,和英美法系的案例法有重大不同。要点在于,英美法的案例和大陆法系的制定法一样具有法律渊源的效力;而我国现在的指导案例,是为了帮助法官分析和借鉴的“活法”,或者说是一种指引。所谓活法的说法,来源于德国著名法学家耶林,他认为法官做出的案例,是法官适用成文法的活生生的例子,

通过当事人熟悉的社会情景而展现法律的效力,把冷冰冰的法律条文展现为有生命力的规则。这个说法对于我们解读我国的案例指导很有说服力。对于我们这样一个幅员辽阔、人口众多、国情复杂的大国,为了体现依法治国原则,立法机关制定的法律当然应该有一体遵行的效力,尤其是法院法官要遵行法律。但是法律条文和现实社会总是有区分的,把法律准确地应用在具体的人、具体的行为之上,这确实有一定的难度。在这种情况下,案例指导所提供的活法作用定能够在指引法官时发挥极大作用。

我国在近代变法时期引入大陆法系的司法体制,强调成文法的绝对效力,排斥法官造法和案例使用,这种传统由来已久而且形成根深蒂固的观念。但我们不能忘记的是,法律即使是成文法也都是由司法实践推动发展起来的。而且我们也不能忘记,大陆法系在近现代法律制度变革的初期之所以排斥案例法的原因,是为了限制封建法官的司法任意、枉法裁判等等。在法国民法典、德国民法典编纂的时代,立法要解决的最重大的问题就是依法消灭封建制度,而当时的法官阶层的法律知识都有相当的封建成分,所以立法禁止法官从法典之外寻找法律资源的规定,从历史分析来看当然是正当的。但是到瑞士民法典编纂时代,立法者就已经认识到必须赋予法官在法典之外寻找法律资源的权力,因为立法总是不能及时地跟上现实的发展。瑞士民法典第一条就规定在立法资源不足的情况下,法官可以在法律之外寻找法律渊源。这一条文具有强烈的社会价值,仅此一条,就足以使得瑞士民法典成为世界著名法典之一。即使是特别强调立法



严谨性的德国,历史上也曾经出现过数次法官离开法典裁判的。其中最著名的,就是缔约过错裁判的案例和依据物权法上的占有改定规则创立让与担保的案例。当然,首先是法官对于相关法理有清晰的了解,然后应用了相关法理而进行裁判。这些案例最后都演变成了法律规则,后来得到法院遵守。值得指出的是,我国2017年制定的民法总则第十条,事实上也是看到立法资源可能的不足,制定了特殊情况下由法官扩展法律资源必要性的规则。这些情况说明,法官从他人的案例中学习法律和扩展法律资源,不但从理论上说是可能的,从实践的需要看也是必须的。

从国际国内的经验看,案例成为活法的关键是这些案例的法理含量,尤其是指导性案例的推广者对于这些案例中的法理的挖掘深度。如上所述,只有法理,才具有脱离特殊地域和时间背景限制的优点,只有法理才有极大的辐射作用和涵盖作用。所以,能够从指导性案例中提炼出科学法理,这才是非常重要的事情。实际上,英美法中的案例,也只是在其中的法理被提炼之后才成为案例法,也不是任何案例都能成为案例法。德国法院的上述几个裁判最后成为法律规则,也是法理含量高的原因。在这一方面我国法院其实也是做出了贡献的。比如,二十世纪末之前,在物权变动方面,我国立法采纳了依据合同来裁定物权取得的规则,即合同生效物权就能取得,反过来合同无效物权取得也无效。对这个违背法理的立法规则,我国一些地方法院在二十世纪末首先在司法裁判中应用了法学界提出的“区分原则”,也就是将合同债权的法律效力和物权效力相互区分、将债权的法律根据和物权变动的法律根据相互区分的科学法理。这些裁判案例,后来由最高人民法院制作成典型案例推向全国,从而率先在全国法院采纳区分原则。这个原则后来才在2007年的物权法中得到了采纳,从而导致立法基本规则发生更新。这个规则不仅可以应用于



图/视觉中国

所有权等物权变动,而且也可以应用于市场交易的各个方面,因此,这个规则的采纳可以说是改变了我国交易裁判的方方面面。这个法理的挖掘和应用改变了民法整体的分析和裁判规则,其意义非常大。所以我认为准确把握法理,是指导案例制度成功的关键。

目前,从民法裁判的角度看,案例指导制度应用前景非常广阔,而且也非常急需。除传统的物权案件、合同案件、家事案件之外,近年来人身侵权案件越来越多,越来越复杂,在这种情况下,我们特别需要一些指导性案例,来推动我国民法案件分析和裁判的质量。从本人了解到的情况看,目前的案例非常多,但是从这些案例中总结出科学法理的并不多,所以这些案例还不能有效地转变为活法。以我曾经写作典型案例分析的经验,我认为指导性案例的法理挖掘和总结并不是要长篇大论,恰恰相反,一两千字就能说明一个问题。爱因斯坦说,科学总是简明扼要的,而不科学的东西总是为了自圆其说才非常复杂。从民法指导性案例推广的情况看,以我学习研究的经历看,我认为现在的需求很大,但是资源还是跟不上需要。关键还是法理跟不上。

比如,现在的侵权案例非常多,尤其是网络侵权和信息侵权很多,现在需要这些案例指导。从法理上看,这些侵权

都是多个损害原因一个损害结果的情形,我们总结的案例,需要从加害行为、损害结果、加害行为和损害结果的因果关系的角度总结出法理性的规则,对基层法官予以指导。因为这些侵权的核心是因果关系的分析和裁判,因此我们需要引导法官确定加害的多个行为中,哪些是真实的加害原因,哪些是假原因;哪些是直接原因,哪些是间接原因;哪些是主要原因,哪些是次要原因;哪些是连带性质的共同原因,哪些不是连带性质的共同原因。这些分析对于裁判案件才是非常必要的。但实事求是地说,目前一些案例分析甚至是指导案例,很少有帮助法官们分析侵权行为和侵害结果的因果关系,而是引导法官分析确定其中的人格权类型。这个路子应该说是走偏了。事实上,在所有的侵权案件中,损害的法律利益是很容易认定的,只要是法律应该保护的权益或者利益,不论是来源于宪法行政法还是民法,甚至来源于道德伦理,都是值得保护的。难以确定的是其中的因果关系,希望能够及时解决这个问题,这里面的法理总结确实有些难,但是我们可以从一个个案例做起来,逐步为整体的制度建立系统的规则。✘

(本文作者为全国人大代表、中国社会科学院法学所研究员)

## 合理解决公立医院 用电收费标准

文/ 全国人大代表 胡春霞

公立医院是我国医疗服务体系的主体,在提供医疗服务的同时,还承担着重大的公益和社会责任。自2010年陕西省启动公立医院改革以来,各公立医院的收支相继交管于地方财政,随着药品零差率销售、辅助检查费用调低15%—20%等改革举措和大量便民惠民措施的落实,大部分医院出现了收不抵支的困难,在政府补助不足或不到位的情况下,公立医院举步维艰。目前,陕西省将各级各类公立医院用电均划归到“一般工商业用电”,这更使本来就捉襟见肘的公立医院经费雪上加霜。因此建议:将公立医院用电划归到居民生活用电。

这是由于公立医院用电属公益性用电。新医改之前的医院是“以药养医”的半盈利性医疗机构,新医改之后的公立医院已经转变为完全公益性公共服务机构。公立医院的这种公益性质决定了其用电也属于公益性用电。陕西省将公立医院用电均划归到“一般工商业用电”范畴,这显然有失公允。

公立医院不同于机关、事业单位、社会团体和其他公共服务机构。从用电时间段而言,机关事业单位主要是8小时工作时段内用电,用电时间远比公立医院少。公立医院工作时间具有特殊性,无论白天还是夜晚,双休日还是节假日,一年365天、一天24小时很多用电设施都必须处于运作状态,用电时间较长,设备用电频次高,总用电量要比其他公共服务机构多很多。

从用电组成而言,公立医院用电更具特殊性。机关事业单位等用电主要是照明、办公用电,而综合性医院用电组成多、范围广,主要以医疗救治用电为主,如抢救、手术、治疗、检查等,由于医疗设备用电功率大,又必须长期处于带电状态,这使得公立医院用电大幅增加。

随着新医改的深入推进,药品零差率销售,大量降费、免费,各种惠民、利民措施相继推行,群众就医负担减轻了,但很多公立医院却因此进入了收不抵支的困境。政府虽对公立医院进行了补助,但各地补助政策及执行力度不同,且大多地方财政补助主要集中在对离退休人员的补助上,杯水车薪不足以弥补推进改革带来的“亏空”。公立医院的公益性用电本应同属改革内容,但却没跟上改革的步伐,依然按照医改之前的一般工商业用电标准执行,这种滞后性显然与改革进程不协调。

公立医院具有医疗救治、教学科研、无主患者人道收容,以及非生产经营、非盈利的特征,随着新医改的深入推

行,公立医院的公益性质将越来越突出。所以,公立医院用电收费标准参照学校或公益性服务机构按居民生活用电收费标准执行是可行的。✘

## 加强农村住宅 建设管理和危房检测

文/ 全国人大代表 史贵禄

“十二五”以来,国家加大了新农村建设力度,城镇化建设步伐加快。其中关于农村住宅建设工作,各省区、各市县根据土地管理法、城市房地产管理法等法律,都出台了基本符合本省区实际的管理办法,但农村住宅建设依然存在诸多问题,乱象丛生:监管工作不到位,漏洞较多。盖了新房不拆旧房,只顾好看而不切实际造成浪费和新的负担。使用劣质建材和雇佣无资质工匠现象普遍。文化风貌和公共文化服务水平较低。多数农村住宅建设杂乱无章,违建严重,不仅农村新村建设无特点特色,无文化内涵,无公共文化服务条件,而且环境差、治安差等问题很难纠正。建议:

**加强领导,统筹安排,科学规划,统一管理。**各级政府应当把农村建房的规划及管理工作纳入年度计划和长远规划,要根据本地的特点和特色,用长远和发展的眼光进行充分论证,更应加强对农村建筑施工从业人员的培训和建筑工程队资质的认证,对农村建材市场和加工厂要依据国家标准进行质量验收,从便于生活、利于发展等方面科学规划、统一管理,消除农村房屋及建筑工程管理方面的“盲区”。

**控制用地条件,切实保护土地资源。**农村村民占用集体土地建房严格实行一户一宅,即一户村民只能拥有一处不超过标准的宅基地。宅基地面积包括附属用房、庭院用地等场地,属于拆旧建新的,必须先拆后建。

**依法规划、设计,保障住房安全有序。**农村个人建房选址地点必须符合村庄规划,不符合村庄规划的不得批准办理建设手续。没有进行设计或未选用通用设计、标准设计的不予审批。符合建房条件的,由国土部门无偿进行泥石流、山洪、滑坡体等土地环境评价。

**加强危房检测和改造工作。**各区县房屋管理局、各乡镇建设管理办公室应加大农村危房检测的工作力度,建立和完善危房信息库,结合当地实际情况制订危房改造方案,因地制宜,分类实施。同时依据改造方式、建设标准和补助对象自筹资金能力等不同情况,制定补助资金分类标准,对改造户给予定向支持。✘

## 提高我国大豆品种原始创新能力 增强大豆产业综合竞争力

文/ 全国人大代表 李延芝

“农以种为先。”随着农业供给侧结构性改革的不断深入,种植结构的合理调整,国产大豆迎来了历史性的发展机遇,而破解大豆产业发展中的问题和困难,必须从大豆商业化育种创新抓起,完善大豆种质资源共享平台,切实提高我国大豆品种原始创新能力,并通过实施良种良法的有机结合,为我国的大豆产业提供强有力的品种支撑与技术保障,促进大豆产量和品质的双改良,进而增强我国大豆综合竞争力。为此建议:

**支持高蛋白大豆商业化育种项目。**高蛋白大豆作为大豆制品的主要原料,是目前国产大豆的优势,我国已经有了一个很好发展基础,从国产大豆的用途看,80%的国产大豆用于大豆食品加工。与目前的转基因大豆相比,国产食用大豆的豆制品产出率高,成本也相对低。因此,应该扬长避短,发挥优势,建议国家以黑龙江省为核心区,联合全国其他大豆主栽省,以农业科研院所、高校及育繁推一体化种子企业等现有大豆科研创新团队为基础,支持实施高蛋白大豆商业化育种横向课题,同时,支持以高蛋白为主的多元化食用豆类课题项目,满足国内日趋增长的豆制品原料需求,牢牢把握国产高蛋白大豆自给自足的主动权。

**支持建设大豆种质资源共享平台。**我国的大豆种质资源遍布全国,对提升大豆品种改良与选育具有潜在的重要作用。鉴于大豆品种创新的迫切需要和大豆产业的长远发展,建议国家根据大豆不同生态区设立长期大豆种质资源保护与评估项目,设立大豆种质资源专项资金,分区域建立种质资源收藏与保护基地,支持科研院所引进仪器设备,运用基因定位技术、酶标记技术、DNA分子标记技术等现代生物技术手段对野生大豆、农家品种、突变品种、常规品种等大豆种质资源优势基因进行发现与挖掘,为大豆商业化育种提供种质资源支撑和保障。由国家牵头继续完善大豆种质资源有偿共享利用机制,打破过去种质资源信息不通、利用不畅、价值不能实现的困局,实现不同地区、不同企事业单位间大豆种质资源的有效有偿共享。同时,建议进一步明确从事种质资源研究科研人员的公益性地位,给予相关政策保障与扶持。

**支持建设大豆栽培技术创新体系。**良种必须与良法相结合。栽培技术是品种发挥潜力和实现优质高产高效的保障。建议国家支持在黑龙江省实施大豆栽培技术创新体系建设项目,围绕高油、高蛋白等大豆品种根据不同地区研制

与制定合理的栽培技术规程,突破与创新单项技术,实现品种与技术的捆绑式运用,同时,在大豆生产核心区进行集中示范与推广,推进黑龙江省不同用途大豆品种规模化种植、标准化生产和产业化经营,充分发挥和保证品种增产效果,为增强大豆综合竞争力提供技术支撑。✘

## 农药化肥过度使用令人忧 出实招延长土壤寿命改善土壤质量

文/ 全国人大代表 那 辉

在食品安全问题上,我们要看到的是更深层次的土壤环境污染。土壤乃食之根本,如果使用从源头上就已经遭受污染的原材料,生产出来的东西又何来食品安全可言?

从2014年的《全国土壤污染状况调查公报》里可以看到:全国土壤总的点位超标率为16.1%,耕地点位超标率为19.4%。还有一点非常刺眼:重金属镉成为土壤中的罪魁祸首,为最大污染物。这些被污染的耕地,大多都是我们的商品粮食主产区,流向我们的餐桌。那么问题来了,土壤中的这些重金属又是从何而来?

除了土壤中本身自带极少量的镉之外,全国性的镉污染却是来自我们的农药化肥过度使用。1980年,中国农药产量不过4万吨,30年过去了,农药产量翻了将近百倍。每年大量使用的农药仅有0.1%左右可以作用于目标病虫,99.9%的农药则进入生态系统,最终通过食物链,都会进入到我们的身体!所以陷入了这样一个恶性循环中:化肥越用越多,土壤污染越重,粮食产量越少,无奈只有继续加大化肥用量,以提高产量。不难看出最终的结局一定是将我们可用的黑土地消耗殆尽。全国土壤有机质平均不到1%,而理想状况却是5%,专家说每提高一个百分点,自然累积需要100年。在过度使用农药化肥的同时,昆虫也在改变自己,对药物产生抗药性。

为此建议:在减少垃圾污染的同时,需要政府部门出台一些相关政策,将农药化肥中重金属含量的指标,控制在对人体相对安全的范围内,在生产及销售环节严格控制购买使用量,以实际需要施用化肥农药的土地数为基准,进行定量,不可超标。还要加大宣传力度,提高农民的环保意识,提倡绿色有机理念。同时,由于绿色有机产品在市面上的售价要高于普通产品,这样也不会影响农民的农业收入。另外,也可以采取对农民进行精准技能培训的方式,传授给他们最先进的科学种植方法,从而减少化肥农药的使用。✘



# 岚皋人大：官员见代表、代表见选民

文 / 马天丽 杨富琨

“官员见代表、代表见选民”，这种“两见面”活动使陕西省岚皋县的人大工作别开生面。

## 官员见代表：听取履职评议

“县政府大门对面违法建筑为什么迟迟拆不了，身为住建部门‘一把手’依法履职是否到位？”面对岚皋县人大常委会成员不留情面的考问，县政府常务副县长、住建局长、交通局长在接受履职评议时不约而同地感受到“压力”。

去年以来，岚皋县认真贯彻落实省市关于进一步加强和改进人大工作的决定，探索构建“法律监督、人事监督、工作监督”三维一体的监督体系，制定了《岚皋县人大常委会关于国家机关工作人员履职评议办法》，分别在两次县人大常委会对上2名副县长和6名政府部门负责人开展履职评议。

为做好评议的前期调研工作，该县人大成立了由3名常委会副主任分别任组长的评议工作领导小组。每个评议小组成员结合相关法律法规，提前“吃透”评议对象的法定职责，书面了解履职情况，做到了“胸中有数”。“这样才能对国家工作人员的履职情况，评到点子上、议到关键处。”岚皋县人大常委会主任张益众说。

在调研中，坚持做到听取本人履职报告与注意收集领导班子成员意见相结合，听取主管领导意见与广泛征求服务对象意见相结合，听取本单位干部职工意见与注重收集相关单位的意见相结合，并在被评议人员单位公开张贴履职评议工作公告，广泛收集群众意见。

调研中，共召开座谈会18次，征询

意见12次，听取服务对象、人大代表、群众意见25条，准确掌握了评议对象的履职情况。随即评议小组认真撰写调研报告，并反复讨论多次修改，做到对每位评议对象客观公正地“画像”。

“下面请各位常委会成员对交通局局长唐子均开展评议。”主持人张益众刚说完，大家便开始有理有据地进行评议。“岚皋交通建设与兄弟县相比欠账较大，至今是安康10县区极个别不通高速的县，请交通局努力争取安岚高速路早日开工，同时力争西渝高铁从我县过境。”“作为交通局‘一把手’，要解放思想，大胆探索，围绕乡村旅游，加大县乡道路特别是景区道路的提档升级。”一名委员刚说完，另一名委员接着说，没有空话、套话、客气话，都是直言不讳毫不顾忌。当评议到一名副县长时，委员们同评议其他履职人员一样，既肯定成绩又提出建议：作为分管城建工作的副县长，对违法建筑要下大力气整治。“对违法建筑的清理工作，政府已下发了相关文件，并组建了清理工作领导小组，下一步将在清理排查的基础上强力推进，请委员们继续监督并予以支持。”这名副县长说。

委员们一一评议后，进行了满意度测评。“评议直指问题要害，充分代表了群众心声，我们深感责任重大，对委员提出的问题，没有条件要创造条件实施，不敢有丝毫懈怠。”会后，一名参加评议的县政府官员感慨地说。“要组建专门班子，加大高速路和高铁的跑办力度，以优良的工作业绩回应群众关切，确保不折不扣落实评议内容。”一周后，岚皋县人大常委会收到评议对象的整改报告，县交通局局长唐子均在整改报告中这样承诺。

现场评议结束后，该县人大常委会又采取定期约谈和专题视察等方式督促整改，并成立由县人大常委会副主任牵头的督导组，定期对整改进度和落实效果进行检查，确保监督落到实处。“开展履职评议活动，是县级人大对所任命的国家机关工作人员实施监督的重要形式，一定要做好做实。”评议结束后，岚皋县人大常委会主任张益众说。

去年以来，该县人大共评议副县长2名，评议法院副院长、检察院副检察长、水利局局长、环保局局长、住建局局长、交通局局长等6名，提出履职评议意见35条，对8人进行民主测评，结果为满意格次6人、基本满意格次2人。官员见代表听取犀利评议“倒逼”了尽心履职。被评议人员正在用一项项“踏石留印”般的工作措施，回应着代表和群众的期待。

## 代表见选民：触摸民情民心

“花坝村人畜饮水工程管道破损漏水，全村人吃水得不到保障。”选民储成才说。“这个事情在走访中已联系县移民局协调10万元改造，欢迎选民予以监督。”这一问一答，正是岚皋县人大常委会主任、县人大代表张益众在去年到原选举单位佐龙镇向选区选民公开述职的一幕。近年来，岚皋县人大贯彻落实省、市、县关于加强人大工作的决定，采取人大代表定期联系选民、人大代表向选民述职等方式，构建人大代表与选民多见面常联系工作机制，实现人大代表联系选民零距离，服务选民零距离。该县人大为此制定了《县人大代表联系选民的实施意见》《岚皋县人大代表向原选区选

民述职暂行办法》，构建人大代表与选民多见面常联系长效机制。

实施意见规定，建立代表定期联系选民制度，每位代表与5至10名选民保持固定联系，每年至少联系2次，通过个别走访、电话联系、网上联系等方式，定期听取选民的意见和诉求。在定向联系的基础上扩大联系面，不定期走访联系其他选民，广泛收集社情民意。发放代表联系卡，向选民公布代表联系方式，接受选民来信来访。暂行办法规定，县人大代表在每届任期内，应通过会议述职和书面述职两种形式，向原选区选民述职一次，会议述职代表人数不低于代表总数的30%。确定为会议述职的代表向原选区选民作述职报告，接受履职评议，回答选民询问。建立代表履职登记制度，对代表联系选民情况进行登记，并定期报人大代表联工委，作为代表履职的重要参考。“要将代表与选民多见面常联系新机制做实，人大常委会班子成员要带头到各自选区走访联系选民并公开述职。”张益众表示。

随即，县人大常委会5名班子成员，分别深入佐龙镇、城关镇、滔河镇、石门镇、南宫山镇，按照述职办法的规定流程，走访选区选民、发放述职通知、公示述职公告、开展会议述职、公开履职评议、现场回答询问，率先联系走访选民150余人，向选民公开述职5场次。每一场述职会议上，选民们积极询问，代表们认真作答，代表与选民共话发展，民主气氛分外浓厚。截至7月，该县人大共组织36名代表走访选民1100余人次，组织代表向选民述职25场次，组织人大代表异地交叉视察8次。滔河、民主、孟石岭等镇人大结合乡镇人大规范化建设，积极推进镇人大代表接待日和代表服务选民活动，代表与选民多见面常联系机制不断延伸。

“村支部活动室年久失修，开会都成问题。幸亏县人大常委会副主任、人大代表张里，协调解决了2万元修缮经

费，人大代表真是代表了人民意愿。”岚皋县滔河镇泥坪村支书夏泽斌说。去年1至9月，该县人大通过代表联系选民、代表公开向选民述职、代表接待选民、代表服务选民活动，累计接待选民300余人次，县镇两级代表解决群众实际问题225件次，实现了代表服务选民无缝对接。“只有多见面常联系，才能知民情解民困。岚皋县人大密切选民与代表关系、积极解决群众困难的做法，符合群众意愿，我们赞成。”佐龙镇花坝选区选民唐国金感慨地说。

### “网上见面”让百姓得实惠

时下，打开四季镇的微信平台，“两代表一委员”专栏格外惹眼，47名镇人大代表风采尽皆展现。搭乘信息化东风，四季镇实施互联网+模式，探索出“线上”联系、“线下”服务的人大代表履职平台。不了解群众呼声的人大代表，是一名不称职的人大代表。为此，岚皋县积极搭建人大代表履职平台，畅通渠道实现二者有效沟通。按照互联网+模式，鼓励各镇建立代表选民QQ群、开通网上信箱、公布邮箱，并安排人大专职干部每天浏览岚皋吧、岚皋论坛、岚皋微生活等社交平台，了解群众普遍反映的合理问题，整理提交人大代表作建议参考。

为提高代表履职能力，岚皋县策划建立短信互动平台，以“履职知识”“廉政短信”“活动动态”“工作通报”四个主题，定期发送相关内容至每名人大代表手机，帮助了解全县中心工作开展情况。并借助各镇微信公众平台，定期发布法律法规解读、优秀建议选编、人大新闻等知识，提高人大代表个人素养，主动适应人大工作新形势。

“有时候群众有想法，信息却得不到传递。现在群众有什么建议，只要点击相应版块留言，就可以无障碍沟通。”谈起这个连接人大代表和群众的平台，四季镇人大主席陈刚信心百倍。他介绍，互联网+模式运行后，收到群众意见50余

件，归类反馈代表10件，这些建议将在人代会上提出。“以前，感觉人大代表就是一项荣誉，现在感觉是一副担子。”他说，去年四季镇办理代表建议5件，今年办理代表建议19件。“创新搭建代表履职平台，是提高代表履职水平的关键。”陈刚说。

谈及镇人大规范化建设成果，民主镇人大主席谢黎对于“空”和“实”的不同感受，源于对代表建议办理的深切感触。今年4月，民主镇人大代表陈方振，在走访中发现很多群众想种植丹参。随后他向镇里提出建议，最终获得认可并推动全镇种植1000亩，预计实现产值300万元。

为确保建议落实，岚皋县推行网格化管理试点，各镇按照人大主席团、片区代表活动室、代表小组、选区选民四级结构设立四级网络，构建群众建议、批评和意见反馈快速通道。并建立主席团成员联系代表、社情民意反馈、办理事项评议、代表向选民述职四项机制，公开快速办理代表建议。在推行网格化管理模式试点中，岚皋县实行代表建议跟踪办理，鼓励建立镇人大主席督办、镇长副镇长领办代表建议意见的办理落实机制。把代表建议意见办理情况纳入年度综合考核，定期督查检查。同时，建立代表建议、批评和意见提出及办理表彰机制，激发代表积极性，提高办理质量和效果。

“现在镇上开人代会都是两天，代表有充足的时间熟悉报告，酝酿讨论，建议质量相当高。”“现在好比一根绳子，绳结一个接一个，3月镇人代会、5月评议站所、7月交叉视察、9月代表述职，一年要开展哪些活动，都提前安排好了。”谢黎觉得，网格化管理不仅实现代表建议质优量增，还实现镇人大工作有序开展。今年以来，岚皋县办结代表建议意见98件，代表满意率100%。表彰优秀代表建议、批评和意见10件，一批涉及民生领域的建议相继落实，各镇人大代表工作积极性大幅提升。■

# 为啥十世班禅 17 岁能当 第一届全国人大代表？

文 / 阚珂



图 / 视觉中国

1986 年刚到全国人大机关工作，在搜集整理人民代表大会历史文献资料过程中，我注意到，当时的第六届全国人大常委会副委员长班禅额尔德尼·确吉坚赞是第一届全国人大代表和第一届全国人大常委会委员。他是 1938 年 2 月出生的，在 1954 年 9 月 15 日第一届全国人大第一次会议开幕时不到 18 岁。为什么班禅额尔德尼·确吉坚赞不到 18 岁就当上了第一届全国人大代表，这是怎么回事呢？带着这一问题，我查阅各种相关文献资料，寻找答案。

## 宪法和选举法规定 照顾少数民族选举中的特殊情况

1953 年 1 月 13 日，中央人民政府委员会认为召开全国人民代表大会的条件已经具备，决定于 1953 年召开由人民用普选方法产生的乡、县、省（市）各级人民代表大会，并在此基础上接着召开全国人民代表大会。

同年 2 月 11 日，中央人民政府委员会通过了《中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举

法》（以下简称选举法）。我注意到，选举法充分考虑了当时少数民族地区特殊复杂的具体情况，作出了相应的规定。例如，选举法第三十四条专门规定：“少数民族地区尚未具备实行普选条件者，其选举方法由上级人民政府另定之。”

依据选举法的上述规定，1963 年《西藏自治区各级人民代表大会选举条例》根据西藏当时的具体情况就作了这样的规定：“凡不具备实行普选条件的乡、镇、县，可以召开各界人民代表会议，代行人民代表大会的职权，各界人民代表会议的代表，由本级人民政府和有关方面协商产生。”1959 年云南省红河哈尼族彝族自治州人民代表大会和人民委员会组织条例、1959 年云南省怒江傈僳族自治州人民代表大会和人民委员会组织条例，也都作了这样的规定。全国人大常委会分别批准了这些条例。

选举法还规定，设立中央选举委员会，其任务之一，是在全国范围内指导和监督选举法的确切执行，并可以根据选举法的规定发布指示和决定。选举法的解释权属于中央选举委员会。在制定选举法时还明确：少数民族地区有各



种不同情况,选举法对于各民族的选举只作一般概括性的规定,有关选举的具体办法和代表名额的分配,由各级人民政府及其选举委员会根据具体情况确定。

1953年4月3日,中央选举委员会发布的《关于选民资格若干问题的解答》提出,少数民族地区,其社会经济结构与汉族地区大体相同,但不完全相同,并已经按当地民族情况实行过土地改革者,凡一切同情土改、反对帝国主义和国民党反动派、拥护人民政府的爱国人士,不问其阶级成分如何,均有选举权和被选举权。少数民族的牧业区和未经土地改革的农业区,一切反对帝国主义和国民党反动派、拥护人民政府的爱国人士,不问其阶级成分及社会经历,均有选举权和被选举权。这是根据少数民族地区当时的具体情况,在选民资格上作出的与汉族地区不同的规定。

在1954年制定宪法的过程中,对少数民族地区的人大代表选举问题和政权建设问题进行了充分讨论,并根据少数民族地区当时的具体情况作出了相应的规定。

当年的3月23日,宪法起草委员会举行第一次会议,中共中央提出了《中华人民共和国宪法(草案)》(初稿)(以下简称宪法草案初稿)。在这次会议上,毛泽东就明确指出:“为了照顾少数民族特别是西藏的情况,在草案第六十一条中写了第三款,即‘各自治地方自治机关的具体形式,按照实行区域自治的民族大多数人民的意愿规定。’现在西藏是达赖管事情,如按第六十一条第二款(自治机关的组织和工作应当按照本宪法第二章第四节关于地方各级人民代表大会和地方各级人民政府所规定的基本原则——笔者注)办,就要开人民代表大会,选举人民政府。这样办,恐怕达赖不干。他可以搬出我们和他订的十七条协议(1951年5月23日中央人民政府和西藏地方政府签订的《关于和平解放西藏办法的协议》——笔者注),质问我们。怎么办?可以按第三款办事。不搞人民政府不行,但可以搞具体形式。达赖是活佛,是活神仙,不是人民选出来的。现在想马上选又不行,究竟搞个什么形式,由那里大多数人民的意愿决定。我对西藏代表团讲过,我们不强迫你们,你们搞不搞土地改革,搞不搞选举,由你们决定。十七条协议不实行可以不可以?不可以,一定要实行。但其中哪一条你们现在不愿实行,可以暂时不实行,可以拖,因为协议上并没有说哪年哪月哪天一定要实行。已经拖了三年,如要拖,可以再拖三年,三年过去后,还可拖三年,拖他九年也可以。不能干人家反对干的事情,要等待人民的觉悟,我们相信人民一定会觉悟。”

1954年9月20日,第一届全国人大第一次会议通过的宪法,在第六十七条中作出了以上毛泽东所阐述的规定,即“自治机关的形式可以依照实行区域自治的民族大多数人民的意愿规定”。

## 少数民族代表人物当代表 可“不拘于年龄限制”

1953年开始的普选工作的难度是相当大的。这是因为,这种全国范围空前规模的普选在中国历史上没有搞过,各级干部和广大群众都缺乏经验;再有,当时一些少数民族地区的社会形态和经济结构与汉族地区处在不同的历史阶段,西藏当时的社会处在封建农奴制阶段,有的少数民族地区还有土司制度;等等。为了搞好普选,中央选举委员会在选举工作的每个环节都进行了精心指导,在不同类型的地区开展了选举试点工作。

1953年选举法确定了这样一个重要原则:在人民代表大会中,既须有相当于社会各民主阶级地位和相当于各民族或种族地位的代表,又须注意到代表的地区性。这样做的目的,就是便于随时反映各民族各阶级各地区的情况,并能随时将人民代表大会的决议迅速传达到各民族各阶级各地区的人民中去,把每个决议都变成成为全体人民的实际行动。

为了落实好选举法的这一原则,1953年8月中共中央批转西北局关于少数民族地区选举工作的几项原则意见。意见指出:在少数民族地区选举中,必须十分注意代表的广泛性,尽可能把各民族、各部落、各宗教和各教派与人民群众有联系的领袖人物,适当地吸收到相当的各级人民代表会议或全国人民代表大会中来。

1953年9月5日,中央选举委员会举行第三次会议,总结选举试点工作的经验。会上,中央选举委员会委员、秘书长邓小平作了关于选举试点工作的报告,他在报告中根据试点的情况提出:“少数民族地区的选举,主要在使国内各少数民族达到进一步友爱合作的目的。这些地区办不办选举,必须根据当地的具体情况及早确定。在决定进行选举的地区,又必须照顾其特殊情况。例如,少数民族中世袭土官、部落上层人物、土司、头人、寺院活佛等不拘于年龄限制,非自治区所辖的专区级、区级的自治区作为一级进行选举,自治区人民政府主席是少数民族者可兼任选举委员会主席,等等,都应作为特殊问题处理。”这是中央选举委员会针对当时少数民族的具体情况,为了加强各民族的友爱团结合作,使人民政权具有广泛的代表性,作出的特殊规定,这其中就明确了在这次普选中,少数民族中的代表人物当选代表,年龄可以小于18周岁。这就是班禅额尔德尼·确吉坚赞不到18岁当第一届全国人大代表的依据。

在1949年9月召开中国人民政治协商会议第一届全体会议时,西藏还没有解放,因此,没有西藏地方的代表参加这次会议。1954年9月召开第一届全国人大第一次会议,制定中华人民共和国宪法,这对于新中国具有极其重要的意义。西藏已于1951年和平解放,到1954年西藏地方有条

件、有可能派代表出席新中国的首次全国人大会议，国家在政治上也需他们派代表出席这次会议。作为当时西藏地方宗教和政治领袖人物之一的班禅额尔德尼·确吉坚赞以全国人大代表的身份出席第一届全国人大第一次会议具有十分重要的政治意义，这是西藏进一步靠拢祖国和中央的表现。1954年9月6日，中央人民政府副主席朱德在欢迎达赖喇嘛和班禅额尔德尼宴会上的讲话中就指出：“现在，西藏人民热爱祖国的种种表现，达赖喇嘛、班禅额尔德尼及其他西藏民族代表到北京来出席全国人民代表大会，都是这种爱国主义发扬的最明白的表现。”

我注意到，曾为土司的少数民族代表人物召存信、杨达蒂、索观瀛也都是第一届全国人大代表。他们以全新的姿态出席全国人大会议，参加行使最高国家权力。这折射出巨大的历史变迁。

1954年9月15日，《人民日报》发表的庆祝第一届全国人大第一次会议开幕的社论阐述了少数民族代表人物当选全国人大代表的重要意义，指出：1226名全国人大代表，代表着六万万人民的伟大意志。这1226名代表中，包括了我国所有的民主阶级、民主党派、各民族、各阶层的代表，有了这样广泛的代表性，恰当地照顾到不同地区和不同民族的历史特点，照顾到不同阶级和不同阶层的特殊利益和要求，使全国人民代表大会和其他一切国家机关能够更广泛地团结全国人民，胜利完成建设社会主义的伟大事业。社论还指出：177名少数民族的全国人大代表出席会议，表示这次会议是我国历史上几千年来空前未有的团结统一的一次大会。

### 1954年制定宪法高度重视西藏代表的意见

1954年9月，出席第一届全国人大第一次会议的全人大代表到京后对宪法草案进行了讨论，提出了修改建议。9月14日下午5时，毛泽东主持召开中央人民政府委员会临时会议，讨论研究代表提出的修改建议，对即将于第二天（15日）提请全国人大审议的宪法草案作最后的修正。

西藏地方有第一届全国人大代表9人，其中藏族7人。在讨论宪法草案中，西藏代表提出，宪法草案第三条第三款规定“各民族都有保持或者改革自己的风俗习惯和宗教信仰的自由”，其中，改革“宗教”可以，改革“信仰”不妥。宪法草案的这个写法似乎不要宗教了，建议作修改。

在1954年9月14日召开的中央人民政府委员会临时会议上，毛泽东说，西藏代表提出的这条意见是有理由的，草案第三条第三款的规定是必须修改的。草案第八十八条已经规定“公民有宗教信仰的自由”，第三条第三款再说“改革宗教信仰的自由”就重复了。经过讨论，删去草案中关于“改革宗教信仰”的内容，修改为：各民族“都有保持或者

改革自己的风俗习惯的自由”。

1954年9月17日，第一届全国人大第一次会议举行全体会议，班禅额尔德尼·确吉坚赞代表在会上作了讨论宪法草案的发言，他说，我以能够出席这样一个有伟大历史意义的会议，感到无上的光荣和无比的兴奋。这个宪法草案是完全正确的，是完全代表全国各族人民切身利益和共同愿望的。只有这样的一个宪法，才能真正保护少数民族的平等权利。我对这个宪法草案完全同意，并表示衷心拥护。

宪法草案充分采纳吸收了各方面包括西藏代表的意见，在1954年9月20日的投票表决中，获得参加投票的1197位全国人大代表的一致同意。

在这次全国人大会议上，达赖喇嘛·丹增嘉措当选为全国人大常委会副委员长，班禅额尔德尼·确吉坚赞当选为全国人大常委会委员。接下来，在1954年12月召开的全国政协二届一次会议上，班禅额尔德尼·确吉坚赞当选为全国政协副主席，达赖喇嘛·丹增嘉措当选为全国政协常委。这表明中央给予西藏地方很高的政治待遇，也实现了当时的两位西藏地方宗教和政治领袖人物政治上的平衡。

我在寻求班禅额尔德尼·确吉坚赞17岁当第一届全国人大代表的过程过程中，通过查阅和研究相关的文献资料，对新中国成立初期政权建设中所体现的民族政策有以下三点认识。

第一，在少数民族地区的政权建设中，避开阶级成分的区分，尽量争取团结各阶层的代表人物，吸收反对帝国主义和国民党反动派、拥护人民政府的少数民族上层爱国人士参加政权，增加政权机关的民主性。

第二，选举法规定年满18周岁的公民享有选举权和被选举权，但在少数民族地区没有拘于这个年龄限制，这样可以使年龄虽不满18周岁但与本民族人民有联系、在本民族中有一定影响和威望的少数民族领袖人物被选举为全国人大代表，从而使人民代表大会具有广泛的代表性和更大的包容性，有利于人民代表大会的各项决定在各地、各民族中得到普遍贯彻。

第三，1954年宪法规定，民族自治地方的“自治机关可以依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例”。这里所说的“政治、经济和文化的特点”，主要是指历史上遗留的少数民族在政治上、经济上和文化上的落后状态。例如，这里的“经济特点”，就包括一些少数民族地区还处在奴隶主所有制、封建主所有制的社会制度阶段。1982年宪法同样规定民族自治地方的人大“有权依照当地民族的政治、经济和文化特点，制定自治条例和单行条例”，但随着社会的发展，这里的“政治特点、经济特点”的具体涵义与1954年宪法的规定已有很大的不同。✘

（本文作者为全国人大常委会法制工作委员会原副主任）

# 瑞典环境法典化的特点及启示

文 / 竺 效 田时雨



图 / 视觉中国

瑞典环境立法经历了从单行法逐步体系化的发展之后,环境法典化提上议事日程。1998年该国颁布了环境法典,被认为是“世界上第一部具有实质编撰意义的环境法典”。因此,考察瑞典环境法典化的历程与特色,对我国研究制定环境法典具有借鉴意义。

## 一、瑞典环境法典化的主要历程

瑞典的环境立法总体上可以分为三个发展阶段。在20世纪70年代之前的初步发展阶段,环境立法的关注领域经历了人类健康保护、自然资源利用以及污染防治的变迁。例如1874年的《公共卫生条例》,20世纪上半叶的《森林法》《水法》《渔业法》以及1969年重点关注污染防治的《环境保护法》。瑞典环境立法的繁荣时期始于1972年斯德哥尔摩联合国人类环境会议。几十部环境法律和几百个政府条例的颁布,以及早期立法的更新,使瑞典于20世纪90年代初逐步形成了完整的环境法体系。直至1992年里约联合国环境与发展大会之后,瑞典环境立法正式进入了法典化阶段。

究其根源,除了大陆法系法典化的传统因素之外,瑞典环境立法与实践也呈现出了法典化的诉求。瑞典政府办公室(Regeringskansliet)于1998年发布了一份环境法典概要,回顾了编纂环境法典的三个原因:其一,环境立法众多、难以综合理解,监管结构需要协调;其二,针对公路及铁路等严重破坏环境的领域监管不足;其三,新环境问题的出现需要更广泛的关注。

环境法典一朝问世的背后,可谓十载苦心酝酿。早在1989年5月,瑞典议会的一个委员会就开始了环境法典的起草工作。随着1995年加入欧盟之际,环境政策及法律的一体化改革也给瑞典提出了客观立法需求。与此同时,国际环境理念与国家发展战略的互动,也成为了法典化的主要推手。1992年里约会议对可持续发展理念予以正名,受其影响,1997年秋瑞典政府内阁声明将致力于将瑞典转变成生态可持续国家。当年12月,社会民主党政府提出一项环境法典草案(Government Bill 1997/98:45),得到了环境政党和左翼党的支持,随后向议会提交了政府议案(Government Bill 1997/98:90)。议会于1998年春审议,并



于6月通过了该议案。瑞典环境法典于1999年1月1日正式生效实施,并于2000年8月1日被修订。

## 二、瑞典环境法典的体制与主要内容

瑞典环境法典在“部件”组织形式上分为编(Part)、章(Chapter)和条(Section)三级,大体结构可分为总则与分则。在融入了15项环境立法之后,法典由七编33章组成,近500个条文。由于先前制定法中的许多相似规定已经被一般规定所替代,条款数量有所减少,同时,仅基础规定被收入到法典中,更多细则则由政府条例来细化制定。

上述纳入法典的15项环境单行立法包括《自然资源法》(Natural Resources Act)、《自然保护法》(Nature Conservancy Act)、《动植物物种保护措施法》(Flora and Fauna <Measures Relating to Protected Species> Act)、《环境保护法》(Environmental Protection Act)、《健康保护法》(Health Protection Act)、《水法》(Water Act)、《农业用地管理法》(Agricultural Land Management Act)、《转基因生物法》(Genetically Modified Organisms Act)、《化学产品法》(Chemical Products Act)、《生物杀虫剂法》(Biological Pesticides <Advanced Testing> Act)、《林地杀虫剂法》(Pesticides <Spreading over Forest Land> Act)、《含硫燃料法》(Fuels <Sulphur Content> Act)、《公共清洁法》(Public Cleansing Act)、《水体倾倒废物禁止法》(Dumping of Waste in Water <Prohibition> Act)和《环境损害法》(Environmental Damage Act)。

法典的第一编是总则,包括立法目的和适用范围,以及需要考虑的一般原则。法典开篇(第1章)表明旨在促进可持续发展,以确保当代和未来世代拥有一个健康良好的环境,因而原则上法典适用于一切可能危害环境的人类活动,并具体列举了五类活动。然而,在水利事业、基因技术、化学品处理等一些特定领域,法典相关规定的适用范围有限。在此有一个重大变化值得注意,法典将先前基于水利事业和化学品处理等特殊领域的原则规定,归纳并推广至针对所有涉及环境危害风险的活动和措施。具体体现为第2章提出的十项一般原则,这些原则主要作为行为人的环境义务以及政府许可的考虑因素。这些原则包括:证明责任原则、必备知识原则、预防原则、最佳适用技术原则、合理选址原则、产品选择原则、资源管理和生态循环原则、成本合理原则、污染者负担原则与危险活动停止原则。此外,第3章和第4章对土地和水域管理作出了规定。另一项新的变革是引入了环境质量标准(第5章)。这一编最后还规定了环境影响报告和其他决策所需的文件等内容(第6章)。

第二编是自然保护,涉及保护区和动植物物种保护。第7章涉及国家公园、自然和文化保护区、天然遗迹、植物和动物保护区、海岸保护区、环境保护区、水保护区等区域

的保护。第8章重点考虑了动植物物种保护的特殊情形,例如禁止伤害、外来物种移植及贸易。

第三编对特定活动作出了特别规定。在法典的一般规定外,以下七类活动还须遵循本编规定:环境危害活动(第9章);被污染的区域(第10章);水上作业(第11章);开采业、农业和其他活动(第12章);基因工程(第13章);化学产品和生物技术有机体(第14章);废弃物和生产者责任(第15章)。

第四编规定了案件和争议事项的审查。除审查的一般规定(第16章)外,还涉及对许可证(第17章)和被上诉决定的政府审查(第18章)、由行政机关和市级政府进行审查的事项(第19章)、环境法庭的案件及其诉讼程序(第20章至24章)以及诉讼相关费用(第25章)等内容。其中,环境法庭制度的革新尤其值得注意。该法典创设了地区环境法院(Regional Environmental Courts)来取代先前的国家环境保护许可委员会和水法庭;在斯维尼亚上诉法院(Svea Court of Appeal)内增设环境上诉法庭(Environmental Court of Appeal)(亦即高等环境法庭),并在瑞典最高法院内设立环境终审法庭。由此建立起一套内置于普通法院体系中的环境法庭审判制度。

第五编是监管,旨在确保法典的各项规定得到有效遵守。第26章规定了监管体制,包括政府机关的监管职责、其可依授权发布指令的规定,以及活动行为主体的自我监督机制。第27章涉及监管费用的相关规定。第28章规定了政府机关及私主体为履行其环保职责,而有权进入不动产、建筑等相关设施。

第六编是处罚规定。刑罚规定和没收(第29章)这一章与刑法中的环境犯罪有所衔接,环境法典的特色在于,一方面加重了处罚力度,同时又将入罪门槛由重大疏忽降低至一般程度上的疏忽。该法典中的“环境处罚费”(第30章)作为一项新型收费制度,取代了先前实际上很少使用的环境保护费,这一制度更加明确了严格责任,并且不排除使用刑事处罚。

第七编是补偿与赔偿。其中,第31章规定了补偿与赔偿的适用情形,即由于公共部门干预而致使财产权受到影响,以及由于水上作业等许可申请程序所致的财产损害。第32章规定了环境损害赔偿及其他私人请求权主张。损害赔偿适用于人身和财产损害,赔偿责任原则上属严格责任;强制购买也可以适用于财产利益或使用功能严重丧失的情况;此外,私人还可提起诉讼要求停止违法活动或采取防护措施。第33章规定了从事环境危害活动的行为人为需支付环境损害保险与环境修复保险的费用。前者适用于人身和财产损失的情形,后者则适用于清理污染和恢复环境。



图/视觉中国

### 三、瑞典环境法典化的特点及启示

视线从域外考察移向国内现实。在民法典编纂如火如荼的当下,环境法也需尽早思索法典化这一命题。瑞典的法典化历程和已有成果可以给我们带来如下几方面启示。


其一,单行立法的狂欢之后,是环境法典化的必然起点。回想20世纪末期的瑞典,在其单行立法日趋完善的同时,环境法体系难免出现冗杂与冲突等问题,加之可持续发展等环境治理新理念的盛行,最终促使瑞典成为欧洲环境法典化浪潮中的先行者之一。瑞典环境立法的发展,主要是考虑到有限而珍贵的立法资源而断然不予重复,及如何面对公众基于非专业角度产生的质疑。而立法上的冗杂、缺失、甚至冲突也必将导致执法与司法上的困境。同样承袭大陆法系,瑞典选择了法典化路径来应对单行法繁杂冲突的问题,在一定程度上也揭示了环境立法模式向法典化转变的必然趋势。法典固有的权威性与严密性特征对增强我国环境法治实践而言意义重大。

其二,编纂模式的选择,是环境法典化的“任督二脉”。形式编纂与实质编纂的权衡取舍,决定了法典化的指导思想以及实施路径。瑞典环境法典采用了框架性编撰加授权立法的实质编纂模式,既汇集整合了诸多已有立法,又在一定程度上作出革新,实现了环境立法现代化的愿景。同时,法典与道路法、铁路建设法、森林保护法等单行法平等适用,如此即以更新特别法的方式侧面弱化了法典可能存在的僵化之弊端。基于环境问题的时代特征,法典颁布两年之后即进行了修订,这也赋予其一定的灵活性。

其三,国际先进理念与国内发展战略的融合,是环境法典化的着力点。瑞典环境法典在产生之初,即受到了国际环境理念的影响;而其总则部分,更是从立法目的到一般原则,再到质量标准与环境影响评价制度,都充分彰显了可持续发展、生态保护优先等先进的环境立

法理念。观其主要内容,也反映了瑞典水土丰富的国情,即较污染防治而言,更加注重自然资源保护,不仅单设第二编自然保护,在总则部分更是强调了对土地与水源的保护。

其四,动态化体系与制度革新,是环境法典化的亮点。除采用“总则—分则”的一般结构外,动态化编排可谓瑞典环境法典的一大特色,夏凌、金晶等将之归纳为“预防—管制—救济”。其中尤为值得注意的是环境法庭制度以及法律责任衔接问题。现今我国也正在加快推进环境资源审判专门化建设,2014年6月最高法院创设环境资源审判庭,截至2017年5月底,全国范围内共设立各级环境资源审判业务机构940余个,但在管辖、受案范围、特殊审判规则等方面,仍需进一步深化环境司法改革。同时,瑞典环境法典在法律责任方面,也充分衔接了刑事、民事以及相关政府责任,更是创新加入了保险制度以实现环境责任的社会化分担。环境法律责任与其他部门法的联动是一种必然,侵权责任法巩固和丰富了环境侵权责任规则,新环保法增加了按日计罚等行政法律责任方式,并完善了环境民事公益诉讼,刑法修正案八规定环境犯罪为行为犯。这些成果未来在环境法典中如何体现,法律责任的衔接可谓至关重要。

瑞典的环境法典化运动始于授权立法过多、单行立法各自为政等问题,而在对环境法律体系进行法典化调适的基础上,通过引入环境法庭等制度,也实现了适当的立法革新。较之严格意义上的法典,瑞典环境法典属于框架性的实质编纂,以放弃绝对的严密性与确定性来实现了相对的开放性和可操作性。一言以蔽之,瑞典环境法典以实用主义理性阐释了法典化理论与实践的转向,值得我们借鉴。

(本文作者竺效为中国人民大学法学院教授、博导;田时雨为中国人民大学法学院博士生)





# 山东兰田投资控股有限公司



全国人大代表，山东兰田党委书记、董事长 王士岭

山东兰田集团是临沂商城早期创办专业批发市场的单位之一，自1986年创办临沂第一家专业批发市场——临沂纺织品市场开始，兰田集团在各级党委、政府、各职能部门正确领导下，以商贸产业为主导，积极发展多元产业，初步形成了以批发市场为主导、商贸物流联动、相互促进、共同发展的良好产业格局，目前拥有教育部定点的中国教育用品采购基地和中国教学仪器设备进出口基地、全国超规模的中国临沂劳保城、中国体育用品城及纺织品、汽摩配、家电厨卫、新能源、小商品、中国教育用品采购基地、绢花、五金机电、太阳能、农资、二手车、药材等专业批发市场18处，市场总占地3000余亩，总经营面积180多万平方米，经营户达2.4万多家，从业人员7万多人。集团目前下辖八家二级公司和数十家三级公司，连续五年入围临沂市纳税百强企业行列，先后被授

予全国诚信市场、全国公平交易企业100强、全国模范职工之家、全国诚信兴商双优示范单位、中国最具发展潜力市场、中国优秀品牌市场、齐鲁先锋基层党组织、山东省名牌等荣誉。

近几年来，山东兰田集团积极响应当地政府改造提升传统批发市场、打造中国现代商贸城的发展思路，积极

推进市场改造提升工程，新建了中国临沂家电厨卫城、中国临沂汽摩配城、中国临沂小商品城、中国教育用品采购基地和中国体育用品城等重点项目，通过整合资源盘活了两处空壳市场，通过品牌输出在安徽阜阳合作开发了占地2000多亩的阜阳·临沂商城项目。同时，在经济下行压力加大的背景下，主动对接“一带一路”、互联网+等战略部署，引领电商化发展，开展电商培训4万多人次，开办特色网店5000多家，培育了一批国内知名的电商龙头大户，发挥了示范带动作用，并带头推进临沂商城的国际化，配合推进了临沂港的工程建设，与中国贸促会等5家单位合作设立了中国（临沂）跨国采购中心，组建国际贸易公司带领业户开拓国际市场，并在近两年的运作中一直保持临沂市龙头地位。2015年，兰田集团通过新兴业态的发展，实现了经济的逆势增长，辖区

市场完成交易额350多亿元，比2014年增长17%，为市场配套的金兰物流基地实现年货运量900多万吨，货值450多亿元。2016年1月23日，中央电视台《新闻联播》专门对兰田国际贸易发展进行了采访报道。

兰田集团本着“和谐诚信，创新发展”的主旨，将继续创新市场理念，转变市场发展方式，以整合开发市场资源为主导，以资本运作为手段，积极推进国际贸易和电子商务，全力打造国内最具竞争力和影响力的现代市场集群。



金兰物流基地



兰田集团



兰田市场集群







广东昭信集团股份有限公司

Guangdong Real Faith Group Co., Ltd.

地址：广东省佛山市南海区平洲南港大道昭信广场11楼

电话：0757-86775882 网址：<http://www.gd-realfaith.com>

诚信为本 勇于变革 和谐共赢

成为光·电子产业领先品牌企业





# 人大双联工作的网上平台

## 人大双联微平台

一款带APP功能的微信公众号  
一键关注，无需安装  
现有微信公众号可直接绑定本平台



### 功能强大：

人员分组管理、资料提交、表决投票（会议表决、代表向选民述职测评），代表公示和双联互动，活动组织，在线学习、在线答题、微信群管理，新闻发布，内容搜索……

### 采购灵活：

购买使用、租赁使用、全托管代运行等多种形式，根据预算灵活选择。

### 应用简单：

手机端只需会用微信即能操作，后台管理只需普通工作人员就能操作。

### 服务完善：

人大专业出版社提供人大知识内容数据库、人大知识题库、人大法律法规数据库，提供实时高层人大新闻转载，省去您的内容编辑烦恼！持续平台更新，让使用越来越便捷，功能越来越强大，内容越来越丰富！



请扫码关注，了解手机端功能（关注后暂时无权限使用“服务代表”版块功能，请在线留言申请开放权限），或登录[www.npcxj.com](http://www.npcxj.com)了解详情。



中国民主法制出版社

技术支持：北京中民法智文化发展有限公司

咨询电话：010-64895497  
0571-86836457