

# 中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2018年2月5日出版  
第3期 总第447期

全国人大常委会机关刊物



特别策划·辉煌五年间

人大监督的  
新时代答卷

ISSN 1671-542X



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





1



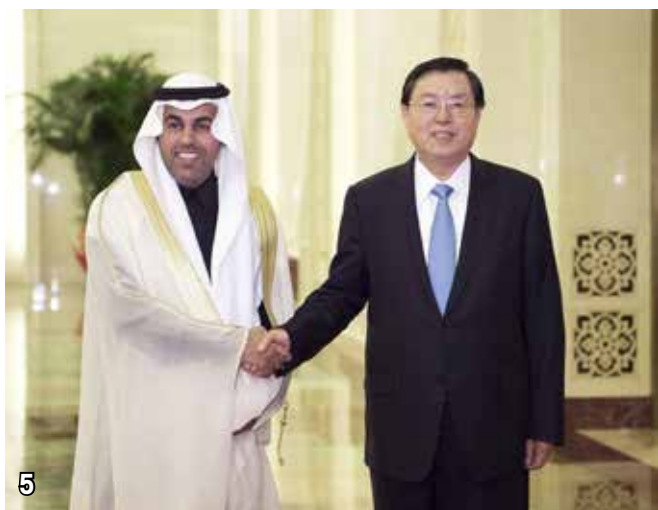
2



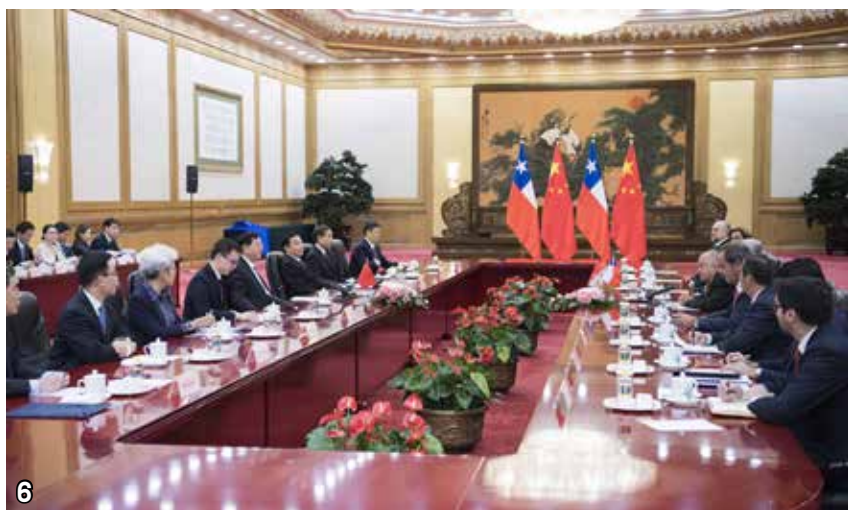
3



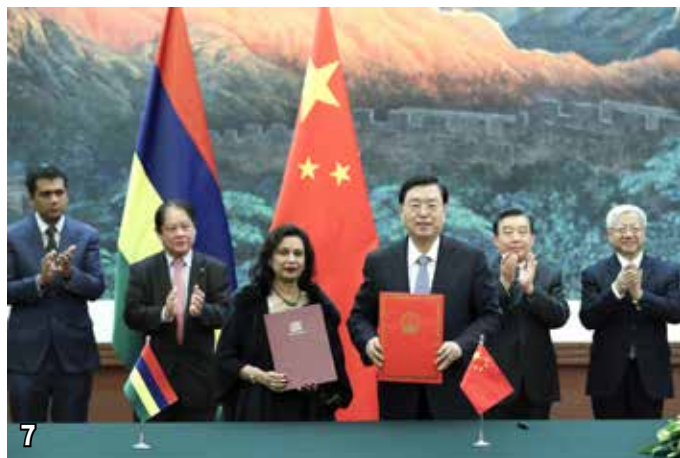
4



5



6



7

1. 1月29日,十二届全国人大常委会第三十二次会议在北京人民大会堂开幕,张德江委员长主持。受中共中央委托,中共中央政治局常委、宪法修改小组副组长栗战书作中共中央关于修改宪法部分内容的建议的说明。摄影/新华社记者 姚大伟
2. 1月30日,全国人大常委会委员长张德江主持十二届全国人大常委会第三十二次会议闭幕会。在会议完成各项表决事项后,张德江发表讲话。摄影/新华社记者 姚大伟
3. 1月31日,全国人大常委会委员长张德江在北京主持召开座谈会,听取部分全国人大代表对《全国人民代表大会常务委员会工作报告(征求意见稿)》的意见建议。摄影/新华社记者 谢环驰
4. 2月1日,全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见英国首相特雷莎·梅。摄影/新华社记者 李涛
5. 1月23日,全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂与阿拉伯议会议长苏莱米举行会谈。摄影/新华社记者 李涛
6. 1月29日,全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂与智利参议长萨尔迪瓦举行会谈。摄影/新华社记者 李涛
7. 2月2日,全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂与毛里求斯国民议会议长哈努曼吉举行会谈。这是双方会谈前共同出席中国全国人大与毛里求斯国民议会合作谅解备忘录的签字仪式。摄影/新华社记者 庞兴雷

# 人大监督步入提质增效新阶段

人大监督如何进一步增强针对性和实效性？如何推动党中央的重大决策部署得到贯彻落实？如何让广大人民群众通过人大监督来不断提升自己的幸福感获得感？这是新时代对人大监督工作提出的新课题。

过去五年，本届全国人大常委会按照正确监督、有效监督的总要求，坚持党的领导、坚持依法行使职权、坚持问题导向、坚持监督与支持相统一，选择好角度、掌握好尺度、把握好力度，频频出手、精准发力，推动人大监督步入提质增效新阶段，交出了一份让人民满意的新时代答卷。

张德江委员长对监督工作十分重视。他不仅多次发表重要讲话，系统阐述人大监督的重大意义、指导思想、基本原则，并对如何做好人大监督工作提出具体要求。同时，他还率先垂范、亲力亲为：亲自担任执法检查组组长、亲自主持执法检查组全体会议、亲自带队赴地方开展执法检查、亲自代表执法检查组作执法检查报告、亲自主持专题询问并进行追问与点评……他率队对职业教育法、食品安全法和固体废物污染环境防治法开展执法检查，为我们提供了人大监督的经典范本，也标注了人大监督的新高度。

围绕中心、服务大局、聚集热点、关注民生，一直是工作监督的一大特色。过去五年，本届全国人大常委会共听取和审议了“一府两院”的81项工作报告。这些报告或涉及党中央的重大战略部署，或涉及改革发展的重大问题，或涉及百姓关注的社会热点。在开展工作监督时，最高国家权力机关本着对党和人民高度负责的态度，正确处理监督和支持的关系，寓支持于监督之中。不“护短”、不“评功摆好”。既能一针见血地指出工作中的不足，又能为改进工作出谋划策，与“一府两院”真正形成了推动问题解决、工作改进的合力。

“徒善不足以为政，徒法不足以自行。”好的法律真正落地生根、发挥作用，需要有力的执行和有效的监督。为此，五年来，本届全国人大常委会把执法检查摆在突出位置，进行了积极的探索，为这一常态化的监督手段注入了更多的活力，赋予了更多的新意。为了提升执法检查的效能，根据张德江委员长的指示精神，执法检查要坚持问题导向，要增强问题意识，既要肯定成绩、总结经验，更要发现问题、查找不足，抓住影响法律实施的关键问题、制约事业发展的重点问题、损害群众利益的突

出问题，深入研究，对症“下药”，从而推动问题解决、工作改进、法律实施。

过去五年，本届全国人大常委会紧紧围绕党中央关于经济工作的重大决策部署，积极适应经济发展新常态新形势，认真贯彻落实新发展理念，依法加强经济工作监督，护佑我国经济稳中向好、稳中有进，实现由高速增长转向更高质量发展。预决算监督紧盯国家的钱袋子，让政府花钱不再任性。审计监督从“指名道姓”到步步深入、狠抓整改落实，尽显人大监督“铁腕”气质和“刚性”本色，彻底走出了“屡犯屡审、屡审屡犯”的怪圈。

过去五年，作为一种新的监督形式，专题询问不断完善，在实践中显示了勃勃生机和活力。每一次专题询问都开门见山，直奔主题，不回避矛盾，不对口型，不走过场，使人大之问“问到了不白问”，真正问出了权威、问出了实效。

过去五年，“全流程监督”成为人大监督新亮点。从确定执法检查内容和重点，到开展实地检查，再到报告执法检查情况；从审议执法检查报告到专题询问，到推动整改，再到报告整改落实情况。整个过程综合运用执法检查、审议报告、专题询问等多种监督形式，打出了一套环环相扣、步步推进的“组合拳”，实现了人大监督效能的最大化。

过去五年，为了杜绝“半拉子工程”，让人大监督落地有声，本届全国人大常委会把加强跟踪监督作为一个着力点，采取了许多有力措施。特别值得一提的是，本届全国人大常委会改变了以往对整改落实情况仅限于书面反馈的做法，先后听取和审议了国务院关于研究处理大气污染防治法、老年人权益保障法、食品安全法执法检查报告及审议意见情况的反馈报告，听取和审议了国务院关于落实职业教育法执法检查报告和审议意见的报告，听取和审议了审计查出问题整改情况的报告并进行了专题询问。

过去五年，本届全国人大常委会不仅为我们留下了一个又一个人大监督的经典范本，同时，也积累了许多宝贵的经验，为在新的历史条件下再创人大监督新辉煌，打下了坚实的基础。

汪明





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

2018年第3期  
2月5日出版  
总第447期

总 编 汪铁民  
副 总 编 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 陈玉叶

总 编 室 010-63098140  
编 辑 部 010-83084071  
010-63097425  
010-83084429  
010-83084312 (传真)  
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 张德江委员长在第十二届全国人大常委会第三十二次会议上的讲话  
08 努力开创公共图书馆事业新局面  
——在宣传贯彻《中华人民共和国公共图书馆法》座谈会上的讲话/王晨

## |总编絮语|

- 01 人大监督步入提质增效新阶段/汪铁民

## |专 稿|

- 12 加快文化“走出去”，构建世界文化新格局/唐双宁  
13 充分发挥新时代侨务工作独特优势  
为致力于中华民族伟大复兴贡献力量/李昭玲  
15 做民法科学的坚定推动者和守望者/孙宪忠

## |特别策划·辉煌五年间|

- 17 人大监督的新时代答卷  
——十二届全国人大常委会监督工作综述/李小健  
21 人大监督的经典范本：  
委员长三次率队开展执法检查/王博勋 于浩  
24 执法检查：让法律真正“落地生根”/张维炜  
27 专题询问：问出人大权威/于浩  
30 跟踪监督：审议反馈报告力促成效最大化/于浩  
32 工作监督：推动经济社会发展的强大动力/张宝山  
35 经济监督：推动经济向更高质量发展/李小健  
37 预算监督：让政府花钱不再“任性”/李小健  
39 审计监督：创新机制，守护好公共资金/李小健

## |立法经纬|

- 41 立法工作最新规范发布：涉重大利益调整将论证咨询  
争议较大将引入第三方评估/朱宁宁  
44 农民专业合作社法成长记/石亚楠  
46 土壤污染防治法草案二审：进一步强化土壤污染管控和修复/王晓琳





1月22日,中共十二届全国人大常委会党组在北京召开会议,认真学习领会习近平总书记在党的十九届二中全会上的重要讲话精神,研究全国人大常委会贯彻落实全会精神、做好宪法修改相关工作。全国人大常委会委员长、常委会党组书记张德江主持会议并讲话。摄影/新华社记者 丁林

## | 地 方 |

- 辽 宁 47 不信东风唤不回  
——辽宁省十三届人大一次会议见闻 / 金果林 王柏泉
- 安 徽 48 淮北濉溪人大:向选民当面递交“履职答卷” / 朱 冬

## | 调 研 |

- 49 国家财政教育资金分配和使用情况的调研报告  
/ 全国人大常委会预算工作委员会

## | 泛 读 |

- 看 世 界 52 法国环境法典化的历程及启示 / 莫 菲
- 随 笔 55 莫被特权思维引入歧途 / 张新峰

## | 资 讯 |

- 04 要闻



请扫码关注“西交民巷23号”

中央国家机关举报网站: zygjjg.12388.gov.cn



## 十二届全国人大常委会第三十二次会议在京闭幕

**新华社北京1月30日电** 十二届全国人大常委会第三十二次会议1月30日下午在北京人民大会堂闭幕。会议经表决,决定将全国人大常委会关于提请审议宪法修正案草案的议案提请十三届全国人大一次会议审议。张德江委员长主持会议。

常委会组成人员148人出席会议,出席人数符合法定人数。

会议表决通过了全国人大常委会关于召开十三届全国人大一次会议的决定。根据决定,十三届全国人大一次会议于2018年3月5日在北京召开。

会议经表决,任命何新为全国人大常委会副秘书长。

会议还表决通过了其他任免案。

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

国务委员常万全,最高人民法院院长周强,最高人民检察院检察长曹建明,全国人大各专门委员会成员,各省(区、市)人大常委会负责人等列席会议。

## 张德江主持召开全国人大常委会党组会议 认真学习贯彻党的十九届二中全会精神

**新华社北京1月22日电** 中共十二届全国人大常委会党组1月22日召开会议,认真学习领会习近平总书记在党的十九届二中全会上的重要讲话精神,研究全国人大常委会贯彻落实全会精神、做好宪法修改相关工作。全国人大常委会委员长、常委会党组书记张德江主持会议并讲话。

会议认为,党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央以前所未有的力度推进全面依法治国进程,社会主义法治国家建设取得历史性成就。党中央把实施宪法摆在全面依法治国的突出位置,采取一系列有力措施加强宪法实施和监督工作,为保证宪法实施提供了强有力的政治和制度保障。全国人大及其常委会认真贯彻落实党中央决策部署、完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,作出设立国家宪法日的决定,实施宪法宣誓制度,加强法规备案审查工作,有效履行了监督宪法实施职责。

会议指出,我国现行宪法是符合国情、符合实际、符合时代发展要求的好宪法,同时必须随着时代进步、党和人民事业发展而不断完善。修改宪法,是以习近平同志为核心的党中央从新时代坚持和发展中国特色社会主义全局和战略高度作出的重大决策,是推进全面依法治国、推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措。党的十九届二中全会通过关于修改宪法部分内容的建议,把党的十九大确定的重大理论观点和重大方针政策特别是习近平新时代中国特色社会主义思想载入国家根本法,体现了党和国家事业发展的新成就新经验新要求,在总体保持我国宪法连续性、稳定性、权威性的基础上推动宪法与时俱进、完善发展,对于更好发挥宪法在新时代坚持和发展中国特色社会主义中的重大

作用,具有重要意义。

会议强调,全国人大及其常委会在修改宪法工作中负有重大职责。要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,牢固树立“四个意识”,坚决贯彻落实党中央关于宪法修改的总体要求和原则,坚定不移把党中央集中统一领导贯穿于宪法修改工作全过程。要贯彻科学立法、民主立法、依法立法要求,根据党中央的建议形成宪法修正案,依照法定程序提请全国人民代表大会审议,使我国宪法更好体现人民意志、更好体现中国特色社会主义制度的优势、更好适应推进国家治理体系和治理能力现代化的要求。要以这次修改宪法为契机,深入推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,加强对宪法法律实施情况的监督检查,推动依法治国、依宪治国工作提高到一个新水平。

李建国、王胜俊、王晨、沈跃跃、吉炳轩、张平、向巴平措、艾力更·依明巴海参加会议。

## 张德江主持召开部分全国人大代表座谈会 征求对全国人大常委会工作报告的意见建议

**新华社北京1月31日电** 1月31日,全国人大常委会委员长张德江主持召开座谈会,听取部分全国人大代表对《全国人民代表大会常务委员会工作报告(征求意见稿)》的意见建议。

张德江说,十二届全国人大常委会坚持尊重代表主体地位,不断深化和拓展代表工作,支持和保障代表依法履职。连续五年在起草常委会工作报告的过程中,召开部分全国人大代表座谈会,听取代表的意见建议。这是常委会加强同代表联系、充分发挥代表作用的重要举措。

座谈会上,马志武、周洪宇、程京、关牧村、郭建仁、阎少泉、吴国平、高明芹、郭建华、张雄等10位代表结合五年来的履职经历畅所欲言,对修改完善常委会工作报告稿、加强改进人大工作提出意见建议。张德江边听边记、不时插话,同大家亲切交流、深入讨论。代表们高度评价十二届全国人大及其常委会的工作,对常委会工作报告征求意见稿总体表示赞成,一致认为,全国人大常委会紧紧围绕党和国家工作大局依法履职,勇于担当、善于作为,立法效率和质量明显提升,坚持问题导向、回应人民群众关切,监督力度和实效进一步增强,积极推动地方人大工作完善发展,人大工作开创了新局面、取得了新成就。

张德江表示,十二届全国人大常委会所取得的工作成绩,根本在于以习近平同志为核心的党中央坚强领导,在于习近平新时代中国特色社会主义思想科学指引。十二届全国人大代表忠实代表人民的利益和意志,恪尽职守、勤勉工作,为发展社会主义民主政治、建设社会主义法治国家作出了积极贡献。

张德江指出,人民代表大会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政治制度安排,必须长期坚持、不断完善。中国共产党领导是人民代表大会制度的本质要求和最



大优势,是做好人大工作的根本保证和关键所在。我们要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,牢固树立“四个意识”,不断增强“四个自信”,坚决维护习近平总书记权威和核心地位,坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导,全面担负起宪法法律赋予的各项职责,不折不扣贯彻落实党中央决策部署,做好人大各项工作,维护人民根本利益,推动人民代表大会制度与时俱进。

中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加座谈会。

### 张德江与阿拉伯议会议长苏莱米举行会谈

新华社北京1月23日电 (记者 侯丽军)全国人大常委会委员长张德江1月23日在人民大会堂与阿拉伯议会议长苏莱米举行会谈。

张德江说,中国同阿拉伯国家友谊源远流长,是好朋友、好伙伴、好兄弟。双方政治上相互尊重、经济上互利合作、文化上交流互鉴,在涉及彼此核心利益问题上相互支持。2016年1月,习近平主席成功访问阿盟总部,提出中阿共建“一带一路”,共同实施促进稳定、创新合作、产能对接、增进友好四大行动,揭开了中阿关系的新篇章。中方愿与阿拉伯国家共同努力,推动中阿传统友谊取得更加丰硕的成果。

张德江说,去年7月,习近平主席在巴勒斯坦总统阿巴斯访华期间提出了中方推动解决巴勒斯坦问题的四点主张。中方坚定支持巴人民恢复民族合法权利的正义事业,理解阿拉伯国家在耶路撒冷地位问题上的关切和诉求,支持阿拉伯国家为推动和平解决巴勒斯坦问题所做的一切努力。中方愿同阿拉伯国家保持沟通与协调,共同致力于推动巴勒斯坦问题早日得到全面、公正、持久解决,维护地区和平稳定。

张德江说,议长先生此访是中国全国人大与阿拉伯议会的首次正式交往,对于丰富中阿关系内涵具有重要意义。希望双方以此为契机,开展形式多样的交流合作,为促进中阿战略合作关系深入发展作出积极贡献。

苏莱米说,阿中友好有着悠久的历史。近年来,双方战略互信日益巩固,互利合作不断加强。阿拉伯国家赞赏中方在推动中东和平进程方面发挥的重要作用,赞同并积极响应中方为推动解决巴勒斯坦问题提出的四点主张。阿拉伯议会愿加强与全国人大的友好交往,积极推动阿中政治、经济、人文等各领域合作深入发展。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会谈。

### 张德江会见英国首相特雷莎·梅

新华社北京2月1日电 (记者 孙奕)全国人大常委会委员长张德江2月1日在人民大会堂会见了英国首相特雷莎·梅。

张德江说,2015年习近平主席成功访英,开启了中英关系“黄

金时代”。习近平主席此次与首相女士的会晤必将推动中英面向21世纪全球全面战略伙伴关系取得更大发展。中国全国人大与英国议会定期交流富有成效,促进了相互了解和合作。两国立法机关应积极推动落实两国领导人达成的重要共识,保持友好交往,开展立法、监督、治国理政等方面交流互鉴,为增进政治互信、拓展经贸合作、扩大人文交流创造良好的政策和法律环境,共同促进中英关系“黄金时代”顺利发展。

王晨参加会见。

### 张德江与智利参议长萨尔迪瓦举行会谈

新华社北京1月29日电 (记者 崔文毅)全国人大常委会委员长张德江1月29日在人民大会堂与智利参议长萨尔迪瓦举行会谈。

张德江说,参议长先生首次访华是在30多年前、中国实施改革开放政策不久,此后又多次访华,目睹了中国的发展变化。今年是中国改革开放40周年,这些年特别是中共十八大以来,中国经济社会发展取得历史性成就。希望此访有助于你了解新时代的中国。

张德江说,智利是中国在拉美和亚太地区的重要合作伙伴,在发展对华关系上长期走在中拉关系前列。过去两年,习近平主席和巴切莱特总统实现互访,推动两国关系进入全面战略伙伴关系新阶段。中国保持智利第一大贸易伙伴地位,双方顺利完成自贸升级,各领域合作不断扩大,在多边事务中保持密切配合。中方始终从战略高度重视发展同智利的关系,愿同智方共同努力,积极落实两国元首达成的重要共识,推动中智全面战略伙伴关系持续向前发展。

张德江说,智利是第一个同中国全国人大建立交流机制的拉美国家,两国立法机关迄今已举行了11次机制交流会议,为增进了解、促进合作发挥了积极作用。中国全国人大重视进一步加强与智利议会的友好交往,希望双方继续立足两国关系大局,着眼增进两国人民福祉,深化务实合作,促进共同发展。一是相互支持。要坚定支持对方维护本国核心利益和实现发展振兴,走符合本国国情的发展道路,支持对方办好己方的事情。二是共享机遇。要积极作为,加快政府间合作协议的批准进程,为企业合作、投资合作提供优质友好、法制健全的投资环境,切实保障双方投资者合法权益。三是共应挑战。要加强治国理政经验交流互鉴,在互学互鉴中共同提高,更好地应对各种风险和挑战。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会谈。

### 全国人大常委会举行宪法宣誓仪式

新华社北京1月30日电 十二届全国人大常委会1月30日下午在人民大会堂举行宪法宣誓仪式。全国人大常委会副委员长万鄂湘主持并监誓。刚刚闭幕的十二届全国人大常委会第三十二次会议任命何新为全国人大常委会副秘书长。根据全国人大常委会关于实行宪法宣誓制度的决定,依法进行宪法宣誓。

# 张德江委员长在第十二届全国人大常委会第三十二次会议上的讲话



1月30日下午,第十二届全国人大常委会第三十二次会议在北京人民大会堂闭幕。张德江委员长主持会议并讲话。摄影/李杰

## (一)

2018年1月18日至19日,党的十九届二中全会在北京召开。习近平总书记在全会上作了重要讲话。全会审议通过了中共中央关于修改宪法部分内容的建议。宪法修改是国家政治生活中的一件大事,是以习近平同志为核心的党中央从新时代坚持和发展中国特色社会主义全局和战略高度作出的重大决策,也是推进全面依法治国、推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措。

宪法明确规定,宪法的修改,由全国人民代表大会常务委员会或者五分之一以上的全国人民代表大会代表提议,并由全国人民代表大会以全体代表的三分之二以上的多数通过。根据党中央决策部署,党的十九届二中全会通过关于修改宪法部分内容的建议后,依照宪法有关规定,由全国人大常委会形成《中

华人民共和国宪法修正案(草案)》,提请十三届全国人大一次会议审议。这是党中央交给全国人大常委会的一项重大政治任务,是本届全国人大常委会肩负的光荣历史使命。

我们要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻落实党的十九大和十九届二中全会精神,牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,坚定坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,坚决维护习近平总书记权威和核心地位,坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导,切实把思想和行动统一到党中央关于修改宪法的重大决策部署上来。要以对党、对人民、对国家高度负责的态度,认真学习讨论党中央关于修改宪法部分内容的建议,注重从政治上、大局上、战略上分析问题,注重从宪法发展的客观规律和内在要

求上思考问题,贯彻科学立法、民主立法、依法立法的要求,形成宪法修正案草案提请全国人民代表大会审议,确保党的主张经过法定程序成为国家意志,推动我国宪法与时俱进、完善发展。

## (二)

本次常委会会议的议程十分重要,意义十分重大。会议期间,常委会组成人员认真学习、深刻领会习近平新时代中国特色社会主义思想,深入贯彻落实党的十九大和十九届二中全会精神,认真学习讨论中共中央关于修改宪法部分内容的建议及其说明,提高政治站位,强化使命担当,全票通过了全国人大常委会关于提请审议宪法修正案(草案)的议案和宪法修正案(草案),决定提请十三届全国人大一次会议审议,圆满完成了党中央交付全国人大常委会的重大政治



任务。

会议通过的宪法修正案草案,全面贯彻党的十九大精神,把党的十九大确定的重大理论观点和重大方针政策特别是习近平新时代中国特色社会主义思想载入国家根本法,体现党和国家事业发展的新成就新经验新要求。草案贯彻落实党中央关于宪法修改的总体要求和原则,坚持对宪法作部分修改、不作大改,对各方面普遍要求修改、实践证明成熟、具有广泛共识、需要在宪法上予以体现和规范、非改不可的,进行必要的、适当的修改;对不成熟、有争议、有待进一步研究的,不作修改;对可改可不改、可以通过有关法律或宪法解释予以明确的,原则上不改,在总体保持我国宪法连续性、稳定性、权威性的基础上推动宪法与时俱进、完善发展。我们相信,宪法修正案草案经十三届全国人大一次会议审议通过后,必将更好地发挥宪法的规范、引领、推动、保障作用,更好地为新时代坚持和发展中国特色社会主义、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦提供有力宪法保障。

宪法是国家的根本法,是治国安邦的总章程,是党和人民意志的集中体现。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央将全面依法治国纳入“四个全面”战略布局,以前所未有的力度推进全面依法治国进程,社会主义法治国家建设取得历史性成就。以习近平同志为核心的党中央高度重视宪法在治国理政中的重要地位和作用,明确坚持依法治国首先要坚持依宪治国,坚持依法执政首先要坚持依宪执政,把实施宪法摆在全面依法治国的突出位置,采取一系列有力措施加强宪法实施和监督工作,为保证宪法实施提供了强有力的政治和制度保障。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,十二届全国人大及其常委会牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,不断增强中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信,严格依照宪法法律履职尽责,为全面贯彻实施宪法、推进社会主义民主法治建设作出了重要贡献。

党的十九大确立了习近平新时代中国特色社会主义思想的历史地位,提出了新时代坚持和发展中国特色社会主义的14条基本方略。坚持全面依法治国是新时代中国特色社会主义基本方略的重要内容。党的十九届二中全会号召全

党坚定不移走中国特色社会主义法治道路,自觉维护宪法权威、保证宪法实施,为新时代推进全面依法治国、建设社会主义法治国家而努力奋斗。全国人大常委会要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面深入贯彻党的十九大和十九届二中中全会精神,坚定坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,以这次修宪为契机,全面担负起宪法法律赋予的各项职责,深入推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,继续完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,加强对宪法法律实施情况的监督检查,推动依法治国、依宪治国工作提高到一个新水平。

这次会议作出决定,十三届全国人民代表大会第一次会议于2018年3月在北京召开。开好这次大会,对于进一步统一全国各族人民思想和行动,把思想凝聚到党的十九大精神上来,把力量凝聚到实现党的十九大确定的各项目标任务上来,做好各方面工作,具有十分重大的意义。从现在到大会召开,只有一个多月时间。我们要按照党中央的部署要求,全力以赴、认真周密做好大会组织筹备工作,确保大会取得圆满成功。✘



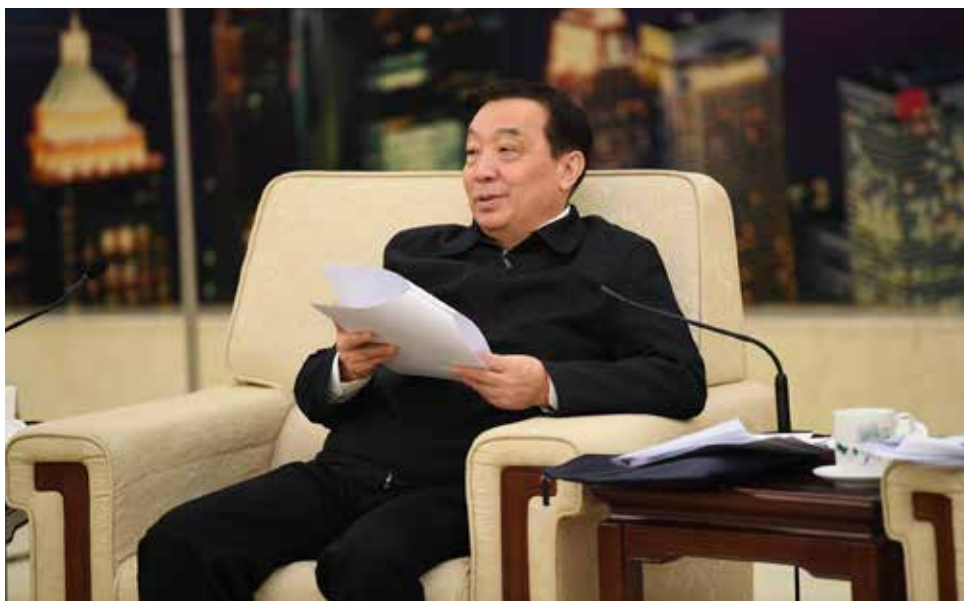
1月30日下午,第十二届全国人大常委会第三十二次会议在北京人民大会堂闭幕。张德江委员长主持会议并讲话。摄影/李杰

# 努力开创公共图书馆事业新局面

——在宣传贯彻《中华人民共和国公共图书馆法》座谈会上的讲话

中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长兼秘书长 王 晨

(2018年1月17日)



1月17日,中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨出席宣传贯彻公共图书馆法座谈会并讲话。摄影/李杰

同志们：

2017年11月4日,第十二届全国人大常委会第三十次会议高票通过了《中华人民共和国公共图书馆法》,2018年1月1日起正式施行。公共图书馆法是党的十九大之后在文化领域出台的首部法律,体现了以习近平同志为核心的党中央坚定中国特色社会主义文化自信、推动社会主义文化繁荣兴盛的决策部署,也体现了公共图书馆事业在中国特色社会主义文化建设中的重要地位,体现了公共图书馆在新时代满足人民日益增长的美好生活需要的重要作用。公共图书馆法的问世,历史性地成为我国历经百余年的公共图书馆事业跨入新时代的重要标志。

党的十八届四中全会作出全面依法治国的战略部署,明确要求建立健全坚持社会主义文化前进方向、遵循文化

发展规律、有利于激发文化创造活力、保障人民基本文化权益的文化法律制度。全国人大常委会坚决贯彻落实党中央决策部署,高度重视保障人民基本文化权益的公共文化立法工作。2016年底,全国人大常委会通过了《中华人民共和国公共文化服务保障法》,2017年3月1日起正式施行,这是我国文化领域第一部具有综合性、全局性、基础性的法律,为我国现代公共文化服务体系建设指明了方向。与此同时,全国人大常委会高度重视加快推进公共图书馆法的立法工作。经过各方面长期努力,公共图书馆法的立法工作最终完成,我国文化法治建设结出了新的硕果,文化法律体系建设又向前迈进了一大步。

今天,我们在这里召开宣传贯彻公共图书馆法座谈会,就是要以实际行动贯

彻落实党的十九大精神,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真学习、深刻领会公共图书馆法的重要意义,全面理解、准确把握公共图书馆法的核心要义,广泛动员、周密部署公共图书馆法的贯彻实施,大力推动公共图书馆事业在法治轨道上取得新进展、迈上新台阶。

刚才,各参会单位负责同志、公共图书馆业界代表和专家学者代表都作了很好的发言,既有对法律重要意义的阐发,又有对法律内容的解读,还有对法律贯彻实施的建议。大家都讲得很好,对今后在全社会实施好这部法律将起着重要的推动作用。下面,我讲几点意见。

## 一、充分认识颁布实施公共图书馆法的重要意义

习近平总书记指出,“实现中华民



族伟大复兴的中国梦,物质财富要极大丰富,精神财富也要极大丰富。”党的十九大报告提出,“满足人民过上美好生活的新时代,必须提供丰富的精神食粮。”公共图书馆是书籍的宝库,贮藏着人类智慧的结晶,是人民获取精神食粮、陶冶道德情操、增长知识技能的重要场所,对于丰富人民精神文化生活、推动学习型社会建设、提高公民科学文化素质和社会文明程度具有十分重要的作用。

作为人类社会文明发展的产物,公共图书馆150多年前首先出现在英美国,二十世纪初公共图书馆制度进入我国。新中国成立后,党和国家一直十分重视公共图书馆的建设发展。改革开放特别是党的十八大以来,我国公共图书馆事业蓬勃发展。截至2016年底,我国共有县级以上公共图书馆3153个,民办图书馆50个,藏书总量9亿多册(件),电子图书约8.9亿册。2016年,公共图书馆年总流通约6.6亿人次,书刊外借近5.5亿册次,举办各种读书活动14万多次,极大地丰富了人民群众精神文化生活。随着中国特色社会主义进入新时代,公共图书馆事业站在了新的历史方位上,面临着发展的新机遇新任务,迫切需要通过加强法制建设来保障和推动。公共图书馆法的颁布实施,把公共图书馆事业纳入了法治轨道。我们要站在历史的新起点上,充分认识和把握公共图书馆法颁布实施对推动公共图书馆事业在新时代实现新发展、新跨越的重要意义。

第一,落实了宪法有关规定。我国现行宪法规定,国家发展为人民服务、为社会主义服务的文学艺术事业、新闻广播电视事业、出版发行事业、图书馆博物馆文化馆和其他文化事业,开展群众性的文化活动。图书馆被明确写入了宪法,是宪法确立的为人民服务、为社会主义服务的重要公共文化设施。通过制定公共图书馆法,规定各级政府对发展公共图书馆事业承担的保障责任,规范各级公共图书馆面向社会公众提供的服务,使宪法确立的有关发展文化事业、图书

馆事业的原则得以具体落实,推动了宪法实施,也为完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系作出了贡献。

第二,指明了新时代我国公共图书馆事业的发展方向。中国特色社会主义进入新时代,意味着中国特色社会主义道路、理论、制度、文化不断发展,意味着更好地推动人的全面发展、社会全面进步。公共图书馆法开宗明义,昭示立法宗旨是保障公民基本文化权益,提高公民科学文化素质和社会文明程度,传承人类文明,坚定文化自信,明确了公共图书馆是我国公共文化服务体系的重要组成部分,传承发展中华优秀传统文化、继承革命文化、发展社会主义先进文化是公共图书馆的本质功能;明确了公共图书馆服务坚持平等、开放、共享的原则。法律对我国公共图书馆事业在新时代朝什么方向前进、坚守什么发展原则和服务理念,在坚定文化自信、推动社会主义文化繁荣兴盛中承担什么历史重任,发挥什么社会功能,作出了明确的规定和指引。

第三,顺应了新时代社会主要矛盾转化的历史要求。党的十九大作出了中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾的重大历史判断。满足人民日益增长的美好生活需要,必须提供丰富的精神文化食粮,必须着力解决好文化需求保障不平衡不充分的问题。公共图书馆法从几个层面作出规定,顺应了我国社会主要矛盾转化对公共图书馆事业提出的新要求。在解决发展不平衡方面,法律规定了国家扶持革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区公共图书馆事业发展的基本原则,明确了促进公共图书馆服务向城乡基层延伸的重点任务,明确了公共图书馆服务强化对未成年人、老年人、残疾人等特殊群体的人文关怀,为解决公共图书馆服务城乡、区域、人群发展不平衡提供了法律遵循。在解决发展不充分方面,公共图书馆法要求各级政府加大对公共图书馆事业的投入,加强固定馆舍和流动服务设施、

自助服务设施建设,形成覆盖城乡、便捷实用的公共图书馆服务网络,同时鼓励学校、科研机构等其他类型的图书馆向社会公众开放;要求各级公共图书馆践行平等、开放、共享的服务理念,通过免费提供基本服务、建立健全数字化网络化服务体系和配送体系、改善服务条件、建立反馈机制,加强各级各类图书馆的交流合作和联合服务等措施,为向人民群众提供更加充分的公共图书馆服务奠定了坚实基础。

第四,明确了新时代公共图书馆在坚定中国特色社会主义文化自信、推动社会主义文化繁荣兴盛伟大事业中的历史责任。没有高度的文化自信,就没有中华民族伟大复兴;文化的繁荣兴盛,是高度的文化自信的力量源泉。公共图书馆事业作为我国公共文化服务体系的重要组成部分,在传承发展中华优秀传统文化、弘扬革命文化、发展社会主义先进文化的伟大事业中,承担着独特而重要的历史责任。公共图书馆法明确了公共图书馆通过以文献信息收集、整理、保存并向公众提供利用为核心的服务,推动、引导全民阅读,履行社会教育职能,这是新时代公共图书馆培育和践行社会主义核心价值观,在提高人民思想觉悟、道德水准、文明素养上发挥作用的职业担当。古代典籍是中华优秀传统文化的记录载体,是公共图书馆传承人类文明、保存历史记录的功能体现,法律对公共图书馆的古籍保护、研究、宣传和利用作出专门规定,一方面要求公共图书馆加强对馆藏古籍的保护,另一方面要求通过多种方式加强古籍的宣传和利用,让古籍里的文字活起来,让古籍承载着的优秀传统文化中的思想观念、人文情怀、道德规范转化为时代精神,体现了公共图书馆在促进优秀传统文化创造性转化、创新性发展上的历史责任。

书籍是人类智慧的结晶,优秀作品更是集中了思想精华、透射着社会进步。党的十八大以来,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,文学艺术界、出版界提供了许许多多的“图书精品”。公

共图书馆法在第二十六条中给出了出版单位应当向公共图书馆交存正式出版物的规定。这就让广大人民群众能够在公共图书馆这个平台上,可以更加便捷、免费、充分地通过这些“图书精品”中感受到中国特色社会主义发展和建设的伟大成就,了解到我们党带领人民不断从胜利走向胜利的伟大事业,体现了公共图书馆在弘扬社会主义核心价值观上所具有的独特作用,进而推动社会主义文化的繁荣兴盛。

第五,构筑了我国公共图书馆管理、运行、服务的基本制度体系。依法管理和运行公共图书馆,是现代公共图书馆事业发展的基本规律。公共图书馆法在总结提炼我国公共图书馆事业现行政策和实践经验的基础上,构筑了规范公共图书馆管理、运行和服务的基本制度体系,如规定县级以上人民政府应当设立公共图书馆,明确公共图书馆应当具备的条件,将县级人民政府建设公共图书馆总分馆体系上升为法定责任,将公共图书馆免费开放和免费提供基本服务固化为法律制度,建立了政府购买公共图书馆服务、指导和支持公共图书馆志愿服务、公共图书馆捐赠者命名等引导和鼓励社会力量参与公共图书馆建设的制度,对于公共图书馆的未成年人服务、服务公示、服务反馈、读者个人信息保护、建立法人治理结构等诸多重要问题,都作出了明确具体的规定。公共图书馆法的内容,鲜明地体现了以人民为中心的立法导向,我国的公共图书馆事业从此走上依法治理的道路,公共图书馆的管理、运行和服务有了基本法律规范。

## 二、全面深入推动公共图书馆法贯彻实施

习近平总书记指出,“‘天下之事,不难于立法,而难于法之必行。’如果有法律而不实施、束之高阁,或者实施不力、做表面文章,那制定再多法律也无济于事。全面推进依法治国的重点应该是保证法律严格实施,做到‘法立,有犯而

必施;令出,唯行而不返’。”现在,公共图书馆法已经颁布实施,我们面临的主要任务是要把它贯彻好实施好,让法律的各项规定成为工作中的生动实践。这里,我要强调一下在法律贯彻实施中需要注意和把握的几个问题:

一是要广泛深入地学习、宣传、普及公共图书馆法。各级政府和有关部门要落实“谁执法谁普法”的普法责任制,将公共图书馆法作为“七五”普法的重要内容加以部署和推进。公共图书馆法首先规范的是政府责任,因此,各级政府和有关部门要在学法、懂法、用法上起表率作用。文化主管部门和其他相关部门要立即着手组织公共图书馆从业人员和相关人员系统地学法普法,要把学习掌握公共图书馆法和学习贯彻党的十九大精神紧密结合起来,深刻理解依法发展公共图书馆事业对建设新时代中国特色社会主义文化的重要意义,对满足人民群众美好生活需要的重要作用,强化从业人员的法治思维和法治观念,深刻认识自身承担的社会责任和职业使命,提高为人民群众提供更高质量、更为充分的公共图书馆服务的自觉性。新闻媒体要精心组织好公共图书馆法的宣传报道,以老百姓易于接受的生动活泼的形式阐释法条、剖析案例、解疑释难,让公共图书馆法的精神和规定入脑入心,从而更好地实现人民群众享受公共图书馆服务的权益。各级公共图书馆及相关公共文化机构要把法律的宣传普及融入到日常服务和活动中,既注重开展普法宣传活动,更要通过依法开展公共图书馆服务身体力行地展现和传播法律精神。高等院校、科研单位的有关专家学者要加强对公共图书馆法和法律宣传普及的专题研究,在法律的宣讲、解读、释义工作中发挥重要作用,帮助社会公众和从业人员更好地理解认知公共图书馆法。总之,要通过广泛深入的学习宣传,让全社会了解公共图书馆法的理念、原则和规定,为法律的贯彻落实奠定坚实基础。

二是要坚持有法必依、执法必严、违法必究,确保法律的规定落到实处。公共图书馆法主要是规范政府和公共图书馆行为的法律,各级政府首先要强化建设法治政府、服务型政府的意识,严格履行法律规定的责任,全面落实县级以上人民政府将公共图书馆事业纳入本级国民经济和社会发展规划、将公共图书馆建设纳入城乡规划和土地利用总体规划、将所需经费列入本级政府预算并及时足额拨付。各级公共图书馆要提高认识,强化依法管理、运行和提供服务的意识,维护和保障社会公众利用公共图书馆、享受公共图书馆服务的权益。公共图书馆法明确规定了法律责任,违反法律都要承担法律责任。在这一点上,一定要引起高度重视。各级人大要根据法律的规定,积极发挥监督职能,适时开展监督工作,督促和支持政府及有关部门依法履职、改进工作,推动法律的正确有效实施。新闻媒体、社会公众要依法加强对政府保障公共图书馆事业、公共图书馆提供服务的舆论监督、社会监督。全社会要形成氛围、形成合力,确保法律的规定落到实处。

三是抓紧抓好加强服务体系建设、提高服务效能这一主要任务。健全完善的服务体系、提供优质高效的服务是公共图书馆充分发挥功能的基础和前提。目前,设施不完善、服务效能不高等问题在一些地方、特别是基层地区还不同程度地存在,在解决发展不平衡不充分方面仍面临着艰巨任务。要正视我国公共图书馆事业与国际标准存在的差距。按照国际图书馆协会联合会的标准,每5万人应有一座公共图书馆,人均藏书量应达到2—3册,年新增藏书量应为0.25—0.3册,而我国目前每43万人有一个公共图书馆,人均藏书量为0.65册,年新增藏书量为0.04册。一些革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区公共图书馆服务工作和面向未成年人、老年人、残疾人等特殊群体的公共图书馆服务工作更为薄弱。我们要在法律的保



障和推动下,实现跨越式发展,尽快弥补这些差距。要抓紧建立覆盖城乡、便捷实用的公共图书馆服务网络,要通过建立健全数字化服务网络和配送体系、改善服务条件、整合服务资源等措施,向人民群众提供更加充分、更高质量的服务。同时,要采取有效措施,切实让公共图书馆的资源用起来、“活”起来,为促进人的全面发展和提高社会文明程度提供有力支撑。要坚持问题导向,以解决问题为落脚点,着力推动服务体系建设,推动公共图书馆标准化、均等化建设,推动公共图书馆按照公益性、基本性、均等性、便利性的要求向社会公众提供服务,增强人民群众的文化获得感和幸福感。

四是要大力促进全民阅读活动深入开展。习近平总书记深刻指出,“读书可以让人保持思想活力,让人得到智慧启发,让人滋养浩然之气。”党的十八大以来,“开展全民阅读活动”已经成为党中央的一项重要决策部署。“十三五”规划纲要把“推动全民阅读”确定为提升国民文明素质的一项重要工作。国务院自2014年起,每年都把“倡导(或者大力推动)全民阅读”写进政府工作报告。公共图书馆是知识的“加油站”,是建设学习型社会的“推进器”,对于推动全民阅读活动深入开展发挥着不可替代的重要作用。公共图书馆法明确规定,公共图书馆“应当将推动、引导、服务全民阅读作为重要任务”,并要求公共图书馆“通过开展阅读指导、读书交流、演讲诵读、图书互换共享等活动,推广全民阅读”,以法律的形式确定了公共图书馆开展全民阅读活动的责任义务。从根本上来讲,这部法律作出的关于公共图书馆设立、运行、服务等规定,都是为了让人民群众充分利用公共图书馆的资源,从中汲取力量和智慧,进而推动人的全面发展、社会全面进步,说到底都是为了服务全民阅读。公共图书馆法的颁布实施,为开展社会教育、培养公民阅读兴趣、养成阅读习惯提供了载体、搭建了平台,为推动全民阅读活

动深入开展、建设学习型社会、提高国民素质和社会文明程度建立了长效机制。因此,各级政府和公共图书馆机构一定要把促进全民阅读活动作为法律贯彻实施中的一个重要任务抓紧抓好,使我国全民阅读水平不断提升、持续发展,走进世界先进行列。

五是要加强法律配套制度建设。公共图书馆事业的持续健康发展,不仅需要一部国家层面的法律,还要形成以公共图书馆法为核心,多方位、多层次、系统完备的制度体系,我们要为此进行不懈努力。公共图书馆法确立了多项制度,如公共图书馆的设立、变更、终止登记制度,古籍保护和利用制度,总分馆制度,等等。这些制度的落地需要配套法规、规章和实施细则对其方法、程序等事项加以细化,国务院有关部门要抓紧这方面的工作。地方人大和政府要结合当地实际,制定地方性法规和政府规章,推动公共图书馆法贯彻实施。

在贯彻实施法律和做好公共图书馆工作中,我们应当研究借鉴国外有益经验。现代意义上的公共图书馆制度已经有100多年的发展历史。据了解,全世界已有80多个国家和地区出台了200余部相关法律法规,在公共图书馆工作的一些方面,国外已经积累了有益经验。例如,英国、美国在图书馆总分馆建设方面,德国、法国在理事会制度方面,韩国、日本、俄罗斯在社会化和捐赠制度方面,都已经有了较为成熟的制度模式。我们既要立足国情,也要放眼国际,积极研究借鉴国外有益经验和做法,以更加开阔的视野进一步做好我国的公共图书馆工作。


### 三、再接再厉,进一步推进文化立法工作

党的十八大以来,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,我国文化立法工作以前所未有的力度和速度得以推进。十二届全国人大及其常委会迎难而上,敢于担当,真抓实干,在立法规

划中增加了文化方面法律的比重,在实践中通过不懈努力,使我国文化立法工作取得了突破性进展。张德江委员长在十二届全国人大常委会第三十次会议上的讲话中指出,“本届全国人大常委会大力加强文化法律制度建设,先后制定电影产业促进法和公共文化服务保障法,修改文物保护法和档案法,本次会议又审议通过了公共图书馆法,改变了文化领域立法长期以来较为薄弱的局面。”

同时也要看到,总体上文化方面法律的数量仍然较少,在现行有效法律中的占比仅为2.66%(截至2017年12月27日,现行有效法律共263部)。而且,已有的文化方面的法律主要集中在文化事业方面,文化产业方面的法律相对较少,尚未形成系统完备的文化法律制度,这与文化建设在中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局中的重要地位是不相称的,与建设社会主义文化强国的奋斗目标是不相适应的。我们要进一步增强责任感和使命感,根据党中央决策部署找准文化立法工作的结合点、切入点,突出抓重点、补短板、强弱项,坚持科学立法、民主立法、依法立法,着力提升立法质效,尽快形成与新时代中国特色社会主义文化建设的重要战略地位相匹配、健全完善的文化法律制度,为建设社会主义文化强国提供更加坚实有力的法治支撑。

同志们,公共图书馆法的颁布实施,标志着公共图书馆事业发展进入了新阶段。让我们深入学习宣传贯彻党的十九大精神,自觉以习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑、指导实践、推动工作,提高政治站位,把握历史方位,锐意进取,埋头苦干,大力推动公共图书馆法全面深入实施,努力开创公共图书馆事业新局面,进一步加强文化法治建设,担负起新时代赋予的新使命,为建设社会主义文化强国、铸就中华文化新辉煌、实现人民对美好生活的向往作出新的更大贡献。

春节将至,祝大家新春快乐! 

# 加快文化“走出去”，构建世界文化新格局

文 / 唐双宁

文化是人类在社会历史发展进程中，在创造物质财富的同时创造的精神财富。经济是一个国家的躯体，文化是一个国家的灵魂。在物质与精神文化的关系上，我们首先要进行物质生产，发展经济，否则就没有产生“灵魂”的物质基础；同时，要弘扬我们的文化，“体”要生“魂”。只有躯体，没有灵魂，是植物人，是行尸走肉；只有血肉丰满又有灵魂的人，才是一个完整的人。

中华文化可以分为以诸子百家等为代表的思想文化、以诗词曲赋等为代表的文学文化、以琴棋书画等为代表的艺术文化以及独特健康的民俗文化。中华文化有其特有的和顽强的生命力。中华文明是四大文明中唯一得以保存的文明。然而近代以来，由于经济的落后，中华文化的对外传播受到极大影响。这与今天中国作为世界第二大经济体的国际地位极不相称。经济的“走出去”，展示的是一种“硬实力”；文化的“走出去”，展示的是一种“软实力”。现在中国经济已经“走出去”，为中华文化的“走出去”提供了条件和可能。让中华文化“走出去”，已经成为我们这代人的历史责任。

习近平总书记指出，要“把跨越时空、超越国度、富有永恒魅力、具有当代价值的文化精神弘扬起来，把继承优秀传统文化又弘扬时代精神、立足本国又面向世界的当代中国文化创新成果传播出去”。这从根本上奠定了中华文化“走出去”的战略基调。

从世界历史看，军事的力量可以占领一个国家的领土，经济的力量可以占领一个国家或地区的市场，但却无法占领人心。只有优秀和先进的文化，才能占领人心。从这个意义上说，“政治”是暂时的，经济是长远的，文化是永恒的。今天，人们谈及西方文明，往往言必称希腊，并将其源头简化为

“希腊文明”。实际上，所谓的“希腊文明”是由古巴比伦文明和古埃及文明等共同作用下孕育的“泛地中海文明”，涵盖了包括地中海东南岸、小亚细亚半岛、巴尔干半岛、亚平宁半岛和地中海岛屿等广大地区。到了19世纪上半叶，英法俄德等西方国家推动巴尔干独立运动，才出现了希腊国。在全球殖民的背景下，为对西方蛮族进行文化包装和实现对全球的文化渗透，遂将“泛地中海文明”“改装”为“希腊文明”。而中华文明顽强的生命力本身就是一种强大的“文化自信”。中华文明当然需要与世界一切先进文明借鉴融合，不断创新，但不需要“刻意包装”。为加快中华文化“走出去”，构建世界文化新格局，当前，迫切需要将其中上升为国家战略进行全面规划，以“实现从民俗文化走出去到艺术文化、文学文化、思想文化不断走出去”为目标，久久为功，系统推进。

第一，要夯实全民文化教育基础，全面提升民族文化素质。“欲人勿疑，必先自信。”中华文化“走出去”的根基在国内在自身，首先要深刻认识中华文化的生命力，增强文化自信，把自己的文化根基做牢。要以教育为根本，建立起涵盖学前、小学、中学、大学以及家庭、社会的优秀传统文化教育体系，提升中华文化普及程度，并作为百年大计一棒接一棒地扎实推进，以优秀传统文化为土壤，不断培养高素质的全民文化队伍。

第二，要打通传播渠道，充分发挥媒体和载体两个通道优势，让中华文化真正走出去、传播得开、扎得下根。善用媒体以及媒体善于表达是渠道畅通不可或缺的两个方面。既要利用好媒体，为文化“走出去”创造良好氛围，媒体自身也要占领舆论高点，善于运用世界语言传播好中国声音。另一方面，人是文化的载体，承载着展示文化、传播文化的功能，要把人才作

为文化“走出去”战略布局中最重要的一环。要挖掘体制内外的优秀人才，唯才是举、人尽其用，把那些政治可靠、有家国情怀和真才实学的人放到合适岗位，发挥其热情和优势。通过媒体和载体两个通道建设，逐步形成国内与国外“联网”、信息与信息“同步”、文化与文化“互通”的良好氛围。

第三，要完善制度保障，不断适应时代变化和世界文化潮流发展要求，统筹兼顾，与时俱进。要通过制度建设，把中华优秀传统文化与当代文化语境、与时代精神和西方现代文化不断融合。要把政府包揽转变为政府主导，在满足国内精神需求的前提下，对文化产品国际化趋势和市场需求进行研判，从传统文化的娱乐性、体验性、参与性、普及性、接受性等方面予以相应的制度安排，做到传统文化与世界文化同频共振，进而实现中华文化对世界文化的积极影响。

第四，要在方式方法上循序渐进、兼容并包、雅俗共赏、重点提升。文化“走出去”应当是传统文化不断自我更新和重建的过程。一方面，走出去的文化要实现两个有机结合：继承传统文化与弘扬时代精神的有机结合、立足本国与面向世界的有机结合。另一方面，要建立梯次结构，有计划、分步骤实施。比如，当前中华民俗文化像舞狮、剪纸、灯笼等已经在海外广为传播，下一步应超越这个层次，逐步实现琴棋书画等艺术文化，诗词曲赋等文学文化，最终是中华哲学和思想文化的传播并影响世界。

总体而言，文化“走出去”非朝夕之功，必须“积跬步”方得以“至千里”。加快文化“走出去”，不仅将重新展示国家对外形象，提升国家软实力，更将为中国改变世界文化格局做出重要贡献。✘

（本文作者为全国人大农业与农村委员会副主任委员）

# 充分发挥新时代侨务工作独特优势 为致力于中华民族伟大复兴贡献力量

文 / 李昭玲



全国人大华侨委员会委员李昭玲。图/视觉中国

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视侨务工作,多次对侨务工作作出重要指示,对广大海内外侨胞为祖(籍)国做出的重要贡献给予充分肯定。2017年6月6日,习近平总书记在会见第七届华侨华人社团联谊大会代表时强调,团结统一的中华民族是海内外中华儿女共同的根,博大精深的中华文化是海内外中华儿女共同的魂,实现中华民族伟大复兴是海内外中华儿女共同的梦。共同的根让我们情深意长,共同的魂让我们心心相印,共同的梦让我们同心同德,我们一定能够共同书写中华民族发展的时代新篇章。党的十九大报告指出,广泛团结联系海外侨胞和归侨侨眷,共同致力于中华民族伟大复兴。这集中体现了以习近平同志为核心

的党中央对侨务工作的高度重视,对广大海外侨胞和归侨侨眷的充分信赖,为我们做好新时代侨务工作指明了前进方向。作为一名侨务工作者深受鼓舞,同时感到使命光荣、责任重大。做好新时代侨务工作必须高举中国特色社会主义伟大旗帜,坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引,不忘初心,牢记使命,提高政治站位,强化“四个意识”,牢牢把握新时代侨务工作的规律特征,充分发挥侨务工作的独特优势,团结动员引导广大海外侨胞和归侨侨眷,为全面建成小康社会、建设中国特色社会主义强国、实现中华民族伟大复兴做出新的更大贡献。

要在“一带一路”建设中发挥独特优势。世界各地有几千万名海外侨胞,他们对中国的发展十分关心,都有着赤忱

的爱国情怀,雄厚的经济实力,丰富的智力资源,广泛的商业人脉。他们大多数分布在“一带一路”沿线国家,对中国的制度、政策非常了解,对住在国的历史、文化、社会、法律十分熟悉,具有学贯东西、融通中外的独特优势,是加快“一带一路”建设的重要资源。侨务工作要紧紧围绕国家“一带一路”建设,在动员支持海外侨胞参加“一带一路”建设的同时,通过他们积极向住在国人民宣传“一带一路”倡议,让更多的外国友人认识理解并参加“一带一路”建设,积极促进“一带一路”国际间的合作,努力实现政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通,为打造国际合作新平台、增添共同发展新动能做贡献。

要在传播中华优秀传统文化中发挥独特优势。中华文明有着5000多年的悠久历史,是中华民族自强不息、发展壮大的强大精神动力。广大侨胞无论工作生活在什么地方,身上都有鲜明的中华文化烙印。中华文化是中华儿女共同的精神基因,是推动21世纪人类文明进步的重要力量。侨务工作要紧紧围绕中华文化走向世界,坚持以侨为桥、以侨搭桥、以侨联侨,全面、立体、客观地介绍中国,多途径、多渠道、多形式地传播中华文化,宣传新时代中国特色社会主义。通过支持海外华文教育,开展中餐、中医、中华武术交流,组织培训、座谈、研讨会,举办文艺演出、书画大赛、青少年夏令营活动等,积极推进中外文明交流互鉴,讲述好中国故事,传播好中国声音,着力构建开放包容的“文化中国”对外





图/视觉中国

文化传播体系,增强中华文化感染力和影响力,向世界展示中华文化的价值内涵和精神力量。

**要在加强中外友好交往中发挥独特优势。**随着中国改革开放的不断深入,世情、国情、侨情都发生了深刻变化。中国经济发展迅速、国际地位显著提升,目前正在以大国姿态走向世界舞台中央,使海外侨胞爱国之情、报国之志空前高涨,与国内开展全方位交流合作的深度和广度不断拓展。侨务工作要紧紧围绕加强中外友好交往,充分发挥民间外交优势,引导海外侨胞当好中国与世界各国人民友好交往的民间大使,做好中国连接世界各国的桥梁纽带,积极宣传中国“和平、发展、合作、共赢”的发展理念,配合中国外交战略,抓住中国发展机遇,让住在国人民搭上中国发展的快车,为中国企业“高水平引进来”和“大规模走出去”牵线搭桥,为促进中国与世界各国的共同发展贡献智慧,为推动建设相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系不懈努力。

**要在促进祖国和平统一中发挥独特优势。**十九大报告指出,解决台湾问题、实现祖国完全统一,是全体中华儿女共同愿望,是中华民族根本利益所在。必须继续坚持“和平统一、一国两

制”方针,推动两岸关系和平发展,推进祖国和平统一进程。侨务工作要紧紧围绕促进祖国和平统一大业,充分发挥“台中有侨、侨中有台”的优势,广泛团结联系海外侨胞、港澳同胞和台湾同胞,积极开展侨务对台工作,牢牢把握两岸关系发展的特点,坚持“两岸一家亲”的理念,扩大“一个中国”的共识,支持海外“反独促统”力量,引导海外侨胞主动向住在国社会各界宣传我国解决台湾问题的方针和立场,争取国际社会对中国和平统一大业的理解和支持,积极营造良好的外部环境。加强与香港、澳门侨界人士和社团的联系交流,支持他们坚持“一国两制”“港人治港”“澳人治澳”高度自治的方针,共同促进香港、澳门长期繁荣稳定。

**要在维护世界和平发展中发挥独特优势。**当今世界正处于大发展大变革大调整时期,世界多极化、经济全球化、社会信息化、文化多样化深入发展,全球治理和国际秩序变革加速推进,各国相互联系和依存日益加深,国际力量对比更趋平衡,积极发展大势不可逆转。同时,世界也面临着许多不稳定性不确定性的因素,我们生活的世界既充满希望,也充满挑战。在新的国际形势下,十九大报告指出,构建人类命运共同体,建设持

久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界。侨务工作要紧紧围绕十九大提出的构建人类命运共同体的要求,引导支持和鼓励海外侨胞积极融入当地社会、回报当地社会,遵守住在国的法律法规,与住在国人民友好交往、和睦共处、和谐共存,用自己的劳动、创造和奉献赢得信任和尊重。加强和谐侨社建设,在侨胞中大力宣传和倡导“以和为贵”“和衷共济”“和睦相处”“协和万邦”“合作共赢”的“和合”文化,积极协调各种关系、有效化解各种矛盾,主动维护侨胞团结,着力构建“和睦相融、合作共赢、团结友爱、充满活力”的和谐侨社,全面展示广大侨胞良好形象,为维护世界和平发展做出贡献。

**要在发挥侨务工作独特优势中形成工作合力。**党中央高度重视侨务工作,多次对侨务工作作出部署、提出要求。当前,侨务工作必须全面贯彻党的十九大精神,按照十九大作出的新部署、提出的新要求,进一步解放思想、锐意进取,自我加压、扎实工作,奋力开创新时代侨务工作新局面。由于侨务工作涉及党政部门、群团组织以及国内国外等各个方面,在实际工作中,需要进一步统一思想认识,完善工作机制,发挥各方优势,形成工作合力,共同推进侨务工作发展。各级党委要高度重视侨务工作,切实加强侨务工作的领导和研究,支持侨务部门积极主动地开展工作。各部门、各地区、各单位要打破传统观念,加强统筹协调,整合侨务资源,建立健全涉侨法律法规,充分调动各方面的积极性和创造性,为做好新时代侨务工作提供法律和政策支持。树立大侨务思想,调动各方力量,最广泛地把海外侨胞和归侨侨眷的积极性调动起来,把他们的独特优势发挥出来,把他们的力量凝聚起来,努力形成上下联动、左右互动、整体推动的新时代侨务工作新格局,为致力于中华民族伟大复兴贡献力量。✘

(本文作者为全国人大华侨委员会委员、中国侨联副主席)

# 做民法科学的坚定推动者和守望者

文 / 孙宪忠

“民法科学”，这四个字凝结了笔者从事民法学研究和教学数十年的心血和坚守，也是一份热切的期待。民法科学在我国近几十年来从湮灭到复兴，期间历经坎坷，很多事情值得回顾也值得总结。

所谓科学，就是关于自然与社会运行客观规律归纳的理论总结。民法科学作为社会科学，也就是关于民法作用于社会的运行规律的理论总结。笔者倡导民法科学已经数十年，呼吁我国立法者和司法者都能够贯彻民法科学性原则，以在推动中国民法科学化的工程中发挥作用。所庆所喜的是，在我国正在进行的民法典编纂这一伟大工程的进程中，十九大报告针对立法所提的第一个要求就是“科学立法”，指出必须尊重立法和法制发展的客观规律。由此可见，民法科学的思想已经得到党中央的重视和贯彻。

事实上，坚持民法科学原则在我国既有鲜明的理论价值，也有强烈的实践意义。我国已经进入社会主义市场经济体制和依法治国的社会体制，作为国家治理的基本举措，民法的立法和司法更具有基础性意义。因为我国社会的每一个自然人每一个法人，他们生存发展的每一件具有法律意义的活动，都是以民法作为基础而展开的。民法调整的社会关系围绕着每一个民事主体，深入每一个城市每一个乡村的每一个家庭每一个单位，所以，民法承担的国家治理的法律职责最为普遍和实际。民法科学是一代又一代法学家对民法作用于社会规律的归纳总结，它凝聚着历史的经验和教训，凝集了民法学家数千年的理性。根据十九大报告，我国已经是一个

和平建设型国家，国家的治理必须依法进行。在这种背景下强调民法科学，意义就更为显著。因为民法科学是规律，所以它不可以被回避和忽视，更不可以被任意表达甚至扭曲。

作为科学，民法科学和其他科学理论一样，它所定义的民法，是真实地对社会发生着作用的法律，而不是一种虚妄的、无法发挥实际作用的口号宣示。从1986年制定的民法通则到2017年制定的民法总则，民法的作用范围明确肯定，那就是平等主体之间的人身关系和财产关系。这个基本的概念界定，揭示了民法能做的事情，当然同时也揭示了民法做不了的事情。民法不是神法，不能什么都管；民法科学也不是神学，不能无所不包无所不能。民法通过调整平等主体之间的人身关系和财产关系，为社会建立基本人际秩序和经济秩序，这个秩序就是法治，是每一个人生存和发展的基本保障。但民法在建立和保障社会秩序的时候，它需要宪法、刑法、行政法和各种程序法等相互分工和支持。民法的作用是伟大的，但它也是有边界的。实际上，任何科学都是有其边界的，科学的理论或者说科学的规律总结，只能在确定的条件下和确定的范围内发挥作用。所以，掌握民法科学首先应该知道民法做不了的事情，不论民法立法还是民法司法，都不要想用民法包揽一切。

民法学作为社会科学，它清楚地界定了民法作用于社会的范围，同时也清楚地建立起了民法作用于社会的基本手段，也就是它的法律技术。任何科学都有它自己的基本范畴和独特的技术系统。或者说，这就是这门科学的科学

性所在。民法作为人类历史数千年法权社会基本规律的理论总结，它的法律技术理论已经成熟稳定，从基本概念到具体的分支、从立法到司法、从具体制度规范到民法典编纂、从民法一般法到特别法、从基本逻辑到整体体系，可以说，民法科学理论已经十分详备。民法科学最基本的法律技术，就是法律关系的逻辑，也就是“主体—客体—权利义务—责任”的逻辑。

进一步说，这个逻辑还包含着关于主体具体性的规则、关于客体特定性的规则、关于权利必须划分为绝对权和相对权的规则、关于民事权利发生变动的法律根据规则、关于以当事人的意思表示确定其权利义务和责任的规则、关于法律责任划分为违约责任和侵权责任的规则等。在有些人看来，说到科学肯定都是高深莫测的大理论，一般老百姓看不懂，但民法科学的这些技术规则以及相关的理论都是浅显易懂的。比如，自然人和法人作为民事主体、所有权、违约责任和侵权责任等，其实都是社会常用语言，其含义只要稍加解释，普通民众即可明白。由于民法科学的这些技术规则都直接来源于社会，而且每日每时都应用在我们的实际生活之中，因此，它采取了“普通话”的方式出现，和有些地方有些行业的“方言”不一样而已。

关于民法法律关系逻辑的实践功用，在此以不动产登记为例来说明。民法上所说的不动产登记，就是把类似于张三、李四这样的民事主体，在某个城市某个街道的确定区域上的土地或者建筑物（也许土地与建筑物一起），以及他们对于土地或者建筑物的所有权或者使用权、抵押权等权利，明确地记



载于国家设立的不动产登记簿上。在登记的行为中,张三、李四这些民事主体是具体的,他们所占有、使用的土地以及建筑物是特定的,他们对于土地以及建筑物的权利也是明确肯定的。法律关系的基本逻辑对于主体、客体、权利的具体性、特定性的要求在这里得到了切实的应用。在将张三、李四的不动产纳入登记之后,他们的邻居王五、赵六的不动产也同样依据这个规则登记下来。

这样一个个现实的不动产纳入登记之后,国家就建立起了关于不动产的合法秩序。这个秩序就是我们开发利用土地以及相关资源的法律基础。其实,整个社会的财产秩序也都是依据这个规则建立起来的。如果没有民法科学的理论支持,我国的不动产登记制度就无法真正建立起来,整个财产权利的秩序也无法清晰明确。所以我们说,民法的功能是实实在在的,它是脚踏在大地上的法律,是真切地一步一步推进法治国家进程的法律。从民法作用于社会的过程,我们可以看到民法科学性的基本原理所发挥的作用。

除了像物权法这样为社会建立基本经济秩序的法律规范之外,民法对于社会发挥作用的常见方式,就是为社会争议树立是非标准,以引导社会行为,并为法院等司法机关进行是非裁判确立标准。这些法律规范也必须贯彻法律关系的逻辑,从具体的当事人入手,从具体的行为入手,从具体的权利义务入手,这样,法律上的权利、义务、责任都会落在实处。民法的科学性,保障了它的实际功能的发挥。

当然,科学是理论,不是常识,民法科学也是一样。它有一些概念、规范和制度虽然来自现实社会,但是它不是现实社会的映象,而是现实社会的归纳和总结,或者说是“抽象”。比如,物权这个概念,就是由我们都十分熟悉的所有权、使用权、抵押权等权利抽象产生的一个概念。债权这个概念也是抽象的,

它并不是我国日常生活中常用的“欠债还钱”的意思,而是主要指合同订立后履行前双方当事人之间受到法律约束的状态。世界上的合同类型非常多,依据这些合同都可以产生法律上的债权。民法进行这样的抽象在立法和司法上都是很必要的。

由于民法调整的社会生活范围非常大,因此它的法律规范很庞大。面对非常庞大的法律规范群体,立法上简洁的方式,就是通过这种抽象,把具有共同性特征的法律规范归纳为一个整体,并且将它们共同性抽象出来,为他们建立能够普遍适用的规则,这就是民法上所说的一般规范。对于那些具有充分的个性特征而无法抽象的特殊情况,民法也为它们建立了特殊规范。一般规范加特殊规范这种立法模式,节省了立法成本,还更方便法院司法作案件分析和裁判。所以,概念抽象以及建立一般规则,也是民法上经常使用的法律技术。在这种立法模式中,立法形成体系,它的严谨性和灵活性都得到了充分的保障,司法的随意性则受到严格的限制,普通民众的权利会得到更加充分的承认和保护。这些立法技术的产生,实属法律文明的进步。

当然,作为一门社会科学,民法科学中法律技术规则的产生和发展,总是受到社会主导的法思想的支配。古代的民法可以被称为关于民法的知识,它源于神学和君主立法,基本上和“科学”一词没有什么关系。相关研究表明,民法科学的出现,是在人文主义革命时期。为了完成科学与理性这两大启蒙的目标,从国家治理的民权原则和基本规律出发,民法的法思想和法技术都发生了本质更新。在法律思想上,民法学家按照法律世俗化的观念,创立了自然人人人平等的原则、自然权利理论、意思自治原则和法律行为理论;为了适应现实社会的重大发展,尤其是为了满足社会法律交易从自然经济到现代市场经济体制的重大转变,它建立了全新的

物权制度和债权制度,把合同成立产生的法权关系和合同履行的法权关系区分开来;在法律责任范畴内,它彻底清除了以欺凌下等人为特征的等级身份责任,同时完成了违约责任和侵权责任的清晰区分。这样,就让内在的思想体系和外在的行为规范、裁判规范都焕然一新,而且成为体系的经典民法学或者称之为古典民法学,也就是科学主义的民法学。

科学主义民法学,不但从法思想上保障了普通民众的法律地位和意思自治,而且在法技术方面实现了可推广可复制的立法和司法逻辑,为法律的统一实施确立了基础,也为法律的学习和移植提供了极大的方便。法国民法典率先垂范采纳了这些理论,而德国民法典、瑞士民法典等也纷纷跟进,第二次世界大战之后新独立的国家也都在按照科学主义民法来编纂民法典,从而形成世界性的民法法典化运动,民法科学遂成为“世界普通话”。在法律进入社会主义时期之后,民法科学在形式正义的基础上畅行实质正义,使得民法的各项制度从法思想和法技术两个层面都获得了极大发展,从而又形成了面貌一新的民法科学知识体系。

我国的市场经济体制发展如此迅速,人民保护自己权利的意识越来越强烈,依法治国原则已经如此深入人心,民法科学的道路也必将越来越宽阔平坦。民法科学的法技术规则,已经得到了比较普遍的认可。可以看到,民法科学的思想进入立法后,我国的社会主义市场经济体制和人民权利保护都取得了相当大的进步。当然,更新我国民法学的法思想和法技术,让我国社会尤其是让青年法学界接受科学主义民法学,并坚守既体现民意民权又能够准确快捷作出裁判,还能够方便易学易懂的民法知识体系,我们还有很多的事情要做。✘

(本文作者为全国人大代表、中国社会科学院法学所研究员)



# 人大监督的新时代答卷

## ——十二届全国人大常委会监督工作综述

文 / 本刊记者 李小健

党的十八大以来,十二届全国人大常委会在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,高举中国特色社会主义伟大旗帜,全面贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中、五中、六中全会精神,深入学习贯彻党的十九大精神和习近平新时代中国特色社会主义思想,主动服务党和国家工作大局,紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,坚定不移贯彻新发展理念,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,全面加强和改进人大监督工作,严格依法实行正确监督、有效监督,有力推动了我国经济社会发展取得重大进展。

在这五年时间里,全国人大常委会不忘初心,牢记使命,勇于担当:听取和审议工作报告81项,组织开展15次专题询问,对26件法律实施情况开展检查,涵盖了经济、政治、文化、社会、生态文明等各个领域;在总结工作经验的基础上,探索形成了“全链条”监督工作流程,全面

丰富、完善和创新了执法检查、专题询问、预算监督、审计监督等工作机制和方式。

五年来,这些扎实而又富有成效的监督工作,不仅有力促进了“一府两院”依法行政、公正司法,还推动解决了一些发展不平衡不充分的问题,使人民群众在改革发展中有更多获得感。从这些不懈的努力和温暖的记忆中,我们看到了人大监督交出的一份厚重的新时代答卷,也感受到了人大监督秉承人民至上的理念,以及在与与时俱进中绽放出的新光彩。

### 围绕中心、服务大局,确保中央重大决策部署贯彻落实

始终坚持党的领导,始终围绕中心、服务大局,这是做好人大监督工作的根本保证和重要原则。面对国内外复杂多变的形势和经济发展进入新常态等一系列深刻变化,十二届全国人大常委会在党的领导下,坚持稳中求进的工作总基调,迎难而上,开拓进取,实行正确监督、有效监督,促进了中央重大决策部署落地落实。

党的十八届三中全会以后,我国开启了新一轮改革开放。按照党中央的决策部署,根据“凡属重大改革都要于法有据”的要求,常委会先后作出多个有关改革的试验试点的授权决定。授权期限内,试点工作进展如何?这成了常委会监督工作的重要内容。就此,常委会听取和审议了多个有关授权试点工作情况的中期报告和到期报告,总结评估了试点工作的做法和成效,依法推动了试点经验的复制推广,并适时修改完善了有关法律。比如,设立自由贸易试验区是推进改革开放的重大战略决策。常委会自作出关于自贸试验区授权试点决定后,对这项工作持续监督,适时听取和审议自贸试验区授权试点工作进展情况的报告,提出了加强顶层设计和统筹协调、着力推进制度创新、探索负面清单管理模式等意见和建议,对积极稳妥、深入推进自贸试验区建设影响深远。

经济建设是党和国家的中心工作。常委会紧紧围绕党中央关于经济工作的

重大决策部署,积极适应经济发展新常态新形势,认真贯彻落实新发展理念,把促进经济持续健康发展作为监督重点。2013年以来,常委会连续五年听取和审议了国民经济和社会发展规划执行情况的报告,提出了大量意见和建议,有效促进各级政府部门改进工作和推动经济决策民主化、科学化,保障经济实现高质量发展,行稳致远。常委会还积极推进“五年规划”的编制和实施:于2013年年底听取和审议了国务院关于“十二五”规划纲要实施中期评估报告,为编制实施“十三五”规划纲要、为到2020年全面建成小康社会奠定坚实基础;2015年形成并提交24份高质量的专题调研报告,既为中央决策和有关方面编制“十三五”规划纲要提供参考,也为2016年召开的十二届全国人大四次会议审查批准“十三五”规划纲要作必要的准备。深化经济体制改革,对于加强经济建设至关重要。常委会先后听取和审议了国务院多个有关经济体制改革的专项工作报告。例如,在听取和审议关于推进供给侧结构性改革的报告时,常委会强调要积极适应把握引领经济发展新常态,做好“三去一降一补”工作,把转方式、调结构放在更加突出的位置,着力提升经济增长质量、效益和内生动力;在听取和审议关于深化行政审批制度改革加快政府职能转变情况的报告时,就有的地方和部门存在“明放暗不放”、“重形式轻实效”、监管和服务不到位等问题,常委会强调要严格执行行政许可法,进一步提高简政放权的“含金量”。

生态文明建设功在当代、利在千秋。常委会把推进生态文明建设作为人大监督工作的重要着力点,持续加强对生态环境保护工作的监督,加快生态文明体制改革,建设美丽中国。根据修订后的环境保护法的有关规定,2016年,常委会首次听取和审议了年度环境状况和环境保护目标完成情况的报告。为生态环境改善提供法治保障,常委会先后对大气污染防治法、水污染防治法、环境保

护法、固体废物污染环境防治法等多部法律的实施情况开展执法检查。同时,常委会还听取和审议了国务院关于生态补偿机制建设工作情况、节能减排工作情况、自然保护区建设和管理工作情况、草原生态环境保护工作情况等多个专项工作报告。对于生态环境保护工作,常委会组成人员指出,当前我国环境形势依然严峻,环境质量与人民期待还有较大差距。有关方面要长抓不懈、久久为功,全面落实最严格的环境保护法律制度,着力解决群众反映强烈的大气、水、土壤等方面的突出环境问题,让老百姓切实感受到环境质量的改善。

### 积极回应社会关切,保障和改善民生

民生无小事,枝叶总关情。五年来,对社会热点、民生难点进行监督,督促推动与民众利益紧密相关的问题得到有效解决,不断满足人民日益增长的美好生活需要,一直是全国人大常委会监督工作的重要内容。

到2020年全面建成小康社会,是我们党的庄严承诺,全社会高度关注。为实现这一阶段性伟大目标,常委会于2013年、2017年分别听取和审议了扶贫开发 and 脱贫攻坚工作情况的报告。2017年,常委会组成人员在审议脱贫攻坚工作情况的报告时指出,当前我国扶贫开发已进入啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺期,应科学谋划新时期脱贫攻坚的办法和举措,确保贫困地区和贫困群众同全国人民一道进入全面小康社会。“小康不小康,关键看老乡。”帮助农村贫困地区和贫困人口过上好生活,困难和挑战十分巨大。为此,常委会非常重视“三农”工作,听取和审议了国务院关于推进新农村建设工作情况的报告等。

经济发展的最终目的是保障和改善民生,是让人民群众过上美好生活。五年来,常委会持续对社会保障、医疗、养老、教育、文化等事关人民群众切身利益的重大问题进行监督,包括听取和审议

国务院关于统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况、深化医药卫生体制改革工作进展情况、高等教育改革与发展工作情况、公共文化服务体系建设工作情况等多个工作报告,同时检查了老年人权益保障法、职业教育法、食品安全法等多部法律的实施情况。通过常委会锲而不舍的刚性监督,一个问题接着一个问题、一件事情接着一件事情地逐步推动解决和改善,增强了人民群众在经济发展中的获得感和幸福感。

促进司法执法公平正义,是依法治国的要求,也是人民群众的呼声和现代国家经济社会繁荣发展的重要保证。常委会充分发挥国家权力机关在全面推进依法治国中的重要作用,高度重视加强对司法执法工作的监督,积极推动深化司法体制改革,先后听取和审议了国务院关于公安机关执法规范化建设工作情况、国务院关于“六五”普法决议执行情况、“两高”关于全面深化司法改革和规范司法行为工作情况等报告,努力维护社会公平正义,保障人民安居乐业。

### 专题询问:问出人民心声,问出人大权威

专题询问是全国人大常委会依法履行监督职责的重要形式之一。经过多年的完善和发展,专题询问逐渐常态化、制度化。十二届全国人大常委会高度重视发挥专题询问的作用,尤其是在张德江委员长推动和参与下,专题询问焕发出强大的活力。

2013年8月29日,十二届全国人大常委会第四次会议举行联组会议,专题询问传染病防治工作和传染病防治法实施情况。这次专题询问是十二届全国人大常委会举行的第一次专题询问,十分引人关注。关键是,这次专题询问由张德江委员长亲自主持,会议规格和规模达到了一个新的高度,开创了专题询问工作的历史先河。此后,张德江委员长主持专题询问成为人大监督工作的新常态。

本届全国人大常委会“首问”结束



后,张德江委员长发表重要讲话指出,专题询问是人大依法监督“一府两院”工作的一种重要形式,对于推动有关部门改进工作发挥了重要作用。要进一步提高质量和效果,充分发挥专题询问建设性、促进性的作用,防止流于形式,防止走过场。常委会组成人员要站在人民立场上,想人民之所想,急人民之所急,加强调研,本着实事求是的态度,客观全面地评价相关工作,抓住主要矛盾和要害问题,提出社会普遍关注的、急需解决的问题,提高询问的质量。答问部门要本着对人民负责的精神,实事求是、有的放矢地回答问题,真诚坦率、认真深入地探讨问题,将问题说实、讲透,提高答问的质量,用切实改进工作来回应人民的呼声。要进一步完善专题询问的组织工作。认真总结以往的经验,从提高专题询问的实效着眼,从专题询问的组织方式和程序入手,增强专题询问现场问答的互动性,使问题的探讨更加深入;加大专题询问工作的透明度,扩大人大代表对专题询问的参与。

在张德江委员长率先垂范下,五年间的15次专题询问,从“问病”“问水”,到聚焦职业教育法实施情况、“简政放权”情况、脱贫攻坚工作情况等,既彰显了问大事、询大局,坚决把党中央重大决策部署落到实处的国家意志,又体现出紧扣社会热点,着力推动保障和改善民生,让百姓感受到浓烈的民本情怀。几乎每一场专题询问,委员们都是经过精心准备,提问直截了当,切中要害,问出了人民群众的心声。国务院领导同志和各部门负责人认真对待,回答实事求是、简洁明了,不推诿也不逃避,在良性互动中寻求解决问题和改进工作的良策。

从委员长亲自主持专题询问,到国务院副总理到会应询;从增加追问、点评环节,到注重问答间的良性互动;从精心确定选题,做好问前功课,到加强跟踪监督,推动问题解决;从充分挖掘现有的制度资源,到不断完善专题询问的制度设计……五年来,通过不断摸索改进,问答双方呈现出良性互动,使人大之

问真正问出了实效,问出了权威。

### 以执法检查为着力点,探索形成“全链条”监督模式

过去五年,在张德江委员长的直接参与下,全国人大常委会监督工作还有一大亮点也是一项重大创举,就是以执法检查为着力点,探索形成了综合运用执法检查、审议报告、专题询问等多种监督手段的“全链条”监督模式,开启了人大监督工作新局面。

职业教育关乎国家经济转型和竞争力提升,关乎亿万劳动力就业,不仅是教育问题,更是重大民生问题和经济发展问题。2015年,全国人大常委会把目光紧紧锁定在影响和制约职业教育发展的突出问题上,对职业教育法实施情况展开执法检查。当年3月25日,张德江委员长主持召开检查组第一次全体会,正式启动职业教育法执法检查。随后开展的这次执法检查,开创了全国人大监督工作历史上的多个“第一次”:第一次由全国人大常委会委员长担任执法检查组组长,并带队到地方进行检查;第一次由委员长主持执法检查组全体会议;第一次由委员长作执法检查报告,并主持专题询问;第一次在全国人大常委会层面把执法检查同专题询问两种方式结合起来开展监督工作、加强监督力度……对于这些“第一次”,社会各界纷纷点赞,认为体现出全国人大常委会对人大监督工作的高度重视,以及为不断增强人大监督实效所作出的不懈努力,是人大监督工作的一次创新探索,人大监督工作迈出了坚实的新步伐。

也正是在这次执法检查中,人大监督再次创新监督工作方式方法。在听取和审议职业教育法执法检查报告半年后,十二届全国人大常委会第十九次会议听取和审议了《国务院关于落实职业教育法执法检查报告和审议意见的报告》,强化推动相关问题解决,促进职业教育发展,以实际行动强化跟踪问效。

张德江委员长高度重视执法检查

工作。接下来的2016年、2017年,他分别参与全国人大常委会关于食品安全法实施情况和固体废物污染环境防治法实施情况的执法检查。在这些工作实践中,全国人大常委会不断深化对执法检查工作规律的认识,探索形成了对法律实施情况的“全链条”监督工作流程。

“全链条”监督工作流程,这在人大监督历史上是一个全新概念,具体包括6个环节:一是选好执法检查题目,重点抓住经济社会发展中亟需解决、人民群众普遍关心的突出问题,检查相关法律法规的实施情况。二是搞好执法检查组织工作,由委员长、副委员长担任执法检查组组长,带队赴地方开展检查;坚持常委会直接检查与委托地方人大开展检查相结合,扩大执法检查的覆盖面;注重深入基层了解实际情况,把问题找准、把症结查清。三是全面报告执法检查情况,提出务实有效的建议,使执法检查报告成为解决问题、完善制度的重要依据。四是认真进行审议,常委会组成人员充分发表意见、集思广益;同时选择部分执法检查项目,结合审议开展专题询问,国务院及其有关部门负责同志到会听取意见、回答询问。五是推动改进实际工作,督促“一府两院”认真研究处理常委会执法检查报告和审议意见,切实解决突出矛盾和问题;有关专门委员会进行跟踪监督。六是要求“一府两院”报告整改落实情况,常委会根据实际情况安排进行审议。

社会各方高度评价称,“全链条”监督工作流程,打出了一套环环相扣、步步为营的“组合拳”,切实增强了人大监督工作的系统性、针对性和有效性,为各级人大做好监督工作提供了新的实践范本、新的标尺。

### 加强和改进备案审查,保证中央令行禁止

2017年12月24日,十二届全国人大常委会第三十一次会议听取和审议了全国人大常委会法制工作委员会关于十二届全国人大以来暨2017年备案审查工作情况的报告。



据报告显示,十二届全国人大以来,截至2017年12月上旬,全国人大常委会办公厅共接收报送备案的规范性文件4778件,其中,行政法规60件,省级地方性法规2543件,设区的市地方性法规1647件,自治条例15件,单行条例248件,经济特区法规137件,司法解释128件。2017年,全国人大常委会办公厅共接收报送备案的规范性文件889件,其中,行政法规18件,省级地方性法规358件,设区的市地方性法规444件,自治条例1件,单行条例24件,经济特区法规24件,司法解释20件。在备案审查工作实践中,全国人大常委会法制工作委员会主要采取依申请进行的审查、依职权进行的审查、有重点的专项审查等方式开展审查研究工作。

对于加强和改进备案审查,张德江委员长于2017年12月27日在十二届全国人大常委会第三十一次会议闭幕会上讲话表示,对规范性文件开展备案审查,是符合中国国情、具有中国特色的一项宪法性制度设计。本届常委会将开展备案审查作为履行宪法监督职责的重要工作,建立健全备案审查工作机制和衔接联动机制,开通运行全国统一的备案审查信息平台,着力加强备案审查制度和能力建设。对报送备案的行政法规、司法解释逐件进行主动审查,对地方性法规有重点地开展专项审查,对公民和组织提出的审查建议逐一认真研究,对审查中发现与宪法法律相抵触或者不适当的问题,积极督促纠正,妥善作出处理。

张德江委员长说,本次会议听取、审议了法制工作委员会关于备案审查工作情况的报告,这在全国人大常委会工作中还是第一次,开了一个好头。要认真总结经验,形成制度,坚持下去。党的十九大报告对加强宪法实施和监督作出了新的部署。我们要贯彻落实党的十九大精神,推进合宪性审查工作,按照“有件必备、有备必审、有错必纠”的要求,进一步加强和改进备案审查,保证中央令行禁止,保证宪法法律实施,维护国家法制统一。

## 建章立制,完善和健全人大监督工作机制

五年来,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,全国人大常委会及时总结经验,认真研究提出了多项监督工作机制并出台重要指导性文件,将一些行之有效的创新举措固定下来,实现常态化、制度化。

专题询问是开展人大监督工作的重要形式。在多年实践经验的基础上,2015年4月,全国人大常委会办公厅制定了《关于改进完善专题询问工作的若干意见》,对进一步发挥专题询问的作用,丰富询问内容,改进询问方式,增强专题询问的针对性和实效性提出了具体举措。该意见提出,全国人大常委会每年选择若干重大问题认真开展专题询问;每年要安排1至2位国务院副总理或国务委员向全国人大常委会作专项工作报告,到会听取审议意见、回答询问。

保护生态环境关系人民的根本利益和民族发展的长远利益。全国人大常委会认真贯彻党中央关于生态文明建设的部署要求,把加强环境保护工作摆在重要位置,从完善法律制度和加大监督力度两个方面持续发力,有力推进了生态文明建设。根据修订后的环境保护法的有关规定,2016年常委会首次听取和审议了年度环境状况 and 环境保护目标完成情况的报告,2017年常委会第二次听取和审议了这方面的年度情况报告。如今,对年度环境保护工作进行监督已形成了机制,成为常态化监督议程。

加强和完善审计监督工作机制。为健全审计整改力度长效机制,2015年,全国人大常委会研究起草并由中共中央办公厅转发出台了《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》,明确国务院每年在全国人大常委会听取和审议审计工作报告后的6个月内,国务院要向全国人大常委会作审计查出突出问题整改情况的报告,并对落实整改责任、改进报告方式、完善报告内容、做好审议保障、增强监督实效、加强督促办理等方面提出了要求。

这是全国人大常委会推动审计查出问题整改工作、加强和改进人大预算审查监督工作的有力举措,是探索完善人大监督工作方式的重要制度创新。

审查批准预算是宪法和法律赋予各级人大的重要职责。为增强预算编制、预算审查的民主性和科学性,常委会于十二届全国人大五次会议举行前出台了《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》,提出建立预算编制工作通报制度、完善听取有关方面专家意见建议制度、建立健全听取部门预算意见建议制度、完善预算草案和预算报告通报工作制度、完善人大代表参加预算初步审查会议制度、建立听取人大代表意见建议网络服务平台等六项重要措施。

推进预算联网监督工作,是2017年全国人大常委会的一项重点工作。2017年6月,全国人大财经委、常委会预算工委、财政部积极总结广东等地人大实践经验,研究提出并由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》,对推进预算联网监督工作确立了总体要求和基本原则、明确了主要内容和联网方式、提出了实施步骤和保障措施。

为加强人大国有资产监督职能,2017年年底,全国人大常委会研究起草并经中央深改组审议通过了《中共中央关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》,明确国务院每年向全国人大常委会报告国有资产管理情况,以综合报告和专项报告相结合的方式实现全口径、全覆盖,同时坚持问题导向、突出重点,对国务院报告的重点、全国人大常委会审查的重点等作了明确规定。

回望过去,全国人大常委会监督工作走过了极不平凡的五年,也取得了卓尔不凡的成绩。站在新的历史起点上,在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下,让我们期待人大监督工作在接力探索、接续奋进中取得更大进步,更上一层楼。■



2016年4月12日，全国人大常委会委员长张德江主持召开全国人大常委会食品安全法执法检查组第一次全体会议。摄影/中新社记者 盛佳鹏

# 人大监督的经典范本： 委员长三次率队开展执法检查

文 / 本刊记者 王博勋 于 浩

“天下之事，不难于立法，而难于法之必行。”

“各级领导机关和领导干部要综合运用法治思维和法治方式的能力，努力以法治凝聚改革共识、规范发展行为、促进矛盾化解、保障社会和谐。”2013年2月23日，习近平总书记在十八届中共中央政治局第四次集体学习时强调。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视人大监督工作中

的重大问题和重要事项，作出部署安排，提出明确要求，出台一系列有关人大监督工作和建设的重要指导性文件。

十二届全国人大及其常委会紧扣党中央提出的新发展理念、改革举措、法治要求，把保证法律严格实施作为全面推进依法治国的重要抓手。全国人大常委会委员长张德江以身作则、率先垂范，率队对职业教育法、食品安全法和固体废物污染环境防治法开展执法检查，开

创了人大监督历史上的多个“第一次”，形成了综合运用执法检查、审议报告、专题询问等多种监督手段的监督模式，被称作“全链条”监督的经典范本，开启了人大监督工作新局面。

**“问诊”职业教育，人大监督工作迈出坚实新步伐**

职业教育关乎国家经济转型和竞争力提升，关乎亿万劳动力就业，不仅是

教育问题,更是重大民生问题和经济发展问题。2014年,习近平总书记就加快职业教育发展作出重要指示。同年,国务院印发《关于加快发展现代职业教育的决定》。

2015年,全国人大常委会把目光紧紧锁定在影响和制约职业教育发展的突出问题上,对职业教育法实施情况组织开展执法检查。3月25日,张德江委员长主持召开检查组第一次全体会,正式启动职业教育法执法检查。此后,张德江委员长率领检查组先后在河南、重庆开展实地检查。他下车间,进学校,入课堂,访人才市场,与政府部门负责人、企业和学校管理人员、师生代表广泛座谈。每到一处,他详细询问学校的专业设置、校企合作办学、毕业生就业等影响职业教育法实施的关键问题。

在开展执法检查时,张德江委员长就如何做好执法检查工作提出了必须坚持的“四项原则”:坚持党的领导、坚持依法行使职权、坚持问题导向、坚持监督与支持相统一。这“四项原则”,既是对过去执法检查工作经验的概括和总结,也是做好新形势下人大监督工作的重要指南。

3个月后,张德江委员长以检查组组长的身份,在十二届全国人大常委会第十五次会议上作关于检查职业教育法实施情况的报告。这份长达18页、近1万字的执法检查报告,既从六个方面对贯彻实施职业教育法所取得的成绩给予充分肯定,又抓住法律实施中的突出问题和薄弱环节,研究提出解决问题、完善制度的意见和建议。接着,常委会会议举行联组会议进行专题询问。张德江委员长亲自主持,国务院副总理刘延东率有关部门负责人到场应询。

“通过询问积极回应社会关切,是中央全面深化改革的一项重要举措。本次专题询问是全国人大常委会首次围绕执法检查报告开展询问,这既是对执法检查效果的强化,也是对专题询问方式的丰富和发展。”张德江委员长说。

跟踪问效、一抓到底,推动解决人民群众普遍关心的热点难点问题,是实行有效监督的着力点。半年后的2016年2月24日,审议《国务院关于落实职业教育法执法检查报告和审议意见的报告》成为十二届全国人大常委会第十九次会议议程之一。时任教育部部长袁贵仁表示,国务院及其有关部门高度重视、认真落实执法检查报告和常委会审议意见提出的建议。

例如,修订了高职专业目录,颁布了高职专业设置管理办法,专业总数由原来的1170个调减至748个;制定实施关于深入推进职业教育集团化办学的指导性文件,全国已建成1000多个职教集团;制定实施《高等职业教育创新发展行动计划(2015—2018年)》《关于引导部分地方普通本科高校向应用型转变的指导意见》等。

常委会组成人员在审议时认为,人大的关注,件件有回应。将“向常委会报告落实情况”作为执法检查的最后一个环节,是一种创新,是监督工作的进步,更是监督工作的成效,为处理好监督与支持的关系、为今后开展执法检查工作的提供了良好示范。

“法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。”全国人大常委会对施行19年的职业教育法首次开展执法检查,开创了人大监督工作历史上的多个“第一次”:第一次由全国人大常委会委员长担任执法检查组组长,并带队到地方进行检查;第一次由委员长主持执法检查组全体会议;第一次由委员长作执法检查报告,并主持专题询问;第一次在全国人大常委会层面把执法检查同专题询问两种方式结合起来开展监督工作、加强监督力度……

对于这些“第一次”,社会各界纷纷点赞,认为体现出全国人大常委会对人大监督工作的高度重视,以及为不断增强人大监督实效所作出的不懈努力,是人大监督工作的一次创新探索,人大监督工作迈出了坚实新步伐。

## 把法律制度变为法治实践,依法严守“舌尖上的安全”

“民以食为天,食以安为先。”十八大以来,以习近平同志为核心的党中央就改革食品药品安全监管体制、健全监管制度、完善食品安全法律法规、实施食品安全战略等作出一系列部署,以保障人民群众“舌尖上的安全”。

全国人大常委会认真贯彻落实习近平总书记提出的“坚持最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责”的重要指示,在新修订的“史上最严食品安全法”实施仅半年之际,全国人大常委会专门成立执法检查组,由张德江委员长任检查组组长,在全国范围内检查食品安全法实施情况。

轻车简从,深入实际,是此次食品安全法执法检查的一大亮点。2016年4月至5月,张德江委员长率执法检查组先后到湖北省、内蒙古自治区开展执法检查。其间,他深入田间地头、农贸市场、企业车间、饭店后厨,详细了解法律实施中存在的重点问题;主持召开座谈会,与政府负责人、企业代表、种养殖大户、餐饮从业人员、技术人员等进行深入交流,听取他们关于推动法律贯彻落实、促进法律制度完善的意见和建议。

问题抓得准,建议提得实,是此次食品安全法执法检查的又一大亮点。在实地检查的基础上,2016年6月30日,张德江委员长在十二届全国人大常委会第二十一次会议上作关于检查食品安全法实施情况的报告。报告中,张德江委员长就执法检查的总体情况、贯彻实施食品安全法的主要工作和成效、主要问题等方面进行说明,并对进一步贯彻实施食品安全法提出十一项针对性建议。

7月2日上午,常委会会议举行联组会议,结合审议执法检查报告进行专题询问。张德江委员长主持会议,国务院副总理汪洋和七位有关部门负责人到会应询。张德江委员长指出,要本着对人民高度负责的态度,通过各方面共同努力,推动法律正确有效实施,以良法促善治,进



一步加强食品安全工作,进一步改善食品安全状况,保障人民群众身体健康和生命安全。此番话向公众传递了人大监督务求实效的积极信号。

正确有效的监督以发现问题为切入点,以推动问题解决为最终目的。2016年12月23日,国家食品药品监督管理总局局长毕井泉作反馈报告时表示,国务院编制了《“十三五”国家食品安全规划》;食品药品监管部门查处违法违规案件10.6万件,公安部门破获食品安全犯罪案件8300余起;18个省(区、市)就规范食品生产加工小作坊小摊贩制定或修改了地方性法规和政府规章等。

对食品安全法的执法检查实现了六个环节的监督流程,为人大工作提供了一个全要素、全流程监督范本。特别是张德江委员长结合人大监督工作实际的和面临的新形势新任务,提出了开展执法检查的“四个目的”:一是宣传普及法律,树立法律的权威;二是督促“一府两院”依法行政、公正司法;三是推动法律的贯彻落实;四是促进法律制度完善。

这“四个目的”深刻揭示了人大常委会开展执法检查工作的宗旨和要义,紧紧抓住了执法检查的精髓,对做好新形势下人大监督工作,进一步增强人大监督的实效,具有十分重要的指导意义。

## 护佑美丽中国,打赢固体废物污染防治攻坚战

建设生态文明、保护生态环境关系人民福祉、关乎民族未来,是实现中华民族伟大复兴中国梦的重要内容,是全面建成小康社会、建设美丽中国的时代选择。十二届全国人大常委会深入贯彻落实以习近平同志为核心的党中央决策部署,坚持把加强环境保护和生态文明建设作为履职尽责的重点方向,发扬“钉钉子”精神,扎实推进环境资源领域法律实施监督工作,每年对一部环保领域的法律进行执法检查。

防治固体废物污染,与大气、水、土壤污染防治密切相关,是生态文明建设

和环境保护工作中不可或缺的重要一环,是重要的民生工程 and 民心工程。继对可再生能源法、大气污染防治法、水污染防治法和环境保护法等法律进行执法检查之后,十二届全国人大常委会在环境资源领域再度发力,于2017年对固体废物污染环境防治法展开执法检查。

2017年6月至8月,张德江委员长率领执法检查组赴陕西、湖南等地检查固体废物污染环境防治法的实施情况。实地检查期间,他深入乡镇村落,垃圾焚烧发电厂,农牧、工矿、装备制造企业,再生资源产业园区等,详细了解法律实施中存在的重点问题;主持召开座谈会,与政府负责人、企业代表、农禽畜养殖大户、科技人员、城乡居民等进行深入交流,听取他们关于推动法律贯彻落实、促进法律制度完善的意见和建议。

十二届全国人大常委会委员、全国人大环资委主任委员陆浩感受特别深刻:“这次参加执法检查,既了解了固体废物污染环境防治法在执行过程中的问题,同时又是一个深受教育的过程。跟随委员长出去检查,几乎每天都不会按时吃饭、休息,日程安排得非常紧凑。全国人大常委会深入贯彻落实以习近平同志为核心的党中央决策部署,坚持把环境保护和生态文明建设作为履职尽责的重点方向,从立法和监督两个方面持续发力,积极推进生态文明建设的法治化和制度化。本届以来,抓住重点问题不放,这是贯彻中央决策部署的具体行动,感受非常深刻。”

2017年11月1日,张德江委员长在十二届全国人大常委会第三十次会议上作关于检查固体废物污染环境防治法实施情况的报告。紧接着,11月2日,常委会会议举行联组会,结合审议执法检查报告进行专题询问。这是十二届全国人大常委会的收官之问,张德江委员长又一次亲自主持。国务委员王勇率有关部门负责人到会应询。

“寓监督于支持,寓支持于监督。”历经五年实践,十二届全国人大常委会探索形成了六个环节的执法检查 workflow

程:一是选好执法检查题目,重点抓住经济社会发展中亟需解决、人民群众普遍关心的突出问题,检查相关法律法规的实施情况。二是搞好执法检查组织工作,由委员长、副委员长担任执法检查组组长,带队赴地方开展检查;坚持常委会直接检查与委托地方人大开展检查相结合,扩大执法检查的覆盖面;注重深入基层了解实际情况,把问题找准、把症结查清。三是全面报告执法检查情况,提出务实有效的建议,使执法检查报告成为解决问题、完善制度的重要依据。四是认真进行审议,常委会组成人员充分发表意见、集思广益;同时选择部分执法检查项目,结合审议开展专题询问,国务院及其有关部门负责同志到会听取意见、回答询问。五是推动改进实际工作,督促“一府两院”认真研究处理常委会执法检查报告和审议意见,切实解决突出矛盾和问题;有关专门委员会进行跟踪监督。六是要求“一府两院”报告整改落实情况,常委会根据实际情况安排进行审议。

“这次固体废物污染环境防治法执法检查,牢牢把握当前发展的阶段性特征和人民对美好生活向往中的所想、所思、所盼。这次我们人大敢啃这根硬骨头,委员长以上率下,身先士卒,不仅召开若干次专门会议,而且直奔现场听取方方面面的意见,把问题统统揭露出来。这充分说明在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下,全国人大常委会党组树立‘四个意识’,从委员长带头做起,指向哪里,工作就落实到哪里。”来全国人大工作一年多的全国人大农委副主任委员徐守盛在列席分组会议时的发言,得到一致认同。

“民‘以吏为师’。其身正,不令而行。”张德江委员长亲自领銜执法检查,以时不我待的历史担当,勇毅笃行的政治自觉,锐意进取的工作风范,探索形成了六个环节的“全链条”工作流程,切实增强了人大监督工作的系统性、针对性和有效性,为各级人大提供了一个又一个监督工作的实践范本。✘

# 执法检查：让法律真正“落地生根”

文 / 本刊记者 张维炜

“徒善不足以为政，徒法不足以自行。”好的法律要真正落地生根、发挥作用，需要有力的执行和有效的监督。

五年来，十二届全国人大常委会把执法检查摆在突出位置，创新检查方式，提升监督效能，实现了全国人大监督工作历史上的多个“第一次”：第一次由委员长担任执法检查组组长，并带队到地方进行检查；第一次由委员长主持执法检查组全体会议；第一次由委员长向常委会作执法检查报告并主持专题询问；第一次在全国人大常委会层面把执法检查同专题询问相结合加强监督力度，等等。

五年来，全国人大常委会不断深化对执法检查工作规律的认识，在实践中探索形成了包括选好执法检查题目、搞好执法检查组织工作、全面报告执法检查情况、认真进行审议、推动改进实际工作、要求“一府两院”报告整改落实情况的六个环节的执法检查工作流程，确立了“全流程”“全链条”“全要素”监督的新标尺。

五年来，全国人大常委会在执法检查中坚持问题导向，找准加强监督工作的着力点，跟踪问效、一抓到底，推动解决人民群众普遍关心的热点难点问题，增强百姓的获得感。全国人大常委会的执法检查工作在新的起点上实现了升级换代。

## 委员长亲任组长，高规格、大规模执法检查常态化

回眸这些年的人大监督工作，令人印象最深的是张德江委员长对执法检查的高度重视，他曾多次亲自担任执法检查组组长，带队前往实地检查。

其中，首先想到的一定是2015年的

职业教育法执法检查。在这次执法检查中，张德江委员长首次担任执法检查组组长，3位副委员长和20多位常委会委员、专委会组成人员和20多位全国人大代表参加了执法检查。

2015年3月25日，张德江委员长主持召开执法检查组第一次全体会议，听取国务院有关部门工作情况汇报，刘延东副总理出席会议并讲话。3月至5月，执法检查组分为四个小组，先后到吉林、江苏、河南、湖南、广东、重庆、甘肃、新疆8个省（区、市）开展执法检查，同时委托23个省（区、市）人大常委会开展自查，使执法检查做到全覆盖。张德江委员长率领检查组在河南、重庆开展检查。在6月召开的十二届全国人大常委会第十五次会议上，张德江委员长作了执法检查报告。

特别需要指出的是，张德江委员长在率队开展职业教育法执法检查时，还就如何做好执法检查工作发表重要讲话，着重提出了执法检查必须坚持的“四项原则”，即坚持党的领导、坚持依法行使职权、坚持问题导向、坚持监督与支持相统一。

这“四项原则”的提出，深刻阐明了执法检查的本质，准确把握了执法检查的规律，紧紧抓住了执法检查的核心，不仅为执法检查工作了基调，同时，对做好新形势下人大监督工作，进一步增强人大监督实效，具有十分重要的指导意义。

这次堪称典范的执法检查，实现了全国人大监督工作历史上的多个“第一次”：第一次由委员长担任执法检查组组长，并担任检查小组组长带队到地方进行实地检查；第一次由委员长主持执法检查组全体会议；第一次由委员长向

常委会作执法检查报告；第一次在全国人大层面把执法检查同专题询问这两种监督方式结合起来加强监督力度……

这些“第一次”，深刻体现出党中央和全国人大常委会对人大监督职能的高度重视，也是人大监督工作的一次创新探索。而且，像这样高规格、大规模的执法检查也向外界释放出一个积极的信号，那就是在全面推进依法治国的大背景下，最高国家权力机关乘势而上，再度发力，人大监督也孕育着更多的大手笔、大动作。

果然，之后的每一年，张德江委员长都会亲任执法检查组组长，组成高规格检查阵容率队到地方实地检查。

2016年，全国人大常委会启动食品安全法执法检查，张德江委员长亲自主持召开执法检查组两次全体会议，亲自担任检查组组长，和4位副委员长带队分赴10个省（区、市）开展执法检查，其间深入20个地市、21个区县和4个育种研发中心、15个农产品种植养殖基地、12个农贸市场、22个食品检验检测机构进行实地检查，共召开了35次基层座谈会。

2017年，全国人大常委会启动固体废物污染环境防治法执法检查，张德江委员长担任组长，4位副委员长担任副组长，执法检查组分5个小组，由张德江委员长和4位副委员长带队，历时两个月，赴10个省（区、市）、33个地市（区），实地查看了112个单位和项目。

“委员长的带头示范作用，极大地激发了其他副委员长和常委会组成人员、全国人大代表参加并做好各项监督工作的积极性、主动性。”全国人大常委会办公厅秘书局巡视员傅文杰表示，以2015年监督工作为例，14位委员长会议

组成人员共37人次参加了具体监督工作。当年的执法检查,共有常委会委员、专门委员会委员166人次,全国人大代表75人次参加。

可以说,像本届这样高规格、大规模的执法检查前所未有,监督效果不言而喻,彰显了全国人大常委会在新形势下,不断增强执法检查实际效果、切实维护宪法法律权威的鲜明特色。

### 突出问题导向,从人民群众最关心的问题入手

问题抓得准,建议提得实,是本届全国人大常委会执法检查工作的一大亮点。张德江委员长强调,要抓住法律实施中的突出问题和薄弱环节,研究提出解决问题、完善制度的意见和建议,督促和推动有关方面全面有效实施法律。

如何抓准问题?首先是选好执法检查题目。回看这五年,最高国家权力机关重点抓住的都是经济社会发展中亟须解决、人民群众普遍关心的突出问题。

加强环境保护和生态文明建设,是本届全国人大常委会履职尽责的重点方向。五年来,全国人大常委会坚持问题导向,扎实推进环境资源领域法律实施监督工作,检查了环境保护法、固体废物污染环境防治法、大气污染防治法、水污染防治法等多部法律实施情况。运用专题询问、听取审议整改落实情况报告、组织专题调研等方式加强跟踪监督,全面推动环境保护法律制度有效实施。

为了提升人民群众生产生活的安全感、幸福感,全国人大常委会对食品安全法、旅游法、消费者权益保护法、网络安全法和关于加强网络信息保护的決定(以下简称“一法一决定”)、道路交通安全法、安全生产法、药品管理法、未成年人保护法、老年人权益保障法、农业法、种子法等进行执法检查。通过强有力的监督,推动各级政府牢固树立和贯彻落实以人为本、安全发展的理念,努力让人民群众的衣食住行更加安全、舒心、便捷。

在举国上下全面贯彻实施创新驱动发展战略和建设创新型国家的大背景下,常委会对职业教育法、促进科技成果转化法、专利法、著作权法等法律实施情况进行检查,充分保障创新者的合法权益,激发社会的创新积极性。

只有了解法律实施存在的问题,才能“对症下药”提出富有针对性的建议。

比如,在消费者权益保护法执法检查过程中,检查组发现,七天无理由退货制度、举证责任倒置制度、惩罚性赔偿制度、消费者个人信息保护制度等在具体操作中存在一定难度。最终形成的执法检查报告提出具体的意见和建议,督促国务院和最高人民法院出台了配套的规章、解释,责成有关部门加强对预付卡消费、服务领域、网络消费领域的管理,规范落实电子商务平台和企业的主体责任,进一步协调和理顺消费者维权机制,增强了人大监督的针对性和实效性。

通过深入、扎实的检查工作,针对食品安全法的实施情况,执法检查组提出了包括法律宣传贯彻实施还不到位和不深入、食品生产经营者主体责任意识不强、监管体制机制还需要继续完善、食品安全的源头管理依然薄弱、食品安全标准需要进一步完善、基层监管执法力量不足、部门协调配合有待加强、食品检验检测能力不足和现有资源利用不充分、食品安全风险防范意识和能力不强,以及食品安全社会共治、配套立法等方面的问题,并一一对症下药,提出了针对性和可行性很强的建议。

充分的前期调研是保障执法检查有的放矢的关键。说起2014年对未成年人保护法实施情况开展的执法检查,全国人大内务司法委员会工青妇室相关负责人至今记忆犹新:“执法检查之前,我们就围绕未成年人人身安全保护这一重点问题,收集了几百个案例,进行分析,找出共同点,然后带着这些问题去地方进行执法检查。”

从最终实际效果看,此次执法检查不仅检查了未成年人保护法的实施情

况,同时还检查了民法、刑法、刑事诉讼法等法律中与未成年人保护工作相关法律规定的实施情况。

执法检查结束后,针对发现的问题,全国人大常委会邀请国务院有关部门一起研究解决方案,相关部门对执法检查作出积极回应。2014年年底,民政部、最高人民法院、最高人民检察院和公安部联合发布了关于未成年人监护工作的相关文件,最高人民法院也专门修改了有关未成年人诉讼程序的司法解释。

### 创新多种监督形式,在执法检查力度、深度、广度上下足功夫

在2014年12月举行的十二届全国人大常委会第十二次会议上,全国人大常委会副委员长张平代表执法检查组作关于检查旅游法实施情况的报告。现场运用了视频、书面、口头相结合的报告方式,令人耳目一新。

不仅报告方式有所创新,这次执法检查的方式和手段也是“不走寻常路”。由严隽琪、吉炳轩、张平三位副委员长亲自带队,三个执法检查小组在执法检查过程中,不和地方事先打招呼,工作人员自掏腰包买票进景区,甚至在座谈会结束后还继续进行随机调研和暗访。如此精心策划,为的就是真正发现法律实施过程中的问题。

其实,不仅是旅游法执法检查如此,轻车简从、深入实际、明察暗访、随机抽查已经成为本届全国人大常委会执法检查的又一大亮点。

在食品安全法执法检查中,各执法检查组每到一处,都是坚持下到市县乡村,深入乡镇食品监管机构以及最基层的食品生产经营单位,对生产、加工、质检、流通、消费等食品安全的“全链条”进行深入执法检查。检查中,检查组同样采取了明察暗访和不打招呼随机选点、随机检查、随机抽样、当场送检等方式,更加真实地了解情况。比如,到菜市场对正在出售的蔬菜、肉类等随机抽样,当场送检验室看结果,深入了解食品安全领



域最突出的问题以及与人民群众关系最密切的各类食品安全问题,消费者也在场参与。这样,增加了群众对检查的信任感,体现了执法检查的深度。

为了解真实情况,白天检查企业烟囱、路上临时决定掉转头再去实地检查,晚上挤出休息时间开座谈会……在2014年的大气污染防治法执法检查中,很多创新的执法检查方式也是轮番上阵,目的就是要突出重点、抓住关键环节,发现问题、研究问题、解决问题。

在2016年的道路交通安全法执法检查中,检查组除了充分运用随时检查、抽查暗访等方式,实地了解交通管理部门执法情况、车辆管理和道路通行保障中存在的突出问题和难点问题外,还邀请媒体记者、一线道路交通执法人员、职业驾驶人代表和机动车生产销售企业负责人进行座谈,广泛听取社会各方对贯彻实施道路交通安全法的意见和建议。

值得关注的是,为了实现全方位的检查,全国人大常委会还创新监督形式,广泛听取各方意见,在执法检查中委托网站开展问卷调查。

2016年,道路交通安全法执法检查组为了广泛听取各方意见,在中国人大网、人民网、新华网、中国网、央视网、新浪网、公安部交管局和各省公安交管网站以及部分省级人大网站开展历时两个月的问卷调查,共有335747人参与问卷答题,收到近万条意见和建议。2017年,全国人大常委会对“一法一决定”实施情况进行检查时,委托中国青年报社社会调查中心就“一法一决定”中与公众关系密切的10个方面的问题,在全国31个省(区、市)进行了民意调查,出具了调查报告。共有10370人参与了这次调查。

可以说,五年来,全国人大常委会执法检查在力度、深度、广度上下足功夫,检查方式不断创新、扎实深入,为进一步总结法律实施的成绩、经验,抓准、解决问题,切实推动法律的贯彻实施,将

纸面上的法律转化为行动中的法律提供了充分保障。

### 发扬“钉钉子”精神,坚持跟踪落实,一抓到底

“在参加执法检查当中发现,随着快递业迅速发展,快递包装大量增加,这都是当前固体废物增量的重要源头。政府有关部门将采取哪些措施,切实有效地推动包装垃圾源头减量?”

“我国近期发生了危险废物违法转移和倾倒案件。有关部门将采取哪些措施来提高危险废物处置能力、防控环境风险?”

……

这是2017年11月2日,十二届全国人大常委会第三十次会议的专题询问现场。当天的议程是举行联组会议,结合审议全国人大常委会执法检查组关于检查固体废物污染环境防治法实施情况的报告进行专题询问。张德江委员长主持询问。国务委员王勇和有关部门负责人到会应询。现场气氛热烈、交流坦诚、直面问题。

真正的执法检查应该始于发现问题,止于解决问题。

过去五年,为了增强人大监督实效,全国人大常委会改变了执法检查“单兵作战”的局面,将执法检查与专题询问、听取审议整改落实情况报告、组织专题调研等方式相结合,更加注重跟踪监督,由此形成了从选好题目到审议整改落实情况共六个环节的“全链条”监督工作流程,全面推动法律制度有效实施。

国务院相关负责人表示,在每次执法检查及报告修改过程中,全国人大重视与国务院及相关部门的沟通,坚持问题导向,重视边查边改,执法检查的过程本身就是不断推动政府工作改进。张德江委员长不仅在检查中有针对性地提出了问题及解决办法,而且把信访、媒体反映的问题及时批转给国务院,要求推动解决。

在全国人大常委会的推动下,检查中发现的一系列突出问题得到了解决。以固体废物污染环境防治法执法检查为例,环境保护部近期修订了《限制进口类可用作原料的固体废物环境保护管理规定》,制定出台了《进口废纸环境保护管理规定》;国家邮政局已选取北京等8个省市和5家企业开展快递的绿色包装应用试点,商务部也选择了32个城市280多家重点企业和行业开展绿色物流试点,从国家层面加大对固体废物污染的治理力度。

此外,边查边改,也是本届全国人大常委会执法检查中的一大创新。在执法检查过程中,检查组会将发现的问题及时向国务院有关部门反馈,督促尽快解决。2016年的促进科技成果转化法执法检查中,针对法律实施中的一些突出问题和执法检查组提出的建议,国务院有关部门及时作出回应,加快出台了一系列新的配套政策文件。例如,教育部、科技部联合颁布《关于加强高等学校科技成果转化工作的若干意见》,财政部、国家税务总局发布实施《关于完善股权激励和技术入股有关所得税政策的通知》,等等。这一系列举措体现了国务院有关部门对法律实施的重视,也突显了执法检查的针对性、实效性。

媒体评论称,把解决问题纳入执法检查的过程中,坚持边查边改,从而实现了人大监督效应的最大化,这是为进一步增强人大监督实效所作的一次新的探索。

“监督工作做得好不好,不能只看听了多少个工作报告,搞了多少次执法检查,关键要看有没有实实在在的成效,能不能得到人民群众认同和拥护。”五年来,张德江委员长在多个场合谈到人大监督工作时都反复强调,要通过国家权力机关的正确监督、有效监督,确保党中央决策部署得到贯彻落实,确保法律法规得到有效实施,保证国家机关及其工作人员把人民赋予的权力真正用来为人民谋幸福。五年来,全国人大常委会用自己的实际行动对这一要求作出了最好的诠释。■

# 专题询问：问出人大权威

文 / 本刊记者 于浩

实践发展永无止境，  
监督亦须与时俱进。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央作出治国理政的一系列重要决定和重要部署。党的十八届三中全会决定提出有关要求，以完善全国人大常委会专题询问的组织方式和工作机制，增强专题询问的针对性、互动性、实效性。

“盖天下之事，不难于听言，而难于言之必效。”专题询问，作为全国人大常委会依法履行对“一府两院”工作监督职责的重要形式之一，经过过去五年的推进、完善、增强，由尝试走向常态，在“服务大局、关注热点、贴近民生、稳中有进”上取得了监督实效，不仅突显出专题询问在国家政治生活中的地位和影响力，而且彰显出全国人大常委会与人民群众心声“同频共振”。

## “规格高、阵容强”，彰显制度权威

“欲穷千里目，更上一层楼。”在十一届全国人大常委会开展专题询问工作的经验积累上，十二届全国人大常委会以时不我待的历史担当，勇毅笃行的政治自觉，锐意进取的工作风范，为我们提供了一个又一个专题询问的实践范本。

2013年8月29日，十二届全国人大常委会第四次会议就国务院关于传染病防治工作和传染病防治法实施情况举行



2017年11月2日，十二届全国人大常委会第三十次会议举行联组会，审议全国人大常委会执法检查组关于检查固体废物污染环境防治法实施情况的报告并进行专题询问。全国人大常委会委员长张德江主持会议。摄影/中新社记者 杜洋

的专题询问格外引人注目。作为本届首“问”，此次专题询问由全国人大常委会委员长张德江亲自主持，会议规格和规模达到了一个新的高度，成为人大监督工作的又一创新之举。此后，张德江委员长主持专题询问成为人大监督工作的新常态。

更不能忽视的一点是，透过这一“开创历史先河之举”，首次专题询问为本届专题询问定下了主基调。“专题询问一定要防止流于形式、走过场。常委会组成人员要站在人民的立场上，想人民之所想、急人民之所急。”张德江委员长第一次就专题询问如何开展作出重要指示，指明本届常委会监督工作应从何处发力。

“专题询问的质量，很大程度上取

决于询问问题是否是抓住了重点、切中要害、实事求是、顾全大局。常委会组成人员应当发挥各自的专业优势，平时注意加强调查研究，积极参与专题询问，本着实事求是的态度，客观全面地评价相关工作，抓住主要矛盾和要害问题，提出社会普遍关注、急需解决的问题。各专门委员会也要加强事先调研，为常委会组成人员询问提供充分的背景材料。答问部门要本着对人民负责的精神，实事求是、谦虚坦诚，有的放矢地回答问题，真诚坦率、认真深入地探讨问题，把问题说透、说实，用切实改进工作来回应人民的呼声。全国人大常委会要进一步深入研究完善专题询问的组织工作，增强问答的互动性，加大询问工作的透明度，扩大人大代表对专题询问的参与，从而提高

专题询问的实效,推动有关部门改进工作。”张德江说。

2017年11月2日,十二届全国人大常委会第三十次会议在北京人民大会堂东大厅举行联组会议,结合审议关于检查固体废物污染环境防治法实施情况的报告进行专题

询问。这是本届全国人大常委会召开的第十五次专题询问,既是典范之作,亦是收官之问。

“我先站起来发自内心地给大家敬礼!一方面是向国徽敬礼,向人民敬礼!另一方面是向全国人大常委会委员长、各位副委员长、各位委员敬礼!”联组会上,环境保护部部长李干杰的这一举动,引发全场热烈掌声。

李干杰接下来的一席话更是体现出专题询问在其心中的地位。“保护环境,环境保护部门责无旁贷,但是光靠环境保护部门是不行的,要靠大家,各个部门、全社会都行动起来。我们特别期待,特别恳请全国人大常委会今后多开展环境保护方面法律的执法检查、专题询问,把各方面积极性调动起来,我们一定配合好、落实好。”

为什么会出现这样融洽而热烈的场面,而不是一场“唇枪舌剑”?因为,人大监督工作的实效,最终要体现在“一府两院”的工作中,要看“一府两院”重视得如何、落实得如何、改进得如何。人大的监督不仅仅是监督,还体现支持,不是越对立越好,而是合力越大越好。

五年来十五场专题询问,张德江委员长率先垂范,推动提高专题询问质量。与此同时,“一府两院”的领导同志、部门主要负责同志高度重视,积极作为,认真



2015年6月30日,十二届全国人大常委会第十五次会议在北京举行联组会,审议全国人大常委会执法检查组关于检查职业教育法实施情况的报告。全国人大常委会委员长张德江主持会议。图为国务院副总理刘延东回答提问。摄影/中新社记者 杜洋

负责地出席全国人大常委会会议,客观真实地报告工作、说明情况,深入细致地听取意见,严肃认真地作出表态承诺。

2014年12月,国务院副总理马凯代表国务院向全国人大常委会作关于统筹推进城乡社会保障体系建设工作报告,并参加专题询问,到会实事求是、坦诚客观地回答询问,展现了责任政府的良好形象。

这是全国人大常委会开展专题询问以来,国务院副总理首次到会应询。此后,国务院副总理刘延东先后出席职业教育法执法检查组全体会议、关于职业教育法执法检查报告的专题询问;国务院副总理汪洋参加关于水污染防治法执法检查报告的专题询问……

汪洋副总理在回答询问时说:“全国人大依法对政府工作开展监督,国务院各部门还是有压力的,但我相信,这同样是一种动力,因为监督本身就是另一种形式的支持。全国人大常委会开展执法检查和专题询问就是支持政府执法部门的工作,充分发挥法律的威力。”

全国人大常委会委员吴晓灵认为,国务院副总理代表国务院到人大常委会作报告并到会应询,是一个非常好的气象。总理和副总理都是人大投票决定的,应该对人大负责。

这些变化的根本是源于2014年,中央把改进完善专题询问作为一项重点改革任务。2015年4月,全国人大常委会办公厅制定出台《关于改进完善专题询问工作的若干意见》(以下简称《意见》),对进一步发挥专题询问的作用,丰富询问内容,改进询问方式,增强专题询问的针对性和实效性提出具体举措。

### “题目新、话题热”, 体现民本情怀

五年来,专题询问的选题之所以越来越有针对性和时效性,是因为《意见》要求选题紧紧围绕贯彻落实中共中央关于全面深化改革和全面推进依法治国的任务举措,紧紧围绕关系改革发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注和人民群众期待的重大问题,紧密结合人大代表提出的建议、批评和意见及人大各项工作中发现的突出问题,把涉及改革难度大、存在问题多、社会关注度高、关系群众切身利益的报告议案确定为专题询问的选题。

全国人大相关专门委员会和常委会工作委员会在调研、听取汇报等工作基础上,认真梳理出人民群众普遍关注的热点难点问题,并以适当方式征求人大代表、地方人大对专题询问的意见。

“这些内容和要求有效地避免了专题询问选题上过大过宽过空,使得监督工作涉及宏观问题多、具体问题少,一般性工作多、热点难点问题少,导致监督效果不明显,难以满足人民群众的诉求和期盼的问题,具有重要的规范和指导意义。”全国人大常委会办公厅有关负责人表示。

深化行政审批制度改革、加快政府职能转变是党的十八大和十八届二中、三中全会部署的重要改革,是十二届全国人大一次会议审议批准的《国务院机构改革和职能转变方案》确定的重要任务,受到全社会的广泛关注。为督促和支持政府依法推进这项工作,十二届全国人大常委会第十次会议在人民大会堂举



行联组会议,结合审议国务院关于深化行政审批制度改革加快政府职能转变工作情况的报告进行专题询问。

“水,是生命之源、生产之要、生态之基。”2015年8月29日,十二届全国人大常委会第十六次会议举行联组会议,对水污染防治法实施情况开展专题询问。这一问,问到了广大群众心坎上。

“民以食为天。”近年来,食品安全是社会各界关注的焦点。为回应各方关切,2016年,全国人大常委会在新修订的食品安全法实施仅半年之际就组织开展执法检查,并结合审议执法检查报告开展专题询问,目的就是要贯彻习近平总书记关于食品安全“四个最严”的重要指示精神 and 党中央的决策部署,推动新修订的食品安全法落实到位。

值得注意的是,深度询问群众关心的突出问题是此次询问的一大亮点。食品安全监管体制如何进一步完善是此次专题询问备受关注的重点问题,黄伯云、庞丽娟两位委员先后就这一问题发问。同一位委员对食品安全问题的接连追问也成为此次专题询问的鲜明特点。姒健敏、任茂东委员的追问让到场的各部委负责人切身感受到了人大监督不走过场。

“绿水青山就是金山银山。”2014年,全国人大常委会对环境保护法进行全面修订,新修订的环境保护法被称为“史上最严”。2016年,全国人大常委会把环境保护法执法检查作为监督工作的重点之一,十二届全国人大常委会第二十四次会议举行联组会议,结合审议关于检查环境保护法实施情况的报告进行专题询问。

过去的五年,专题询问从“问病”“问技”“问水”,再到聚焦职业教育法实施情况、国务院“简政放权”情况、脱贫攻坚工作情况等,既彰显了问大事、询大局,坚决把党中央重大决策部署落到实处的国家意志,又体现出紧扣社会热点,着力推动保障和改善民生,让百姓感受到浓烈的民本情怀。

## “人数多、问题广”,展现务实实效

专题询问,一次比一次更开放,一次比一次更坦诚。在人大依法进行监督的庄严追问下,一连串重大而尖锐的问题得到了回应,取得了实效,赢得了民心。

2013年,到会应询的部委“一把手”达20人次,副部长29人次。2014年的第一次专题询问,到会接受询问的部委“一把手”有11人之多,创下历史新高……五年来,政府部门“一把手”到会应询已成应有之义,但更为常态的是委员长、副委员长、国务院副总理的到会、主持、出席、应询。

2015年6月30日,十二届全国人大常委会第十五次会议举行联组会议,对职业教育法执法检查情况进行专题询问。这次专题询问有一大看点是张德江委员长特意留出时间,让来自基层的全国人大代表和地方人大常委会负责人进行提问。

“我是民办大学湖南长沙医学院的院长。请问教育部,能否从破除中高等职业院校设置的限制条件,鼓励民间投资主办中高等职业教育,把民办职业教育纳入生均拨款范围,取消招生计划对中高等职业教育的限制等方面支持职业院校发展?”全国人大代表何彬生问。

“我当过老师,提个关于教师的问题。请问教育部,如何制定符合职业教育实际情况的教师政策,调动教师从教的积极性?”湖北省人大常委会副主任周洪宇问。

“我是来自江苏的基层代表。请问在提高职教老师的整体素质和教学能力上,教育主管部门有什么具体措施?”全国人大代表何健忠问。

让列席常委会会议的有关人员提问是专题询问实践中的创新做法,标志着参加专题询问的人员参与度再次扩大,也是张德江委员长提出的“加强常委会与代表的联系”这一重要课题的生动实践。这一做法让专题询问更“接地气”,更贴近民意,有利于国务院相关职能部门改进工作时做到有的放矢。

在逐渐让更多人参与到专题询问

中来的同时,问题也变得越来越广泛、尖锐,有的放矢。

“我国彩票管理中为什么会存在虚报、套取、挤占、挪用等突出问题?违规资金全部都收回来了吗?对有关责任人员都严肃问责、追责了吗……”2015年,十二届全国人大常委会第十八次会议举行联组会议,结合审议国务院关于2014年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告,进行专题询问。

严肃尖锐的提问,让会场的气氛变得凝重起来,场内外都能感受到人大监督的力度。2016年6月,中共中央巡视组向民政部、全国老龄委办公室回馈专项巡视情况,其中指明福利彩票发行管理存在问题,有关责任人得到处理。

对职业教育法执法检查情况进行专题询问后的效果如何?2016年,张德江委员长在全国人代会上作全国人大常委会工作报告时指出,针对职业教育法执法检查中提出的以就业为导向提高职业教育办学质量、促进产教深度融合和校企共同育人、促进普通本科高等院校转型发展等意见建议,有关部门修订了高职专业目录,颁布了高职专业设置管理办法,专业总数由原来的1170个调减至748个;制定实施关于深入推进职业教育集团化办学的指导性文件,全国已建成1000多个职教集团;制定实施《高等职业教育创新发展行动计划(2015—2018年)》《关于引导部分地方普通本科高校向应用型转变的指导意见》等,专题询问的实效显而易见。

“不积跬步,无以至千里;不积小流,无以成江海。”从委员长亲自主持专题询问,到国务院副总理到会应询;从增加追问、点评环节,到注重问答间的良性互动;从精心确定选题,做好问前功课,到加强跟踪监督,推动问题解决;从充分挖掘现有的制度资源,到不断完善专题询问的制度设计……过去的五年,通过一系列不断摸索改进,问答双方呈现出良性互动的局面,人大之问真正问出了权威,问出了实效。★

# 跟踪监督：审议反馈报告力促成效最大化

文 / 本刊记者 于浩

“治之已精，而益求其精也。”

过去的五年，全国人大常委会针对重要监督项目，连续监督，跟踪监督，特别是对重要项目的整改反馈情况进行再监督。

以往，全国人大常委会组成人员对专项工作报告的审议意见在交由有关部门研究处理后，整改落实情况的反馈报告仅限于书面反馈、书面印发。但自2015年起，人大监督的步伐不断加快，惯常的做法有了新变化。本届全国人大常委会先后听取和审议了国务院关于研究处理大气污染防治法、老年人权益保障法、食品安全法执法检查报告及审议意见情况的反馈报告，听取和审议了国务院关于落实职业教育法执法检查报告和审议意见的报告，听取和审议了审计查出问题整改情况的报告并进行了专题询问。这些工作成为人大监督工作的创新之举，保证了监督工作取得实效。

## 反馈报告：让“人大之问”不白问

执法检查报告连同常委会审议意见，交由国务院有关部门落实得如何？问题是否得到解决？是否取得了明显进展？听取并审议反馈情况报告无疑是全国人大常委会加大监督力度的有力抓手。

大气污染防治是近年来社会关注的一个突出问题。2014年，全国人大常委会开展了大气污染防治法执法检查，提出了实施法律、改进工作的意见和建议。

从2013年到2015年，全国人大常委会连续三年对大气污染防治法执行情况开展监督。“人大常委会对一部法律的执行情况连续三年跟踪监督，是不多见的。这既是集中解决重点问题，也是回应

人民关切。”全国人大环境与资源保护委员会委员蒲长城说，比如，2013年在京津冀及周边地区开展调研，对加快制定完善和出台“大气十条”提出意见和建议；2014年在京津冀、长三角、珠三角等重点地区进行检查，同时，委托其他省市区人大常委会开展自查，检查范围覆盖了全国。

为加强跟踪监督，2015年，全国人大常委会组织了大气污染防治法执法检查后续跟踪监督，并在十二届全国人大常委会第十五次会议上，听取和审议了《国务院关于研究处理大气污染防治法执法检查报告及审议意见情况的反馈报告》。

“这是常委会持续关注大气污染防治工作进展的具体体现，也是常委会完善监督工作方式、增强监督实效的一次新尝试。”全国人大常委会委员长张德江为首次审议反馈报告作出这样的定义。

2015年，全国人大常委会开展了老年人权益保障法执法检查，并在年底听取了执法检查报告，进行了分组审议。2016年8月底，十二届全国人大常委会第二十二次会议专门听取了国务院关于研究处理执法检查报告和审议意见情况的反馈报告。

为什么对这个议题“情有独钟”？全国人大内务司法委员会主任委员马馼表示，内司委认为积极应对人口老龄化是国家一项长期战略任务，建议常委会专门听取和审议《国务院关于研究处理老年人权益保障法执法检查报告及审议意见情况的反馈报告》，继续推动依法保障老年人权益工作。为配合常委会审议好国务院的反馈报告，内司委在调研报告上采取一份总报告、五个分

报告形式，提出有针对性的建议。此外，还就最高人民法院关于行政审判工作情况的报告、最高人民检察院关于刑罚执行监督工作情况的报告以及国务院关于“六五”普法决议执行情况的报告开展跟踪监督。

“从执法检查到现在听取反馈报告，实际上是人大常委会和国务院连续进行的良性互动。”全国人大常委会委员郑功成对这一过程评价称，以老年人权益保障法的贯彻落实为例，人大常委会与政府部门都是基于一个共同目的，就是如何科学、有效地应对人口老龄化，如何满足老年人的养老服务需求，让国家的公共投入实现最大的效益。希望这样的形式能够常态化，在执法检查前、执法检查中和执法检查后进行连续不断的良性互动，提高监督效果。

一次以老年人权益保障法执法检查为开端，历时一年多，以听取国务院研究处理执法检查报告和审议意见情况的反馈报告为终点的刚性监督，为我国的老年人权益保障法实施情况作了全面的“体检”，对有关部门制定政策、应对人口老龄化起到了监督和促进作用。

在十二届全国人大常委会第十九次会议分组审议《国务院关于落实职业教育法执法检查报告和审议意见的报告》时，很多委员认为，反馈报告对执法检查报告和常委会委员审议中提出的问题，一一报告整改落实情况，针对性很强。建议今后“一府两院”的反馈报告都应该以此为样板，使反馈报告真正成为跟踪监督的重要一环。

“报告中六个问题都是针对人大常委会执法检查发现的问题、提出的意见作出回应，每一个问题的前面都讲到‘执

法检查报告和审议意见指出‘存在什么样的问题,然后就这方面,教育部和相关部門又做了什么样的工作。’全国人大常委会副委员长陈昌智说:“我记得之前有位部长来人大常委会作过类似的报告,当时我就提出意见,说报告没有回应人大常委会执法检查报告的意见和建议,只是谈工作,跟执法检查毫无关系。这次的报告写得非常好,希望今后国务院其他部門受国务院委托作相应报告时,都能够采取这种格式,回应人大常委会执法检查提出的问题,否则没有针对性,就失去了意义。”

全国人大常委会副委员长吉炳轩认为,这是执法检查工作的创新,是人大依法监督工作的进步,更是监督工作的成效。人大依法进行监督,依法进行检查,依法进行询问,被监督的部門就必须有回音,对人大常委会提出的意见有明确答复,而且不仅仅是一般的答复,应该是实实在在的落实。

“民以食为天,食以安为先。”时隔常委会听取和审议食品安全法执法检查报告6个月之后,国家食品药品监督管理总局局长、国务院食品安全办主任毕井泉向十二届全国人大常委会第二十五次会议作《国务院关于研究处理食品安全法执法检查报告及审议意见情况的反馈报告》。

“这次常委会专门听取反馈报告,充分体现了全国人大常委会抓监督工作一抓到底的‘钉钉子’精神和务实作风,对食品安全和人民群众生命健康勇于担当和高度负责的精神,完全必要,非常及时。”全国人大常委会副委员长沈跃跃认为,反馈报告紧紧围绕执法检查报告中反映的突出问题和专题询问中提出的问题,从12个方面系统、全面地介绍了整改落实情况,从中可以看到国务院及有关部门高度重视人大常委会执法检查,高度重视整改,高度重视食品安全工作。

过去,如何增强实效性,一直是人大监督工作面临的一个重大问题。如今,审议反馈报告改变了以往对整改落实情

况仅限于书面反馈的做法,通过持续发力、跟踪到底,杜绝了“半拉子工程”的出现。

### 审计整改报告:长效机制成果显现

党的十八届三中全会提出,加强行政监察和审计监督。习近平总书记强调,要把权力关进制度的笼子里,坚持“老虎”“苍蝇”一起打,要加强审计工作特别是对重大领域、重大项目、重要资金的审计监督。

2015年8月,中央全面深化改革领导小组第十五次会议审议通过《关于改进审计查出突出问题整改情况向全国人大常委会报告机制的意见》,成为加强和改进人大预算审查监督工作,探索完善人大监督工作方式的重要制度创新。

当年6月,全国人大常委会听取和审议了《国务院关于2014年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》。半年后的12月26日,十二届全国人大常委会第十八次会议举行联组会议,就《国务院关于2014年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告》进行专题询问。此次常委会会议听取并审议审计整改报告,实现了五个“第一次”,即第一次由审计长作口头报告,第一次分组审议整改情况报告,第一次对报告开展专题询问,第一次提供详实的附件材料,第一次提供全国人大财经委、全国人大常委会预算工委的跟踪调研报告。

这五个“第一次”表明,全国人大常委会正在把十八届三中全会决定提出的“加强人大预算决算审查监督”这样一项改革任务精神逐步落到实处,推动审计监督的力度空前。

2016年6月30日,十二届全国人大常委会第二十一次会议审议了《国务院关于2015年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》。常委会要求高度重视审计查出问题的整改工作,对违法违规问题进行严肃追责和问责,着力加强制度建设,于2016年年底前向常委

会报告整改情况。

2016年12月23日下午,全国人大常委会组成人员分组审议审计整改报告。全国人大常委会委员莫文秀在审议时认为,国务院高度重视审计查出问题的整改工作,李克强总理专门主持召开会议,专题研究部署整改工作,并通过采取着力落实整改主体责任、着力强化整改督促检查、着力强化整改追责问责和着力健全整改长效机制等一系列重大举措,对审计查出的大部分问题进行了纠正,对有关责任人员依纪依法进行了处分,对体制机制问题进一步完善了相关制度规范,对一些情况相对复杂、整改难度较大的问题也落实了整改责任和进度安排,实践证明,整改成效非常明显。“这也进一步证明了全国人大常委会步步深入、一督到底的方式方法的科学性,极大地增强了监督实效。”

2017年年底,《国务院关于2016年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告》提交全国人大常委会审议。这是2015年以来,全国人大常委会连续第三年听取审计查出问题整改情况报告。

“整改报告越来越好,审计越来越细致和深入。不仅是发现问题,而且抓整改;不仅是对项目支出进行审计,而且对政策改革的执行和推进情况也进行审计。”全国人大常委会委员吕薇认为,各个部門很重视审计发现问题的整改,比如,国家发改委、工信部都提供了整改情况的报告。

如今,专门听取和审议审计查出问题整改情况的报告,已经成为全国人大常委会加强跟踪监督、增强监督实效的一项制度性安排。

锲而不舍,金石为开。过去的五年,十二届全国人大常委会在监督工作中综合运用多种监督手段,特别是要求“一府两院”报告整改落实情况,常委会根据实际情况安排进行审议,形成了“全链条”监督的闭环,让人大监督落地有声,确保了问题解决、工作改进。★



# 工作监督： 推动经济社会发展的强大动力

文 / 本刊记者 张宝山

听取和审议“一府两院”的专项工作报告,是人大常委会开展常规性监督的重要形式,通常被称为“工作监督”。五年来,十二届全国人大常委会共对“一府两院”的81项专项工作开展了工作监督。

这些专项工作,有的关系改革发展稳定大局,有的关系人民群众切身利益,有的关系严格执法,有的关系公正司法,涉及的问题都是人民群众普遍关心、社会普遍关注的热点难点问题。全国人大常委会紧紧抓住这些问题,依法行使监督职权。

在听取和审议这些专项工作报告时,全国人大常委会始终坚持党的领导,坚持围绕大局,坚持问题导向,坚持稳中求进,坚持以人民为中心,坚持监督与支持相统一,确保实行正确监督、有效监督。

通过听取和审议这些专项工作报告,有效推动了各级国家行政机关依法行政,规范了政府行为;推动了各级审判机关、检察机关公正司法,提高了司法公信力。全国人大常委会开展的工作监督,以其权威的法律效力和显著的实际成效,成为了推动经济平稳健康发展、社会和谐稳定进步的强大动力。

## 支持和推动全面深化改革

在全面深化改革和全面依法治国新形势下,全国人大常委会坚持在法治下推进改革、在改革中完善法治。

按照党中央的决策部署,根据“凡属重大改革都要于法有据”的要求,常委

会五年来先后作出多个有关改革的试验试点的授权决定。这些授权试验试点的工作情况,是常委会工作监督的重要内容。常委会听取和审议了多个有关授权试验试点工作情况的中期报告和到期报告,总结评估了试验试点工作的做法和成效,依法推动了试验试点经验的推广复制,并适时修改完善了有关法律。

设立自由贸易试验区是推进改革开放的重大战略决策。常委会先后于2013年8月、2014年12月作出关于自贸试验区的2个授权决定。2015年4月,常委会听取和审议了国务院关于自贸试验区工作进展情况的报告,提出了加强顶层设计 and 统筹协调、着力推进制度创新、探索负面清单管理模式等意见和建议,对积极稳妥、深入推进自贸试验区建设影响深远。

为了推进行政审批制度改革,促进政府职能转变,2012年12月,常委会作出决定授权国务院在广东省暂时调整部分法律规定的25项行政审批,在三年内试行。2015年12月,在授权届满之际,常委会听取和审议了国务院关于实施情况的报告,根据实际情况对届满后有关问题作出了决定。

司法体制改革在全面深化改革中居于重要地位。根据党中央深化司法体制改革的精神,常委会于2014年6月作出授权最高人民法院、最高人民检察院在部分地区开展刑事案件速裁程序试点工作的决定。2015年10月,常委会听取和审议了“两高”关于这一试点工作的中期报告,及时进行了总结和评估,为

2016年9月将速裁程序试点纳入认罪认罚从宽制度试点工作范围并加以扩大完善,提供了可靠依据。2017年12月,常委会听取和审议了“两高”关于在部分地区开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作情况的中期报告,为以审判为中心的刑事诉讼制度改革总结了经验。

完善人民陪审员制度,对于推进司法体制改革具有重要意义。2013年10月,常委会听取和审议了最高人民法院关于人民陪审员决定执行和人民陪审员工作情况的报告。2015年4月,常委会作出决定,授权在部分地区开展人民陪审员制度改革试点工作。2016年6月,常委会听取和审议了试点工作的中期报告,要求进一步加强指导监督,全面评估试点成效,为修改完善相关法律积累经验。

建立检察机关提起公益诉讼制度,是深化司法体制改革的重要举措。2015年7月,常委会作出决定,授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼改革试点工作。2016年11月,常委会听取和审议了试点工作的中期报告,认真总结了实践经验,为2017年6月以法律形式正式授权检察机关开展公益诉讼,提供了可靠依据。

## 促进经济持续健康发展

经济建设是党和国家的中心工作。全国人大常委会紧紧围绕党中央关于经济工作的重大决策部署,把促进经济持续健康发展作为监督重点。

深化经济体制改革,对于加强经济工作至关重要。五年来,常委会听取和审

议了国务院多个有关经济体制改革的专项工作报告。

在听取和审议关于推进供给侧结构性改革的报告时,常委会强调要积极适应把握引领经济发展新常态,做好“三去一降一补”工作,把转方式、调结构放在更加突出的位置,着力提升经济增长质量、效益和内生动力。

就深化行政审批制度改革、加快转变政府职能,常委会听取和审议了专项工作报告,并开展了专题询问。针对有的地方和部门存在“明放暗不放”、“重形式轻实效”、监管和服务不到位等问题,常委会强调要严格执行行政许可法,进一步提高简政放权的“含金量”。

就深化农村金融改革,常委会听取和审议了专项工作报告,强调要加大金融支农力度,加强对农村金融的政策支持,为农村发展、农民增收、农业现代化做出积极贡献。

在听取和审议财政转移支付制度改革报告时,常委会强调要认真执行修改后的预算法,坚持以财政事权属性为遵循,从严控制专项转移支付,强化转移支付预算管理。

就国有资产管理与体制改革,常委会听取和审议了专项工作报告,强调要按照结构性改革的要求,完善国有资产资源监管制度,以管资本为主加强监管,不断提高监管的科学性和有效性。

在听取和审议推进股票发行制度改革工作情况的中期报告时,针对近年来我国证券市场在运行中暴露出的不少问题,常委会指出应加强立法调研、论证和评估,进一步修改完善证券法修订草案。

在经济建设领域,五年来,常委会还围绕深入实施西部大开发战略、城镇化建设、加强金融监管防范金融风险、推进供给侧结构性改革加快制造业转型升级、信息化建设及推动信息化和工业化深度融合、农林科技创新等工作,听取和审议了国务院的专项工作报告。

常委会在听取和审议这些专项工作报告时强调,要进一步加快西部地区经济发展、民生改善、环境保护步伐,不断提升西部地区经济社会发展保障能力;要坚持走中国特色新型城镇化道路,完善城乡发展一体化体制机制;要完善金融监管协调机制,有效防范和化解金融风险;要深入贯彻落实新发展理念,深入实施制造强国战略和创新驱动发展战略;要明确信息技术发展战略,加快推进我国信息化建设和“两化融合”;要提高农林科技成果转化效率,为农林现代化建设提供有力支撑。

### 推动保障和改善民生

全国人大常委会将保障和改善民生作为监督工作的重点,积极回应广大人民群众的关切,五年来听取和审议了国务院多个有关保障民生的专项工作报告,督促解决关系人民群众切身利益的突出问题。

消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕,是社会主义的本质要求。五年来,常委会两次听取和审议了扶贫开发工作情况的报告。

2013年,常委会听取和审议了农村扶贫开发工作情况的报告,并开展了专题询问,强调要因地制宜、分类指导,抓住重点、注重实效,加快推进集中连片特殊困难地区扶贫攻坚工作。

2017年,常委会听取和审议了脱贫攻坚工作情况的报告,并开展了专题询问,指出我国扶贫开发已进入啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺期,应科学谋划新时期脱贫攻坚的办法和举措,确保贫困地区和贫困群众同全国人民一道进入全面小康社会。

“小康不小康,关键看老乡。”常委会将推进新农村建设作为监督工作议题,听取和审议了专项工作报告,并开展了专题询问。强调要健全城乡一体化发展体制机制,提高新农村建设规划的科学性、前瞻性、包容性,让中国广大的乡村旧貌变新颜。

土地是农民的命根子。常委会听取和审议了稳定和完善的农村土地承包关系情况的报告,强调各地区各部门要坚持农村土地集体所有权,依法维护农民土地承包经营权,妥善解决承包土地纠纷,确保稳定农村土地承包关系并保持长久不变。

社会保障事关人民群众的切身利益。常委会听取和审议了统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况的报告,并开展了专题询问,督促有关方面加快建立更加公平可持续的社会保障制度,管好用好百姓未来的“养老钱”“保命钱”。

医改关乎国计民生。常委会在听取和审议深化医药卫生体制改革工作进展情况的报告时,强调要增强攻坚克难的信心和勇气,积极探索医改这一世界性难题的中国式解决办法,推进健康中国建设。

药品事关人民群众健康和生命安全。常委会听取和审议了药品管理工作情况的报告,强调建立完善药品信息全程追溯体系,坚决打击药品领域的违法犯罪行为,切实保障人民群众用药的安全和有效。

传染病防治直接关系到百姓身体健康。常委会听取和审议了传染病防治工作和传染病防治法实施情况的报告,并开展了专题询问,强调要健全部门联防联控工作机制,支持西部、农村地区防治体系建设,加大传染病防治法律法规宣传力度,全面提升传染病防治工作水平。

办好高等教育,事关国家发展,事关民族未来。常委会听取和审议了高等教育改革与发展工作情况的报告,指出国务院及其有关部门和地方各级政府要切实遵循教育规律,优化高等教育结构布局,深化高等教育领域改革。

为了让人民群众享有更多更好的文化发展成果,常委会听取和审议了公共文化服务体系建设工作情况的报告,要求有关方面加强公共文化体育设施建

设和队伍建设,加大公共文化产品和服务供给力度,创新公共文化管理体制和运行机制。

文化遗产弥足珍贵。常委会听取和审议了文化遗产工作情况的报告,强调要切实加强文化遗产保护传承,多措并举让文化遗产“活”起来,让中华文化展现出永久魅力和时代风采。

### 推动改善和保护生态环境

保护生态环境关系人民群众的根本利益和民族发展的长远利益。全国人大常委会把推进生态文明建设作为人大监督工作的重要着力点,五年来听取和审议了国务院多个有关环境保护的专项工作报告,持续加强对生态环境保护工作的监督。

根据修订后的环境保护法的有关规定,2016年常委会首次听取和审议了年度环境状况和环境保护目标完成情况的报告,2017年常委会第二次听取和审议了这方面的年度情况报告,此举已经成为常态化监督议程。

当前,我国环境形势依然严峻,环境质量与人民期待还有较大差距。常委会强调有关方面要长抓不懈、久久为功,全面落实最严格的环境保护法律制度,着力解决群众反映强烈的大气、水、土壤等方面的突出环境问题,让老百姓切实感受到环境质量的改善;督促地方各级政府依法向本级人大及其常委会报告年度环境状况和环境保护目标完成情况,自觉接受人大和人民群众监督。

为了落实生态补偿政策,加强生态文明建设,常委会听取和审议了生态补偿机制建设工作情况的报告,强调保护生态环境、建设美丽中国需要全社会共同参与,要按照谁开发谁保护、谁受益谁补偿的原则,加快生态补偿机制建设。

针对群众反映强烈的大气环境污染严重问题,常委会专门安排听取和审议了节能减排工作情况的报告,提出要进一步下更大决心、作更多努力,把节能减排作为转方式、调结构的重要抓手,强化目标

责任制和问责制,坚决淘汰落后产能,确保完成节能减排各项目标任务。

绿水青山就是金山银山。常委会听取和审议了自然保护区建设和管理工作情况的报告,要求落实最严格的水资源管理制度,加强水生态保护和水质环境管理,推进水资源可持续利用,加快自然生态系统保护和修复工作,努力实现青山常在、绿水长流。

草原是重要的绿色生态屏障。常委会听取和审议了草原生态环境保护工作情况的报告,强调各级政府要按照党的十九大关于加快生态文明体制改革、建设美丽中国的决策部署,加快形成草原地区生态改善、生产发展、农牧民富裕的良好局面。

### 加强对权力运行的制约和监督

全国人大常委会充分发挥国家机关在全面推进依法治国中的重要作用,高度重视加强对司法工作的监督,积极推动深化司法体制改革,促进公正司法、提高司法公信力,维护社会公平正义,保障人民安居乐业。

全民普法和守法是依法治国的长期基础性工作。常委会听取和审议了国务院关于“六五”普法决议执行情况的报告,作出关于开展第七个五年法治宣传教育的决议,要求深入学习宣传习近平总书记关于全面依法治国的重要论述,抓住领导干部这个“关键少数”,促进国家工作人员和全社会尊法学法守法用法,树立宪法法律权威。

就公安机关执法规范化建设工作,常委会听取和审议了国务院的专项工作报告,指出各级公安机关要在积极推动执法制度建设的同时,狠抓公安队伍专业化建设,牢固树立社会主义法治理念,全面提升政治素质和业务水平。

行政审判是人民法院的重要职权。常委会听取和审议了最高人民法院行政审判工作情况的报告,提出要认真贯彻实施修改后的行政诉讼法,提高行政审判工作水平。

知识产权法院的设立,对于加强知识产权司法保护发挥了积极作用。常委会听取和审议了最高人民法院知识产权法院工作情况的报告,强调要及时研究总结知识产权法院工作的经验和不足,探索出一条中国特色知识产权专门化审判道路。

反贪工作,人民群众广泛关注。就检察机关反贪污贿赂工作情况,常委会听取和审议了最高人民检察院的专项工作报告,强调进一步加大反贪污贿赂工作力度,坚持有案必查、有腐必惩,“老虎”“苍蝇”一起打,确保法律法规得到严格执行。

刑罚执行是司法工作的重要环节,监督刑罚执行活动是检察机关的法定职权。常委会听取和审议了最高人民检察院关于刑罚执行监督工作情况的报告,强调规范和完善刑罚执行监督机制,严格适用减刑、假释、保外就医程序。

为了保证公正司法、提高司法公信力,常委会以深化司法公开促进司法公正、加强侦查监督维护司法公正作为监督议题,分别听取和审议了最高人民法院、最高人民检察院的专项工作报告,强调构建开放、动态、透明、便民的阳光司法机制,坚决防范冤假错案,不断提高侦查监督法治化现代化水平。

针对社会反映较为突出的司法不规范等问题,常委会分别听取和审议了最高人民法院、最高人民检察院关于规范司法行为工作情况的报告,要求加大规范司法行为力度,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

当前司法体制改革正处于承前启后的关键阶段。常委会分别听取和审议了最高人民法院、最高人民检察院关于全面深化司法改革情况的报告,强调各级人民法院、人民检察院要深入学习贯彻习近平总书记重要指示精神和党的十九大最新部署要求,深化司法体制综合配套改革。✘



# 经济监督：推动经济向更高质量发展

文 / 本刊记者 李小健

党的十八大以来,我国经济发展取得历史性成就,经济年均增长7.1%,整体经济实力再上新台阶。在这五年里,十二届全国人大常委会紧紧围绕党中央关于经济工作的重大决策部署,积极适应经济发展新常态新形势,认真贯彻落实新发展理念,依法加强经济工作监督,有力推动了我国经济稳中向好、稳中有进,实现由高速增长转向更高质量发展。

## 听取和审议计划执行报告： 督促落实中央经济工作决策部署

听取和审议年度国民经济和社会发展规划执行情况的报告（以下简称计划执行报告），是全国人大常委会依法履行监督职能的一项重要内容。

根据相关监督工作要求，国务院应当在每年8月向全国人大常委会报告上半年国民经济和社会发展规划执行情况。2013年以来，本届全国人大常委会连续五年，严格依法履行监督职责，听取和审议计划执行报告，督促各方坚决贯彻落实中央经济工作决策部署，促进经济持续平稳健康发展。

2013年8月，十二届全国人大常委会第四次会议听取和审议计划执行报告。此时，恰逢我国经济增长企稳回升。审议中，全国人大常委会组成人员认为，经济回暖，实现良好开局，成绩来之不易。这是党中央正确领导的结果，也是全国上下齐心协力、共同奋斗的结果。大家同时指出，我国正处于转变经济发展方式的重要阶段，不平衡、不协调、不可持续的矛盾依然存在，发展面临的复杂局面是近年来少有的，必须引起高度关注。各地区、各部门要切实把思想和行动统一到中央对经济形势的分析判断和决策部署上来，努力完成

全年经济社会发展目标任务。

随后每年，针对国内外复杂多变的形势，全国人大常委会组成人员在审议计划执行报告时，一方面积极评价我国经济发展迎难而上所取得的成绩，另一方面也客观指出经济发展所面临的挑战和困难，督促有关方面坚持稳中求进工作总基调，认真贯彻落实新发展理念，积极适应和引领经济发展新常态新形势，主动作为、敢于担当，真正把中央经济工作的决策部署和政策措施执行好、落实好。

与此同时，大家提出了要坚持以提高经济发展质量和效益为中心、全面深化改革以增强经济发展内生动力、大力支持实体经济发展、加快实施科技创新战略、扎实推进“三去一降一补”重点任务、严格防范各类风险、促进区域经济协调发展、齐心协力打赢脱贫攻坚战和污染防治攻坚战、着力解决“三农”发展难题等许多具有建设性的意见和建议，用十分理性、严谨的监督态度护航经济持续健康发展。审议结束后，全国人大常委会及时将大家的审议意见和建议送国务院及其有关部门作为决策参考。这些意见和建议也均被国务院有关部门采纳并体现在实际工作中。

在经济发展进入新常态新形势下，全国人大常委会适时对国民经济和社会发展规划执行情况进行监督，并且有的放矢地提出意见和建议，有效促进各级政府



2017年8月29日，十二届全国人大常委会第二十九次会议举行第二次全体会议。会议听取了《国务院关于今年以来国民经济和社会发展规划执行情况的报告》。摄影/李杰

部门改进工作和推动经济决策民主化、科学化，保障经济社会发展行稳致远。

## 积极推进“五年规划” 的编制和实施

五年规划，是国民经济计划的重要组成部分，是五年时间内我国经济社会发展的宏伟蓝图。编制好、实施好五年规划，事关国计民生，事关发展大局，意义重大。

随着“十二五”规划纲要实施时间过半，十二届全国人大常委会于2013年年底听取和审议了国务院关于“十二五”规划纲要实施中期评估报告。

“百姓需要的是有质量的经济增长。”全国人大常委会组成人员在审议中的发言实事求是，积极回应了百姓关切。大家表示，从“十二五”规划纲要实施中期评估报告中，看到我国经济增速高于预期目标等成绩的同时，也看到了中国在转方式调结构、节能减排和环保等方面沉甸甸的压力。就此，大家呼吁尽

快制定反映经济增长质量和效益以及经济发展方式转变的指标体系,特别是加大节能环保和民生等方面指标的权重,来改变目前主要依据GDP来衡量经济发展的指标体系,引导各方面把更多精力放在转方式、调结构和惠民生上来。这些符合实情的意见和建议让人们感受到了最高国家权力机关对国家经济社会发展质量的高度关注,以及从根本上推动解决发展难题的信心和勇气。一些委员和代表高度评价称,全面评估“十二五”规划纲要实施进展情况,为编制实施“十三五”规划纲要、为到2020年全面建成小康社会奠定了坚实基础。

2015年,“十二五”规划进入收官之年,“十三五”规划纲要编制工作也已全面启动。在接力奋进中,全国人大常委会于2015年3月24日召开动员部署会,积极组织有关专门委员会、工作委员会围绕“十三五”规划纲要编制工作的若干重要问题,全面启动专题调研。

2015年8月27日,全国人大常委会副秘书长信春鹰受委员长会议委托,向十二届全国人大常委会第十六次会议作了关于“十三五”规划纲要编制工作若干重要问题专题调研工作情况的报告。报告显示,截至2015年7月上旬,全国人大9个专门委员会、常委会2个工作委员会经过认真深入调研,圆满完成任务,共形成并提交24份高质量的专题调研报告,涉及民族、养老、财政经济、教科文卫、外事、侨务、节能环保、“三农”、港澳事务等诸多领域。这既为中央决策和有关方面编制“十三五”规划纲要提供参考,也为2016年召开的十二届全国人大四次会议审查批准“十三五”规划纲要做必要的准备。

2016年3月16日,十二届全国人大四次会议批准了“十三五”规划纲要。大会认为,“十三五”规划纲要全面贯彻了《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》的精神,提出的“十三五”时期经济社会发展的主要目标、重点任务和重大举措,符合我国国情和实际,体现了全国各族人民的共

同意愿,反映了时代发展的客观要求,经过努力是完全可以实现的。

### 推动全面深化改革, 助力经济实现更高质量发展

发展是第一要务。自2013年以来,十二届全国人大常委会每年都会根据中央经济工作部署和改革发展大局,综合运用多种监督方式,有针对性地对一些经济领域工作进行监督,以促进经济社会持续健康、更高质量地发展。

坚定不移推动改革深入,激发经济发展活力。常委会先后听取并审议了国务院关于农村金融改革发展工作情况、关于深化行政审批制度改革加快政府职能转变工作情况、关于国有资产管理与体制改革情况、关于深化财政转移支付制度改革情况、关于推进供给侧结构性改革加快制造业转型升级工作情况等多个专题工作报告。值得一提的是,全国人大常委会还结合审议关于深化行政审批制度改革加快政府职能转变工作情况的报告,开展了专题询问。推动简政放权、取消和下放行政审批事项,代表关心,社会关注。全国人大常委会组成人员在充分肯定成绩的同时,针对有的地方和部门存在“明放暗不放”、“重形式轻实效”、监管和服务不到位等问题,强调要严格执行行政许可法,进一步提高简政放权“含金量”,取消非行政许可审批事项,全面提高政府公共服务水平。在人大监督之下,国务院继续加大简政放权力度,提出关于规范国务院部门行政审批行为、改进行政审批有关工作的新举措。

促进科技创新发展,积极培育新的经济增长点。常委会先后听取和审议了国务院关于信息化建设及推动信息化和工业化深度融合发展工作情况、关于农林科技创新工作情况等报告,还检查了专利法、旅游法、促进科技成果转化法、产品质量法、著作权法等多部法律的实施情况,深入推动实施创新驱动发展战略,积极培育新的经济增长点,着力提升经济增长质量、效益和内生动力。

加强金融监管,积极防范和化解风险。常委会先后听取和审议了国务院关于加强金融监管防范金融风险工作情况的报告和关于规范地方政府债务管理工作情况的报告。考虑到金融风险的复杂性、隐蔽性和传染性,全国人大常委会组成人员认为加强金融监管十分必要。国务院及其有关部门要切实增强防范金融风险的忧患意识和危机意识,完善金融监管协调机制,强化金融市场约束,尤其要注重金融创新活动和影子银行体系的监管,有效防范、化解和处置金融风险,保障金融市场安全高效运行和整体稳定。对于规范和加强地方债务管理,大家指出,一些地方政府风险意识、责任意识不足,违规举债、变相举债仍有发生,偿债能力不足的问题依然突出,债务风险防控机制还需进一步健全。要严格执行预算法规定,从紧控制地方政府债务增长,严格限定举债程序和资金用途,正确处理当前和长远的关系,完善债务考核评价、风险评估和应急处置机制,切实防范和化解地方政府债务风险。

高度关注“三农”和民生问题,让改革发展成果更多惠及广大群众。常委会先后听取和审议了国务院关于城镇化建设工作情况、关于农村扶贫开发工作情况、关于推进新农村建设工作情况、关于公共文化服务体系建设工作情况、关于稳定和完善农村土地承包关系情况、关于深化医药卫生体制改革工作进展情况、关于高等教育改革与发展工作情况、关于统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况、关于脱贫攻坚工作情况等多个专题工作报告,同时检查了职业教育法、老年人权益保障法、消费者权益保护法、食品安全法、未成年人保护法、环境保护法、大气污染防治法、水污染防治法、固体废物污染环境防治法等多部法律的实施情况。经济发展的最终目的是保障和改善民生,是让人民群众过上美好生活。全国人大常委会始终如一地高度重视推动解决“三农”和民生问题,生动展现了人大履职为民的情怀和本色。✘



# 预算监督：让政府花钱不再“任性”

文 / 本刊记者 李小健

加强预算审查监督,是人大监督工作的重要内容。过去五年,十二届全国人大常委会认真履行宪法和法律赋予的监督职权,紧紧围绕中央重大决策部署,积极适应新形势新要求,主动探索创新预算审查监督工作方式和方法,进一步健全和完善了预算审查监督制度,也增强了监督的针对性和实效性,让政府花钱不再“任性”,做到既尽力而为,又量力而行。

## 严格按照修改后的预算法, 加强人大预算审查监督

历经四次审议,十二届全国人大常委会第十次会议表决通过了关于修改预算法的决定。

修改后的预算法于2015年1月1日起施行,重点在实行政府全口径预算管理、完善财政转移支付制度、健全地方政府债务管理机制、推进预算公开和绩效管理、加强人大预算决算审查监督等方面作了全面完善,这对深化财税体制改革,实施全面规范、公开透明的预算制度,具有重要意义。

随后,全国人大常委会严格按照修改后的预算法的规定和要求,不断加强和改进人大预算审查监督工作,并取得实质性进展。

依据预算法要求,基本确立了全口径、全流程、全覆盖的审查监督程序。全口径,即将政府一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算等“四本预算”组成的政府预算体系全部纳入审查监督范围。全流程,即包括预算的前期介入、初步审查、大会审查、执行监督和决算审查等全部流程。全覆盖,即审查监督对象和内容

既包括预决算收支本身,也包括财税改革和重大财税政策、审计工作报告和审计查出问题的整改情况,政府资产和负债、绩效目标和标准体系、中期财政规划等相关情况。

增强人代会对预算的审查。从2015年起,全国人民代表大会专门用于审查预算的时间又延长了半天,这有利于代表更深入细致地审查预算,提高人大代表对政府预算的认可度。到十二届全国人大五次会议时,关于预算决议的投票赞成率已从2013年的78.3%提高到90%。

进一步规范地方债务管理。针对地方举债不规范、规模增长快、偿还难度大等问题,全国人大常委会加强了对地方债务的监督。2015年8月29日,十二届全国人大常委会第十六次会议表决通过了全国人大常委会关于批准《国务院关于提请审议批准2015年地方政府债务限额的议案》的决议。此次议案获批,意味着我国依法启动了对地方政府债务的限额管理,为地方政府举借债务设立了“天花板”,有利于促进地方政府债务规范管理,防范和化解财政金融风险。

值得一提的是,全国人大常委会还于2016年11月7日批准了2016年中央预算调整方案。这是全国人大常委会根据预算法,首次审查批准中央预算调整方案。根据批准的调整方案,中央一般公共预算收入由70570亿元调整为72350亿元,增加1780亿元,全部为中央从地方上划税收收入增加;中央一般公共预算支出由85885亿元调整为87665亿元,增加1780亿元,全部为中央对地方税收返还增加。从方案中看出,预算收入增加的部分全部返还地方。社会评价称,全国人大常委会审查和批准2016年中央预

算调整方案,符合预算法等法律规定,有利于全面推开营改增改革试点工作。

## 精准发力,连续四次对 特定领域资金使用情况开展监督

为提高监督实效,全国人大常委会围绕人大代表、人民群众关心的热点问题,以及重点支出领域,精准发力。

2013年10月下旬,十二届全国人大常委会第五次会议听取和审议了国务院关于国家财政科技资金分配与使用情况的报告。随后,结合审议该报告,还组织开展了专题询问。对于财政科技资金的使用情况,社会各界高度关注。因而在审议和询问中,多达75位全国人大常委会组成人员和列席会议同志积极发言、提出询问。重点就某一具体领域财政资金的使用情况开展监督,这在全国人大常委会监督工作中还是第一次,是对深化财政预算监督的有益尝试。

此后,十二届全国人大常委会第十二次会议于2014年12月下旬听取和审议了国务院关于国家财政水利资金投入和使用工作情况的报告,十二届全国人大常委会第二十五次会议于2016年12月下旬听取和审议了国务院关于深化财政转移支付制度改革情况的报告。

2017年12月下旬,十二届全国人大常委会第三十一次会议再次听取和审议了国务院关于国家财政教育资金分配和使用情况的报告。这是本届全国人大常委会第四次对特定领域财政资金的使用情况开展监督,使人大预算监督更有深度、更具力度。全国人大常委会组成人员在审议时强调,要把教育作为财政投入的重点领域予以保障,不断优化支出结构,建立健全教育成本合理分担机制,强



化对教育资金的管理和监督,更好发挥教育投入支撑国家长远发展的基础性、战略性作用。

连续对特定领域财政资金投入使用情况开展监督,这是全国人大常委会加强和改进人大预算监督工作的直接体现,也反映出人大预算审查监督越来越深入、越来越务实。

### 积极推进预算联网监督, 打造“阳光财政”

推进预算联网监督工作,是2017年全国人大常委会的一项重点工作。

2017年6月,全国人大财经委、常委会预算工委、财政部积极总结广东等地人大实践经验,研究提出并由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》,对推进预算联网监督工作确立了总体要求和基本原则,明确了主要内容和联网方式,提出了实施步骤和保障措施。

为贯彻落实上述指导意见,2017年7月4日至5日,全国人大财经委、常委会预算工委、财政部联合在广州召开推进地方人大预算联网监督工作座谈会,共同部署和推进地方人大预算联网监督工作。

地方人大相关负责人普遍认为,开展预算联网监督,有利于人大及时了解资金流向,及时发现预算编制、预算执行中存在的问题,并提出具体意见和建议。这样一种新的预算监督方式,使得人大对政府预算监督由事前、事后监督转变为实时在线全程监督,由形式上的程序监督升级为多层次、全方位的实质监督,拓展了预算监督的广度和深度,提升了预算监督的质量和实效,对建立健全全面规范、公开透明的预算制度具有十分重要的意义。

据了解,2017年年底,全国省(区、市)人大常委会预算工委等工作机构与政府财政部门间实现了预算决算基本信息传输查询。中央本级预算联网监督系统已在2017年12月投入使用。

全国人大常委会预算工委认为,推进预算联网监督工作,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。

### 推动深化改革, 建立健全预算监督体系

五年来,全国人大常委会认真贯彻落实党中央有关改革任务和要求,陆续推动出台一批预算监督制度,进一步建立健全了预决算审查监督体系。

2015年,为健全审计整改力度长效机制,全国人大常委会预算工委研究起草并由中共中央办公厅转发了《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》。该意见明确国务院每年向全国人大常委会作审计查出问题整改情况的口头报告,相关被审计部门单位和审计署等部门有关负责人到会听取意见,回答询问。自2015年以来,全国人大常委会已连续三年听取和审议了国务院关于审计查出问题整改情况的报告。

作为一项重要改革措施,“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”被列入了中央全面深化改革领导小组2016年工作要点和全国人大常委会2016年监督工作计划。在十二届全国人大五次会议举行前,《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》经全国人大常委会党组审议通过,由全国人大常委会办公厅发布实施。该意见提出了建立预算编制工作通报制度、完善听取有关方面专家意见建议制度、建立健全听取部门预算意见建议制度、完善预算草案和预算报告通报工作制度、完善人大代表参加预算初步审查会议制度、建立听取人大代表意见建议网络服务平台等六项重要措施。全国人大常委会预算工委负责人就此回答记者提问时表

示,审查批准预算是宪法和法律赋予各级人大的重要职责。在全国人民代表大会召开会议前,认真听取全国人大代表和社会各界对预算编制和预算审查工作的意见建议,是在党的领导下,坚持和尊重人大代表主体地位、充分发挥人大代表作用,充分利用社会各界力量,积极回应社会关切的重要方式和内容,是编制好预算和做好预算初步审查工作的重要保障,是全国人民代表大会审查和批准预算的重要基础工作。

2017年11月,为加强人大国有资产监督职能,全国人大常委会预算工委研究起草并经中央深改组审议通过了《中共中央关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》,明确国务院每年向全国人大常委会报告国有资产管理情况,以综合报告和专项报告相结合的方式实现全口径、全覆盖,同时坚持问题导向、突出重点,对国务院报告的重点、全国人大常委会审查的重点等作了明确规定。全国人大常委会预算工委负责人就此回答记者提问时表示,建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度,是要实现人大国有资产监督的制度化、规范化,是加强人民当家作主制度保障、加强人大国有资产监督职能的重要举措,有利于切实摸清国有资产家底,向全国人大和全国人民报告全口径国有资产的“明白账”;有利于提高国有资产管理公开透明度,提升国有资产管理公信力,推动规范和改进国有资产管理;有利于推进国有资产治理体系和治理能力现代化,全面贯彻党的理论和路线方针政策,认真落实党中央关于国有资产的重大决策部署,使国有资产更好服务发展、造福人民。

为更好贯彻落实党中央重大方针政策和决策部署,全国人大常委会预算工委还就预算审核重点向支出预算和政策拓展进行了研究,提出了审查监督的重点内容和改进工作的具体措施。这些新的变化和举措,无疑将持续强化预算监督的广度和深度,令人十分期待。■

# 审计监督：创新机制，守护好公共资金

文 / 本刊记者 李小健

财政资金是否依法依规使用、重点专项资金是否被挪用、重大项目预算执行是否规范、相关部门工作人员是否严守财经纪律……听取和审议国务院年度审计工作报告，是全国人大常委会监督工作的重要内容，也是每年监督工作的常规动作。

本届以来，全国人大常委会十分注重发挥审计监督作用，积极探索和创新审计监督工作机制。除听取和审议国务院年度审计工作报告外，还新增听取和审议国务院年度审计查出问题整改情况的报告。这一新变化，不仅有效改变了“屡审屡犯”“审而不改”的尴尬局面，还大力推动了审计查出问题的整改工作，进一步增强了人大监督工作的针对性和实效性。

## 指名道姓，刮起了“审计风暴”

经过人大持续有力的监督和各个单位的共同努力，如今的审计监督越来越客观务实，所反映的问题越来越具体，发力越来越精准。尤其是党的十八大以来，每年提交全国人大常委会会议审议的审计工作报告更加求真务实，对审计查出问题不回避、不遮掩，对一些违法违规行为 and 情况直接“指名道姓”，刮起了“审计风暴”。

2014年6月24日，提交十二届全国人大常委会第九次会议审议的《国务院关于2013年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》指出，一些部门及所属单位未严格落实中央八项规定精神和“约法三章”要求，有的违反财经制度规定。例如，科技部、中科院生态环境研究中心、中国土木工程学会、中国建筑文化中心违规组织“双跨”

(跨地区、跨部门)出国考察或营利性团组7个；林业局所属大兴安岭林业集团公司投资1.45亿元建设三亚接待处项目，还曾挪用5000万元棚户区改造相关资金用于购置土地；文化部本级和中国水利水电科学研究院、发展改革委能源研究所等2个所属单位挪用或套取财政资金等1.04亿元，其中3433万元用于违规购买购物卡、礼品或发放劳务费等。

2015年6月28日，提交十二届全国人大常委会第十五次会议审议的《国务院关于2014年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》除了曝光审计出的违规单位之外，更史无前例地对违纪当事人进行公开“点名”。例如，云南省第一医院原院长王天朝违规要求进口医疗设备供应商在中标后，将采购合同“委托”其亲属参股企业代理牟取暴利，并接受药品供应商出资购买的房产等财物；湖南省发展改革委原总工程师杨世芳等人利用审核中央投资补助的便利，通过亲属控制的3家中介承揽有关申报和评审等服务牟利，仅3个项目就涉嫌骗取中央投资补助1300多万元；南方电网原副总经理肖鹏的亲属涉嫌利用多家电力供应商的内幕信息炒股，连续8年无一亏损、年均收益率近50%；中央电视台财经频道原总监郭振玺等人涉嫌利用组织有关评选活动的影响，以广告代理或接受赞助的名义牟取私利。

此后，“指名道姓”在审计报告中司空见惯，成为一种常态。直面问题，由“指名道姓”替代“有的、一些、少数”等模糊对象，这正体现了审计监督的铁面本色。社会各方对此作出了积极评价，

认为公开点名通报必会让一些地方和部门的领导干部增加压力，促使他们改进工作，更加对人民负责。

## “从风暴中来，到制度中去”

然而，审计监督绝不应止于“指名道姓”。因为它只是审计监督的起点，是“发现问题—解决问题—启动问责”这样一个完整的监督流程中的一个环节。在充分肯定“指名道姓”带来积极效果的同时，各方面更希望审计监督能“从风暴中来，到制度中去”，完成从“运动战”到常态化的转变，形成一种长效机制，实现人大监督效益的最大化。

就此，本届全国人大常委会对健全审计监督工作机制、完善审计监督工作方式方法进行了新的探索。在2015年6月听取、审议国务院年度审计工作报告后，全国人大常委会还对审计查出的问题提出整改意见，并研究提出《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》。

在党中央的支持、人大努力推动和各方面强烈期盼下，于2015年8月18日召开的中央全面深化改革领导小组会议审议通过了《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》。这次会议指出，改进审计查出突出问题整改情况向全国人大常委会报告的机制，目的是健全全国人大常委会监督工作制度，推进审计整改工作制度化、长效化，增强监督的针对性和实效性，更好发挥全国人大常委会的重要作用。全国人大常委会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，把听取和审议审计查出

突出问题整改情况报告,同开展专题询问等监督形式结合起来,把督促审计查出突出问题整改工作同审查监督政府、部门预算决算工作结合起来,改进报告方式,加强督促办理,增强监督实效。

上述意见的出台,意味着审计查出突出问题整改情况的报告方式,由以往的书面印发常委会会议,改为由国务院委托审计署审计长向常委会作口头报告。

### 紧盯整改,首次进行专题询问

根据制度要求,2015年12月22日,全国人大常委会首次听取了审计长对2014年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况作出的口头报告。12月24日,常委会会议分组审议了这份报告。

2015年12月26日,常委会举行联组会议,继续审议这一报告并首次对国务院审计整改情况进行专题询问。张德江委员长参加审议和询问。张平副委员长主持会议。受国务院委托,审计署等7个部门负责人到会应询。

在两个多小时的联组审议和专题询问中,委员们提问直面问题,重点突出,不停追问;各部门负责人回答问题,实事求是,坚决表态“一定努力改进”!双方坦诚交流、高效互动,收到良好效果。

全国人大常委会组成人员及列席会议同志普遍认为,听取、审议国务院关于2014年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告,并结合审议进行专题询问,这在人大监督工作方面还是第一次,是全国人大常委会贯彻落实党的十八届三中全会、四中全会精神,加强和改进人大预算决算审查监督的有力举措。大家充分肯定整改工作成效,认为国务院高度重视、措施得力,审计部门依法履职、督促落实,各被审计部门单位落实责任、认真整改。同时强调,国务院及有关方面要认真贯彻执行预算法、审计法的规定,贯彻落实《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》、《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》及相关配套文件的要求,深入整改审计查出的问题,积极完善财政预算管理体制机制,切实把财政资金管好用好。各级人大常委会要把督促审计查出突出问题整改工作与审查监督政府、部门预算决算工作结合起来,建立听取和审议审计查出突出问题整改情况报告机制,不断加强和改进人大监督工作。

随后,每年专门听取和审议国务院年度审计查出问题整改情况的报告,便成为了全国人大常委会加强审计监督、增强监督实效的一项重要工作和制度性安排。

2017年12月23日,受国务院委托,审计署审计长胡泽君向全国人大常委会作国务院关于2016年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告。这是自2015年起,全国人大常委会连续第三次听取和审议审计查出问题整改情况的报告。

### 总体成效突出,

#### 彰显“在监督中支持”的理念

对财政收支进行审计,不是最终目的,推动审计查出问题得到整改才是审计的意义所在。那么,近年来审计查出问题整改的总体成效如何?

据国务院关于2014年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告,截至2015年10月底,通过整改促进增收节支5794.94亿元;根据审计建议,制定完善规章制度5935项。审计发现的895起违法违规问题线索移送有关部门查处后,已有5598人被依法依规处理。据国务院关于2015年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告,截至2016年10月底,整改问题金额共计1605亿元,整改率为84.5%,处理处分3229人次;通过整改,促进增收节支和挽回损失等共计976亿元,制订完善制度2116项,有力地促进了国家重大

政策措施贯彻落实,推动了依法行政和反腐倡廉建设,推进了深化改革和规范管理。据国务院关于2016年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告,截至2017年10月底,有关地方、部门和单位通过上缴国库、补征(缴)税款、收回贷(借)款和结转结余、加固抵(质)押等方式整改问题金额4872.5亿元,能够按金额计量的问题整改率(下同)达到95%;处理处分相关责任人员8123人次,制定完善预算和财务管理、境内外投资、司法保障等制度2476项。

2017年12月25日,在分组审议国务院关于2016年度审计查出问题整改情况的报告时,全国人大常委会组成人员指出,从整改情况看,国务院高度重视、措施得力,效果一年比一年好,问题整改率达到95%。希望国务院及有关方面全面落实整改任务,明确整改责任,加大整改力度,增强整改透明度,对违纪违法的事项,要严肃依法执纪问责。

吕薇委员说:“全国人大财经委事先专门听过报告,大家感到,现在的审计报告,特别是这次发现问题的整改报告越来越好,审计越来越细致和深入,报告越来越系统全面。不仅是发现问题,而且抓整改;不仅是对项目支出进行审计,而且对政策改革的执行和推进情况也进行审计。”她认为,审计报告一年比一年细,各个部门也很重视审计查出问题的整改,这次会上还提供了国家发改委、工信部整改情况的报告。

吴恒委员说,全国人大常委会每年年底听取审计查出问题整改情况的报告很有必要,也很有成效,彰显了人大监督“在监督中支持”的理念。

随着对审计查出问题整改情况监督的制度化 and 常规化,全国人大常委会的审计监督将进入一个新的历史阶段。我们相信,在强力的审计监督之下,国家公共财政资金的使用和管理将会更加规范、有效。★



# 立法工作最新规范发布： 涉重大利益调整将论证咨询 争议较大将引入第三方评估

文 / 特约记者 朱宁宁

伴随两个重量级立法工作规范的正式发布，今后我国立法工作机制将更加健全完善。近日，根据党中央要求和立法法有关规定，围绕“提高立法质量”这个关键，全国人大常委会办公厅发布《关于立法中涉及的重大利益调整论证咨询的工作规范》《关于争议较大的重要立法事项引入第三方评估的工作规范》。据悉，这是全国人大常委会首次发布立法工作规范。

全国人大常委会法工委相关负责人近日在接受记者采访时表示，出台两个工作规范的目的，主要是为了落实中央任务，全面贯彻党的十八届四中全会和党的十九大精神。两个工作规范主要对现行立法机制进行了补充、改进和完善，以便更好地发挥人大在立法工作中的主导作用，发挥社会力量在立法中的积极作用，努力使每一项立法都符合宪法精神、反映人民的意志、得到人民的拥护。

据了解，两个工作规范在研究制定过程中广泛听取了各方面意见，认真总结了以往立法工作的实践经验，符合新形势下加强和改进立法工作的新要求，将有利于深入推进科学立法、民主立法、依法立法。

## 避免立法决策失当失准久拖不决

十八大以来，党中央高度重视立法工作。如何进一步提高立法质量，使法律法规更加充分地反映客观规律和人

民意愿，更加准确地适应经济社会发展需求，更加有效地解决实际问题，成为立法工作着力解决的重大课题。

党的十八届四中全会关于全面推进依法治国若干重大问题的决定明确提出，要探索建立有关国家机关、社会团体、专家学者等对立法中涉及的重大利益调整论证咨询机制。对部门间争议较大的重要立法事项，由决策机关引入第三方评估。拓宽公民有序参与立法途径，健全法律法规规章草案公开征求意见和公众意见采纳情况反馈机制，广泛凝聚社会共识。

为了全面贯彻落实这一精神，认真落实全面依法治国的工作要求，根据立法法的有关规定，全国人大常委会法工委制定了两个工作规范，建立立法起草、论证、咨询、评估及审议等工作机制。据了解，两个工作规范目前仅针对国家法律，暂不涉及行政法规、地方性法规等，工作层面限于全国人大及其常委会，暂不涉及地方立法机关。

相关负责人介绍，此次两个工作规范在制定过程中主要遵循了三大基本原则。

一是坚持问题导向。通过建立健全有效便捷的工作机制，及时妥善解决和处理立法工作中遇到的一些重大利益调整问题和争议较大的重要立法事项，着力提高立法质量和效力，避免立法决策的失当、失准和久拖不决。

二是认真总结立法工作实践经验。

把多年来在法律立项、起草、审议等工作环节中形成的一些有益、有效的做法，结合新形势下加强和改进立法工作的新要求，吸收和体现到两个工作规范中。

三是深入推进科学立法、民主立法和依法立法。积极运用专门专业技术等方面的力量，以科学规范的方法，扩大公民有序参与立法的途径，畅通各种立法诉求的表达渠道，更好地发挥立法机关在表达、平衡和调整社会利益方面的重要作用。

## 明确界定相关概念范围等

据全国人大常委会法工委相关负责人介绍，两个工作规范从多个方面对立法工作机制进行了明确。

首先，对一些重大的概念、范围等作出明确界定。比如，《关于立法中涉及的重大利益调整论证咨询的工作规范》对何为“重大利益调整论证咨询”予以明确，即“按照规定的程序，邀请全国人大代表、有关国家机关代表、军事机关和军人军属代表、人民团体代表、专家学者、基层工作者和群众代表、行业协会代表等，对立法中涉及的重大权利义务关系、利益利害关系的设定、变动等调整问题，进行专题论证和咨询的活动”。《关于争议较大的重要立法事项引入第三方评估的工作规范》对“第三方评估”进行了定义，即“由利益利害关系方以外的机构，运用科学、系统、



规范的评估方法,对有较大争议的重要立法事项进行专项研究和综合评估,并提交评估报告,为立法决策提供参考的活动”。

其次,明确了在哪些工作环节开展。比如,规定在法律草案起草和审议修改过程中,对涉及重大利益调整事项的,应当进行论证咨询。再比如,规定在法律草案列入全国人大常委会会议议程之后,可以引入第三方评估。

第三,明确开展论证咨询工作的方式、方法以及引入第三方评估的工作程序。比如,规定法律草案起草中涉及重大利益调整的,由承担牵头起草工作任务的部门或者单位组织开展论证咨询的具体工作。已列入全国人大常委会会议议程的法律草案涉及重大利益调整的,由全国人大常委会法制工作委员会组织开展论证咨询的具体工作。开展论证咨询工作,根据法律草案所涉事项的具体情况,可以采取论证会、听证会、委托研究、咨询等形式进行。再比如,规定委托第三方开展评估,由全国人大常委会法制工作委员会根据工作需要,提出拟评估事项,经征求有关专门委员会、工作委员会的意见后,报请全国人大常委会领导批准。法制工作委员会承担开

展第三方评估的具体工作,并作为第三方评估工作的委托方。委托第三方开展评估,可以采用定向委托、招标等方式进行委托。

此外,两个工作规范还明确了论证咨询工作的程序以及引入第三方评估之后如何在立法工作中加以有效充分运用等内容。

### 立法听证会将更加规范惯常

记者了解到,以往在法律起草和审议过程中,遇到一些有较大争议的重大立法事项时,绝大多数由起草机关或者立法工作机构征求相关方面的意见,包括相关部门、专家学者、利益相关方等。作为立法工作机关,法工委在论证咨询方面也有过很多成熟做法和经验,包括举行听证会、论证会、专家咨询会等,也曾经委托过一些高等院校对专业问题进行研究,并尝试进行过一些合作。

尽管立法法中对听证会、论证会有一些原则性规定,但是专门系统针对立法中涉及的重大利益调整进行论证咨询出台规范尚属首次。

《关于立法中涉及的重大利益调整论证咨询的工作规范》首先对何为“重大利益调整论证咨询”进行了界定并划

定了范围,即规定了在哪些情况下属于重大利益调整、需要进行论证咨询。如前所述,该工作规范明确,“重大利益调整论证咨询,是指按照规定的程序,邀请全国人大代表、有关国家机关代表、军事机关和军人军属代表、人民团体代表、专家学者、基层工作者和群众代表、行业协会代表等,对立法中涉及的重大权利义务关系、利益利害关系的设定、变动等调整问题,进行专题论证和咨询的活动。”其次,规定了论证咨询的一些具体方式方法。明确可以采取听证会、论证会、委托研究、咨询等形式,并规定在具体情况下应采取哪种方式。

此外,论证咨询的成果如何体现在立法工作中也是工作规范的重点内容。工作规范明确,论证咨询后形成的论证报告、听证报告、专项研究报告、咨询意见书等立法论证咨询报告和材料,应当作为研究法律草案修改完善和做好相关立法工作的重要参考。法律草案提请起草机关审议或者提请法律委员会统一审议时,应当汇报、说明立法论证咨询工作情况。法律草案提请全国人大常委会会议审议时,应当报告论证咨询工作有关情况,并可以将有关立法论证咨询报告和材料作为参阅资料印发会议。

值得一提的是,工作规范对听证会作出了明确,规定“法律草案涉及重大利益调整或者存在重大意见分歧,对自然人、法人或者非法人组织的权利义务有较大影响,人民群众普遍关注,需要进行听证的,应当召开听证会,听取利益利害关系方的意见和建议。听证会应当公开进行,并向媒体开放,但依法不予公开的除外”。

“这意味着今后立法听证会将更加规范、更加惯常。”全国人大常委会法工委相关负责人分析指出。

### 积极发挥社会力量在立法中的作用

“应该说,此前法工委从来没有正式委托过第三方进行立法评估。此次出

台相关工作规范,实际上就是要按照规范的规定,委托一些高等院校、科研机构、专业智库等单位,从客观角度运用一些科学的技术方式方法来进行评估,从而为立法提供一个重要的评估依据。这样就更为客观,更为全面,也更为科学。”全国人大常委会法工委相关负责人指出。

《关于争议较大的重要立法事项引入第三方评估的工作规范》对“第三方评估”的概念、范围以及什么情形下需要引入作出了明确。尽管法工委目前尚未确定能接受委托的第三方评估机构具体有哪些,但按照规定必须要符合一定的条件,包括在相关领域具有代表性和权威性,社会信誉良好;组织机构健全,内部管理规范;有具备相关专业知识和技能的研究力量,有较强的数据采集分析、决策咨询和政策评估经验和能力;在业务关系、机构隶属、资金来源等方面具有独立性,与有关争议方之间没有利益利害关系;等等。

“法工委将根据不同的工作要求承担具体的工作,并作为委托方与第三方签订委托合同。”这位负责人表示。

工作规范对第三方如何进行评估、如何做好评估也作出了明确。比如,规定第三方可以根据评估需要,采取问卷

调查、个案分析、相关立法比较分析、成本效益分析等方式方法进行评估,形成第三方评估报告。再比如,规定第三方开展评估工作,应当做到客观、独立、公正,不得进行可能影响评估客观性、独立性、公正性的活动,不得弄虚作假和抄袭剽窃。违规违约行为经查证属实的,委托方可以根据情况,采取要求改正、取消委托等办法处理。

那么,第三方评估报告将在立法工作中发挥怎样的作用?据介绍,按照工作规范,将主要产生三个方面的影响。首先,第三方评估报告将作为协调协商处理有关争议事项、研究法律草案修改完善和做好相关立法工作的重要参考,立法工作机构将高度重视第三方评估报告。其次,法律草案提请全国人大法律委员会统一审议的时候,有关工作机构应当把第三方评估的情况向法律委员会作情况说明。第三,法律草案在提请全国人大常委会审议时,可以报告第三方评估情况,并可以将第三方评估报告作为参阅资料印发会议。

### 两个工作规范可在立法时综合运用

两个工作规范之间是何关系,都有哪些不同?全国人大常委会法工委相关负责人对此进行了解读。

首先,两个工作规范运用的阶段不同。相比较而言,涉及重大利益调整论证咨询的范围更为丰富,在法律起草阶段,有关部门就可以进行论证咨询。但法律草案只有被列入全国人大常委会会议议程、满足一定条件才会对其进行第三方评估。

其次,两个工作规范在工作形式和程序上不同。比如,引入第三方评估需要正式签订合同,提出评估方案,而且还需要报批。

再次,两个工作规范适用事项的范围不同。第三方评估主要是在重要立法事项出现较大争议的情况下进行,而重大利益调整论证咨询,有时可能争议不大。

最后,两个工作规范在一些具体工作方法上不同。比如,第三方评估可能需要第三方用一些比较科学规范的方法展开评估工作,如运用系统分析、抽样调查、相关的比较法分析、成本效益分析等专业方法进行,更为系统和规范,技术性较强。而论证咨询的要求则相对没有这么严格,相关专家、学者都可以根据自己的经验提供一些建议,表达自己的意见。

这位负责人强调:“两个工作规范在某种情况下可以同时运用,并不矛盾。”

## 公 示

根据国家新闻出版广电总局办公厅《关于开展新闻记者证2017年度核验工作的通知》(新广出办发〔2017〕82号)要求,《中国人大》杂志社已对持有记者证人员进行严格审核,现将我社通过新闻记者证年度核验人员名单进行公示。

金果林 马增科 彭东昱 刘文学 张宝山  
张维炜 李小健 于 浩 王博勋 王聪颖

公示时间:2018年2月5日至2月15日  
举报电话:010-83138953



# 农民专业合作社法成长记

文 / 特约记者 石亚楠

2000年,中国第一个农民专业合作社在吉林省梨树县诞生。

梨树县的农民张淑香以养猪卖猪为生,她养的猪儿肥壮壮的,却总被猪贩子压低价收购。张淑香意识到,单打独斗的农民在市场交易中处于劣势,只有抱团取暖才能更有话语权。她冲破重重阻力,毅然建立起只有六名社员的养猪专业合作社。这一破天荒的举动,点燃了农民专业合作社的星星之火。

## 应运而生——

### 时代呼唤农民专业合作社法

农民专业合作社的出现不是历史的偶然,而是农村经济制度变革的必然结果。1993年,国家颁布的《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》提出,以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制是我国农村经济的一项基本制度,要长期稳定,并不断完善。农民专业合作社正是在“长期稳定”基础上“不断完善”的产物。

“合作社的兴起繁盛,根植于我国农村基本经营制度,适应了市场经济和农业生产力的发展要求,在推进农业供给侧结构性改革、推进农业规模经营、促进农民增收中发挥着愈来愈重要的作用,已经成为帮助农民、提高农民、富裕农民的重要组织形式和现代农业建设的中坚力量。”农业部农村经济体制与经营管理司司长张红宇说。

随着农民专业合作社在全国蓬勃兴起,到2006年,全国已有农民专业合作社经济组织15万多个,加入的农户有2363万户,占全国农户总数的9.8%。由于没有专门的法律来保护规范这类组



图/视觉中国

织,合作社发展质量参差不齐。“法与时转则治,治与世宜则有功。”时代需要一部农民专业合作社法。

千呼万唤始出来。2006年10月31日,十届全国人大常委会第二十四次会议通过了农民专业合作社法,并于2007年7月1日起正式实施,这是我国第一部合作社法。

这部法律赋予了农民专业合作社法律地位,赋予了其独立的法人资格,使合作社得以以合法市场主体身份进入市场,和其他经济主体发展业务关系,使得农户进入市场有了组织化的力量。

## 箭在弦上——

### 农民专业合作社法亟待修改

农民专业合作社法出台后,全国农民专业合作社如雨后春笋般发展壮大。据统计,到2016年年底,全国登记注册的农民合作社达179.4万家,比上年增

长17%;实有人社农户占全国农户总数的44.4%,比上年提高2.4个百分点。

然而,随着农业现代化的推进,农民专业合作社出现了更多的新情况、新问题,2006年出台的农民专业合作社法已经不能很好地规范调整。修法已是箭在弦上。

“农民专业合作社在农业农村经济社会发展中发挥了重要作用。同时,我们也应清醒地看到,一些专业合作社存在管理不民主、财务制度不健全等问题,甚至出现许多‘空壳社’‘挂牌社’‘家庭社’,影响和制约了合作社的健康发展。”全国人大农业与农村委员会副主任委员陈光国说。

“合作社中先富裕起来的农民有经营管理实力和资本,能够调动政府资源,此时盈余按照交易量返还给社、在合作社内部实行民主决策的规定就显得捉襟见肘。合作社存在较为普遍的不规范现象,发展也面临很多困难,如缺资金、人才,也缺特别实用的外部培训。此外,股份合作、社区土地合作等创新形式,现有法律没有规定,也使得修法任务迫在眉睫。”中国人民大学农业与农村发展学院教授全志辉说。

据统计,到2017年6月,全国有联合社7200多家,涵盖农民专业合作社9.4万多个,带动农户超过560万户。但由于缺乏上位法依据,各地关于联合社的规定存在一定差异,可操作性不强,一定程度上影响了联合社的发展。

甚至,由于监管主体缺失、监管职能不明,有的农民专业合作社被不法分子打着“响应国家产业政策号召”的旗号,借农民专业合作社的壳子,行非法集资犯罪之实。

农民专业合作社法在等待一次脱胎换骨的机会。

### 初次蜕变—— 农民专业合作社法提请修订

在2015年的十二届全国人民代表大会第三次会议上,全国人大代表、全国人大农业与农村委员会委员张晓山等30位代表联名提出修订《中华人民共和国农民专业合作社法》的议案,引发公众关注。张晓山说,修法的关键在于成员资格界定、承包土地经营权作价出资、合作社联合社等几个方面。

修法在酝酿之中。“农民专业合作社法在修改过程中,多次征求中央和国务院有关部门,全国31个省、自治区、直辖市人大农委,有关科研院所和高等院校,以及有关专业合作社和专家学者的意见,在认真总结实践经验、深入调查研究、反复论证的基础上,形成了修订草案。”陈光国介绍。

时机已经成熟。2017年6月,农民专业合作社法修订草案第一次提请十二届全国人大常委会第二十八次会议审议。

“农民专业合作社法的修改很必要,修订的内容也很好。特别是一个取消,一个增加。”郑功成委员说。初审草案重新界定了法律调整范围,取消了有关“同类”农产品或者“同类”农业生产经营服务中的“同类”限制,以列举方式扩大了农民专业合作社的服务类型,将农村民间工艺品、休闲农业、乡村旅游等新型农民专业合作社以及农机、植保、水利等专业合作社纳入调整范围。

“从目前基层实际情况看,由于门槛设置相对较低,且缺乏日常有效监督,导致大量‘空壳社’‘挂牌社’‘家庭社’现象广泛存在。”车光铁委员建议,在进一步加强对农民专业合作社指导、扶持和服务的同时,要有效推进精细化管理监督,并适当引入退出机制,定期开展检查评估工作,对虚假运营、经营不善、管理混乱、作用缺失的农民专业



2017年11月6日,江苏省启东市圆陀角农机专业合作社通过流转托管的2100多亩水稻丰收。图为农民驾驶农机收割水稻。摄影/新华社 李存根

合作社,要有序进行规范整顿和清理注销,不断推动农民专业合作社由数量型向质量型转变。

此外,一审修订草案还增加一章,赋予农民专业合作社联合社法律地位,明确联合社的成员资格、注册登记、组织机构、治理结构、盈余分配及其他相关问题。

农民专业合作社法带着代表们、专家们和社会各界的厚重期待,进入修法程序。

### 扬帆启航—— 在良法善治中振兴

2017年10月,党的十九大提出乡村振兴战略,农民专业合作社作为建设现代农业、增强农村发展活力的重要载体之一,需要新的农民专业合作社法赋予其新动能,从而在新时代担负起新使命。

2017年12月22日,农民专业合作社法修订草案二审稿提请十二届全国人大常委会第三十一次会议审议。

二审修订草案针对农民专业合作社法实施中存在的问题,明确保障农民专业合作社享有与其他市场主体平等

的法律地位,充实了农民专业合作社的服务类型,明确了成员可以用土地经营权等财产作价出资,进一步强化对农民专业合作社及其成员的权益保护措施,增加了对农民专业合作社用电、用地的扶持措施,确立了农民专业合作社联合社的法人地位,有利于规范农民专业合作社的组织和行为,有利于使农民专业合作社成为小农户和现代农业发展有机衔接的重要载体。

全国人大法律委员会副主任委员安建在向全国人大常委会作报告时指出,二审修订草案符合农民专业合作社的发展实际,已基本成熟,其主要制度具体可行,相关规定清晰明确,针对性和可操作性比较强,应尽早出台。

2017年12月27日,全国人大常委会表决通过了新修订的农民专业合作社法。修订后的农民专业合作社法自2018年7月1日起施行。

新修订的农民专业合作社法正承载着众人的期盼整装待发,用自己的底色扮靓乡村治理的新征程,在新时代成就合作社发展的新梦想,书写乡村振兴的新未来。✎

# 土壤污染防治法草案二审： 进一步强化土壤污染管控和修复

文 / 本刊记者 王晓琳

土壤污染防治直接关系到农产品质量和人民群众身体健康，也关系到推进生态文明建设和维护国家生态安全。习近平总书记在党的十九大报告中明确指出，要“强化土壤污染管控和修复”。

面对我国目前土壤环境不容乐观的现状，加快土壤污染防治立法成为系统解决土壤污染问题的关键举措。继十二届全国人大常委会第二十八次会议初次审议后，2017年12月22日，修改完善后的土壤污染防治法草案再次提请常委会审议。草案二审稿从加强监测、强化土壤污染风险管控和修复及落实相关政府责任等方面作出规定，进一步加大了土壤污染防治力度。

土壤污染具有隐蔽性、滞后性、累积性和地域性，以及治理难、周期长等特点，这导致土壤污染防治工作十分复杂。对此，草案二审稿进一步加强了对土壤污染的监测工作，以便更好地掌握土壤污染状况，提高防治工作的针对性和有效性。草案强调，对产出的农产品污染物含量超标、作为污水灌溉区、规模化养殖、曾作为工矿用地等的农用地地块，以及对曾用于生产、使用、贮存、回收、处置有毒有害物质，曾用于固体废物堆放、填埋，曾发生过重特大污染事故等的建设用地地块，要进行重点监测。

除了加强监测，进一步强化土壤污染风险管控和修复也是草案修改的重中之重。根据土地管理法的规定，我国土地分为农用地、建设用地和未利用地三大类。农用地和建设用地因直接涉及

百姓的“菜篮子”“米袋子”“水缸子”“盖房子”等民生问题，一直是土壤污染防治工作关注的重点。

为进一步强化农用地风险管控，草案二审稿按照“污染担责”原则，进一步明确了污染责任人在农用地风险管控中的责任。具体而言，草案规定，对安全利用类和严格管控类农用地地块，土壤污染责任人应当按照国家有关规定以及风险评估报告的要求，采取相应的风险管控措施，并定期向地方人民政府农业、林业主管部门报告；对需要实施修复的农用地地块，土壤污染责任人应当编制修复方案，报地方主管部门备案并实施。同时，由于修复活动具有很强的专业性，为确保修复质量和效果，草案进一步明确，土壤污染修复活动结束后，土壤污染责任人应当另行委托有关单位对修复效果进行评估，并将评估结果报政府主管部门备案。此外，在建设用地方面，草案二审稿增加规定国家实行建设用地土壤污染风险管控和修复名录制度。

分组审议时，常委会组成人员对农用地土壤污染防治问题极为关注。委员们普遍认为，农用地土壤污染对农产品质量安全有着重要影响，加之农用地一旦污染就很难修复，即使修复，成本也很高，因此，应进一步强化农用地使用者的土壤污染防治责任。分组审议时李世明委员提出，目前草案对农用地污染违法行为的处罚偏轻，不足以起到震慑作用，建议将其调整为根据污染程度和修复所需予以处罚。

加强对未利用地的保护和管理是草案二审稿的又一大亮点。近年来，腾

格里沙漠非法排污事件等污染未利用地的违法行为时有发生，未利用地污染问题日益凸显。沙漠、滩涂等未利用地大多属于生态脆弱地区，一旦受到污染或生态破坏，治理修复难度极大，加强未利用地保护和污染防治迫在眉睫。对此，草案增加规定，县级以上地方人民政府及其有关部门应当依法加强对向沙漠、滩涂、盐碱地、沼泽地等未利用地非法排污、倾倒有毒有害物质等行为的监督检查。

针对以上规定，车光铁委员在审议时指出，草案对农用地和建设用地土壤污染风险管控和修复工作，分别用两个章节进行了系统细化规定，而对未开发利用土地，尤其是对湿地、草地等生态功能用地保护侧重仍然不够。对此，杜黎明委员也建议，在草案“风险管控和修复”一章增加一节“未利用地”，并明确其风险管控和修复的具体条款，从而使这一章覆盖所有的土地类型。

在土壤污染防治过程中，落实相关政府责任亦是关键。对此，草案二审稿增加规定，省级以上人民政府环境保护主管部门应当会同有关部门对土壤污染问题突出、防治工作不力、群众反映强烈的地区，约谈设区的市级以上地方人民政府及其有关部门主要负责人，约谈情况应当向社会公开。草案还对政府收储土地的土壤污染防治责任加以明确和细化。

此外，草案二审稿还就制定地方土壤污染风险管控标准、扩大土壤污染状况调查范围及相关环境公益诉讼问题，作出相应规定。☑



# 不信东风唤不回

## ——辽宁省十三届人大一次会议见闻

文/本刊记者 金果林 特约记者 王柏泉

今年1月31日下午,沈阳天朗气清,历时5天的辽宁省第十三届人民代表大会第一次会议在此间的辽宁人民会堂举行最后一次全体会,进行大会选举及其他表决议程。

这次大会,是在严肃查处辽宁拉票贿选案之后首次举行的涉及辽宁省国家机关换届选举的大会,是对辽宁政治生态修复成果进行全面检验的一次大会。因此,这次大会为社会各界高度关注。

在大会选举现场,记者亲身感受到会场气氛庄重严肃,程序严整、秩序井然。大会以无记名投票方式,选举出辽宁省新一届国家机关领导人员和出席十三届全国人民代表大会代表,投票、验票、计票、唱票全程历时两个小时。

在大会选举中担任副总监票人的辽宁省人大代表、盘山县县长孙雨在选举结束后兴奋地对记者说:“这次会议是经历严肃查处辽宁拉票贿选案后,充分展现辽宁净化和修复政治生态成效的一次非常重要的大会,更是重塑辽宁政治生态新形象的一次大会。因此,我们每位代表都深感责任重大、使命光荣。”

孙雨用亲身经历谈了三点感受。

一是面貌新。与会代表均着正装、佩戴代表证参加大会各类会议。同时,会议室不摆放鲜花、水果,用餐不上高档菜肴、不上酒水,出行不封闭道路、不用警车开道,不接受任何形式的商业赞助……这些都让人深感面貌一新。

二是风气新。所有代表都能严守政治纪律、严肃组织纪律、严格工作纪律、严明生活纪律、严格遵守选举纪律。大会期间,代表们既没有相互吃请现象,也没有离席现象,参会率、就餐率和住

宿率都是历年最高,一股清新务实的会风扑面而来。

三是选举结果令人振奋。大会选举产生的新一届省人大常委会组成人员、省长、副省长、省监察委员会主任、省法院院长、省检察院检察长以及出席十三届全国人民代表大会的代表都是满票或高票当选。大会风清气正、鼓舞人心。

另一位代表也告诉记者,大会设立了“会风会纪督察组”,各代表团也设立了会风会纪联络员。代表们除了白天聚精会神地开好各次会议外,会余时间也不互相串门闲聊,都在自己的房间里阅读会议材料、准备发言和议案、建议,真正体现了风清气正的良好会风。

对于辽宁省这次人代会的会风,到会采访的中新网记者赵桂华深有感触。她在沈阳代表团亲眼看到小组召集人传达此次会议会场纪律,要求省人大代表和与会人员深刻吸取辽宁拉票贿选案教训,认真履行代表职责、正确行使民主权利,遵守会场纪律,按时参加会议,不在会场内随意走动、交头接耳、接听电话、拍照录音,通讯工具需要关闭或调至静音状态,不允许与会人员在场内相互拍照或者自拍。

赵桂华记者说到的内容来自这次大会下发的《关于严明省十三届人大一次会议会风会纪的通知》。这一通知特别针对选举,强调严禁拉票贿选,对在选举中搞拉票、助选等非组织活动的,一律排除出人选名单或者取消候选人资格,并视情节给予纪律处分,贿选的依法处理。严禁买官卖官,对以谋取职务调整、晋升等为目的贿赂他人或者收受贿赂的,一律先停职或者免职,并依纪依法处理。

这位记者看到每位代表都能自觉践行会风会纪,认真参加讨论,踊跃发言,为辽宁未来振兴发展建言献策。

辽宁省人大代表、辽宁工程技术大学校长梁冰对记者说,参加本次大会的最大感受就是会议务实求真、风清气正,给人以信心、激人奋进,让我们看到了“破釜沉舟,百二秦关终属楚”的决心、信心。过去的辽宁,在王珉等人的影响下,政治生态恶化、经济数据造假,给经济社会发展带来了恶劣的影响。未来,辽宁要低谷反弹,作风是关键,要“干出一个新天地、干出一个新辽宁”。

在大会上当选为辽宁省人大常委会主任的陈求发代表说,这次会议坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真贯彻党的十九大精神,全面落实党中央各项决策部署,充分发扬民主,严格依法办事,反映全省人民意志,是一次统一思想、凝聚力量的大会,是一次团结民主、求真务实的大会,是一次风清气正、鼓舞人心的大会。

他认为,这次会议充分展现了各位代表的饱满政治热情和强烈使命担当,集中彰显了全省人民奋发向上的精神风貌,巩固发展了净化和修复政治生态的重要成果,更加坚定了全面建成小康社会、加快推进振兴发展的信心决心,对于我们进一步把全省上下的力量和智慧凝聚起来,团结带领全省人民坚定不移全面从严治政、努力开创现代化建设新局面具有十分重要的意义。

选举和表决结束后,陈求发和新当选的辽宁省省长唐一军分别率领本次会议选出的辽宁省国家机关领导人员在现场进行宪法宣誓:

“我宣誓:忠于中华人民共和国宪法,维护宪法权威,履行法定职责,忠于祖国、忠于人民,恪尽职守、廉洁奉公,接受人民监督,为建设富强、民主、文明、和谐的社会主义国家努力奋斗!”

誓言朗朗,回响在辽宁人民会堂的穹顶。日月昭昭,正气清风重回辽沈大地。

正如古诗所言:不信东风唤不回! 

# 淮北濉溪人大： 向选民当面递交“履职答卷”

文/特约记者 朱冬



安徽淮北风景。图/视觉中国

“当代表不光是觉得很光荣，更多的是一种责任……”

“人大代表，就是要代表最基层群众的呼声，代表人民行使应有的权力，帮助群众办事……”

2018年1月17日，安徽淮北市浓雾弥漫，寒气袭人。淮北市濉溪县临涣镇湖沟村会议室内，一场特殊的“考试”正在进行。

淮北市第十六届人大代表、濉溪县第十七届人大代表郑平均和临涣镇第十八届人大代表季秀玲、周圣法、杨敏清等7名“特殊考生”先后走进考场向选民述职、回答选民提问，接受台下55名本选区选民的考核打分。

为保证这场“考试”不走过场、收到实效，临涣镇高度重视，召开专题会议研究部署，镇人大主席团组织精干人员周密策划、精心准备，制订了相关方案，就评议工作的指导原则、述职对象、述职内容、述职方法等作了明确规定和具体要求。同时，组建专门工作组，明确分工，落实责任。临涣镇人大主席何维军等人到现场指导。

在述职环节，7名人大代表将自己近年来履职情况向选民作了述职，重点

介绍了自己深入基层、深入群众，了解社情民意、积极参与议政，推动地方经济发展和群众反映的难点、焦点问题得到有效解决等方面的履职情况。

“当好代表，除了要倾听选民呼声、接受选民监督、反映选民诉求，更要力所能及地为选民服务，为群众服务。”郑平均代表真情流露。作为湖沟村党总支书记又是市县两级人大代表，郑平均不仅做好本职工作，发挥村级班子在基层的组织者、推动者和实践者的作用，而且认真履行一名人大代表的职责。

近年来，他除了积极履职、向政府建言献策外，还为村民谋得了发展和实惠：通过多渠道、多途径输送外出就业贫困人口51人次，公益岗安置贫困人口7人次，为17户贫困户申请了危房改造，为107户建档立卡贫困户办理了小额贷款……他心系村级基础设施建设，在他的牵头下，改造建设基本农田6000余亩，机井147眼，清淤河沟5000多米，新修水泥路7.9公里、砂石路19公里，建设健身广场一处……

季秀玲代表于2017年6月被选为镇十八届人大代表。任职半年来，她严格依法履行人大代表职责，尽心竭力为广大群众代言，还为群众解难事、办实事，组织举办就业技能培训班3期，推动“妇女、儿童维权”建设，解决了38户贫困妇女、儿童的生活困难问题。同时，积极探索多种形式的妇联基层组织建设，受到市区人大常委会、镇党委以及广大选民的赞许和认可。

一组组数字见证了代表们的履职历程，一件件暖心事呈现出一张关乎每个群众的幸福账单，代表们的述职为选民交上了一份满意答卷。

听着代表们的陈述，选民们看在眼里、记在心里，不时啧啧称赞。

“人大代表是能给我们老百姓办实事的，靠得住！”一句朴实的话语，道出了选民孙干对人大代表的信赖和感激。

“这样面对面的评议活动很好，使我们深入了解了自己选出的代表在做什么、做得咋样。”选民代表王兴利道出了大家的心声。

“大家的期盼就是我们履职的动力，我们将始终牢记‘人民选我当代表，我当代表为人民’，进一步加强学习，认真履行代表职责，全心全意为人民群众办实事、办好事。”郑平均代表7名“考生”向选民作出了郑重承诺。

选民王素珍说：“希望新一届人大代表像上一届人大代表一样，多为大家办实事，我们选民也会积极参与新农村建设，共建美好家园。”王素珍的话表达了自己的心声，引来了周围选民的肯定和认同。

人大代表述职结束后，何维军对7位代表的述职情况进行了整体评价。他说，人大代表是人民代表大会的主体，代表工作是人大工作的基础和活力源泉。临涣镇人大根据代表工作的新形势、新要求，进一步拓展代表工作思路，创新代表工作方式方法，建立健全代表履职激励保障机制，扎实推进代表工作，充分发挥了人大代表在联系群众中的窗口作用、在服务发展中的引领作用、在依法治镇中的推动作用以及在构建和谐社会中的促进作用。目前，该镇各级人大代表的履职活力得到有效激发，代表的主体作用得到充分发挥，代表工作逐步走上常态化、规范化和制度化轨道。★

# 国家财政教育资金分配和使用情况的调研报告

文 / 全国人大常委会预算工作委员会

根据《全国人大常委会2017年监督工作计划》，十二届全国人大常委会第三十一次会议听取和审议了国务院关于国家财政教育资金分配和使用情况的专项工作报告。根据安排，常委会预算工委组成调研组，听取国务院有关部门的情况介绍，赴地方开展实地调研，委托有关地方人大和高校开展课题研究，充分听取部分人大代表和有关专家学者的意见、建议，形成了调研报告并印发常委会会议。

## 一、基本情况

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视教育工作，坚持把教育摆在优先发展的战略位置。国务院和地方各级政府强机制、保投入、促公平，教育公共服务水平大幅提升，教育服务党和国家战略全局的能力显著增强。

**（一）财政性教育投入体制机制不断完善**

一是全国人大及其常委会制定或修改教育法等法律，建立了比较系统的教育投入与经费筹措法律制度。财政和教育等有关部门建立城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制；将学前教育作为公共服务内容纳入公共财政支持范围；实行普通高中以财政投入为主、其他渠道筹措经费为辅的机制；引导各地全面建立中高职院校生均拨款制度；推动地方改革完善地方高校预算拨款制度；建立健全覆盖教育各个阶段的家庭经济困难学生资助政策体系。

二是地方政府积极落实财政教育资金投入责任。例如，北京市健全专项



2017年12月22日，十二届全国人大常委会第三十一次会议在北京人民大会堂开幕。摄影/中新社记者 杜洋

转移支付项目定期评估和退出机制；云南省编制教育部门三年中期滚动规划。湖北省加强教育资产的统筹和管理；江苏省加强对省属高校经济业务活动的监督，防范潜在财政财务风险；陕西省构建覆盖学前到高等教育的生均教育经费补助和资助体系；吉林省明确义务教育阶段地方各级政府支出责任；上海市建立健全符合企业实际需求的职工职业培训体系；重庆市设立独立的教育经费监管机构，加强对市属高校和系统重点项目的监管。

三是健全财政教育转移支付体制机制。财政部、教育部清理和整合教育专项转移支付，项目数量由23项规范为目前的9项。资金分配管理方式主要采用因素法分配到省级，由省级结合地方财力，统筹安排使用。中央财政教育转移支付规模由2012年的2338亿元增加至2016年的2811亿元，年均增长4.7%。中央对地方教育转移支付84%左右用于中西部地区，进一步发挥财政教育转移支

付资金的均等化作用和政策导向作用。

四是建立健全绩效评价制度。全面推进预算绩效管理工作，实现中央本级项目支出和专项转移支付预算绩效目标全覆盖，基本形成了全过程绩效管理模式。教育部扩大绩效评价范围，绩效自评项目金额不低于本部门项目支出总金额的50%。

## （二）财政教育投入得到重点保障

国家财政性教育经费稳步增长。2012年至2016年，国家财政性教育经费由2.3万亿元增长到3.1万亿元，年均增长7.9%。国家财政性教育经费占国内生产总值（GDP）比重连续五年保持在4%以上。国家财政性教育经费占全国教育经费总投入的80%以上。其中，通过一般公共预算安排的教育经费占国家财政性教育经费总投入的98%，是财政性教育经费的主要来源。根据2017年预算安排，全国一般公共预算支出中教育支出比重达到15%，为第一大项支出。

持续稳定的财政投入为促进教育发展质量和水平的进一步提高创造了条件。2012年至2016年，我国普通小学生均教育经费总支出由7447元提高至11399元，增长53.1%；初中生均教育经费总支出由10218元提高至16010元，增长56.7%。2016年学前教育毛入园率达到77.4%，比2012年提高12.9个百分点；九年义务教育巩固率达到93.4%，



比2012年提高1.6个百分点;高中阶段毛入学率达到87.5%,比2012年提高2.5个百分点。

### (三)促进教育均衡和公平

财政教育转移支付促进了义务教育均衡发展。东西部地区生均教育经费和东部地区差距持续缩小。2016年西部地区普通小学生均教育经费总支出11911元,为东部地区的87.5%,比2012年提高了9.3个百分点。截至2016年年底,全国实现义务教育发展基本均衡的县累计达到1824个,通过率达到62.4%,其中东部地区740个,中部地区556个,西部地区528个。

学生资助补助标准增加和范围不断扩大。2012年以来,全国家庭经济困难学生资助政策累计资助学生4.25亿人次,资助金额近7000亿元,各类面向贫困地区的高校招生专项计划已累计录取学生37万人。

## 二、存在的问题

我国举办着世界上规模最大的教育,是教育大国,但还不是教育强国,与“到2020年基本实现教育现代化”的战略目标和要求相比还存在一定差距。教育体制机制改革还有待进一步深化,教育发展中存在的不平衡不充分的问题需要进一步破解。

### (一)财政教育投入稳定增长的体制机制有待完善

教育法等法律明确规定,财政教育支出拨款增长高于财政经常性收入增长的“挂钩”机制,这为我国教育事业总体发展水平跨入世界中上行列做出了重大贡献。但随着“挂钩”事项增多,“肢解”了财政预算,也产生了因刚性增长导致地区间教育投入差距扩大、一些地方资金使用不当等负面现象。取消“挂钩”机制是合理的。但在清理规范“挂钩”机制的同时,如何建立更加科学、合理的投入标准,形成财政教育投入稳定增长的体制机制,亟待研究解决。

### (二)政府教育支出责任有待进一步厘清和合理划分

### 步厘清和合理划分

一是政府教育支出责任边界不够清晰。我国教育相关法律关于政府教育支出责任、政府间教育支出责任划分的规定比较原则。从实践看,政府教育支出责任范围呈扩大化之势,社会力量参与举办教育的潜力远未充分发挥,一些应当或者能够由市场主体、社会组织及受教育者等主体承担的支出,仍由政府承担了全部或者较大的责任。主要体现在两个方面:其一,受教育者成本分担机制不健全,不能体现个人对人力资本的投资属性。其二,促进多元投入的体制机制不够完善。2016年,社会捐赠收入仅为81亿元,占全国教育经费总投入的0.2%,比2012年下降15.6%。

二是中央和地方间的财政教育支出责任有待调整。中央财政承担的教育领域基本公共服务支出责任有待加强;一些财政事权和支出责任划分的法制化和规范化程度有待提高。特别是在义务教育领域,我国义务教育实行以县为主的管理体制,决定了主要支出还在地方、在区县。有的地方基层财力不足,保障水平有限、保障压力较大。

### (三)财政教育资金支出结构有待进一步优化

一是近年来,由于社会对学前、高中阶段教育的关注度持续升高,虽然财政投入相应有一定幅度增长,但一些地方认为还有提升的空间。

二是地区间、城乡间、省域内义务教育均衡存在较大差异。截至2016年,尚有1200多个县未通过国家义务教育基本均衡评估认定,其中以中西部地区的县为主。中部地区未通过认定的县占中部地区县总数的48.5%,西部地区未通过认定的县占西部地区的54.51%。

三是“软件”投入有待进一步提高。一些地方没有相应的师资配备,软硬件投入不匹配,导致一些硬件设施投入无法发挥作用。调研中,一些地方基层对正式教师编制少、职称评定难、福利待遇低、教师培训少等问题反映突出。

### (四)财政教育转移支付制度有待完善

一是转移支付区域间分配的科学精准性有待提高。中部地区一些地方财力较薄弱,因人口众多,生均教育经费反而低于西部地区,如普通小学生均教育经费总支出,2012年中部地区比西部地区低1632元;2016年中部地区比西部地区低2655元。

二是分配因素的设置、调整机制有待完善。转移支付在选取因素时还需充分考虑一些地区特别是中西部贫困地区教育落后等因素。同时,应当关注城镇化和人口流动因素对政府间教育投入和转移支付的影响。

### (五)资金管理有待加强,使用绩效有待提高

一是财政教育资金管理制度有待完善。一些地方对学校建设缺乏制度上的约束,超标准、豪华建设问题时有发生。有的地方由于前期集中开发建设学校园区,形成了一定的负债。

二是资金使用绩效有待提高,绩效管理评价工作需要加强。财政教育资金投入的绩效评价存在教育经费支出绩效目标与教育事业发展目标不统一等问题,教育经费支出绩效评价目标设定比较偏好于看得见的实物数量指标,而对于“培养什么人、培养得怎么样”等教育事业发展目标却探索不够。在评价方式上,项目绩效评价基本以自我评价为主,评价结果也难以体现客观实际。

## 三、意见和建议

要认真贯彻落实党的十九大关于“必须把教育事业放在优先位置,加快教育现代化,办好人民满意的教育”的要求。深入贯彻落实习近平总书记“努力让13亿人民享有更好更公平的教育”的指示精神,着力解决教育发展不平衡不充分的问题。准确把握我国教育发展的新阶段新特点,进一步健全和完善财政教育资金投入、分配和使用体制机制,着力提高教育质量,着力优化教育结构,着力促进教育公平,加快推进教育现代化,

提供制度和物质保障。

### (一) 坚持重点保障, 完善体制机制, 确保财政教育投入稳定增长

一是始终坚持将教育作为财政支出的重点, 完善财政教育资金投入保障机制。完善符合教育发展规律的财政教育资金投入体制机制, 按照“标准科学”等要求, 研究完善各级各类教育的拨款标准, 推进生均拨款制度建设, 促进解决地区间、城乡间、学校间教育发展不平衡问题。

二是厘清政府教育支出责任, 调整优化中央和地方支出责任范围。适度加强中央事权和支出责任, 中央应在义务教育、学前教育、普通高中教育和贫困地区教育发展方面继续增加支持力度。落实省级政府支出责任, 合理确定中央和地方在生均公用经费基准定额、农村地区校舍安全保障长效机制等方面的分担比例。通过修改相关法律, 实现政府间教育事权和支出责任划分规范化、法律化。

### (二) 优化教育投入结构, 建立健全教育成本合理分担机制, 促进民办教育发展

一是落实相关法律法规规定的非义务教育成本分担责任。建立公办学校学费标准根据培养成本、经济发展状况和群众承受能力, 按照规定程序动态调整的机制, 依法合理确定成本分担。特别是高等教育, 应当根据人力资本投资和公共性层次的特点, 根据不同专业分类特点, 健全受教育者合理承担教育成本机制。

二是全面落实民办教育促进法等法律规定的扶持奖励措施, 促进民办教育发展, 调动社会各方面投入的积极性。对民办学校和公办学校一视同仁, 在学校分类、教师职称评定等方面给予民办学校同等待遇, 形成公办、民办并举, 国家、社会共同参与的多种办学模式。引导民办教育向非义务教育领域拓展, 财政教育资金更多转向义务教育与基础教育发展的薄弱环节。

### (三) 保基本、促公平, 优化财政教育资金支出结构

一是落实巩固城乡统一、重在农村

的义务教育经费保障机制, 加快解决城乡间教育发展不平衡问题。优化农村边远地区学校网点布局, 因地制宜做好寄宿制学校建设, 解决农村边远地区上学难的问题, 实现义务教育县域基本均衡并向更高层次均衡迈进。进一步加大对中西部地区的转移支付力度, 省级政府加大省内教育资源规划统筹和转移支付力度, 促进实现省内教育逐步均衡。县级政府落实管理方面的主体责任, 按照规定统筹安排好各级政府的投入资金, 确保实现县域教育均衡, 不断提高教育质量。

二是财政教育支出向教师队伍建设倾斜, 补足教师缺口, 提高教师待遇和业务水平。着力解决教师与硬件设施不匹配, 中西部部分地区、少数民族地区专任教师数量严重不足等突出问题。增加教师培训经费向偏远地区、贫困地区倾斜。完善教师工资结构, 调动一线教师的积极性。落实艰苦边远地区津贴增长机制及有关待遇政策, 适当增加偏远贫困地区教师职称名额, 研究建立有利于教职工在一定区域内流动的编制、工资配套制度。

三是适当加大对学前教育、高中阶段教育、职业教育和继续教育的投入。实施学前教育行动计划, 完善政府购买服务、补贴租金等普惠性民办幼儿园扶持政策, 扩大普惠性学前教育资源, 加快解决“入园难”问题。逐步建立健全普通高中、中等职业学校生均拨款制度, 研究建立普及高中阶段教育成本分担机制。加快落实高等职业院校年生均拨款标准要求, 改善职业学校基本办学条件。加大继续教育投入, 鼓励利用现代网络技术进行在线教育, 建设学习型社会, 大力提高国民素质。

### (四) 优化财政教育转移支付制度, 打好教育扶贫攻坚战

一是提高一般性转移支付分配的科学性和精准性。进一步完善资金管理和分配办法, 充分考虑各地经济社会发展水平、财力状况、教育发展程度等因素, 更好地实现教育协调发展。继续加大一般性转移支付向贫困地区、向教育落

后地区的倾斜力度, 支持少数民族地区和贫困偏远地区办好学前教育。

二是完善专项转移支付制度, 更多地向贫困地区倾斜。继续加大教育扶贫投入力度, 斩断贫困代际传递的链条。充分考虑老少边穷地区实际困难, 通过一定期限加大专项转移支付力度, 集中力量解决特定问题。建议中央财政采取超常规措施, 进一步大力支持深度贫困地区的教育脱贫攻坚工作。完善各级各类教育奖助贷勤补减多元化的学生资助体系, 保障家庭经济困难学生全程全部资助。中央和省级财政利用财政贴息等手段, 鼓励金融机构加大助学贷款规模, 扩大学生资助体系覆盖面。完善勤工助学政策, 提高扶贫精准度, 帮助贫困学生如期完成学业。大力发展职业教育, 使贫困学生有一技之长, 并加强对创业、就业的扶持, 实现“就业一人、脱贫一家”。

### (五) 加强财政教育资金管理和监督, 提高使用绩效

一是夯实财政教育资金管理基础。推进财务管理规范化, 完善学校预算报告、年度财务和决算报备制度, 建立资产登记入账和定期清查制度。监督引导民办学校建立完善的财务会计制度、内部控制制度、审计监督制度。加强财政与审计监督。加大对教育类资产的统筹优化配置, 提高资产配置效率。

二是完善绩效评价管理和监督制度。结合编制中期财政教育支出规划, 建立财政教育重大政策事前评估机制。建立符合教育发展规律的财政教育资金绩效目标体系, 绩效评价目标以教育发展规划为依据, 并通过教育绩效指标来分解、量化、落实。注重社会公众的感受和评价, 进一步扩大绩效评价范围、创新绩效评价方式, 鼓励委托第三方机构对教育主管部门、学校管理层开展教育质量、教育满意度等绩效开展综合评价, 促进评价结果的公开与透明。加强审计机关对财政教育资金的绩效审计。加强人大对财政教育资金投入情况和分配使用绩效的监督。✘



# 法国环境法典化的历程及启示

文 / 莫 菲



法国巴黎，埃菲尔铁塔。图 / 视觉中国

自19世纪初拿破仑颁布法国民法典以来，法国在法典化的道路上不断前行。其法典化的范围从传统的民事和刑事领域一直延伸到环境、教育、货币金融等现代新兴领域。2000年获得通过的法国环境法典（Code de l'environnement）是法国通过法典化解决环境问题的创举，在大陆法系国家环境法典化经验中极具代表性，具有借鉴意义。

## 一、法国环境法典化的主要历程

基于历史原因和环境问题跨学科的特点，法国环境法由大量分散而混杂的规定组成。其渊源各异，形成于不同的历史时期，遵循不同的逻辑，缺乏对管理对象的同质化分类，很难构成思考和解决环境问题的统一体系。此外，最初主要出于经济平等的考量而形成的国际法和欧盟法中的环境规范，则让法国环境法的要素更为复杂。

1989年，法国政府成立法典编纂高级委员会，指导相关的政府部门开展各部门法的法典编纂工作。

1991年，受法国环境部委托，法国环境法学会向环境部提交了法典化可行性报告。当时，法国环境法呈现碎片化的特点，并因此表现出多方面的问题，包括：立法膨胀，即多个不同法律规范规制同一环境事项，造成环境法律规范数目大量增加且多有冗余；规范冲突，即对同一环境事项的不同法律规范之间存在不一致和矛盾之处，且缺乏解决此类冲突的内在机制；权力扩张，即环境法律规范的冲突导致行政自由裁量权增加，容易使环境治理脱离法治轨道，滋生专断和腐败等。

法国环境法学会的可行性

报告认为，从法制发展和社会需要来看，有编纂环境法典的必要。

1990年10月，法国环境部通过国家环境计划公布了环境法典化的计划。1992年，法国环境部落实了法典化的工作机构和机制安排：在法国环境部内部责成环境部法律小组跟进法典化工作，任命专家委员会负责法典起草工作，专家委员会向环境部法律小组汇报工作。自此，法国环境法典化工作正式启动。

法国的法典化工作包括对法律的编纂和对行政法规的编纂，分别构成法典的立法部分和行政法规部分，而行政法规部分往往晚于立法部分推出。1996年，在整合了分散于多部法律中的环境法规范的基础上，形成了环境法典草案。其后，法典草案两次提交国民议会（即法国议会下议院）审议。然而，由于政治和法律技术方面的问题，直到1998年，环境法典草案仍迟迟未能获得法国议会通过。1999年12月16日，法国议会采取委任立法的方式，通过法律授权法国政府以法令形式通过包括环境法典在内的9部法典的立



法部分。2000年9月18日,法国政府通过政令,宣告政府依据授权通过了环境法典的立法部分。环境法典(立法部分)获得通过时只有六卷。2003年,议会通过法律,在环境法典(立法部分)中增加了关于南极环境保护的第七卷,形成了如今环境法典立法部分分为七卷的形式。

环境法典(立法部分)获得通过后,法国环境部继续开展环境行政法规的编纂工作。2007年,行政法规部分最后提交审议的一卷获得通过,标志着法国环境法典化工作完成。

## 二、法国环境法典的体例与主要内容

法国环境法典由立法部分(Partie Législative)、行政法规部分(Partie Réglementaire)和附录(Annexes)三部分构成。立法部分和行政法规部分又各自分为七卷(Livre),每卷下设编(Titre)、章(Chapitre)、节(Section)、分节(Sous-Section)、段(Paragraphe)和具体的条文(Article)。立法部分条文的前标为L,行政法规部分条文的前标为R或D。每一条行政法规条文的编号与其对应的立法条文的编号保持一致。

环境法典立法部分七卷总体呈“总—分”结构:第一卷为总则,第二到七卷为分则。七卷的主要内容如下。

第一卷“共同规定”,开宗明义地规定了环境法的基本概念、基本程序和基本制度。“第一编 总则”开篇第L110-1条说明了环境法典的立法目的,即“陆地和海洋的自然空间、自然资源和自然环境,景区,早晨和晚间的风景,空气质量,生物和生物多样性”属于法国全民族共同的遗产,对此遗产的认识、保护、开发利用、修复、管理、对其产生的效果的保护等具有公共利益的性质,有助于实现可持续发展目标。该条同时提出了实现可持续发展目标的九项原则,即谨慎预防原则,预防行动与纠正行动并举原则,污染者付费原则,所有人都有权获取公共机关所掌握的环境信息原则,参与原则,生态互助互济原则,可持续利用原则,环境、农业、水产业和森林可持续管理之间的互补性原则和不倒退原则。第L110-2条是基本权利和义务条款,规定“人人都享有拥有健康环境的权利”,同时每个人(包括所有公法人与私法人)都有保护环境的义务。第一卷接下来规定了公开听证、环境评价、公众调查、地方磋商等环境法的信息公开和公众参与程序(第二编 信息和公民参与),环境法相关的机构(第三编 机构)和社会组织(第四编 环境保护协会与地方政府),与环境相

关的基本财务制度(第五编 财务规定),环境污染的预防和修复(第六编 对环境造成的特定损害的预防与赔偿),与环境相关的行政和刑事检查和惩罚的措施和程序(第七编 与检查和惩罚相关的共同规定),以及环境许可程序(第八编 行政程序)等。

第二卷“物理环境”,包括与水域、海洋和大气环境相关的管理规定。与水域和海洋要素有关的第一编包括水域和海洋治理的一般原则(第一章),相关规划制订(第二章)以及行政和财务机构设置(第三章),水域和海洋有关活动、设施以及对水域和海洋的利用(第四章),非公有水道的相关规定(第五章),相关检查与惩罚(第六章),相关国防问题(第七章),海洋环境污染防治(第八章)以及海洋政策(第九章)。与空气和大气要素有关的第二编包括空气质量检测和信息公开制度(第一章),低碳、大气保护、城市交通、污染物排放等规划(第二章),应急措施(第三章),大气污染防治和合理利用能源的技术措施(第四章),相关财税规定(第五章),相关检查与惩罚(第六章),放射性物质相关规定(第七章)以及温室效应问题(第九章)等。

第三卷“自然空间”,规定了对沿海和湖滨(第二编 沿海地带),国家公园、自然保护区、大区国家公园、被保护海洋区域、生物圈保护区和具有国际重要性的湿地(第三编 公园和保护区),景点(第四编 景点)以及风景(第五编 风景)等自然空间的创建和分级(对公园、保护区和景点而言)、相关机构的设置、整治和管理、保护和刑事制裁等。此外,本卷也规定了人类在自然空间中活动时应遵循的原则(第六编 接触自然),涉及机动车交通、户外运动和事故处理等问题。

第四卷“自然遗产”,包含与动植物有关的三编。第一编包括动植物的保护和监测(第一章),动植物利用的框架(第二章),非家养动物的圈养(第三章),自然栖息地和野生动植物群的保护(第四章)及刑事制裁规定(第五章)等。由于狩猎和渔业活动涉及比较专门的法律制度,本卷第二编和第三编分别为狩猎法和渔业法的相关规定。

第五卷“污染、风险和损害的防治”,内容最为丰富,包括为环境保护目的对各类设施进行分类的制度(第一编),化学、除生物剂和纳米颗粒态物质的管控、市场准入及健康和环境风险防范(第二编),转基因生物的限制使用、扩散、监测以及相关的行政和刑事制裁规定(第三编),废料的预防和管理(第四编 第一章),放射性物质和废料的可持续管理(第

四编第二章),地下、空中或水下工程的安全(第五编第四章),天然气或相似气体、碳氢化合物和化学品运输管道(第五编第五章),被污染景点和土壤(第五编第六章),危险产品和服务管理(第五编第七章),自然风险预防(第六编),噪音污染防治(第七编),广告和标牌管理(第八编第一章),视觉污染防治(第八编第二章),光污染防治(第八编第三章),核安全和基础核设施(第九编)等。

第六卷“适用于新喀里多尼亚、法属波利尼西亚、瓦利斯和富图纳、法属南方和南极洲领地和马约特岛的规定”,是适用于自治程度较高的法国海外行政区域和海外属地的环境法规定,包括涉及环境保护协会、海洋水域和海路、废水废物、噪音污染、大气污染等方面的特别规定。

第七卷“南极环境保护”,规定了为实施1991年《关于环境保护的南极条约议定书》,南极活动应遵循的原则和要求,以及相关的行政和刑事监督处罚等。

### 三、法国环境法典化的启示

我国于2017年通过并实施民法典总则部分,在此时代背景下,考察包括环境法在内的各部门法法典化的必要性、可行性及相关路径和技术,是时代赋予立法机关的重要使命,对不断健全完善中国特色社会主义法律体系具有重要意义。而历经十余载、几经波折方告完成的法国环境法典,其法典化历程中的正反经验教训甚多,值得借鉴,主要有以下三点重要启示。

其一,法典化是环境法进入规范化、体系化、精细化阶段的选择。法国制定环境法典的初衷,是要解决20世纪80年代末法国环境法面临的系列问题:环境立法迅速增加的同时,环境法规出现规定模糊、难以理解、重复规定甚至相互冲突等问题,无法形成一个有机整体发挥作用;与之相伴的则是行政机关各自为政、行为缺乏监督且易导致公权力过度扩张和行政效率低下的治理难题。透过法典化工作,法国环境法规被纳入统一的体系,环境法的基本原则、概念、制度和程序重新被梳理、简化和明确,各个具体规范找准了各自的位置和适用条件,相关的义务和责任条款得到进一步增强和落实,法国环境法也因此变得更简单、更易被公众了解,对于环境相关行政机关的行政行为起到更好的指引和监督作用。法国的经验表明,法典化是可行路径和重要抓手之一。

其二,在法典制定之初选择确定法典化的模式至关重要。目前,世界范围内主要有两种法典化模式:一为形式编纂,即对现行法律作系统整合但不对其作实质性变更;二为实质编纂,即在整合现行法律的同时可根据需要对法律进行实质性变动和革新。与尝试实质编纂的德国、瑞典等国不同,从着手开展法典编纂工作开始,法国法典编纂高级委员会就确立了以现有法律,即“常法”的方式进行编纂(称为codification à droit constant)的原则,即选择了形式编纂的道路。与此同时,法国法典化相关机构并未完全放弃创新因素,对环境法的基本原则和一些环境刑法的规定进行了改进与革新。尽管法国政界和学术界对于引入了创新元素的形式编纂是否构成实质编纂的问题有过争论,但2000年法国议会以法律明确了法国法典化采用形式编纂的模式,同时也规定了法典编纂中可进行必要修改的三种情形,给予了法典编纂机关改进法典文本的空间。通过务实的形式编纂之路,法国环境法典终于诞生,并对法国环境法的普及、传播和正确适用产生了积极影响。法国的经验表明,在开展法典化工作之初便明确法典化将要采用的模式及该模式的内涵,并澄清法典化工作的权限范围、内容和原则,可大大推动法典化工作的顺利进行和法典化的最终完成。同时,确定对现行法律规定的整合,以及革新工作的比重和其中的重点,是法典化工作需要考虑的关键问题。

其三,确定环境法典化范围时应打破部门壁垒,要有跨部门的全局视野。在法国环境法典的编纂过程中,许多属于环境法范畴、应纳入环境法典的法律却不在环境法典内。例如,与森林相关的法律主要被规定在森林法典中,与机场噪音相关的法律被规定在城市规划法典和民用航空法典中。究其原因,是因为环境法典的范围局限在环境部的行政管理权限内,只整合了环境部权限范围内的法律。这种按照环境行政部门一家的权限来确定法典化范围的方式并不可取。环境问题往往非常复杂,涉及多个行政部门的职能、职权和职责,需要彼此联动与配合。在确定环境法典化的范围时,应有跨部门的全局视野,将属于环境法范畴的规定悉数纳入环境法典的范围内,同时明确各行政部门的职权和职责,建立部门间的合作和联动机制,也在必要时阐明环境法典与其他部门法之间共同适用和发挥作用的方式。这样,不仅能避免环境法典陷入“名不副实”的尴尬,也能借此打破部门壁垒,推动环境行政部门与其他行政部门的合作,最终有助于妥善处理当前面临的诸多严峻环境问题。★

(本文作者为中国人民大学法学院博士后研究人员)

# 莫被特权思维引入歧途

文 / 张新峰

现实中,由于种种因素影响,特权思想、特权现象在个别党员干部身上还一定程度存在。有的奉行“千里来当官、为了吃喝穿”,利用公款大吃大喝、游山玩水;有的认为“有权不用,过期作废”,大搞权力寻租,进行权权、权钱、权色交易;有的秉承“官大一级压死人”,目空一切,狂妄自大,唯我独尊,大搞“一言堂”“家长制”;有的官僚主义严重,出门警车开道、封场闭馆,把拥有特权作为显示身份、地位的招牌;有的个人主义、宗派主义严重,大搞“圈子文化”“码头文化”,大搞权力依附、权力攀附……形形色色的特权思想和特权现象,不仅败坏了党风政风,更严重损害了党群干群关系,在党和群众之间砌起了一堵无形之墙。

前车之鉴,不可不察。正如著名学者和政治活动家格·阿·阿尔巴托夫在《苏联政治内幕:知情者的见证》中讲到的,“特权腐败在苏联不仅造成了国家物质上的损失,道德上的损失就更为惨重,社会分化加剧;经常遇到磨难的大多数人对那些不仅享受福利照顾而且享有种种特权、任意攫取不义之财而又逍遥法外的‘上流人物’的憎恨之情与日俱增,埋下了社会冲突的地雷。”有研究文章称,苏联“在20万党员时建国,200万党员时卫国,2000万党员时却亡国”。苏联的历史教训证明,一个国家、一个政党一旦特权盛行,就会腐败成风,就会失信于民,最终的结果必然是亡国亡党。

“天下何以治?得民心而已!天下何以乱?失民心而已!”毛泽东同志曾庄严告诫全党:“谁犯了官僚主义,不去解决群众的问题,骂群众,压群众,总是不改,群众就有理由把他革掉。”几十年过去了,这样的告诫依然言犹在耳、振聋发聩。正是因为我们党始终保持着对特权思想和特权现象的警惕和治理,所以党章明确写道:“中国共产党党员永远是劳动人民的普通一员。除了法律和政策规定范围内的个人利益和工作职权以外,所有共产党员都不得谋求任何私利和特权。”不搞特权,是我们党区别于一切剥削阶级政党的重要标志,也是共产党人先进性纯洁性的充分体现,更是我们党永葆生机活力的关键所在。

1954年,董必武同志曾率领党政代表团去东欧访问。临行时,他15岁的儿子对随行的工作人员说想要

一台照相机。这位工作人员出国后和使馆的同事聊天时顺便提到了这件事,使馆的同事给买了一台。回国后,董必武见孩子摆弄照相机才知道这件事,并叫秘书立即带上照相机和相当于照相机市价的钱款到外交部去作检讨,请外交部决定留照相机还是留钱款。外交部的同志深知老董的脾气,知道他一贯公私分明,就留下了照相机。2013年12月,习近平总书记在庆丰包子铺全程自己买单、端盘子、取包子,消息一出即燃爆网络,被网友们点赞称“很亲民”“不搞特权”。“人不率则不从,身不先则不信。”从董必武同志的相机故事,到习近平同志的排队买餐,无不彰显着一代代共产党人的崇高风范和可贵品质,给党员干部作出了表率。

“决不搞特权,决不以权谋私,做一个堂堂正正的共产党人。”习近平总书记在党的十八届一中全会上的讲话中,再次郑重对领导干部提出不搞特权、不谋私利的要求。对共产党人来讲,最大的敌人是自己,一旦动摇了信仰,背离了党性,丢掉了宗旨,就可能在“围猎”中被人捕获。要修好共产党人的“心学”,自觉树立科学的世界观、人生观、价值观、政绩观,在立根固本上下功夫,在党性修养上下功夫,在律已修身上下功夫,带头反对特权思维和特权现象,自觉增强政治定力、纪律定力、道德定力、抵腐定力,时时刻刻处处处理好公与私、廉与腐、俭与奢的关系,自觉净化社交圈、生活圈、朋友圈,抵制庸俗、低俗、媚俗之风,才能防止歪风邪气近身附体,才能真正行稳致远。

古人讲得好,“善治病者,必医其受病之处;善救弊者,必塞其起弊之原。”特权思想、特权现象有其长期性、顽固性和反复性,治理特权痼疾,既需要信心,也需要决心,既需要党员干部的严格自律,更需要有效管用的“治病良方”。要强化思想洗礼,尤其是加强党纪国法和正确权力观教育,解决好“总开关”问题,从思想上破除特权思想。要完善制度体系,建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制,防止权力的越轨和异化。要坚持严肃惩治,坚持重遏制、强高压、长震慑,让党员、干部知敬畏、存戒惧、守底线。最终通过多管齐下、多措并举、综合施治,才能从根本上遏制和逐步清除特权思想与特权现象。✘



# 贵州茅台：茅台酱香系列酒 迎“开门红” 新年销量持续上扬

新年伊始，茅台酱香酒公司迎来“开门红”：1月1日至1月30日，茅台酱香系列酒完成销量3352吨，较去年同期同比增长154%；实现销售额8.9亿元，同比增长187%，单日销售额最高达到1.6亿元。销售指标创历年同期最高水平，继续保持成倍增长的良好态势。

在茅台酱香酒公司的库房前，停满了来自全国各地的大货车。公司副总经理曾祥彬介绍，开年以来，王子酒、迎宾酒、赖茅酒、汉酱酒等拳头产品，继续保持着强劲的增长态势，其中，赖茅酒、汉酱酒增长速度较快，分别同比增长6倍多，王子酒、迎宾酒分别同比增长2.5倍和2.3倍。

据了解，进入产销旺季，茅台酱香酒公司已提前做好春节前的备货和物流工作，通过“保姆式服务”和精细化管理，为市场提供充足的后勤保障，满足市场旺季的需求。

茅台酱香系列酒开年就“俏市”，实现业绩成倍增长，得益于茅台酱香酒公

司近两年市场基础工作的扎实开展。茅台酒股份有限公司副总经理、茅台酱香酒公司董事长、党委书记、总经理李明灿说，近年来公司通过深度践行“九个营销”，不断夯实市场基础，全面推进“建网络、抓陈列、搞品鉴”三大工程，成效逐渐显现，产品基本实现顺价，品牌价值实现核心突破，经销权凸显珍贵，彰显品牌稀缺价值。

特别是去年，茅台酱香系列酒在茅台酒的引领带动下，充分享受白酒行业持续向好所释放的红利，在全国各地持续不断地举办“茅台酱香·万家共享”千人品鉴会，形成一股酱香热潮，备受行业追捧，成为独具行业特色的“茅台酱香现象”。

此外，在今年年初召开的茅台酱香系列酒全国经销商联谊会上，茅台集团给予了酱香酒公司莫大的政策支持，在会上释放的“市场政策不变，投入力度不减”等利好信号，也使广大经销商及公司员工信心倍增、干劲更足。

据悉，为调动经销商销售积极性，确保顺利实现“开门红”，茅台酱香酒公司及时出台了合同签订办法，按照经销商2017年实际执行量80%签订2018年合同，剩余20%用于增优商，凸显产品的稀缺性。

茅台酱香酒公司领导班子也集中下市场抓落实，及时传达公司政策并指导省区和经销商开展市场工作，积极消化库存。同时，“茅台酱香·万家共享”品鉴会也在全国各地持续召开，公司全体营销



国酒文化城汉武帝塑像

员在市场一线冲锋陷阵，致力于把酱香酒品牌推广至更深的市场，让消费者体验到酱香白酒的魅力所在，强化消费者培育。

尤为重要的是，公司在品牌和产品结构方面的调整，为茅台酱香系列酒在市场上的发力添足了动力——

一方面，实施品牌和品种“瘦身”策略。贯彻“做大单品、做大规模”指导思想，从2017年的11个品牌缩减到当前的9个，产品数量从96个缩减到当前的不到60个。

另一方面，加大高价值产品和新品的市场推广力度，提高高盈利产品的销售占比。比如，增加汉酱酒、赖茅酒，以及酱香经典、金王子、中国红等新产品的销售占比；同时，缩减低盈利产品如普通茅台王子酒和普通茅台迎宾酒的合同计划。

供给侧改革的“关键一招”，激发了市场活力，助推茅台酱香系列酒吨酒均价从21.5万元提升到如今的26.5万元，“调结构”成效凸显。

“这也是公司在今年3万吨指标不增、销量不变的情况下，要实现销售收入和利润总额大幅提升的秘诀所在。”李明灿这样表示。



厂区景观—国酒文化城汉馆大门



茅台镇全景



商贸旗舰 梦想无限



全国人大代表、山东兰田集团党委书记、董事长 一王士岭

# 山东兰田投资控股有限公司

Shandong Lantian Investment Holdings Ltd.

山东兰田投资控股有限公司（兰田集团）是临沂商城最早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，兰田集团目前已建成家电厨卫、汽摩配、新能源、小商品、教育用品、体育用品、劳保、纺织品、绢花、五金机电、太阳能、农资、二手车、药材等专业批发市场18处和两处物流基地，被教育部、中国商业联合会等部门挂牌定点“中国教育用品采购基地”、“中国教学仪器设备进出口基地”、“中国劳保用品采购基地”、“中国厨具用品采购基地”、“中国体育用品采购基地”等五个“国字号”采购基地，市场总占地3000多亩，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。2017年市场年交易额550多亿元，为市场配套的金兰物流基地年货运量1200多万吨，货值600多亿元。打造了国内知名的市场集群和物流中心。企业先后被授予全国先进基层党组织、全国及省市诚信市场、全国模范职工之家、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。

## 中国教育用品采购基地



地址：山东省临沂市工业大道32号

电话：0539-8031019

网址：[www.lantiangroup.com.cn](http://www.lantiangroup.com.cn)







国银租赁  
CHINA DEVELOPMENT BANK LEASING

股票代码:1606.HK

专注租赁30年

市场化、专业化、多元化、国际化

# 引领中国租赁发展 服务实体经济



国家开发银行租赁业务平台  
与国家主权信用评级一致



飞机租赁



基础设施租赁



船舶、商用车  
工程机械租赁



其他租赁  
业务



国银金融租赁股份有限公司

CHINA DEVELOPMENT BANK FINANCIAL LEASING CO., LTD.

地址:中国深圳市福田区益田路6009号新世界中心49-52层 | 电话:0755- 2398 0999 | 网址:www.cdb-leasing.com