

# 中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2018年5月20日出版  
第10期 总第454期

全国人大常委会机关刊物



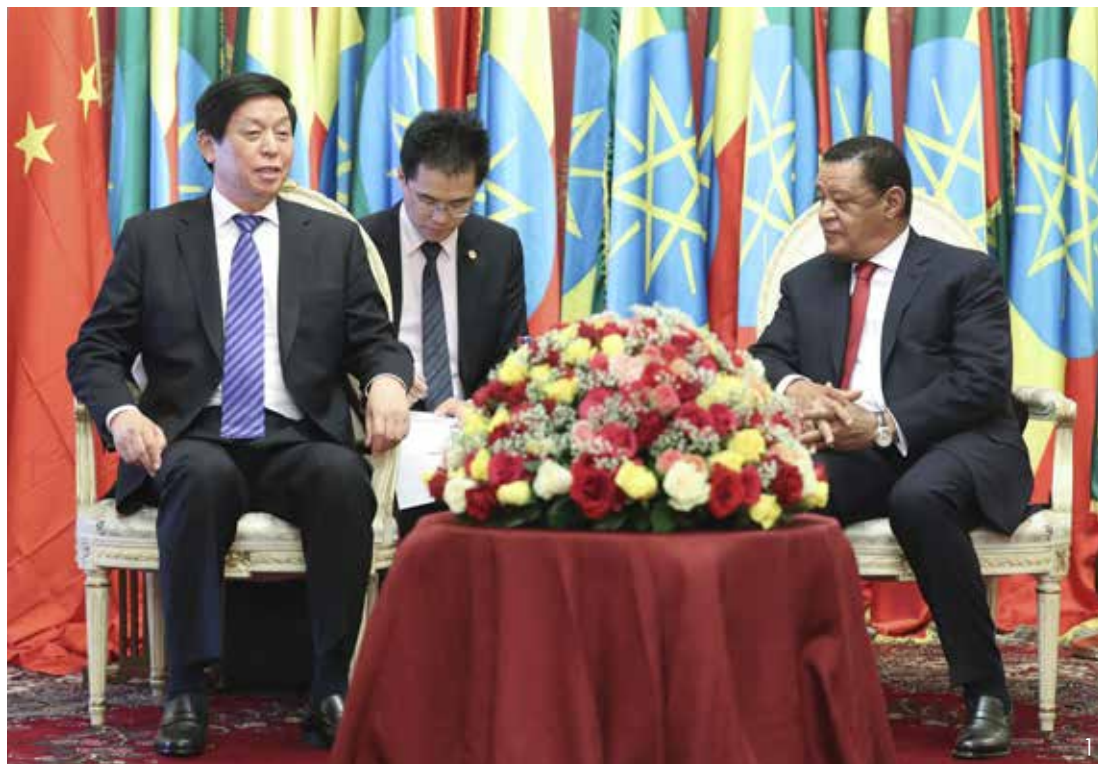
特稿

## 以法律的武器治理污染 用法治的力量保卫蓝天

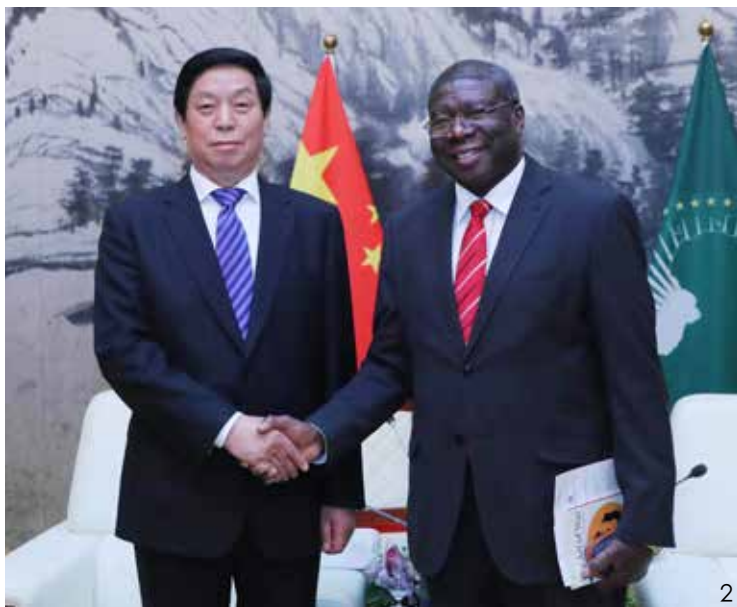


邮发代号: 2-18  
国内刊号: CN11-3442/D  
国外刊号: ISSN1671-542X

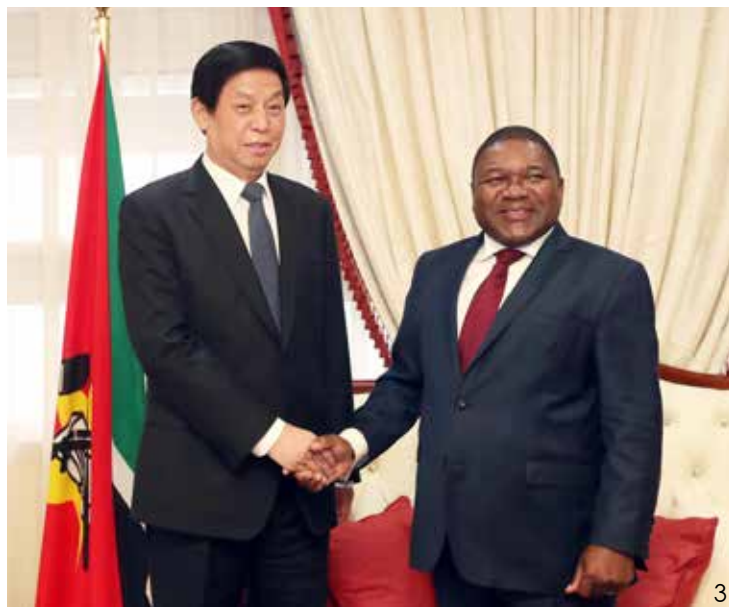




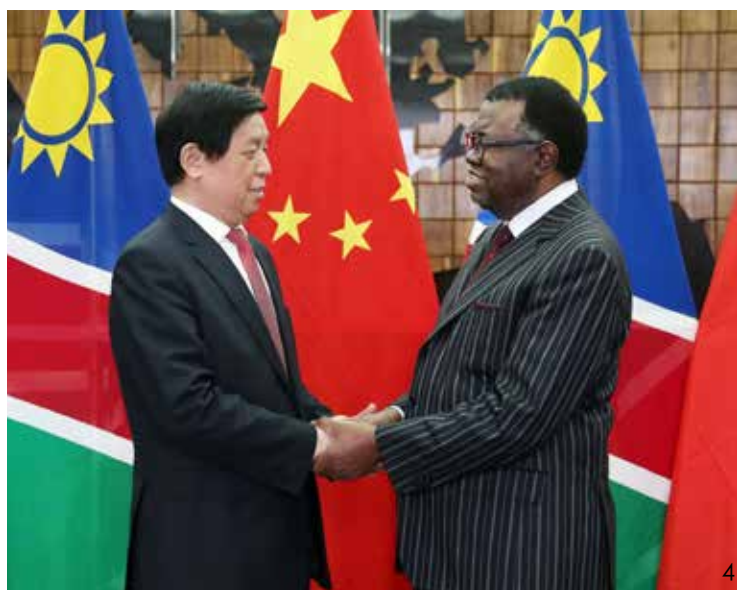
1. 5月9日至12日,应埃塞俄比亚人民代表院议长穆菲丽哈特和联邦院议长克里娅邀请,栗战书委员长对埃塞俄比亚进行正式友好访问。这是5月10日,栗战书在亚的斯亚贝巴会见埃塞俄比亚总统穆拉图。摄影/新华社记者 丁林



2



3



4

2. 5月11日,正在埃塞俄比亚进行正式友好访问的栗战书委员长在亚的斯亚贝巴会见非盟委员会代理主席夸第并考察非盟总部。摄影/新华社记者 刘卫兵

3. 5月12日至15日,应莫桑比克议长马卡莫邀请,栗战书委员长对莫桑比克进行正式友好访问。这是5月14日,栗战书在马普托会见莫桑比克总统纽西。摄影/新华社记者 刘卫兵

4. 5月15日至17日,应纳米比亚国民议会议长卡贾维维邀请,栗战书委员长对纳米比亚进行正式友好访问。这是5月16日,栗战书在温得和克会见纳米比亚总统根哥布。摄影/新华社记者 刘卫兵

# 如何看好国有资产的“家底”

国有资产属于国家所有即全民所有,是全体人民共同的宝贵财富,是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础,在推动经济社会发展、保障和改善民生、保护生态环境等方面发挥着重要作用。

如何看好国有资产的“家底”,如何通过正确有效的监督,切实理清国有资产账目,让国有资产管理在阳光下运行,提升国有资产管理水平,增强国有企业的竞争力,推进国有资产治理体系和治理能力现代化,使国有资产更好地发挥效益、造福人民,这是新时代赋予人大监督的新使命。

习近平总书记高度重视建立国有资产管理情况报告制度,在十九届中央全面深化改革领导小组第一次会议审议《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》(以下简称《意见》)时发表重要讲话,确定了《意见》的主要精神和重要原则。2017年12月,中共中央印发《意见》,部署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。

前不久,栗战书委员长就做好贯彻实施《意见》有关工作提出明确要求。他强调,各级人大及其常委会要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真贯彻落实这一制度,建立起多层次多角度、既相互分工又有机衔接的人大国有资产报告和监督机制;要坚持依法报告、依法监督,坚持从实际出发,着力解决国有资产底数不清、人大监督所需信息不够充分等突出问题;要健全组织制度和工作制度,衔接预算决算审查监督特别是国有资本经营预算决算、部门预算决算审查监督,精心组织审议,及时总结完善经验,不断推进国有资产管理情况报告的规范化程序化。

为了深入学习领会习近平总书记重要指示和《意见》精神,深入贯彻落实栗战书委员长重要指示精神,

全国人大财经委、全国人大常委会预算工委、财政部联合召开了国有资产管理情况报告制度座谈会,王晨副委员长出席座谈会并讲话。王晨副委员长在讲话中深刻阐释了建立国有资产管理情况报告制度的重大意义,明确提出了准确把握贯彻实施《意见》的基本要求,并就认真做好贯彻落实《意见》的有关工作作了具体部署。

实行国有资产管理情况报告制度,不仅需要顶层设计上的大手笔、大动作,同时,更需要我们严格按照《意见》所提出的时间表、路线图,统筹规划、整体推进、分步落实、加强协作。据了解,全国人大常委会

会已把听取和审议国务院国有资产管理情况的报告列入2018年监督工作计划,相关部门正在积极做好审议前的准备工作。国务院有关部门和各省、自治区、直辖市也都积极行动起来,建立制度、开展工作。总的说来,此项工作起步顺利,开局良好,取得了重要进展。

建立国有资产管理情况报告制度是党中央推进国有资产管理体制改革、实现国有资产治理现代化的重大举措,是党中央加强人大国有资产监督职能、充分发挥人民代表大会制度根本政治制度作用的重大决策部署,是党中央坚持人民当家作主、落实以人民为中心的发展思想的重要体现。这是在新的历史条件下改进和加强人大监督工作的一次重大探索,它拓宽了人大监督渠道、丰富了人大监督形式、提升了人大监督效能。通过这项制度的全面推行,有利于摸清国有资产底数,建立起国有资产一本完整账、向人民提交一本明白账,使国有资产更好地服务发展、造福人民。

实行国有资产管理情况报告制度,不仅需要顶层设计上  
的大手笔、大动作,同时,更需要我们  
严格按照《意见》所提出的时间  
表、路线图,统筹规划、整体推进、  
分步落实、加强协作。

汪利民



主办单位 全国人大常委会办公厅  
编辑出版 中国人大杂志社

中国人大

2018年第10期  
5月20日出版  
总第454期

总 编 汪铁民  
副 总 编 金果林 马增科  
本期执行主编 徐 燕  
责任编辑 朱燕红  
美术编辑 陈玉叶 李洪兴

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

- 08 以法律的武器治理污染 用法治的力量保卫蓝天  
——在大气污染防治法执法检查组第一次全体会议上的讲话 / 栗战书
- 12 全面推进建立和实施国有资产管理情况的报告制度  
——在国有资产管理情况报告制度座谈会上的讲话 / 王 晨

## 总编絮语

- 01 如何看好国有资产的“家底” / 汪铁民

## 本期策划

- 17 坚决落实中央决策部署, 切实抓好国资管理报告工作 / 徐绍史
- 20 把握核心要义、健全工作制度, 做好落实中央《意见》具体工作 / 史耀斌
- 23 让国有资产更好发挥效益, 造福人民 / 李小建
- 26 政府要向人大报告国资“明白账” / 于 浩
- 28 地方实践: 人大加强国资监督的有益探索 / 张宝山
- 30 河北: 人大国资监督乘上“互联网快车” / 杨菲菲

## 报 道

- 专题报道 31 “站在天安门上想问题, 站在田间地头找感觉”  
——277名十三届全国人大代表进京“充电”记 / 蒲晓磊

## 言 论

- 主任笔谈 34 以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引, 做好  
地方人大立法和监督工作 / 李显刚
- 代表之声 36 把人民群众的安危、冷暖挂心头 / 郭建仁
- 36 善用媒体解决民生难题 / 李杏玲
- 37 提高审议水平, 关键要扮好一个角色、  
讲好三种话 / 徐云波
- 37 做一名业务过硬的人大代表 / 高明芹
- 38 关于人大代表履职担责的四问 / 周亚定





5月7日,中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书在北京主持召开全国人大常委会大气污染防治法执法检查组第一次全体会议。摄影/新华社记者 丁林

## | 地 方 |

- 浙 江 40 努力为基层人大建设提供“嘉兴样板” / 陈勇杰 王雪莎
- 42 平湖人大 : 创新前行谱新篇 / 金在良
- 江 苏 44 灌南县人大 : 跟踪监督力促医改落地 / 李保中 胡馨月
- 河 南 45 周口市川汇区 : 代表联络小平台发挥大作用 / 冯应祥 宗永伟

## | 泛 读 |

- 往 事 46 为啥计划单列市人大常委会负责同志不列席全国人大常委会会议? / 阙珂
- 48 车辆购置税的昨天、今天和明天 / 任茂东
- 史 话 51 刘邦的政治谋略高明在何处? / 殷啸虎
- 看 世 52 《荷兰民法典》的前世与今生 / 高仰光 邓欣
- 随 笔 55 感谢文学滋养 / 任贤良

## | 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



## 栗战书在全国人大常委会大气污染防治法执法检查组第一次全体会议上指出：以法律的武器治理污染，用法治的力量保卫蓝天

新华社北京5月7日电（记者陈菲）中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书7日主持召开全国人大常委会大气污染防治法执法检查组第一次全体会议。他强调，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，扎实做好大气污染防治法执法检查工作，依法推动解决大气污染突出问题，以法律的武器治理污染，用法治的力量保卫蓝天，确保以习近平同志为核心的党中央关于生态文明建设的决策部署得到全面贯彻落实。

栗战书说，十三届全国人大常委会在履职第一年开展大气污染防治法执法检查，目的就是要突出全面实施大气污染防治法的重要意义，为打赢蓝天保卫战提供有力法治保障。要通过这次执法检查，推动习近平新时代中国特色社会主义思想特别是关于生态文明建设思想的贯彻落实，使之贯穿到经济、政治、文化、社会建设之中，推动全党全国自觉贯彻落实新发展理念，形成共同促进生态文明建设的强大合力。推动党中央关于环境保护和污染防治的重大决策部署得到切实贯彻，保证法律得到全面有效实施，解决人民群众关注的突出环境问题。推动各级政府和部门、企业全面落实防治大气污染，改善大气环境质量的法律责任，坚决守住生态环境质量“只能更好、不能变坏”的责任底线。大力宣传普及大气污染防治法，推动全社会牢固树立社会主义生态文明观，自觉履行环境保护和大气污染防治义务。

栗战书强调，人大执法检查就是“法律巡视”，是行使宪法法律赋予的监督权、保证法律得到有效实施的一把“利剑”。做好新时代人大执法检查工作，一要把握好监督原则。执法检查是在行使宪法法律赋予的监督权，执法检查的过程就是进行监督的过程。要把握“依法”二字，坚持把“依照法定职责、限于法定范围、遵守法定程序”作为重要原则。同时，也要体现坚持执法检查必须严格、监督必须有力度的原则，避免出现检查、监督中“粗、宽、松、软”的问题。二要突出重点。针对当前大气污染防治的重点区域、重点领域，深入检查相关法律法规实施情况，推动加强源头防治、联防联控、全民共治。三要坚持问题导向。抓住影响治污实效、损害群众利益的突出问题，查清病灶，对症下药，提出务实有效的意见和建议。四要精心组织。做到各环节工作环环相扣、依次递进，确保执法检查顺利完成。五要严格执行中央八项规定精神。坚决杜绝形式主义、官僚主义，展现新一届全国人大常委会的新气象新风貌。

全国人大常委会副委员长沈跃跃、丁仲礼出席会议。国务委员王勇出席会议并发言。国务院有关部门汇报了大气污染防治法贯彻实施情况。

此次执法检查由栗战书委员长任组长。执法检查组将组成4个小组分赴8个省（区）进行检查，同时委托其他23个省（区、市）人大常委会对本行政区域内法律贯彻实施情况进行检查。

### 栗战书对埃塞俄比亚进行正式友好访问

新华社亚的斯亚贝巴5月12日电（记者刘天 王守宝）应埃塞俄比亚人民代表院议长穆菲丽哈特和联邦院议长克里娅邀请，全国人大常委会委员长栗战书9日至12日对埃塞俄比亚进行

正式友好访问，在亚的斯亚贝巴分别会见总统穆拉图、总理阿比，同穆菲丽哈特和克里娅举行会谈。

在会见穆拉图时，栗战书首先转达了习近平主席的亲切问候，积极评价穆拉图为促进中埃友好作出的贡献。栗战书说，我担任全国人大常委会委员长后首次出访就来到埃塞，体现了中方对发展中埃关系、中非关系的高度重视。中埃关系迈入了全面战略合作伙伴关系新阶段，今年9月召开的中非合作论坛北京峰会将为两国合作拓展新的空间。中方愿同埃塞一道，深化政治互信，加强务实合作，不断把两国友谊和合作提升到新水平。穆拉图表示，埃塞感谢中方长期以来给予的宝贵支持。当前，两国关系处于历史最好时期，愿同中方共同努力，把全面战略合作伙伴关系发展好，更好造福两国和两国人民。

会见阿比时，栗战书就中国政治制度和发展道路与对方深入交流，介绍了中共十八大以来以习近平同志为核心的党中央治国理政经验和实践。他说，五年前，习近平主席提出对非合作的真实亲诚理念和正确义利观，把中国自身发展同助力非洲发展结合起来，永远做非洲的真诚朋友和可靠伙伴。埃塞是中国在非洲的重要伙伴，双方务实合作在中非乃至南南合作中都具有示范意义。中方坚定支持埃塞走符合本国国情的发展道路，支持埃塞为发展经济、维护稳定所作的努力。希望双方继续加强在“一带一路”和中非合作论坛框架下的合作，发挥好亚吉铁路的经济大动脉作用，积极打造沿线经济走廊，推进工业园区建设、油气资源开发等合作，培育两国务实合作新亮点。欢迎埃塞积极参与11月在上海举办的首届中国国际进口博览会。希望双方加强在非洲和平与安全等国际和地区问题上的沟通协调，加大在涉及彼此核心利益和重大关切问题上的相互支持。阿比说，埃塞同中国的友好关系坚如磐石。习近平主席治国理政思想对埃塞和非洲国家发展都具有重要指引和借鉴意义。实施中非“十大合作计划”、共建“一带一路”给非洲带来了实实在在的利益。愿同中方继续深化在基础设施建设、金融、旅游、人力资源培训等领域合作。

同穆菲丽哈特和克里娅会谈时，栗战书介绍了中国人民代表大会制度和全国人大及其常委会的相关情况。他说，人民代表大会制度是中国的根本政治制度，最大特点和优势是坚持中国共产党领导、人民当家作主、依法治国有机统一。我们愿同埃塞联邦议会共同努力，不断优化务实合作的法治环境。中国全国人大将于年内举办面向非洲的发展中国家议员研讨班，欢迎埃塞派代表参加。穆菲丽哈特和克里娅表示，新一届埃塞联邦议会重视加强同中国全国人大的合作，愿学习中国发展经验，共同推动经贸、地方、人文交流。

访问期间，栗战书与阿比见证了双方合作文件的签署，与两位议长签署了中国全国人大与埃塞俄比亚人民代表院、联邦院合作谅解备忘录。栗战书还考察了埃塞科技部数据中心，中方合作和援建的亚吉铁路、亚的斯亚贝巴轻轨。

### 栗战书会见非盟委员会代理主席

新华社亚的斯亚贝巴5月12日电（记者刘华 姚远）正在埃塞俄比亚进行正式友好访问的全国人大常委会委员长栗战书11日在亚的斯亚贝巴会见非盟委员会代理主席夸希·恩库亚，并考察非盟总部。

栗战书说,中非有深厚的传统友谊根基,又有共同的发展振兴梦想,始终是休戚与共的命运共同体。在习近平主席提出的真实亲诚理念和正确义利观指引下,中非“十大合作计划”顺利推进,建成了一批重大合作项目,给非洲国家和人民带来了实实在在的利益。中共十九大描绘了中国发展蓝图,在2020年全面建成小康社会的基础上,到2035年基本实现社会主义现代化,2050年建成社会主义现代化强国,实现“两个一百年”奋斗目标。非盟正在大力推进《2063年议程》,中非合作潜力巨大。中国乐见一个团结、和平、繁荣的非洲,愿与非洲国家进一步开展全方位、宽领域、多层次、多渠道的务实合作,包括在“一带一路”和中非合作论坛框架下推进各领域合作取得更多丰硕成果。今年9月在北京举办中非合作论坛峰会,中非领导人将共商中非合作大计,规划新时代中非合作蓝图,在更高水平上实现中非合作共赢、共同发展。相信在双方共同努力下,一定能把本次峰会办成加强中非团结合作、推动中非共同发展的历史性盛会。

栗战书积极评价非盟在促进非洲联合自强和一体化进程中发挥的重要作用。他说,中方高度重视发展同非盟的关系,愿在力所能及范围内,支持非盟加强自身机构、维和能力 and 民生保障建设,支持非盟积极引领非洲一体化进程,在国际和地区事务中发挥更大作用,维护非洲团结和共同利益。

夸奖欢迎栗战书访问象征非中高水平合作的非盟总部大楼,感谢中国对非盟的大力支持。他说,中国的和平发展给非洲带来巨大战略机遇,提供了新的选择。非盟《2063年议程》同“一带一路”倡议高度契合,应当形成合力。非盟愿积极参与中非合作论坛北京峰会,希望同中方深化全方位合作,期待中方在基础设施、教育、科技等领域进一步加大对非支持力度。

双方还就非洲地区形势等问题深入交换了意见。

### 栗战书对莫桑比克进行正式友好访问

新华社马普托5月15日电 (记者刘华 聂祖国)应莫桑比克议长马卡莫邀请,全国人大常委会委员长栗战书12日至15日对莫桑比克进行正式友好访问,在马普托与总统纽西、议长马卡莫分别举行会见会谈,出席在非中资企业座谈会、2018年非洲孔子学院联席会议开幕式、莫中文化中心暨孔子学院和传媒艺术学院教学楼项目奠基仪式、莫“万村通卫星电视项目”启动仪式,考察中莫农业技术示范中心、中国援建的马普托跨海大桥。

会见纽西时,栗战书首先转达了习近平主席的诚挚问候。栗战书说,中莫深厚的传统友谊,植根于反抗帝国主义、殖民主义的斗争中,成长壮大于携手合作、共同发展的征程上。中莫是全天候朋友,几代领导人对此付出了极大努力。2016年,两国元首将中莫关系提升为全面战略合作伙伴关系,迎来了两国关系发展的新时代。中国将按照习近平主席提出的对非工作真实亲诚理念和正确义利观,支持莫方走自主可持续发展道路,真心诚意帮助莫方发展振兴。

栗战书介绍了改革开放40年来中国保持政治稳定、社会安定和经济发展的经验和做法。他说,这主要得益于坚持中国共产党的全面领导,发挥社会主义制度优越性,落实以人民为中心的发展理念,走符合中国自身实际的发展道路。中方愿与莫方加强治国理政经验交流,落实好两国元首达成的重要共识,发挥好政治

互信、经济互补、人民友好三大优势,运用好共建“一带一路”、中非合作论坛、中国—葡语国家经贸合作论坛三大平台,鼓励支持中国企业到莫投资兴业,把中莫传统友谊和政治互信转化为更多务实合作成果。

纽西高度评价了中共十八大以来在习近平主席的领导下中国各项事业取得的成就,表示愿积极参与“一带一路”建设,深化双边农业、能源、制造业、旅游、基础设施等领域的合作,把双方全面合作推向新的水平。

与马卡莫会谈时,栗战书阐述了习近平新时代中国特色社会主义思想特别是关于社会主义民主政治建设的理论,介绍了中国人民代表大会制度,表示中国全国人大愿与莫议会保持各层级友好往来,落实好双方已签署的合作文件,办好议员研讨班、行政能力研修班,推动两国立法机构交流合作提质升级。希望莫议会积极作用,营造良好法治和投资环境,为更多中资企业来莫投资发展创造便利条件。马卡莫表示,莫议会愿同中国全国人大加强全方位对话交流,在涉及彼此核心利益问题上相互支持,使立法机构成为推动国家关系发展的建设性力量。

栗战书出席了在非中资企业座谈会,他希望在非企业认真贯彻习近平主席提出的对非工作真实亲诚理念和正确义利观,服务服从于国家外交大局,体现和贯彻新发展理念,履行必要的社会责任,遵守当地法律法规,尊重当地风俗习惯,树立良好的中国形象、中国企业形象、中国公民形象,为深化中非全面友好合作贡献力量。在出席2018年非洲孔子学院联席会议开幕式的致辞中,栗战书说,孔子学院属于中国,也属于世界。希望非洲孔子学院立足中非友好、知识共享、文化交流这个根本,既要宣传中国文化、讲好中国故事,也要向国内介绍非洲,当好中非人文交流的使者。

栗战书还向莫桑比克民族英雄纪念碑敬献花圈。

### 栗战书对纳米比亚进行正式友好访问

新华社温得和克5月18日电 (记者刘华 吴长伟)应纳米比亚国民议会议长卡贾维维邀请,全国人大常委会委员长栗战书15日至17日对纳米比亚进行正式友好访问,在温得和克会见总统根哥布、开国总统努乔马,与卡贾维维和全国委员会主席门萨分别举行会谈。

会见根哥布时,栗战书转达了习近平主席的诚挚问候,介绍了党的十八大以来我国取得的历史性成就,习近平新时代中国特色社会主义思想的形成、内涵和指导意义。栗战书说,今年3月,总统先生成功访华,习近平主席与你共同决定将双边关系提升为全面战略合作伙伴关系,开启了中纳关系新时代。希望双方共同努力,在“一带一路”和中非合作论坛框架下加强政策沟通和规划对接,推进基础设施建设和产能合作,更好造福两国人民。中方赞赏纳维护非洲团结的努力,愿与纳加强在国际和地区问题上的沟通协调。

栗战书还阐述了我国对当前一些国际热点问题的原则立场,并应询详细介绍了习近平主席为缓解朝鲜半岛紧张局势、推动实现半岛无核化所作的努力。他说,习近平主席提出构建人类命运共同体。在全球化不断发展的大背景下,世界各国你中有我、我中有你,要平等相待、同舟共济,共同维护和平与发展,应对人类面临的挑战。中方愿同贵国共同努力,使两国老一辈领导人开创的中





纳友好事业不断焕发出新的活力,支持和帮助包括纳米比亚在内的非洲国家探索符合本国国情的道路,发展经济,改善民生,实现非洲崛起这一人类发展史上的奇迹。

根哥布说,纳中两国有深厚的传统友谊,也是平等相待的合作伙伴。纳人民十分清楚,中国是真朋友、好伙伴。纳愿同中方保持密切高层交往,全面加强贸易投资、基础设施建设、能源开发等领域务实合作,使纳中全面战略合作伙伴关系之路越走越宽广。

会见努乔马时,栗战书转达了习近平主席的良好祝愿。他说,您是非洲资深政治家,始终致力于中纳友好事业。努乔马回忆了同中国领导人的友好交往历史,表示纳中兄弟般的友谊历久弥坚。

在同卡贾维维、门萨会谈时,栗战书介绍了中国人民代表大会制度。他说,实践证明,坚持中国共产党领导、人民当家作主、依法治国相统一的这一制度符合中国国情,表示双方立法机构合作要把推动落实两国元首重要共识作为首要任务,为经贸往来、企业投资等务实合作创造良好法治环境,加强治国理政经验交流,推进地方合作和民间交往,强化青年、妇女交流,夯实两国友好的民意基础。

卡贾维维、门萨表示,感谢中国对纳争取独立的宝贵支持。纳方愿在双方签署的合作谅解备忘录框架下,加强同中国全国人大各层级友好往来,助力纳中关系发展。

栗战书慰问了“光明行”义诊活动受益患者和中纳医务人员。他说,揭去患者眼前的纱布,是一个象征性动作,背后蕴涵着中纳两国的深厚情谊,也是中国开展对非卫生援助的缩影。希望援非医务工作者发扬“敬佑生命、救死扶伤、甘于奉献、大爱无疆”的精神,努力使当地民众从两国卫生合作中获得实实在在的好处。

栗战书还出席中方援纳野生动物保护物资交接仪式,考察纳米比亚电信公司控制和指挥中心。

### 王晨:推进建立实施国有资产管理情况报告制度

新华社石家庄5月7日电 中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨7日在建立政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度座谈会上强调,要深入学习贯彻《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》,坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持党中央集中统一领导,贯彻落实新发展理念,切实履行宪法法律赋予人大的监督职责,全面推进建立实施国有资产管理情况报告制度,推进国有资产管理公开透明,确保国有资产安全,使国有资产更好服务发展、造福人民。

王晨指出,要深刻认识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,是以习近平同志为核心的党中央加强人大国有资产监督职能的重要决策部署,是党和国家关于国有资产管理治理的基础性制度安排,符合宪法法律规定,符合人民期待。要坚决贯彻落实党中央决策部署,就必须坚持党的领导,确保国有资产管理情况报告工作始终在党的领导下进行;坚持依法报告、依法监督,严格依照法定权限,遵循法定程序,实现报告工作规范化程序化;坚持问题导向,着力解决国有资产底数不够清楚、管理不够公开透明、人大监督职能发挥不够等问题;坚持稳步推进,实现全口径、全覆盖,不断提高监督实效。

### 王晨在河北调研时强调:加强立法工作,为改革开放提供有力法治保障

新华社石家庄5月9日电 中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨7日至9日在河北省调研时强调,要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持党中央集中统一领导,加强立法工作,在法治下推进改革、在改革中完善法治,为改革开放提供更加有力的法治支持和保障。

调研期间,王晨来到河北省人大预算联网查询室,察看预算联网监督系统运行情况,对河北省人大贯彻改革要求,依法推进预算联网监督工作和建立国有资产管理情况报告制度取得的进展表示肯定,并共同研究进一步推进相关工作。在石家庄市行政审批局,调研立法推动行政审批制度改革情况,了解有关法律法规修改后的实施效果。在正定县正定镇“人大代表之家”和塔元庄村“人大代表联络站”,了解基层人大在加强代表法、组织法等法律学习、提高人大代表履职能力、发挥人大代表作用等方面采取的改革创新措施。在雄安新区,考察了市民服务中心和核心区风貌,并召开座谈会听取意见。

王晨在调研中指出,党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央推进全面深化改革和全面依法治国取得历史性成就。习近平总书记围绕改革与法治关系作出一系列重要论述,具有重大指导意义。我们深刻认识到,改革和法治如鸟之两翼、车之两轮,法治建设与改革开放紧密结合、协调推进,这是我国经济社会发展取得巨大成就的重要原因之一。此次调研了解到的河北省在法治建设和改革开放中取得的成绩,也从生动鲜活的实践角度说明完善法治、促进改革的重要作用。

王晨强调,党的十九大对加强法治建设、推进改革开放作出了新部署、提出了新要求。我们要高度重视法治思维和法治方式,进一步加强立法工作,及时做好涉及改革的法律立改废释,坚持立法主动适应改革需要,充分发挥立法引导、推动、规范、保障改革的作用,以更加完善的法治建设推动更大力度的改革开放,取得更大成果。要按照党中央批准的规划纲要,积极支持千年大计雄安新区推进新区规划条例立法等法治建设工作,积极支持雄安新区改革开放新举措新尝试。

### 王晨会见巴勒斯坦法塔赫代表团

新华社北京5月14日电 (记者许可)中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨14日在京会见由中央委员、阿拉伯关系和中国事务部部长扎基率领的巴勒斯坦法塔赫代表团。

王晨说,习近平主席同阿巴斯总统两度会面,达成重要共识,为两国关系发展指明了方向。今年是中巴建交30周年,中方坚定支持巴正义事业,中国共产党愿与法塔赫巩固传统友谊,加强经验交流,推动两党两国关系全面发展。

扎基说,法塔赫重视发展同中国共产党友好交往,愿借鉴中方治党治国经验。

### 王晨率大气污染防治法执法检查组在山西检查时强调:以更大力度和更实措施打赢蓝天保卫战

新华社太原5月17日电 中共中央政治局委员、全国人大常委会



委会副委员长王晨15日至17日率全国人大常委会大气污染防治法执法检查组在山西开展执法检查时强调,要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,特别是关于生态文明建设和打好污染防治攻坚战、确保3年时间明显见效的重要指示精神,全面实施大气污染防治法,以更大力度和更实措施推进大气污染防治,为增强人民群众蓝天幸福感提供法治保障。

王晨率执法检查组先后到太原、晋中、阳泉等地进行检查,听取了山西贯彻实施大气污染防治法的情况汇报。在太原市杏花岭区,查看了空气质量智能化监管平台运行情况,对运用大数据和认知计算等高新技术对大气污染进行精细化监控和防治予以肯定,强调要充分发挥科学技术在大气污染防治中的支撑作用。在平定县冠山镇石板坪村,入户走访查看散煤治理情况,看望积极支持冬季清洁取暖“煤改气”工程的村民。在太原钢铁(集团)公司、山西瑞光热电公司、吉利集团山西公司、太原长风商务区电动出租车充电站、阳泉公交总公司、阳煤集团二矿和奥伦胶布公司等企业,分别查看了脱硫脱硝设备运行、挥发性有机污染物治理、锅炉清洁能源改造、新能源汽车推广使用等情况,要求进一步调整能源结构,减少煤炭消费,增加清洁能源使用,实施超低排放改造,鼓励企业在大气污染防治中当排头兵。

王晨指出,山西大力推进能源结构优化,推行煤炭消费减量和清洁化利用,加强重点行业和“散乱污”工业企业治理,加大机动车污染防治工作力度,大气污染防治取得积极进展。同时要看到煤炭占山西一次能源消费的比重为80%以上,明显高于全国,二氧化硫、氮氧化物、烟尘等排放总量均在全国前列,大气污染防治形势依然严峻,任务艰巨。必须坚定不移推动资源型经济转型发展,把污染防治放在各项工作重要位置,科学制定发展规划,大力调整产业结构、能源结构和运输结构。要切实贯彻好新修订的大气污染防治法,加大执法力度,坚持违法必究,运用法治的力量打赢蓝天保卫战。

### 王晨会见法国国民议会第一副议长

**新华社北京5月18日电** (记者王卓伦)中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨18日在京会见法国国民议会第一副议长博纳尔。

王晨说,中法关系长期走在中国同西方关系前列。习近平主席今年年初同来访的马克龙总统进行会谈,两国元首一致同意推动紧密持久的中法全面战略伙伴关系行稳致远。中国全国人大愿同法国国民议会深化已建立的立法机关交流机制,加强互信合作。

博纳尔表示,法国国民议会愿为促进两国经济、社会、青年、人文、立法等各领域交流发挥积极作用。

### 277名十三届全国人大代表进京参加履职学习

**新华社北京5月11日电** (记者白阳)十三届全国人大第一期代表学习班11日在京结束。在4天的学习中,来自全国15个选举单位的277名全国人大代表,深入学习宪法及有关法律制度,努力把学习成果转化为依法履职的能力。

今年是全面贯彻党的十九大精神的开局之年,也是十三届全国人大及其常委会依法履职的第一年。据介绍,本届全国人

大2980名代表中,超过70%为新任代表。今年2月底,按照党中央统一部署,全国人大常委会组织全体十三届全国人大代表进行了初任学习,深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神。在此基础上,全国人大常委会2018年工作要点提出,加强新任代表履职学习,切实提高代表政治素质和依法履职能力。今年准备举办3期全国人大代表学习班,组织约1100名全国人大代表集中学习,以新任代表和来自基层的代表为主。

此次学习班内容丰富、形式多样。学习内容包括我国的宪法制度、全国人大及其常委会的立法工作和监督工作、代表闭会期间活动与代表履职规范、代表议案建议的提出与审议办理等。最高人民法院院长周强、最高人民检察院检察长张军分别就我国的审判制度与审判工作、检察制度与检察工作作了专题报告。学习班还安排了分组讨论、大会交流、互动教学等环节,参观了“真理的力量——纪念马克思诞辰200周年主题展览”。

全国人大常委会秘书长杨振武希望代表们进一步提高政治站位,始终坚持人大工作正确的政治方向;坚定人民代表大会制度自信,增强履责责任感使命感;锲而不舍抓学习,全面增强本领;脚踏实地搞调研,密切联系群众;持之以恒转作风,树立代表良好形象。

根据全国人大常委会2018年工作要点,今年全国人大常委会的重要工作之一,是更好发挥代表作用。除了加强新任代表履职学习、落实代表初任培训制度外,全国人大常委会还将在办理代表议案建议、落实代表联系人民群众制度、加强代表履职管理监督等方面继续发力,不断推动代表工作完善发展。

### 全国人大西藏代表团分别访问加拿大、美国

以西藏自治区人大代表、自治区党委常委、拉萨市委书记白玛旺堆为团长的全国人大西藏代表团于5月6日至14日分别访问了加拿大、美国。

在加拿大,代表团一行全面介绍了西藏经济社会发展情况,就对方关心的问题解疑释惑,加深了相互了解,受到广泛欢迎。

白玛旺堆表示,在习近平新时代中国特色社会主义思想的指引下,西藏人民正满怀热情与全国人民一道,朝着全面建成小康社会的宏伟目标迈进,为实现“两个一百年”目标而奋斗。欢迎加方朋友到西藏走一走,看一看今天的社会主义新西藏,增进对西藏实情的了解。

加方表示,加拿大重视发展对华关系,对西藏近年来各领域的发展成就印象深刻,愿保持与中方的坦诚交流,增进相互了解。

在美国,代表团一行会见了美国国会议员及国务院官员,并同有关专家、当地华侨华人和藏胞进行了座谈交流。白玛旺堆说,西藏和平解放60多年来,各项事业取得长足发展,民众的权利和自由得到充分保障。他强调,涉藏问题事关中国主权和领土完整,涉及中国核心利益,西藏事务纯属中国内政,任何外国无权干涉。希望美方充分认识涉藏问题的重要敏感性,认清达赖集团的反华分裂本质,切实尊重中方核心利益和重大关切,慎重妥善处理涉藏问题,避免给中美关系造成干扰。

美方表示,美方期待着发展建设性的、以结果为导向的美中关系,加强合作,并不断取得新的成果。美方承认西藏是中国的一部分,不支持“西藏独立”,这一立场没有变化。



5月7日,中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书在北京主持召开全国人大常委会大气污染防治法执法检查组第一次全体会议。摄影/新华社记者 丁林

# 以法律的武器治理污染 用法治的力量保卫蓝天

——在大气污染防治法执法检查组第一次全体会议上的讲话

中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长 栗战书  
(2018年5月7日)

同志们：

根据党中央批准的《全国人大常委会2018年监督工作计划》，今年对大气污染防治法实施情况进行检查。

刚才，王勇同志代表国务院介绍了贯彻实施大气污染防治法的情况，传堂同志也介绍了有关情况，全国人大环资

委，生态环境部、发展改革委、工信部、财政部、农业农村部的负责同志作了发言，讲得都很好；公安部、司法部、住房城乡建设部、市场监管总局、国家能源局、中国气象局，以及最高人民法院、最高人民检察院提供了书面材料，我都同意。这里，我讲两个方面的意见。

首先讲一下这次执法检查的任务。主要是三项：

一是推动习近平新时代中国特色社会主义思想特别是关于生态文明建设思想的贯彻落实。生态文明建设是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。党的十八大以来，习



近平总书记就生态文明建设发表一系列重要讲话,提出了一系列重大战略思想。总书记关于“绿水青山就是金山银山”“像对待生命一样对待生态环境”“保护生态环境就是保护生产力,改善生态环境就是发展生产力”“小康全面不全面,生态环境质量是关键”等“金句”,已家喻户晓、深入人心,在全党全国各族人民中形成了高度共识。党的十九大将坚持人与自然和谐共生作为坚持和发展新时代中国特色社会主义基本方略之一,强调要牢固树立社会主义生态文明观,把“美丽”作为社会主义现代化强国的重要目标。习近平总书记关于生态文明建设的重要思想,内涵丰富、博大精深,体现了对人类文明发展规律、中国特色社会主义建设规律的深刻把握,体现了时刻心系人民的赤子情怀,体现了对中华民族永续发展的历史担当。我们要通过执法检查,推动习近平新时代中国特色社会主义思想特别是关于生态文明建设思想的进一步贯彻落实,使之贯穿到社会主义经济、政治、文化、社会建设之中,用以引领和规范我们的生产生活行为,推动全党全国自觉贯彻落实新发展理念,形成共同促进生态文明建设的强大合力。

二是推动党中央关于大气污染防治决策部署的贯彻落实。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把生态文明建设纳入中国特色社会主义“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,全面加强大气、水、土壤污染防治,决心之大、力度之大、成效之大前所未有。党的十八大闭幕后不久,以习近平同志为核心的党中央就发出坚决向污染宣战的号令。2013年4月,习近平总书记主持中央政治局常委会会议,明确要求抓紧研究大气污染防治行动计划。同年9月,经中央政治局常委会会议审议通过,国务院正式发布大气污染防治行动计划——“大气十条”,这是中央开展系统治理污染的首个行动计划。近年来,习近平总书记每

次考察北京、天津、河北,研究雄安新区规划建设,都对大气污染特别是雾霾治理工作作出重要指示。2016年12月,习近平总书记主持召开十八届中央财经领导小组第十四次会议,专题研究推进北方地区冬季清洁取暖等问题。党的十九大报告把污染防治作为全面建成小康社会“三大攻坚战”之一,明确提出“要坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的攻坚战,使全面建成小康社会得到人民认可、经得起历史检验”。2017年底中央经济工作会议上,习近平总书记再次就打好污染防治攻坚战作出全面部署。今年4月召开的十九届中央财经委员会第一次会议,习近平总书记又对打赢蓝天保卫战、打好柴油货车污染治理攻坚战等作出部署,明确了今后一个时期我国污染防治工作的目标任务。按照党中央决策部署,全国上下攻坚克难、扎实工作,国务院及其有关部门、地方各级政府将大气污染治理作为产业结构调整的重要抓手,积极化解钢铁、煤炭过剩产能,不断优化能源结构,加强重点行业、“散乱污”工业企业治理,加大机动车污染防治工作力度,全面推进秸秆资源化利用,严厉打击超标排放大气污染物等违法行为,取得了实实在在的成效。全国人大及其常委会在推进生态文明建设中主动作为,依法履行宪法法律赋予的职责,通过加强对环保领域法律实施的监督和对政府环保工作的监督,保证党中央关于环境保护和污染防治的重大决策部署贯彻落实,保证法律得到全面有效实施,推动解决人民群众关注的突出环境问题,为保护生态环境、建设美丽中国作出应有贡献。

三是推动大气污染防治法法律责任的全面落实。应该说,这几年推进大气污染防治的力度是大的,督促责任落实的措施是有力的,效果也是好的。2017年,全国338个地级及以上城市PM<sub>10</sub>比2013年下降22.7%,京津冀、长三角、珠三角PM<sub>2.5</sub>分别下降

39.6%、34.3%、27.7%,珠三角区域连续三年稳定达标,优良天数比例分别增加了19个百分点、11个百分点和8个百分点。北京市PM<sub>2.5</sub>平均浓度同比下降20.5%,为58微克/立方米,重污染天数同比减少41%。这些数据充分说明新修订的大气污染防治法贯彻实施和相关工作取得了明显成效。同时,我们也要看到,我国大气环境形势依然严峻,城市环境空气质量超标严重,季节性、区域性大气污染问题突出,2017年全国338个地级及以上城市空气质量达标的仅占29%。大气环境质量离党中央的要求、人民群众的期待还有比较大的差距。大气污染防治中存在的这些问题,一个重要的原因,就是法律规定的大气环境保护目标责任制和考核评价制度,以及政府及有关部门环境保护责任还有待进一步落实到位。企业法律责任的落实问题,也是做好大气污染防治工作的基础。在2014年执法检查中,“企业治污主体责任不落实”是一个突出问题。近两年开展的中央环保督查中,也发现了大量企业违法排污行为,这说明企业的法律责任仍需不断压实。这次执法检查,就是要推动地方政府和部门切实负起防治大气污染、改善大气环境质量的责任,推动各方面落实责任、聚焦责任,促进法律责任、领导责任、工作责任的全面落实,扭转“有法不依、执法不严、违法不究”的问题,将生态环境质量“只能更好、不能变坏”作为责任底线,科学制定发展规划,加大治污投入,积极调整产业结构和能源结构,淘汰落后产能,推动大气环境质量不断好转。大气污染防治工作涉及多个部门,要加强部门协调联动,各个部门都要切实负起责任,加强配合,形成合力。人大及其常委会是立法机关,负有监督法律实施的责任。如果执法检查浮于表面,监督工作蜻蜓点水,现实中存在的大量违法现象和突出问题发现不了,那么,就说明人大及其常委会没有履行



全国人大常委会大气污染防治法执法检查组第一次全体会议在北京召开。摄影/全国人大机关摄影部 樊如钧

好自己的职责,作为执法检查的主体,也应承担相应的责任。在执法检查中,要大力宣传普及大气污染防治法,让人民群众充分认识到治理大气污染是全社会共同的责任,与每个人的行为密切相关,每个人都要积极行动起来,践行绿色低碳的生活方式,自觉履行环境保护和大气污染防治义务。

**下面,再讲一下这次执法检查的具体要求。提这么五点:**

一要把握好监督原则。我在十三届全国人大常委会第一次会议上谈了人大监督工作的原则,其中一点,就是正确认识人大的职权性质和范围,把握“依法”二字,坚持“依照法定职责、限于法定范围、遵守法定程序”的原则,对“一府一委两院”的工作不能越俎代庖,真正在宪法法律范围内履职尽责。人大开展环保领域执法检查,这既不同于中央环保督查,也不同于环保部门行政执法。对于检查中发现的具体问题、具体案件,可以作为麻雀剖析梳理,但不能直接处理。这个原则,要切实把握好。同时,人大执法检查是在行使宪法

法律赋予的监督权,是“法律巡视”,是保证法律得到有效实施的一把“利剑”。执法检查过程就是进行监督的过程。执法检查必须严格,监督必须有力度,这也是一个原则,也要切实体现好。以上两点,我不担心头一条原则把握不好,担心的是第二条原则体现不够,担心检查、监督中出现“粗、宽、松、软”的问题。因此,这次执法检查,一定要深入查找法律实施中存在的突出问题,维护宪法法律威严,推动法律的全面有效实施。要善于发现法律实施中存在的具体问题特别是典型问题,以典型案件的发现带动面上问题的解决;要用法治思维开展执法检查,善于抓问题的本质,不能把属于法律范畴的问题一般化、行政化,不能把违法行为视为一般性的工作过失,一切以法律为依据为准绳开展执法检查;要敢于动真碰硬,客观公正地反映执法检查中发现的问题,督促地方、部门和企业认真整改纠正违法行为,不能碍于情面“放水”、粉饰、打埋伏。

二要突出重点。突出重点问题、重

点区域、重点领域,推动解决突出问题,推动实现习近平总书记在中央经济工作会议上提出的“明显降低PM<sub>2.5</sub>浓度,明显减少重污染天数,明显改善大气环境质量,明显增强人民的蓝天幸福感”的目标要求。2015年全国人大常委会对大气污染防治法的修订,重点充实了修订后的环境保护法和“大气十条”相关内容,特别是增加和完善充实了党中央打赢蓝天保卫战的决策部署和法律制度,被称为“史上最严”的大气污染防治法。党中央确定的蓝天保卫战主战场,就是我们检查的重点地区;同党中央治理大气污染部署密切相关的法律制度执行情况,就是我们检查的重点内容。比如,2015年修法时专门增加“重点区域大气污染联防联控”一章,共七条规定。我们这次检查,就要以京津冀及周边、长三角、汾渭平原等重点地区,推动各地强化联防联控。比如,修法时对控车减煤,特别是提高油品和燃煤治理作了全面系统的规定,专门规定加强民用散煤管理,禁止销售不达标散煤,



还对重型柴油车安装污染控制装置提出了明确要求。我们就要重点检查这些制度的实施情况,推动各地方贯彻落实党中央关于北方地区冬季清洁取暖、柴油货车污染治理等决策部署。比如,修法时完善了源头治理各项规定,增加了环境信息公开、引导公众有序参与监督等制度,进一步强化政府责任,明确企业义务,加大对污染违法行为的处罚力度,等等。我们就要督促各地区各部门推进全民共治,加强源头防治,提高污染排放标准,强化排污者责任,进一步健全环保信用评价、信息强制性披露、严惩重罚等制度,以法律的武器治理污染,用法治的力量保卫蓝天。

三要坚持问题导向。执法检查不是搞综合考核考评,不是评先进,不对地方、部门或某项工作作全面评价。执法检查就是要发现问题,不能走过场,不能搞评功摆好那一套。在执法检查中,尽管也要了解面上的情况,但重点是把问题找准找具体,真发现问题,发现真问题;尽管也要总结法律实施的成效和经验,但重点是发现那些影响法律实施、制约治污实效、损害群众利益的突出问题。要坚持什么问题突出就重点检查什么问题,哪里问题突出就去哪里检查,掌握大气污染防治第一手资料,找到法律实施中存在问题的症结所在。在找准问题的基础上深入研究,查清病灶,对症下药,提出务实有效的意见、建议。要着眼长远,推动大气污染防治向纵深发展。比如,近年全国在治理细颗粒物污染方面收到成效,但也出现了臭氧浓度上升的趋势,对这样的新情况新问题,要推动有关方面纳入重要议事日程深入研究,提出治理措施。

四要精心组织。以往历届全国人大常委会在组织开展执法检查方面都积累了许多宝贵经验,特别是十二届全国人大常委会持续加强和改进执法检查工作,探索形成了包括选题、组织、报告、审议、整改、反馈六个环节的“全链

条”工作流程。这些好经验好做法,十三届全国人大常委会要继承下来、坚持下去,在实践中进一步完善发展。这次执法检查也按六个环节来安排。由我担任执法检查组组长,王晨、沈跃跃、丁仲礼等3位副委员长,杨振武秘书长和高虎城主任委员任副组长,分成4个检查组赴部分地方实地检查,同时委托其他省级人大常委会开展自查,实现执法检查“全覆盖”。在8月的全国人大常委会会议上,我将向常委会报告执法检查情况,会议要结合审议报告开展专题询问。对于执法检查报告提出的建议和常委会组成人员的审议意见,国务院及其有关部门在6个月内向常委会报告研究处理情况。如有必要,常委会将安排听取审议。从现在到8月底只有3个多月时间,完成实地检查、起草执法检查报告、准备专题询问等工作,时间十分紧迫。执法检查组、有关部门和工作人员要按照常委会监督工作计划和执法检查方案的部署,落实责任,积极配合,保证各环节工作环环相扣、依次递进,确保本次执法检查顺利完成。

五要严格执行中央八项规定精神。4月17日,本届全国人大常委会第二次委员长会议审议通过了委员长会议组成人员贯彻落实中央八项规定和实

施细则的办法。我们要从维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导的政治高度,坚决贯彻落实中央八项规定和实施细则精神,严格执行委员长会议相关规定的要求,坚决反对“四风”,坚决杜绝形式主义、官僚主义。到地方检查要轻车简从、厉行节约,陪同和随行工作人员要控制在规定人数,交通、住宿、餐饮都要符合标准,不得接受礼品,不得借检查之机去风景名胜观光游览,切实把对地方的负担和影响减到最小。执法检查组的同志都是国家权力机关组成人员,有的是高级领导干部,更要严以律己、以身作则,展现新一届全国人大常委会的新气象新风貌。

全国人大环资委会同有关部门做了比较充分的准备,开展了深入细致的调查研究,提供了丰富详实的参阅资料,请参加这次执法检查的同志认真研究,增强执法检查的针对性和实效性。

借此机会,我也对国务院及有关部委和单位,最高人民法院、最高人民检察院高度重视、积极配合全国人大常委会的执法检查工作,对全国人大代表、地方各级人大常委会给予的大力支持,表示衷心感谢!希望大家共同努力,认真做好这次执法检查,为打赢蓝天保卫战作出应有贡献。✘



2017年,北京空气质量优良天数226天,比2013年增加50天;重污染日23天,比2013年减少35天。  
摄影/新华社记者 罗晓光

# 全面推进建立和实施国有资产管理情况的报告制度

——在国有资产管理情况报告制度座谈会上的讲话

中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长 王 晨

(2018年5月7日)



5月7日，中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨出席建立政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度座谈会。

同志们：

今天，我们在河北省石家庄市召开建立政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度座谈会，会议的主题是：深入学习领会习近平总书记重要指示和中共中央《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》（以下简称《意见》）精神，深入贯彻落实十三届全国人大一次

会议和栗战书委员长批示精神，交流经验，部署工作，推动地方建立政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况的制度，全面推进建立和实施国有资产管理情况的报告制度。

习近平总书记高度重视建立国有资产管理情况报告制度，在十九届中央全面深化改革领导小组第一次会议审议《意见》时发表重要讲话，确定了《意

见》的主要精神和重要原则。2017年12月，中共中央印发《意见》，部署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。这是贯彻落实党的十八届三中全会“加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能”要求的重要改革举措，是以习近平同志为核心的党中央加强人大国有资产监督职能的重要决策部署。《意见》全面贯彻党的十九



大精神,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,对国务院报告国有资产管理情况的报告方式、报告框架、报告重点,全国人大常委会的审议程序、审议重点、组织保障等作出了具体部署,对地方建立政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度也提出了明确要求。

栗战书委员长十分重视和关心国有资产管理情况报告制度工作,刚才徐绍史主任委员传达了栗委员长专门就贯彻实施《意见》所作出的重要批示。批示要求各级人大及其常委会要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真贯彻落实这一制度,建立起多层次多角度、既相互分工又有机衔接的人大国有资产报告和监督机制;要坚持依法报告、依法监督,坚持从实际出发,着力解决国有资产底数不清、人大监督所需信息不够充分等突出问题;要健全组织制度和工作制度,衔接预算决算审查监督特别是国有资本经营预算决算、部门预算决算审查监督,精心组织审议,及时总结完善经验,不断推进国有资产管理情况报告的规范化程序化。

这次会议是一次学习《意见》的会议,我们要认真学习习近平总书记的重要指示精神,学习栗战书委员长的重要批示精神,深入学习和准确把握《意见》的要求;这次会议也是一次交流经验的会议,部分先行建立国有资产管理情况报告制度并开展工作的地方人大和政府将介绍工作经验和有益做法,进行交流探讨;这次会议还是一次部署工作的会议,我们将研究部署地方建立国有资产管理情况报告制度工作,明确时间表、路线图和相关要求。下面,我讲三点意见。

## 一、充分认识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重大意义

建立国务院向全国人大常委会报

告国有资产管理情况的制度,是党中央关于国有资产管理 and 治理的基础性制度安排,是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措,对于管好用好国有资产,更好发挥国有资产效益、造福人民,对于建设和发展新时代中国特色社会主义,具有重大的现实意义和深远的历史意义。

(一)建立国有资产管理情况报告制度,是党中央推进国有资产管理体制改革、实现国有资产治理现代化的重大举措

我国是公有制为主体的社会主义国家,国有企业是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础,国有资产在推动经济社会发展、保障和改善民生、保护生态环境等方面发挥着重要作用。党的十八大以来,我国在国有资产管理改革方面取得了新的重大成就,国有资产规模和效益得到了进一步提升。但同时我们也要看到,国有资产管理还存在底数不清、管理比较分散、权责利不对称等突出问题,国有资产绩效还不高,损失、浪费现象仍然不少,国有资产人为流失时有发生。加强和完善国有资产管理,保护国有产权权益,合理配置和有效利用国有资产,提高经济和社会效益,对于促进国民经济持续稳定协调发展,实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦,都具有重大意义。

建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况的制度,是加强党对经济工作集中统一领导的内在要求,是习近平新时代中国特色社会主义思想在国资领域的重要体现。《意见》立足于党的十八届三中全会提出的全面深化改革的总目标,即完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化,通过深化国有资产管理改革,实现全部国有资产统一报告,提升国有资产治理能力。《意见》从解决国有资产底数不清入手,通过具体制度的设计建立起国有资产一本完整账、向人民

提交一本明白账。这有利于促进政府更好地改进国有资产管理,完善国有资产管理体制,解决国有资产管理比较分散、难以完整准确掌握各类国有资产总体情况的问题;有利于推进完善国有资产统计制度和会计制度,建立全口径国有资产数据库等国有资产治理的基础性工作,解决国有资产统计制度、会计制度不够规范等问题;有利于提高政府国有资产管理能力,让国有资产更好地服务国家战略目标,提高国有资产的经济社会效益。

(二)建立国有资产管理情况报告制度,是党中央加强人大国有资产监督职能、充分发挥人民代表大会制度根本政治制度作用的重大决策部署

我国宪法和法律规定,国务院代表国家行使国有资产所有权并负有管理职责。全国人大常委会行使监督国务院工作的职权;国务院在全国人民代表大会闭会期间,对全国人大常委会负责并报告工作。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视发挥人民代表大会制度这一根本政治制度的作用,高度重视有效发挥人大监督职能,对人大工作特别是监督工作提出了许多新的更高的要求。在党中央集中统一领导下,国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况工作取得了积极进展。全国人大常委会听取国务院关于国有企业改革和国有资产管理等专项工作报告,对推动政府改进国有企业和国有资产管理发挥了重要作用。但也要看到,向人大报告国有资产管理情况还没有形成系统规范的制度,内容覆盖不够完整,报告的主要是国资委所管理企业的国有资产管理情况,还没有完全覆盖其他企业国有资产,例如国有金融企业、国有企业境外资产情况等;行政事业性国有资产、自然资源类国有资产管理情况,没有纳入报告范畴。国有资产管理情况报告的程序也不够规范,人大国有资产监督所需信息不够充分、监督不够有力、职能发挥还不够充分,亟待

从制度上加以完善。

党的十八届三中全会提出,“加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能。”2014年,中共中央办公厅和国务院办公厅印发贯彻落实党的十八届三中全会决定重要举措分工方案,将“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”作为“加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能”的一项重要改革举措,列为第146项。从十八届三中全会以来,一直将其作为改革项目不断推进。

建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况的制度,是发挥人民代表大会制度根本政治制度作用的重要制度设计,是落实宪法规定的人大监督权的重要形式,是实现人大国有资产监督制度化、规范化的重要改革举措。建立国有资产管理情况报告制度,有利于解决长期以来人大对国有资产监督缺乏科学化系统化制度安排,监督所需信息不够充分等突出问题。建立国有资产管理情况报告制度也对完善国有资产管理法律监督制度提出了要求,有利于推动国有资产相关立法,健全国有资产管理法律监督法律制度。

(三)建立国有资产管理情况报告制度,是党中央坚持人民当家作主、落实以人民为中心的发展思想的重要体现

国有资产属于国家所有即全民所有,是全体人民共同的宝贵财富。通过人大加强对国有资产管理情况的监督,拓宽了人民群众全面了解、有序参与国有资产管理事务的渠道。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚持以人民为中心的发展思想,强调不忘初心、牢记使命。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,就是从深入贯彻以人民为中心的发展思想出发,是实现人民当家作主宪法原则在国有资产管理事务方面的具体体现,是保障人民当家作主制度设计的重要组成部分。《意

见》关于向人大报告全口径国有资产的“明白账”、关于推进公开透明等要求,有利于保障人民对国有资产管理情况的知情权、参与权,有利于让国有资产管理在阳光下运行,使国有资产更好地服务发展、造福人民,有利于维护和实现人民的共同利益,增强对国有资产的信任,厚植对党、对国家、对中国特色社会主义制度的自信。

## 二、准确把握贯彻实施《意见》的基本要求

中国特色社会主义进入了新时代,进一步做好人大工作,根本在于习近平新时代中国特色社会主义思想的科学指引,根本在于以习近平同志为核心的党中央的坚强领导,根本在于坚持走中国特色社会主义政治发展道路,根本在于长期坚持、不断完善人民代表大会制度,根本在于坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。各级人大及其常委会在贯彻实施《意见》过程中,要牢牢把握以上“五个根本”,准确把握以下基本要求:

### (一)坚持党的领导

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央全面加强和改善党对人大工作的领导,不断推进人大制度和人大工作完善发展。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,国务院的报告工作,全国人大常委会的审议和监督工作,都要始终在党中央集中统一领导下进行。必须旗帜鲜明讲政治,切实增强“四个意识”,始终在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,把维护习近平总书记核心地位和权威,维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导摆在首要位置,自觉在以习近平同志为核心的党中央集中统一领导下履行职责、开展工作。

要紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布

局,坚持把国有资产管理情况报告和监督工作放到党和国家工作大局中来谋划和推进。必须严格执行请示报告制度,各级人大常委会要严肃认真向党中央或同级党委报告贯彻落实《意见》开展相关工作的情况,确保党中央关于国有资产的重大决策部署得到有效贯彻落实。

### (二)坚持依法治国

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把依法治国纳入“四个全面”战略布局,摆在更加突出的位置。建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况的制度,旨在实现报告工作和审议监督工作的规范化程序化。因此,贯彻落实《意见》,必须坚持依法报告、依法监督。各级人大及其常委会要做到正确监督,正确认识人大职权的性质和范围,牢牢把握“依法”二字,坚持“依照法定职责、限于法定范围、遵循法定程序”的原则。严格按照宪法和地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法、监督法、预算法、企业国有资产法等法律关于监督职权的规定,严格按照宪法和相关法律关于监督程序、监督方式的规定,依法履行监督职责,确保各项工作在法治轨道上有序开展。

《意见》是党中央关于推进国有资产改革、加强国有资产监督的基础性制度,特别是《意见》中有一些创制性制度安排,需要我们按照立法与改革相统一、相衔接的要求,在实践中加强国有资产相关立法。一方面使《意见》确立的创制性制度转化为法律制度,使党的主张通过法定程序成为国家意志;另一方面要补短板、填空白,健全国有资产相关法律法规,使国有资产事业发展和重大改革于法有据。

### (三)坚持问题导向

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,加强人大国有资产监督职能,要增强问题意识,强化问题导向,把发现问题、研究问题、解决问题贯穿于监督的全过程。要着力解





5月7日至8日，建立政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度座谈会在河北省石家庄市召开。（本文图片由全国人大常委会预算工委提供）

决好国有资产底数不够清楚、管理不够公开透明、人大监督所需信息不够充分和监督不够有力以至国有资产人为流失、无效损耗、效益发挥不充分等突出问题。要勇于担当、敢于监督，对发现的问题要紧盯不放，不畏难、不避险，提出意见、要求。要以完善各类国有资产管理体制机制为目标，推进国有资产治理体系建设，避免简单地就事论事，头痛医头、脚痛医脚。要从制度建设入手，力争取得实效。

#### （四）坚持全口径、全覆盖

全口径、全覆盖就是要将所有的国有资产包括各类、各级、境内境外国有资产都纳入报告范围。确立和实行这一原则，首先是由建立国有资产管理情况报告制度的基本任务所决定的。同时，也是党中央加强对国有资产管理工作中集中统一领导的内在要求。长期以来，各类国有资产管理基础和管理水平差异较大，企业国有资产的情况相对比较清楚，行政事业性国有资产不易说清楚，国有自然资源更加复杂。底数不清不仅影响人大国有资产监督职能的发挥，也会影响党中央关于国有资产改革发展的决策部署。因此，《意见》明确要求“实现全口

径、全覆盖”，综合报告要全面反映各类国有资产基本情况。

各级地方贯彻落实《意见》，制定国有资产管理情况报告制度或者工作方案时，必须坚持全口径、全覆盖的方向，首先建立起覆盖各类，包括境内境外所有国有资产的全口径报告框架，不留大的空白。在报告类别方面，包括国有自然资源，应当看到国务院有关部门的工作还是有一定基础的，特别是十三届全国人大一次会议通过的国务院机构改革方案，第一条就是组建自然资源部，要加强国有自然资源的统一管理，这为全口径报告创造了条件。虽然目前反映全部自然资源国有资产还有一定困难，但报告中还是要报，内容可以逐步充实。

总之，全口径、全覆盖是目标、是方向，必须坚持。具体操作上，坚持稳步推进，可以先易后难、循序渐进，根据完善各类国有资产管理体制机制进展情况，逐步充实报告内容，不断提高报告质量。要在全口径报告框架的基础上，制定健全各类国有资产报告范围和内容的时间表，细化工作要求，加快实现全面、准确掌握所有国有资产情况的目标。

#### （五）坚持全方位监督

习近平总书记在中央全面深化改革领导小组审议《意见》时指出，国有资产监督应该是全方位的。全方位就是不留死角，通过改进完善人大监督体制机制，建立完整统一的国有资产监督体系，形成一整套行之有效的国有资产监督具体制度和工作机制。

具体来说，在监督内容上，不仅要掌握国有资产的底数和基本情况，也要在此基础上推动解决突出问题。在国有资产监督方式和手段上，要对国有资产管理情况报告反映的重大问题、多次反映的问题等，综合运用专题询问、质询和特定问题调查等手段，坚持跟踪问效、一抓到底。在监督环节上，不仅要加强事后监督，也要加强事前、事中监督。要按照《意见》关于“建立全口径国有资产数据库，建立全口径国有资产信息共享平台，实现相关部门单位互联互通”等要求，充分利用人大预算联网监督系统，实现国有资产信息的共享，拓展预算联网监督功能。要研究建立国有资产的日常报告制度和重大事项报告制度，支持人大及其常委会及时了解最新情况，以尽早发现可能存在的问题。要更加注重人大常委会审议意见的研究处理和存在问题的整改与问责，采取有力措施促进政府真正改进工作。在监督力量上，首先要强化人大自身监督力量，同时也要充分借助外部监督力量，把权力机关的监督与审计监督、社会监督更加有效地结合起来，延伸监督链条，形成监督合力。

#### （六）坚持公开透明

习近平总书记在中央全面深化改革领导小组审议《意见》时指出，监督就要在规定的范围公开，让人民来监督，确保国有资产安全。监督法明确规定“各级人民代表大会常务委员会行使监督职权的情况，向社会公开”，确立了人大常委会行使监督权的公开性原则。

要健全国有资产报告和监督的公

开机制,通过国有资产管理情况报告和监督工作,密切同人民群众的联系,使国有资产监督破题更准、建议更实、力度更强,使人民群众更加关心和积极参与国有资产管理 and 监督工作,真正实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。当然,国有资产种类较多、情况复杂,按照相关法律需要保密的事项,要严格按照法律规定执行,处理好公开与依法保密的关系。

### 三、认真做好贯彻落实《意见》的有关工作

中央《意见》印发后,全国人大常委会、国务院有关部门和各省、自治区、直辖市积极行动,建立制度、开展工作,取得了重要进展。

全国人大常委会在2018年监督工作计划中,决定10月听取和审议国务院关于加强国有资产管理情况的报告,重点听取和审议金融类企业国有资产管理情况的报告。全国人大常委会预算工作委员会和全国人大财政经济委员会已经启动专题调研工作。经全国人大常委会领导同志批准,全国人大财经委、常委会预算工委在第一时间以两委名义印发关于学习贯彻中央意见的通知,要求省级人大相关机构加强学习、落实《意见》要求,积极推进工作。常委会预算工委研究起草贯彻落实中央《意见》的实施意见,将在本次座谈会上征求地方人大的意见。国务院确定由财政部牵头今年国有资产管理情况报告工作,财政部、国资委、自然资源部等相关部门高度重视,认真组织学习并积极开展落实工作。各省、自治区、直辖市也高度重视,都已经制订落实《意见》工作方案,对今年听取报告作出安排,有的地方已经出台制度,有的正在抓紧起草。

同志们,我们要在前期工作的基础上,继续努力,提高政治站位,进一步做好贯彻落实《意见》各项工作。

(一)加强学习,深刻领会。首先是

认真学习文件精神,确保国有资产报告和监督工作的正确方向。要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,确保党的基本理论、基本路线、基本方略在国有资产报告和监督工作中得到全面贯彻。要系统学习党中央关于国有资产管理 and 监督工作的政策文件和改革措施,学习宪法、监督法和预算法、企业国有资产法等法律,准确把握各类国有资产及其管理的特点和要求,不断增强做好工作的能力和本领。

(二)统一部署,着力推进。《意见》明确提出,县级以上地方要根据本地实际情况,建立政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度。各级党委、人大、政府都必须对此高度重视、提高认识,将建立政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度作为一项重要政治任务和改革任务,尽快结合本地实际建立起来。今年,省、自治区、直辖市都要建立,所有地市级今年也要争取建立报告制度,2019年扩大到有条件的县级地方,2020年实现全覆盖。党中央的《意见》具有重大意义和重大作用,我们这个时间表也是实事求是、循序渐进的,不能向后拖,一定要抓紧落实。全国人大常委会要加强对地方人大常委会的工作指导,可以通过工作机构之间建立工作联系机制、召开座谈会和研讨会等方式,就落实中央《意见》进行交流指导;通过讲解《意见》精神、加强工作培训、回复地方征求意见等方式,指导地方准确把握《意见》的核心要义,支持地方加快建立国有资产管理情况报告制度。上级人大常委会要加强对下级人大常委会的工作指导。国务院相关部门要做好落实《意见》的各项工作。财政部作为国务院综合报告和专项报告的牵头部门,要按照时间要求和工作计划做好报告起草工作,国资委、自然资源部等相关部门单位要按照有关要求及时、准确、完整提供所管理的国有资产现状及管理情况,以便汇总向人大提交符合《意见》要求的高质量国有

资产管理情况报告。

(三)正确监督,有序展开。要切实肩负起宪法和法律赋予人大的监督职能,坚持正确监督、有效监督。人大加强对政府工作的监督,目的是帮助改进工作、解决问题,保证党中央的重大决策部署得到有效贯彻实施,与政府工作的根本目标是一致的。监督也是对政府工作的支持,以形成和加强改进工作的合力。应当处理好监督与支持的关系,既敢于监督又善于监督,寓支持于监督之中。国有资产管理情况复杂,一些问题涉及体制机制改革,不可能一蹴而就。各级人大常委会在听取和审议国有资产管理情况报告时,要坚持实事求是,不可操之过急,也不能随意“放水”,要与政府加强沟通协调,确保国资管理改革完善有序推进。

(四)分工落实,加强协作。各级人大常委会要根据各类国有资产不同的性质、目标、管理体制和基础工作情况,分类施策,细化监督重点。要落实内部责任分工,做好监督调研和审议准备工作。各级政府也要切实承担起报告主体责任,按照全口径、全覆盖、高标准、高质量的要求把报告工作做好,向人大和全社会提交一本完整的“明白账”。要明确牵头部门、制订详细方案、积极组织推进,认真做好报告基础工作。人大与政府之间要建立沟通协调机制,加强各层面的沟通协调,确保信息畅通,及时研究解决遇到的新情况新问题。

同志们,今年是贯彻党的十九大精神的开局之年,是贯彻实施党中央《意见》的第一年。让我们更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围,坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚决贯彻落实党中央决策部署,扎实做好各项工作,确保国有资产管理情况报告制度开好头、起好步,为管好用好国有资产,使国有资产更好地服务发展、造福人民,作出我们应有的贡献! ★



# 坚决落实中央决策部署， 切实抓好国资管理报告工作

文 / 全国人大财政经济委员会主任委员 徐绍史

以习近平同志为核心的党中央高度重视建立国有资产管理情况报告制度，全国人大常委会领导同志也十分关心这项工作的推动落实情况。这次会议（建立政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度座谈会）是全国人大换届之后，被批准召开的第一个全国性的一类会议。在两天会期中，我们学习了习近平总书记的重要指示精神，学习了栗战书委员长的批示，聆听了王晨副委员长的讲话，听取了有关部门负责同志介绍的情况和经验，就贯彻落实中共中央《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》（以下简称《意见》）精神，进行了认真学习和深入研讨，达到了预期效果。下面，我结合大家的讨论，就这次会议的收获和贯彻落实会议精神再讲几点意见。



5月8日，全国人大财经委主任委员徐绍史作会议总结。（本文图片由全国人大常委会预算工委提供）

## 认真学习、提高认识，进一步理解《意见》的主要精神和工作要求

建立政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度，是习近平新时代中国特色社会主义思想在国有资产管理领域的具体体现，是强化人大监督职权、明确政府报告责任的内在要求，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措，对于建设和发展新时代中国特色社会主义意义重大。大家一致认为，通过两天的学习、交流以及参观展板等，使贯彻落实《意见》工作方向更明确了，思路更清晰了，任务和实现路径更清楚了，收获很大。

第一，提高了思想认识，进一步深化了对中央决策重大意义的理解。《意

见》是党中央紧扣新时代新要求，对加强人大国有资产监督职能作出的重要决策部署。经过长期艰苦努力，我们拥有了规模巨大、种类繁多的国有资产，初步建立起符合国情、行之有效的国有资产管理体制，为加强和巩固党的执政地位、维护人民共同利益、促进经济社会持续健康发展奠定了坚实基础。但也要看到，在实践中还存在国有资产底数不够清楚、管理不够公开透明、人大监督所需信息不够充分和监督不够有力等突出问题。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央提出了“加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能”的要求，作出了建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况

制度的部署。正如王晨副委员长在讲话中强调的，这是党中央推进国有资产管理体制改革、实现国有资产治理现代化的重大举措，是党中央加强人大国有资产监督职能、充分发挥人民代表大会根本政治制度作用的重大决策部署，是党中央坚持人民当家作主、实现以人民为中心的发展思想的重要体现。通过建立国有资产管理情况报告制度，有利于推进国有资产治理体系和治理能力现代化，提高国有资产的经济社会效益；有利于推进人大国有资产监督的制度化、规范化、科学化，更好发挥人民代表大会根本政治制度作用；有利于让人民全面了解国家家底，厚植人民对党、对国家、对中国特色社会主义制度的自信。

第二,学习交流了有关部门和先行地方的有益经验,为做好下一步工作提供了宝贵借鉴。6个交流发言地方的国有资产管理情况报告制度总体上坚持了全口径、全覆盖原则,在报告方式、审议程序、监督机制等方面又各有特色。一是丰富报告方式。河北省除年度综合报告和两年一次的专题报告外,还规定了日常报告制度和重大事项报告制度。二是健全审议程序。海南省不仅规定了省人大财经委要初步审查并提出审议意见,还规定省人大常委会可以向社会公开征求意见。青岛市借鉴预决算审查程序,建立了包括预算工作室预审、财经委初审、常委会正式审议等三个环节的审议程序。三是完善监督机制。陕西省、四川省绵阳市都要求政府加强对国有资产的审计监督,并将审计结果报人大常委会,人大常委会可以根据工作需要,要求政府安排审计部门对相关单位国有资产工作实施审计。内蒙古自治区和陕西省都要求政府编制年度国有资产负债表,报人大常委会备案。这些有效做法和有益经验值得学习借鉴。相关部门还介绍了有关情况。中央《意见》印发后,有关部门即成立专门工作领导小组,制订工作方案,明确工作责任,这将有力地促进国有资产管理情况报告工作。

第三,梳理汇总了一些突出问题,需要进一步集思广益、探索解决。建立政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况的制度,是一项崭新的工作,还面临不少突出问题,需要抓紧研究,探索解决。归纳一下,主要集中在以下几个方面:一是个别地方和部门对建立国有资产管理情况报告制度重要意义的认识还不到位,贯彻落实中央《意见》的积极性和主动性还不够。二是有关人大国有资产监督职能的法律规定总体比较原则,还不能适应落实《意见》的要求。三是国有资产管理多头分散,统筹衔接不够,影响全面摸清国有资产情况,也不利于优化国有经济战

略布局。四是各类国有资产的会计统计制度不够健全、统一、规范,存在交叉重复和遗漏现象,数据质量难以保证。五是人大国有资产监督特别是国有资本经营预算决算,与财政预算决算审查监督的衔接机制尚不完善,预算编制和绩效评价对国有资产考虑不够。六是人大国有资产监督方式和手段有待完善,并进一步充分用好。七是人大国有资产监督能力需要进一步提升,机构队伍建设和专业能力有待加强。以上这些问题,我们将认真梳理,向全国人大常委会领导汇报,积极推动健全相关组织制度和工作制度。同时,与地方人大相关机构保持密切联系,共同探索,推进问题解决。更希望地方人大的同志积极探索创新,提出解决问题的好思路和好办法。

第四,明确了任务书和路线图,增强了落实好中央决定的决心和信心。《意见》对国务院报告国有资产管理情况的报告方式、报告框架、报告重点,全国人大常委会的审议程序、审议重点以及组织保障等作出了具体部署,提出了明确要求。这两天的会议,为做好下一步工作奠定了思想基础、明确了方向和部署、增强了信心。会上还研究讨论了《关于贯彻实施〈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〉的若干意见(征求意见稿)》。大家一致表示,要紧紧围绕落实中央决策部署,以本次会议为契机,进一步加大推动《意见》落实的力度,根据本地区本部门实际,认真履职尽责,以新气象、新作为推动国有资产管理监督工作取得新成效。

### 坚定不移贯彻中央决策部署,确保《意见》落到实处、取得实效

习近平总书记强调,真抓才能攻坚克难,实干才能梦想成真。党中央关于建立国有资产管理情况报告制度的大

政方针已经明确,接下来就是要把党中央的战略部署落到实处。我们一定要按照习近平总书记要求,进一步牢固树立“四个意识”,增强“四个自信”,积极主动、密切配合、形成合力,确保国有资产管理情况报告制度开好头、起好步。

第一,认真组织学习,提高政治站位。座谈会后,要进一步做好学习《意见》的组织工作。要组织深入学习习近平总书记的重要指示精神、栗战书委员长的批示、王晨副委员长的讲话,从加强党对经济工作的集中统一领导、完善人民代表大会制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的高度,进一步提高对建立政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度的认识,增强责任感和使命感。进一步认真组织学习中央《意见》,深刻领会《意见》的出台背景 and 重要意义,建立报告制度的主要目的和基本原则,准确把握报告方式、报告框架、报告重点、审议程序和审议重点,深入研究落实提高报告质量、加大监督力度、推进公开透明、健全监督机制等要求的具体措施。要组织学习有关国有资产的经济、法律、财政、金融、审计等方面的专业知识,准确把握各类国有资产的性质定位、管理目标、监督重点等,充分认识国有资产在打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治等“三大攻坚战”中的重要作用,提升工作能力和水平。

第二,完善相关法律,形成系统完备的制度体系。在抓紧落实中央《意见》工作中,还要加强国有资产管理监督相关法制建设,做好完善国有资产管理监督相关立法的立改废释工作,为贯彻实施《意见》提供完备的法律依据,夯实法律基础。要加强人大国有资产监督立法,为人大国有资产监督提供完备的法律依据。在国有资产管理方面,应当基于分散立法的现状,以补短板、填空白为重点。时机成熟时,可研究提出制定综合性、统一规范各类国有资产的相关法律的建议。要



认真研究做好中央《意见》相关规定转化为法律的相关工作,使《意见》所确定的一些创制性规定转化为法律性规定,为人大更好履行国有资产监督职能提供坚实的法律保障。

第三,把握基本原则、坚持问题导向,确保工作沿着正确方向推进。会上,大家也提出一些值得关注的问题。我们应当坚持《意见》明确的各项原则,紧紧围绕党和国家工作大局,坚持全口径、全覆盖,坚持全方位监督,以关键问题为切入点和突破口,坚持正确方向、取得重大进展。比如,针对国有资产规模庞大、种类繁多及“国家统一所有、政府分级监管、各单位(企业)占有使用”的现状,要加强统筹协调,加快形成全口径国有资产信息共享平台,尽快制定国有资产综合报告和各专项报告编制办法,加强对国有资产报告的审议力度。又比如,要把国有资产监督特别是国有资本经营预算决算,与财政预算决算审查监督结合起来,结合听取国有资产专项报告中发现的问题,在预先审查和初步审查时,有针对性地研究提出改进国有资本经营预算和部门预算管理的建议。再比如,要研究运用好人大监督的方式和手段,增强监督实效,对体制性政策性问题的,可通过专题调研、专题询问等方式提出意见和建议;对法律本身和执法中存在的问题,可通过执法检查的形式提出建议;对严重失职或违法行为,还可使用质询、特定问题调查等方式,必要时依法作出决议。在探索和推进工作过程中,要特别注意把握制度的定位和重点。当前的工作重点是按照中央确定的原则,着力把报告制度建立起来,实事求是、分类施策、先易后难,逐步扩大报告范围、提高报告质量,同时针对存在的问题,依法健全国有资产监管机制。要坚持“依照法定职责、限于法定范围、遵循法定程序”的原则,依法履行监督职责,不越位、不缺位、不错位,对政府的日常工

作和企业的正常经营,不能越俎代庖。对于《意见》没有作出特别规定的事项,如国有资产处置、国企投资项目等,要依据监督法、预算法、企业国有资产法等法律和行政法规开展工作。我们鼓励有些地方对已经开展的一些探索性做法进行梳理和总结,并考虑按照《意见》要求进一步调整、充实和完善。

第四,上下协同配合,积极稳妥整体推进。全国人大财经委、常委会预算工委将注意加强与地方人大对口机构的沟通交流,对有关问题要及时给予回应和指导。地方各级人大常委会相关机构在落实工作中,要切实增强主动性,按照加强党的领导的要求,重大问题、重大事项及时向党组、同级党委请示报告,将建立政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度作为一项重要政治任务和改革任务,加快部署,扎实推进。要按照王晨副委员长提出的要求,各省、自治区、直辖市今年都应建立制度并争取听取一次政府关于国有资产管理情况的报告,全国地市级也要争取在今年建立报告制度,2019年扩大到有条件的县级以上地方全覆盖,全面落实中央改革要求。各级人大财经委、常委会预算工委要抓紧制订贯彻实施《意见》的工作方案,要把确定目标和狠抓落实结合起来、分类指导和统筹协调结合起来、当前工作和相关制度建设结合起来,增强系统性、预见性、创造性、实效性。要将工作分解细化为具体任务措施,排出任务表、时间表、路线图,要分工明确、责任清晰、任务到人、考核到位,一项一项抓落实,为人大常委会依法履职做好参谋助手和服务保障工作。

第五,做好调查研究,提高人大国有资产监督的专业水平。人大国有资产监督刚起步,不少同志对这方面的情况还不太熟悉,也不够专业。做好常委会听取和审议国有资产管理情况报告工

作,要求各级人大财经委、常委会预算工委高度重视调研工作,改进完善调研方式方法,深入基层、深入一线,在调研中学习、在调研中提高,通过调查研究了解掌握真实情况,抓住存在的突出问题,分析背后的原因,提出客观、可行的意见和建议,让国有资产管理情况报告制度真正发挥作用,让人大国有资产监督取得实效。

第六,积极探索创新,确保落实《意见》取得实效。建立国有资产管理情况报告制度是一项重大改革举措,要积极探索创新,建立健全符合实际的监督机制和程序,进一步丰富人大国有资产监督实践。要利用好现有的预算联网监督系统和数据并加以拓展,推进全国人大和地方人大之间国有资产监督系统的互联互通、数据共享,探索大数据、云计算等先进技术在这项工作中的运用,提高数据传输、汇集、整理和分析的效率,提高国有资产管理情况报告制度的实效。同时,要加强与政府相关部门的沟通协调。贯彻落实《意见》是人大和政府共同的责任,要建立好人大相关机构与政府有关部门间的沟通协调机制,加快推进国有资产管理信息互联互通,共同做好落实《意见》工作。

中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾发生新变化,党中央对推动高质量发展提出新要求,对改革开放作出新部署,建立报告国有资产管理情况制度意义重大、影响深远。新时代提出新要求,新使命呼唤新作为。我们要更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,按照栗战书委员长的批示和王晨副委员长的讲话要求,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国相统一,大力推进建立政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度,为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出贡献。✘

# 把握核心要义、健全工作制度， 做好落实中央《意见》具体工作

文 / 全国人大常委会预算工作委员会主任 史耀斌

按照党中央的要求和全国人大常委会的部署，在全国人大常委会党组、机关党组的领导下，在全国人大财经委员会的大力支持下，全国人大常委会预算工委作为“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”这项中央改革任务的牵头单位，与财政部、国资委一起，在广泛调查研究和听取意见的基础上，起草了建立国有资产管理情况报告制度的意见稿。经党的十九届中央全面深化改革领导小组第一次会议审议通过，并在去年年底以中共中央的名义印发，目前正在贯彻落实。

党中央高度重视建立国有资产管理情况报告制度，习近平总书记在深改组审议时明确提出了四条意见，确定了《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》（以下简称《意见》）的主要精神和重要原则。栗战书委员长也非常重视和关心这项工作，对做好贯彻实施《意见》有关工作作出了重要批示。王晨副委员长在讲话中，从党和国家工作大局，从新时代党中央对人大工作新要求新期待的高度，深刻阐发了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重大意义，全面阐述了贯彻实施《意见》需要准确把握的基本要求，明确了贯彻落实《意见》应当做好的有关工作。我们一定要认真学习、深刻领会、准确把握，将领导同志的要求落实到具体工作中。特别是各级人大常委会预算工委



5月7日，全国人大常委会预算工委主任史耀斌介绍落实中央《意见》具体工作安排。

作为承担这项任务的具体工作机构，要学深学透、认真贯彻落实。下面我就做好具体工作谈一些思考和体会，与同志们交流，供同志们参考。

## 准确把握国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的核心要义

围绕全面规范、公开透明、监督有力的目标，《意见》对国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度进行了系统设计。我们要深刻领会，准确把握。

一要准确把握建立国有资产报告制度的基本原则。《意见》集中明确了建立和实施国有资产报告制度应当坚持的四条原则，即坚持党的领导、坚持依法治国、坚持问题导向、坚持稳步推进。坚持党的领导，就是坚持党中央集中统一领导，确保党的路线方针政策和党中央有关国有资产的重大决策部署得到全面贯彻和有效执行；坚持依法治国，就是按照宪法和法律规定，依法报告、依法监督；坚持问题导向，就是切实摸清国有资产家底，坚持全口径、全覆盖的方向，将所有国有资产包括地方国有



资产纳入监督范围；坚持稳步推进，就是立足国有资产规模庞大、种类繁多的国情和管理水平参差不齐、会计统计等基础工作薄弱的实际，在具体操作上遵循实事求是、分类施策、先易后难、循序渐进的工作方针。

**二要准确把握国有资产管理情况年度报告的方式。**基于我国国有资产和管理体制的现状，《意见》明确国务院关于国有资产管理情况的年度报告采取综合报告与专项报告相结合的方式。这既有利于通过综合报告全面反映国有资产的情况，摸清家底，充分体现全口径要求，防止国有资产流失，又能够通过专项报告集中反映某类国有资产管理情况和存在的问题，回应社会关切，推动解决问题，提高监督实效。

**三要准确把握报告重点。**根据国有资产管理目标和管理方式的不同，《意见》将国有资产大体上分成四类，报告的内容也有所侧重。《意见》对企业国有资产主要着眼保值增值、防止流失，对行政事业性国有资产主要着眼有效使用、避免浪费，对自然资源类国有资产主要着眼节约集约使用、保护生态，分别明确了报告重点。这样可以确保报告的核心内容符合监督的要求。

**四要准确把握审议程序。**《意见》根据监督法等法律关于听取和审议专项工作报告程序的规定，设计了国有资产管理情况报告的审议程序，并明确全国人大常委会视情况需要可以综合运用专题询问、质询和特定问题调查等方式。必要时，可依法作出决议。同时，为进一步加大监督力度，增强监督实效，《意见》对存在问题的整改和问责提出了明确要求，规定国务院要将全国人大常委会的审议意见分解细化到相关部门研究处理和整改，对涉嫌违纪违法的应当依法依规严肃处理，并在6个月内向全国人大常委会报告研究处理情况，特别是问责情况。

**五要准确把握审议重点。**按照审议重点与报告重点既相呼应，又有所侧

重的思路，根据宪法和监督法等法律规定，结合工作实际，紧紧围绕全面贯彻党的路线方针政策和党中央有关国有资产的重大决策部署，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，《意见》提出了九个方面的监督重点，以提高审议的针对性和监督的有效性。

**六要准确把握建立健全监督机制的要求。**《意见》明确要求国有资产监督要与预算决算审查监督紧密衔接，特别是要与对国有资本经营预算决算、部门预算决算审查监督相结合，条件具备时与政府综合财务报告监督工作相结合，建立起多层次多角度、既相互分工又相互衔接的监督机制。

**七要准确把握推进公开透明。**紧紧围绕建立国有资产报告制度的根本目的，通过将监督工作情况及时向全国人大代表通报和向社会公开等措施，进一步推动整改问责的落实，增强人大监督实效，接受人民的监督。

### 准确把握国有资产管理情况报告制度的目标定位，建立健全具体制度，确保《意见》有效实施

全国人大机关作为全国人大常委会的集体参谋助手和服务班子，对贯彻落实《意见》负有重要责任。为做好具体工作，根据经常委会领导同志同意的工作计划，我们研究起草了《关于贯彻实施〈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〉的若干意见》（以下简称《实施意见》）初稿，经常委会领导同志批准，在这次座谈会（建立政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度座谈会）的分组会上征求大家意见。

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，是落实党的十八届三中全会“加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能”要求的一项重要改革举措，是加强人大国有资产监督职能的一项具体制度安

排。从监督职能看，是由注重流量的预算决算审查监督向同时注重存量的国有资产监督的拓展，人大国有资产监督与预算决算审查监督密切相关，审查监督机制相通，监督程序相近。从监督形式看，采取的是听取和审议国务院专项工作报告的形式，但与通常选择性听取国务院专项工作报告的监督方式存在明显不同，全国人大常委会听取和审议国务院国有资产管理情况的报告，开展监督工作，将呈现年度例行性、经常性的特征。从工作实践看，近年来，一些地方人大对开展国有资产监督工作进行了积极探索，取得了不少经验，下面我们还要听取他们的经验介绍。这些经验也为我们起草《实施意见》稿提供了有益借鉴。

基于以上考虑，我们确定了起草《实施意见》的基本思路，即对于《意见》没有作出特别规定的事项，根据监督法的规定，参照人大预算决算审查监督的相关具体制度，明确工作程序，安排相关工作；对于《意见》作出的创制性安排，《实施意见》要作出与《意见》相衔接的实施性规定，以落实《意见》要求。下面对《实施意见》稿中的几项主要制度作简要介绍。

一是制订常委会听取和审议国有资产管理情况报告的五年规划和确定年度专项报告议题。根据《意见》要求，在每届人大常委会任期的五年中，前四年每年分别就一类国有资产进行口头专项报告，届末年份口头报告综合报告，呈现出系统性、周期性特征。同时，考虑到国有资产管理情况报告工作刚刚起步，制订五年规划，做好统筹安排，有序推进各项工作非常必要。规划的内容，不仅包括专项报告的分年度安排，还包括逐步充实各类国有资产报告内容，健全国有资产会计、统计等基础性制度的安排等内容。年度专项报告的议题根据五年规划安排，必要时可以根据实际情况调整。

二是开展监督调研和初步审议。国



5月8日,座谈会开展分组学习交流。(本文图片由全国人大常委会预算工委提供)

有资产管理涉及面广、专业性强,而人大常委会会期有限、议题较多。为增强常委会审议的科学性、有效性,参考现行听取和审议专项工作报告和审查决算的程序,明确两项工作任务和程序。一要根据年度专项报告的主题开展相应的监督调研,形成监督调研报告;二是由全国人大财经委员会和有关专门委员会对国有资产管理情况报告开展初步审议,以落实《意见》关于国务院的报告按规定在常委会会议举行20日前提交全国人大有关专门委员会或者全国人大常委会有关工作机构征求意见的要求,常委会预算工委负责做好具体工作。对于有关专门委员会的规定,主要考虑国有资产种类多、情况复杂,在审议如自然资源类国有资产专项报告时,可以请环境资源委员会同时进行初步审议,由财政经济委员会汇总形成初步审议意见。监督调研报告和初步审议意见可以作为常委会组成人员审议国务院报告时的参考。

三是用好口头报告方式。落实习近平总书记在深改组审议《意见》的会议上作出的重要指示精神,加大监督力

度,增强监督效果,我们认为,很重要的一条就是用好口头报告方式。《实施意见》稿提出常委会的监督调研报告和专门委员会的初步审议意见报经委员会议同意后,可向常委会会议进行口头报告。这既有利于常委会组成人员更加重视这些前期工作成果,也有利于促进提高这些前期工作的质量。对国务院关于全国人大常委会审议意见的研究处理情况和整改问责情况的报告,必要时,可以参照审计查出问题整改情况报告制度,由国务院向全国人大常委会口头报告。

四是推进公开透明。根据《意见》关于推进公开透明的要求,按照《全国人大机关贯彻实施监督法若干意见》有关通报和公开的规定,对国有资产管理情况报告及审议意见、国务院对审议意见的研究处理和整改问责情况或者执行决议情况的报告等,分别做好向全国人大代表通报和向社会公布的工作。根据国有资产管理情况报告工作的实际,我们还考虑常委会听取和审议国资报告的五年规划和年度安排,在印发常委会组成人员的同时,也可采取适当形式

向社会公布。

五是研究建立重大事项报告制度。按照《意见》和习近平总书记关于坚持全方位监督的要求,依据《关于健全人大讨论决定重大事项制度、各级政府重大决策出台前向本级人大报告的实施意见》(中办发〔2017〕10号)相关规定,我们拟研究提出建立国有资产管理重大事项报告制度。

六是充分发挥审计力量。按照全方位监督的要求,还要充分调动各方面的监督力量作为人大监督的有效支持。特别是要充分运用好审计的力量,将国有资产的审计结果作为审议国有资产管理情况报告的重要依据。必要时,可以要求审计机关对国有资产管理情况开展专项审计。

七是建立全口径国有资产数据库和互联互通的国有资产信息平台。国有资产数据管理和信息化建设是国有资产管理现代化的必然要求和重要内容。与国务院有关部门建立全口径国有资产数据库和国有资产信息共享平台,与地方人大实现国有资产管理监督数据的互通、共享,是落实《意见》的一项重要的基础性工作。我们已经与财政部门进行了沟通协调,在具体操作上,可以利用现有的人大预算联网监督平台,将国有资产管理数据作为一项重要内容纳入平台。河北省人大在这方面已经先行一步。

预算工委作为常委会工作机构,将严格按照全国人大常委会的工作部署和常委会领导同志的要求,在全国人大常委会党组和机关党组的领导下,在全国人大财经委员会的支持下,认真做好学习贯彻落实《意见》的相关具体工作,做好与国务院有关部门的沟通协调工作,做好《实施意见》的起草修改工作,做好协助常委会审议、协助财经委员会初步审议相关工作,确保建立国有资产管理情况报告制度、加强人大国有资产监督职能工作开好头、起好步,取得应有的成效。✘



2017年12月30日,中共中央印发了《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》。

中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书非常重视和关心建立和实施国有资产管理情况报告制度工作,近期,他专门就做好贯彻实施《意见》有关工作提出明确要求。栗战书委员长强调,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,是以习近平同志为核心的党中央加强人大国有资产监督职能的重要决策部署。各级人大及其常委会要认真贯彻落实这一制度,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,建立起多层次多角度、既相互分工又有机衔接的人大国有资产报告和监督机制,为加强国有资产管理 and 治理体系建设作出积极贡献,使国有资产更好发挥效益,造福人民。

他指出,要坚持依法报告、依法监督,坚持从实际出发、先易后难、分类施策,着力解决国有资产底数不清、管理不够公开透明、人大监督所需信息不够充分和监督不够有力以至国有资产人为流失、无效损耗、效益发挥不充分等突出问题。要健全组织制度和工作制度,建立沟通协调机制,衔接预算决算审查监督特别是国有资本经营预算决算、部门预算决算审查监督,精心组织审议,及时总结完善经验,不断推进国有资产管理情况报告的规范化程序化。

## 让国有资产更好发挥效益,造福人民

文/本刊记者 李小健

国有资产,顾名思义就是国家所有的资产,是全体人民共同的财富。

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,让国有资产管理情况接受人大监督,既是人大监督工作的重点内容和方向,也是坚持和发展人民代表大会制度的应有之义,更是坚持人民当家作主的具体体现。

为深入贯彻落实这项制度,2018年5月7日至8日,全国人大财经委、全国人大常委会预算工委、财政部在河北石家庄召开建立政府向本级人大常委

会报告国有资产管理情况制度座谈会,交流经验,部署工作,全面推进建立和实施国有资产管理情况报告制度。

中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨在座谈会上强调,要深入学习贯彻中共中央《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》,坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持党中央集中统一领导,贯彻落实新发展理念,切实履行宪法和法律赋予人大的监督职责,全面推进建立实施国有

资产管理情况报告制度,推进国有资产管理公开透明,确保国有资产安全,使国有资产更好服务发展、造福人民。

随着各级政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度的建立,意味着各级人大常委会对国有资产管理情况的监督,由过去的确定性、随机性正式向制度化、规范化转变。

**《意见》的出台,是落实党中央加强国资监管的重要改革举措**

近年来,在党中央的正确领导下,

国务院不断加强国有资产管理,国有资产产权日益明晰,国有资产管理机制逐步理顺,国有资产在促进经济社会发展方面发挥着重要作用。与此同时,国有资产还存在着管理不够规范、效益发挥不充分、监督有待加强等问题,需要认真对待,加以改进。就此,在我国开启新一轮全面深化改革时,加强人大国有资产监督职能便提上日程。

2013年,党的十八届三中全会明确提出,要加强人大国有资产监督职能。随后,按照落实改革任务分工方案,全国人大常委会预算工委快速付诸行动,牵头携手财政部、国资委承担了“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”的改革任务。按照中央全面深化改革领导小组要求和全国人大常委会部署,在广泛调查研究和听取意见的基础上,全国人大常委会预算工委研究提出了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稿。

2017年11月20日,十九届中央全面深化改革领导小组第一次会议审议通过了《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》。一个月后,中共中央印发了《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》(以下简称《意见》),部署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,对地方建立政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度也提出了明确要求。

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,《意见》印发实施,是贯彻落实党的十八届三中全会“加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能”改革任务,贯彻党的十九大强调的加强国有资产监督管理的一项重要改革举措。

《意见》出台后,全国人大财经委、全国人大常委会预算工委第一时间下发学习贯彻通知,并按照党中央和全

国人大常委会的部署,为这项改革举措的全面推行做准备。

### 建立国有资产管理情况报告制度,意义重大

国有资产属于国家所有即全民所有,是全体人民共同的宝贵财富。国有企业是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础,在推动经济社会发展、保障和改善民生、保护生态环境等方面发挥着重要作用。

王晨副委员长在座谈会上特别强调,要充分认识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重大意义。他说,要深刻认识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,是以习近平同志为核心的党中央加强人大国有资产监督职能的重要决策部署,是党和国家关于国有资产管理治理的基础性制度安排,符合宪法和法律规定,符合人民期待。

他进一步阐述,建立国有资产管理情况报告制度,是党中央推进国有资产管理体制改革、实现国有资产治理现代化的重大举措;是党中央加强人大国有资产监督职能、充分发挥人民代表大会根本政治制度作用的重大决策部署;是党中央坚持人民当家作主、落实以人民为中心的发展思想的重要体现。

他指出,要坚决贯彻落实党中央决策部署,就必须坚持党的领导,确保国有资产管理情况报告工作始终在党的领导下进行;坚持依法报告、依法监督,严格依照法定权限,遵循法定程序,实现报告工作规范化程序化;坚持问题导向,着力解决国有资产底数不够清楚、管理不够公开透明、人大监督职能发挥不够等问题;坚持稳步推进,实现全口径、全覆盖,不断提高监督实效。

媒体评价称,加强人大国有资产监督职能,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,有利于切实摸清国有资产家底;有利于

提高国有资产管理公开透明度,提升国有资产管理水平;有利于提高国有企业的竞争力,推进国有资产治理体系和治理能力现代化。

### 怎么报告,报告什么,监督什么?

建立国有资产管理情况报告制度,具体应该怎么报告,报告什么,监督什么,《意见》都作出了明确规定。

在报告方式方面,采取综合报告和专项报告相结合的方式。《意见》要求国务院国有资产管理情况的年度报告采取综合报告和专项报告相结合的方式。综合报告全面反映各类国有资产基本情况,专项报告分别反映企业国有资产(不含金融企业)、金融企业国有资产、行政事业性国有资产、国有自然资源等国有资产管理情况。在每届全国人大常委会任期内,届末年份,国务院向全国人大常委会提交书面综合报告并口头报告;其他年份,在提交书面综合报告的同时就一个专项情况进行口头报告。

在报告内容方面,各有侧重。《意见》提出,要根据各类国有资产性质和管理目标,确定各类国有资产管理情况报告重点。企业国有资产(不含金融企业)、金融企业国有资产报告重点是:总体资产负债,国有资本投向、布局 and 风险控制,国有企业改革,国有资产监管,国有资产处置和收益分配,境外投资形成的资产,企业高级管理人员薪酬等情况;行政事业性国有资产报告重点是:资产负债总量,相关管理制度建立和实施,资产配置、使用、处置和效益,推进管理体制机制改革等情况;国有自然资源报告重点是:自然资源总量,优化国土空间开发格局、改善生态环境质量、推进生态文明建设等相关重大制度建设,自然资源保护与利用等情况。

在人大常委会审议国有资产管理情况报告时,《意见》提出要重点考虑九个方面。一是贯彻落实党中央有关国有



资产重大决策部署和方针政策情况；二是有关法律实施情况；三是全国人大常委会有关审议意见和决议落实情况；四是完善国有资产管理体制，落实党中央有关国有资产和国有企业改革方案情况；五是国有资本服务于国家战略目标，提供公共服务、发展重要前瞻性战略性新兴产业、保护生态环境、支撑科技进步、保障国家安全等情况；六是国有资本保值增值，防止国有资产流失制度的建立和完善，国有企业兼并重组、破产清算等国有资产处置以及国有资产收益分配情况；七是推进绿色发展和生态文明建设情况；八是有关审计查出问题整改情况；九是其他与国有资产管理有关的重要情况。

值得注意的是，在审议程序方面，强化了监督力度。《意见》根据监督法等法律关于听取和审议专项工作报告程序的规定，制定国有资产管理情况报告的审议程序，并明确全国人大常委会视情况需要可以综合运用专题询问、质询和特定问题调查等方式。必要时，可依法作出决议。在此基础上，为进一步加大监督力度，增强监督实效，《意见》明确规定国务院要将全国人大常委会的审议意见分解细化到相关部门研究处理和整改，要健全问责机制，加大问责力度，对涉嫌违纪违法的依法依规严肃处理，并在6个月内向全国人大常委会报告研究处理情况以及存在问题整改和问责情况。

### 确定路线图和时间表，到2020年实现县级以上地方全覆盖

为了贯彻落实好这项改革举措，全国人大常委会坚持党中央的集中统一领导，紧紧围绕党和国家工作大局，明确实施《意见》的路线图和时间表。

本刊记者了解到，听取和审议国务院国有资产管理情况的报告已列入全国人大常委会2018年监督工作计划。根据监督工作计划，今年10月召开的十三届全国人大常委会第五次会议将

听取和审议国务院关于加强国有资产管理情况的报告。据悉，这次会议上，国务院在综合报告各类国有资产管理情况的同时，将聚焦防范金融风险，重点报告金融类企业国有资产管理情况，包括全口径金融类企业国有资产的总体资产负债，国有资本投向、布局与风险控制，境外投资形成的国有资产，国有资产监管和保值增值，国有资产处置和分配，国有资产收益管理，推动国有资本做强做优做大等情况，针对突出问题和不足提出的下一步工作安排建议等。

这将在《意见》颁布后，全国人大常委会第一次听取和审议国务院关于国有资产管理情况的报告。根据《意见》的要求，审议报告后，全国人大常委会将审议意见送国务院研究处理。国务院要在2019年4月底前，向全国人大常委会报告研究处理以及存在问题的整改和问责情况。

为帮助全国人大常委会组成人员更好地听取和审议国有资产管理情况的报告，全国人大常委会预算工委、全国人大财经委将组织开展对金融企业国有资产管理情况的专题调研，并将专题调研报告印发2018年10月召开的全国人大常委会会议，供全国人大常委会组成人员审议时参阅。

与此同时，《意见》还提出，全国人大常委会要加强对地方人大国有资产监督工作的指导；县级以上地方要根据本地实际情况，建立政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度。

为推进各地贯彻实施《意见》，全国人大常委会明确，各省、自治区、直辖市今年都要建立报告制度，全国地市级今年也要争取建立报告制度，2019年扩大到有条件的县级地方，2020年要实现全国所有县级以上地方全覆盖。

为确保《意见》不折不扣地落到实处，全国人大常委会预算工委根据经常委会领导同志同意的工作计划，研究起草了关于贯彻实施《意见》的

若干意见初稿，并在这次石家庄召开的座谈会的分组会上广泛征求参会人员意见。

座谈会上，各地一致表示，将认真贯彻落实《意见》，如期建立政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度，加强对国有资产的监督管理，推动国有资产取得更大发展和更大效益。

“我们非常期盼国有资产监督上升到人大监督层面。人大除了审议国有资产报告，还要综合运用执法检查、专题询问、质询甚至特定问题调查等方式，推动政府部门在管理国有资产过程中存在的问题得到整改，并且通过实施问责，保证人民财富由人民来监督，人民财富由人民来享用。”陕西省财政厅副厅长刘红春表示，这是国有资产监督、监管的一场革命。过去都是行业监管，现在有了人大的监督，权威性是不言而喻的。同时，将资产监督与预决算审查监督有机衔接，有效结合，使财政部门在资金安排和布局上更加合理、更加科学，必将提高公共财政资金的使用效率，促进财政管理向精细化管理转型。他说，参加这次会议收获非常大，回去后要认真将会议精神和一些好的做法，向省财政厅党组、省政府详细报告，克服一切困难，切实担负起责任，按照《意见》要求加快建设政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度。

广西壮族自治区人大常委会副主任张秀隆在分组会上发言时说，中央印发《意见》后，自治区党委、人大、政府的领导非常重视，要求尽快制定实施意见。目前，这项工作已列为自治区2018年一项重要改革任务。“这次座谈会开得非常及时，既是一次再学习《意见》的会，也是一次经验交流会、工作部署会，对我们有很大启发。会后，将进一步做好传达、学习和调研工作，借鉴其他地方好的做法和经验，按时把任务完成好。”

# 政府要向人大报告国资“明白账”

文/本刊记者 于浩

国有资产家底如何?从财政部统计数据看,截至2016年年底,经济价值可计量国有净资产约84万亿元,其中,工商类企业53万亿元,金融类企业近12万亿元,行政事业单位19万亿元。

除去这些大众熟悉的国有企事业单位资产外,国有资产还包括丰富的自然资源资产和举世瞩目的文物资产,以及政府储备物资、公共基础设施、政府储备土地、保障性住房、国家外汇储备等资产。

如此种类繁多的国有资产,不同管理部门统计口径不同,计算出的资产总额不一致;一家企业由多个部门管,“九龙治水”现象频现;境外存在监管空白;渎职贪腐导致国资流失……国有资产底数不清、多头管理、监管空白等,成为国资监管的难题。

## 解创麻雀,看地方政府如何报告国资管理情况?

“2017年5月,省政府首次向省人大常委会报告全省国有资产管理情况,将非金融企业、金融企业、行政事业单位、自然资源4类国有资产全部纳入报告范围。”河北省常委、常务副省长袁桐利说,省政府以全面规范、公开透明、监督有力为目标,以摸清各类国有资产底数为基础,以“1+4”报告(“1”就是1个综合报告,“4”就是非金融企业、金融企业、行政事业单位、自然资源资产管理情况4个专项报告)为载体,以落实3张清单(报告清单、责任清单、整改清单)为抓手,确定了“统一口径、全面报告,省级先行、分步实施,接受监督、规范管理”的工作思路。“统一口径、全面报告”,就是统一编报口径,将4类国有资产全部纳入报告范畴;“省级先行、分步实施”,就是省级先行落实,各市2018

年、县级2020年全部执行到位;“接受监督、规范管理”,就是根据人大常委会审议意见,整改问题、建章立制,不断促进国有资产管理规范化、制度化。

政府能否向本级人大常委会提交一份国有资产管理情况的“明白账”,关键在于报告的质量。河北省政府着眼于应报尽报,科学设计报告内容,比中央要求报告的内容多出19项,形成了多维度、全覆盖的指标体系,具体表现为“三全”。

项目类别全。在报告中尽可能全面体现国有资产管理情况,尽可能准确地细化分类,做到重大工作不遗漏、存在问题不遮掩,便于人大全面了解、精准监督政府相关工作。比如,国有自然资源资产专项报告增加了资源性国有资产经营权、处置权的委托、出租、转让、拍卖及收益收缴情况等内容。

数据采集全。凡是对国有资产监管有参考价值的相关数据,都尽量纳入报告,以数据反映情况、体现工作。比如,非金融企业专项报告增加了省级重点企业主要经济效益指标等内容。

研究分析全。对各类国有资产数据进行深入研究、提炼概括,进而理出观点、总结规律,为人大履行监督职能提供便利。比如,金融企业专项报告增加了资产质量及财务风险情况分析、经济调控措施对金融企业的影响分析等内容。

“为确保报告效果,省政府每年既向省人大常委会提交书面综合报告,也作口头报告。确定按季度向省人大常委会报告非金融国有企业、金融国有企业和自然资源资产管理情况。对综合报告和专项报告报送时间作出了规定。比如,每季度后20日内,省政府向省人大常委会报送上季度国有企业经济运行

情况。”袁桐利说,为确保各项数据真实、经得起核查,将填报口径、计量标准、报送方法等作为专题培训的内容,建立“432”审核机制。“4”就是实施国有资产报告填报单位、主管部门、国有资产报告牵头部门、政府四级审核,“3”就是开展政策性审核、规范性审核、准确性审核,“2”就是做到人工审核和计算机审核相结合,严把数据质量关,确保报告准确反映各类国有资产情况。

与河北省政府的报告略有不同,青岛市政府在全面汇报国有资产占有、处置、收益、分配情况的基础上,结合青岛实际作出进一步分类。企业国有资产管理情况报告中,按照企业不同功能定位,将企业分为制造类、功能类和公益类三类,分类分析,分类报告。对授权财政部门管理的行政事业资产、党政机关及事业单位未脱钩企业资产,实施综合报告与分类报告相结合的方式,有力推动了经营性资产统一监管工作。

“配合市人大常委会做好地方立法工作,于2014年出台了全国首部地方预算绩效管理条例——《青岛市预算绩效管理条例》,加强了财政资金使用绩效的监督,对财政专项资金形成的权益性资产(股权)、实物资产等实施了统一核算管理。”青岛市政府副秘书长张新竹说,会同市人大常委会对教育、卫生、机关事务、事业单位经营性资产、国有资产分类改革等领域开展监督调研,以推动行政事业专项资产管理、经营性资产统一监管等改革进程。

## 如何让国务院报告更有质量,部委各有建议

十多年来,国资委受国务院委托分别于2005年、2012年、2016年先后3次



向全国人大常委会报告了国有资产监管体制和国有企业改革发展情况。人大常委会的审议意见,有力促进了国企国资改革发展,对改进国资监管工作发挥了十分重要的作用。

“国资委将坚决贯彻落实中央决策部署,按照全国人大和国务院的要求,扎实做好相关工作。”国资委主任肖亚庆说,建立报告制度,坚持问题导向,从顶层制度设计层面着力解决国有资产底数不够清楚、管理不够公开透明、监督不够有力等突出问题,健全了维护国有资产安全的制度体系。必将有力促进国有资产基础管理进一步加强,境外国有资产监督体系进一步完善,重点领域和重要环节监督不断增强,监管透明度和公信力不断提高,形成全社会共同维护国有资产安全的良好局面。

肖亚庆表示,为确保报告内容全面准确,一是确保报告范围全覆盖。以产权关系为基础,依法界定企业国有资产报告范围,厘清与金融国有资产、行政事业性国有资产的边界,避免遗漏或重复。将中央和地方企业国有资产全部纳入报告范围,做到全方位、无死角。二是确保报告内容完整充实。既汇总国有资产总量、负债、效益等数据指标,也反映国有资本投向、国有企业改革、国有资产监管、企业高级管理人员薪酬等工作情况,反映工作成效和问题,提出工作建议,力求全面完整反映管理情况。三是确保报告情况真实准确。坚持问题导向,深入企业和基层加强调查研究,实地了解和掌握第一手资料,汇总企业改革发展的鲜活案例和典型经验做法,切实提升报告的针对性和实效性。

当前,国资监管体制需要完善,国有资本运行效率有待进一步提高,存在的其他问题还亟须逐步解决。必须加快推进改革,加强对改革重点领域、重要环节的监督,将“防堵资产流失”与“疏导资本流动”并重,形成“不能流失”的管理制度体系和“不敢流失”的监督追责体系,保障国有权益安全完整。



青岛市政府在企业国有资产管理情况报告中,按照企业不同功能定位,将企业分为制造类、功能类和公益类三类。图为青岛港。摄影/新华社记者 李紫恒

“2018年是贯彻落实国有资产报告制度的第一年,国务院办公厅明确,国有资产报告工作任务由财政部牵头落实。目前,财政部已经成立由13个相关司局组成的国有资产报告工作领导小组。”财政部部长助理许宏才说,为形成全口径、全覆盖的国有资产管理情况报告,有必要加强部门之间的“横向协作”。财政部已正式向国务院领导同志报告,将牵头会同国资委、自然资源部、生态环境部、人民银行、银行保险监督管理委员会、国家粮食和物资储备局、国家林业和草原局等单位,并邀请全国人大常委会预算工委参加,共同研究协调解决国有资产报告工作中遇到的难点问题。如遇重大分歧,及时按程序请示国务院。国有资产报告要实现全覆盖目标,必须加快推进形成“全国一盘棋”的工作态势,从国有资产管理基层抓起,逐级汇总上报,加强中央和地方“纵向联动”,按照树形结构聚集形成全国总报告。在加快推进建立全口径国有资产信息共享平台的同时,加快建立健全配套制度体系。

国有自然资源资产是国有资产的重要组成部分。目前,对国有土地和矿产资源的调查掌握都侧重于资源实物

量,对其资产价值核算和计量仍处于探索阶段,难以掌握资产底数。主要原因在于:一是资产范围不清楚,哪些国有土地资源、矿产资源、海洋资源、水资源、森林资源、草原资源等应当计入国有自然资源资产的范围尚不明确;二是资产核算标准和规范不统一,现行制度规定了多种资产价值核算方法,如账面价值、历史成本和公允价值等,不同统计口径和规范产生不同核算结果,有的难以准确反映国有自然资源资产的实际市场价值;三是现行的社会经济统计和核算制度中,没有自然资源资产及其利用科目,缺乏数据和技术支撑。此外,自然资源统一确权登记关键问题的解决有待进一步探索。

“建议研究并明确国有自然资源资产报告的范围和内容。是仅报告国有自然资源资产,还是除了国有自然资源资产以外,集体和其他自然资源资产也要报告。”自然资源部党组成员张德霖认为,还需研究并明确国有自然资源资产报告涉及的相关制度,如自然资源统一确权登记制度、自然生态空间用途管制制度、出让制度、价格评估制度、保值增值制度以及考核制度等,是否都需要反映在报告中。☑

# 地方实践： 人大加强国资监督的有益探索

文 / 本刊记者 张宝山

建立实施国有资产管理情况报告制度,是党中央加强人大国有资产监督职能的重要决策。党中央在部署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同时,对地方建立政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度也提出了明确要求。

为了贯彻党中央部署要求,全国人大坚持党中央的集中统一领导,紧紧围绕党和国家工作大局,全面落实关于人大对国有资产管理情况监督的改革举措。全国人大常委会明确,各省、自治区、直辖市今年都要建立报告制度,全国地市一级今年也要争取建立报告制度,2019年扩大到有条件的县级地方,2020年要实现全国所有县级以上地方全覆盖。

记者在日前召开的建立政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度座谈会上获悉,目前部分地方已先行先试,建章立制,开展了人大听取和审议政府关于国有资产管理情况报告的实践,这为人大加强对国有资产管理情况的监督进行了有益探索,提供了良好经验。

## 开展调研,摸清国有资产家底

摸清国有资产的家底,是加强人大对国有资产管理情况监督的前提。在统计口径不同,一家企业多个部门管理,不同管理部门计算出的资产总额不一致,资产统计数据交叉和遗漏同时存在的情况下,摸清国有资产底数,是全国各地普遍面临的难题。

为了解决这一难题,全国多地开展了广泛深入的调研,以摸清国有资

产的家底。

“我们较早开展对国有资产基本情况的调研,在2012年就牵头组织陕西省国资、财政、审计、税务等部门,对延长集团等5个省属大型企业国有资本经营收益情况进行了调研,发现问题并督促解决。”陕西省人大财经委副主任委员、常委会预算工委主任乔军说。

近几年,陕西省人大常委会连续跟踪调研,摸清了全省国有资产规模、结构、层次、管理体制的基本情况,将国有资产监督列入预算工委的日常工作,并与国有资产审计整改相结合,收到了较好的监督效果。

“常委会财经工委对省级国有资产的总体情况、资产总量、资产授权、产权构成、政策规定等进行详细的调查摸底,通过调研,分析了国有资产管理中存在的主要问题,初步掌握了全省国有资产的大致家底和管理现状。”河北省人大常委会财经工委主任赵文海说,从2016年开始,河北省认真细致地开展了国有资产管理情况调研。

据介绍,河北省人大常委会成立了专门的调研组,先后到省国资委、财政厅、国土资源厅召开座谈会,对交通厅、林业厅、水利厅、农业厅等12个部门的国有资产管理情况进行书面调查。

“在青岛,由于国有资产分布范围广、规模体量大且涉及行业比较多,市人大常委会采用了全面部署自查、深入走访座谈和运用财务报表汇总分析等多种方式进行调研。”青岛市人大常委会预算工作室预算审查处副处长黄艳美说。

据介绍,青岛市人大常委会分管领

导带队分别走访10家市直企业、5户行政事业单位,实地察看国有资产状况;先后召开9次有20余家企业和行政事业单位以及人大代表、专家学者总计100余人次参加的座谈会,当面听取意见和建议。通过多种形式的调研,目前已初步掌握青岛市国有资产的总体情况。

## 尝试探索,积极开展试点工作

近年来,各地开展了形式多样的试点工作,尝试探索建立政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况工作制度。

2015年11月,内蒙古自治区十二届人大常委会第十九次会议听取和审议了自治区人民政府关于国有资产管理工作报告,并结合报告开展了专题询问。

“自治区分管副主席和国资委、财政厅、人社厅等17个部门负责人到会应询。这次专题询问,对于推动自治区人民政府进一步加强和改进国有资产监督管理工作发挥了积极的促进作用。”内蒙古自治区人大常委会财经工委副巡视员高艳说。

据介绍,2017年年末,内蒙古自治区国资委监管企业实现营业收入同比增长39%,利润同比增长1.6倍,国有资本保值增值率达到104%,国有经济总体运行质量创近3年来的最高水平。

陕西省人大常委会于2016年9月,首次听取和审议了陕西省政府关于省属企业国有资产管理情况的报告,首次就全口径国有资产管理情况开展专题询问。



“采取不定题、不定人、不回避、不看稿的方式,省政府分管副省长及省国资委、财政、发改、人社、工信、国土6个部门负责人现场接受询问。”乔军说,“短短两个多小时,常委会组成人员和代表开门见山、直击要害,就群众关切和国有资产管理重点难点问题发问。”

“分管副省长当场表态,要充分吸收委员们的意见,全面加强和改进国资监管工作。”乔军介绍,陕西省政府根据审议意见,及时制定重大改革事项、重要信息通报、国资监管信息公开工作制度等办法,形成了国有资产管理人大监督、政府及组成部门负责、审计部门督促的工作合力。

2017年5月,河北省十二届人大常委会第二十九次会议听取和审议了副省长李谦所作的《河北省政府关于国有资产管理与国有企业改革工作情况的报告》,首次实现了政府向人大常委会报告全口径国有资产管理情况。在这次会议上,河北省人大财经委还提交了书面调研报告。

“省人大常委会组成人员认真审议,提出许多意见、建议。常委会办公厅将会会议审议意见和财经委调研中发现的问题进行汇总整理,转政府研究办理。”赵文海说,“试点工作取得了预期的效果,为办法制定提供了全过程试点样本。”

### 建章立制,形成长效监督机制

出台办法,形成制度,是加强人大国有资产监督职能的重要保障。为进一步加大人大对国有资产的监督力度,一些地方已出台了相对应的制度和办法。

2014年,青岛市人大常委会出台了《关于建立向市人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》,将市直企业国有资产管理情况纳入报告范围。2015年,青岛市建立了地方行政事业性国有资产向人大报告制度。截至目前,青岛市政府已分别连续三年和两年对前述两项工作情况进行了报告。

2014年11月,四川省绵阳市出台

了《绵阳市人民代表大会常务委员会国有资产管理监督办法》。“办法提出,市人大常委会每年听取经营性国有资产、行政事业单位国有资产和资源性国有资产管理情况报告,并明确了市政府、市人大、政府相关部门和人大财经委各自的职能职责。”四川省绵阳市人大财经委主任委员刘加勇

说,“办法明确界定了国有资产及其监督范围和监督重点,初步建立了政府向人大报告国有资产制度。”

据介绍,该办法提出,重大的国有资产处置、投融资事项的处理,国资委先按程序向市政府请示报告,再由市政府向市人大报告。近年来,绵阳市人大累计审查政府重点报告事项18项。同时,市政府每年度和每季度,都将国有资产监督管理过程中发生的重大事项以《国资简报》的形式报送市人大常委会审阅。

2015年11月,内蒙古自治区出台了《内蒙古自治区人民政府向自治区人大常委会报告国有资产监督管理情况的制度》,明确界定了国有资产的范畴,要求自治区人民政府每届至少两次向自治区人大常委会报告国资监管工作情况,规定自治区人大常委会通过听取和审议专项工作报告、执法检查、专题询问、工作评议等方式对国有资产监管情况实施监督。政府每年编制国有资产负债表,报自治区人大常委会备案。

《内蒙古自治区企业国有资产监督管理条例》也将于2018年6月1日起施行。“条例的制定出台,充分发挥了立法在引领、推动和保障改革方面的重要作用。”高艳说。



四川省绵阳市人大财经委主任委员刘加勇说,市人大常委会国有资产管理监督办法明确界定了国有资产及其监督范围和监督重点。

海南省人大常委会在2017年9月出台了《海南省人民政府向海南省人大常委会报告国有资产监督管理情况制度》。“该制度提出,政府在向人大常委会提交国有资产监督管理情况报告之前,人大常委会财经委对报告进行初步审查,提出初步审议意见,以提升审议的专业性和科学性。”海南省人大常委会财经工委副主任周俊说。

《河北省政府向省人大常委会报告国有资产管理情况办法》于2017年9月出台。据介绍,办法从政府报告的内容和重点、人大监督的重点和方式方法等方面作出全面制度性安排,规定实行年度报告、专题报告、日常报告与重大事项报告相结合的报告方式。

办法规定,河北省人大常委会将通过组织人大代表视察、听取和审议专项工作报告等方式,重点监督党中央、国务院有关国有资产管理重大方针、政策贯彻落实情况,省委关于国有资产管理方面的决策和部署执行情况,省政府履行出资和监管职责等12类情况。

“从今年起,河北省所有设区市政府都将就此向本级人大常委会报告。截至4月底,河北省11个设区市全部出台本级政府国有资产管理情况报告制度,率先在全国实现市级层面全覆盖,目前正在组织向县一级拓展。”赵文海说。☐

# 河北：人大国资监督乘上“互联网快车”

文 / 本刊记者 杨菲菲

“通过建立省和设区市政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度,不仅对国有资产监管实现全覆盖,而且对国有资产清查实现全口径,进一步加强国有资产监督管理力度,并在维护国有资产安全、防范国有资产流失上发挥重要作用。”5月7日至8日,在全国人大财经委、全国人大常委会预算工委、财政部于河北石家庄召开的建立政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度座谈会上,河北省人大常委会财经工委主任赵文海介绍,截至今年4月底,河北省11个设区市已全部出台本级政府国有资产管理情况报告制度。

时间倒回一年前。2017年5月,河北省政府首次向省人大常委会报告了全省国有资产管理情况,由此开启了河北省政府向本级人大常委会报告全口径国有资产管理情况的探索实践。短短4个月后,河北省人大常委会正式出台省政府向省人大常委会报告国有资产管理情况办法,于2018年1月1日起施行。截至今年4月底,河北省11个设区的市已全部建立报告制度,率先在全国实现市级层面全覆盖,目前正在组织向县一级拓展。

为进一步推进国有资产报告制度的贯彻落实,把国有资产监督工作做深做实,河北省人大常委会一直在探索创新监督手段,及时决定拓展预算联网监督系统功能,研发国有资产监督功能模块,按照《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》规定内容进行整体规划,先期把企业和行政事业性国有资产纳入联网监督系统,建立了数据库,初步实现了对两类国有资产信息的网上查询、分析功能,推动

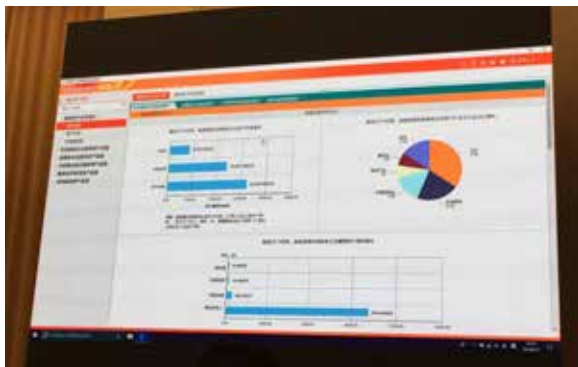
人大国有资产监督乘上了“互联网快车”。国有资产监督功能模块已在今年4月底上线试运行。

国有资产监督功能模块运行效果如何?此次座谈会上,赵文海用河北省人大预算联网监督系统进行了现场演示。登录河北省人大预算联网监督系统,可以清晰地看到六大板块,分别是财政预算监督、规划计划监督、国有资产监督、重点工作监督、代表服务和法律法规。

“目前,国有资产监督板块下设了国有资产总体情况、非金融类企业国有资产监督、金融类企业国有资产监督、行政事业单位国有资产监督、国有自然资源资产监督和其他国有资产监督几个主栏目。以非金融类企业国有资产监督为例,还可以分为政府报告、监督分析、人大审议和政府整改四个部分,实现监督的全过程覆盖。其中,仅监督分析这个小部分就细分为资产负债、所有者权益、资本投向、国有资本布局、境外投资形成资产等14个子项。”赵文海一边演示一边介绍基本情况。

本地区的国有企业都有哪些?它们的净资产有多少?资产负债状况如何?每年是盈利还是亏损?这些信息,有总体数据也有子项分析,有折线图、柱形图、饼形图等各种图表,也有小动画,轻点鼠标就会显示出来,信息量大且直观明了。

系统里涉及的企业数据是隔一段时间更新,还是只要有企业的相关数据



河北省人大预算联网监督系统 摄影/本刊记者 杨菲菲

就及时更新?哪个部门提供的数据?这个系统是谁开发的?是不是每一个人大代表都能看到?现在系统能对哪些数据进行分析……会后,各地人大的相关部门负责人纷纷讨论起来。贵州省人大财经委副主任委员黄剑川表示,把国有资产监督和预算联网监督有效衔接起来很有必要,更有利于发挥人大国资监督职能。

在国有资产监督搭乘“互联网快车”的路上,河北将继续探索前行。赵文海说,下一步,河北省人大常委会将首先根据财政预算监督和国有资产监督工作要求,不断完善联网监督系统,突出人大监督重点,增强联网监督的针对性。其次,在省级联网监督系统的基础上开发市县版系统,今年将推广到所有设区的市,明年实现所有市县全覆盖。同时,要深入挖掘数据资源,着重增强系统趋势分析预测、风险预判等功能。最后,还要加强预算审查监督与国有资产监督、规划计划监督等各板块之间的内在联系,使联网监督与日常财经工作监督紧密连接,形成多层次多角度综合运用的互联网监督系统。■



# “站在天安门上想问题， 站在田间地头找感觉”

——277名十三届全国人大代表进京“充电”记

文/特约记者 蒲晓磊



5月8日，十三届全国人大第一期代表学习班在北京举行。全国人大常委会秘书长杨振武出席开班式并讲话。摄影/中国人大网李杰

5月11日，十三届全国人大第一期代表学习班在京结束。

代表职务是国家职务，而不是一般的社会职务；

全国人民代表大会通常一年只召开一次会议，代表执行代表职务决不能“代表代表，会完就了”；

代表必须模范遵守宪法和法律，在自己参加的生产、工作和社会活动中，协助宪法和法律的实施……

在4天的学习中，277名全国人大

代表经常能听到这样的话。

在8日上午的开班式上，全国人大常委会秘书长杨振武在讲话中提到，希望代表们进一步提高政治站位，始终坚持人大工作正确的政治方向；坚定人民代表大会制度自信，增强履职尽责责任感使命感；锲而不舍抓学习，全面增强本领；脚踏实地搞调研，密切联系群众；持之以恒转作风，树立代表良好形象。

“站在天安门上想问题，站在田间

地头找感觉。”杨振武送给代表们这样一句话。

## 进一步提高政治站位

此次学习班的内容包括我国的宪法制度、全国人大及其常委会的立法工作和监督工作、代表闭会期间活动与代表履职规范、代表议案和建议的提出与审议办理等。最高人民法院院长周强、最高人民检察院检察长张军还分别就我国的审判制度与审判工作、检察制度

与检察工作作了专题报告。

记者注意到,无论是杨振武秘书长在开班仪式上的讲话,还是每位讲师所作的专题报告,都体现出一个共同的特点,即结合习近平新时代中国特色社会主义思想进行讲授。

“我们举办这期代表学习班,就是要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,学习贯彻栗战书委员长讲话精神,进一步提高政治站位,增强履职能力,更好担负起宪法法律赋予的神圣职责。”杨振武秘书长表示。

最高人民法院院长周强在学习班上作“我国的审判制度和审判工作”专题报告时强调,要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持和发展完善中国特色社会主义审判制度。

中国检察制度的风雨历程,中国检察机关是国家的法律监督机关,新时代法律监督工作的重点,提高法律监督能力和水平……最高人民检察院检察长张军结合学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,对我国检察制度与检察工作作了介绍。

“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 and 党的十九大精神,依法行使好宪法法律赋予的监督职责,进一步加强改进人大监督工作,在推进国家治理体系和治理能力现代化,全面推进依法治国的过程中,充分发挥好国家权力机关的职能作用。”全国人大常委会副秘书长韩晓武说。

……

这样的讲课思路,也深深感染了台下的学员。

“要始终提高政治站位、坚定政治立场、坚决拥护中国共产党的领导,用习近平新时代中国特色社会主义思想指导实际工作,认真履职,以群众的满意为目标,践行‘人民选我当代表、我当代表为人民’的宗旨。”全国人大代表、山河智能装备股份有限公司营销总公司业务员张晓庆说。

“听完这些专题报告,我有两个感

受特别明显。第一,更加坚定了信念。坚持党的领导,坚持社会主义道路,这是我们律师首先要有的政治站位,这是毫不动摇的。第二,进一步提高了政治站位。站位提高了,工作才能更有成效。作为一名全国人大代表,要站在更高的角度,为国家的发展献计献策。”全国人大代表、江苏省律师协会副会长车捷这样概括自己的学习体会。

### 学习班内容丰富、“新意”多

作为一名连任代表,民革吉林省委专联副主委郭乃硕此前也参加过全国人大常委会举办的代表学习班,但这次的课程设置让他耳目一新。

#### 讲师团的阵容强大

学习班的讲师中,不仅有最高人民法院院长周强、最高人民检察院检察长张军,还有全国人大常委会秘书长杨振武、副秘书长信春鹰,全国人大常委会法制工作委员会主任沈春耀,全国人大常委会副秘书长韩晓武、郭振华。

“授课老师的理论与实践功底都很深厚,对于代表是什么、代表干什么、怎样成为合格代表等问题,给我们作了深入浅出的讲解。”郭乃硕说。

#### 学习方式灵活

在教学形式上,学习班不仅组织了多场专题报告,还安排了分组讨论、大会交流、互动教学、主题展览参观等环节。

“上课的形式更加灵活多样,真正做到了寓教于乐,激发了大家的学习热情。很多讲师都通过讲故事的方式,对习近平新时代中国特色社会主义思想特别是其中的法治思想作了详细阐释。”郭乃硕说。

作为一名连任代表,郭乃硕从对比中看到了新意。

作为一名新任代表,广东茂名臻能热电有限公司维修部热控一班A级班员曹燕明则是从自己的改变中发现惊喜。

“这些报告坚持历史与现实相结合、理论与实践相结合,深入浅出、信

息量大、内容丰富。通过学习,我对宪法、代表法、监督法、‘两院’的工作等有了更深的认识,思想政治水平、法律政策水平和专业知识水平都得到了一定的提高。”曹燕明说。

### 首创老代表给新代表“上课”

在参加学习班的277名全国人大代表中,新任代表有250名。

为了更好地加强新任代表履职学习,此次学习班专门安排了几名连任代表就“代表议案和建议的提出与审议、办理工作”这一主题,在5月10日上午进行互动教学。据了解,这是全国人大代表学习班举办以来,首次尝试开展的一种新的教学模式。

全国人大代表、华南农业大学兽医学院教授陈瑞爱是几名主讲人之一。履职十年来,陈瑞爱领衔提交17件法律类议案,提出200多件建议,内容涉及科技创新、农业、食品安全、教育、医疗、社会保障等方方面面。

为了能更形象地将自己的经验传授给新任代表,陈瑞爱写了一篇8000多字的讲课材料,还专门做了一个20多页的PPT。

在议案和建议的准备阶段,要开展调研、听取意见、掌握素材;在撰写时,要多角度思考、全面分析、掌握方法;议案和建议提交后的跟进,要积极主动、方式多样、带头宣传……陈瑞爱用理论与案例相结合、数字与图片相结合的方式,将自己履职多年的经验倾囊相授。

这样的讲课方式,让台下的代表们感到非常实用。

“今天上午,几位代表给我们分享的经验非常实用。建议把课件发给我们分享,以便我们今后更好地履职,这也体现了新发展理念中的‘共享’含义。”在5月10日下午的分组讨论现场,全国人大代表、湖南省岳阳市第二人民医院护理部主任胡春莲说。

全国人大代表、中国石化集团茂名石化总经理尹兆林认为,作为代表,在





5月8日至11日,十三届全国人大第一期代表学习班在北京举行。摄影/中国人大网 李杰

闭会期间应该怎样履职、怎样提出好的议案和建议,几位代表把这些都讲得很清楚,这也让自己更加明白,代表必须要多投入精力,多学习、多了解情况,才能履好职尽好责。

### 代表要真正替人民说话

“2017年冬天,我在人民日报工作时,带几名记者去山东沂蒙山区采访,当地一名村支书对我们说‘习总书记办的,都是俺们盼的’,让我们深有感触,这句话就成为我们采写稿件的标题。”在学习班的开班式上,杨振武秘书长以自己的亲身经历,向代表们讲了这样一个调研的故事。

全国人大代表、南京图书馆学报编辑部常务副主编刘忠斌深有感触。他去年到社区交流的时候,很多老年人对于在老楼加装电梯有着强烈需求,于是,他把调研过程中遇到的问题和难题进行了整理,然后反映给了政府有关部门,最终推进了南京老楼加装电梯工作。

“我们要多深入基层,联系所在地老百姓,解决他们的迫切需求和最关心的问题,只有这样,提出来的议案和建议才能真正地反映问题和解决问题。”刘忠斌说。

“我在担任上一届代表的时候,有几次带队调研,可以感受到,调研和不调研差别很大,而且调研和不调研得出的结果和数据也是差别很大。人大代表确实要认真担负起这种责任,要有一种使命感,真正地代表人民,永远在人民中间,了解人民的疾苦,真正替人民说话。”全国人大代表、山东艺术学院副院长刘晓静认为,人大代表要做到认真履职,就要迈开腿,深入群众当中作细致调研。

全国人大代表、江西利丰鞋业有限公司针一组组长许小英认为,要想提高议案、建议的质量,就要多看、多跑、多思考、多建言,履职要多倾听多调研,要有一种使命感。必须把加强学习、提高调研能力和履职能力作为自身追求的目标,切忌只看事物表面就匆忙下结论,要对得起全国人大代表的身份,对得起群众的信任和嘱托。

### “培训是场及时雨”

今年是全面贯彻落实党的十九大精神的开局之年,也是十三届全国人大及其常委会依法履职的第一年。

本届全国人大2980名代表中,超过70%为新任代表。如何进一步提升新任代表的履职能力,是全国人大常委

会一直在思考的重要问题。

今年2月底,按照党中央统一部署,全国人大常委会组织全体十三届全国人大代表进行了初任学习,深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神。在此基础上,全国人大常委会2018年工作要点提出,加强新任代表履职学习,切实提高代表政治素质和依法履职能力。

据介绍,全国人大常委会今年准备举办3期全国人大代表学习班,组织约1100名全国人大代表集中学习,以新任代表和来自基层的代表为主。

根据全国人大常委会2018年工作要点,今年全国人大常委会的重要工作之一,是更好发挥代表作用。落实代表初任培训制度、加强新任代表履职学习,正是全国人大常委会不断推动代表工作完善发展的重要举措。

记者在采访过程中感受到,学习班对于新任代表和基层代表的培训效果已经显现,很多代表对于讲课内容都能流利地复述出来,还能讲出一些自己的见解。

全国人大代表、山东鸢都英合律师事务所律师主任高明芹在接受记者采访时认为,人大代表参与监督并推动“一府两院”依法开展工作是其神圣职责和法定义务。监督必学法,监督必懂法,监督必过硬。只有不断学习,提升素质,练好“看家本领”,履职才有底气、有勇气、有能量,监督才更加有力有效。

“要带头学法用法,加强对宪法、组织法、代表法、选举法、监督法等法律的学习,把社会主义法治精神外化到履职实践中,内化到思想灵魂中,做到懂法、会用法、不违法,增强依法履职的能力。”高明芹说。

全国人大代表、中国航天科技集团公司第四研究院7416厂工人徐立平说:“这次培训对代表职责、如何履职等内容进行了详细讲解,对我们今后做好在闭会期间的履职工作帮助非常大,可以说是场及时雨。”

# 以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，做好地方人大立法和监督工作

文 / 李显刚

人民代表大会制度是我国的根本政治制度，是中国特色社会主义制度的重要组成部分。栗战书同志在十三届全国人民代表大会第一次会议、深入学习宣传和贯彻实施宪法座谈会及专门委员会负责同志会议上的三篇讲话，全面体现了习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，深刻阐述了人民代表大会制度的重要性和新时代人大及其常委会工作的神圣使命，具有极强的思想性、科学性、针对性和操作性，为我们做好地方各级人大及其常委会工作指明了方向，对我们新到人大常委会工作的同志既是“政治指引”，又是“岗位培训”，必须认真学习、深入领会、全面落实。

第一，坚持和完善人民代表大会制度，深化对人大及其常委会性质、地位和作用 and 制度机制的认识。人民代表大会制度具有无与伦比的优越性和强大的生命力。我国实行人民代表大会制度，这是党领导人民在人类政治制度史上的伟大创举，是深刻总结近代以来中国政治生活惨痛教训得出的基本结论，是中国社会100多年激越变革、激荡发展的历史结果，是中国人民翻身作主、掌握自己命运的必然选择。60多年的实践充分证明，人民代表大会制度是符合中国国情和实际、体现社会主义国家性质、保证人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的好制度。中国特色社会主义进入新时代，既要毫不动摇地坚



5月8日至11日，黑龙江省人大常委会副主任李显刚（右二）带队到佳木斯市和七台河市，就优化营商环境进行立法调研。（作者供图）

持，也要与时俱进地完善，切实保障坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。坚持和完善人民代表大会制度，必须毫不动摇坚持党的领导，自觉在党中央领导下工作，围绕党中央决策部署依法履职，确保党领导人民有效治理国家。必须正确认识国家权力机关的职权性质和范围，依法行使立法权、监督权、决定权、任免权，理顺各级人大及其常委会的法律监督关系、工作联系关系和指导关系，确保把党和人民赋予的权力真正为人民服务。必须保证和发展

人民当家作主，进一步密切与人民群众的血肉联系，实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益，发展更加广泛、更加充分、更加健全的社会主义人民民主。必须全面推进依法治国，坚持依宪执政，忠于宪法、遵守宪法、维护宪法，履行宪法使命，保证宪法实施，实现国家各项工作法治化。必须坚持民主集中制，切实体现在国家机构产生、国家权力配置、中央和地方关系这“三个关键环节”上，妥善解决好民主与集中、民主与效率的矛盾，从制度上保证国家制



定的法律法规、作出的决议决定符合实际、体现民意。

第二,旗帜鲜明讲政治,坚决做到在党的领导下开展工作。坚持党的领导,是人民代表大会制度的重要特色和优势所在。做好地方人大及其常委会工作,必须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,不断强化政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,坚定“四个自信”,做到“四个服从”,坚决维护习近平总书记在党中央和全党的核心地位,坚决维护党中央权威和集中统一领导,自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,认真执行党中央关于人大及其常委会工作的方针政策和改革举措,主动接受全国人大及其常委会的指导和监督,确保人大及其常委会的工作始终在党中央领导下进行。从本职工作角度讲,就是要在省委正确领导下,按照习近平总书记对黑龙江省两次重要讲话中指明的“一条新路子”的前进方向、“两个全面”的奋斗目标、“四个坚持”的重大任务、“三长三短”的辩证方法、“五个要发展”的根本路径,紧紧围绕省委各阶段的工作大局及中心工作,从立法、监督、代表工作、重大事项决定和促进民主法治建设角度推动省委重大决策部署贯彻落实,确保党的主张通过法定程序成为人民的意志,坚决贯彻落实党中央和省委的决策部署,坚决完成党中央和省委交给的各项任务。工作中遇到重大问题和重要事项,及时向省人大常委会党组请示报告,立法和监督工作中凡涉及重大体制性、政策性调整的,及时报省委和省人大常委会党组会议或主任会议讨论决定。

第三,坚持以人民为中心,高质量制定具有时代精神的地方性法规。人民代表大会制度之所以具有生命力和优越性,关键在于它深深根植于人民群众之中。做好地方人大及其常委会工作,必须践行全心全意为人民服务的宗旨,

坚持科学立法、民主立法、依法立法,充分体现黑龙江人民对美好生活的向往,努力使制定出的法规让黑龙江人民真正有获得感、幸福感和安全感。严格按照党中央关于把积极培育和践行社会主义核心价值观融入到立法工作之中的要求,充分发挥立法对改革的引领和推动作用。强化省人大及其常委会在制定地方性法规中的主导作用,以良法促进发展、保障善治。发挥专家学者和社会力量在立法中的专业和智力优势,加强常委会立法第三方评估工作,多措并举调动社会各方参与立法的积极性,最大限度地凝聚社会共识。加强和创新对设区的市立法权和地方性法规备案审查工作机制,以规范化、制度化维护法治统一。

第四,发挥人大及其常委会监督作用,积极探索对司法机关的正确监督、精准监督和有效监督。人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求,就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制约和监督。做好地方人大及其常委会工作,必须加强和改进对司法机关的监督,守牢司法这个社会公平正义的最后一道防线。从价值层面上说,人大及其常委会监督与司法独立是统一的,都是保证司法活动沿着公平正义轨道运行。从操作层面上说,司法权本身就是由人大赋予,接受监督是法定义务。实行正确监督、精准监督、有效监督,要紧扣党中央提出的新发展理念、改革举措、法治要求,坚持问题导向,坚持监督与支持相统一,确保宪法和法律得到有效实施。围绕全省“法治建设年”活动,探索建立人大对司法机关的监督与检察机关的法律监督相结合的有效衔接机制,加强和改进对司法机关的监督,促进公正司法,形成监督合力,打造良好的法治化环境。把群众在司法环节最关心的热点难点问题作为监督重点,认真抓、反复抓,推动问题早日解决。根据不同的监督内容和监督对象,采取不同的监督途径,使司法监督、工作监督

与其他监督相结合,提高监督效力。制定出台《关于进一步加强和改进省人大监督工作的意见》,通过完善监督工作规则和制度,推进监督工作程序化、规范化、制度化。

第五,带头改进和转变作风,以良好精神状态抓好各项工作组织落实。人大工作不是“火线”,也绝不是“二线”,而是处在推进民主法治建设、畅通社情民意渠道、集体行使国家权力的“一线”,任务艰巨、担子很重,绝不能有丝毫懈怠。从个人角度来说,要提高能力和本领,及时调整思考问题角度、工作思维方式,及时调整完善知识结构,按照法定性、专业性、经常性要求和特点,集中学习党的十八大以来以习近平同志为核心的党中央关于人大工作的决策部署和改革举措,深入学习党的十九大精神和习近平总书记对社会主义民主政治、人民代表大会制度、依法治国等方面的新思想和新要求,系统地学习宪法和地方组织法、立法法、监督法、代表法、监察法等法律法规,尽快提高掌握和运用宪法和法律的专业水准和工作要求。转变工作方式方法,深化对人大工作规律的认识,熟悉人大及其常委会制度机制和工作方式,掌握人大议事规则、工作程序,做到严格依照法定权限、法定程序履职。继续保持积极向上、勤勉敬业的工作心态,本着对党对人民高度负责的态度,担当尽责、努力工作,带头改进转变作风,主动抓好联系和分管单位工作中存在的突出问题。深入开展经常性常态化调查研究,紧紧围绕省委中心工作、群众反映突出问题、法律执行薄弱环节,瞄准立法过程中重大理论和实践问题开展调研,把真实情况掌握得更准一些,把客观规律认识得更透一些,把解决问题的思路研究得更深一些,把分管和联系工作抓得更实一些,切实履行好党和人民赋予的光荣职责。★

(作者系黑龙江省人大常委会副主任)

# 把人民群众的安危、冷暖挂心头

文 / 全国人大代表 郭建仁

调查研究是我们党的优良传统和作风,是了解民情、做好政策推进工作的重要方法和手段,也是人大代表履行好职责的重要途径。进行深入细致的调查研究,了解和掌握基层农村的真实情况,我们才能在制定政策、谋划工作、解决问题时,做到有的放矢。我主要从以下三个方面下功夫。

一是认真走访,积极参加人大常委会组织的专项调研、执法检查等活动。我跟随调研组先后到江西、广西、重庆、四川、山西、内蒙古、甘肃、上海、山东等省、市、自治区进行了调研。十二届全国人大期间,我作为张平副委员长的直接联系代表之一,陪同副委员长三次参加执法

检查(旅游法、消费者权益保护法、安全生产法执法检查)。座谈会上,我提出了自己在基层发现的问题和有关建议。

二是积极参加社会活动。作为人大代表,我始终把人民群众的安危、冷暖挂在心头,用真心、动真情,全心全意服务群众。近年来,我坚持参加各级组织的社会监督、行风评议和工作听证等活动。参加这些社会活动,既给我提供了深入基层、倾听民生、了解民意的机会,也丰富了自己的知识,增强了依法履职的能力。

三是人大代表不仅要传达好党的方针、政策,还要勇于担当,敢于为人民群众说话,善于为政府的工作和社会的

长远发展建言献策。每次参加完人代会和各种调研、视察等活动后,我都要在第一时间向基层群众传达好上级精神,并认真撰写相关意见和建议,为政府的决策提供参考。同时,我坚持到选民中去,与他们促膝交谈,倾听他们的心声,及时反映群众关心的热点、难点、焦点问题;坚持每月至少一次深入群众开展调查研究,倾听广大人民群众的意见和要求。几年来,履职的经历使我懂得了作为一名人大代表,要为老百姓说话,要学会换位思考,要在与群众的接触中,了解基层群众的所思、所想、所求。这样,才能使下情准确上传,让政府了解群众的真正诉求和期盼。✘

# 善用媒体解决民生难题

文 / 全国人大代表 李杏玲

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视党的新闻舆论工作,多次研究有关问题,作出重要部署。新闻舆论工作,事关旗帜和道路,事关贯彻落实党的理论和路线方针政策,事关顺利推进党和国家各项事业,事关全党全国各族人民凝聚力和向心力,事关党和国家前途命运。

舆情是社会问题的集中反映,新闻媒体也是人大代表发挥影响力和履职的好平台。我积极用好媒体发声渠道,努力做

到善用媒体、从正面引导舆论,成风化人、凝心聚力。今年全国人代会期间,我先后接受了中央电视台、广东卫视、人民网、光明日报等几十家新闻媒体和网站的采访,积极反映人民意愿,宣传人大会议精神。

作为人大代表,我努力结合自身领域,对社会热点问题做到事事关心、时时跟进,并以此为线索进行摸底和调查,提出针对性的建议和意见。比如,2013年在广东被重点关注的“长潭水库污染事件”,我不仅参与了事中调查,还参与了

事后跟进,联合其他代表提出了“关于国家统筹联合防治韩江上游跨界河流污染的建议”,引起了国家层面的重视。

我十分关注革命老区的发展,为此,先后提出“关于扶持广东原中央苏区县加快发展的建议”“关于从税收方面支持原中央苏区振兴发展的建议”“关于尽早开工建设龙岩至梅州至龙川铁路的建议”等建议。这些建议在一些助推原中央苏区、革命老区加快发展的政策中得到体现。✘



# 提高审议水平， 关键要扮好一个角色、讲好三种话

文 / 全国人大代表 徐云波

人大代表在人民代表大会会议上审议各项工作报告和议案，是宪法和法律赋予的神圣职责。人大代表审议发言的质量直接决定会议审议质量，影响人大监督实效和形象。如何提高审议发言水平？我认为，关键要扮好一个角色、讲好三种话。

一要把握好权力机关组成人员的“角色”。全国人大代表是最高国家权力机关的组成人员，具有法定的国家职务，而不是社会职务。人大代表来自四面八方、各行各业，在审议发言时首先要把握好权力机关组成人员的角色定位，正确处理个人发言与集体发声的关系，立足自己所在的行业、领域，选择自己熟悉的内容，作高质量的审议发言，提高所在代表团的整体审

议水平。

二要坚持讲“真话”。讲真话、说实话，把人民群众的所思所想所盼，客观真实地反映到大会上，这是一个人大代表最起码的职责义务和道德操守。

三要敢于讲“直话”。作为人大代表，要正确把握局部与全局的关系，善于代表人民发表真知灼见，监督、评价国家机关。敢于直言，需要勇气，更需要智慧。有些话不好听，但代表的责任和义务要求我们不得不说。代表的发言技巧就显得尤为重要，要“直话实说”，还要“直话巧说”。总的原则是要做到：言之有据、言之有理、言之有度、言之有物。

四要努力讲“行话”。每个行业都有自

己的专门语言，人大代表要讲“行话”，就是在审议发言时，要讲到点子上、说到关键处，多用“法言法语”。要做到这一点，就必须在平时加强学习，深入调研，提前做好功课，有备而来。所谓“台上十分钟，台下十年功”，人大代表讲“行话”是建立在代表长期学习、走访、调研的基础上的。人大代表要始终把学习摆在突出重要的位置，积极参加培训，要强化履职，积极参加人大常委会组织的各项视察、调研、评议等活动，做到活动调研充分、审议发言有料；要密切联系群众，认真倾听民声、反映民意，为群众办实事、解难题，努力使自己成为党和国家联系人民群众的桥梁纽带。只有这样，代表审议发言才“接地气”“有底气”。✘

# 做一名业务过硬的人大代表

文 / 全国人大代表 高明芹

打铁还需自身硬。作为人大工作的主体，监督并推动“一府一委两院”依法开展工作是人大代表的神圣职责和法定义务。

监督必学法，监督必懂法，监督必过硬。只有不断学习，提升素质，练好“看家本领”，履职才有底气、有勇气、有能量，监督才更加有力有效。

我认为，代表要带头学法用法，加强对宪法和组织法、代表法、选举法、监督法等法律的学习，把社会主义法治精神外化

到履职实践中，内化到思想灵魂里，做到懂得法、会用法、不违法，增强依法履职的能力。

代表要通晓人大业务，人大工作的法律性、政策性、程序性、规范性很强，议案、建议的提出都有规范的要求。要深入学习人民代表大会制度，熟练掌握人大工作的原则和程序，掌握代表履职的有关要求和标准，确保工作不越位、不错位、不缺位、要到位。要积极投身实践、勤于实践，积极参

加人大常委会组织的代表活动，在实践中不断探索新方法，总结新经验，适应新形势，开创新局面，做人大工作的行家里手。要增强看齐意识，积极参加人大常委会组织的培训，向专家学，向其他代表学，努力提高自身素质。要确立“履不好职就是辜负选民，就是失职”的观念，把履职的过程当作密切联系群众的过程，当作为民谋利的过程，当作推进“一府一委两院”工作的过程。✘

# 关于人大代表履职担责的四问

文 / 周亚定

人大代表履职担责的水平,直接影响着人大工作的效能。笔者以为,人大代表能否在人大提供的平台上竭智出力,在广大选民搭建的舞台上扮好角色,问心、问路、问计、问事应成为其强化履职担责的四个要素。

## 问心为先,

### 夯实履职担责的思想基础

人大代表担负着历史的使命和时代的重任,要经常扪心自问,注重自我反省,随时纠偏扶正,不断夯实履职担责的思想基础。

一是要常怀感恩,不忘初心。应当肯定,绝大多数代表以“不用扬鞭自奋蹄”的精神,认真履行着一个代表的神圣职责。但也有极少数代表把自己的当选看作是非我莫属、理所当然、轻而易举的事,因而对人大代表的荣誉不那么珍惜,在履职过程中表现得消极懈怠;还有一些代表虽在当选之初充满激情,但随着时间的推移或因所提意见和建议得不到满意答复办理时,渐渐退却了履职的热情;还有少数代表面对严格的纪律约束和履职要求,往往把代表的身份看作是一道“紧箍咒”,把当代表当作是一种负担和累赘。有道是铭记初心,方得始终。作为代表应认识到,人大代表是经组织提名或十人以上联名,通过法定程序选举产生的,没有组织和选民的信任是当不了代表的,为选民代言、为发展建言是代表的本分,理应不负重托。作为代表要经常扪心自问,当初是如何当上代表的,当代表究竟是为了什么,当了代表应怎样履行好职责。

二是要诚存正念,出以公心。代表



宜兴市周铁镇人大主席周亚定(右一)带领该镇农业组人大代表视察无锡益健农业生态科技有限公司。(作者供图)

享有诸多权利,包括在人代会期间的参会权、审议权、选举权、询问权、质询权、罢免权、表决权、提出意见和建议权。在人代会闭会期间,有参加代表小组活动权、视察权,被罢免时有申诉权,在执行代表职务时还享有人身特别保护权和言论免责权,等等。这些权利是法律允许的,更是人民赋予的,绝不能滥用。笔者发现,在以往代表提出的建议、批评和意见中,不乏有反映个人诉求的;还有极个别代表心存怨气,在相关单位答复建议时故意为难。作为代表要经常扪心自问,在行使权利时,是否做到思谋全局、心系群众、开阔胸襟、光明磊落,真正做到权为民所用,利为民所谋。

三是要记挂责任,转心揖志。人大代表是一种社会职务,扮演好“铁肩担道义”的社会角色,不仅要有甘于吃

亏的思想,乐于奉献的精神,更要有揖志转心的品质,故要始终把责任记挂于心,付诸于行,行之以实,切不能三心二意。应当看到,仍有一些代表缺乏担当,作风漂浮,无所作为,无故缺席会议和活动,即使参加也是心不在焉。平时不注重深入基层,即使走下去也是走马观花、浮光掠影,没有真正深接地气、鞭辟入里。作为代表要经常扪心自问,当了代表之后做了哪些事情,做成了哪些事情,还有哪些事情没有做好,应当怎样把事情做得更好。

## 问路为要,

### 把握履职担责的风向路标

人大代表要注意抬头看路,这是回应选民期待、履行好代表职责的重要前提,故要始终关注并把握好“三个走向”,这有利于参政参到点子上、



议政议到关键处。

一是要关注和把握党和国家的政策走向。党和国家会根据国际国内时局变化和发展进程,适时调整和出台有关政策。作为代表要自觉改变党和国家政策“高大上”、与自身履职关联性不大的思维定势,强化“不谋全局难以谋一域”的思想观念,在履职过程中熟悉掌握党和国家政策。就当前而言,要认真学习 and 深刻领会党的十九大和全国两会精神,牢牢把握习近平新时代中国特色社会主义思想的深刻内涵、中国特色社会主义进入新时代的历史定位、新时代中国社会主要矛盾的转化、新时代党的历史使命和基本方略,以及当前和今后一个时期党和国家的工作重点和目标任务,切实在履职过程中加以贯彻和运用。

二是要关注和把握区域经济社会的发展走向。任何一个地方,都有各自的区域特色和发展定位,既有利条件,也有不利因素;既有优势,也有缺陷;既有先天禀赋,也有后天不足。作为在特定区域内选举产生的人大代表,对本地的情况最熟悉最了解,对区域经济社会发展也最有发言权。在履行职责的过程中,要高度关注地方党委和政府的发展规划、发展目标、发展定位、发展举措,做到心中有数、手里有招,并围绕地方经济社会发展目标这一主轴,真正担负起凝心聚力、助推发展的历史使命。

三是要关注和把握各级人大的工作走向。每年的各级两会,都会对新一年人大工作作出原则性和重点性部署,继而作出事务性、制度性安排。作为代表要领会人大工作要点,突出人大工作重点,把握人大对队伍建设和代表履职的要求,紧密联系个人的思想实际、社会层面的民情实际、党政层面的工作实际,认真履行代表职责,争做学习实践的表率、依法履职的表率、推动发展的表率、服务群众的表率 and 奉献社会的表率。

问计为需,

### 寻求履职担责的妙策良方

代表履职应讲究方法,除了不断向书本学习、参与教育培训并在实践中注重摸索外,很重要的一条是要学会借鉴,以达到博采众长、融会贯通的目的。具体而言,要主动打通三条问计路径。

一是要俯下身去,问计于民。绝大多数代表来自于基层一线,平时就工作生活在选民中间。作为代表,要充分利用这一得天独厚的条件,充分利用回选区服务选民、向选民述职和参加选民联系日等各种活动载体,倾听民声,问计于民。事实上,在广大选民中不乏“民间高手”,他们平时不显山露水,但对一些问题的看法及解决问题的办法往往有着独到的见解,只要 you 与广大选民真心诚意交朋友,平起平坐促膝交谈,一些难题往往在他们那里能找到解决的办法。

二是要程门立雪,问计于师。三人行,必有我师。作为一名代表,在你的周围有许多能人高手,尤其是担任多年人大代表的资深代表是一种优质的智力资源。他们有着厚实的理论知识和丰富的履职经验,你若想在履职担责中有所作为,就应谦虚为怀,主动接近,向他们拜师学艺,求知讨教,这样便可少走弯路,踏上快速增强履职本领的捷径。

三是要旁征博引,问计于邻。他山之石,可以攻玉。一些外地代表的履职经验同样弥足珍贵。在网络发达、信息通畅的当下,作为代表,可以借助互联网的优势,或借助外出学习考察的机会,与其他地区优秀代表进行互动交流,从而达到开阔胸襟、开阔眼界、开阔思路的目的。

问事为本,

### 促使履职担责的成果生成

如果说“问心”是解决履职担责的思想问题、“问路”是解决方向问题、

“问计”是解决方法问题的话,那么“问事”就是解决履职担责的实践问题。人大代表应务实笃行、身体力行,在履职实践中问好三件事。

一是要问事关经济发展的大事。发展是第一要务,要坚持贯彻新发展理念,为实现高质量发展建言献策。当前,尤其要紧扣产业振兴战略和推动实体经济发展政策,围绕加快产业发展、优化产业结构、推动各类产业协调发展等方面出主意;要高度关注出险企业,防范金融风险,在推动产业重整、资产重组和社会稳定等方面想办法;要在盘活闲置资产、实现腾笼换鸟方面下功夫;要在营造引商、留商、安商、富商环境上花气力。

二是要问事关民生福祉的实事。民生无小事,经济社会发展的最终目的是让老百姓过上好日子。作为代表要高度关注人民群众反映强烈的热点难点问题,为涉及民生方面的硬件改善、软件提升、活件变活鼓与呼,通过不断努力,真正让老百姓的物质生活和精神生活得到同步改善,生态环境和人文环境得到同步提升,就业创业和社会保障得到同步加强,从而不断增进民生福祉,照亮百姓生活,让改革发展成果更多更公平惠及全体人民。

三是要问提升行政效能的难事。这些年,政府出台了许多完善机制、改进作风、优化服务的举措,行政效能得到了进一步提升,但一些部门脸好看、门易进、事还是难办的新问题依然存在。更有极少数部门和工作人员受利益驱动,依仗权力推诿扯皮、以权谋私。作为代表,一方面要依法监督,让权力在阳光下运行;另一方面要寻求破解之策,督促把权力关进制度的笼子,从而进一步促进行政机构改革、工作效能改进和服务作风改变。✘

(作者系江苏省宜兴市第十七届人大代表、市人大常委会委员,周铁镇人大主席)

# 努力为基层人大建设提供“嘉兴样板”

文 / 陈勇杰 王雪莎

“乡镇治则郡县治，郡县治则天下安。”基层是改革发展的主战场，基层人大离基层实际最近，离百姓生活最近，基层人大能否有效履职，事关地方国家权力机关的政治地位能否充分体现。

吴根越角、水畔流连，地处长三角核心区的浙江嘉兴，近年来，聚焦人大工作“一线”，围绕基层人大如何规范履职、加强自身建设等重点问题，通过制度与实践的创新，不断推进基层人大工作与时俱进、生根开花。

## 制度先行 顶层设计

“人大街道工委法律地位及职责还不明确”“镇街人大代表联系选民机制还不够健全”“群众呼声和要求难以得到有效反映和落实”……2014年5月，时任全国人大常委会委员长的张德江赴嘉兴专题调研基层人大工作，在面对面听取全市10名镇人大主席、7名人大街道工委主任的意见和建议后，他鼓励嘉兴要在基层人大工作中持续创新探索、积极作为，以此实现人大工作的整体推进。同时，他还提出，乡镇人大工作归根到底要“顶天立地”。“顶天”，就是坚持党的领导，巩固党的执政地位，贯彻落实党的路线方针政策。“立地”，就是要为老百姓办事，反映老百姓的呼声，解决老百姓的困难，促进老百姓安居乐业。这为推进基层人大工作和建设提供了重要的思想指引。2015年，中共中央转发了《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》，为县乡人大发展注入了新活力。之后，浙江省委专门下发《中共浙江省委关于认真贯彻落实中央文件精神加强县乡人大工作和建设的若干意见》

》，提出了加强县乡人大工作和建设的目标、任务、要求和一揽子政策举措，全方位推进和加强全省县乡人大工作。

张德江视察嘉兴时的重要讲话和中央、省委文件的出台，为新时期人大工作特别是基层人大工作指明了方向。早在2014年，嘉兴市就已将推进基层人大工作和建设作为工作重点，并且进行了将近一年的工作调研。嘉兴市人大常委会主任刘冬生指出，“全面提高基层人大工作和建设水平，发挥其政治功能和制度优势，对于促进地方经济社会发展、保障人民安居乐业、推进国家治理体系和治理能力现代化、巩固党的执政地位都具有十分重要的意义。”嘉兴市人大常委会推进基层人大工作的意见和建议，得到了市委的高度重视和大力支持。2015年1月，中共嘉兴市委下发关于进一步加强人大工作发挥人大作用的意见。文件要求：“从加强基层政权建设的高度，把镇、街道人大工作纳入党委总体工作布局，研究制定加强镇、街道人大工作的指导性意见。”为进一步落实这些要求，市委批转了市人大常委会党组《关于进一步加强和改进镇人大工作的指导意见（试行）》《关于进一步加强和规范街道人大工作的指导意见（试行）》，市委同时在三个文件中对基层人大工作和建设作出顶层设计和制度性安排，这在全省乃至全国也不多见。

## 分步推进 夯实基础

“地方人代会召开的时间过短、程序简化，难以保障代表充分行使权利。”“地方人大常委会主任（乡镇人大主席）、副主任（副主席）人虽到位，但职

责未到位，兼职过多。”“人大工作人员不专职、不专业，人大日常工作开展做不到常态、常效。”这是嘉兴市人大常委会到基层调研时了解的情况。“基础不牢，地动山摇”，不解决当前基层人大工作和建设中面临的现实问题，基层地方国家权力机关的作用就难以得到充分发挥。为此，嘉兴市人大常委会坚持以“总结、继承、完善、提高”为工作原则，以“抓基层、打基础，强履职、促发展”为工作主线，以规范化建设为抓手，加强基层人大建设，推动基层人大工作与时俱进。

2014年至2016年，嘉兴市人大常委会围绕加强基层人大建设，开展了强基础、促履职为主题的“三年行动计划”。2014年，开展了“代表联络站建设年”活动，镇（街道）代表联络站在浙江省率先实现“全覆盖”，并加强联络站的规范化建设，全市代表联络站基本实现了“五有”——有牌子、有场地、有制度、有记录、有作为。2015年，开展了“基层基础建设年”活动，建好履职平台，定好履职规矩，强化人员培训，夯实履职基础；完善代表联系群众机制，探索代表履职评价机制，增强代表履职服务意识，努力使基层代表履职有热情、有作为、有点赞、有地位。2016年，开展县级人大机关工作、镇（街道）人大工作规范化建设试点，为基层人大工作规范化建设探索新做法、积累新经验。2017年，在“三年行动计划”的基础上，通过全面推进规范化建设，整体提升全市基层人大工作和建设水平。

## 抓点做样 典型引路

“镇人大代表及镇人大主席团工作要充分体现人民的意志，真实地反映人



民的意愿。”这是2017年6月8日至9日，嘉兴全市基层人大工作规范化建设现场推进会暨镇（街道）人大工作培训班上，各县（市、区）试点镇（街道）人大工作人员进行交流发言的场景。

嘉兴市人大常委会一直以来极为重视基层人大规范化建设的经验总结提炼，抓点做样、树典型，使全市人大工作的一些好经验、好做法能及时得到广泛借鉴学习。2014年以来，市人大常委会以信息专报的形式，共刊发了22期基层人大建设的典型经验和做法。在每年一次的全市镇人大主席、人大街道工委主任培训会上，开展工作经验交流是其中的一项重要内容。为全面提升全市基层人大规范化建设水平，2017年6月，召开了全市基层人大工作规范化建设现场推进会，会议交流学习了全市基层人大工作规范化建设先行先试的先进经验和典型做法，交流探讨了做好新形势下镇（街道）人大工作的经验做法和思路对策，极大地提升了全市基层人大工作的建设水平。

嘉兴市基层人大工作的创新实践，有效地焕发了基层人大工作的生机和活力，如嘉善县姚庄镇制定的“四片六组五式”工作机制，平湖市当湖街道为代表发放的民情日记簿，海宁市人大常委会硖石街道工委的“民情直通车”，桐乡市梧桐街道的“点对点联系”等好经验、好做法，有效拓宽了基层人大依法履职的路径，提升了基层人大工作的针对性、实效性。

### 全面规范 整体提升

“设立林埭镇人大办公室，配备镇人大办公室副主任1名。”这是2017年10月，平湖市林埭镇党委扩大会议上，作出建立健全镇人大工作机构的决定。

为深入贯彻落实中央18号文件精神，近年来，嘉兴市人大常委会在推进基层人大规范组织建设、会议召开、依法行权、代表履职等方面取得了明显成效。




2017年6月8日至9日，嘉兴市人大常委会组织举办全市基层人大工作规范化建设现场推进会暨镇（街道）人大工作培训班。（作者供图）

其中，基层人大组织建设是规范化建设中较有突破性的一项工作。目前，全市县级人大均设立了法制委员会、财政经济委员会两个专门委员会，配齐配强镇人大主席、副主席，人大街道工委主任、副主任，经济发达或人口较多的镇（街道）设副主席或副主任两名，大部分镇（街道）设立了人大办公室，基层人大负责同志的年龄结构得到优化，年轻同志占比不断上升。基层人大工作经费和代表活动经费列入财政预算，一般都实现了单列账户、专款专用。

值得肯定的还有人大会议制度的有效规范。“现在组织人大会议召开更顺畅”“会议召开的成效更明显”，这是镇人大主席们较为普遍的感受。目前，全市各镇人大会议基本形成了“123”格局，即镇人大每季度召开1次主席团会议，每年召开2次人代会，每次人代会召开时间不少于3个半天（换届或有选举事项时不少于两天）。人大街道工委参照镇人大，实行了“121”制度规范，即每季度召开1次代表联席会议，每年召开2次居民议事会议，每次会议不少于1天。同时，对组织会议的各个环节都作了明确的规定。

除此之外，基层人大的履职行权也得到了较好的规范。基层人大在重大事项决定权行使等方面，制度更完善、范围更明确、决定更科学。特别是近几年，嘉兴市许多镇人大实施民生实事项目代表票决制，创新了人大决定权行使的有效形式。

值得一提的是，近年来，嘉兴市人大常委会在加强代表履职平台建设方面取得了较好的成效，形成了以市本级为总站，在县（市、区）的43个镇、30个街道设立分站的代表联络站履职网络，代表联络站正成为代表联系群众的有效载体。同时，还设立网上联络站，通过“线上+线下”的结合，使联络站成为反映民情的“听诊器”、服务群众的“连心桥”、监督政府工作的“助推器”、化解群众矛盾的“减压阀”。

2018年，嘉兴市人大常委会在规范化建设的基础上，正持续推进基层人大工作标准化建设，巩固和提升基层人大规范化建设成效，并按照“规范化、标准化、信息化、常态化”的总体目标和工作主线，全面提升基层人大工作水平，努力为新时代基层人大规范化建设提供“嘉兴样板”。

# 平湖人大：创新前行谱新篇

文 / 金在良

创新是时代发展的主题，是“红船精神”的要义，也是人大工作发展的动力之源。浙江省嘉兴市红船旁的平湖市人大，近年来，坚持与时俱进，积小步、不停步，扎实推进人大工作创新发展。

## 破“一任了之” 增监督实效

为了充分行使人事任免权，加强任后监督，平湖市人大常委会从任命的政府部门局长（主任）入手，每年开展述职测评，已经连续6年，真正打破了“一任了之”的局面，取得了很好的效果。

述职内容包括本部门贯彻法律法规、完成年度目标任务、执行人大决议和办理代表建议、廉政建设等情况。所有部门局长（主任）都要书面述职，每年选择7至8位在常委会会议上作口头述职。

“测”就是常委会组成人员根据述职情况以及平时对该部门调研掌握的情况，分别给予满意、较满意、基本满意、不满意的评价。“评”就是根据平时听到的、看到的以及通过调研了解的情况，给各政府部门提出工作建议。

测评结果送市委、市政府、市委组织部主要领导。当年度个人得分、平均分以及工作建议反馈给每一位部门局长（主任）。

连续6年作为测评对象、现任市发改局局长的徐锦连说：“人大常委会对我们局长（主任）的测评，不是对我们个人找茬，都是为了推进工作。前几年，常委会组成人员对政府性重大投资项目的管理意见很大，现在我们已经形成了贯穿项目前期、中期、后期的一整套完善的管理流程，这得益于人

大的监督。”

“有一年，经信部门负责的主要工业指标有好几个都未能完成，再加上部门预算执行情况不好，得分低于平均分。我感觉心服口服，佩服常委会组成人员掌握情况十分精准。他们还向我提出很多针对性建议，让我受益匪浅。”同样连续6年参加测评、现任经信局局长的刘皆安说。

近几年来，平湖审计发现问题的整改力度越来越大。审计局局长沈祥根说：“人大的要求很高，我们的压力很大。但压力就是动力。落实人大工作建议，有力地推动了我们的工作。”

市委组织部常务副部长沈健说：“组织部门对干部考察评价，更多的是以机关内部为主。人大述职测评则体现了群众的反响与口碑，对干部考察来说是一个相当有益的补充。”

2017年，述职测评工作在浙江省各级人大常委会学习会上成为交流发言的内容。平湖市人大常委会主任胡水良说：“这项工作解决的是‘一任了之’的问题，增强的是人大意识，提升的是监督实效，推进的是政府工作。这得益于市委的高度重视，政府的理解支持，组织部门的全力配合。”时任浙江省人大常委会党组书记、副主任的王辉忠对此作出批示：平湖市人大工作很全面、很扎实，尤其是干部任后监督工作有创新、有特色。

## 求规范创新 显监督刚性

管好政府“钱袋子”是人大监督的重要组成部分。市人大常委会坚持问题导向，年年有创新，年年有深化，初步形成了一套具有平湖特色的财政

预算监督机制。

“三会三审”是平湖市人大独具特色的预算审查机制，即专家初审会上重点审、听证会上公开审、预算草案说明会上全面审。

专家初审会上，财政预算咨询专家小组成员对预算草案及报告、重点部门预算草案等进行专业重点审，推动了党的十八大关于全口径预算审查监督要求的全面落实，推动构建了一个将所有财政资金收支都纳入统一管理体系的制度框架。

预算项目听证会、预算草案编制说明会是从2015年开始实施的创新举措，已连续举行3年。

出台的听证办法对听证程序、参与人的权利义务、听证结果处理等20项内容作了明确规定。听证事项主要以民生项目为主，每年由市人大常委会主任会议确定2至4项。听证会有申报部门说明、公众陈述人发言、专家陈述人发言、询问和辩论四个环节，主要围绕立项背景、立项依据、实施情况、绩效目标等内容展开。

听证会前，项目陈述人、公众陈述人、专家陈述人都要开展调查研究，为提供有理有据的证据准备好素材。连续3年担任公众陈述人的张洪琪说：“一个项目财政到底给多少钱，财政资金的使用效率和效果怎么样，肯定需要全方位了解，要做到心中有数，不能说外行话，更不能说不切实际的话。”

2015年，首次对居家养老服务、公共自行车日常运营两个项目进行听证，有12个子项目预算被调整，核减预算安排13.56万元，核减率为11.15%。2016年，对残疾人保障经费、责任医生



签约服务费两个项目进行听证。2017年,对社区矫正、全域旅游、农药废弃包装物回收处置、城镇生活垃圾分类四个项目进行听证。最后结果有核减,也有核增。

预算草案编制说明会上,财政部门介绍上年度财政预算执行情况和当年度财政预算草案编制情况,市人大常委会通报当年度财政预算草案的审查情况。然后,财政部门接受市人大代表小组组长、副组长及部分人大代表的询问。

林埭镇人大主席、市人大代表金导耕敢于较真,在一次说明会上对财政预算草案中的预备费提出异议。财政部门作出了解释:预备费主要用于一些年初无法确认的特殊事项,额度一般控制在当年预算支出额的1%—3%。

2015年,平湖市人大常委会出台《预算绩效监督办法》,要求市政府每年6月向市人大常委会提交上年度预算绩效评价工作报告,每年10月提交关于预算绩效审议意见落实情况的报告。

2016年6月,市人大常委会听取了市政府关于1个专项资金、5个项目支出、1个单位整体支出的绩效评价工作报告。其中,废弃农药包装物回收项目获得最差的评价结果,无害化处置率仅为29.96%,引起了常委会组成人员的高度关注。市人大常委会要求相关工委开展调研,督促相关部门分析原因,破解难题。当年10月,常委会对每一个项目的整改情况进行满意度测评。原来评价最差的废弃农药包装物回收项目由于整改到位,无害化处置率提高到了70%,获得了“满意”的评价。

2017年,市人大常委会对市政府关于5个项目的绩效评价工作报告提出了长达16页的审议意见,详细罗列了存在的40类70个问题。到10月,70个问题已完成整改51个。

“人大对财政资金流向进行全过程监督,有效促进了财政预算资金运行的公开、透明,推动政府建立以绩效

为导向的支出安排机制。‘花钱必问效、无效必问责’已成为常态。”市人大常委会分管副主任方向明说。

### 强履职管理 展代表风采

代表工作是人大及其常委会的重要基础性工作。市人大常委会结合实际,规范先行,敢于创新,通过制定一个履职标准、开展一批次集中轮训、实施一项承诺制度、建立一个履职档案,每年开展一次履职评价、一次述职评议并记好一本履职手册的方式,打好一套代表履职管理“七个一”组合拳,全面加强代表思想政治、作风能力建设,着力展现新时代人大代表新形象、新活力、新作为。

履职标准就是在全市人大代表中倡导争做“思想领先、履职领跑、行动领航、为民领衔、形象领树,人民满意”(简称“五领一满意”)人大代表。这不仅要求代表为民代言,更要为民树立榜样。集中轮训就是将全市219名市人大代表分成三批,分别开展为期一周的集中轮训。承诺制度分承诺、晒诺、践诺、评诺四步实施,每个步骤都有严格要求。履职档案真实、全面地记录代表在任期内履行职责的情况。履职评价根据14项具体评价指标、分值和计分方式,按照代表自评20%、选民评议40%、组织评定40%的比例,进行综合评价。述职评议是每位代表在任期内,每年要向原选区选民述职。履职纪实手册要求每位代表及时记录每次履职的时间、地点和收集的意见、建议及处理反馈情况。

市人大代表、迪邦保洁服务有限公司总经理李咸伟说:“这‘七个一’的代表管理措施很好,让我们明确了做什么、怎么做。”他的承诺是:在日常生活中多留意、多观察,能主动发现问题,积极帮助群众解决问题。于是,李咸伟在自己的手机里建起了“选民联系群”,上百名选民在他的这个群里,随时可以向他反映问题。有一次群里

反映,许多老人高价购买保健品,上当受骗。李咸伟及时跟选民联系,摸清实情,然后写成建议提交给市人大常委会。市场监督管理部门收到此建议后,重拳出击,全面整治老年人保健品营销市场。李咸伟认真践诺的行为赢得了选民的点赞。

市人大代表潘温丽是保丰村的党支部书记,也是一名老代表。她说,每年接受选民的评议时,写履职报告总是琢磨再琢磨,并扪心自问,到底做得怎么样。她说:“上一届,我评上了平湖市‘十佳人民满意代表’,事迹搬上了视频,参加了隆重的颁奖典礼,从市领导手中接过了一生中最值得纪念的奖杯。这一届,我要带领更多的市代表和镇代表,适应新时代的要求,履行好人大代表的职责。”

“‘七个一’的管理措施确实收到很好的效果。有一年的人代会上,4次全体会议,代表到会率都是100%,平湖人大历史上从未有过。人大代表踊跃审议发言的热情更高,会上‘抢话筒’发言已是常态。闭会期间,代表建议成倍增长。”市人大常委会代选工委主任步晓燕说。

2017年11月,浙江省人大代表和选举任免工作会议在平湖召开,与会人员认为,平湖市的人大代表履职管理接地气、有创新,发挥代表主体作用效果明显。2018年4月,浙江省人大用专报的形式,将“七个一”的代表履职管理经验向全省宣传。

党的十九大报告对加强人民当家作主制度保障、发展社会主义民主政治作出了战略部署,为做好新时代地方人大工作指明了方向。平湖市人大常委会主任胡水良表示,我们要准确定位,进一步认清人大机关的职责使命;站稳立场,进一步强化以人民为中心的思想;积极作为,进一步提高依法履行职责的水平。要使人大大工作在完善中发展,在创新中推进,更好地服务于经济社会发展大局。✘

# 灌南县人大：跟踪监督力促医改落地

文 / 李保中 胡馨月

近日，在江苏省灌南县人大常委会的跟踪监督下，一件重大事项成功落实——总投资5.1亿元，建筑面积11.7万平方米，按三级医院标准建设的县第一人民医院新院区正式启用。

据了解，这是灌南县人大常委会全面贯彻落实党的十九大精神，围绕“实施健康中国战略”新要求，对全县的医改监督工作的再发力。县人大常委会主任、党组书记夏苏明介绍称，深化医改的一个重要目标是构建优质高效的医疗卫生服务体系，县第一人民医院新院区投入使用，将使全县群众就医更安全、更经济、更有保障，群众对医改工作也将更加满意。

## 敢啃硬骨头：医改列入人大重点监督事项

灌南县位于江苏省东北部。受经济和历史条件影响，2003年，全县所有乡镇卫生院被租赁经营，县域唯一一所综合性公立县级医院也被整体转让，实行民办经营。至此，县内无一所公立医院，基本公共卫生服务保障比较薄弱，看病难、看病贵问题成为群众关注的焦点。

在2010年召开的灌南县第十二届人民代表大会第四次会议上，代表们共提出涉及群众看病就医方面的议案、建议达23件。经大会表决，“关于全面深化我县医药卫生体制改革的议案”被列为“一号议案”。同时，大会通过了《关于全面深化全县医药卫生体制改革的决议》，要求县政府及相关部门统筹解决好人民群众最关心最直接最现实的就医难问题，并要求县政府每年将决议落实情况向人大常委会作专题报告。

## 合力解难题：医改实践带给百姓巨大实惠

为充分听取人民群众对医改的心声和诉求，保障广大群众的知情权和参与权，灌南县人大常委会开展了一系列视察调研活动。2013年11月，常委会组织县人大代表评议县卫生局医改工作情况，提出5大类26条建议督促其整改。与此同时，结合“双联”工作，累计收集代表与群众关于改善就医条件的意见和建议40余条，经梳理汇总后，采取“一题三单”（即问题收集登记单、交办移送单、办理答复单）形式，及时转交县政府处理，确保问题得到有效解决。

2014年，灌南县人大常委会突出医改的重点和难点，开展药品管理法贯彻实施情况执法检查，听取和审议县政府关于卫生设施运行、统筹城乡医疗卫生资源管理等专项工作报告，助推医改工作。

2015年，受资金等因素影响，县医改工作一度停滞不前。经县人大常委会主任会议研究决定，以专题询问形式力促医改深入开展。9月，县人大常委会首次以联组会议形式开展专题询问。

在县人大常委会的强力监督推动下，医改工作“破冰”前行，不断向纵深推进，医改“红包”更给广大群众带来实惠。全县65岁以上老年人免费健康体检、农村妇女两癌免费检查、“一站式”免费婚检等基本公共卫生服务的开展，让群众“少生病了”。公立医疗机构基本药物制度实现全覆盖，并在民营医院扩大试点，使患者用上廉价药、放心药，让群众“看得起病了”。大力推行家庭医生签约服务制度，使全县家庭覆盖率达44.28%，让群众“看病更方便了”。

## 扎实补短板：新时代医改工作再起航

习近平总书记江苏调研时指出，没有全民健康，就没有全面小康。党的十九大报告也提出，要“实施健康中国战略。……深化医药卫生体制改革，全面建立中国特色基本医疗卫生制度、医疗保障制度和优质高效的医疗卫生服务体系”。

针对优质医疗资源发展不平衡、卫生人才紧缺、公立医院活力不够等短板问题，2017年，新一届县人大常委会接过医改监督接力棒，精准施策、持续用力，监督和支持政府认真贯彻落实党的十九大精神 and 习总书记重要指示要求，进一步巩固和发展医改成果，不断满足人民群众对医疗服务和健康生活的新要求。

围绕医疗能力建设，2017年11月，县人大常委会组织人大代表视察乡镇卫生院、村卫生室建设情况，督促县政府投入两亿元实施基层医疗机构“能力提升工程”，有4家卫生院入选“国家级群众满意乡镇卫生院”，8家卫生院被评为“省示范卫生院”，省规范化卫生室达标率达98%，全县“90%看病就医不出县，60%住院人次在乡村”，群众在家门口就能享受优质的医疗资源。

围绕服务水平提升，2018年3月，常委会听取和审议县政府关于提升基层医疗卫生机构服务质量情况的报告，力促政府加快建立现代医院管理制度，进一步完善分级诊疗制度，深化拓展医联体改革，深入开展“三好一满意”“人民满意医院”等创建活动，努力让广大群众获得更高水平、更高质量的医疗卫生服务。✎

# 周口市川汇区： 代表联络小平台发挥大作用

文 / 冯应祥 宗永伟

近年来，河南省周口市川汇区人大代表联络站围绕中心，服务大局，成为连接人大代表与人民群众的桥梁与纽带，得到社会各界广泛赞誉。

每周二上午，川汇区城南办事处人大代表联络站的选民接待室准时开门，在这里，办事处辖区内的15名省、市、区级人大代表轮流值班。伴随着代表的一个个善意的微笑，一句句温暖的话语，选民的一件件愁事、难事、烦心事得到解决，代表与选民之间的关系拉近了。除接待日以外，选民还可通过代表联系卡电话约见代表。联络站还设置了选民活动室，配备了体育器材，供选民休闲健身。近半年时间里，联络站接待了300余名选民，协调、解决、处理选民反映的问题100余件。

为了充分发挥人大代表联络站的作用，让人大代表更好地履行职责，川汇区人大常委会经常对人大代表开展形式多样的培训活动。该区为代表征订人大相关杂志，组织编撰《人大工作手册》，建立省、市、区、乡四级人大代表交流学习微信群，组织法律工作者到联络站开展宪法、法律知识巡回讲座，指导各代表联络站相互观摩，让优秀人大代表现身说法，有重点地组织开展业务知识交流和学习。近年来，常委会举办专题培训班2期，组织法律工作者开展巡回讲座36期，指导各人大代表联络站举办代表培训班24期，开展以学习为主的交流活动82次。

除了当好法律的宣传员，全区各代表联络站还组织各级人大代表积

极参与全市中心工作。目前，周口市正在开展“五城联创”（创建全国文明城市提名城、省级卫生城、国家园林城、全国双拥模范城、全国绿化模范城）、脱贫攻坚、省运会工作，提出了“一年一变样、三年上台阶、五年大发展”的奋斗目标。该区人大常委会及时组织召开“聚焦‘五城联创’、脱贫攻坚，人大代表在行动”动员会，动员和引导人大代表积极参与创城政策宣讲、志愿服务、脱贫帮扶等活动，争当“五城联创”、脱贫攻坚、省运会的宣传员、通讯员。

“记得第一次接待选民，反映最多的就是社区道路年久失修的问题。再过两天，9个社区30多条小街道的硬化亮化工作就全部完成了，群众见我就竖起大拇指。”看到社区的新变化，人大代表任艳阳再也掩饰不住激动的心情。年初，他提出“增加社区小街小巷硬化亮化数量”的建议，被区人大常委会列入10件重点建议。区人大常委会狠抓办理工作责任落实，落实区“一府一委两院”领导领办，相关委局承办，人大常委会领导和各委科室督办，人大代表全程跟踪督办的建议办理机制，对议案和建议进行分类，建立台账，明确办理任务、标准和时限。合作开发川汇区议案和建议网上办理平台，将重点建议晒在网上，要求承办单位上传建议办理的文字、语音、视频等资料，全程记录代表建议办理过程，接受全体代表的监督。狠抓跟踪督办关键环节，多次开展议案和建议办理情

况视察，邀请代表多次参与督办工作，与承办单位面对面交流，共同商议建议办理，办理结果让代表很满意。

“人大代表联络站是我们加强代表履职、提升基层人大工作水平的平台。我们依托人大代表联络站，狠抓新当选代表履职情况的监督和管理，人大代表执行职务的积极性和主动性被进一步激发出来了。”区人大常委会主任梁显学深有感触地说。今年，该区进一步完善履职登记制度，合作开发了代表履职管理网络平台，为每位代表建立“一人一档”电子履职档案，记录代表出席会议、参与审议各项报告、提出议案和建议，以及闭会期间参加人大常委会统一组织的视察、调研和代表小组活动内容，并将履职情况在代表联络站及时予以公示；建立述职评议机制，年底各联络站组织代表开展向选民述职活动，向选民报告学习情况、大会期间工作情况和闭会期间参加代表小组活动情况、依法执行代表职务情况、遵守宪法和法律情况，接受选民现场测评，让代表置身于选民之中，为选民深入了解代表履职情况并进行监督开辟渠道；依托代表履职管理网络平台，该区建立履职评估机制，严格代表履职考核，从人代会期间工作情况，闭会期间参加视察、调查和执法检查情况，联系基层组织和群众情况，提出建议、批评和意见情况，遵纪守法等方面，通过代表自评、选民评议、组织评定三方面实行百分制考核，为代表评优评先及连选连任提供依据。■



# 为啥计划单列市人大常委会负责同志不列席全国人大常委会会议？

文 / 阚珂

这是第七届全国人大期间的事情了。时间已经过去近30年，现在披露当时对这个问题的研究情况，为的是把人大历史上的这件事记录下来。

1989年8月，第七届全国人大常委会副委员长廖汉生同志在给第七届全国人大常委会委员长万里同志和第七届全国人大常委会副委员长兼秘书长彭冲同志的报告中，反映了沈阳、长春、哈尔滨、大连等计划单列市人大常委会一致要求列席全国人大常委会会议的问题。彭冲同志批示建议全国人大常委会党组会议讨论研究这一问题，并指示全国人大常委会办公厅研究室就这一问题作些调查研究，提出意见，供全国人大常委会党组讨论研究时参考。

按照全国人民代表大会组织法第三十条的规定，全国人大常委会举行会议的时候，可以由各省、自治区、直辖市的人大常委会派主任或者副主任一人列席会议，发表意见。这可以理解为：除省、自治区、直辖市外，其他的地方人大常委会不派主任或者副主任列席全国人大常委会会议。

当时，我在全国人大常委会办公厅研究室工作。我与我的同事范立强同志承担了这项调研工作。我们查阅了有关文件资料，还到民政部了解新中国成立以来行政区划变动的有关情况，对计划单列市人大常委会要不要列席全国人大常委会会议这一问题作了研究，提出了《关于计划单列市人大常委会负责同志是否应列席全国人大常委会会议的研究报告》。

从1983年到1989年，国务院先后批准重庆、武汉、沈阳、大连、广州、西安、哈尔滨、青岛、宁波、厦门、深圳、南京、成都、长春等14个城市实行计划单列，在不改变省辖市行政隶属关系的情况下，赋予它们相当于省一级的经济管理权限。

自1984年以来，计划单列市人大常委会的同志多次向全国人大常委会提出三条要求和建议：第一，赋予计划单列市人大及其常委会制定、颁布地方性法规的权力；第二，允许计划单列市人大常委会主任或一位副主任列

席全国人大常委会会议；第三，恢复和变计划单列市为直辖市。之所以提出恢复为直辖市，是因为新中国成立初期，北京、天津、上海、沈阳、旅大、鞍山、抚顺、本溪、哈尔滨、长春、武汉、广州、西安、重庆等14个市是中央直辖市。1954年6月19日，中央人民政府委员会第三十二次会议通过《关于撤销大区一级行政机构和合并若干省、市建制的决定》，北京、天津、上海3市仍为中央直辖市，其他11个中央直辖市均改为省辖市。

1986年12月，全国人大常委会修改地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法时，部分采纳了计划单列市人大常委会提出的上述第一条建议，即规定省、自治区的人民政府所在地的市（以下称省会市）和经国务院批准的较大的市的人大及其常委会，可以制定地方性法规，报省级人大常委会批准后施行。14个计划单列市中，8个是省会市，4个是经国务院批准的较大的市。这样就有12个计划单列市的人大及其常委会获得了制定地方性法规的权力，但它们制定的地方性法规需要报本省人大常委会批准。

在这之后，计划单列市人大常委会的建议主要集中在要求列席全国人大常委会会议上，主要理由是：第一，计划单列市的党委和政府及其有关部门的负责同志可以参加党中央、国务院及其所属部、委召开的全国性会议；第二，这样做有利于加强全国人大常委会同计划单列市人大常委会的联系，有利于计划单列市及时了解和正确贯彻全国人大常委会会议精神。

我们研究认为，从全国人大常委会的工作角度看，吸收计划单列市人大常委会负责同志列席全国人大常委会会议，对会议审议的议案发表意见，反映本地的情况，有利于全国人大常委会更多更全面地了解地方的情况，使制定的法律、作出的决定符合各地的实际，在实践当中能行得通。1980年4月，五届全国人大常委会第十四次会议开始邀请省级人大常委会的负责同志列席。从近10年的情况看，省级人大常委会的负责同志列席全国人大常委会会议起到了很好的作用。

据了解,各计划单列市可以派人参加国务院召开的计划会议及有关部、委召开的与计划单列市有关的会议。通常省可以派3—4人参加,计划单列市派1人参加。党中央召开的中央工作会议,根据会议内容或通知或不通知计划单列市参加,比如,十三届五中全会前召开的中央工作会议讨论经济问题,便通知了计划单列市参加。

经研究,我们在报告中提出了以下四个问题。

第一,计划单列市人大常委会负责同志列席全国人大常委会会议不具备省级人大常委会负责同志列席全国人大常委会会议的理由。首先,我国是一个人口众多、地域辽阔,以及在行政区划上由省、自治区、直辖市、特别行政区组成的多民族国家,

在中央设立一院制的全国人民代表大会。为了使全国人民代表大会能够代表全国人民的整体利益,同时,也为了各地区、各民族的特殊诉求能在全中国人民代表大会中得到反映,依照有关法律的规定,各地区、各民族在全国人民代表大会中都有自己的代表,另外,各省级人大常委会负责同志还列席全国人大常委会会议,在审议议案过程中发表意见。其次,各省级人大都是全国人大代表的选举单位(新中国成立初期的14个直辖市也都是第一届全国人大代表的选举单位),全国人大常委会主要通过省级人大常委会联系全国人大代表。计划单列市人大常委会的负责同志列席全国人大常委会会议不具备上述的行政区划地位和全国人大代表选举单位这两个理由。

第二,计划单列市的地位仅仅在计划单列这一点上与省级行政区是平等的,计划单列并没有改变其省辖市的行政隶属关系。如果计划单列市人大常委会的负责同志既列席全国人大常委会会议,又列席其所在省的人大常委会会议,这样计划单列市人大常委会与省级人大常委会有的关系不好处理。

第三,计划单列市在我国行政区划中没有独立的地位,它本身具有试验的性质,其数目在今后一定时期内可能会有增加或者减少的变化。因为它具有试验的性质,其最终的发展方向目前还不明朗。据民政部的同志介绍,估计有三种可能:一是倒退回去,变成非计划单列市;二是



1993年,中国共产党十四届二中全会通过的《关于党政机构改革的方案》规定,除重庆、深圳、大连、青岛、宁波、厦门仍保留计划单列市外,其余的8个省会市不再实行计划单列。摄影/新华社记者刘建国

改变行政隶属关系,变成直辖市;三是部分倒退回去,部分变成直辖市。

后来,这第三种可能成为了现实:1993年,十四届二中全会通过的《关于党政机构改革的方案》规定,除重庆、深圳、大连、青岛、宁波、厦门仍保留计划单列市外,其余的8个省会市不再实行计划单列;1997年,重庆变为直辖市。这是在我们提出研究报告4年后发生的变化。

第四,在法律上,计划单列市人大及其常委会与非计划单列的同级市人大及其常委会的职权是相同的。14个计划单列市分为三种类型:一是省会市,包括武汉、沈阳、广州、西安、哈尔滨、南京、成都、长春;二是经国务院批准的较大的市,包括重庆、大连、青岛、宁波;三是经济特区,包括深圳、厦门。(我们提出研究报告时,深圳市尚未建立人大及其常委会,厦门市人大及其常委会还不享有省会市和经国务院批准的较大的市人大及其常委会所享有的制定地方性法规的权力。)如果同意计划单列市人大常委会的负责同志列席全国人大常委会会议,那么,其他的省会市和其他经国务院批准的较大的市人大常委会也可能提出列席全国人大常委会会议的要求。

以上就是当时我们对这一问题的研究情况,从这里可以弄明白为什么计划单列市人大常委会负责同志不列席全国人大常委会会议。✘

(作者系全国人大常委会法制工作委员会原副主任)



# 车辆购置税的昨天、今天和明天

文 / 任茂东

汽车已步入寻常百姓家,成为人们日常生活中不可缺少的交通工具之一。每逢节假日,很多人都出门自驾游,高速公路上车水马龙,好不热闹!

党的十九大报告提出“交通强国”的英明论断,让我这个搞了大半辈子交通工作的人感慨万千。回顾过去增添力量,展望未来满怀信心。若想预见我们“交通强国”的未来,就要看看它的历史和现状。

30多年前,正是改革开放初期,我国公路面临“里程少、标准低、路况差、断头路多、卡脖子路多、破桥危桥多”的状况。我国大部分地区的公路都处于“路难行,行路难”的状况。公路交通成了我国经济社会发展的“制约瓶颈”。当时,交通人看在眼里,急在心里。出国访问,看到西方发达国家的高速公路四通八达时,感叹我们什么时候也能如此啊?!

30多年过去了,弹指一挥间。我国的公路通车里程超过470万公里,高速公路里程超过13万公里,居世界第一。我国高速公路已经实现了跨越式发展,其成果令国人骄傲、令世人瞩目,已成为名副其实的交通大国。

讲到交通大国,说点儿修路造桥的“小事儿”,其实更有趣。但本人从未干过造桥铺路的具体工作,恐怕没有足够能力讲清楚路桥建设中那些令人叹为观止的“世界

第一”和让人肃然起敬的“大国工匠”的故事。咱们就说点儿宏观的“大事”吧!

从哪里说起呢?

我想从30多年前说起。当时交通人提出了“要想富,先修路”的响亮口号,得到了各方响应,一时间成为媒体和社会公众使用频率最高的口头禅之一。口号提出容易,做起来艰难。

要修路,钱从哪里来呢?

本人带着这问题,到交通运输部公路院查阅了1984年立项的《建立国家公路建设基金加快公路的技术改造和建设》的项目档案。该项目由当时的交通部立项,交通部公路所牵头,公路规划设计院和情报所参加。

项目研究报告怎么说的呢?

研究报告指出,公路是为全社会服务的基础设施。我国公路在解放以前十分落后。建国30多年来有了较大的发展。公路通车里程由8万公里增至91.5万公里,但仍存在等级低、路况差、里程不够的问题。建国初期,公路建设是由中央与地方分工负责的。第一个五年计划期间中央对于干线投资11亿元,修建了川藏、青藏、滇黔、川黔、海南、福温、烟滩、沈丹等公路。1958年,公路全部下放地方负责管理,除国防公路外,中央在基本建设投资中不再列



30多年前,交通人提出“要想富,先修路”的响亮口号,得到了各方响应,一时间成为媒体和社会公众使用频率最高的口头禅之一。(作者供图)



公路建设项目,公路的修建和养护主要靠养路费和民工建勤。公路投资严重不足,工程材料得不到保证,全国公路缺乏统一规划,发展极不平衡。

报告建议,今后全国公路应实行分级管理。国家对国家主干线公路的建设与技术改造应统一规划,统一标准,并负责组织实施;对一些有重要政治、经济意义的公路,对边远少数民族地区、老根据地和经济贫困地区公路的建设应给予资助。

报告还提出,根据世界各国的经验,建议国家征收汽油消费税、柴油消费税和汽车购置税,用以建立公路建设基金,由中央掌管使用,使国家具有足够的财力来统筹安排全国干线公路系统的建设和改造。

1984年9月,交通部公路局所提“建议稿”,在征求有关业务局的意见后报送交通部领导。交通部又于1984年10月13日至15日召开了专家座谈会,征求关于加快公路建设的意见和建议,会后起草了送国务院的汇报提纲。1984年12月,国务院召开第五十四次常务会议,对加快公路建设作了专门研究。国务院决定适当提高养路费征收标准,征收车辆购置附加费,作为公路建设专用的资金来源。同时指出,目前国家对公路建设的投资少于国家从养路费征收的能源交通费,这种情况应当改变,如不能做到国家投资多于征收的能源交通费,至少也应当拉平。可以考虑调整公路建设的投资比例。

国务院的决定有何重大意义呢?这一决定结束了自1958年以来20多年间只把公路运输作为地方交通、国家对公路建设很少过问的局面,使公路的修建和养护获得了长期稳定的资金来源,在我国公路交通建设发展史上是一个重要的历史性转折。

1985年4月2日,国务院发布关于《车辆购置附加费征收办法》的通知(国发[1985]50号),并于当年5月1日起施行。通知指出,征收车辆购置附加费,对于加快公路建设,扭转交通运输紧张状况,加速我国四个现代化建设,具有十分重要的意义。为了使公路建设有长期稳定的资金来源,决定对所有购置车辆的单位和个人,包括国家机关和军队,一律征收车辆购置附加费。

征收车辆购置附加费的宗旨,就是《车辆购置附加费征收办法》第一条的内容,“公路是为全社会服务的基础设施。为加快公路建设,以满足社会经济发展和人民生活水平提高对公路交通日益增长的需要,决定设置车辆购置附加费,作为公路建设专用的一项资金来源。”办法第八条规定,国内生产或组装的车辆,其车辆购置附加费由生产厂或组装厂代征,以车辆的实际销售价格作为计费依据,组装自用的车辆向所在地交通部门缴纳车辆购置附加费,参照同类车辆的当地价格计费。国内生产和组装

的车辆购置附加费费率均为百分之十。第九条规定,国外进口的车辆,其车辆购置附加费由海关代征,以计算增值税后的计费组合价格(即到岸价格+关税+增值税)为计费依据,费率为百分之十五。

自1985年至1993年,车辆购置附加费的征收方式是代征,其结果是相当一部分汽车制造企业欠缴车辆购置附加费,而且情况特别严重,其本身的代征额就不足,还不能及时上缴。代征的方式成了征收的“瓶颈”。其实,早在1986年交通部关于进一步加强车辆购置附加费征收工作的通知中就指出了这个问题:有的放走了不少车;有的对已征的附加费拖欠不交;有的厂家甚至无视国家规定,议价车按平价收;免征口子没完全堵住,违背规定乱开减免等。从1993年开始,经国务院批准后,交通部成立了车辆购置附加费征收管理办公室,同时专门组建了车辆购置附加费征稽队伍(有的地区与养路费征稽部门合署办公),集中征收车辆购置附加费,取消各环节代征,收费的环节则改在了车辆的购买使用阶段,最大限度地减少了漏征。同时,将进口车的费率降到10%。

征收车辆购置附加费后,从此修公路有钱了。开征当年就征收了约9亿元。从1985年到2000年的15年时间里,全国累计征收车辆购置附加费约1600多亿元,为解决我国公路建设资金严重不足的问题发挥了十分重要的作用。一方面车辆购置附加费较好地发挥了调控与导向作用,充分调动了中央和地方的两个积极性,形成了“国家投资、地方筹资、社会融资和吸引外资”的公路建设投融资机制;另一方面在优化公路基础设施建设投资环境中发挥了重要作用,使有限的资金实现了投资效益更大化的目的,使我国公路交通的结构和布局在较短时间内得到了明显改善。15年里,车辆购置附加费拉动了其他资金配套,累计投资建成公路超过41万公里,通车里程超过134万公里,新建桥梁(涵洞)和隧道都超过1万多座,高速公路超过1万公里,大大缩短了与发达国家间的差距,有效地促进和保障了经济社会的健康快速发展。

车辆购置税又是什么时候开始的呢?我们接下来就说说车辆购置税今天的故事。

2000年10月22日,国务院颁布《中华人民共和国车辆购置税暂行条例》,规定从2001年1月1日起开征车辆购置税。该新税种是在原交通部门收取的车辆购置附加费的基础上,通过“费改税”方式平移而来,征收环节为使用环节(最终消费环节),税率仍为10%。从此,车辆购置附加费由车辆购置税所取代,从法治的角度而言前进了一大步。

“费改税”迄今已走过17个年头,征收的税额呈井喷式增长,近五年来车辆购置税约征收1.5万多亿元,



车辆购置税的征收,为推动公路建设发挥着巨大的作用,我国公路建设呈繁荣发展态势。图/视觉中国

2018年预算数为3580亿元。车辆购置税的征收,为推动公路建设发挥着巨大的作用,我国公路建设呈繁荣发展态势。

但是,钱有了,问题也跟着来了。浪费和腐败现象时有发生。曾经有一段时间,有的省的几任交通厅长因为腐败问题接连倒下。另外,由于该税种不具有法律刚性约束,有关部门时常改变征收税率,实在不严肃。例如,根据《中华人民共和国车辆购置税暂行条例》第五条规定:车辆购置税的税率为10%。2009年到2010年两年间国家对车辆购置税实行了减征政策,2011年又恢复原征税率。2015年,财政部、国家税务总局发文《关于减征1.6升及以下排量乘用车车辆购置税的通知》(财税〔2015〕104号),规定自2015年10月1日起至2016年12月31日止,对购置1.6升及以下排量乘用车减按5%的税率征收车辆购置税。2016年12月,财政部公布的《关于减征1.6升及以下排量乘用车车辆购置税的通知》(财税〔2016〕136号)中规定,自2017年1月1日起至2017年12月31日止,对购置1.6升及以下排量的乘用车减按7.5%的税率征收车辆购置税。自2018年1月1日起,恢复按10%的法定税率征收车辆购置税。随时决定减免,任性改变税率,显得很严肃,似乎也有违法之嫌。

最后,我再说一说车辆购置税的明天。在党的十九大精神的指引下,改革将进一步深化,现代财政制度加快建立,国家财税法治进程加快步伐。2015年3月15日,“税收法定原则”正式载入立法法,我国财税立法驶入“快车道”。要落实税收法定原则,需要准确把握税收法定原则与税收授权立法的关系,不仅要求增加立

法的数量,更要保障立法和执法的质量,让税法在实践中得到尊重和奉行。落实税收法定原则,也可以廓清税收立法权的配置和归属,由此理顺立法机关与行政机关、中央与地方各级国家机关之间的关系,实现纳税人依法纳税、税务机关依法征税、国家依法取得财政收入的良性社会秩序状态;落实税收法定原则,更能以此为切入点,由点及面、由面及体,逐渐延伸至改革全局,是促进国家治理体系和治理能力现代化的关键环节。

车辆购置税将来的走向如何呢?

这里,我想起了《商君书》中的一句话,“伏羲、神农教而不诛,黄帝、尧、舜诛而不怒,及至文、武,各当时而立法,因事而制礼。”意思是说,各自顺应时势而建立法度。

可以肯定地说,车辆购置税应当“税收法定”。税收关系到人民最基本的财产利益与经济自由,必须加以法律甚至是宪法的约束。车辆购置税是以在中国境内购置车辆为课税对象,在特定的环节向车辆购置者征收的一种税。就其性质而言,车辆购置税属于直接税的范畴,是在原交通部收取的车辆购置附加费的基础上,通过“费改税”方式平移而来的,基本保留了原来车辆购置附加费的特点,从立法角度看存在诸多瑕疵。为了更好地发挥车辆购置税税收的调节作用,强化车辆购置税的调控功能,很有必要把当前的车辆购置税暂行条例尽快上升为法律。

第十三届全国人大常委会已将车辆购置税法列入2018年度立法工作计划。大家期待的是,车辆购置税法不能简单地从条例平移为法律。立法应当深思熟虑,根据我国当前及未来的实际情况,结合市场经济的特点,反映社会的发展、科技的进步,更好地体现税收公平原则,体现多用车多缴税、少用车少缴税、少污染保护环境的原则。同时,应当重视税收效率原则。也就是说,国家征税一是要有经济效率,把车辆购置税的征收对经济所产生的不良影响降到最低,建议考虑把燃油消费税与车辆购置税合并;二是要体现行政效率,以最小的行政成本获得最大的税收收益,建议考虑利用现在的行程记录和互联网技术征税。

制定车辆购置税法,体现落实税收法定原则只是一个起点。在立法过程和内容中更多地体现公平、效率原则和时代的进步,以实现税收领域的“良法之治”,这才是立法的更高境界和追求。✘

(作者系十二届全国人大常委会委员、全国人大教科文卫委员会副主任委员)



# 刘邦的政治谋略高明在何处？

文 / 殷啸虎

说起汉王刘邦，不少人赞同“他是一位高明政治家”的评价。确实，刘邦身上具备了政治家所应有的一些基本胸怀和素养。

作为高明的政治家，应当具有良好的口碑，赢得群众的支持。刘邦虽然出身于社会下层，没有受过良好的教育，早年在乡间的名声也不怎么好，但参加义军、投身于反秦大业之后，给人留下的却是一个长者的印象。也正是这一点，使得他在跟项羽的竞争中赢得了先机。

当时，楚怀王曾与诸将约定：先入关中灭秦的封为关中王。但一些老将认为，关中百姓饱受秦王朝严刑峻法之苦，应当派一位为人宽厚的长者去安抚。项羽为人狡诈残忍，刘邦素来为人宽厚，因此派后者去比较合适。最终，楚怀王决定派刘邦率军入关。刘邦入关灭秦后，不仅对百姓秋毫无犯，而且还与民“约法三章”。百姓持牛羊酒食犒劳，刘邦也婉言谢绝……类似举动赢得了民心，百姓唯恐刘邦不做关中王。

项羽在听说刘邦入关之后，担心刘邦借机称王，赶紧率军入关，但又怕投降的秦军入关后造反，竟连夜将20万秦军降卒全部坑杀。入关后，他又杀死了已经投降的秦王子婴，焚烧了王宫，将金银财宝和美女搜刮一空，“所过无不残破”，彻底丧失了民心。在其后的楚汉战争中，虽然刘邦屡战屡败，但在关中百姓的支持下，依托稳固的后方基地，最终击败项羽，夺取了天下。

作为高明的政治家，应当深通政治谋略，识大体顾大局。项羽入关后，听说刘邦要称王，不禁大怒。刘邦为了消除误会，防止同项羽发生军事冲突，竟冒着风险赶赴项羽的军营。鸿门宴上，刘邦凭借政治家的勇敢和智慧，说服了项羽，避免了直接发生冲突，为后来的胜利赢得了时间。

大将韩信率军平定齐国后，派人给刘邦送去一封信，希望刘邦任命自己为假王（代理国王），镇守齐国。此时，刘邦正被项羽围困在荥阳，看到韩信的信后，勃然大怒。一旁的张良、陈平见状提醒：我军正处于不利的境地，你也无力制止韩信称王，不如顺水推舟，否则就有可能生变故。刘邦一听，立刻醒悟并改口：大丈夫平定诸侯，要做就做真王，做假的有什么意思。于是，刘邦派张良为使者，册封韩信为齐王，让他带兵攻击楚国。从当时的局势来看，这真是非常关键的一招。因为项羽也正派人去游说韩信，齐国策士蒯通也劝韩信保持中立。

作为高明的政治家，应当能够忍辱负重，不争一时之气。楚汉战争开始时，刘邦趁项羽东征齐国之机，率各路诸侯讨伐楚国，攻占了楚国都城彭城（今江苏徐州），并仗着人多同项羽决战，结果却遭大败，伤亡惨重。刘邦仅率数十骑逃离，其父亲和老婆都被俘虏。经过这次教训，刘邦在后来的战争中避免同项羽直接交战，转而攻击他的部下，使得项羽疲于奔命。

楚汉两军在广武对阵时，项羽提出“愿与汉王挑战决雌雄”，刘邦却回答“吾宁斗智，不能斗力”。尽管项羽同汉军交战百战百胜，但地盘越打越小，人也越打越少。在垓下战败后，项羽凭借个

人的勇猛突出重围，到达乌江边上。乌江亭长对他说：“江东虽小，地方千里，众数十万人，亦足王也。”项羽却说：“我与江东弟子八千人渡江而西，今无一人还，纵江东父老怜而王我，我何面目见之！”一代枭雄忍不得一时之气，最终自刎而死。

作为高明的政治家，最重要的是能够识人用人，知人善任。楚汉战争开始时，刘邦和项羽帐下都网罗了不少人才。但到后来，真正的人才大多跑到了刘邦那里。刘邦总结战胜项羽的原因时，说了这样一段话：“夫运筹策帷帐之中，决胜于千里之外，吾不如子房；镇国家，抚百姓，给饷餉，不绝粮道，吾不如萧何；连百万之军，战必胜，攻必取，吾不如韩信。此三者，皆人杰也。吾能用之，此吾所以取天下也。项羽有一范增而不能用，此其所以为我擒也。”这个分析也充分体现了刘邦作为高明政治家的见识。☑

（作者系上海社会科学院法学研究所副所长、研究员）



位于江苏省徐州市沛县的刘邦塑像  
摄影 / 新华社记者 孙参



# 《荷兰民法典》的前世与今生

文 / 高仰光 邓 欣

谈到大陆法系 (Continental Legal System), 人们一般都能说出《法国民法典》和《德国民法典》, 稍微专业一点的, 还知道有那么一部风格不太一样的《瑞士民法典》, 但是却很少有人了解《荷兰民法典》。那么, 《荷兰民法典》究竟有什么独到之处, 值得我们另眼瞧瞧? 对于正在编制民法典的中国来说, 《荷兰民法典》又有什么特别值得借鉴的意义呢? 让我们先从荷兰的国情说起。

首先, 我们很难在一幅标准大小的世界地图中找到荷兰的准确位置, 因为荷兰实在太小了, 他的国土面积只有不到4.2万平方公里, 大体相当于我国台湾省 (3.6万平方公里) 与上海市 (0.6万平方公里) 两地面积相加之和。人们通常将荷兰与周边两个国土面积更小的国家, 即比利时王国 (3万平方公里) 和卢森堡大公国 (0.25万平方公里), 合称为“荷比卢”。这是因为三国都处于欧陆西北部地势较低的沿海地区, 在历史上曾被合称为“尼德兰” (Nederland), 即“低地”之意。现代荷兰王国的国名 (Koninkrijk der Nederlanden) 也源于这个地理名词。尼德兰一马平川, 坐拥千里良田, 在陆地上与法、德两国相毗邻, 又与英国和丹麦隔海相望, 战略地位十分重要。不过, 正因如此, 身处欧洲列强夹缝之中的尼德兰也注定命运多舛。

公元前57年, 罗马皇帝凯撒征服了尼德兰。从此之后, 这里便沦为周边强国口中的一块肥肉。中世纪早期的欧洲大陆被各日耳曼王国切割成很多小块, 政治局势错综复杂, 尼德兰先是隶属于法兰克王国, 后来又相继处于法国、勃艮第公国、神圣罗马帝国的统治之下。从1477年开始, 源于哈布斯堡家族的西班牙国王通过政治联姻接管了尼德兰, 这里变成了西班牙的北部行省。但是, 尼德兰本地的商业贵族强烈反对西班牙专制君主的压榨与盘剥, 他们一直保持着独立的民族意识, 并且为了从西班牙的统治之下挣脱出来, 费了好大的力气。长话短说, 到了1581年, 北尼德兰在威廉·奥兰治 (Willem van Oranje) 的带领下正式宣布脱离西班牙的统治, 以乌得勒支为中心建立了尼德兰联省共和国, 也就是荷兰共和国的前身。但是, 这一主权宣言并未立即得到周边国家的承认。

17世纪初, 获得独立的荷兰共和国迅速驶入了经济发展的快车道。荷兰人一方面凭借着规模巨大、成本低廉的造船技术, 另一方面凭借诚信和高效的商业运作体系,

在短时间内建立起横跨大洋的贸易网络, 并且从正在衰落的西班牙手中获得了海上霸权。这一时期, 上万艘荷兰商船不分昼夜地航行在世界上的每一片海域, 荷兰的对外贸易额竟然占到了全球总量的一半, 曾被蔑视为“蕨尔小邦”的荷兰获得了“海上马车夫”的美誉。1648年, 席卷全欧的三十年宗教战争终于结束, 欧洲的传统强国全都精疲力竭, 无暇顾及他们在尼德兰的利益。荷兰共和国瞅准这个空子, 敦促各国在《威斯特伐利亚条约》中承认其主权, 终于获得了与欧陆强国比肩的国际地位。值得一提的是, 这一时期的荷兰法学家将罗马法中的抽象概念与荷兰本地的封建习惯法融合起来, 形成了别具一格的“罗马—荷兰法”体系。随着荷兰在世界各地的贸易和殖民活动, 这一法律体系被传播到北美东部、非洲南部、中国台湾以及东南亚的马来西亚、印度尼西亚等地, 并且在其中部分殖民地得到了本土化发展的良机。然而, 好景不长, 荷兰共和国在17世纪下半叶与英国展开的海上霸权竞争之中节节败退, 而在与法国“太阳王”路易十四争夺陆上霸权的“法荷战争”之中又全面落败, 自此一蹶不振, 失去了在欧洲政治舞台上的话语权。

法国爆发大革命之后不久, 拿破仑率领法国军队入侵荷兰, 颠覆了共和国政权, 并且在此建立起一个名为巴达维亚的傀儡共和国 (Bataafse Republiek)。1806年, 拿破仑干脆任命自己的三弟路易·波拿巴为荷兰国王, 迫使荷兰沦为一个听命于拿破仑家族的君主制国家。1809年, 这位路易国王颁布了荷兰有史以来的第一部民法典。这部法国化的《荷兰民法典》基本建立在1804年《法国民法典》的基础之上, 但是仍然在一定程度上保留了“罗马—荷兰法”的内容。这部民法典的效力仅仅维持了不到三年的时间。1810年, 路易国王因为破坏了拿破仑的大陆封锁政策而被迫退位。拿破仑在1811年出兵吞并了整个荷兰, 名正言顺地将《法国民法典》适用于荷兰各地。不过, 客观地说, 拿破仑强制推行《法国民法典》, 消除了荷兰各省之间原有的封建差异, 给荷兰带来了法律统一、权利平等和宗教自由的一股新风气。

拿破仑倒台之后, 荷兰重获独立, 然而荷兰人并未选择恢复共和国传统, 而是延续了君主立宪政体。1813年, 威廉一世 (Willem I, 1772—1843) 成为包括比利时在内的

尼德兰国王（比利时和卢森堡在19世纪30年代相继独立），他主张起草一部属于荷兰自己的民法典，并且逐渐消除《法国民法典》在荷兰的影响。但是，这一立法工程旷日持久，持续了将近20年的时间，直到1838年，第二部《荷兰民法典》才正式出炉。这部民法典包含了罗马法、法国法和荷兰各地区几个世纪以来形成的习惯法，但是从总体内容上来看，或是从措辞和行文风格上来看，仍旧未能逃离《法国民法典》的窠臼。具体来说，1838年《荷兰民法典》根据荷兰的社会现实状况和传统习惯等重新制定了人法、家庭法（特别是夫妻共同财产法）、继承法和财产法，但是其余的部分几乎与《法国民法典》一模一样。值得一提的是，这部《荷兰民法典》在篇章结构上与《法国民法典》有着较大的差异，比如说，由于被要求表述和规范罗马—荷兰法上的所有权转让，这部《荷兰民法典》对财产法和债法作了明确的区分，将二者分别规定在第二编和第三编；继承法也规定在第二编；此外，这部《荷兰民法典》大胆借鉴了《盖尤斯法学阶梯》和《优士丁尼法学阶梯》的体系结构，在第四编规定了举证和时效方面的规则。应当说，这些重要的调整符合荷兰国情，是对荷兰人特有的社会生活方式的一种积极回应。正因如此，第二部《荷兰民法典》的效力延续了150年之久。

此外，一直保持着民商合一传统的荷兰在1838年还颁布了一部在形式和内容上高度效仿《法国商法典》的《荷兰商法典》；但讽刺的是，荷兰在同一年废除了拿破仑统治时期设置的商事特别法庭，因而这部商法典只能在普通民事法庭得以适用。由于《荷兰民法典》在第一条中就规定了民法典适用于商法典所调整的所有事项，因此，荷兰事实上并没有分别制定民、商法典的必要。随着时间的流逝，荷兰的民法与商法之间的差别越来越小，至20世纪上半叶，商人与非商人之间残存的差别几乎消失殆尽。

人们通常把法、德两国的民法典视为近代欧陆民法发展的两座里程碑，而19世纪的两部《荷兰民法典》恰好出现在这两座里程碑之间的过渡时期。从趋势上来看，这两部民法典越来越鲜明地体现出荷兰法的地方属性，也越来越强烈地透露出对《法国民法典》批判和反思的态度。荷兰的民法学家用了近20年的时间酝酿第二部《荷兰民法典》，他们在相当大的程度上回溯并利用了古典时期的罗马法学，这与19世纪德国潘德克顿法学派在编修《德国民法典》之前的工作思路和努力方向是完全一致的。由于这两部《荷兰民法典》均出现在《德国民法典》和《瑞士民法典》之前，因此在德国和瑞士两国制定民法典的过程中，无论有意还是无意，必然会受到《荷兰民法典》的影响，至于这种间接影响究竟有多大，还需要



新荷兰民法典草案的编撰工作耗费了接近30年的时间。这导致荷兰议会关于草案审议的工作，同样经历了一个旷日持久的过程。图为荷兰议会大厦。摄影/中新社记者 张标

私法史学者作出进一步的评估。

需看到，随着工业革命的浪潮自西向东席卷欧洲，从18世纪中叶开始，欧洲经济和社会发展的脚步迅速加快。这种情况导致欧陆各国秉持的法典化思路处于一个极其尴尬的地位——很多法典还未及颁布施行就已经过时了。1838年《荷兰民法典》刚出炉不久，就受到了不少荷兰法学家的指责，认为该法典已经老了，无力应对不断推陈出新的社会情况。然而，仅仅凭借法学家和法律实践者的力量难以撼动被执政者视为立国基石的民法典，他们只能退而求其次，通过把一个民事案件的判决塑造成为典型判例，并赋予其补充性的法律效力，使正常的社会生活得以继续。譬如，在侵权法这一新兴领域，几乎所有的法律规范都来源于法院的判案成例。就这样，法官造法的功能变得越来越重要，荷兰逐渐形成了一种司法主导的法律文化。

进入20世纪之后，荷兰民法学界对于1838年老民法典的质疑之声接连不断，荷兰政府开始重视这一问题，并任命了一个专门委员会负责修补1838年老民法典。但是，民法学界并不能接受这一方案。大多数学者认为，首先，老民法典保护个人自由的精神与20世纪流行起来的社会（公共）利益原则背道而驰；其次，老民法典与那些为了适应社会变化而制定的各种民事特别法之间的矛盾关系已经激烈到水火不容的程度。因此，荷兰民法已然陷于一种非常混乱的状态。荷兰莱顿大学的民法学教授爱德华·M·麦恩斯开列了一个关于1838年老民法典100处缺陷的清单，并扬言他还可以不重复地再开列出100处缺陷。他指出，荷兰民法的唯一出路是重新制定民法典。



麦恩斯最终获得了胜利。二战结束之后,1947年,麦恩斯被荷兰政府委任重新编写一部全新的《荷兰民法典》。

接受委任的麦恩斯并没有躲进书斋里面冥思苦想。为了推进这一具有划时代意义的立法工程,使新民法典能够真正与社会生活衔接,麦恩斯针对很多具体问题邀请了从事相关法律实务工作的专家,如法官、出庭律师和公司法务律师等等,共同参与立法方案的制订和选择。与此同时,他与官方的立法者也保持了密切联系。从1952年到1953年,麦恩斯向荷兰议会提交了一份包含着50个关键问题的清单,并把这些问题的解决方案附在之后。麦恩斯通过这种方式获得了政治上的支持。1954年,新民法典草案的前言、第一至第四编的内容及其立法意见书被公之于众。然而,几个月后,麦恩斯去世。由J·菊恩、F·J·德郡和J·依更斯(后来被G·德格鲁斯取代)组成的“三驾马车”接替了麦恩斯的工作,不过这三个人在一些问题上存在着不同的意见,减缓了新民法典其他各编的起草速度。1955年,“三驾马车”发布了草案的第五编,1961年公布了第六编。草案的第七编“具体合同”被分解成为不同模块,分包给研究不同专门领域的法学家各自草拟,终于在1972年全部完成。第八编“运输法”被拆解为两部分,其中的第一部分,包括运输法总则、海商法和内陆水运的部分,由海商法专家H·斯开迪草拟,于1972年完成,而第二部分,即公路运输的部分,则直到1976年才最终完成。

新民法典草案的编撰工作从计划启动直至完成,总共耗费了接近30年的时间。这导致荷兰议会关于草案审议的工作分期分批进行,也同样经历了一个旷日持久的过程。具体来说,荷兰议会于1954年开始对草案进行审议,并于1959年审议通过了第一编(婚姻、婚姻财产、离婚和收养);1960年审议通过了第二编(法人的一般性规定);1969年审议通过了第四编(继承法)以及第八编第一部分(运输法总则);1979年至1980年审议通过了第三编(财产法总则)、五编(物权法)、六编(债法总则);1986年至1990年间陆续审议通过了第七编的第四节(买卖合同),以及为了配合新民法典适用而专门编制的15个关联性法律。如此漫长的审议过程导致新民法典各编的生效时间有所不同。新民法典第一编的生效时间是1970年,但是仅过了一年,其中离婚的部分就被修改。这在某种程度上表明,新民法典能够兼顾稳定性与灵活性的要求。第二编的生效时间是1976年,这一编关于法人的许多一般性规定都兼容了欧盟指令。由于第三编、五编、六编的内容关联非常紧密,而且规定了民法的核心内容,因而被统一安排于1992年1月1日生效,这一天也被视为第三部《荷兰民法典》整体生效的日期。令人感叹的是,这一天距离1947年麦恩斯

接受立法任务已经过去了45年。不仅如此,即便在新民法典已经颁行生效之后,这座庞大的法律大厦依然处于建造和修缮的过程当中。据荷兰民法学者估算,这部新民法典在整体生效之时至少还有百分之五以上的内容需要进一步制定,其第九编(工业和知识产权法)与第十编(国际私法)仍旧处于讨论起草的阶段。

1992年《荷兰民法典》是荷兰历史上的第三部民法典。这部法典从起草、审议到最终生效,耗费了将近半个世纪,这看起来十分拖沓低效,但是慢也有慢的妙处。首先,这部荷兰民法典的几乎每一个细枝末节都长期徘徊于学界、实务界和政界的不同见解之中,被人为地拖长了思考的过程,使得新民法典可以比较充分地兼顾学者理性和社会实效的需求,精益求精,经得住历史的考验。其次,这部荷兰民法典历经数十年打造而成,因而它并不是站在某一个历史时间点之上,仅反映出这一个时代的相对狭隘的社会需求,而是站在二战以来欧洲整体发展的历史趋势之上,既能够对当下出现的具体社会问题作出积极的回应,也能够预见到将来可能出现的种种变化。譬如,1951年,荷、比、卢三个国家作为欧洲一体化进程的最早推动者,获得了相当显赫的国际地位。因此,缓慢的立法进程有助于荷兰的立法者把制定新民法典的计划与欧盟扩大的宏观政治背景联系起来,也有助于新民法典从一开始便具有与欧盟法律体系的兼容性。再次,没有时间限制的立法进程使得新民法典有条件充分吸收借鉴不同法系、不同国家法律的优点。例如,新民法典在行文风格上依然保留着1804年《法国民法典》的特色,在体系化搭建上受到了1900年《德国民法典》的深刻影响,而在具体内容上则引入了诸如预期违约、虚假陈述等来自英美普通法的很多重要概念。从这个意义上来说,1992年《荷兰民法典》可以算得上是当代比较私法的一个重要研究成果。最后,这部《荷兰民法典》事实上改变了人们对于传统“民法典”的看法:制定一部民法典不一定必须像法国那样通过一场运动迅速完成;也不一定必须像德国那样,以某种至臻至美的态度去苛求理论体系的完善。甚至,“民法典”本身也不再意味着某一个静态的规范体系,而是意味着一个以不断满足民事需求、适应时代进步为要务的法律事业。自从1992年生效以来,这部《荷兰民法典》已经被修缮了很多次,一方面是因为某些部分在生效适用时还不够完整,另一方面则是因为立法者有意设定那些具有弹性和相对开放的条款,以便法官们在处理案件时能够更加灵活,也便于未来的立法者将新的思考融入其中。✎

(高仰光系中国人民大学法学院副教授,邓欣系中国人民大学法学院研究生)



# 感谢文学滋养

文 / 任贤良

老家来函,说要恢复三十多年前的县办文学期刊《百合花》,希望我能题词或写篇回忆文章。这一下子勾起了我当年许多苦涩而又美好的回忆。

我的老家河北省平山县是著名的革命老区,位于太行山区,与山西省五台县、盂县接壤。抗战时期,这个只有二十多万人口的小县,就有五万人参军参战、一万多人伤残牺牲。我的父亲也在这股抗战的洪流中,于1937年不足十六岁时参加由聂荣臻带队到平山招兵的八路军115师;经历八年抗战和两年解放战争,三次负伤,直到1947年才被安置到地方;三年困难时期,又带着一家人回到老家务农。

平山,是一片被革命鲜血浸透的红色土地。1948年5月,毛泽东同志率领的中央机关转战陕北、东渡黄河来到平山县西柏坡。作为中国革命最后一个农村指挥所,毛主席在这里指挥了著名的三大战役,召开了七届二中全会,发出了将革命进行到底、夺取全国胜利的伟大号召。从这个意义上讲,平山又是革命的“圣地”。然而,这个以“老区”名誉载入革命英雄史册的山区县却长期处于贫困之中。在我青少年时期,留给我最深的印象就是“饥饿”,跟随父母回到老家的第一顿饭,就是从生产队食堂打回来的清澈见底的胡萝卜片汤和掺着菜叶子的玉米面饼子,那在当时,已经算是丰盛的“大餐”。到后来,更是经常以红薯叶子掺着粉渣(红薯浆提取淀粉后剩下的残渣)充饥。当时我作为家中唯一的男孩(我有三个姐姐,后又添了一个妹妹),是“力保”的对象,仍不能免于饥饿。

唯一幸运的是,我能上学读书,因为父亲是伤残军人,我可享受免除学费的优待。感悟到“上学读书”来之不易,我倍加珍惜,刻苦努力,借阅了三里五乡同学们的大量“闲书”。加之,当时毛主席发出“五·七”指示,提出“知识分子到农村去,接受贫下中农再教育”,北京、石家庄一批大学老师下到农村学校任教,使我们这些山里娃歪打正着、无意之中开了眼界,接受到了“高质量”的城里名师的指教。其中,一位从北京师范大学下来的名叫周传家的老师,不仅自己写小说、在省市县报刊上发表作品,还把“写作”的风气传给了我们这些乡下爱好写作的孩子们。县文化馆也顺应时代潮流,办起了《百合花》这一当时全县文学青年向往的文学“园地”,并不时让全县崭露头角的业余作者进行以会代训、深入生活的创作体验。在当时物质生活极度匮乏的年代,能有这样一个文学园地和文学爱

好,就如同沙漠中的一片绿洲,使我获得了丰富的精神滋养。每一次作品的发表,都是一次极大的精神享受,如同干涸的心田里浇了一次丰沛的春雨。当时既没有稿费也没有什么物质奖励,能有的最多是几本书、几本稿纸和到县里开会时的几顿饱饭,而最大满足是乡亲们投来的钦佩赞赏的目光。

由于写作上的“知名度”,我高中一毕业村委会就让我担任了村小学的教师,每月三十六元工资,三十元交大队记三十个工分参与年终分配,六元留作自己生活补贴。后又转为民办教师,享受同等待遇。记得当时为了提高写作水平、了解国内外大事,我花了十五元(相当于两个半月的生活补贴)买了一个“红灯”牌收音机,收听文学和新闻节目。更为了读到好书,曾骑自行车到百里外一位从城里回乡的业余作家家里借读《唐诗三百首》。因为“能写”,我差一点被推荐上大学,当时分配了两所大学的两个专业供填报志愿:河北农业大学植物保护和华北水利水电学院发电专业。但由于我当时还不是党员,在政治条件上不如另一位竞争者而名落孙山。后来还是因为“能写”,又差一点被“8341”部队招兵的同志“带走”。

回顾当年在农村的经历,除了感谢生活的磨炼,更要感谢文学的滋养。如果没有当年的文学爱好(尽管也没写出什么名篇佳作),就不会培养出对读书的兴趣,不会滋生出对“真善美”的不懈追求和走出农村的理想憧憬,甚至有可能被贫困压垮,在生活的磨难中一蹶不振。正因为有了文学的滋养和追求,十年不坠青云之志,坚持读书和写作,才能在恢复高考后以全县前三的成绩被南开大学经济系录取;也正是因为有了文学的滋养和写作的锻炼,才能大学毕业就被国家通讯社新华社选中,并被破格提拔和评聘高级职称,三十六岁就成长为新华社当时很年轻的高级记者和分社社长。

在文章结尾,当我要写下“感谢文学”时,不由又想起著名作家路遥曾因经济窘迫而借钱到北京领奖。文学,可怡情养性,但要真指着它大富大贵就难免成为奢望。“文章憎命达”,大概揭示的就是这个道理。但人之所以为人,除了动物学上的意义,更重要的恐怕还在于社会学上的属性。因此,作为社会学意义上的人,除了眼前的“苟且”,还应当有“诗和远方”! ★

(作者系十三届全国人大社会建设委员会副主任委员)

# 江西省商务厅：贯彻落实开放发展新理念 打造内陆双向开放新高地



主动对接京津冀协同发展，赣京合作迈上新台阶

党的十八大以来，江西商务系统坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，在省委、省政府的正确领导下，坚决贯彻落实开放发展新理念，以“一带一路”倡议为统领谋划开放全局，深度融入“长珠闽”经济板块，主动对接国家重大战略，积极探索不同于沿海、有别于沿边的内陆地区开放新路，着力打造内陆双向开放新高地，推动全省开放型经济发展迈上了新台阶。

**提高站位，从战略全局高度谋划开放发展。**习近平总书记指出，“开放带来进步，封闭必然落后”。省委、省政府把贯彻开放发展理念摆在了关乎发展全局的位置，出台了《关于深入贯彻开放发展新理念构建全面开放新格局的意见》，制定了《江西省开放型经济发展“十三五”规划》及N个配套文件，通过“2+N”文件框架对全省开放发展进行“顶层设计”，描绘出了江西贯彻落实开放发展理念的具体路线图；省委、省政府结合江西实际情况，提出了打造内陆双向开放新高地的战略目标，并写入省第十四次党代会报告和“十三五”规划纲要；省政府成立了全国首个省级层面的开放发展领导小组，统筹协调全省开放发展工作。

**牢记嘱托，深度融入“长珠闽”经济板块。**习近平总书记在江西视察期间谈到江西扩大开放时，总共五行字里，三次提到“长珠闽”，这足以说明“长珠闽”经济板块对于江西对外开放的极端重要性。我们牢记总书记的殷殷



首趟赣欧班列从“红土地”驶向“一带一路”

嘱托，实施深度融入“长珠闽”经济板块行动计划，不断深化与“长珠闽”经济板块的产业合作、市场合作、开放合作和制度合作，取得了显著成效。2017年，江西实际利用“长珠闽”地区的项目资金近5000亿，较2015年增长了27%，成为承接产业转移的新兴热土。我们以深度融入“长珠闽”经济板块为重点，深化“联海”“联江”“联京”“联边”合作，形成了区域合作新格局。

**抢抓机遇，积极参与“一带一路”建设。**政策沟通方面，通过在俄罗斯、巴基斯坦等沿线国家开展高层次对外经贸合作交流活动，宣传中国主张；设施联通方面，大力推进开放大通道建设，2017年开行赣欧（亚）铁路班列26列，实现常态化运行，水上通道、空中通道更加顺畅；贸易畅通方面，“一带一路”沿线及相关国家和地区出口总量占全省总量的比重超过40%，成为对外贸易最具潜力的增长点；资金融通方面，以境内境外融资相结合带动项目投资，江西企业在境外投资或承建的道路总长累计近6000公里、电厂或电站53座、各类大坝超过20座、水井超过5000口、体育场10个、机场6个、医院近50所；民心相通方面，江西作为全国首批四个“国际商务官员研修基地”之一，累计为124个国家培训了2904名官员。

**改革创新，加快构建开放型经济新体制。**一是深入推进南昌构建开放型经济新体制综合试点试验工作。截至2017年底，61项改革创新事项，57项落地，三项自主创新经验被商务部等十三部委作为首批典型试点经验向全国推广。二是深入推进自贸试验区改革试点经验复制推广工作。改革事项实施率达80%以上，在投资管理制度改革、事中事后监管制度、贸易监管制度等方面取得了积极成效。三是深入推进通关体制改革。国家标准版“单一窗口”报关、报检、综合覆盖率均达100%，是全国唯一一个达到“三个100%”的省份。

五年来，开放发展理念在江西落地生根，结出了累累硕果，开放型经济主要指标均实现翻番增长，多项指标增速跃居全国前十位：一是利用外资实现翻番，总量居全国第12位，增速从全国第11位跃居第7位。二是利用省外项目资金三年翻一番，总量突破6500亿元。三是外贸出口实现翻番，总量居全国第13位，增速从全国第16位跃居第10位。四是对外承包工程营业额三年翻一番，总量从全国第14位跃居第8位。五是对外直接投资总量翻两番。

党的十九大擘画了中国发展的新时代蓝图，也为开放发展指明了新方向。江西商务系统将牢记使命、锐意进取，在习近平新时代中国特色社会主义思想的指引下，为打造内陆双向开放新高地而不懈奋斗，为决胜全面建成小康社会、建设富裕美丽幸福现代化江西作出新的更大贡献。



蓬勃发展的经开区正在成为全省开放发展的主阵地



# 求索进取 护佑众生

扬子江药业集团



专注于医药产业的发展努力

为人们的健康

奉献出更多、更值得信赖的药品和服务



扬子江药业

Yangtze River Pharmaceutical Group

扬子江药业集团创建于1971年，是一家跨地区、产学研相结合、科工贸一体化的国家大型医药企业集团，也是科技部命名的全国创新型企业。集团总部位于江苏省泰州市，现有员工15000人，总占地面积300多万平方米。旗下15家成员公司分布泰州、北京、上海、南京、广州、成都、苏州、常州等地；营销网络覆盖除台湾以外的全国各省、市、自治区。

集团始终秉承“求索进取，护佑众生”的企业使命，践行“高质、惠民、创新、至善”的核心价值观，高起点打造“扬子江水哺育中华，扬子江药造福华夏”的品牌文化，致力于向社会提供优质的药品和高效的健康服务，取得综合经济效益自1996年起，连续十多年排名江苏省和全国医药行业前列，并跻身“中国企业500强”“中国民营企业500强”“全国纳税500强”的业绩。据国家工信部公布的数据，2009~2015年，扬子江药业集团有限公司主营业务收入连续7年名列全国医药工业企业百强榜前三甲，荣登2014年、2015年度中国医药工业企业百强榜。



先进的流水线



严格的质量管理体系

网 址: [www.yangzijiang.com](http://www.yangzijiang.com)

地 址: 江苏泰州高港区扬子江南路1号

服务热线: 4009881999





# 人大工作绩效标准管理评价系统

九大功能模块让人大工作的绩效考评智能起来！

- 考评对象管理模块
- 绩效标准管理模块
- 工作资料审核模块
- 工作资料管理模块
- 考评打分模块
- 考评报表模块
- 三色预警模块
- 综合查询模块
- 系统管理模块



巨化信息是特大型国企巨化集团所属的 IT 高新技术企业，公司联合中国民主法制出版社与地方人大共同研发的人大代表履职服务平台、法律法规备案审查系统和人大工作绩效标准评价系统是人大工作信息化、智能化的强大科技后盾。欢迎各级人大来电咨询、考察。

咨询热线：010-66238486 0571-88016181