

# 中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2018年7月5日出版  
第13期 总第457期

全国人大常委会机关刊物



## 栗战书： 加强对习近平总书记关于人民代表 大会制度思想的学习、研究、宣传

十三届  
全国人大常委会  
第三次会议

ISSN 1671-542X



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

王金南





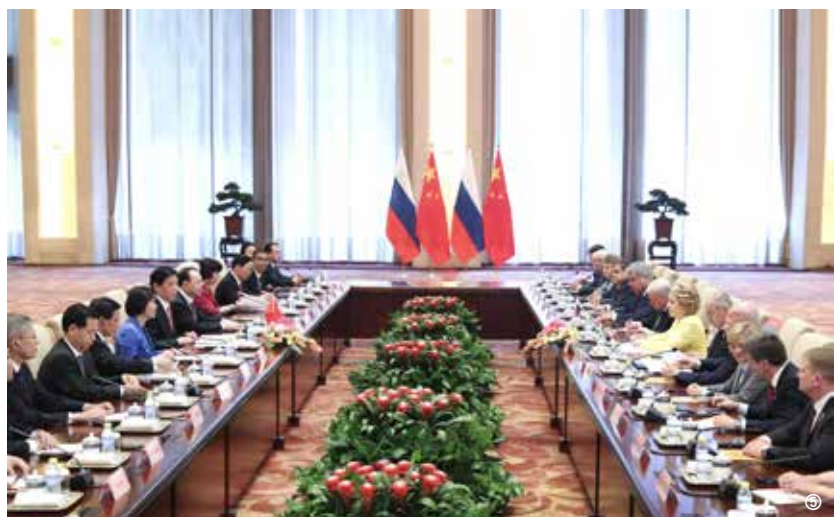
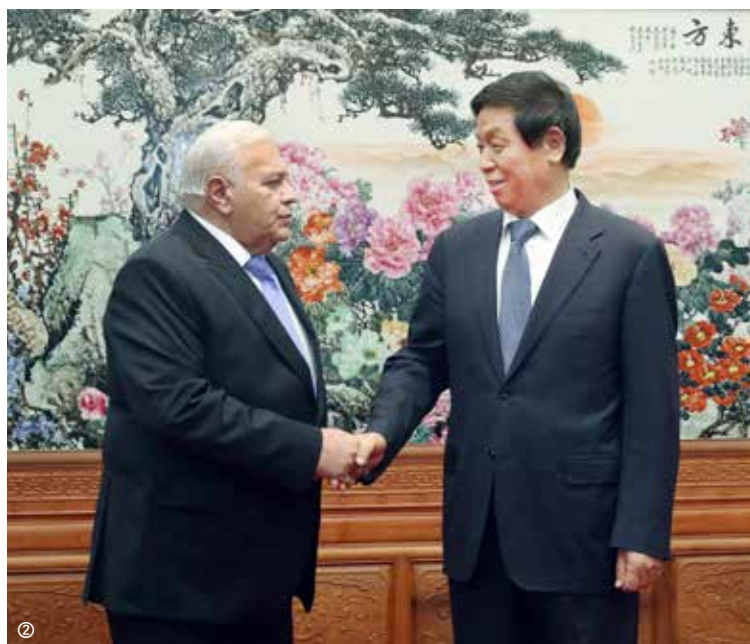
① 7月2日,十三届全国人大常委会第八次委员长会议在北京人民大会堂举行。栗战书委员长主持会议。摄影/新华社记者 姚大伟

② 6月20日,全国人大常委会委员长栗战书在北京人民大会堂与阿塞拜疆国民议会议长阿萨多夫举行会谈。摄影/新华社记者 刘卫兵

③ 6月20日,全国人大常委会委员长栗战书在北京人民大会堂会见南非国民议会事务主席弗罗里克。摄影/新华社记者 刘卫兵

④ 6月26日,全国人大常委会委员长栗战书在北京人民大会堂与缅甸联邦议会议长兼民族院议长曼温凯丹举行会谈。摄影/新华社记者 丁林

⑤ 7月4日,全国人大常委会委员长栗战书在北京与俄罗斯联邦委员会主席马特维延科举行会谈,并共同主持中国全国人大同俄议会合作委员会第四次会议。摄影/新华社记者 庞兴雷



# 开创人大制度理论研究新局面

人大制度理论研究,是人大工作的重要组成部分;加强人大制度理论研究,是坚持和完善人民代表大会制度、做好人大工作的重要基础。

本届全国人大常委会对加强人大制度理论研究十分重视。栗战书委员长在前不久召开的十三届全国人大常委会第三次会议上明确提出,加强对习近平总书记关于人民代表大会制度思想的学习、研究、宣传。这是坚持和完善人民代表大会制度的重要基础,是本届人大工作的重要任务。一要深入学习习近平总书记关于人民代表大会制度的重要论述,进一步领会精神、掌握要领,准确把握其思想、观点、要求,并体现和运用、落实到人大工作中来,同时要加强研究阐释,形成一批高质量研究成果,以进一步深化认识,自觉用这一科学理论统揽和指导人大各项工作。二要加强对人民代表大会制度优势和特点的研究宣传,结合中国近现代史,结合我国革命建设改革的伟大历程,深入研究阐释中国实行人民代表大会制度的历史必然性、人民代表大会制度发挥的巨大功效、为人类政治文明进步作出的重要贡献等,增强人民代表大会制度自信,在党的领导下坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路。三要加强对人民代表大会制度实践创新的研究宣传,认真总结提炼已有的好经验好做法,研究新情况新问题,深化对人大工作规律的认识和把握,坚定坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,推动人民代表大会制度和人大工作与时俱进、完善发展。四要形成加强人大理论研究和新闻舆论工作的浓厚氛围。认真学习贯彻栗战书委员长的讲话精神,对于我们加强人大制度理论研究,并在此基础上,做好新时代人大工作,推进人民代表大会制度理论和实践创新,具有十分重要的意义。

伟大的实践孕育科学的理论,而科学的理论又总是同伟大的实践相伴而行。我国的人民代表大会制度理论植根于中国革命、建设和改革的伟大实践,是马克思主义中国化的重大理论成果,是中国共产党和中国人民政治经验和智慧的结晶。它对于人民代表大会制度的创立、完善和不断发展,起到了积极的指导和推动作用。60多年的伟大实践证明,理论上的成熟,使我们在中国特色社会主义政治发展道路上,目标执着、步履坚定、高歌猛进。

理论只有紧跟时代的步伐,才能更好地指导实践。

人大制度理论具有鲜明的时代特征和与时俱进的品格。党的十八大以来,习近平总书记在坚持和完善人民代表大会制度、发展社会主义民主政治方面,提出了一系列具有重大理论和实践创新意义的新思想新论断新要求。这些新思想新论断新要求具有鲜明的时代特色和理论品格,拓展了人民代表大会制度和我国社会主义民主政治的科学内涵、基本特征和本质要求,提升了人民代表大会制度的核心理念和核心价值,发展了马克思主义国家和法的理论,成为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,为我们在新的历史条件下长期坚持、全面贯彻、不断发展人民代表大会制度,推进社会主义民主政治建设,提供了科学理论指导和行动指南。对这些新思想新论断新要求进行了系统梳理、深入阐发、广泛宣传,是新时代赋予人大制度理论研究的重大使命。特别是着眼于这些新思想新论断新要求在贯彻落实过程中遇到的新情况新问题,更是当前人大理论研究的重中之重。

人大制度理论研究具有很强的实践性,它总是通过解决实践中存在的各种困难和问题而不断走向完善。因此,加强人大制度理论研究不能闭门造车、坐而论道,而应走出书斋、面向实践,从实践中寻找方法和答案。近些年来,各级人大及其常委会认真履行宪法和法律赋予的职责,勇于创新,积极探索,在实践中推出了许多好做法,积累了许多好经验,为我们加强人大制度理论研究提供了鲜活的素材。对于这些好做法好经验,我们应认真地加以总结提炼,并上升到理论的高度,用以指导人大工作。同时,对实践中出现的新情况新问题,也应从理论的层面作出积极的回应。

理论不仅记录着我们从何处来,同时也蕴藏着我们走向未来的答案。站在理论之巅,我们才能看得更远,行得更稳。做好新时代人大工作,对人大制度理论研究提出了新的更高的要求。让我们以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,以推动人大制度理论和实践创新为己任,努力开创人大制度理论研究工作新局面!

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13期  
7月5日出版  
总第457期

总 编 汪铁民  
副 总 编 金果林 马增科  
本期执行主编 金果林  
责任编辑 王聪颖  
美术编辑 陈玉叶

总 编 室 010-63098140

编 辑 部 010-83084071

010-63097425

010-83084429

010-83084312 (传真)

事业发展部 010-83084070 (广告)

010-83083036 (发行)

010-63093787 (发行、传真)

邮箱: zgrdfx@npc.gov.cn (发行)

记者通联部 010-63097970

010-83084419 (传真)

办 公 室 010-63098354

010-63098540 (传真)

地 址 北京市西交民巷23号

邮 编 100805

国际刊号 ISSN1671-542X

国内刊号 CN11-3442/D

邮发代号 2-18

印 刷 北京中科印刷有限公司

定 价 6.00元

广告发布登记证 京西工商广登字20170073号

## |特 稿|

- 06 在十三届全国人大常委会第三次会议上的讲话 / 栗战书  
08 全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查  
《中华人民共和国统计法》实施情况的报告  
——在十三届全国人大常委会第三次会议上 / 王东明

## |总编絮语|

- 01 开创人大制度理论研究新局面 / 汪铁民

## |专 稿|

- 12 改革创新实现环保法律制度升级换代  
——访全国人大常委会法工委副主任许安标 / 朱宁宁  
14 全面提升公共卫生发展力度,为实施健康中国战略  
保驾护航 / 郑奎城

## |报 道|

- 17 审计风暴来袭:刮出了哪些问题? / 李小健  
21 审计监督:“要敢于较真,一查到底” / 李小健  
24 绩效评价首次写入“国家账本” / 于 浩  
25 从中央决算报告中看“国计民生” / 于 浩  
27 固废污染防治:紧盯整改不放松! / 王晓琳  
30 严格执法,挤干统计数据中的水分 / 张宝山  
33 个人所得税法修改:个税改革迈出关键第一步 / 赵祯祺  
35 立足改革实际,进一步完善两院组织法修订草案 / 王博勋

## |论 坛|

- 37 加大生态环境保护力度,推动长江经济带高质量发展 / 李钺锋  
37 加强事权和财权的协调性 / 陆东福  
37 统计制度和统计方法要跟上时代发展的步伐 / 郑功成  
38 应着重建设好国家重点实验室 / 姚建年  
38 固废污染防治要研究新情况、新问题 / 徐绍史  
38 标本兼治,大幅度地减少问题和错误 / 廖晓军

## |关 注|

- 39 惩治“校园欺凌”:从国家层面立法 / 朱宁宁  
41 独生子女护理老人假:呼唤国家层面立法 / 蒲晓磊  
43 学前教育法何时出? / 朱宁宁  
45 流浪犬伤人成隐患:国家立法应上日程 / 蒲晓磊



6月22日下午,十三届全国人大常委会第三次会议在北京人民大会堂闭幕。栗战书委员长主持会议。摄影/李杰

## | 建言 |

- 48 加快推进全民阅读,建设书香社会 / 高阿莉
- 48 启动民族优秀电影进校园工程,弘扬社会主义核心价值观 / 赵彪
- 49 将“村村通”公路纳入国家公路养护体系 / 郭乃硕
- 49 坚持包容审慎监管原则,促进网约车行业健康发展 / 蔡继明
- 50 统一新能源汽车动力电池标准 / 吴端华
- 50 以农业龙头企业为依托,培养有农业情怀“新农人” / 阎美蓉

## | 言论 |

- 51 环保“假整改”背后是“作风病” / 毛同辉
- 51 英烈纪念地不容杂草丛生 / 王龙博
- 52 彰显依法保护产权和企业家权益之决心 / 高洁
- 52 别让毒品成为“熟悉的陌生人” / 王锐园
- 53 生态文明建设要严守三条红线 / 宋燕
- 53 让个体诚信有力推动社会诚信 / 董璐

## | 泛读 |

- 史话 54 古代政府减税有哪些手段 / 倪方六

## | 资讯 |

04 要闻

封面图片说明:6月22日下午,全国人大常委会委员长栗战书主持十三届全国人大常委会第三次会议闭幕会。在会议完成各项表决事项后,栗战书发表讲话。摄影/李杰



请扫码关注“西交民巷23号”

中央国家机关举报网站: zygjg.12388.gov.cn



### 十三届全国人大常委会第三次会议在京闭幕

**新华社北京6月22日电** 十三届全国人大常委会第三次会议6月22日下午在北京人民大会堂闭幕。栗战书委员长主持会议。

常委会组成人员169人出席会议,出席人数符合法定人数。

会议表决通过了全国人大常委会关于全国人大宪法和法律委员会职责问题的决定、关于中国海警局行使海上维权执法职权的决定。

会议表决通过了全国人大常委会关于批准2017年中央决算的决议,批准了2017年中央决算。

会议表决通过了全国人大常委会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告。

会议经表决,任命史耀斌为全国人大财政经济委员会副主任委员。

会议表决通过了第五任全国人大常委会香港特别行政区基本法委员会组成人员名单。

会议经表决,免去张荣顺的全国人大常委会法制工作委员会副主任职务,任免了第四任全国人大常委会澳门特别行政区基本法委员会部分组成人员。

会议经表决,免去邹加怡的国家监察委员会委员职务;任命杨万明为最高人民法院副院长、审判委员会委员、审判员,免去沈德咏的最高人民法院副院长、审判委员会委员、审判员职务;免去刘季辛的中国人民解放军军事法院院长职务,任命刘立根为中国人民解放军军事法院院长;任命童建明为最高人民检察院副检察长、检察委员会委员,任命陈国庆为最高人民检察院副检察长;免去李晓峰的中国人民解放军军事检察院检察长职务。

会议表决通过了全国人大常委会关于接受张荣顺辞去全国人大常委会委员等职务的请求的决定。

会议还表决通过了其他任免案。

全国人大常委会副委员长王晨、曹建明、张春贤、沈跃跃、吉炳轩、艾力更·依明巴海、万鄂湘、陈竺、王东明、白玛赤林、丁仲礼、郝明金、蔡达峰、武维华,秘书长杨振武出席会议。

国务委员王勇,最高人民法院院长周强,最高人民检察院检察长张军,国家监察委员会负责人,全国人大各专门委员会成员,各省、自治区、直辖市人大常委会负责人,部分全国人大代表,以及有关部门负责人等列席会议。

闭幕会后,十三届全国人大常委会举行第五讲专题讲座,栗战书委员长主持。生态环境部部长李干杰作了题为《以习近平生态文明思想为指导,动员全社会力量建设美丽中国》的讲座。

### 栗战书主持召开十三届全国人大常委会第八次委员长会议

**新华社北京7月2日电** 十三届全国人大常委会第八次

委员长会议7月2日上午在北京人民大会堂举行。会议决定,十三届全国人大常委会第四次会议7月9日至10日在北京举行。栗战书委员长主持会议。

委员长会议上,全国人大常委会秘书长杨振武汇报了常委会第四次会议议程草案、日程安排意见等。全国人大环境与资源保护委员会主任委员高虎城汇报了大气污染防治法执法检查有关情况、关于全面加强生态环境保护依法推动打好污染防治攻坚战决议草案有关情况。

委员长会议建议,十三届全国人大常委会第四次会议审议全国人大常委会执法检查关于检查大气污染防治法实施情况的报告,审议全国人大环资委关于提请审议全国人大常委会关于全面加强生态环境保护依法推动打好污染防治攻坚战决议草案的议案。

全国人大常委会副委员长王晨、曹建明、张春贤、沈跃跃、吉炳轩、艾力更·依明巴海、万鄂湘、陈竺、王东明、白玛赤林、丁仲礼、郝明金、蔡达峰、武维华出席会议。

### 栗战书与阿塞拜疆国民议会议长阿萨多夫举行会谈

**新华社北京6月20日电(记者 崔文毅)**全国人大常委会委员长栗战书6月20日在人民大会堂与阿塞拜疆国民议会议长阿萨多夫举行会谈。

栗战书说,中阿建交以来,特别是习近平主席与阿利耶夫总统共同全面规划新时期中阿关系以来,在两国元首引领下,中阿关系始终健康稳定发展,各领域合作成果丰硕。今年是习近平主席提出“一带一路”倡议五周年。中方愿本着共商共建共享原则,在双方互补优势明显的领域开展更紧密合作。中方将一如既往支持阿方走符合本国国情的发展道路,支持阿方促进经济发展、实现国家富强的努力。中国将坚持扩大开放,打开国门搞建设,推动构建亚洲和人类命运共同体,同世界各国分享中国改革发展红利。

栗战书介绍了中国改革开放40年和中共十八大以来党和国家事业取得的伟大成就。他说,中国取得的历史性成就、发生的历史性变革,最根本的是有习近平新时代中国特色社会主义思想的指引和以习近平同志为核心的党中央的坚强领导。经过长期探索和实践,我们建立了符合中国实际的包括人民代表大会制度在内的社会主义民主政治制度。人民代表大会制度坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,能够确保统一高效组织和推进国家各项事业,团结全体人民朝着实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦共同奋斗。

栗战书表示,中国全国人大重视加强与阿塞拜疆国民议会的关系,双方要以落实两国元首达成的重要共识为主线,为经贸往来和企业投资提供法律保障。希望双方密切领导层、专



门委员会和友好小组之间的交往,加强治国理政经验交流,支持两国教育、青年、旅游等人文交流和地方合作,不断增进人民之间的友好感情。

阿萨多夫说,阿中友好既体现在悠久的历史传统中,也体现在蓬勃开展的互利合作中。阿方是最早响应“一带一路”倡议的国家之一,期待与中方开展各领域务实合作,更好地造福两国和两国人民。阿国民议会愿为阿中世代友好作出更大贡献。

全国人大常委会副委员长武维华参加会谈。

### 栗战书会见南非国民议会事务主席弗罗里克

新华社北京6月20日电(记者 谭晶晶)全国人大常委会委员长栗战书6月20日在人民大会堂会见南非国民议会事务主席弗罗里克。

栗战书说,习近平主席提出的真实亲诚理念和正确义利观在中非合作中得到很好践行,中非传统友谊结出新的硕果。越来越多的非洲朋友赞赏中国发展成就和经验。中方愿与包括南非在内的非洲国家加强治国理政经验交流,实现中非共同发展。

栗战书表示,中南关系是发展中国家和新兴市场国家友好合作的典范。希望两国以建交20周年为契机,携手办好金砖国家约堡峰会和中非合作论坛北京峰会,共同推进“一带一路”建设,加强立法机构交流合作,推动中南全面战略伙伴关系迈向更高水平。

弗罗里克说,中国是非洲国家真诚的朋友。南非愿与中方加强在中非合作论坛和金砖机制下的合作,推动两国关系全面发展。

全国人大常委会副委员长陈竺参加会见。

### 栗战书:中缅永远做好邻居、好朋友、好伙伴

新华社北京6月27日电 全国人大常委会委员长栗战书6月26日在人民大会堂与缅甸联邦议会议长兼民族院议长曼温凯丹举行会谈。

栗战书说,近年来,习近平主席与缅方领导人多次进行深入战略沟通,为两国全面战略合作指明了方向。发展中缅关系有两条经验值得重视和传承。第一条是传承好坚持好和平共处五项原则。和平共处五项原则是具有普遍意义的国际关系基本准则,为处理国与国关系提供了准绳和保障。中国坚持在和平共处五项原则基础上,支持缅甸探索走出一条符合自身国情的道路,支持缅甸人民实现和平稳定、发展繁荣的努力。第二条是巩固好发展好两国人民间的胞波情谊。中缅两国山水相连,胞波情谊源远流长。中方将按照习近平主席提出的亲诚惠容周边外交理念,同缅方一道努力,不断提升全面战略合作水平,永远做好邻居、好朋友、好伙伴。

栗战书指出,当前,中缅都面临发展经济、改善民生、带领人民过上幸福美好生活的重要任务。中共十九大确立了到新中国成立100周年时建成社会主义现代化强国的宏伟蓝图和路线图。我们愿同缅方巩固双边关系发展良好势头,支持彼此实现发展目标的努力。双方要密切配合,在“一带一路”合作框架内共建中缅经济走廊,落实好中方援助项目,重点支持发展农业、水利、教育、医疗等民生事业,增进民间友好。希望缅方切实采取措施,严防缅北冲突再次升级,保障中方边民及在缅北机构和人员安全。

栗战书表示,中国全国人大愿同缅甸议会保持高层互访势头,加强各专门委员会和中国地方人大与缅甸省邦议会之间的交往,就治国理政、立法以及为双方务实合作提供法律保障等重点工作交流经验。

曼温凯丹说,缅中睦邻友好不仅为两国和两国人民带来了福祉,也有利于地区的和平稳定。缅方钦佩中方的发展成就,期待学习中方的成功经验,愿与中方密切配合,深化各领域务实合作,把缅中胞波情谊维护好发展好。缅甸议会愿加强与全国人大的交往,共同为缅中友好世代传承作出不懈努力。

全国人大常委会副委员长艾力更·依明巴海参加会谈。

### 王晨:贯彻习近平生态文明思想 推动大气污染防治法有效实施

新华社北京6月27日电 中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨6月27日在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三次全体会议,研究执法检查报告,部署下一步工作。他强调,要深入学习贯彻习近平生态文明思想,担负起完善法律制度、推动依法治污的重大职责,加大监督力度,增强监督实效,创新执法检查工作机制,为打赢蓝天保卫战、推进生态文明建设作出新贡献。

王晨指出,习近平生态文明思想是推进生态文明建设、打好污染防治攻坚战的强大思想武器。大气污染防治法执法检查坚持以习近平生态文明思想为指引,深入查找突出问题,广泛听取意见和建议,在各方面共同努力下,前期工作扎实推进,取得初步成果,推动了大气污染防治法有效实施。

王晨说,大气污染防治法执法检查是今年全国人大常委会监督工作的重中之重。下一步,要继续紧扣党中央决策部署和大气污染防治法各项规定,坚持不懈、一抓到底,深刻剖析问题产生原因,提出有重点、有针对性的建议,能明确的尽量明确,能具体的尽量具体;督促有关方面执法必严、违法必究、完善制度、改进工作,把大气污染防治法律责任落实到位,更好发挥人大监督职能。

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讲话。

# 在十三届全国人大常委会第三次会议上的讲话

(2018年6月22日)

栗战书

各位委员、各位同志：

本次会议顺利完成了预定任务。共审议6件法律和决定草案，通过了其中的2件；听取审议4个工作报告和1个执法检查报告，批准了2017年中央决算；还审议了委员长出访非洲三国书面报告，表决通过了代表资格审查报告和人事任免案。

党的十九大和十九届三中全会对深化党和国家机构改革作出全面部署。十三届全国人大一次会议通过宪法修正案，作出关于设立专门委员会的决定，还批准了国务院机构改革方案。本次会议贯彻党中央决策部署和十三届全国人大一次会议精神，依法作出两个决定。一是关于全国人民代表大会宪法和法律委员会职责问题的决定，明确由宪法和法律委员会承担有关法律规定的原法律委员会的职责，同时赋予宪法和法律委员会宪法方面的工作职责。二是关于中国海警局履行海上维权执法职权的决定，保障海警队伍改革依法稳妥推进，确保转隶后海上维权执法任务接续完成。常委会要统筹做好相关法律的立改废释工作，依法及时作出决定，为机构改革有序推进、按期完成提供法治保障。

本次会议听取审议了2017年中央决算报告和审计工作报告，审查批准了中央决算。常委会组成人员普遍认为，2017年，国务院及其有关部门

认真贯彻党中央决策部署和十二届全国人大五次会议要求，贯彻实施预算法，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，以推进供给侧结构性改革为主线，实施更加积极有效的财政政策，加大减税降费力度，优先保障重点领域支出，较好地完成了全国人大批准的预算。审计机关紧紧围绕党和国家中心工作依法开展审计，查出了一批突出问题，提出了审计建议，认真履行了审计监督职能。常委会组成人员对决算报告、审计工作报告以及全国人大财经委提出的审查结果报告表示赞成。大家指出，要认真贯彻党的十九大关于加快建立现代财政制度的部署要求，落实《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》，继续深化财税体制改革，加快修订预算法实施条例，改进预算、决算工作，全面实施预算绩效管理，确保预算安排和政策更好地服务党和国家工作大局。要积极防范和化解地方政府债务特别是隐性债务风险，摸清底数，遏制增量，消化存量。大家强调，要深入贯彻习近平总书记在中央审计委员会第一次会议上的重要讲话精神，落实党中央对审计工作的要求，依法全面履行审计监督职责，认真做好审计查出问题的整改工作，加强对违纪违法行为的问责追责，完善各领域政策措施和制度规则。

实施重大科技专项，是党中央着眼长远发展、实现创新驱动作出的重大决策。本次会议听取审议了国务院关于坚持创新驱动发展深入推进国家科技重大专项工作情况的报告。常委会组成人员普遍认为，党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强有力领导下，重大科技专项实施取得显著成效，铸造了一批大国重器，弥补了一批技术短板，引领了一批产业变革，建设了一批创新平台，培养了一批宝贵人才，为保障经济社会发展和国家安全提供了战略支撑。大家强调，要认真贯彻落实习近平总书记关于创新发展的重要思想，立足建设世界科技强国，以实施重大科技专项为重要抓手，发挥制度优势，集合精锐力量，尽早突破重大技术瓶颈，把关键核心技术牢牢掌握在自己手中，加快推动重大专项成果应用和产业化，在前瞻性、战略性领域打好主动仗。要深入总结重大专项实施经验，推动我国科研管理、政策保障、人才建设、产权保护等方面法律制度和政策体系不断完善，促进科技体制改革创新。

贯彻落实党中央关于生态文明建设的决策部署，推动打好污染防治攻坚战，是本届全国人大常委会的重大任务。本次会议听取审议了国务院关于研究处理固体废物污染环境防治法执法检查报告及审议意见情况的报



告。常委会组成人员普遍认为,国务院高度重视2017年全国人大常委会开展执法检查时提出的意见建议,深入研究,积极整改,取得明显成效。大家指出,治理固体废物污染是打好污染防治攻坚战的重要内容。要认真贯彻党中央决策部署,全面落实法律责任,严厉打击固体废物非法转移倾倒等行为,坚决禁止洋垃圾入境,着力推进生活垃圾分类处理,加快形成绿色发展方式和生活方式,从根本上解决垃圾围城、围村等突出生态环境问题。要总结实践经验,抓紧研究修改固体废物污染环境防治法,健全污染防治长效机制。

统计是经济社会发展重要的基础性工作,是宏观调控的重要依据。检查统计法实施情况,是十三届全国人大常委会开展的第一个执法检查项目。常委会对此高度重视,吉炳轩、陈竺、王东明3位副委员长带队,赴河北、黑龙江、宁夏等6个省(区)实地检查,同时委托天津、山西、内蒙古等7个省(区、市)人大常委会对本省(区、市)进行检查。本次会议听取审议了统计法执法检查报告。常委会组成人员充分肯定执法检查组的工作,普遍赞成执法检查报告。大家认为,统计法实施30多年来,国务院及其有关部门认真贯彻实施这部法律,较好地发挥了统计工作服务经济社会发展的重要作用。同时也要看到,法律实施中仍存在一些突出问题,统计造假屡禁不止、统计调查交叉重复、统计信息共享不足、执法监督力度不够等,都说明法律责任和要求没有完全落实到位。要认真落实党中央关于统计改革发展的决策部署,增强统计法治观念,严格落实法律各项规定,确保统计数据真实、准确、完整、及时,加快形成推动高质量发展的统计体系。

会议期间,常委会组成人员和列席会议同志对电子商务法草案、人民法院组织法修正案草案、人民检察院

组织法修正案草案、个人所得税法修正案草案进行了认真审议,提出了意见建议,请宪法和法律委员会会同有关方面认真研究,并继续听取各方面意见,加强同有关部门沟通,广泛凝聚共识,进一步修改完善这几部法律草案,在成熟时提请常委会审议通过;对大家审议中和有关报告中提出的意见建议,请常委会办公厅汇总整理成《审议意见》,送国务院和有关方面研究改进工作参考。

各位委员、各位同志,本届全国人大常委会依法履职已经3个多月。在大家共同努力下,立法、监督、代表、对外交往、自身建设等工作紧张而有序推进,有的已经取得初步成果。这里,我想强调两个方面的工作。

**第一,加强对习近平总书记关于人民代表大会制度思想的学习、研究、宣传。**这是坚持和完善人民代表大会制度的重要基础,是本届人大工作的重要任务。一要深入学习习近平总书记关于人民代表大会制度的重要论述,进一步领会精神、掌握要领,准确把握其思想、观点、要求,并体现和运用、落实到人大工作中来,同时要加强研究阐释,形成一批高质量研究成果,以进一步深化认识,自觉用这一科学理论统揽和指导人大各项工作。二要加强对人民代表大会制度优势和特点的研究宣传,结合中国近现代史,结合我国革命建设改革的伟大历程,深入研究阐释中国实行人民代表大会制度的历史必然性、人民代表大会制度发挥的巨大功效、为人类政治文明进步作出的重要贡献等,增强人民代表大会制度自信,在党的领导下坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路。三要加强对人民代表大会制度实践创新的研究宣传,认真总结提炼已有的好经验好做法,研究新情况新问题,深化对人大工作规律的认识和把握,坚定坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,推动人民代表大会制度和人大工作与时俱进、完善发展。四要形

成加强人大理论研究和新闻舆论工作的浓厚氛围。常委会、专门委员会组成人员和机关各工作机构、工作人员要带头学习、带头深入调研、带头讲好人大故事。要注重加强人大理论研究队伍建设,发挥人大制度理论研究会的作用,集聚各方面力量参与人大理论研究工作。要加强人大新闻宣传的统筹协调和组织策划,运用好新媒体传播手段,拓展报道的广度和深度。无论是开展理论研究还是加强宣传报道,都要面向大众、注重创新,多用鲜活生动的事实,多用通俗易懂的语言,让国家根本政治制度深入人心。

**第二,认真贯彻党中央关于打好污染防治攻坚战决策部署,做好大气污染防治法执法检查工作。**打好污染防治攻坚战,是党中央确定的“三大攻坚战”之一,是决胜全面建成小康社会的重要任务。污染防治攻坚战的重中之重是打赢蓝天保卫战。本届全国人大常委会把大气污染防治法执法检查作为履职开局之年的工作重点。委员长担任执法检查组组长,三位副委员长和秘书长、环资委主任委员担任副组长,分4个小组赴8省(区)实地检查,并委托其他23个省(区、市)对本省(区、市)进行检查,实现执法检查全覆盖。5月以来,执法检查组已经召开两次全体会议,完成了实地检查和自查工作。为贯彻落实党中央关于全面加强生态环境保护、坚决打好污染防治攻坚战决策部署,增强大气污染防治法执法检查的实效,根据委员长会议意见,计划在7月上旬加开一次常委会会议,专题审议大气污染防治法执法检查报告和相关决议草案,并开展专题询问。常委会、专门委员会组成人员要深入学习领会习近平生态文明思想,认真学习研读大气污染防治法,提前了解大气污染防治方面的情况,做好审议准备。有关方面要抓紧做好相关文稿起草和会议组织筹备工作。★

# 全国人民代表大会常务委员会执法检查组 关于检查《中华人民共和国统计法》 实施情况的报告

——在十三届全国人大常委会第三次会议上

(2018年6月20日)

全国人大常委会副委员长 王东明

全国人民代表大会常务委员会：

《中华人民共和国统计法》(以下简称统计法)是我国唯一的一部统计法律,为科学、有效组织统计工作提供了基本法律遵循。党和国家高度重视统计工作,党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央提出了一系列关于统计改革发展的新思想、新论断、新举措。党的十九大报告和2017年中央经济工作会议作出“完善统计体制”“加快形成推动高质量发展的统计体系”的重大部署。为贯彻党中央精神,促进统计法更好实施,根据2018年监督工作计划,全国人大常委会开展了统计法执法检查,现将情况报告如下。

## 一、执法检查的工作情况

统计法执法检查是十三届全国人大常委会开展的执法检查项目,常委会领导同志高度重视,栗战书委员长专门作出重要批示:“统计是经济社会发展重要的基础性工作,是宏观调控的重要依据。这次统计法执法检查,要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真落实党中央关于统计改革发展的决策部署,督促法律各项规定有效落实,加快形成推动高质量发展的统计体系,着力增强统计数据的真实性、准确性、完整性和及时性,全面提升统计能力和服务水平。”

为做好这次执法检查工作,今年全国两会结束不久,财经委即组成调研组,先后赴广西、广东、甘肃、四川、上海、浙江6个省(区、市)进行前期调研,听取地方人大、政府、企业、民众关于统计法贯彻实施、地方统计工作情况介绍,征求对开展执法检查工作的意见和建议。同时,走访国务院相关部门、召开座谈会,了解关于国家统计、部门统计工作的情况,听取意见和建议。在此基础上,提出了执法检查的重点内容。

4月23日,执法检查组召开第一次全体会议,传达学习栗战书委员长重要批示,听取国家统计局、发展改革委、工业和信息化部、财政部、人力资源和社会保障部、生态环境部、农业农村部、人民银行、海关总署、国务院扶贫办贯彻实施统计法情况的汇报,王东明副委员长对执法检查工作了动员部署。会后,吉炳轩、陈竺和王东明副委员长分别带领由财经委组成人员、全国人大代表组成的执法检查小组,赴河北、黑龙江、江苏、湖南、贵州、宁夏6个省(区)的15个地市、16个区县,听取地方政府和有关部门的汇报,实地走访40家企业、14个乡镇和街道的统计机构,与15户居民、农户、个体工商户面对面交流,随机抽查了5家企业的统计数据填报情况,在全面检查统计法贯彻实施情况的基础上,重点了解完善统计体制、提高统计数据质量、发

挥统计监督职能以及完善统计法等方面的情况。此外,还委托天津、山西、内蒙古、辽宁、山东、河南、四川7个省(区、市)人大常委会对本地区统计法实施情况进行自查。5月28日,3个检查小组集中传达学习了栗战书委员长5月7日关于执法检查工作的讲话精神,交流执法检查情况。6月1日,执法检查组召开第二次全体会议,研究执法检查报告,总结执法检查工作。

## 二、统计法实施的基本情况

统计法定于1983年,并先后于1996年和2009年两次修订。统计法实施以来,国务院及其相关部门认真执行相关法律规定,做了大量工作。特别是党的十八大以来,中办、国办等印发了《关于深化统计管理体制提高统计数据真实性的意见》《统计违纪违法责任人处分处理建议办法》等6个统计改革文件,国务院及其有关部门和地方各级政府认真贯彻党中央关于统计改革发展的决策部署,部分具体工作任务已经完成,少数长期任务正在有序推进。总的看,统计工作较好地发挥了服务经济社会发展的重要作用。

(一)宣传贯彻统计法,制定完善配套法规规章。统计法的学习宣传贯彻和配套法规规章制度受到各方面的重视。一是强化法律学习宣传。国务院部署相



关部门、各级地方政府加强对统计法的学习宣传教育。国家统计局连续制定实施七个统计普法五年规划,对统计人员开展统计法律法规轮训,增强依法统计的意识和能力。江苏实现地方党政领导统计法律法规培训全覆盖,湖南通过推送手机短信向全省领导干部、统计人员宣传统计法,宁夏通过电视栏目直播全面解读统计法。二是建立健全统计法律制度。国务院在先期颁布经济、农业、污染源普查,土地调查等统计法规后,2009年以来相继出台了《统计法实施条例》和《全国人口普查条例》,有力地促进了统计法的实施。国家统计局、生态环境部、人民银行、海关总署等部门分别制定部门规章或规范性文件,为开展统计工作提供制度保障。各省(区、市)都制定了地方性法规,2009年统计法修订后,黑龙江、上海、浙江等20个省(区、市)又作了修改完善。

(二)坚持依法统计,发挥统计服务经济社会发展的作用。各级政府及其有关部门贯彻新发展理念,围绕深化供给侧结构性改革等重大战略部署,搜集、储存、处理、提供、公布丰富的统计数据。一是国家统计有力有效。国家统计局组织开展国情国力普查、常规国家统计调查和重大专项调查,建立全面建成小康社会监测、京津冀协同发展监测等统计监测制度,定期向党中央、国务院报告经济运行和重大政策措施实施进展情况。二是部门统计有序开展。人力资源和社会保障部开展就业扶贫和去产能职工安置情况专项监测,建立31个大中城市就业形势分析月报制度。海关总署开展外贸企业统计调查工作,了解企业经营、贸易、成本、订单和信心的动态情况。生态环境部、人民银行、国务院扶贫办等围绕“三大攻坚战”开展统计监测,及时反映工作进展情况。三是地方统计扎实推进。各地着力统计管理体制变革,强化制度建设。在承担大量国家统计调查任务的同时,较好地完成了繁重的地方统计任务。这些统计活动,对科学决策和宏观管

理发挥了重要的基础性作用,也为广大人民群众了解经济社会发展状况、为企业获取市场信号,提供了大量数据信息。

(三)加强统计基础建设,不断完善统计体系。统计系统着力夯实基层基础,持续创新统计指标和评价体系,扎实推进信息化建设。一是国家统计、部门统计、地方统计机构和队伍建设不断加强。目前,国家统计局在所有省级、市级和851个县级行政区依法设有调查队,总编制1.96万人。国务院相关部门依法设有统计机构或者配备专职统计人员。各省级、市级和绝大多数县级政府都依法设有独立的统计机构,共有编制8.26万人。二是统计标准、调查制度不断完善。以《国民经济行业分类》为基础建立38项国家统计标准,2009年以来实施居民可支配收入、应对气候变化、全国网上零售额、绿色发展统计等多项新的统计调查制度。地方统计调查项目不断完善,贵州创新建立大扶贫、大数据、大生态统计监测,开展新经济统计报表制度试点工作。三是国民经济核算体系不断改进。实施《中国国民经济核算体系(2016)》,推出季度国内生产总值核算,将研发支出计入国内生产总值,建立新产业、新业态、新商业模式(以下简称“三新”)增加值核算和能源核算制度。四是数据采集和传输的信息化水平不断提高。目前110.4万家“四上”企业(规模以上工业、资质以上建筑业、限额以上批零住餐业、规模以上服务业企业)已实现在国家联网直报平台报送数据;价格、就业等调查已实现由调查员手持电子终端现场采集实时上传数据;第三次全国农业普查首次在全国范围开展遥感测量农作物面积。57个国务院部门建立网上报送系统,工业和信息化部建立“民爆统计信息管理系统”平台,农业农村部建立农业综合统计信息采集系统等联网直报平台,提高数据报送效率和质量。

(四)加大统计监督力度,严肃查处统计违法行为。各级统计部门筑牢监督网络,坚持依法治统。一是加强执法力

量。国家统计局于2017年4月成立统计执法监督局,建设统计执法骨干人才库。河北、四川等16个省(区、市)设立省级统计执法监督机构。二是完善监督机制。国家统计局构建起由统计违法举报、统计执法“双随机”抽查、执法检查规范等制度组成的统计执法监督体系。三是建立诚信体系。发展改革委、国家统计局、人民银行等27个部门于2017年联合印发《关于对统计领域严重失信企业及其有关人员开展联合惩戒的合作备忘录》,截至今年5月底,已公示统计严重失信企业57家,由相关部门在政府采购、企业融资、项目审核等多方面予以约束和惩戒。四是加大执法检查力度。2017年至今年4月底,国家统计局检查和查处72起重大统计违法案件,涉及26个省(区、市)、33个市(州)、70个县(市、区、旗)、2051家企业和2942个固定资产投资项

### 三、贯彻实施统计法存在的主要问题

从执法检查的情况看,各地各部门反映统计法实施中仍然存在一些突出问题,主要有以下方面。

(一)个别干部法治意识淡薄,统计造假、弄虚作假屡禁不止。为确保统计数据真实、准确、完整、及时,统计法明确规定统计机构和人员依法独立行使职权,任何单位和个人不得在数据上弄虚作假。检查中,大家反映,统计数据的虚报瞒报、拒报迟报、漏报重报、代填代报等统计造假、弄虚作假在一些地方和单位仍然存在。一是少数地方未能树立正确政绩观,搞攀比、争位次,在数据上做文章。有的地方把统计机构作为地方计划目标完成的直接责任单位给予压力,有的采取多种方式对统计部门和人员、调查对象及其主管部门进行干预,影响统计数据的真实准确。二是一些地方制定

目标脱离实际,有的还层层加码,甚至直接向企业下达任务,当任务难以完成时,就在源头数据上弄虚作假。有的要求企业按指定数据填报,有的代替企业报送虚假数据,有的甚至编造虚假企业和投资项目。三是受增长速度基数累积效应影响,导致数据基数年年抬高,数据“水分”年年增大。四是一些统计调查对象为了资质考核、争取融资、骗税逃税等,虚报瞒报甚至拒报。2017年以来,国家统计局根据举报线索核查数据异常的2051家企业和2942个固定资产投资项,有1195家企业、2775个投资单位的统计数据存在编造、虚报,一些企业、项目统计数据的编造、虚报倍数还很高。国家统计局执法检查规模以上工业企业统计数据发现,天津滨海新区临港经济区、内蒙古开鲁县、辽宁西丰县违法企业平均虚报率分别高达56倍、10倍和6.7倍。

(二)未严格执行统计调查项目审批、备案规定,报表多乱、重复交叉、数出多门的问题比较突出。统计法关于调查项目应当审批、备案,不得重复的规定在实际工作中没有认真贯彻,统计项目设立随意性大,加之一些能够通过行政记录取得的数据仍然实施统计调查,导致统计报表多乱。一些地方反映,国务院部门要求基层单位和企业填报的统计报表多、指标繁、频次高,内容和指标重复交叉。一是报表多乱。2017年国家统计局要求基层填报的常规和专项调查指标共有4878个。经国家统计局审批、备案的67个部门288项统计调查项目的统计指标,由2009年的8.96万个上升到2017年的11.26万个,未严格履行审批、备案程序的指标由6172个上升至8589个。很多基层单位反映,统计调查对象要向不同的上级部门填报报表,而报表的统计指标口径、填报时点、计算方法、资料来源不尽一致。以计算机、电子通信行业分类为例,有的省统计部门按照《国民经济行业分类》相关项目进行统计,工信部门按照《电子信息产业行业分类目录》统计,发改部门则依据高新技术产业目

录进行统计,分类口径不一致。二是重复交叉。由于缺乏权威的部门协调机制和有效的制约手段等,加之部门统计调查项目不严格履行审批、备案,导致统计调查重复交叉。国家统计局根据2017年8月数据排查汇总,33个部门的60个统计调查项目与国家统计局调查项目的主要内容重复交叉。三是数出多门。部门统计数据未按规定履行协商程序即向社会公布,与国家统计局数据重复交叉,甚至不一致,造成数据“打架”。另外,一些地方反映,民间统计调查活动的管理办法至今尚未出台,相关部门对民间机构从事统计调查管理的法律依据不充分。少数民间调查机构发布的调查结果偏离实际,既容易误导公众,也对政府公信力造成负面影响。

(三)法律规定落实不到位,统计信息共享推进迟缓。统计法关于建立健全统计信息共享机制,国家统计局依法组织领导和协调全国的统计工作,指导部门统计业务工作的规定落实不到位。多年来,各部门建立了各自的统计调查系统和数据库,但部门间数据难以共享,形成大量的“信息孤岛”,造成统计资料使用效率不高,资源浪费严重。一是国家统计局的业务指导职能权威性不够,缺乏强有力的保障措施,难以有效协调部门统计。二是一些部门往往以行业特殊、保密规定等为由不愿按要求提供统计资料,加上有些部门的部分数据不够准确,更不愿提供。三是部门统计标准、方法、口径和数据来源不一致,共享数据难以对接,即使提供了也难以归集和使用。四是缺乏数据共享的统一平台,没有统一接口和数据库,无法统一归集、存储、处理和开发利用。

(四)统计执法监督受到各种制约,处罚偏松偏软。党中央提出的防范和惩治统计造假、弄虚作假的要求落实不到位。监督检查和违法处罚不力,存在偏松偏软的问题。一是统计执法权威性不够,近50%的省尚未设立独立的执法监督机构,市县更突出,地方执法力量不足,少

数执法人员的执法意识和责任心不强。同时,还存在对统计执法不理解、不支持、不配合的现象。山东高密市抵制、阻碍、拒绝国家统计局执法检查,严重干扰违法案件的查处。二是各地查处统计违纪违法的自觉性不强、主动性不高,不敢执法、不愿执法的现象不同程度存在,有的压案不查,有的瞒案不报,导致许多案件未得到有效查处。三是对统计违纪违法行为责任追究不到位,处罚处理偏轻,发挥警示教育作用不足。党政同责压力传导不够,局面尚未形成。宁夏灵武市未严格落实2015年国家统计局执法责任追究的要求,2017年再度发生严重统计违法行为。

(五)统计体系滞后于新时代高质量发展的需要。随着我国社会主义市场经济转型发展不断深入,长期延续的统计指标体系、方法制度、调查方式等,难以客观及时反映经济社会发展的深刻变化,亟须作出调整完善,统计能力建设亟待加强和提升。一是统计数据体系不适应。反映经济建设多,反映社会发展少;反映总量速度多,反映结构调整和转型升级少;反映新动能和质量效益也不充分。二是统计数据缺口较大。比如,目前我国服务业比重已达51.6%,但是服务业统计中调查范围覆盖不全,特别是服务业资产负债指标、新金融相关统计指标缺失。三是反映“三新”经济总体规模、运行情况等方面还有差距。如对智能制造、共享经济等新经济活动尚未充分反映。四是数据采集能力不足。现行的数据采集方式对政府行政记录、企业经营数据资料采集不足,对大数据、云计算、物联网等现代信息技术的研究和开发利用滞后。五是基层基础建设欠账多。特别是乡镇的统计工作未受到足够重视,队伍建设、经费保障和能力素质提升等亟须加强。

执法检查中,有些部门反映,一些地方行政干预多,统计机构和统计人员受干扰,难以坚持独立调查、独立监督、独立报告。地方统计局与国家调查队仍没



有完全落实职责分工,存在重复调查、重复统计。国家统计与部门统计互为补充的统计体系亟须调整完善。抽样调查与重大国情国力普查有待更好衔接,常规调查统计与专项调查统计需要进一步优化。地方和部门普遍反映,统计法实施以来,虽已作了两次修订,但仍难以适应当前的实际需要,有必要进一步修改完善。

#### 四、进一步贯彻实施统计法的建议

中国特色社会主义进入新时代,给统计工作提出了新的更高要求。推进统计法的深入实施,要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神,全面落实新发展理念,切实提高统计数据质量,突出服务创新驱动、绿色发展和转型升级,为实现高质量发展、打赢“三大攻坚战”、决胜全面建成小康社会提供坚强的统计保障。为此,执法检查组提出以下建议。

(一)增强统计法治观念,营造良好统计环境。各地区、各部门在统计工作中要落实全面依法治国的要求,进一步贯彻实施好统计法及相关法律法规。要进一步加强普法宣传,推广典型经验,切实增强领导干部、统计人员和统计对象的统计法治观念,营造全社会统计法治氛围。各级政府要深入贯彻新发展理念,落实高质量发展要求,牢固树立正确的政绩观,制定科学合理、符合实际的发展目标,不唯GDP论英雄,不搞总量和速度等指标考核排名,纠正把统计机构作为地方计划目标完成的直接责任单位等影响统计独立性的做法,完善考核评价机制,加强统计工作法治建设。

(二)加大统计执法监督力度,确保统计数据质量。数据质量是统计的生命,要从源头保证统计数据真实准确。一是建立健全统计督察制度。加强对各地区各部门遵守统计法律法规的监督,维护统计机构和统计人员依法独立行使职权不受干扰、不受侵犯。二是加大统计违法行为惩治力度,强化国家统计执法权威。

推动部门和地方严格执行党中央关于统计工作的决策部署,加大对统计违法案件查处力度,严格依法依规追究统计造假、弄虚作假责任人的党纪政纪责任,落实统计造假、弄虚作假“一票否决制”,公开曝光典型违法案例。三是集中清理统计报表多乱的问题。建议国家统计局从现在起用一年左右的时间完成梳理国家、部门和地方统计调查项目和指标的任务,对不适合经济社会发展的进行调整,对重复交叉、多头布置的进行整合。四是加强国家统计、部门统计和地方统计基础建设,增强统计力量,对没有依法设立独立统计机构的地方政府,国务院应要求其限期改正。鼓励通过政府购买服务等创新统计工作方式,各级财政应当切实做好统计经费保障工作。

(三)推进统计数据共享,提高统计信息使用效率。按照党中央要求,改革现行全面报表统计制度,完善基础数据库,建立统计数据共享平台,推动统计信息共享。一是尽快出台“政府部门间统计信息共享管理办法”,强化国家统计局牵头的部际联席会议制度及其指导协调的权威性。增强部门统计数据共享意识和责任,明确统计数据共享原则、内容、方式,打通“信息孤岛”。二是由国家统计局会同有关部门,抓紧建立统一的统计标准体系,为构建部门间统计信息共享数据库提供基础保障。三是抓紧建设国家统计信息共享平台,改造升级国家统计局已有的“国家数据库”,结合第四次全国经济普查工作,2020年6月前实现通过统一平台采集部门统计数据,共享行政记录,统计数据互联互通共享。四是严格依法审批、备案部门统计调查项目,建立健全部门统计工作协调机制,推动国家统计机构与各部门共同制定统计调查项目,增强统计项目和指标设置的科学性。

(四)完善统计体制,构建现代化统计调查体系。国务院及其有关部门要严格按照党中央加快形成推动高质量发展的统计体系要求,按时完成各项改革任务。一是建立和完善反映供给侧结构性

改革、“三大攻坚战”和全面建成小康社会的统计指标体系。二是健全“三新”统计调查体系。完善统计分类,拓展统计内容和数据来源。加快推进固定资产投资统计改革,优化服务业生产指数编制方法,完善网上零售、服务消费、跨境电商、自贸区等统计调查。三是健全统计监测体系。完善居民收支统计和住房统计监测制度,加强对社会变迁和科技进步的统计监测。四是创新统计调查方法。改进数据采集、传输、汇总、处理和开发利用方式,在保障数据安全的基础上,大力推动互联网、大数据、云计算、物联网等现代信息技术以及遥感、地理信息系统、全球定位系统在统计工作中的应用,加快统计信息化建设。五是坚决落实党中央关于“完善统计体制”的决策部署,坚持问题导向,勇于探索,在总结省级以下统计机构垂直管理改革试点经验的基础上,适当扩大试点范围,为适时在全国推行创造条件。

(五)修改完善统计法律法规。当前,中国特色社会主义事业进入新时代,改革开放面临新形势、新任务,迫切要求统计法制建设与时俱进。特别是党中央对改革完善统计体制作出了一系列重大决策部署,应当通过法定程序转化为国家意志。执法检查中,各地区各部门也提出对统计法作出适当修改的建议。为此,建议将统计法修改列入十三届全国人大常委会立法规划。同时,建议国务院按照统计法的规定,抓紧制定出台民间统计调查活动管理办法。

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,认真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,全面推进“五位一体”总体布局,协调推进“四个全面”战略布局,进一步深入贯彻落实统计法,扎实工作,全面提高统计数据真实性、准确性、完整性、及时性,为推进国家治理体系和治理能力现代化、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利而努力奋斗。

以上报告,请审议。★

# 改革创新实现环保法律制度升级换代

## ——访全国人大常委会法工委副主任许安标

文 / 特约记者 朱宁宁

习近平总书记指出，保护生态环境必须依靠制度、依靠法治。只有实行最严格的制度、最严密的法治，才能为生态文明建设提供可靠保障。近日，全国人大常委会委员、全国人大宪法和法律委员会委员、全国人大常委会法工委副主任许安标就近几年全国人大常委会环境保护法律制度建设情况接受了记者采访。

**记者：**请您简要介绍一下近几年来，我国环境保护法律制度建设的总体情况。

**许安标：**党的十八大以来，全国人大常委会认真贯彻党中央决策部署，更新立法理念、完善制度措施、解决突出问题、回应群众关切，成效显著。近几年来，制定或修改环境保护法、大气污染防治法、水污染防治法、海洋环境保护法、环境影响评价法、核安全法等十几部环保领域法律，土壤污染防治法草案正在审议过程中。这些立法为打好污染防治攻坚战，推进生态文明建设，促进经济社会可持续发展，提供了坚实的法律制度保障。

可以说，党的十八大以来，环境保护法律制度日臻完善，完成了“升级换代”。

**记者：**目前我国环境保护法律中都涉及了哪些环境管理基本制度？

**许安标：**主要包括以下基本制度。

一是环境监测制度。环境监测数据是客观评价环境质量状况、实施环境管理的基本依据。以前，环境质量监测存在以下问题：部门之间的环境监测点位（断面）存在重复设置；监测信息发布渠

道过多，导致相互矛盾。针对上述问题，修改后的环保法“化零为整”，规定统一规划国家环境质量监测站（点）的设置，建立监测数据共享机制；统一发布国家环境质量、重点污染源监测等信息。

二是环境影响评价制度。环评是环境管理的第一道闸门，对于贯彻预防为主的原则，控制污染增量无序发展发挥着极为重要的作用。环境保护法律加强和完善了该制度，包括强化规划环评的源头预防作用，规划的环评结论应当作为建设项目环评的重要依据；将环境影响登记表由审批制改为备案制，优化相关审批流程，提高行政效率；对“未批先建”出重拳，对“未批先建”违法行为由定额罚款修改为按照建设项目总投资额百分之一以上百分之五以下给予罚款，拒绝停建的，可给予拘留。

三是区域限批制度。区域限批是赋予环保部门监督地方政府的“尚方宝剑”，修改后的环保法在原来超总量控制指标的基础上，将环境质量目标不达标，作为省级以上政府环保部门暂停审批地方新增重点污染物排放总量的建设项目环评文件的条件。新修改的大气污染防治法、水污染防治法在此基础上，

增加了约谈地方政府主要负责人的规定，进一步强化了对地方政府的约束。

四是排污许可制度。修改后的环保法明确规定，国家依照法律规定实行排污许可管理制度。实行排污许可管理的排污者应当按照排污许可证的要求排放污染物；未取得排污许可证的，不得排放污染物。新修改的大气污染防治法、水污染防治法进一步明确和扩大了排污许可范围，并增加排污许可证内容的规定。

五是联合防治制度。修改后的环保法明确规定，国家建立跨行政区域的重点区域、流域环境污染和生态破坏联合防治协调机制，实行统一规划、统一标准、统一监测、统一的防治措施。“四个统一”为破解地域性局限提供了全链条的切实可行的路径。新修改的大气污染防治法单设“重点区域大气污染联合防治”一章，规定了比较完善的具体措施。

六是生态保护红线制度。生态保护红线是生态保护的核心制度，是生态安全的保障线。修改后的环保法增加规定，国家在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定生态保护红线，实行严格保护。修改后的海环法进一步规定在海域划定生态保护红线。



这就明确了生态保护红线的区域范围,从制度上实现一条红线管控重要生态空间,强化用途管制,确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变。

此外,我们还完善了环境保护标准、总量控制、生态保护补偿等制度,使环境管理制度更加严密、更加系统完整。

**记者:**对于政府责任,环保立法都作了哪些强化?为了加强公众参与,都作了哪些具体规定?

**许安标:**地方政府是地方经济发展的推动者,环境保护需要政府主导。环保立法的一个重点就是强化政府

环保责任,形成倒逼机制,促使地方政府妥善处理经济发展和环境保护的关系。修改后的环保法、大气污染防治法、水污染防治法等法律都规定,地方各级政府应当对本行政区域的环境质量负责。地方各级政府应当根据环境保护目标和治理任务,采取有效措施,改善环境质量,并将环境保护目标作为政绩考核的重要指标,加大其在考核指标体系中的权重。完善限期治理制度,规定对未达到国家环境质量标准的重点区域、流域的有关地方政府,应当制定限期达标规划,按照“时间表”和“路线图”,采取措施按期达标。

环境问题与人们日常生活、身心健康息息相关。因此,解决好环境问题尤其需要发挥公众力量。信息公开和公众参与作为社会监督机制,有利于从源头解决社会矛盾,有利于防止行政监督缺位、失效等问题,有利于以信任化解“邻避效应”。修改后的环保法在确立公众参与原则的基础上,还就信息公开和公众参与作专章规定,明确公众获取环境信息、参与和监督环境保护的权利和方式,为公众通过法治渠道参与环境保护打开



4月3日,浙江省杭州市淳安县千岛湖汾口镇湿地公园内的景观池塘与周边数千亩油菜花相映成趣,构成美丽的春季乡村图景。摄影/新华社记者 徐昱

方便之门。新修改的大气污染防治法、水污染防治法等法律在环保法相关规定的基础上,增加了限期达标规划、约谈情况、重点排污单位名录向社会公开以及举报奖励等具体事项。

**记者:**请您介绍一下环境保护立法中对于环境公益诉讼是如何规定的?

**许安标:**环境公益诉讼制度是保护环境的重要武器。修改后的环保法规定,符合条件的社会组织,可以对污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为向法院提起诉讼。这是在民事诉讼法原则性规定的基础上,首次具体规定了环境公益诉讼的主体、条件和内容,使环境公益诉讼制度有效落地实施,使环境公共利益切实得到保障。之后,环境公益诉讼制度又不断向前推进。

2017年6月,新修改的民事诉讼法和行政诉讼法增加了检察机关提起生态环境和资源保护等公益诉讼的规定,拓展了提起环境公益诉讼的主体范围,并在环境民事公益诉讼的基础上增加了环境行政公益诉讼。

**记者:**请您介绍一下,立法机关在加大环境保护法律责任方面都作了哪些规定?

**许安标:**在环保立法过程中,各方面最集中的意见是认为环境领域“违法成本低、守法成本高”,最大的共识是加大对违法行为的处罚力度。习近平总书记也对环境保护法律给予了高度肯定,总书记说:“我们组织修订环境保护有关的法律法规,在环境保护、环境监管、环境执法上添了一些硬招。”

这些“硬招”体现在以下几个方面:一是赋予环保执法部门查封、扣押等行政强制权,让执法部门制裁违法行为有措施、有手段。二是对违法排污企业的罚款处罚实行“按日计罚”。只要违法行为不停止,处罚就可以继续,是上不封顶的处罚手段,是对违法者的极大震慑。三是对通过逃避监管的方式排污等违法行为的责任人,可以予以拘留。四是规定了双罚制。既罚排污单位,也对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予罚款。五是对行政机关及其相关人员的违法行为明确9项特定行为的处分方式。■

# 全面提升公共卫生发展力度， 为实施健康中国战略保驾护航

文 / 郑奎城

习近平总书记在党的十九大报告中提出“实施健康中国战略”，这是以习近平同志为核心的党中央从长远发展和时代前沿出发，坚持和发展新时代中国特色社会主义的一项重要战略安排，是实现中华民族伟大复兴中国梦的重要内容，承载着全体中华儿女的共同向往，昭示着国家富强、民族振兴、人民幸福的美好前景。党的十九大报告还指出：“人民健康是民族昌盛和国家富强的重要标志。要完善国民健康政策，为人民群众提供全方位全周期健康服务。”这体现了我们党对人民群众健康的高度重视。

而公共卫生事业是为人类健康服务的，其目的是要实现“惠及于民，造福于民”，真正为人民大众的健康铸造坚强的盾牌。

## 公共卫生的优势有利于 促进健康中国战略的实施

众所周知，影响人类健康的因素是多方面的，主要有人的行为和生活方式、环境因素、生物学因素及提供卫生服务等因素。而公共卫生正是消除不利于健康的各种因素，并创造各种有利因素，努力实现大众不得病、少得病的健康目标。

### (一)什么是公共卫生

世界卫生组织（WHO）对公共卫生的定义，即公共卫生是指通过有组织的社区力量，高效率预防疾病、延长寿命、促进心理和身体健康的科学和艺术。其目标是营造健康的社区环境，使

人民健康地生活。公共卫生和人类社会的发展与科学的进步紧密相关，它以预防医学知识为基础，预防医学是医学的一个组成部分，医学分为基础医学、临床医学和预防医学，临床医学只关注疾病、关注病人的诊疗与康复，而预防医学则是站在医学的顶端，以人群为研究基础，包括无病时的预防。

### (二)公共卫生的历史

早在2000多年前，《黄帝内经》中就指出“上医治未病，中医治欲病，下医治已病”。而未病先防正是公共卫生一贯的价值理念和主要内涵。1961年我国用天花疫苗提前16年实现了世界卫生组织提出的消灭天花的目标，计划免疫接种使麻疹、白喉、百日咳、流脑、乙脑等传染病的发病率大幅度下降，实现了无脊髓灰质炎、鼠疫、霍乱等烈性传染病已限制在较小的流行范围，碘缺乏病和氟中毒、寄生虫病的暴发与流行都已被有效控制。目前每年脊髓灰质炎、麻疹、白喉、百日咳、流脑、乙脑等较实施免疫规划前平均减少发病2500万例，减少死亡33万例。此外，传染病的死因顺位已从1952年的第1位降到第10位之后，人均预期寿命从解放前的35岁到如今的77岁，已接近发达国家的人均预期寿命水平。这些都离不开公共卫生——疾病预防控制的有效开展。

### (三)公共卫生的优势

公共卫生的优势不仅在于覆盖人群广，还在于低投入、高效益。卫生实践和统计规律早已证明，在所有医疗卫生干预手段中，以疾病预防为核心的公共

卫生服务是成本效益最好的，必须优先选择。特别是免疫预防接种被认为是最具成本效益的卫生投资之一，例如1987年全国残联开展的残疾人抽样调查结果表明，当时全国因脊髓灰质炎致残者达183万，而经过免疫接种，2000年通过世界卫生组织论证，确认我国实现了无脊髓灰质炎目标，这是低成本投入取得巨大社会效益的典型范例。据我国“九五”攻关项目高血压综合预防统计，每投入1元的宣传、教育、预防费用，可以为国家节省8.59元的医疗费用。而美国科学家分析指出，每投入1美元用于控制吸烟、禁毒、禁酒及安全性行为教育，可以节省14美元由此引发疾病的治疗费用。同样地，每花费1元接种流感疫苗可以节省3—4元的医疗花费。特别是对老年人和儿童而言，因为接种流感疫苗，感染呼吸道疾病的概率大大降低，还可避免因流感引发并发症带来住院、家庭成员误工等经济上的损失，亦节省了社会医疗财政开支。

由此可见，公共卫生是预防和控制疾病、维护和促进健康、提高生活质量、延长健康寿命的行业与科学，具备广泛为健康服务的多种能力，有利于促进健康中国战略的实施。

## 实施健康中国战略， 公共卫生所面临的挑战

“实施健康中国战略”，标志着党对人民健康的关怀和重视，充分体现了党对人民健康高度负责的政治态度和责任担当。健康是一项基本人权。一人



之健康是立身之本,人民之健康是立国之基。在新的历史发展时期,公共卫生也面临着前所未有的挑战。

### (一)传染病的防控形势任重道远

预防和控制传染病仍是今后比较长的时间内我国重要的公共卫生问题。结核病、病毒性肝炎居高不下;近年来新发传染病如SARS、人感染禽流感、甲型H1N1流感曾出现局部规模流行;艾滋病感染者以青壮年为主,疫情发展迅速,局部地区面临艾滋病集中发病和死亡高峰,疫情正从高危人群向普通人群扩散,防治形势仍十分严峻;一些境外输入性传染病如登革热、黄热病、寨卡病毒病、基孔肯雅热、埃博拉出血热、中东呼吸综合征等都给人民健康带来巨大威胁。

### (二)慢性非传染性疾病对人民健康的危害加剧

随着社会经济的快速发展、人民生活水平的迅速提高及生活方式的改变,我国的疾病谱和死亡谱正在发生着明显变化,人群的主要疾病模式及死因构成已由原来以传染性疾病和营养缺乏病为主,转变为以慢性非传染性疾病为主,以心脑血管疾病、恶性肿瘤、糖尿病、慢性阻塞性肺部疾病等为代表的慢性病的发病、死亡及相关危险因素的流行日益上升,已成为严重影响我国居民健康的重大公共卫生问题和社会经济发展的严重挑战。据统计,我国每年约960万死亡人口中,85%死于慢性病,脑卒中、癌症、慢性呼吸系统疾病和心脏病是前四位死因。我国现有2.6亿高血压患者,9700万糖尿病患者,1.2亿肥胖人群及3300万高胆固醇血症患者,慢性病导致沉重的疾病负担,约占我国总疾病负担的70%,给个人、家庭和社会带来巨大的经济损失和负担。

### (三)职业病、地方病防控形势不容乐观

我国环境污染与职业危害及伤害事件频发,伴随核技术的广泛应用,日益增长的放射性危害对公众安全形成



4月25日,在河北省邯郸市永年区疾控中心接种门诊,医护人员为儿童接种疫苗。摄影/中新社记者 胡高雷

潜在的威胁,突发公共卫生事件时有发生。据统计,我国仍有众多有毒有害企业,接触职业病危害因素的人数居高不下。

全国尚有163个县未达到消除碘缺乏病目标,已达到消除目标的部分地区工作滑坡,水源性高碘病区改水措施未得到有效落实;尚有部分饮水型地方性氟(砷)中毒地区未进行改水或改水工程水氟(砷)含量仍然超标;部分地区大骨节病、克山病病情尚未得到有效控制。

### (四)环境污染问题日益突显

随着工业的高速发展,环境污染问题已日益突显它的危害性。雾霾,曾经是较为陌生的名词,而如今已成了人们热谈的话题。雾霾可诱发呼吸道疾病,引发心脑血管和各种细菌性疾病等,并使患癌症的风险增高。特别是近年来,中国逐渐成为受雾霾危害较大的国家之一,每年的冬春季节,很多城市、地区都会出现大范围的雾霾天气,不仅影响人们出行安全,还严重危害人们身体健康。

### (五)政府对疾病预防控制工作等资质职能缺位

首先是卫生事业经费总体投入不

足,政府投入主渠道增幅不够大,卫生事业占财政支出的比例偏低;另一方面,卫生事业费内部投入上仍存在重治轻防、重城市轻农村的倾向。疾病预防控制和公共卫生费用占卫生事业费的比例仍不足。

### (六)公共卫生队伍人才建设急需加强

公共卫生人才数量相对不足,严重制约公共卫生机构的发展。尽管现在卫生技术人员的学历越来越高,但在大多数单位,专业能力强的老同志仍然在担当大任,后备人才出现严重不足的现象,难以驾驭当前很强的专业性和技术性的工作,一些专家型、复合型人才可以说还是空白,存在人才断层、青黄不接的现象。另外,目前公共卫生机构的最主要部门——疾控中心的工资水平还比较低,起不到激励职工的作用,人才流失现象较为严重。据统计,2011—2015年,全国疾病预防控制中心人员总量以年均约0.4%的比例逐年减少,这对于公共卫生队伍人才建设极为不利。

### 新形势下如何更好地 发展公共卫生事业

全国卫生与健康大会的召开,“健

康中国2030”规划纲要》的制订,为以人民健康为中心的公共卫生事业展现了前所未有的发展机遇。习近平总书记深刻指出:“人民健康是社会文明进步的基础。拥有健康的人民意味着拥有更强大的综合国力和可持续发展能力。如果人民健康水平低下,如果群众患病得不到及时救助,如果疾病控制不力、传染病流行,不仅人民生活水平和质量会受到重大影响,而且社会会付出沉重代价。”曾记得,20世纪50年代以前,我国血吸虫病流行十分严重,造成疫区“千村薅荔人遗矢,万户萧疏鬼唱歌”,无数病人的身体受到摧残,致使田园荒芜、满目凄凉,出现许多“无人村”和“寡妇村”的悲惨景象。仅湖北省某县,20世纪40年代就有8万多人死于血吸虫病,毁灭村庄7000多个,荒芜耕地约1.5万公顷。而以鼠疫为例,人类历史上曾有过数次毁灭性的鼠疫大流行。首次大流行发生于公元6世纪,疫情持续了五六十年,流行高峰期每天死亡万人,死亡总数近1亿人。第二次鼠疫大流行发生于公元14世纪,持续近300年,仅在欧洲就造成2500万人死亡。第三次鼠疫大流行始于1860年,至20世纪30年代达最高峰,总共波及60多个国家,死亡人数达千万人。这就是因疾病预防控制不到位致使传染病肆虐而导致人口增长受挫、社会经济损失的惨痛教训。

因此,全面提升公共卫生事业发展力度,大力加强以疾控中心为主的公共卫生机构改革,才能促进全民健康,是建设强大、富裕、幸福中国的基本保障,也才能为实现中华民族伟大复兴的中国梦打下坚实的健康基础。新形势下,为更好地发展公共卫生事业,现提出以下几点建议:

#### (一)实施健康中国战略,首先应把维护健康放在首位

实施健康中国战略目标,真正要以健康为中心,努力实现居民不得病、少得病、晚得病,把维护健康放在首要位置,把重心放在健康人群的疾病预防上,要

加大对公共卫生事业的投入,不断提高疾病预防控制和公共卫生费用占卫生事业费的比例。通过公共卫生措施,努力改善环境卫生,实施扩大国家免疫规划,有效防控各类重大疾病。各级政府要将公共卫生建设纳入本地区经济社会发展规划中,统筹考虑安排。继续以公共卫生机构实现达标建设为目标,资金投入向疾控、卫生监督、妇幼保健、精神卫生等专业公共卫生机构倾斜。

#### (二)坚持预防为主,全面提高公共卫生服务水平

大力抓好健康促进,广泛开展“三减三健”行动和全民健身运动,倡导健康文明生活方式,塑造自主自律健康行为。坚持防治结合,因病施策,实施扩大国家免疫规划,有效防控各类重大疾病。深入实施基本和重大公共卫生服务项目。加强老年人、妇幼、残疾人、流动人口等重点人群健康工作。深入开展爱国卫生运动,综合整治城乡环境卫生,推进健康城市、村镇、社区、学校、家庭等建设。加强大气、水、土壤、工业污染等治理,建设有利于健康的生态环境。

#### (三)加大慢性病防治经费投入,遏制慢性病上升势头

国家卫生行政主管部门应提高对慢性病预防控制重要性的认识,积极采取行动应对慢性病,将慢性病防治纳入社会经济发展和深化医改的重要内容,实施公共卫生投入优先的策略,制定适应国民健康需要的慢性病防治政策,转变卫生事业发展模式,增加慢性病经费投入,从注重疾病诊疗向预防为主、防治结合转变,实现“关口前移,重心下沉”。

一是各级财政应设立慢性病防治专项工作经费,保证各级疾控机构、专病防治机构、医院和基层医疗卫生机构等开展慢性病防治公共卫生任务的经费投入。同时,按照社会经济发展水平的提高,相应增加慢性病防治专项经费投入比例。

二是调整医保付费机制,研究改进

可用于医保支付的预防性服务项目,增加慢性病防治门诊报销比例,建立常见慢性病医疗保险的门诊统筹机制,为慢性病防治提供经费保障。

#### (四)加强公共卫生队伍人才建设,更好地促进公共卫生事业的发展

针对当前公共卫生体系建设与健康中国建设的要求不相适应、工作人员薪酬待遇低、人才流失等问题,建议从以下三方面推进人才培养计划实施。

一要切实落实预防为主的方针,努力实现使居民不生病、少生病,将更多的资源投入公共卫生机构的建设中,改善公共卫生机构的保障措施和设备条件,合理制定人员编制和结构。

二要尽快建立合理的公共卫生机构收入待遇机制,提高绩效工资水平。探索建立激励机制,激发人员的活力和创造力。

三要营造吸引人才、留住人才的氛围,重视引进高层次拔尖人才,加强学科和专业建设,提高公共卫生队伍的能力水平,为实现健康中国提供必要的人才支撑。


#### (五)广泛拓宽渠道,鼓励社会各界共同参与公共卫生事业建设

公共卫生的建设过程是需要多部门共同参与的庞大的社会工程。政府要从影响健康因素的广泛性、社会性、整体性出发,加大统筹协调,把维护和促进健康的理念融入各部门公共政策制定实施的全过程;同时,拓宽各种渠道,鼓励社会各界共同参与公共卫生事业建设,从而形成多方合力,提高全人群健康水平。

总之,只有政府部门高度重视、社会各界积极参与,多方合力共同提升公共卫生发展水平,才能更好地为人民健康服务,为实现中华民族伟大复兴的中国梦打下坚实的健康基础,为实施健康中国战略目标保驾护航。★

(本文作者为全国人大代表、全国人大华侨委员会委员、福建省疾病预防控制中心主任)



A circular fisheye photograph of a stormy sky over a city, framed by green grass. The sky is filled with dark, heavy clouds, and a bright light source is visible in the center, creating a lens flare effect. The city below is visible as a dark silhouette against the lighter sky. The entire scene is framed by a thick, green, grassy border.

# 审计风暴来袭

每年6月听取和审议审计工作报告，是全国人大常委会的常规动作。今年，审计工作报告特别值得关注，为什么？这是中央审计委员会正式组建以来国务院向全国人大常委会所作的第一份年度审计工作报告，不仅拓展了审计的宽度，而且加强了审计的深度，深刻揭示了当前财政收支运行、重大战略贯彻实施、重大民生工程推进等存在的问题，意义非凡。



编者按：每年6月听取和审议审计工作报告，是全国人大常委会的常规动作。今年，审计工作报告特别值得关注，为什么？这是中央审计委员会正式组建以来国务院向全国人大常委会所作的第一份年度审计工作报告，不仅拓展了审计的宽度，而且加强了审计的深度，深刻揭示了当前财政收支运行、重大战略贯彻实施、重大民生工程推进等存在的问题，意义非凡。

# 审计风暴来袭：刮出了哪些问题？

文 / 本刊记者 李小健

2018年6月20日，受国务院委托，审计署审计长胡泽君向十三届全国人大常委会第三次会议作2017年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告（以下简称审计报告）。

与以往不同的是，今年的审计报告是中央审计委员会正式组建以来国务院向全国人大常委会所作的第一份年度审计工作报告。此前，于5月23日下午召开的中央审计委员会第一次会议，审议通过了《2017年度中央预算执行和其他财政支出情况审计报告》。

胡泽君在审计报告中介绍，2017年，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，各地区各部门认真贯彻党中央、国务院决策部署，全面深化改革开放，创新和完善宏观调控，高质量发展取得良好开端。从审计情况看，中央预算执行情况总体较好，财政保障能力进一步增强。

同时，审计中也发现不少问题。胡泽君在审计报告中指出，“发现并移送重大问题线索300多起，涉及公职人员500多人，造成损失浪费340多亿元。”

那么，在今年的这次审计风暴中，具体刮出了哪些问题？

## 决算草案编制不够准确

## 转移支付管理不够完善

审计报告指出，这次重点审计了财

政部具体组织中央预算执行和编制中央决算草案、发展改革委组织分配中央基建投资情况。

从审计情况看，财政部、发展改革委深化财税体制改革，加强预算和计划管理，优化财政支出结构，优先保障基本民生和重点项目，预算管理水平和财政资金使用绩效有所提高，但也存在中央决算草案编制不够准确完整；预算分配管理存在薄弱环节；转移支付管理仍不够完善；部分财税领域改革有待深化等问题。

中央决算草案编制不够准确完整。例如，以退库方式安排资金16.53亿元，未作收支反映；未单独反映政府投资基金中央财政2017年出资358.11亿元及收益分配，6964亿元中央特别国债2017年8月到期续作情况；未分税种列示进出口环节增值税、消费税收入及退税情况。

预算分配管理存在薄弱环节。例如，财政部对累计结转42.3亿元的48个项目，仍安排预算49.01亿元，年底结转增至59.11亿元；截至2017年年底，中央部门所属事业单位的4900余户企业中，有4100余户（占83%）尚未纳入国有资本经营预算范围，当年净利润约240亿元。

转移支付管理仍不够完善。例如，2017年中央对地方转移支付中，专项转

移支付占比下降1个百分点，但一般性转移支付中有37项12434.42亿元资金指定了用途，加上专项转移支付，地方无法统筹使用的资金占比仍达60%。

部分财税领域改革有待深化。例如，预算绩效评价在实际推进中存在评价覆盖面小、指标不细化、自评不严格等问题。2017年，财政部对16个中央本级项目支出进行了绩效评价，项目资金覆盖面仅1.38%，结果也未全部公开；发展改革委未按要求对分配的中央本级项目开展绩效目标管理。

## 资产管理不够规范

## “三公”经费管理不严

对于中央部门预算执行情况，这次重点审计了57个中央部门本级及所属365家单位，涉及财政拨款预算2115.99亿元（占这些部门财政拨款预算总额的35.28%）。

审计结果表明，2017年度部门预算管理不断加强，预算执行总体较好，财政资金使用绩效有所提高。但审计发现还存在预决算编报还不够准确、资金资产管理还不够规范、“三公”经费和会议费管理不严问题在一些部门依然存在、一些部门和单位依托管理职能或利用行业影响力违规收费等问题。

例如，审计资金资产管理时发现，



有1个部门和10家所属单位账外存放或通过虚假票据等套取资金4409.55万元;4个部门和11家所属单位违规理财或出借资金等2.58亿元;16个部门和40家所属单位部分资产违规处置或闲置浪费等,涉及2.83亿元。

又如,审计“三公”经费和会议费管理时发现,因公出国(境)方面,5个部门和1家所属单位超计划、超限量、超人数安排出国团组113个;公务用车方面,6家所属单位未按规定完成公车改革;10个部门和25家所属单位超标准超编制、违规或变相配备、未按规定使用公务用车等240辆;会议和培训管理方面,11个部门和18家所属单位无计划、计划外召开会议或举办培训等578个;3个部门和17家所属单位违规在非定点饭店或京外召开会议98个。

### 部分重大专项资金被挪用 民生工程进展缓慢

今年的审计报告,对重大专项资金和民生工程的审计情况也进行披露,主要涉及乡村振兴资金、医疗保险资金、工程项目薪酬发放、结构调整专项奖补资金、全国保障性安居工程等领域。

乡村振兴是党中央重大决策战略。审计报告指出,此次重点调查了9个省农村土地承包经营权确权、28个省农业信贷担保体系建设和8个省畜禽养殖业粪污资源化利用等3项重点工作的推进情况。审计发现,有些工作进展较慢,部分政策落实与要求还有较大差距。截至2018年2月底,9个省土地确权资金累计结存61.46亿元(占收到额的44%),部分闲置1年以上,7个省土地承包经营权证颁证率最高12%、最低为零;抽查7个省级农业信贷担保机构2017年5月后开展的66亿多元担保业务中,符合规定标准的仅占22%、最低7%;7个省未出台粪污资源化利用绩效考核办法,由于养殖业与种植业对接困难,抽查5个县2017年产生的1395.61万吨畜禽粪污中,仅34.2万吨(占2.5%)作为有机肥

利用。

保障性安居工程,是一项令老百姓暖心的大实事。此次全国保障性安居工程跟踪审计,重点抽查了全国1.77万个项目,涉及投资2.52万亿元。从审计情况看,各地积极探索建立和完善多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度,大力推进项目建设,群众居住条件明显改善,但部分资金和住房仍存在被挤占挪用、违规获取或空置等问题,涉及资金30.84亿元、住房16.87万套,还有620.46亿元未及时安排使用。此外,后续监管也未及时跟进,3.53万户不再符合保障条件的家庭仍享受住房2.75万套和补贴1384.43万元;1211个项目建成后因手续不完备无法办理竣工验收备案。

### 加强审计监督, 推动打好三大攻坚战

打好三大攻坚战,是党和国家工作的重中之重。审计报告指出,为贯彻落实党中央、国务院部署,审计署先后印发了关于加强审计监督推动打好三大攻坚战

的3个实施意见,各项审计都高度关注相关重点任务推进情况。

就防范化解重大风险方面,重点对

地方政府债务、金融运行和基本养老保险基金支付等风险及防范情况进行了审计。政府违规举债时有发生。例如,2017年7月全国金融工作会议后,相关地区风险防范意识进一步增强,举债冲动得到有效遏制,违规举债问题明显减少,目前债务风险正得到有序有效防控,但仍发现5个地区2017年8月以后违规举债32.38亿元,还有3个地区政府违规提供担保9.78亿元。金融风险隐患不少。例如,有9家大型国有银行违规向房地产行业提供融资360.87亿元;抽查60家“现金贷”机构发现,其中40家无从业资质,有的以学生为主要客户,存在较大隐患。基本养老保险基金省级统筹尚未落实。截至2017年年底,审计的9个省份企业职工基本养老保险基金累计结余1.82万亿元,同比增长12.8%,总体收大于支,但省级统筹在一些地方落实还不到位,6个省有60个市2017年当期结余554.25亿元,而省内其他45个市当期缺口460.55亿元。

就精准脱贫方面,重点审计了21个省的312个国定贫困县(含114个深度贫困县),抽查2500多个乡镇、8000多个行政村,走访2.9万多户家庭,涉及资金



2017年5月23日,陕西省商洛市商州区北宽坪镇小宽坪村135千瓦光伏扶贫发电站正式投入运行。该光伏电站地面套种芍药等中药材,有效利用了土地,增加了收入。光伏电站发电及药材种植收入扣除相应成本费用后,将全部用于该村数十户贫困群众的精准脱贫。图为供电所员工在巡视光伏发电设备。摄影/中新社记者 刘军峰

1500多亿元。总的看,各地区各部门积极贯彻落实党中央、国务院决策部署,脱贫攻坚取得重大进展,贫困地区生产生活条件显著改善,贫困群众获得感明显增强,但一些地方扶贫工作还不够扎实、政策落实不够精准以及涉农资金统筹整合存在问题。比如,37个县把10.92亿元投向企业、合作社和大户,但未与贫困户建立利益联结;12个市县存在虚报脱贫数据等问题;96个地区建档立卡数据不够完整、准确,50多万贫困户(人)未按规定享受助学金、危房改造等补贴2.86亿元;25个县的19亿多元涉农资金未按规定纳入统筹整合范围;23个县纳入统筹整合的70多亿元实际仍专款专用。

就防治污染方面,重点开展了长江经济带生态环境保护审计和46个地区领导干部自然资源资产离任审计。审计结果表明,有关地区和领导干部认真落实自然资源资产管理和生态环境保护责任,长江经济带“共抓大保护、不搞大开发”取得一定成效,生态环境质量有所改善,但仍发现一些问题。例如,生态环境保护协同机制仍不够健全,跨地区、跨领域防控仍是难点。如湖北重要水源地王英水库地跨3个市县,上游地区污染治理不够到位,下游虽多次通报上游,始终未有效解决。开发管控不够到位,生态修复尚未达到预期。抽查发现,长江经济带11个省现有开发区中,8个是2016年以来未经批准新建的,62个坐落在国家重点生态功能区或与自然保护区等重叠,176个未建设污水集中处理设施或配套设施不完备。

### 重大政策措施尚未落实 地方营商环境还需优化

审计报告指出,2017年以来,全国共跟踪审计7.53万个项目,抽查7.66万个单位,推动下达和落实、收回沉淀和统筹安排资金506.59亿元,促进减少或清退收费等122.08亿元,推动新开(完工或加快进度项目)5789个,促进建立健全规章制度1076项,相关地方和部门处理处分2514人。在对这些重大政策措施

落实跟踪审计发现:制造业增值税抵扣链条还需进一步完善、一些地方营商环境不够优化、一些重大工程项目推进较慢、创新创业相关制度还不完善、政务信息系统整合和安全管理要求未有效落实、淘汰落后产能不够到位。

例如,调查营改增等落实情况发现,实施营改增试点以来,累计减税超过2万亿元,其中简易征收等过渡性优惠政策对于保证试点行业税负只减不增发挥了积极作用,但也增加了开具增值税普通发票的上游企业数量,使一些接受增值税普通发票的下游制造企业无法用于抵扣,相关政策还需进一步完善。

又如,调查一些地方营商环境时,11个部门和地区的11项放管服事项改革不到位,2个地区的3家单位违规继续征收行政事业性收费1387.74万元,12个省的27个部门向2000多家单位收取或转嫁审批前置中介等费用4.57亿元,还有9个地区的23家单位违规预留或未及时清退企业保证金16.72亿元。再如,2017年7月至9月,对71家中央部门3188个政务信息系统(总投资375.19亿元)审计发现,4个部门信息系统存在重复开发问题,416个系统仅在司局甚至处室内部应用,部分系统未确定安全等级或未按规定进行安全管理。

### 银行和央企违规经营突出 违反中央八项规定精神依然存在

在金融和企业方面,这次主要审计了9家大型国有银行和35户央企。审计结果表明,这些金融机构和企业能够贯彻落实相关政策措施,不断深化改革,完善法人治理结构,提升经营管理水平,实现国有资产保值增值。同时,审计仍发现部分改革试点任务未及时完成、违规决策和经营问题仍较突出、违反中央八项规定精神等问题依然存在等。

例如,在改革试点方面,有4户纳入国有资本投资运营公司试点、落实董事会职权试点或混合所有制改革试点的企业未及时制订有关工作方案或具体细则。

在决策和经营方面,有3家大型国有银行违反程序、违规承诺等办理信贷、理财业务945.99亿元,违规向“两高一剩”行业等提供融资1222.29亿元,虚增存款规模45.1亿元;审计35户央企发现,2016年多计利润28.65亿元,占同期利润的0.77%;有175项重大经济决策事项涉嫌违规或盲目决策等,556项经营管理事项不够规范,共造成资产损失、损失风险和闲置等203.67亿元。

在落实中央八项规定精神方面,有30户央企和3家大型国有银行违规购买礼品、旅游和兼职取酬等涉及3.06亿元;7户央企下属单位的142人违反廉洁从业规定,存在经商办企业等问题,涉及金额6.4亿元。

### 督促整改,年底将向 全国人大常委会专题报告

审计报告指出,通过上述各项审计,发现并移送重大问题线索300多起,涉及公职人员500多人,造成损失浪费340多亿元。

对于审计指出的问题,相关地区和部门有的已经整改完毕,有的正在按要求和规定积极整改。胡泽君在审计报告中表示,下一步,审计署将认真督促整改,国务院将在年底前向全国人大常委会专题报告整改情况。

同时,审计署根据审计情况也提出建议,对照建设现代化经济体系、实现高质量发展的要求,财政资金提质增效尚有较大空间,一些基础性关键领域改革还需加快推进,重大任务相关配套措施还需健全完善,正向激励、容错纠错和约束管控等机制还需同步发力。为此,应进一步加大改革开放力度,完善各领域政策措施和制度规则,在改革举措的落地见效上下更大功夫。

具体建议和措施主要包括四大方面:切实提高财政资源配置效率、夯实基础推动高质量发展、完善打好三大攻坚战相关措施以及健全激励干事创业的相关配套制度。☑



编者按：今年审计工作报告反映的问题如何？当前审计工作成色如何？审计发现问题后如何整改？新时代下如何进一步加强审计监督？分组审议时，全国人大常委会组成人员和列席会议人员踊跃发言，积极建言。

# 审计监督：“要敢于较真，一查到底”

文 / 本刊记者 李小健

6月21日上午，十三届全国人大常委会第三次会议对中央审计委员会正式组建以来国务院向全国人大常委会所作的第一份年度审计工作报告进行了分组审议。

在分组审议中，全国人大常委会组成人员和列席会议人员对今年的审计报告给予高度评价，认为报告客观务实，敢于动真碰硬，既认真把脉，指出问题所在，又开出药方，提出具体建议，针对性非常强，是一份高质量的报告。同时，大家表示要认真贯彻习近平总书记中央审计委员会第一次会议的讲话要求，进一步做好新时代审计工作，抓好审计发现问题整改工作，更好提升审计监督效能。

据新华社报道，习近平总书记在今年5月23日主持召开中央审计委员会第一次会议时强调，改革审计管理体制，组建中央审计委员会，是加强党对审计工作领导的重大举措。要落实党中央对审计工作的部署要求，加强全国审计工作统筹，优化审计资源配置，做到应审尽审、凡审必严、严肃问责，努力构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系，更好发挥审计在党和国家监督体系中的重要作用。

**“不搞官官相护，不搞部门相护”**

今年的审计报告详细披露了中央

决算草案和预算管理审计情况、中央部门预算执行审计情况、重大专项资金和民生工程审计情况、三大攻坚战相关审计情况、重大政策措施落实跟踪审计情况、金融和企业审计情况以及审计移送的重大违纪违法问题线索情况，对于审计发现的问题毫不避讳，一一列举。

同时，针对审计情况和存在的问题提出四项具体建议，即切实提高财政资源配置效率、夯实基础推动高质量发展、完善打好三大攻坚战相关措施和健全激励干事创业的相关配套制度。

透过审计报告，全国人大常委会组成人员和列席会议人员在分组审议时，对审计工作给予了积极评价。

熊群力委员连续多年参加审议审计报告，深有感触地说：“这次审计是这些年来审计报告中非常有亮点的，不光是对中央财政预算和执行情况本身进行审计，还对审计的一些事项进行延伸，提出的很多建议都有普遍的指导意义。”

审计报告给龚建明委员留下了很深的印象。他说，“审计部门紧紧围绕中心，贯彻新发展理念，严查源头部门，对财政部、发展改革委安排的预算项目查得很细，查得很实，对各部门的项目也查得很严，查得很清楚。”

今年的“审计工作报告，是一份有

质量的报告”。全国人大农业与农村委员会委员陈平华认为，审计报告突出问题导向，突出重点工作、重点领域、重大问题，突出重大违规违纪违法问题，突出问题整改的后续工作，特别是对财政部、发展改革委工作进行审计监督，“这些都是国家部门，不搞官官相护，不搞部门相护，不只是眼睛盯着下面，这一点非常可贵，非常值得肯定。”

对于审计工作，杨成熙委员认为“搞得很好，审计范围很广，领域有扩大有拓展，方方面面都涉及了，方方面面都很有代表性”。他说，这次审计非常坚持原则，指出中央有关部门特别是财政部和发展改革委的问题比较多，这就是要硬碰硬，敢于监督。再者，审计报告提出的意见、建议针对性很强，提出的措施办法很管用。

**加大对金融机构的审计力度，全力以赴打好三大攻坚战**

习近平总书记在十九大报告中提出：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。“空气好、腰包鼓、生活美好幸福……”这些都是广大人民群众的热切期盼。打好三大攻坚战，既关乎党和国家工作大局，也与人民群众的期盼直接相



6月20日,十三届全国人大常委会第三次会议在北京人民大会堂举行第二次全体会议。受国务院委托,审计署审计长胡泽君作国务院关于2017年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告。摄影/毕楠

关,全社会高度关注。为此,今年的审计报告,对打好三大攻坚战的相关情况进行了审计。

龚建明委员说,审计部门聚焦打好“三大攻坚战”盯得很紧,行动很快。一是防范化解重大风险的审计。审计署连续对地方政府债务风险问题审计了很多年,并且今年一季度又审计了5个省本级、36个市本级和25个县级政府债务的管理情况。金融风险防控审计也查出了很多问题,找出了原因。如在重庆注册的29家网络小额贷款公司中,有12家主要在浙江等地经营,导致非法冒用他人名义借贷等问题突出。二是围绕脱贫攻坚开展审计。重点审计了21个省的312个国定贫困县,查出了扶贫工作还不够扎实,扶贫政策落实还不够精准等问题,同时还查出23个地区异地扶贫搬迁规划不合理、配套不齐全等问题。三是污染防治资金的审计也非常严格,查出了生态环境保护协同机制仍不够健全,跨地区、跨领域防控任务

很艰难,生态的修复尚未达到预期的目的。“总之,我认为审计工作多年来坚持实事求是的原则,发现了、查处了、纠正了一系列问题。”

同时,他希望审计署进一步加大对地方政府债务风险的审计。“尽管财政部报告说2017年年末地方政府债务余额合计16.5万亿元,控制在全国人大批准的余额限额18.81万亿元以内,但是现在出现了一些隐性债务,具体体现到某一个地区、一个市或者一个县来说,由于过度举债搞政绩工程,根本没有能力还债的情况也不为少见,有必要加大澄清力度,找到应对办法,有效地化解金融风险。”

陈文华委员建议进一步加大对金融机构的审计力度。审计报告指出,“审计9家大型国有银行发现,有3家违反程序、违规承诺等办理信贷、理财业务945.99亿元,违规向‘两高一剩’行业等提供融资1222.29亿元”,问题比较严重。“两高一剩”,即高耗能、高污染、产能严重过剩。向这些行业提供资金支

持,让这些产能继续发挥作用,继续扩大生产,这与党中央、国务院调结构、高质量发展的要求是背道而驰的。通过9家的审计就发现了30%的银行机构出现问题,这是一个警醒。“现在要打好三大攻坚战,防金融风险是非常重要的,因此加大对金融机构的审计,对于纠正解决经济运行中存在的这些问题、堵住这些漏洞具有非常重要的意义。”

矫勇委员说,污染防治的决算和去年相比有很多项目是负增长,比如土壤污染防治专项资金降低了28%,再比如水污染防治专项资金降低了13%;还有一些像节能减排补助资金、可再生能源发展专项资金,包括林业生态保护恢复资金等,同比都是负增长,这和中央对污染防治攻坚战的要求有一定差距,建议在这方面要加大力度。同时,扶贫攻坚资金的支持力度,通过农业资金的安排也能够看出有所弱化。比如农业生产发展资金是负增长,农业综合开发补助资金以及农村土地承包经营权确权登记颁证



补助资金也都出现负增长,建议今年在预算当中能够有所弥补。

杨成熙委员说,从审计情况来看,扶贫攻坚这方面的问题还比较多。现在要“打好三大攻坚战,特别从扶贫情况来看,仍要加大投入,保证如期实现目标”。

全国人大社会建设委员会委员郭军说,“审计报告提出要扩大横向生态补偿机制试点,这是非常好的,应该作为一个很好的问题跟相关的部门来推动和研究。现在要考虑区域发展的整体协调,特别是对山区来说,生态补偿机制试点很重要。要积极推动用下游补偿上游的方式,让农民也得到真正实实在在的收益,真正还我们绿水青山。”

## 强化问责和制度建设, 杜绝“屡审屡犯”

虽然每次审计之后,一些被发现问题的单位都会采取切实措施和行动,认真整改,并追究相关领导和工作人员责任。但是,审计报告所暴露出来的问题,依然有不少问题“似曾相识”,屡审屡犯。

如何杜绝和根治重复出现的问题,在分组审议中同样引起大家的关注。对此,大家建议,应继续加强跟踪监督和整改问责,进一步完善制度建设,实现标本兼治。

鲜铁可委员说,这次除了对中央财政预算的执行和决算方面的审计之外,还开展了重点专项资金的审计,通过这些审计,确实揭示了很多问题。“今年审计报告中揭示的一些问题,和以前报告中反映的问题有一些相似的地方,有一些问题还是屡审屡犯。比如,审计报告谈到了涉众类金融乱象问题,包括非法集资,这些问题对社会危害很大,去年也谈了这个问题。中央八项规定实行以来,违规违纪总体来说减少了,但是局部,特别是基层,在很多方面违法违规的问题还比较突出。”

对于审计中时常发现的问题,他建议可以作进一步分析,年底或者明年再

向常委会报告时,对这些问题整改情况再继续跟踪,充分发挥审计部门的监督作用,不断改进相关工作。

陈平华说,审计报告“使我们看到了在财政金融领域,还有大型国有企业当中确实存在不少问题,违反政策规定、违反纪律法规,甚至弄虚作假的问题还严重存在。这些问题具有普遍性,应当引起重视,应当采取切实有力的措施加以整改”。

就整改问题,他认为“不能放、不能松,要做好整改的这篇文章”。一是整改要有时效表。审计报告中讲到,国务院将在年底向全国人大常委专题报告整改情况,应该按照这个时间节点推进整改工作,要督导、督促相关部门抓紧整改,要跟踪问效,到时问效、问责。二是整改要明确责任人,要把板子打到具体人身上,打准、打实。审计报告中提到,发现并移送重大问题线索300多起,涉及公职人员500多人,造成损失浪费340多亿元。既然移交了这么多问题,涉及这么多人,涉及这么大的经费,对这些问题都要盯紧、抓牢、落实好。

全国人大财经委委员汪康建议通过审计分析来促进制度的调整和完善,来促进法律的完善,解决审计发现的问题。“有些问题年年审还年年存在,为什么?建议通过审计督促各个部门完善制度,改进我们的工作,将来审计查出的问题就会减少。”

## 适应新时代要求, 进一步加强审计监督

新时代对审计监督工作提出了新的要求。分组审议时,全国人大常委会组成人员和列席会议同志建议进一步加强审计监督,以适应新时代发展需要。

邓力平委员认为“要适应新时代审计监督发展的新要求,更好形成审计监督与人大监督的合力”。他说,“今年5月23日中央已经开了第一次审计工作委员会会议。今天我们讨论的2017年中央预算执行和其他财政收支的审计工作

报告已经在中央审计委员会上报告过了。习近平总书记作了重要讲话,要加强党对审计工作的领导,要形成一个集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体制。我的理解是,在新时代党管财政、党管人大、党管审计的大格局下,人大监督要和审计监督密切配合,形成合力,这会更好地把党和国家治理体系和能力的现代化水平提到一个新高度。无论是全国人大常委会还是地方人大,都应该加强这方面的工作。”

就新时代进一步加强和做好审计监督,大家从各个方面提出了意见和建议。殷方龙委员说,进一步加强审计监督,特别是对发现的问题要加大问责力度,要敢于较真,一查到底,用有力的审计监督来保证资金的使用效益。这次审计报告“列举了那么多的问题,尤其是那些重点问题,要真正抓住不放,一查到底,依法依规依规,该怎么处理就怎么处理,以严格的执纪、执法来保证资金的使用效益”。吕世明委员说,“审计关口前移,从源头审计把关,这几年已取得非常好的成效,建议下一步加大审计前移力度,加强源头审计监督。”全国人大代表方燕说,每年审计都会发现大量的违法违规线索,建议国家监察委在审计过程中介入,积极发挥向前延伸的作用,“对于审计当中发现违法违规的线索能够及时地做一些相应的处理,通过这种制度倒逼一些机关部门相关人员,有效预防违法违规现象的发生。”陈平华建议扩大审计的覆盖面,“把审计覆盖面扩大一些,可能会发现更多的问题。要用好审计这把利剑,对一些重要行业、重点领域尽可能多地审计到。”上海市人大常委会副主任莫负春说,实际上,审计过程中会发现大量在政策法律当中存在的问题和不足,有些问题大多是实施的问题、执行的问题,但还有很多是法律政策本身的问题。建议对审计当中揭示出来的政策法律问题,能够深化研究,督促政府相关部门进一步研究调整,使政策更加优化,提高立法质量。■

6月21日,十三届全国人大常委会第三次会议对2017年中央决算报告、全国人大财经委关于2017年中央决算草案审查结果的报告,进行了分组审议。

# 绩效评价首次写入“国家账本”

文 / 本刊记者 于浩

与往年不同,今年中央决算报告首次增加了有关绩效评价的内容。决算报告对落实党的十九大报告关于“全面实施绩效管理”要求所做的工作和成效进行了说明。

报告提出,绩效管理从一般公共预算逐步拓展到部分政府性基金、国有资本经营预算项目以及部分政府投资基金,从项目支出拓展到部门整体支出。绩效目标管理实现一般公共预算中央部门本级项目和中央对地方专项转移支付全覆盖,并初步建立绩效目标与预算资金同步批复下达机制。绩效执行监控试点拓展至所有中央部门。组织中央部门对所有项目和专项转移支付开展绩效自评。继续组织第三方对重点民生政策和重大项目开展绩效评价,优先选择教育、文化、科技、环保等领域重点项目进行评价,被评价项目数量和涉及金额均较2016年大幅增加。

“预算报告、决算报告要进一步反映重点支出、专项转移支付、重大投资项目资金的使用及绩效情况,更好体现党中央重大方针政策和决策部署的落实情况,更好落实预算法的有关要求。”全国人大财经委主任委员徐绍史说。

## 全面实施预算绩效管理

“‘瞪着眼睛要钱,闭着眼睛花’的问题成因很多,但其中一条值得特别关注,就是我们在给钱的时候,不仅要看这个事该不该干,而且要看这个事有没有条件、有没有能力干,防止钱下去以后打了水漂。”全国人大常委会委员王长河说。

“昨天就熟悉的领域着重翻看了一下效益评价,十个部门里,绩效评价普遍存在目标比较单一、完成比较容易、评价比

较简单的问题。就这些部门预算来看,那些项目的评价有点走过场,很简单就能拿个100分,这种绩效评价形同虚设。绩效管理应该是全过程、全链条,并且是非常细化的科学评价。”全国人大常委会委员徐延豪说。

与会人员认为,要建立与实现现代财政制度,必须深化改革,在财政资金使用全链条上做好“绣花”功夫,让每分钱都花得靠谱。

全国人大常委会委员杜玉波认为,全面实施预算绩效管理要分类。从调研情况看,特别是教育科研战线反映,智力投入是一个长期过程,很难在一年内见到成效,与“十年树木、百年树人”的道理一样。现在开展全面绩效管理,每年进行评价,造成一些单位预算执行工作出现“短视行为”和“急功近利”的行为,不利于教学和科研人员潜心开展工作。建议在全面实施绩效管理的过程中,按照不同经费类型制定不同政策,更好地发挥全面实施绩效管理的正面激励作用。

## 加强专项资金的绩效考评

“我非常赞同加强专项资金的绩效考评。专项资金使用效力很大程度上取决于具体实施的人,如果承担专项的人认真负责,专项就会实施得非常好,如果他没有责任心或者完全出于政绩的考虑,可能资金就使用不好。”全国人大常委会委员吕彩霞说,这两年加大了专项资金的监管,使得很多基层干部觉得多一事不如少一事,不愿意使用专项。

吕彩霞委员认为,要思考为什么会出现这种情况,专项资金的设置有没有必

要。例如,渔业部门的柴油补助专项资金。一方面,我国在大力推动降低捕捞强度,让渔民转产转业。另一方面,又给有船的渔民很高的柴油补助,造成捕捞强度加大。这本身是一个矛盾。另外,柴油补助本意是补助给一般渔民,可往往补给了大户,真正的渔民拿不到这个钱,而大户拿到这个钱,造更大的船,又强化了近海的捕捞强度。说明这个专项资金要进行绩效考评,反思是不是一个好的专项。在设立一个专项资金时,一定要调研清楚,让绝大多数的基层受益,而不是让个别别人受益。制度设置要完善,不要简单化,一定要普惠,使项目实施达到预期设置的目标。

“建议根据绩效质评和重点绩效评价中发现的问题,督促有关部门进行整改,要把绩效考核评价的结果作为下年度预算安排、预算调整的重要依据。同时,要把自评的结果和重点绩效评价的结果向社会公开。”全国人大常委会委员高友东说。

全国人大财经委建议,将预算绩效管理覆盖所有财政资金,贯穿预算管理全过程,做到花钱必问效、无效必问责。围绕贯彻落实党中央重大方针政策和决策部署,细化预算绩效目标,进一步增强绩效评价指标的科学性和合理性。改进完善预算绩效评价工作机制,提高外部评价的比重,积极推进由具有合格资质的第三方开展绩效评价,增强评价的客观性和公正性。进一步推动绩效评价结果的运用,建立健全预算绩效评价结果与预算安排、政策调整等挂钩的激励约束机制。切实加强中央基本建设投资绩效管理工作。建立预算绩效评价结果向社会公开、接受社会监督的机制。✘



编者按：十三届全国人大常委会第三次会议听取和审议了2017年中央决算报告、全国人大财经委关于2017年中央决算草案审查结果的报告。过去一年，我国经济持续稳中向好、发展质量和效益“双提升”，但也透视出了一些潜在风险点。

# 从中央决算报告中看“国计民生”

文 / 本刊记者 于 浩

6月20日，财政部部长刘昆向十三届全国人大常委会第三次会议作2017年中央决算的报告。报告显示，2017年，各地区各部门坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，坚持以提高发展质量和效益为中心，统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险各项工作，经济运行稳中向好态势持续发展，改革开放全面深化，经济结构继续优化，质量效益明显提升，风险管控稳步推进，市场信心显著增强，社会大局保持稳定。

## 经济发展质量效益“双提升”

2017年，中央一般公共预算收入81123.36亿元，为预算的103.2%，加上从中央预算稳定调节基金以及中央政府性基金预算、中央国有资本经营预算调入1633.37亿元，收入总量为82756.73亿元。中央一般公共预算支出94908.93亿元，完成预算的99.1%，加上补充中央预算稳定调节基金3347.8亿元，支出总量为98256.73亿元。收支总量相抵，中央财政赤字15500亿元，与预算持平。在实施大规模减税降费情况下，中央财政收入增长超出预期，是我国经济持续稳中向好、发展质量和效益提升的综合反映。

中央本级“三公”经费财政拨款支出合计43.6亿元（包括基本支出和项目支出安排的经费），比预算数减少

17.87亿元。刘昆认为，中央本级“三公”经费减少，主要是中央部门贯彻落实中央八项规定精神和国务院“约法三章”有关要求，从严控制和压缩“三公”经费支出，以及受客观因素影响，部分因公出国（境）、外事接待任务未实施，公务用车支出大幅减少。

在中央部门过起“紧日子”的同时，投向民生领域的财政支出却“与日俱增”。例如，1400万进城务工人员随迁子女实现相关教育经费可携带；全面改善8万余所义务教育薄弱学校基本办学条件；博士研究生国家助学金资助标准每生每年提高了3000元；全面推开公立医院综合改革，取消了实行60多年的药品加成政策；城乡居民基本医疗保险财政补助标准由每人每年420元提高到450元；基本公共卫生服务项目人均财政补助标准由45元提高到50元；整合设立困难群众救助补助资金，惠及全国7797万困难群众。

同时，对支持脱贫攻坚、持续改善生态环境质量等方面的财政投入持续增加。2017年中央财政补助地方专项扶贫资金861亿元，比2016年增长30.3%。将贫困县涉农资金统筹整合使用试点扩大至全部832个贫困县，全年整合资金3286亿元，由贫困县根据脱贫需要因地制宜统筹使用资金。着力打好蓝天保卫战，中央财政大气污染防治资金比2016年增长43%，支持落

实京津冀及周边、长三角、珠三角地区大气污染防治重点任务。国家重点生态功能区转移支付规模达627亿元，全国享受重点补助的县域达819个。

## 继续深化财税体制机制改革

“继续深化财税体制机制改革，进一步理顺中央和地方财政事权与支出责任划分，抓紧制定中央和地方收入划分改革方案，充分调动中央和地方两个积极性。优化财政资源配置方式，提高财政资金分配和使用的公正性、针对性和有效性，使财政政策更加聚力增效。高度重视预算法实施条例的修订工作，今年年内应当颁布实施。”全国人大财政经济委员会建议。

如何健全完善财政体制和税收制度，现在的突出问题是什么？“地方财政收入中低速增长成为常态，现行税制具有随着经济较快增长而收入更快增长、经济增速明显放缓而收入增长快速回落的特征。从这几年的收入情况看，这种趋势更加明显。据相关数据显示，地方一般公共预算收入从2011年增长29.1%回落至2017年的7.7%。财政支出面临较大的刚性增长压力，比如加强生态环境修复治理，中西部地区加快基础设施建设，应对人口加速老龄化，扎牢民生安全网等都需要增加投入。因此，在财政收入转为中低速增长、财政支出需求刚性不减

的情况下,地方财政压力难以缓解,财政收支矛盾较为突出。”全国人大常委会委员李钺锋建议财政部密切关注地方财政运行情况,完善跟踪管理制度体系,确保地方财政平稳运行。

地方财政运行压力是很多委员在审议报告时关注的焦点问题。“一般转移支付占到整个转移支付的60%,其中不少是指定用途,实际上是变相的专项转移支付。一般转移支付加上专项转移支付,占到一般预算支出的60%,也就是说我国公共财政60%的支出靠转移支付来安排。这样的财政转移支付体制难以为继。”全国人大常委会委员欧阳昌琼说,比如财政结转结余资金,一方面通过积极的财政政策,扩大财政赤字,来满足对资金的需求。另一方面,又有大量资金闲置,结转下一年使用,有些还是历年滚存的结余。这就使得我们一方面资金缺乏,另一方面又有大量的财政资金闲置。这是体制机制的问题,要通过全面深化财税体制改革来解决。

全国人大常委会委员邓力平认为,财经委报告明确提出“高度重视预算法实施条例的修订工作,今年年内应当颁布实施”。预算法是2014年8月31日十二届全国人大常委会第十次会议通过的,到现在该法实施即将满四年。每一年全国人大代表、常委会委员都要求加快修订预算法实施条例。刘昆部长的报告明确写道“加快出台修改后的预算法实施条例”。一个是加快出台,一个是年内应当出台。财经委这个报告用词明确,个人附议、支持这个要求。在党中央的坚强领导下,财政部应与有关部门更好协调,今年年内完成这个条例的出台。这对更好地贯彻实施预算法,加大推动整个国家财经法治进程具有重要意义。

### 提高转移支付效能

中央决算报告提出,研究完善中央对地方转移支付体系。增强一般性

转移支付在缩小地区间财力差异方面的作用,提高地方统筹使用资金能力。严格专项转移支付资金分配和使用管理,健全专项定期评估和退出机制,加强对专项的绩效考核。

在对报告进行审议后,全国人大财经委建议提高一般性转移支付的比重,降低专项转移支付的比重。按照深化党和国家机构改革的决定要求,进一步统筹整合同一领域、使用方向相近的专项支出,发挥好财政专项资金的政策效果。加快健全专项转移支付定期评估和退出机制,取消大专项套小专项,取消政策到期、绩效低下的专项。

“一般性转移支付的比重不能太高,而专项转移支付的比重不能太低。专项转移支付涉及农业、教育、社保、医疗、就业、生态环保、住房保障等方面,也就是说,专项转移支付解决的是重要民生问题。如果把专项转移支付的比重降低太多,势必影响到民生问题的解决。”全国人大常委会委员陈文华说,一般性转移支付是不指明用途,转移支付给一些地方的资金,这种资金地方用起来好用,因为没有指定用途,尤其是转移支付多的那些地区自由度更大。因此,一般性转移支付的比重可以提高,但不能提高太多,只能适当提高。

很多委员在审议时都提到转移支付的问题,认为这是个老大难问题。“报告中提到对82个贫困县的涉农资金开始实现统筹整合使用的试点,这远远不够。目前,各个部门有很多专项资金从各自的渠道支持地方发展。仅以农村为例,有农家书屋、农村阅览室、卫生室,还有健身房、党员活动室等,一排排的房子,实际上是大量闲置。由于各个部门都安排了专项资金,就要对资金使用负责任,各自有各自的要求,各自有各自的检查,这让地方特别是基层同志应接不暇。这样既降低了资金使用效率,也造成了浪费,给地方干部增加了负担。”对此,全国人大常委会委员冯忠华建议进一步加强

对专项转移支付资金的统筹使用管理力度,防止资金碎片化、部门化,最大限度提高资金使用效率。

### 积极防范和化解地方债风险

近年来,财政部门积极落实党中央、国务院各项要求,积极化解地方政府债务风险,改革工作卓有成效,但同时还有一些问题值得关注。如部分地方政府的违规举债仍然存在,债务规模持续扩大,区域性债务风险增加。

“当前一些地方政府还在沿着既有的粗放发展方式,继续扩大地方政府债务负担,一些城市还在无序扩张,靠投资拉动、靠招商引资来推动城市发展,这无形中既造成了债务增加,又影响了城市建设和土地利用效率。一方面城市大量的低效用地没有有效开发利用,另一方面又不断扩摊子,造成大量基础建设上的债务。”全国人大常委会委员冯忠华说,由于中央对地方政府隐性债务的管控,地方又采取了各种方式变相举债,有些没有纳入地方隐性债务的统计范畴。比如当前广泛使用的PPP模式。PPP模式本身是对有稳定回报预期的项目,通过公司合营、合作来解决当前建设资金紧缺的问题,应该是有风险的,但是很多地方政府把一些没有长期稳定回报预期的项目同样以PPP项目进行包装建设。对异化的融资举债方式要高度重视,认真研究进行清理,确保金融安全,化解金融风险。

“地方政府的隐性债务要真正引起高度重视。对这个问题不重视,将来防范三大风险当中的金融风险大堤可能会溃于这个蚁穴。当然,引发这个问题的原因是多方面的。怎么把后门关住,开好前门,不能疏忽。”全国人大常委会委员翁孟勇说,隐性债务的底数可以摸清,也必须摸清。建议在审查意见中,把追责或者摸清底数的相关要求、工作对策,表述得更加明确一些,以便于追踪甚至问责。✘



编者按：全国人大常委会坚持问题导向，发扬“钉钉子”精神，于2017年开展了固体废物污染环境防治法执法检查，并在执法检查报告中指出了当前固体废物污染防治工作中存在的问题。时隔一年，常委会再次通过听取和审议国务院关于研究处理固体废物污染环境防治法执法检查报告及审议意见情况的报告，对固废污染防治整改落实情况进行跟踪监督，推动固废污染防治工作迈上新台阶。

# 固废污染防治：紧盯整改不放松！

文 / 王晓琳

“我国每年产生畜禽养殖废弃物近40亿吨、主要农作物秸秆约10亿吨，一般工业固体废物约33亿吨，工业危险废物约4000万吨，医疗废物约135万吨，建筑垃圾约18亿吨，大中城市生活垃圾约2亿吨，我国历年堆存的工业固体废物总量达600—700亿吨……”2017年11月，全国人大常委会执法检查组关于检查固体废物污染环境防治法实施情况的报告中出现的这组“沉甸甸”的数字，向我们表明我国固体废物污染防治工作面临的严峻形势。

防治固体废物污染，与大气、水、土壤污染防治密切相关，是污染防治攻坚战中的一个重要方面，也是生态文明建设和环境保护工作中不可或缺的重要一环，更是重要的民生工程 and 民心工程。2017年5月，全国人大常委会正式启动固体废物污染环境防治法执法检查，常委会对此次执法检查十分重视，由委员长亲自带队赴地方进行实地检查，并在常委会会议上作执法检查报告，主持召开联组会议，结合审议该报告进行专题询问。

一年过去了，执法检查中发现问题整改得如何？报告及审议中提出的意见、建议是否得到了落实？下一步固废污染防治工作又有什么安排？2018

年6月19日，在十三届全国人大常委会第三次会议上，生态环境部部长李干杰就国务院关于研究处理固体废物污染环境防治法执法检查报告及审议意见情况作报告。他表示，国务院高度重视固体废物污染环境防治法执法检查报告及审议意见的研究处理工作，有关部门采取切实措施改进执法检查发现和审议提出的问题。

“报告充分说明了国务院和生态环境部对全国人大常委会执法检查工作的重视，对执法检查反馈意见的重视。报告对执法检查报告和审议意见提出的问题作出积极回应，能够解决的及时予以纠正，一时解决不了的也积极思考对策，努力寻求治本之策，值得肯定。”6月21日，在对报告进行分组审议时，杜黎明委员的评价反映出委员们的普遍心声。大家一致认为，报告紧扣此前执法检查发现的问题和常委会审议意见来反馈落实情况，行动快、力度大，重拳出击，取得了有目共睹的、阶段性的、标志性的成效。同时，常委会组成人员和列席会议人员也就下一步固废污染防治工作提出了具有针对性的意见、建议。

## “危险废物”怎样才能降低危险性？

何为“危险废物”？根据2016年修

订的《国家危险废物名录》，“具有下列情形之一的固体废物（包括液态废物），列入本名录：（一）具有腐蚀性、毒性、易燃性、反应性或者感染性等一种或者几种危险特性的；（二）不排除具有危险特性，可能对环境或者人体健康造成有害影响，需要按照危险废物进行管理的。”由此可见，危险废物对生态环境和人体健康威胁大，一旦发生污染事故，后果十分严重。

去年执法检查时，危险废物监管就是执法检查组重点关注的问题之一。检查发现，我国危险废物管理工作中还存在不少薄弱环节：危险废物底数不清，相关管理制度不完善，地方政府治理和监管责任落实不到位等。部分地区危险废物不当堆存、非法倾倒处置问题突出，多地发现渗坑、暗管偷排废酸废液等违法事件。审议执法检查报告时，多位常委会组成人员和列席会议人员强调，危险废物治理在固体废物污染防治中处于首要位置，是无害化处理的主战场，建议加强危险废物从产生到处置的全过程监管，完善工业危险废物和医疗废物名录，细化分类，依照企业产量、医院床位等科学核定其工业危险废物和医疗废物产生量，交由危险废物处理中心统一处理，切实堵住危险废物治理和监管中的漏洞。



2017年6月14日,由中国环境保护产业协会主办的第十五届中国国际环保展览会在北京中国国际展览中心(老馆)举行。摄影/中新社记者 陈晓根

针对执法检查报告和审议中提出的问题,李干杰在报告中指出,国务院加强顶层设计,从制度上解决问题,建立健全危险废物环境监管长效机制。印发《关于坚决遏制固体废物非法转移和倾倒、进一步加强危险废物全过程监管的通知》,指导各地组织开展专项排查,严厉打击相关违法违规行为。进一步完善危险废物环境管理制度,发布《固体废物鉴别标准通则》,研究修订《危险废物鉴别标准通则》《危险废物鉴别技术规范》,推动解决涉案危险废物鉴别难、定性难问题;发布《黄金行业氰渣污染控制技术规范》等标准指南,规范危险废物环境管理工作。此外,为推进集中处置设施建设,将危险废物纳入第二次全国污染源普查范围,全面调查工业企业危险废物产生、贮存、利用和处置情况。加强对地方工作指导力度,督促各省(区、市)科学评估危险废物处置能力及需求,合理规划危险废物集中处置设施建设。

在肯定固废危废污染防治工作取得成效的同时,杜黎明委员也尖锐地指出了当前固废危废管理中仍存在的一些问题:“危险废物转移和运输管理制度不完善,在处理危险废物非法转移、

倾倒、处置等案件中,责任认定困难,追责难度大;一般工业固体废物监管职责不清,综合利用、处置管理职责分属工信和环保部门,界限不明确,管理难度大;特别是目前有不少的社会资金进入危险废物利用的处置行业,带来一些新的问题,其中危险废物填埋场存在封场后的运行管理的问题。”对此,他建议进一步完善固废转移和运输管理制度,明确涉及部门的监管职责,从国家层面尽快出台重点危险废物集中处理设施、场所的退役费预提办法。杜黎明委员还提到,目前危废产生量逐年递增,危险废物处置能力跟不上危险废物的增长,企业在推进设施建设过程中,由于邻避效应及公众认知问题,危废企业落地难的问题日渐凸显。“建议将危险废物的最终处置设施作为城市基础配套设施纳入地方政府建设职责,并放宽危废处理企业准入条件。”

立足自身工作和生活实践,全国人大代表、大理州环境监测站副总工程师杨晓雪指出,我国对来自工业、医疗等大的面上危险废物的管理已有相对较为完善的机制和渠道,以及较为成熟的处理处置方式,但是对于来自生活当中的危险废物,如过期的药品、报废的荧光灯等

还缺乏相应的渠道。家庭产生的过期药品,已被明确列入危险废物名录,但面临无人回收、无处回收、难以回收的尴尬局面;家庭报废的节能灯,如处置不当,也会对周围水和土壤造成污染,对此应引起关注和重视。

### 坚决对“洋垃圾”说“不”!

据记者了解,20世纪80年代以来,为缓解原料不足,我国开始从境外进口可用作原料的固体废物,并逐步建立了较为完善的固体废物进口管理制度体系。但近年来,洋垃圾非法入境问题屡禁不绝,严重危害人民群众身体健康和我国生态环境安全。

习近平总书记高度重视禁止洋垃圾入境工作,于2017年4月主持召开中央全面深化改革领导小组会议,审议通过了《关于禁止洋垃圾入境、推进固体废物进口管理制度改革实施方案》。该方案禁止四类固体废物进口,即生活来源废塑料、未经分拣的废纸、纺织废料及钕渣。

但从去年执法检查报告反映的情况来看,我国禁止洋垃圾入境现状仍不甚理想。固体废物非法进口和加工利用环节违法问题突出,部分地区洋垃圾走私屡禁不绝,部分企业通过夹藏、伪报、瞒报等方式非法进口固体废物,不少进口固体废物直接流入小企业、小作坊和废物集散地,给周边地区带来较为严重的环境污染。

为贯彻落实改革实施方案,强化禁止洋垃圾入境、推进固体废物进口管理制度改革相关工作,2018年3月,刚刚成立的生态环境部召开的首次部常务会议便重点研究“洋垃圾”问题,审议并原则通过了《关于全面落实〈禁止洋垃圾入境、推进固体废物进口管理制度改革实施方案〉2018—2020年行动方案》及《进口固体废物加工利用企业环境违法问题专项督查行动方案(2018年)》,进一步强化洋垃圾非法入境管控,深入实施全过程监管,开展专项督查行动。

正是对方案的贯彻落实,使得我国



对进口洋垃圾的治理展现出显著成效。报告显示,2017年固体废物实际进口量同比下降9.2%,其中限制类固体废物进口量下降12%。今年第一季度,固体废物进口量同比下降57%,其中限制类固体废物进口量下降64%。

成绩取得的背后,实际上是监管制度的不断完善堵住了洋垃圾的进口通道。报告指出,经过三次调整,列入目录的进口可用作原料的固体废物种类将由7类66种减少至2类18种。同时,有关部门还联合推荐一批固体废物属性鉴别机构,鉴别机构由3家增加至20家,进一步解决进口废物鉴别难问题。

此外,在加强全过程监管、强化洋垃圾非法入境管控方面,严格进口固体废物审批,2017年审批量同比下降35%。据李干杰部长介绍,海关总署等部门不断加大洋垃圾口岸查验和走私打击力度。今年以来,海关总署开展“国门利剑2018”和打击洋垃圾走私“蓝天2018”专项行动,第一季度立案侦办洋垃圾走私犯罪案件139起,查证各类涉案废物25.4万吨。

李干杰表示,下一步将重点做好以下三方面工作:一是持续推进三年行动方案,全面落实改革实施方案各项任务。二是从严审查固体废物进口许可申请,力争固体废物进口量逐年大幅削减。三是自2018年起,连续三年开展打击进口固体废物加工利用企业环境违法行为专项执法行动,持续保持高压态势。

常委会组成人员普遍认为,禁止洋垃圾入境,推进固体废物进口管理制度改革,能有效切断一些“散乱污”企业的原料供给,在改善环境质量、维护国家生态安全、促进国内固体废物回收利用行业发展等方面具有重要意义。

但王毅委员也提出,这并不意味着应采取“一刀切”的方式全面禁止固体废物或废旧资源进口,包括“洋垃圾”的定义等都需要进一步深入研究。他建议,应立足客观实际分类施策,提升禁止洋垃圾进口入境的政策精准性和制度协同

性。具体而言,对于极具稀缺性、可获得性比较差且具有战略意义的资源,尽可能将其放在限制进口或非限制进口固体废物名录中,而不列入禁止进口固体废物名录,对其规制性固废主要通过严格标准来实现;同时,应在政策和法律中进一步明确“洋垃圾”“固体废物”的概念内涵。对于有些含杂质很低、具有较高再利用价值、对我国资源有良好补给作用,且进口后回收再利用过程产生的环境污染低或易处理的固体废物,建议将其定义为“再生资源”。

### 生活垃圾该何去何从?

人民群众对环境的第一观感来自身边,生活垃圾治理情况首当其冲。

经过多年努力,我国基本实现了城市生活垃圾统一收集处理。尤其是执法检查后,住房和城乡建设部进一步会同有关部门推动党政机关、军队单位、医疗机构和学校率先实施生活垃圾分类,推进46个重点城市开展垃圾分类工作。指导地方着力解决“先分后混”问题,推进厨余垃圾处理和有害垃圾安全处置。同时,着力提升生活垃圾处理设施建设与运行水平,推动建筑垃圾资源化利用,取得了一定成效。

但在生活垃圾处理过程中,垃圾分类问题仍是瓶颈,因而也成为此次委员们审议的焦点。“规划好的垃圾存放地点,大家不按照规定去做,市委、市政府免费交给各个单位的垃圾处理箱,包括处理垃圾的设施,没有人用,就在那儿放着。”黄志贤委员在调研中感受到,报告提出的“积极推动生活垃圾分类”,有关部门努力做了很多工作,但成效不是很明显,推行起来难度大。

韩晓武委员也表示,现在许多地方虽然采取了垃圾分类回收的办法,但实际运行中效果并不理想,有的甚至是形同虚设。“分类回收绝不能只是一句口号,要采取切实措施认真落实。要努力建立一个立足于分类收集基础上的分类运输和分类处理系统,做好垃圾回收和

利用的结合。”

谈到要培养民众养成垃圾分类的习惯,徐显明委员结合瑞典垃圾分类的经验,提出要做好打持久战的准备,久久为功,同时重罚违反规定者。“在瑞典,只要被监督发现垃圾倒得不对,被处罚金额是非常高的,倒错一次垃圾很可能要付5000克朗。人怕罚才慢慢养成了习惯。在我们的措施里,如果重罚这项措施跟不上,只是号召和教育,我认为这个习惯难以养成。”徐显明委员说。

而相比城市环境,农村更是薄弱环节,环保基础设施严重不足,一些农村成为垃圾集聚地。报告显示,为破解“垃圾围村”、改善农村人居环境,国务院召开了全国改善农村人居环境工作会议,全面部署改善农村人居环境各项任务。生态环境部组织各地开展农村环境综合整治,2017年中央财政安排专项资金60亿元,完成2.8万个村庄环境整治任务;住房和城乡建设部继续开展农村生活垃圾治理专项行动,全国开展生活垃圾处理的行政村比例达到74%,比2016年提高9个百分点。

“农村和城市垃圾的形成和处理方式是不太一样的。一是环境容量,农村是大于城市的。二是收集成本过高,因为人口分散,如果连有机物或者易腐败的垃圾都收集的话,成本就太高了,它又不同于城市垃圾的处理方向。”汪鸿雁委员认为,要把垃圾减量化作为农村垃圾治理的发展方向。

杨晓雪代表则认为,农村的人居环境,突出的短板就是基础设施的缺乏,垃圾缺乏收集和处理的设施,随地丢弃的现象很严重。“要解决这个问题,不仅仅要从环境保护方面考虑,还应该从加强村庄规划着手,加大对农村垃圾基础设施的投入,推动农村基础设施的建设,并且建立投入保障和运行管护机制,同时加强科研,研究推广适合农村地区的环保技术,类似就地回收、利用的技术,逐步建立健全农村垃圾回收处理的机制。”

在对统计法执法检查报告的审议中，常委会组成人员和列席会议人员指出，统计法实施以来，统计工作较好地发挥了服务经济社会发展的重要作用，但统计工作中也存在“注水”造假、数据“掐架”、方式单一、共享不足、执法偏软等问题，报告中披露的天津滨海新区临港经济区、内蒙古开鲁县、辽宁西丰县、山东高密市、宁夏灵武市存在的问题，需引起其他地方的高度重视并引以为戒，要严格落实法律各项规定，切实提高统计数据质量，加快形成推动高质量发展的统计体系。

# 严格执法，挤干统计数据中的水分

文 / 本刊记者 张宝山

随着经济社会的高速发展，统计工作更加重要。作为统计工作的根本遵循，统计法的实施情况，直接关乎统计工作的质量和水平。在党中央作出统计改革发展重大部署的背景下，全国人大常委会于今年上半年开展了统计法执法检查。

对统计法实施情况进行检查，是十三届全国人大常委会开展的第一项执法检查，也是统计法自2009年修订以来的首次全国性执法检查。栗战书委员长高度重视这次执法检查，作出了重要批示和重要讲话，为做好这次执法检查指明了方向。吉炳轩、陈竺和王东明3位副委员长带队分赴6个省（区）实地检查，另委托7个省（区、市）进行自查。6月20日，在十三届全国人大常委会第三次会议上，王东明副委员长作执法检查报告。

常委会组成人员和列席会议人员在审议报告时认为，统计法实施以来，总的看，统计工作较好地发挥了服务经济社会发展的重要作用，能够坚持依法统计，坚持加强统计基础建设，坚持加大统计监督力度，但统计工作中也存在“注水”造假、数据“掐架”、方式单一、

共享不足、执法偏软等问题，报告中披露的天津滨海新区临港经济区、内蒙古开鲁县、辽宁西丰县、山东高密市、宁夏灵武市存在的问题，需引起其他地方的高度重视并引以为戒，要严格落实法律各项规定，切实提高统计数据质量，加快形成推动高质量发展的统计体系。

## 加大统计法普法力度， 增强统计法治观念

统计数据被称为经济运行的“晴雨表”，经济走势的“预警器”，科学决策的“参谋部”，数字书写的“历史书”，社会公众的“信息窗”，这足见统计工作的重要性。审议中一些委员指出，统计工作的重要性 and 统计数据真实与否的严重性，还没有引起全社会应有的重视。

“不要说老百姓，就是在领导干部中，真正从思想上高度重视，内心深处真想严格执行统计法的，这个比例如果统计下来，估计不是很乐观。”景汉朝委员建议，要切实强化对统计法的宣传教育，把统计法的普法宣传纳入国家统一普法宣传计划中。

“这不仅仅是一个普法和执法的问题，也是建设社会诚信体系的一个基础

性工程。”景汉朝委员指出，数据不真实是典型的不诚信，如果群众不诚信、领导不诚信、决策机关也不诚信，在这种基础上作出的重大决策的科学性，不得不令人怀疑。

列席会议的全国人大代表余梅建议，可以依托每年10月20日世界统计日和每年9月中旬的中国统计开放日，利用媒体宣传、资料发放、有奖答题、微信公众号推送等多种形式开展统计法制宣传活动，深入基层，深入人心，营造良好的全社会依法统计氛围。

“普法宣传要坚持系统内和系统外结合，进一步扩大覆盖面，激发全社会的统计法治意识。普法宣传既要重视系统内的，也要重视系统外的，特别应当提倡统计人员到群众中普法说法。”徐如俊委员指出，开门普法，既能把群众动员起来，扩大覆盖面，也是接受群众监督的一个重要形式。

“我们在江苏淮安看到当地统计部门做的一个微电影，切口虽然很小，但道理讲得很透，生动鲜活、引人入胜。”徐如俊委员认为，统计法的普法宣传方面还有很大的潜力可挖，普法宣传不能例行公事，不能一讲了之，而应当结合当地实



际,从小处切入,力求用大道理管住小道理,用家国情怀管住友情、亲情,实现法、理、情的统一。

### 严惩统计乱象, 对统计造假“零容忍”

多年来,地方GDP“增速高于全国、总量大于全国”的统计乱象一直遭公众质疑。有专家指出,这种数据“掐架”既有重复统计、数出多门和基础资料不全等原因,但其深层次则是“数据出官,官出数据”的扭曲政绩观在推波助澜。

“统计乱象包括数据造假、瞒报、虚报、拒报,也包括数据重复交叉、过多过滥。”吕薇委员认为产生问题的主要原因有四个:

一是不正确的政绩观;二是数出多门,重复浪费资源;三是统计队伍尤其是基层队伍专业素质较低;四是对弄虚作假的处罚不到位。

“统计数据失真真是统计法执行中最严重的问题。这次执法检查中针对辽宁、内蒙古、天津滨海新区三个地方统计数据挤压水分,实际上水分是普遍存在的。”尹中卿委员指出,造成漏报、瞒报、虚报、误报、重报、迟报,既有客观原因,但更多的还是由主观因素造成的,建议加强统计执法力度,严格查处违反统计法的行为和责任人员,维护统计法的严肃性,保证统计数据准确、可靠、可信。

“现在总觉得统计工作在管理上偏松偏软。”刘振伟委员说,如果能像抓环保那样抓统计造假,许多统计造假问题都会得到解决。

彭勃委员建议,加大对统计造假、执法监督不力的惩戒力度,提高违法违纪的成本和代价,促进统计法的有效实施。

统计的生命力在于真实、准确,不能弄虚作假。保证统计数据的真实可信,法治是最有力的武器。在鲁培军委员看来,统计法虽然也有法律责任一章,但条款过于原则,操作性不强。“这是统计法



图/视觉中国

执行过程中一个很大的缺陷。建议在下一步工作中,国家统计局要研究对虚假统计处罚的具体细则。同时,建议要适时对统计法进行修订,加大对不真实、不准确统计的处罚力度,从法律上确保统计数据真实、准确、完整、及时。”

高质量发展必须以高质量统计为基础,如果统计数据不真实,不仅会误导舆论与公众,而且会误导决策,还会恶化社会氛围与社会环境。郑功成委员认为,统计数字不准、造假是一个非常严重的问题,严肃法纪比修改法律更重要,把现行统计法律规范落到实处是目前最紧要的任务。

“对于违法违纪行为,光靠统计机关自己去查处是做不到的,一定要把中国特色非常有效的监督体制机制引入其中。”冯军委员建议,要把调查中的违法行为纳入国家监察范围之内。

据了解,在我国,统计部门不仅是从事具体统计工作的部门,同时也是一个统计工作行政执法和行业管理部门。冯忠华委员指出,一方面,对于在统计工作中虚报瞒报、弄虚作假等违反统计法的行为,统计部门要会同有关部门加大执法力度、严肃查处,确保统计执法的权

威性;另一方面,对当前社会民间组织擅自发布的一些统计数据,作为统计行业的管理部门要加强这方面的监管,要以正视听,维护统计行业的权威性、科学性和准确性。

### 推进统计数据共享, 提高统计信息使用效率

在互联网共享时代,加大统计数据的共享力度,最大限度减少重复统计,是整合资源、发挥集约效应的必然要求。

“现在信息化普及这么快,普通老百姓都在用,但是最需要加强信息化的地方,统计大数据库的建设还是滞后的。”刘振伟委员认为,统计部门要加快信息化、标准化建设步伐,加快推进信息共享,通过信息化、标准化建设,运用技术手段解决人为干预统计数据问题。

“要加强各级部门的衔接和沟通,实现动态数据的信息资源共享,既及时将统计数据准确、真实报送,又实现了统计成本的降低。”余梅代表说。

“当前统计报表多、重复统计多、交叉统计多,造成了大量的资源浪费。数据资源共享程度低,共享过程中存在很多制约因素,应该最大限度发挥数据的作用



图/视觉中国

用,最大限度减少人为因素对数据共享造成的制度障碍。”冯忠华委员为此提出建议,在统计指标体系设计方面要充分兼顾各个部门在管理工作中对数据的需求,同时在数据共享机制的建设方面要最大限度满足和方便各个部门数据使用的要求。

针对经济统计指标众多、流程复杂,统计数据共享尚存壁垒,造成“难得统”的情况,李飞跃委员建议,国家层面应研究解决数据信息和行政记录共享的方式和办法,让省级层面信息共享,通过国家层面的相关机制来深化部门合作,确保自上而下的部门统计数据共享。

“共享机制不是说把数据拿来就行了,关键是要统筹设计,要设计形成大家统一认可的指标,然后分头去搜集信息和统计。”吕薇委员说,应该加强指标体系的统筹设计,同时要依法共享信息和数据,在信息共享的过程中要注意个人隐私和商业秘密的保护。

冯军委员认为,在网络信息调查统计资源的共享方面,统计部门获取共享信息和资源的权力和运用大数据调查统计的方式和手段等在法律中没有得到体现,网络时代统计部门应该享有哪些权力、获得哪些资源,法律规定得还不够。

列席会议的全国人大代表何健忠也持相同意见,他也建议应为政府部门之间统计信息共享提供法律保障。“虽然国家统计调查和部门统计调查取得的所有统计资料属于政府的公共资源,原则上应在部门之间共享,但是具体实践中尚缺乏具有刚性的、可操作性的法律条款支撑。”他指出,在统计法修订中,应进一步细化明确统计信息共享的权责条款,增加政府部门有条件获取统计数据的明确授权规则,以及统计部门有条件向其他政府部门提供统计数据的业务规则。

### 完善统计体制机制,避免数据“掐架”

如今,数字经济飞速发展,互联网交易十分发达,对传统的统计体制和统计方式提出了新的挑战。审议中一些委员提出,统计也要跟得上时代的发展,完善统计体制、构建现代化统计调查体系是推动统计法实施的重要方向。

“我国的统计体制实行分层管理,中央国家统计是建立在各地统计部门上报的基础上,如果各地统计部门基础信息不真实,整个国家统计就缺乏坚实的基础。再有,我们采取的是国家统计和部门统计相结合的方式,统计数据数出多门,所以存在‘信息孤岛’和‘信息烟

囱’。”尹中卿委员认为,应完善统计体制,完善统计指标体系。

“中央决策不能依靠各个地方统计数字的简单相加。现在每年把各省GDP相加起来比全国就要高很多,如果按照这个数字来决策,就可能有失偏颇甚至发生大问题、大风险。”郑功成委员认为,要进一步完善国家统计局直属的调查系统,为国家决策提供更加真实准确的依据。

“建议对于统计的行政管理部门,实行垂直管理,有利于避免地方行政干扰。”鲜铁可委员说,因为双重管理还是以地方为主,这种情况下统计部门依法独立行使统计职权有一定难度,如果实行垂直管理,统计的客观性会大大增强。

“深入研究开展创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展的统计监测,为实现高质量发展提供有效的统计保障。”李学勇委员建议,应结合国内生产总值核算方法改革,更好地反映供给侧结构性改革和高质量发展的要求,开展深化“三去一降一补”的统计监测,完善对新产业、新业态、新模式的统计,健全反映经济提质增效、转型升级的统计指标。

针对新经济企业地域广泛、跨界混营、形态多样且无统一的核算方法,造成“难统实”的问题,李飞跃委员建议,研究完善新经济统计核算方法,探索研究新经济产值、增加值测算的理论和方法。

针对新经济企业规模小、变化快、情况复杂,加之当前统计方法仍较传统,造成“难统全”的问题,李飞跃委员建议,改进创新新经济统计调查方法,加强大数据在统计调查中的运用,探索规模以下单位统计调查方法,改进跨界融合产业活动统计调查方法。

“现在已经有互联网、大数据、云计算,主要依托于层层填报的统计方法已经严重落后于现代科技发展。”尹中卿委员建议,引进现代科学技术,利用互联网、大数据、云计算等方式,加强研究预测,加强抽样调查,丰富统计方式和方法。■



编者按：6月19日，十三届全国人大常委会第三次会议审议个人所得税法修正案草案。这是自个人所得税法颁布实施以来的第七次修改，对现行法律中已不适应改革需要的多处内容进行了调整。舆论普遍认为，此次修改是落实党的十八届三中全会决定的一项重大举措，是对现行个人所得税制的一次根本性改革，体现了税收法定原则，让人民群众享受“改革红利”。

# 个人所得税法修改： 个税改革迈出关键第一步

文 / 赵祯祺

税收是我们日常生活不可分割的一部分，尤其是个人所得税关乎每个人的切身利益。税收法定是党的十八届三中全会确定的重大改革任务。在十二届全国人大常委会先后制定6部税收法律后，6月19日，十三届全国人大常委会第三次会议审议《中华人民共和国个人所得税法修正案（草案）》，这是自个人所得税法颁布实施以来的第七次修改，与时俱进、亮点颇多，对现行法律中已不适应改革需要的多处内容进行了调整。

财政部部长刘昆在作草案说明时强调：“这次修改个人所得税法，旨在落实党中央、国务院关于个人所得税改革的决策部署，依法保障个人所得税改革顺利实施。”具体而言，草案对现行法律在完善有关纳税人的规定、对部分劳动性所得实行综合征税、优化调整税率结构、提高综合所得基本减除费用标准、设立专项附加扣除以及增加反避税条款等方面作出修改。此外，草案还明确了非居民个人征税办法，并进一步健全了与个人所得税相适应的税收征管制度。

审议中，与会人员普遍认为，此次修法是落实党的十八届三中全会决定的一项重大举措，是对现行个人所得税制的一次根本性改革，是重大改革于法有据

的有益实践，体现了税收法定原则，让人民群众享受“改革红利”。此次修正案草案有五大亮点受到与会人员的热议。

## 个税改革实现实质性突破

不同于现行个人所得税法采用分类征税方式（将应税所得分为11类，适用不同的扣除办法和税率分别征税），此次个人所得税法的修改，按照“逐步建立综合与分类相结合的个人所得税制”的要求，将工资、薪金所得，劳动报酬所得，稿酬所得，特许权使用费用等4项劳动性所得（以下称综合所得）纳入综合征税范围，适用统一的超额累进税率。同时，适当简并应税所得分类，将“个体工商户的生产、经营所得”调整为“经营所得”，不再保留“对企事业单位的承包经营、承租经营所得”，该项所得根据具体情况，分别并入综合所得或者经营所得。

转换税制是此次个税改革最大的特点。由分类征税的方式向综合与分类相结合的个人所得税制转换，是一个明显的进步，这一改革举措得到委员们的一致赞许。

彭勃委员说：“这次修改改变了现行单一的分类个人所得税制，优化调整了税率结构，使我国个税制度更具科学

性和合理性。”杜小光委员也表示赞同：“此次个税法修改是一次重大突破。但这次转轨，对税务部门和纳税人来说，理念和习惯都是一次重大变革，税务部门的工作量也会空前增大，需要国家从制度、机制等方面予以保障。”他建议，国务院及时出台实施细则，财政部和国家税务总局要同步出台清理以前政策结果的公告，确保新个税法的顺利实施。

## 个税起征点拟提高至每年6万元

每一次提升起征点，都会惠及不少人，但随着全社会收入水涨船高，优惠面又会不断缩小。距离上一次调整起征点标准已7年之久，壮大的中等收入群体又有了新的“税收焦虑”。在综合考虑了人民群众消费支出水平增长等各方面因素的基础上，草案将综合所得的基本减除费用标准提高到5000元/月（6万元/年）。起征点提高预示着民富国强。委员们一致赞同“提高起征点标准”这一修改。

“5000元的标准是怎么计算出来的？”审议时许多委员对这一修改标准提出追问，并建议有关方面作出说明。“现在增加了四类综合实行累进制扣除，总量变大，免征额提高到5000元，但是

过去只是工资一项免征3500元,免征额能抵消过去的那些吗?”朱春明委员在发言中提问。

同时,一些常委会委员认为5000元的起征标准仍偏低,建议再予以适当提高。尹中卿委员说:“现在经济发展要扩大内需,提高居民收入比重来扩大消费是我国经济和社会发展迫切需要解决的问题。建议把起征点提高到6000元或者7000元。”李晓东委员则认为,8000元到1万元的起征点是比较合适的。

此外,审议过程中,一些委员聚焦当前存在的地区收入差异问题,建议对起征点有更多弹性的设计,以便更大程度保证税收公平。杜小光委员指出,北京的收入可能和有些偏远地区的收入差距非常明显,他建议个税的起征点能够参照各地的人均收入水平。鲜铁可委员也建议,应当区分不同区域的实际消费水平来设计免征额和扣除标准,而非全国一个标准。

### 税率结构得到优化调整

此次修正案草案还有一个亮点,就是对税率结构进行了优化调整,扩大了中低档税率级距,重点降低中等以下收入群体税收负担。

具体来说,在综合所得税率方面,将现行工资、薪金所得税率的按月计算应纳税所得额调整为按年计算,并优化调整三档低税率的级距(7级超额累进税率):3%税率的级距扩大一倍,现行税率为10%的部分所得的税率降为3%;大幅扩大10%税率的级距,现行税率为20%的所得,以及现行税率为25%的部分所得的税率降为10%;现行税率为25%的部分所得的税率降为20%;相应缩小25%税率的级距,三档较高税率的级距保持不变。

“部分税率的级距得到优化调整,对于提高低收入者的收入、扩大中等收入群体的比重都会有积极的效果。”李培林委员赞同这次税改的总体方向。列席会议的全国人大代表杨松也指出:“把征税由原来按月计算的应税所得额改成按年计算,

使税负更加公平合理,符合我国国情。”

如何加强对高收入群体税收征管,一直是社会关注的问题。审议中,一些委员对完善高收入群体的征管措施提出建议。杜玉波委员指出,目前高收入群体最高适用45%的税率,远高于资本性收入20%和企业所得税25%的税率。在工薪所得税高边际税率下,可能会出现“钱在企业、少拿工资”这一典型的避税方式。因此,加强高收入人群的税收征管,保证社会公平显得尤为重要。他建议,在借鉴国际通行做法基础上,结合我国实际情况,建立统一的纳税人识别号制度、细化纳税人自行申报制度,进一步完善征管机制。

### 新增专项附加扣除项目

#### 有利于税制公平

除了起征点上调,本次个税法修改最为委员们热议的,莫过于专项附加扣除项目的增加,这是指在计算综合所得应纳税额时,除基本减除费用和“三险一金”等专项扣除外,允许叠加扣除的项目。这一制度的设定,考虑了个人负担的差异性,有利于税制公平。修正案草案在提高原专项扣除项目综合所得基本减除费用标准的同时,增加子女教育支出、继续教育支出、大病医疗支出、住房贷款利息和住房租金等与人民群众生活密切相关的专项附加扣除项目。

委员们一致认为,增加专项附加扣除项目是草案的一大亮点,充分发挥个人所得税在调节收入分配中的功能,更加符合个人所得税法的基本原理。

为保证实施效果,一些委员提出还需要进一步明确抵扣范围和标准。吕薇委员提出疑问:“子女教育抵扣的主要范围要明确,是不是非义务教育都应该包括?房贷利息抵扣,第一套房贷可以抵扣,改善性住房是不是可以抵扣、抵扣标准是多少?是否应体现地区差别?”吕建委员则建议,在大病医疗支出方面更多关注因病致贫和因病返贫因素。

此外,许多参会人员提出,将独生子

女对父母赡养经费纳入专项附加扣除项目中。列席会议的全国人大代表周艳芳分析称:“从目前来看,‘双独’家庭的人均供养人口数约3人,远高于全国就业者平均供养人数1.93人,并且我国的养老方式主要依靠家庭养老。因此,考虑把独生子女纳入专项附加扣除的范围是十分必要的。”全国人大环境与资源保护委员会委员王军也建议,把独生子女对父母的赡养经费纳入专项附加扣除范围,作为国家对这些家庭在政策上的补偿。

### 增加反避税条款,维护国家税收权益

当前,个人运用各种手段逃避个人所得税的现象屡禁不止。为了堵塞税收漏洞,维护国家税收权益,此次个税改革增加了反避税相关条款。

草案参照企业所得税法有关反避税规定,针对个人不按独立交易原则转让财产、在境外避税地避税、实施不合理商业安排获取不当税收利益等避税行为,赋予税务机关按合理方法进行纳税调整的权力。草案还规定,税务机关作出纳税调整,需要补征税款的,应当补征税款,并依法加收利息。

全国人大代表杨松赞同增加这一条款:“增加反避税条款,使得税务机关能够按照合理的方法进行纳税调整,要求这些人补征税款,并依法加收利息,依法履行纳税义务。”“要加大对偷逃税违法行为的惩治力度,建议有关部门对高收入阶层个人所得税纳税情况做全面系统的研究。”冯军委员补充道。

为保障个税改革的顺利实施,与会人员还对完善个税征管提出了意见、建议。韩晓武委员建议,通过税务信息一体化建设,实现税务机关与工商、金融、物价等部门的信息交流与共享,以提高税务部门的稽查效率。全国人大代表杨松建议,考虑增加家庭作为课税单位的设定。徐绍史委员说,个税法也有一项很重要的任务,就是怎么去培育公民的纳税意识,一部法制定要有利于培育公民的纳税意识。☑



员额制改革、设立巡回法庭、检察机关提起公益诉讼试点……党的十八大以来，司法体制改革不断深化并取得重要阶段性成效。在这个重要节点，人民法院组织法和人民检察院组织法这两部我国司法制度的支柱性法律迎来了大修。

# 立足改革实际， 进一步完善两院组织法修订草案

文 / 本刊记者 王博勋

2017年8月，全国人大常委会对人民法院组织法修订草案和人民检察院组织法修订草案（以下简称两院组织法修订草案）进行初次审议。会后，在充分听取多方意见的基础上，修改形成草案二审稿，于2018年6月19日提交十三届全国人大常委会第三次会议审议。此次修改重点关注独立行使审判权、检察权等问题，注重与相关法律衔接，同时不回避改革问题，对改革中一些实践不够、尚未形成共识的问题，暂不作规定。

6月21日，全国人大常委会分组会议审议了两院组织法修订草案。审议过程中，常委会组成人员普遍认为，草案二审稿立足改革实际，充分尊重司法规律，体现时代要求，既有继承又有创新，值得肯定和点赞。同时，委员们还就进一步完善修订草案提出了有针对性的意见、建议。

## 委员建议完善检察院设置，

### 谨防审判权监督真空

党的十八大以来，按照党中央的部署，最高人民法院设立6个巡回法庭，实现最高审判机关重心下移；设立北京、上海、广州知识产权法院和天津、南京、武汉等15个知识产权法庭，有效提

升知识产权专业化审判水平；2017年8月18日，世界首家互联网法院在杭州挂牌成立，积极探索涉互联网案件新型审理模式；2018年4月27日，全国人大常委会通过关于设立上海金融法院的决定，对营造良好的金融法治环境意义重大……

巡回法庭和专门法院的设立，是深化法院组织体系的重要成果。这些成果也在法院组织法修订草案中有所体现。草案规定，人民法院分为最高人民法院、地方各级人民法院和专门人民法院。专门人民法院包括军事法院、海事法院、知识产权法院、金融法院等。其中，金融法院是结合改革实践，在草案二审稿中新增的专门法院类型。不过，审议中，有委员指出，草案对专门法院的列举仍不完整，应当根据实际，增加规定互联网法院、林业法院、铁路运输法院等。

关于巡回法庭，初次审议法院组织法修订草案时，有的委员提出，巡回法庭与最高人民法院内设的审判性质不同，责任更为重大，对其庭长、副庭长由全国人大常委会任免应当作出专门规定。二审稿进行了相应修改。景汉朝委员指出，这一修改，解决了这一重大制

度设计当中一直没有庭长任命规定的缺陷，是对巡回法庭这一重大制度设计的完善，非常必要。

然而，相较于法院组织法修订草案对法院设置的细致规定，反观检察院组织法修订草案，未对专门人民检察院进行分类，也没有规定设置巡回检察厅。谢经荣委员直言：“感到法院的设置越来越细、越来越专业化，检察院的专业化程度，目前来看跟不上法院的专业化程度。这对未来的监督可能会产生不利影响。”这也代表了很多委员的心声。

在王刚委员看来，随着改革创新的不推进，各类新型专门法院的相继成立，对专门案件的集中管辖，提高审判效果、效率起到了积极作用，但也对检察院的工作、对审判的监督带来一些新的问题。比如，专门管辖的这些法院，都是对某类案件集中审理管辖，而当地的检察院没有专属权，给检察工作带来问题和现实难度。

全国人大宪法和法律委员会副主任委员周光权表示，从我国宪法和法律，以及从新中国成立以后的法制发展史来看，检察机关和法院都是对应设立的，有一个法院就有一个对应检察院监督，没有监督的司法权很危险。草案关

于专门法院和专门检察院不对应的规定,会导致现在有一些审判权是不受检察机关监督的,导致这一块的权力监督出现真空。他建议,对应专门人民法院设置专门的检察院,对巡回法庭也要设立对应的巡回检察厅,在法律设计上不留真空和空档,确保监督有力。

### 检察院拟增新职权, 审委会检委会决策机制引热议

人民检察院是我国法律监督机关,检察院组织法修订草案从八个方面规定了检察院的职权。为落实十八届四中全会的要求,草案二审稿增加规定,检察院在行使职权时,发现行政机关有违法行使职权或者不行使职权的行为,应当督促其纠正。审议过程中,委员们对这一规定的必要性表示认同,并从增加监督对象、完善条文表述等方面提出修改建议。

考虑到检察院行使职权时,不仅涉及行政机关,还会涉及监察委员会、人民法院,即也可以发现监察委员会、人民法院违法行使职权或者不行使职权的行为,刘修文委员提出,理当依据宪法第127条第2款、第140条有关互相配合、互相制约的规定,一视同仁督促其纠正。陈文华委员也认为,行政机关以外的其他机关及其工作人员的失职、渎职行为也应该受到检察机关监督。

徐如俊委员指出,这一新增规定中,前者是违法,违法必究,不能仅仅是督促其纠正。前者是渎职,后者是失职,也不宜同等对待。他建议将“应当督促其纠正”修改为“应当视情节予以追究或督促其纠正”。全国人大监察和司法委员会委员叶赞平则表示,这一新增规定涉及与国家监察法、与监察委员会的职权怎样衔接的问题,需慎重考虑和研究。

根据两院组织法修订草案,各级法院、检察院设审判委员会、检察委员会。审判委员会和检察委员会的任务是总结审判、检察工作经验,讨论决定重

大或者疑难案件,以及其他重大问题。由此可见,在法院审判组织和检察院办案组织中,审判委员会和检察委员会都是特别重要的存在,也引起了委员们的关注。

修订草案二审稿规定了审判委员会和检察委员会的决策机制,即“应当有全体委员过半数出席”“实行民主集中制”。陈文华委员结合在检察院的工作经历表示,民主集中制一般来说是要过半的意思,基层检察院的检委会一般来说过半可以开,但是过半开,票就有可能不过半,往往有些事情就是少数人同意了就通过了。他建议在检察院组织法修订草案中增加规定:“检察委员会实行民主集中制,表决意见须全体委员过半数通过才具法律效力”,并在法院组织法修订草案中作同样修改。

针对法院组织法修订草案中,审判委员会内设的专业委员会对重大、疑难案件有决定权的规定,郑淑娜委员表示:“这些专业委员会是在审判委员会内设立,讨论重大疑难案件,没有规定要过半数以上才能开会。”这一规定和草案关于审判委员会召开会议必须过半数出席、讨论决定问题实行民主集中制的规定衔接不上,她建议对这个问题再进行研究。

### 进一步保障独立行使审判权、检察权


实现“让审理者裁判、由审判者负责”是司法改革的重要目标之一。党的十八届四中全会要求,完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度。建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度。根据上述要求,修订草案二审稿增加规定,对于领导干部或者法院、检察院内部人员干预司法活动、插手过问具体案件处理的,办案人员应当拒绝并全面如实记录,由有关机关根据情节轻重追究行为人的责任。

委员们在审议时一致表示,这一新增规定有利于进一步保障独立行使

审判权和检察权。但还有委员提出,除了领导干部和两院内部人员,社会上还有很多干预司法活动的其他形式。如张志军委员指出,有的打招呼的不见得是个人,还有可能以行政单位的名义打招呼。此外,一些社会团体、有影响的企业家,或者是社会知名人士也可能会干预司法活动。他建议在上述规定中加上“对于任何单位”,并增加规定“由有关机关根据情节轻重追究行为单位和行为人的责任”。

经过统筹考虑,两院组织法修订草案删除了法官法、检察官法中已规定的法官、检察官职业保障方面的内容。对此,左中一委员表示赞成。但他同时指出,既然汇报中专门讲到了职业保障问题,修订草案中应有所体现并予以强调,以便更好地维护司法权威。管理可能含着职业保障内容,但不能完全涵盖。他进而建议,在相关条款中加上“职业保障”,即修改为法院、检察官的职责、管理和职业保障,依照法官法、检察官法的规定。

近年来,通过互联网及新技术的运用,司法公开得到了很大推进。最高人民法院院长周强在十三届全国人大一次会议上作最高人民法院工作报告时表示,开放动态透明便民的阳光司法机制基本形成。两院组织法修订草案中分别规定,法院、检察院应当加强信息化建设,运用互联网、大数据等现代信息技术,保障司法公正,提高工作效率。

审议过程中,一些委员对运用信息技术保障司法公正这一表述提出了质疑。如董中原委员认为,互联网、大数据作为一种技术手段,是社会监督的重要渠道,能够有效提高人民法院工作效率,增强人民法院工作的透明度,但保障司法公正的核心要义在于顶层设计和制度建设,而不是互联网、大数据这些技术手段和服务平台可以保障的。他建议删除条文中的“保障司法公正”。



## 加大生态环境保护力度， 推动长江经济带高质量发展

文/全国人大常委会委员 李钺锋

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央始终把生态环境保护摆在治国理政的突出位置，我国生态环境保护从认识到实践发生了历史性、转折性、全局性的变化，生态文明建设取得了显著的成绩，“美丽中国”建设迈出了重要的步伐。习近平总书记对长江经济带作出了“共抓大保护、不搞大开发”的重要指示，我对长江流域生态环境工作一直很关注，建议国家有关部委、长江流域有关省市按照中央的部署，持续加大生态环保工作力度。

第一，进一步加大长江经济带生态环境保护投入的力度，推动长江经济带高质量发展。重庆境内的长江干流约670多公里，长江、嘉陵江、乌江三江汇流，且次级河流较多，水污染防治工作点多、线长、面广，三峡库区生态环境脆弱，水环境保护投入压力很大。建议做好以下三方面工作：一是建立健全长期稳定的环保投入机制，提高政府环保投入的能力；二是拓展环境保护融资渠道，建立健全多方参与环保投入的机制；三是推进长江流域上下游建立横向生态补偿机制，共同保护好三峡库区和长江母亲河，明确流域治理是上、下游省市的共同责任，且应突出省市政府的主体责任。

第二，进一步加快长江流域生态环境保护立法，用立法严格要求和约束相关单位。近年来，长江流域各省市通过加强地方立法，强化了流域生态环境保护力度。但长江流域上下游各省市经济持续发展，经济产业结构与布局、人口聚居、居民生产生活方式发生了深刻变化，流域水污染源的构成与污染强度随之演变，沿江各省市在流域生态环境保护上分而治之、“多龙治水”，已难以适应长江流域跨省市、跨流域生态环境的保护与监管需要。因此，建议全面落实长江经济带“共抓大保护、不搞大开发”方针，加快推进长江流域生态环境保护立法，从法律层面既解决好与长江经济带发展密切相关的生态文明建设、水资源开发与利用等突出问题，同时统筹好上下游、左右岸、干支流之间和水陆港等多方面的关系，统筹处理好跨区域、跨流域、跨部门的关系，构建并严守生态功能保障底线、环境质量安全底线、自然资源利用上线三大红线。✘

## 加强事权和财权的协调性

文/全国人大常委会委员 陆东福

去年的经济在受一些外部影响产生一些波动的情况下，中央

不是采用扩大赤字、大水漫灌，而是积极采用减费降税，让利于民的方式，激发了市场主体活力，产生了良好的财政收入绩效。当然，也有一些需要改进的地方，特别是我国从计划经济转向中国特色社会主义市场经济，预算的体系、制度建设还需要加强。今后预算编制的科学性和导向性应该从系统设计上进一步加强和完善。

现在基层反映比较大的问题，实际上归根到底还是事权和财权的协调性问题，往往提要求和买单的不一致，造成了各种各样的事情都要办，但地方基层的财政难以承受。地方债务问题也不能笼统来讲，应该进行区别和分类，这种分类是要促进政府职能的转变。一些普惠、基本的社会公共服务保障事业，政府应该集中财力做，但现在有一些地方债务是地方政府超出了职责权限和财力，甚至有些是直接操纵干预市场经济活动，直接搞项目，提供担保，这个风险非常大，所以在这方面要加强分类评价、依法监管。同时，希望今后财政的支出更加公开透明，更加系统全面，有利于接受社会的监督。✘

## 统计制度和统计方法 要跟上时代发展的步伐

文/全国人大常委会委员 郑功成

中央决策不能依靠各个地方统计数字的简单相加，现在每年把各省GDP相加起来比全国就要高很多，如果按照这个数字来决策，就可能失偏颇甚至发生大问题、大风险。因此，国家的决策依据应该有更完善的国家统计局直属的调查系统。现在的调查系统应该说已比较完善，能够发挥比较好的作用，但是有时候会发现地方的调查队也受地方的影响，希望能够通过进一步完善国家统计局直属的调查系统，为国家决策提供真实准确的依据，让统计数据更加真实可信。同时，希望进一步完善统计方法，做好统计信息化工作。现在数字经济在飞速发展，互联网很发达，有些统计方法实际上还不能够适应时代的发展。今年的政府工作报告首次采用调查失业率，这是一个好的统计方法，能够更加全面地反映我们国家就业状况和失业状况，但还有很多方面跟不上时代发展步伐。如现在数字经济日益发达，就业形式多样化，怎样把这种新业态准确反映出来，就业统计就没有跟上时代；数字经济、网络交易这么发达，对收入的统计和消费的统计实际上也还没有跟上。由于统计数据不准确或者不科学，影响我们对经济、就业、发展指标的一些评估和判断，有时候还会造成税收征管的真空，影响到国家利益。因此，统计制度和统计方法还有完善的空间，要跟上时代发展的步伐。✘

## 应着重建设好国家重点实验室

文/全国人大常委会委员 姚建年

国家重点实验室一般都是按学科分的,主要从事基础研究和应用基础研究,代表了我国的国家水平。这次审计署对国家重点实验室进行了事项审计。有一个结论非常专业,提到有些国家重点实验室的基础研究内涵不够清晰,部分偏离了国家重点实验室原定的基础研究相关方向。这个问题比较严重。国家重点实验室是科学研究国家队,代表着我国相关领域的研究水平,代表着我国某个学科发展的水平。国家重点实验室是有专项经费的,大概每年一个国家重点实验室可以拿到1000万元左右的研究经费,还有平台的经费以及相关人才经费等。如果国家重点实验室不建设好,所代表的学科水平不是那么高,研究的基础不是那么厚实,学科的方向没有把握得非常准确,长久以后就会影响我国加强基础研究的战略目标。所以,建议科技部在这次审计的基础上,找一些专家好好研讨一下,把国家重点实验室在各个学科方向领域里应该做的基础研究的内涵梳理得更好一些、更系统一些、更到位一些,使得我们国家重点实验室能够朝着真正代表学科发展方向向前迈进,为建设科技强国作出国家重点实验室应有的贡献。✘

## 固废污染防治要研究 新情况、新问题

文/全国人大常委会委员 徐绍史

固体废物污染环境防治法是1996年4月起开始实施的,发挥了积极的作用,也取得了明显成效。像打击固体废物非法转移倾倒,加强固体废物的进口管制,坚持城乡垃圾分类处理,推进农村固体废物的治理等,这几个大的方面的工作都做到了,也做得比较细。所以,我赞同这个报告。

但是要执行这部法、落实这部法,任务还是非常艰巨的。刚才有些代表、委员都讲了很好的意见,我感觉有几点需要提请注意:第一,要研究新情况、新问题。随着经济社会发展,有些方面的固体废物也在增多。有的代表也谈到快递,快递数量去年已经达到400亿件,关于快递的包装物,现在正在考虑能够重复使用的塑料包装箱,这个问题确实比较突出。还有一个很突出的问题就是固体塑料废弃物的污染,不仅仅在陆地,近海甚至公海也比较严重。现在从一些远洋捕捞到的鱼类,它们的体内都有微塑料的污染物,到东南沿海去看,退潮之后,滩涂上面有石头的那一片,经常有很多塑料

废弃物,地方上也没有力量去处理,指望下一次涨潮涨得大一点,把这些废弃物带走。这些新的情况、新的问题需要跟踪、研究,要采取相应的措施应对。

第二,加强监督管理。监督管理首先是宣传教育,像城市垃圾分类、农村环境治理,宣传教育非常重要。减量化也好、资源化也好、无害化也好,大家首先得有这个意识,宣传教育也是管理部门非常重要的一个职责。同时,固体废物的产生、收集、储存、运输、处置、利用这些环节又涉及多个部门,部门之间如何统筹协调、做好管理工作就显得非常重要。

第三,发展固体废物处理的产业。现在有些小型的固体废物处理设施都很好,一个具有两个厂子就够了,应用生物分解、机械分类,都做得很好。这个产业要支持发展,没有产业链的支撑,固体废物的处理就落不了地。

第四,加强科技研发。科技手段要跟上,完全靠现在的办法,效率也不高,大家积极性也不会高。

最后,激励措施要跟上。要将市场主体的积极性,城市居民、农村居民的积极性充分调动起来。尤其是市场主体,任何一件事情没有市场主体的积极参与,恐怕很难把它做好。✘

## 标本兼治, 大幅度地减少问题和错误

文/全国人大常委会委员 廖晓军

审计监督是维护国家财政经济秩序的一项非常重要的工作。多年以来,通过审计队伍的不懈努力,在提高财政资金使用效益,推动财政资金规范化管理,促进廉政建设,保障国家经济和社会健康发展方面都发挥了不可替代的重要作用。现在每次审计都能查出这么多问题,有些问题还很严重。作为财政部门、审计部门包括我们人大都应该很好地分析研究一下,到底是什么原因造成的,是我们的法律制度缺失还是不完善?是我们管理工作的制度缺失还是管理工作做得不到位?是针对人的教育培训工作缺失还是工作做得不到位?还有我们的一些部门领导重视程度到底怎么样?我在财政部长期工作过,有一些部门党组领导对财政工作、财务干部不够重视,他们的财务部门负责人同志和我们说,一年到头党组都不开会研究财务工作,也不关心财务干部的教育培训问题。后来,我们采取措施发工作通报,他们怕名声不好才开始重视一些。再有就是明知故犯,有意而为之的,这就是另外一个性质的问题了。总之,要通过问题导向,尽可能做到有的放矢,标本兼治,通过完善制度、加强管理、严格奖惩,大幅度地减少问题和错误。✘



# 惩治“校园欺凌”：从国家层面立法

文 / 特约记者 朱宁宁

导读:修改完善未成年人保护相关法律法规,细化预防和惩治校园暴力行为的法律规制标准,针对未成年人的特点进行特殊保护和教育,通过法律手段对校园暴力行为进行干预和惩罚。

因受到校园欺凌,高一学生横山不惜用自杀的方式嫁祸给施暴者。最终发现真相的女法医说了这样一段话:“他们(欺凌者)会有一个新的生活,会忘记摧毁你人生的那段经历。就如同我至今都不认为,当初孤立我、侮辱我的同学,会记得曾经对我做过的一切。这就是事实。而作为被欺凌的一方,也打心里不会原谅这些人,老死不相往来已是最大的宽容。”

近期热播日剧、豆瓣评分高达8.9的《unnatural》用近乎残酷的一幕,将校园欺凌表现了出来。电视剧的情节虽然是虚构的,但给人带来的震撼是真实的。

校园欺凌和暴力,已经不是陌生词汇,不但近年来频繁发生,而且其严重性、频率和隐蔽性都有逐渐增加的趋势。就在4月初,有媒体报道,在四川省资中县,曾某某等6人(均为13至15岁未成年女性)因与铁佛某校学生孙某某(女,13岁)发生纠纷,将孙某某带至铁佛某校附近,采用扇耳光、逼迫下跪、掀上衣等方式对孙某某进行了殴打凌辱。

中国青少年研究中心一项针对10个省市中小学生的抽样调查显示,32.5%的人偶尔被欺负,6.1%的人经常被高年级同学欺负。而屡见报端的校园欺凌和暴力事件,令人触目惊心。青少年是祖国的未来,民族的希望,教育培养他们的校园应该是最安全、最阳光的地方。但是少数地方学生间欺凌和暴力事件时有发生,不仅伤害未成年人身心健康,也容易形成舆论热点,影响社会稳定。

对于校园欺凌和暴力现象,多位全国人大代表认为,将校园欺凌和暴力的防治工作落到实处,仅凭一纸文件是做不到的,还需要政府、家庭、社会、学校等各方面长期、艰难、细致的工作和共同努力。建议从国家层面对“校园欺凌”进一步作出详细定义,完善相关立法,制定反校园欺凌专项法律,加大未成年人保护力度。

## 校园欺凌缺乏明确定义

就在今年1月,一段视频引起关注。视频中,湖北嘉鱼县某中学女生遭同学轮流掌掴,有打人者还嬉笑称:打重一点,还要来一次!被打的女生不敢动弹,隔着马赛克都看得到被打女生满脸发红。对此,当地教育局办公室工作人员回应:同学之间并无矛盾,是开玩笑的行为,本身是好玩的事情。消息一出,网友“炸了锅”,纷纷表示:“教育局,我也想和你开个玩笑……”

梳理近些年来的校园欺凌和暴力事件,很多时候,校方给出的解释都是学生之间的“开玩笑”。而一直以来,缺乏明确的有关校园欺凌和暴力的定义,是实践中处理该问题时面临的最大难题。为此,2017年11月,教育部等十一个部门联合印发《加强中小学生欺凌综合

治理方案》,首次对学生欺凌作出明确界定。治理方案中明确,中小學生欺凌是发生在校园(包括中小学校和中等职业学校)内外、学生之间,一方(个体或群体)单次或多次蓄意或恶意通过肢体、语言及网络等手段实施欺负、侮辱,造成另一方(个体或群体)身体伤害、财产损失或精神损害等的事件。各地各校在实际工作中应严格区分学生欺凌与学生间打闹嬉戏的界定,正确合理处理。

对于这一界定,全国人大代表、民盟江西省委会副主委、江西师范大学附属中学校长、江西师范大学附属中学教育集团总经理张国新认为还需要进一步具体化。“尽管治理方案对中小學生欺凌作出定义,但精神伤害和打闹嬉戏等概念本身就具有模糊性,在实际生活中利益不同的各方认识差异极大,容易产生



2017年11月23日,山东省青岛市广饶路小学联合法院、公安等部门走进学校,从普法、自我保护、心理等多层面,面向小学生集中开展“向校园欺凌说不”普法宣传活动。图/视觉中国

矛盾和对立。若将学生间的打闹嬉戏上纲上线为欺凌,也容易引发学生之间、家长之间、师生之间、家校之间关系紧张,不利于社会稳定和谐。”

张国新认为,要让广大师生和家长知晓,欺凌行为应包括身体伤害的暴力事件、精神上的贬低行为(如吐口水、拍裸照等)、言语暴力行为(如辱骂、口头威胁和在公众场合故意嘲笑他人残障、种族、性别、性取向、宗教信仰等)以及在网络上辱骂、攻击或披露同学隐私等。“这样,有利于让学生和家长区分学生欺凌与学生间打闹嬉戏的界定,也有利于对事件的调查和处理。”

### 加重对校园暴力惩罚力度

“校园暴力已不仅仅是‘个别现象’‘追跑打闹’这么简单,涉事学生年龄越来越小,暴力手段越来越残忍,甚至还出现了团伙参与等现象。但不少校园暴力的加害者,并没有受到相应处罚。”全国人大代表、河南省固始永和高级中学有限公司董事王刚认为,目前法律对校园欺凌和暴力显得有些无力,不能对现实中学生参与校园暴力行为形成威慑力。应通过修法、释法,让恶意造成重大伤害的校园欺凌者,受到纪律、法律、法规的惩治。

王刚说:“校园暴力事件发生后,校方通常从加强德育或加强管理的角度解决问题,施暴学生的家长则多以回去会严加管教来回应,但对受害学生的权益保护很弱。在非刑事犯罪的情况下,最重的惩罚也只是开除。然后施暴者和受害者双方到派出所走一圈,通常最后是在公安部门调解之下私了。如此轻的惩罚能否让施暴孩子真正意识到自己行为的危害?对其他孩子不仅没有起到警示和震慑作用,反而有助长这一风气的嫌疑。这样的处罚结果让其他孩子的安全又如何保证?”

在王刚看来,即使是未成年人,也应在法律框架内对自己的行为承担应负的责任。“只有依法严惩校园暴力肇事

者,才能让当事人及其家长对触犯法律的严重后果足够畏惧,自我约束、自我管理,才可能有效减少校园暴力的发生。”

### 现有法律不足以有效治理预防

对校园欺凌和暴力中“犯错”的未成年人加以惩罚是有共识的,但是惩罚以何种形式出现、施以多重的惩罚,一直以来都存在不小的争议。2016年5月,江苏4名女生因为对同学施暴被判刑,被称为校园暴力的“首刑”。值得一提的是,2015年,几名在美国念高中的中国学生因对同为留学生的同学施暴,被判最高达13年的刑期。

近年来,我国在保护未成年人权益、预防未成年人犯罪方面的工作取得很大进展,开展了惩治性侵、监护人侵权、反家庭暴力等专项行动。新修订的刑事诉讼法专门设立了未成年人刑事案件诉讼程序专章。但现有的针对未成年人保护的法律,如未成年人保护法、反家庭暴力法等,都旨在解决成年人对未成年人施加暴力的问题,对未成年人之间实施的暴力、侮辱行为,均没有涉及。

“目前大多强调对未成年人的保护,在校园暴力施加者和受害者之间,更倾向于保护前者,而忽略了对后者的保护。因此,保护未成年人的相关法律仍有很大的完善空间,修改未成年人保护法、降低刑事责任年龄等已经刻不容缓。”王刚建议,修改完善未成年人保护相关法律法规,细化预防和惩治校园暴力行为的法律规制标准,针对未成年人的特点进行特殊保护和教育,通过法律手段对校园暴力行为进行干预和惩罚。在未成年人保护法、刑法、民法等法律中增设有关条款,将粗言秽语、辱骂欺侮、中伤、讥讽、贬抑受害者、对受害者进行人身攻击、打架斗殴、聚众闹事等行为纳入惩治范围。

### 制定反校园欺凌法加大保护力度

虽然我国校园欺凌和暴力的新闻屡屡见诸媒体,但迄今并没有专门法律对此提供解决规范。相比之下,日本早

在1980年就开始在国家层面应对校园暴力。2011年,日本一名初二男生不堪忍受校园暴力自杀身亡,2013年日本国会通过了校园欺凌预防对策推进法,以法律对校园欺凌说“不”。显然,治理校园欺凌和暴力不仅是教育者的责任,也无法仅仅依靠行政部门的“专项治理”就能解决,还要发挥立法的作用。

今年全国政协会议期间,民革中央向大会提交《关于防治“校园欺凌”专项立法的提案》,呼吁尽快制定反校园欺凌法。内容主要包括:一是整合目前已有的防治校园欺凌的规定,将其提升至专项立法。二是强调监护人责任追究制度。完善“责令父母严加管教措施”的具体手段。三是完善司法保护制度。增设“人格调查制度”,对未成年被告人的量刑应充分考虑其性格、家庭、经历等情况;增设“社会服务令”,对符合不起诉条件的未成年犯罪嫌疑人,推荐至公益性机构从事无薪工作并给予感化教育。

“对于涉嫌犯罪的校园欺凌事件,要严格按照法律来处理,就可能还涉及必要的立法跟进。否则,只有纸面宣示,而无法律、机制的配套支撑,治理校园欺凌的强势一面或许只会消于无形。”张国新建议,通过立法把惩戒权还给学校和教师。可借鉴国外一些做法,除了正常的批评、警告、写检查、责骂外,老师还可以采用其他只要不对学生肉体 and 心灵产生伤害的惩罚措施。同时,应在未成年人保护法或教师法中完善对未成年人进行惩罚的措施和程序,以增强预防青少年违法犯罪的威慑力。“这也是一种对未成年人的爱和保护。”

张国新还建议,立法明确学校在校园欺凌中的安全管理和教育责任边界,通过专门立法明确校园安全治理的各项制度,厘清在校园安全治理过程中政府、学校、教师、学生及其家长各自应当承担的义务与责任。同时,还应明确校园安全治理的经费来源和保障机制,为校园安全治理提供制度支持。✘



# 独生子女护理老人假：呼唤国家层面立法

文 / 特约记者 蒲晓磊

**导读：**在我国逐步迈入老龄化社会的当下，多地立法明确护理假，有利于更好地保障老年人的合法权益，建议在地方性法规施行一段时间后，对其效果进行评估，总结相关经验后可在国家层面进行立法或修法。

三个月前，在重庆工作的黄乔，专门向单位请了独生子女护理假。

3月1日起，《重庆市老年人权益保障条例》施行。条例规定，老年人是独生子女父母的，患病住院治疗且需要二级以上护理时，用人单位应当支持其子女进行护理照料，并给予每年累计不超过10天的护理时间，护理期间工资福利待遇不变。

黄乔请假的时候很顺利，在她看来，条例中对于请假条件的规定很有必要，既赋予了员工请假的权力，也确保员工不会滥用护理假。

目前，我国已有多个省份通过地方立法建立了独生子女护理假制度。其中，福建、湖北、黑龙江、广西、海南、重庆六个省（区、市）在老年人权益保障法配套法规中规定了独生子女护理假，河南、广州则是在地方计划生育管理规定中进行了明确。

中国法学会婚姻家庭法学研究会副会长李明舜在接受记者采访时认为，在我国逐步迈入老龄化社会的当下，多地立法明确护理假，有利于更好地保障老年人的合法权益，建议在地方性法规施行一段时间后，对其效果进行评估，总结相关经验后可在国家层面进行立法或修法。

## 独生子女家庭养老问题显现

今年清明节假期，在北京市一家事

业单位工作的张岩（化名）回到河北老家后，发现父亲喜欢上了健身，每天都要走上五六千步。

“知道你在北京那边压力大，我们也帮不上什么忙，能做的就是锻炼好身体，健健康康的，不给你添麻烦。”张岩母亲对他说。

张岩告诉记者，父母的举动让他感到了几分心酸，但作为家中的独子，确实有着很大的压力。

像张岩这样的家庭，在我国不在少数。

“我国现有4.5亿户家庭，其中独生子女家庭大约有1.6亿户，占

比近三分之一。”全国政协委员、农工党青海省委会主委张周平在提案中列出了这样的数字。

自20世纪70年代实施计划生育政策以来，作为积极响应国家号召的第一代独生子女父母，均已逐渐步入老年，其家庭也进入了空巢期。

“在当今快节奏、高压力的社会氛围下，独生子女在父母患病住院期间，既要努力维持生计，又要抚养子女，更要照顾父母并支付高额的医疗康复费



图 / 视觉中国

用，使得很多家庭疲于奔命、难以招架，也给社会带来了沉重的经济和精神负担。”张周平说。

兰州大学法学院副教授李志强同样注意到，独生子女家庭养老问题，已成为当前一个普遍性的社会问题。

“计划生育政策改变了原来以家庭为主要载体的养老模式。在进入老龄化社会后，这些家庭群体由于不再拥有传统养老模式的功能支撑，已经无法享受代际间的照顾、照料与赡养。”李志

强说。

杭州师范大学人口研究所原所长王涤在接受记者采访时指出,随着我国进入老龄化社会,计划生育政策早期一代的独生子女家长在整个老年人口中占比很大,个别独生子女家庭不构成社会问题,但这样的家庭上升到几千万甚至上亿的时候,就构成了我国社会重大的老年问题。

重庆市人大常委会法工委副主任张山在解读《重庆市老年人权益保障条例》时介绍,目前,在家庭结构小型化趋势下,家庭照料护理愈加困难,特别是独生子女老年父母患病住院期间,难以得到护理照料,是老年人家庭赡养中日益突出的问题,且自身难以克服,迫切需要政府、社会给予更多的关怀和帮助。

### 多地立法规定独生子女护理老人假

张山解读时提到的情况,也是多地立法规定独生子女护理假的初衷。

最早在地方立法中对独生子女护理假作出规定的是河南省。

2016年5月,新修订的《河南省人口与计划生育条例》规定,独生子女父母年满60周岁后,住院治疗期间,给予其子女每年累计不超过20天的护理假,护理假期间视为出勤。

《广州市人口与计划生育服务和管理规定》明确规定,独生子女的父母年满60周岁以上,患病住院治疗期间,其子女可以享受护理假,每年累计不超过15天。看护假、护理假期间,职工所在单位应当保障职工工资照发,并且不影响职工的福利待遇和全勤评奖。

而福建省则是第一个在地方老年人权益保障条例中作出了相应规定。

2017年3月1日起施行的《福建省老年人权益保障条例》规定,独生子女的父母年满60周岁,患病住院治疗期间,用人单位应当支持其子女进行护理照料,并给予每年累计不超过10天的护理时间,护理期间工资福利待遇

遇不变。

与福建省一样,黑龙江、湖北、广西、海南、重庆也在老年人权益保障法配套的地方性法规中,明确了独生子女护理假。

今年1月,全国老龄办向媒体发布消息称,到2017年年底,已有8个省份通过地方立法建立了独生子女家庭老年人护理假制度。

值得注意的是,在这些省份中,湖北和黑龙江将护理假享受范围扩大至所有子女。

黑龙江规定,老年人患病住院期间,子女所在单位应当给予其陪护假,独生子女的陪护假每年累计20日,非独生子女的陪护假每年累计10日,陪护期间工资福利待遇不变。

湖北规定,对赡养人、扶养人照顾失能或者患病住院老年人的,用人单位应当提供便利,并给予每年累计不少于10天的护理时间;对独生子女照顾失能或者患病住院老年人的,每年护理时间应当累计不少于15天。

对此,湖北省老龄办解释说,让子女均享护理假,将使更多老年人能得到来自子女的亲情照顾,而且这样还可以避免用人单位对独生子女的就业排斥。

“多地出台独生子女护理假,对于执行过计划生育政策的家庭是一种呼应,如果可以确保这项规定能够真正落地,将更好地保障老年人的合法权益。”李明舜说。

### 代表和委员建议全国统一立法

今年两会期间,多位代表和委员建议国家立法规定独生子女护理假。

全国政协委员、中国社会科学院世界历史研究所研究员俞金尧在《关于制定独生子女父母养老政策的提案》中建议,把各地实践中的独生子女护理假上升为国家政策,或适当延长独生子女探亲假的时间。

“由于实行省份较少,且护理假长

短不一,导致在全国层面出现不公平和不均衡的问题,对全社会营造尊老爱老的氛围造成了一定的负面影响。”张周平表达了这样的忧虑。

因此,张周平建议,为使独生子女父母得到人性关怀和悉心护理,国家层面应出台独生子女带薪陪护假,专门用于陪侍老年父母。

在张周平看来,独生子女护理假不只是给子女放假这么简单,还应当配套相应的措施。

张周平建议,在休假期间,社区医疗服务站和民办居家养老机构对独生子女进行照料、医护培训,配合短期入住、上门护理等配套服务,实现独生子女家庭“医养结合”模式的有机组合。对于独生子女家庭中子女与父母异地参加医疗保险的情况,允许父母医疗保险转入独生子女户籍所在地,并在规定时间内完成。在政策暂不能允许父母转入独生子女户籍所在地参加医保或者单位确实无法给予独生子女休假的情况下,在父母生病住院期间,给予独生子女护理费补助。

如何让子女护理假落地,一直是人们关注的焦点。自各地立法以来,关于假期是否被挪作他用、企业负担增加等担忧也时常出现。

王涤认为,任何政策和法律,实施起来都会遇到如何落实到位的问题,上述疑虑确实有可能出现,但这些问题都可以在实施过程中加以调整和完善。

对此,全国人大代表、山河智能装备股份有限公司营销总公司营销经理张晓庆认为,以独生子女护理假为代表的养老普惠政策应当上升为国家层面的权益保障法规,而不仅仅是各个地方出台时间不一、力度大小不一的实践探索。

张晓庆建议,将独生子女护理假列入劳动法,并出台配套举措推动落实。例如,对落实独生子女护理假到位的企业,在财税方面给予一定的政策激励,对违规企业施加惩戒。★



# 学前教育法何时出？

文 / 特约记者 朱宁宁

导读：全国人大代表、安徽省政府教育督导委员会主任杨善竑说，我国教育法律已覆盖了从义务教育到高等教育阶段，唯独学前教育这一阶段没有单独立法。建议将学前教育立法摆上更为重要的位置，加快立法进程。

近年来，我国学前教育取得长足发展，但仍然是教育体系中的薄弱环节，与日益增长的人民群众的需求相比，学前教育发展不平衡不充分的问题愈加突出。随着我国城市化进程加快和“二孩”政策出台，城市人口尤其是中心城市人口增长较快，入园难、入园贵的问题将更加突出。

面对学前教育供需矛盾日渐明显的严峻现实，一些全国人大代表和专家学者纷纷呼吁，加快学前教育立法进程，出台国家层面的统一单行的学前教育法，以便发挥法律对学前教育事业健康、可持续发展的保障作用。尤其应在立法中明确学前教育的性质、宗旨、目的，同时明确政府的责任，特别是管理体制、投入体制、办园体制、教师队伍建设、督导评估等。

## 学前教育仍是基础教育短板

为了上幼儿园，全家彻夜排队、提前两年就要报名排队、公立幼儿园完全挤不进去、私立幼儿园价格年年上涨……诸如此类现象屡见不鲜。一直以来，入园难、入园贵都是老百姓反映强烈的问题。与此同时，多地发生的幼儿园虐童事件，更是不断挑战公众的敏感神经。

孩子是祖国的未来，学前教育是基础教育的重要组成部分，也是夯实义务教育的奠基工程。但长期以来，学前教育事业与经济、社会、教育、人口等的发展，未能很好地协调，目前学前教育仍是基础教育的短板。全国人大代表、安徽

省宣城市市长张冬云通过调研发现，这些短板主要体现在四个方面：

一是学前教育资源总量不足。从总体上看，学前教育仍是基础教育体系中最为薄弱的环节。以宣城市为例，目前，全市学前三年适龄幼儿数为57140人，在园幼儿数为55197人；预计到2020年，全市3至5岁幼儿将达到6.5万人，学位总量缺口5700余个。

二是优质学前教育资源短缺，公办幼儿园比例低。2016年全国教育事业统计公报显示，在全国幼儿园中，民办幼儿园占比达到64.3%，民办幼儿园在园儿童占所有在园儿童的55%。优质学前教育资源的短缺，导致优质幼儿园成为“香饽饽”，一园难求。

三是幼儿教师队伍建设薄弱。根据教育部2013年制定的《幼儿园教职工配备标准（暂行）》，一所全日制幼儿园的全园教职工与幼儿比为1:5至1:7，而目前幼儿园教职工与幼儿比远未能达到这个比例。2016年全国教育事业统计公报显示，全国在园儿童数为4413.86万，需要幼儿园教职工630.5万，而全国幼儿园园长和教师共249.88万人，幼师缺口达到380万。但受编制限制，大部分公办幼儿园聘用了许多非编教师，导致非编教师同工不同酬的问题非常突出，影响了保教质量。

四是财政投入严重匮乏。2017年中国幼儿园行业研究报告显示，中国2016年财政性教育经费支出占GDP的比例为4.22%，低于7%的世界平均水平。而

不属于义务教育阶段的学前教育，只占国家教育总经费的7.2%，占总体GDP的0.3%，为2802亿元。相对于在园幼儿占全国普通教育总人数的17.3%的比例，经费比例明显过低。

## 政策措施成学前教育发展强力杠杆

国务院高度重视学前教育的改革发展。为了实现2020年“基本普及学前教育”的战略目标，从2010年到现在，相继出台了一些政策文件。尤其是2010年，为了落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要2010—2020》，《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》（以下简称“国十条”）正式出台。“国十条”明确要加大学前教育投入，并首次提出学前教育预算有科目、增量有倾斜、投入有比例、拨款有标准、资助有制度的“五有”财政投入体制。此外，从2010年开始，中央财政专门实施了面向农村的学前教育推进工程，重点扩大面向中西部农村的学前教育资源；2011年开始实施学前教育第一期三年行动计划；2014年继续出台实施了第二期三年行动计划；2017年，教育部等四部门发布实施的第三期学前教育行动计划的意见中提出，到2020年，全国学前三年毛入园率要达到85%，普惠性幼儿园覆盖率要达到80%左右，到2020年基本实现幼儿园教师全员持证上岗。可以说，伴随“国十条”等系列政策的颁布实施，我国学前教育事业发展取得了历史性进步。

但与此同时,应该看到,我国涉及学前教育的法律法规比较分散,不利于有效依法开展学前教育工作。目前,我国专门规范学前教育的法规和规章仅有1989年出台的《幼儿园管理条例》和1996年出台的《幼儿园工作规程》。而这些规定由于出台时间较早,难以适应学前教育发展的需要。

记者在采访中了解到,学前教育立法其实早已进入立法机关的视野。全国人大及其教科文卫委员会高度重视学前教育立法工作。2013年以来,教科文卫委员会先后赴天津、安徽、云南、吉林、四川开展一系列调查研究,总结梳理各地学前教育发展和立法状况,分析研判学前教育立法面临的主要困难和问题;2015年,全国人大常委会修改教育法,专门对学前教育作出了规定,明确国家制定学前教育标准,加快普及学前教育,构建覆盖城乡,特别是农村的学前教育公共服务体系,要求各级人民政府应当采取措施为适龄儿童接受学前教育提供条件和支持。此外,各地出台了20多件地方性法规和规章,为规范学前教育和立法积累了经验。

与此同时,教育部也为此做了大量工作,先后修订《幼儿园工作规程》,出台关于幼儿园建设、编制、卫生保健等方面的具体政策,并已初步形成学前教育法专家建议稿。

据悉,全国人大教科文卫委员会将督促起草部门认真研究采纳代表提出的意见和建议,及时沟通了解工作进展和重点难点问题,加快推动学前教育立法进程,促进学前教育合理有序发展。

### 代表建议加快 学前教育立法进程

如果说学前教育发展中资源不足,特别是普惠性幼儿园不足,城乡教育不均衡、教师队伍的缺乏、质量不高等,这些都是结果,那么,是什么原因造成的这些结果呢?

业内人士指出,更深层的原因在于

没有学前教育法对这些学前教育改革发展中的深层次难题、关键性体制机制问题作出明确规定。因此,要想从根本上解决这些长期积累的深层次的难题、关键性的体制机制和政策制度问题,必须要尽快研究出台学前教育法,对上述问题作出明确规定。

学前教育立法一直是每年全国两会期间的热议话题。早在2000年,民进中央就提出要用立法保障学前教育发展的提案。在今年3月十三届全国人大一次会议记者会上,教育部部长陈宝生就学前教育问题答道:“我们正在调研,会同有关部门抓紧起草学前教育法,这个事我们要加快速度。”

今年是新一届全国人大代表履职首年。为贯彻落实党的十九大报告提出的“幼有所育”的新要求,有效解决学前教育事业发展过程中存在的主要问题,切实保障学前教育持续健康发展,多位全国人大代表建议进一步加快学前教育立法进程,尽快出台国家层面统一的学前教育法。

“搞好顶层设计,越早越好。从教育系统看,义务教育、高等教育、职业教育等相关法律都已颁布实施,而学前教育至今没有全国性的法律,学前教育发展缺乏有力的法律保障和规范,抓紧研究制定学前教育法,是解决当前学前教育面临各种问题的迫切需要。”全国人大代表、河北省沧州市人大常委会副主任、农工党河北省委会副主委、沧州市委会主委李丽华认为,必须加快推进学前教育立法,抓紧解决当前影响学前教育事业发展的带有根本性的深层次问题,为学前教育事业发展提供法律保障。

李丽华具体指出,学前教育立法首先应明确学前教育性质和地位,明确学前教育的公益性,将学前教育纳入我国基本公共服务体系,保障所有学龄前儿童平等地接受学前教育的权利。其次,应明确各级政府及其各部门职责。各级政府应充分发挥主导作用。再次,应明确各级政府财政投入机制。将学前教育

经费列入财政预算,确保公办幼儿园正常运转和可持续发展。同时研究制定社会力量参与学前教育、多渠道筹措学前教育发展经费的法律规定。最后,应明确民办学前教育机构的性质职责,促进民办学前教育健康发展。此外,还应在立法中明确学前教育教学内容,从法律层面科学规定学前教育内容、教学规划、设置要求,有效避免小学化倾向,科学培养提高幼儿的全面素质。

全国人大代表、宁夏回族自治区银川市二十一小学校马恒燕建议,尽快出台学前教育法,健全法规,落实政府责任,保障学前教育的公益性,明确学前教师身份,保障教师工资等基本权益,建立教师补充机制,解决师资队伍问题。同时,建议国家通过转移支付、以奖代补等方式,进一步加大对西部地区学前教育支持,将西部边远贫困地区学前教育纳入国家重点项目建设,进一步加强基层幼儿园网络体系建设;加大民族地区幼儿资助力度,逐步实现学前免费教育。

“我国教育法律已覆盖了从义务教育到高等教育阶段,唯独学前教育这一阶段没有单独立法。建议将学前教育立法摆上更为重要的位置,加快立法进程。”全国人大代表、安徽省政府教育督导委员会办公室主任杨善竑建议,将学前教育的公益性、普惠性以及城市小区配套幼儿园建设等入法,着力予以推进和落实。同时,应确定专项中央支持各地扩大学前教育资源的财政资金,建立健全稳定的中央财政资金投入机制,并向中西部倾斜,支持地方扩大学前教育资源,改善办园条件,并推进普惠性幼儿园的发展。尤其是要积极推进幼儿园的均衡发展。在大力发展公办幼儿园的同时,要积极扶持举办普惠性民办幼儿园,优化学前教育资源配置,解决学前教育发展不均衡问题。

“必须推进学前教育均衡发展,让更多幼儿在家门口就能上普惠性幼儿园,既要解决入园难的问题,更要解决入园贵的问题。”杨善竑说。✿



# 流浪犬伤人成隐患：国家立法应上日程

文 / 特约记者 蒲晓磊

导读：针对频繁发生的流浪犬伤人事件，中国社会科学院法学研究所研究员支振锋认为，要对流浪犬问题进行治疗，就必然要对养犬行为进行治疗，目前已有多地出台地方性法规规范养犬行为，可以在此基础上考虑在国家层面出台行政法规，对养犬涉及的一些共性问题作出规定。

“今天女儿下楼，她爸追出去让她带根棍子！”家住北京市朝阳区青年路的陈虹伟说，这样的出行方式一度成为附近几个小区居民的常态。

5月7日下午，先后有8人在青年路附近被一条流浪犬咬伤，受伤的几人均已及时就医，其中一名男童因伤势较重住院治疗。接警后，警方立即开展伤人犬只查找工作，并在5月9日晚将该犬捕获。



这样的事件并非个案。今年5月，北京、上海、重庆、武汉等地已发生多起流浪犬伤人事件。

中国社会科学院法学研究所研究员支振锋曾经对养犬立法问题进行过深入调研，他在调研中发现，很多流浪犬伤人事件，都是由于犬的主人违法将家犬遗弃，才使流浪犬无人管束而频发伤人事件。

支振锋近日在接受记者采访时指出，要对流浪犬问题进行治疗，就必然

1月24日，江西南昌犬只领养窗口的工作人员对被领养的犬只进行体检。摄影/新华社记者 潘晓菁

要对养犬行为进行治疗，目前已有多地出台地方性法规规范养犬行为，可以在此基础上考虑在国家层面出台行政法规，对养犬涉及的一些共性问题作出规定。

## 流浪狗咬人事件频发

“狗咬人不是新闻，人咬狗才是新闻。”19世纪70年代，美国《纽约太阳

报》编辑主任约翰·博加特给新闻下了这样的定义。

但有时候，狗咬人也是新闻——尤其是咬人事件在多地频发的时候。

近日，在浙江海宁市，一条黄狗在路上连续袭击过往路人，一天之内先后咬伤了20多人；5月4日中午，在重庆市沙坪坝区，一条流浪犬将老人咬伤；4月30日，湖北黄冈一名3岁男孩被流

流浪犬咬伤右半边脸……在这些流浪犬伤人事件中,受伤人数少则一两人,多则20余人。

其中,最受舆论关注的是发生在湘潭大学的流浪犬伤人事件。

5月1日和2日,湘潭大学两名女生在校园内被多条流浪犬咬伤和抓伤。事后,湘潭大学保卫处采取了驱赶、捕捉流浪犬的行动。

而湘潭大学的流浪犬伤人事件之所以被舆论关注,还有一层背景:湘潭大学保卫处工作人员称,往年 in 安排保安打狗时,遭到了爱狗学生的反对,说“我们很残忍,搞得我们两头受气”。

在此次流浪犬袭击学生的事件中,“两头受气”的湘潭大学还是决定采取行动。5月2日,湘潭大学保卫处分组携捕狗器具,在校园内24小时值班巡逻,对流浪猫狗进行驱赶、捕捉。同时报告公安派出所安排专业人员协助彻底清理流浪犬。

流浪犬伤人事件之所以被关注,还在于狂犬病那近乎100%的致死率。数据显示,2016年全国592人死于狂犬病,2017年这一数字为502人。

### 饲养者或管理者担责

流浪犬伤人之后,伤者最先想到的一个问题就是:谁来担责?

中国政法大学民商经济法学院副教授、中国法学会民法学研究会副秘书长王雷认为,流浪犬伤人事件的背后主要有两个原因:一方面,动物饲养人或者管理人违反了不得虐待、遗弃所养犬的法律义务,使得被遗弃的犬只处于无人监管状态,增加了其危险性;另一方面,公共场所的管理人未尽到相应的安全保障义务,没有有效防范乃至杜绝流浪犬在自己所管理场所可能给他人带来的人身危险。

“常见的流浪犬有可能是从动物饲养人或者管理人处逃逸的,也有可能是被动物饲养人或者管理人遗弃的,根

据侵权责任法第八十二条规定,遗弃、逃逸的动物在遗弃、逃逸期间造成他人损害的,由原动物饲养人或者管理人承担侵权责任。可见,流浪动物致人损害的,动物饲养人或者管理人应承担侵权责任。”王雷说。

在北京市京师律师事务所律师许浩看来,除了原动物饲养人或者公共场所管理人,喂食流浪犬的人也有可能担责。

许浩认为,如果流浪犬被遗弃后,难以找到原动物饲养人,如果有喂食流浪犬的人,则分以下两种情况分析:如果长年给流浪动物供食,让流浪动物活动并居留,就已经构成特殊的饲养关系,并转化成事实上的收养,对流浪动物的侵害行为,投食者则要承担相应责任;但鉴于喂食流浪犬体现了爱心,是社会文明进步的体现,不宜由爱心喂食人士承担全部责任。如果只是偶然、临时喂养,喂食流浪犬的人则不需要承担责任。

“此外,如果流浪犬伤人是因第三人的过错致使动物造成他人损害的,被侵权人可以向动物饲养人或者管理人请求赔偿,也可以向第三人请求赔偿。”许浩说。

### 学者呼吁动物福利法

多位专家在接受记者采访时认为,追责固然重要,但对于流浪犬的治理还是要从源头抓起,最终还是要通过立法的方式来治本。

目前来看,对于流浪狗的治理方式,主要有捕杀和收容两种。

2017年,湘潭大学的保安曾组织捕杀校园内的流浪动物,但因遭到部分学生抗议而作罢;2017年,因流浪狗伤人事件频发,江西省宜春市铜鼓县城市管理综合执法局于7月24日下发通告,决定自7月31日起,对该县城区内放养犬类进行强制捕杀……近年来,针对流浪犬伤人事件,多地都有过捕杀流浪犬的行为。

但捕杀流浪犬的行为,经常会引起舆论的质疑。相比之下,收容的方式更容易为人们所接受。

今年5月,浙江省瑞安市修建了占地面积约1000平方米的犬只收容所。目前,犬类存栏数约16000余只,其中很大一部分是分散在城市各处的流浪犬。

2017年8月,甘肃省天水市设立了西北地区首个由政府出资兴建、管理的流浪犬绝育基地。该流浪犬绝育基地占地面积1000多平方米,最多可一次性容纳200多只流浪动物,每天可以完成10余台流浪犬的绝育手术。

在中南财经政法大学教授乔新生看来,在流浪犬的治理方式上,收容这种方式更符合为动物福利立法的初衷。

早在10多年前,乔新生就开始呼吁制定动物福利法。

“动物福利立法的根本目的,是要改变动物境遇。当然,必须强调的是,当非法养犬行为威胁到正常社会秩序和人身安全的时候,就必须严厉打击。”乔新生说。

3月12日,十三届全国人大一次会议新闻中心举行记者会,全国人大常委会法工委副主任王超英在回答记者提问时坦言,在野生动物保护法修改的过程中,有人主张将动物福利写入野生动物保护法中,近年来这方面的呼声一直很强烈。

“可能社会上还有一部分法律调整不够充分的地方,比如所谓的宠物。这件事也一直有主张要求立法的,据我所知,一些地方也在探索这方面的地方性法规,但是在国家层面的立法,现在为止还处在研究和探讨阶段,还没有形成最大的共识,可能一段时间内还看不到实质性进展。”王超英说。

王超英指出,从人和动物和谐相处、社会公德的角度来看,每一个动物饲养者都有爱护自己饲养动物的义务和责任,任何遗弃、虐待动物的行为都





图/视觉中国

应当为社会所不齿，都应当被视为是丧失公德的行为，在这一点上是有共识的。

“但是，对于他们应该承担什么样的法律责任，可能还需要进一步研究，在形成社会最大共识的时候，再来研究用什么样的形式立法等。”王超英说。

### 立法处罚遗弃犬只行为

尽管目前在国家层面上还缺乏动物福利方面的立法，但国内很多城市都对饲养宠物狗进行了立法，并在其中对流浪狗管理作出了规定。

《北京市养犬管理规定》指出，养犬人因故确需放弃所饲养犬的，应当将犬送交犬类留检所，并到公安机关办理注销手续。

《上海市养犬管理条例》规定，本市设立的犬只收容所，负责收容走失犬只、流浪犬只、养犬人送交的犬只、因养犬人违反本条例规定被收容的犬只。

尽管已有多地出台了养犬方面的法规，但在执行上仍然打了折扣，如其中规定的宠物饲养登记制度落实不到位、相关管理部门人力有限或者不作为等因素，使得流浪犬问题并未从根本

上得到解决。

此外，这些地方性法规在内容上也有完善空间，大部分地方性法规没有作出对犬只实施绝育措施的强制性规定，这就为流浪狗的产生埋下了隐患。

“养犬问题属于地方事务，目前已有多地根据自己情况进行立法，可以在此基础上考虑由国务院出台行政法规，明确统一的管理部门、增加人员和经费、遗弃犬只行为的处罚细则等内容，从而对养犬涉及的共性问题、原则问题进行规范，既能从源头上解决问题，又有利于各地遵照执行。”支振锋说。

### 多国进行动物福利立法

近年来，关于动物福利立法的呼声一直存在，但我国始终未有实质性进展。在国外，流浪动物的管理已被提高到了动物福利的高度并进行了相关立法。

英国被公认是世界上最早进行动物福利专门立法的国家。早在18世纪，英国早期的动物福利立法活动就已经出现，英国下议院在1822年通过了禁止残酷对待家畜的《马丁法案》，这个法案是世界上第一部专门针对动物福利保护而制定的法律。随后，西方很多国家都纷纷从组织机构、规章制度等方

面保障动物福利。

20世纪90年代，亚洲的新加坡、马来西亚、泰国、日本等国家也完成了动物福利立法，对流浪狗的收留与领养作出了严格的法律规定，并对弃犬行为作出了严格处罚的规定。

德国法律规定，弃犬者（包括迁居而将犬只留在原地者）需缴约合二十万元人民币的罚款，严重虐待犬只者可判至两年的坐监徒刑。在德国想要拥有狗的人，通常会到收容所去收养流浪狗，想要领养狗的人需通过考核，包括领养狗的动机、是否有照顾狗的经验、家居空间、经济情况等。通过审核者需签署接受动物保护义工随时追踪及审查犬只生活状况的法律文件，以此来避免犬只再度被抛弃。

在西班牙，法律对如何养狗以及如何处理遗弃的流浪狗有详细规定。西班牙每只宠物狗体内都植入记录着身份信息的芯片，这能够有效帮助主人寻找丢失的宠物并使被遗弃的流浪狗能“物归原主”。随意遗弃宠物狗的主人将被罚款。此外，植入芯片也是管理狗咬人事件的重要手段。一些宠物主人在自己的狗咬人后不想负责一逃了之，此时警方就可以通过芯片锁定主人，并要求其对事故负全责。

在美国和日本等国家主要依靠法律规定及社团监督两方面规范养狗行为。在美国和日本买一条狗就意味着买了很多责任，大部分的法律规定，养狗必须要为宠物办理许可证，许可证要一直挂在宠物狗的脖子上，许可证主要包括两方面的内容：已注射过狂犬疫苗及主人的相关情况，这就为流浪狗找回主人提供了方便。在美国，还通过立法强制给狗上保险来对养狗进行管理。在日本，流浪狗的管理被纳入现代社会公共服务中。如果单靠捕捉来解决或减少流浪狗的问题是可行的，要加以国家的立法。此外，日本实行终身饲养制，如果故意杀害或杀伤宠物，就可能面临法律的惩罚。✘

## 加快推进全民阅读， 建设书香社会

文/ 全国人大代表 高阿莉

近年来，“倡导全民阅读，建设书香社会”越来越成为社会各界的共同向往。然而目前，全民阅读不平衡不充分的问题依然突出，全民阅读缺乏专业指导，缺少社会阅读氛围，全民阅读数量、阅读习惯、阅读能力等方面与欧美国家相比仍存在较大差距。具体来说包括，在国家层面实现全民阅读的顶层设计相对滞后；公共图书馆新书很少，利用率较低；民营实体书店“关停转”现象丛生，生存面临重重困难；高校学生、青少年等重点阅读人群的阅读习惯尚未形成。

在当今时代，倡导怎样的全民阅读？如何建构书香社会？如何发挥阅读在培育和弘扬社会主义核心价值观过程中的重要作用，从国家层面加快推进全民阅读、建设书香社会显得更为重要和紧迫。为此建议：

一要设立国家阅读日。把全民阅读上升到关系中华民族优秀传统文化的传承和发展、关系中华民族伟大复兴的高度。在财政经费上提供专项资金予以保障，设立国家阅读基金或国家阅读专项资金，用于全民阅读相关工作。

二要加强各级各类图书馆建设。制定学校、社区和城镇的图书馆建设标准，倡导和鼓励各级各类教育、文化部门以及社会公益组织，特别是经济发达地区，积极扶持和帮助经济不发达的农村地区建设图书馆、图书室等公共读书场所。

三要推行“公共图书馆+学校+家庭阅读”的服务体系。充分发挥公共图书馆、学校、书店等公共资源的作用，公共图

书馆的巨大藏书量也可作为学校图书馆的补充，让藏书“活”起来，真正成为儿童和家庭的精神食粮。

四要支持实体书店设立公共阅读场所。建议国家进一步扩大实体书店奖励和支持范围，带动更多省市县出台地方扶持政策，尽早实现实体书店扶持资金全覆盖，为老百姓提供更丰富的公共阅读场所。

五要加大投入建设农家书屋，推进美丽乡村建设进程。开展图书下乡、文化共享等活动，满足农民群众求知致富和丰富精神文化生活的愿望，解决看书难的问题，发挥建设美丽乡村、培育文明乡风的良好推动作用。✎

## 启动民族优秀电影进校园工程， 弘扬社会主义核心价值观

文/ 全国人大代表 赵彪

儿童和青少年是祖国的花朵，是未来社会主义事业的建设者和接班人，承载着中华民族的希望和梦想。以优秀的文艺作品教育引导广大儿童和青少年坚定文化自信，树立和弘扬社会主义核心价值观，是实现中华民族伟大复兴的重要基础，也是目前强化创新国民基础教育的当务之急。

电影作为最生动直观、为人们喜闻乐见的综合视听艺术形式，同时也是提供精神文化食粮、传播社会意识形态的重要载体，在滋养人的心灵、陶冶熔铸灵魂方面，具有无可比拟的优势。组织推动儿童和青少年观看优秀国产影片，对于他们理想信念、价值观念、道德情操的塑造和养成，具有潜移默化的重要影响。着眼中华民族伟大复兴和千秋大业，建议启动实施民族优秀电影进校园工程，用民族优秀影片教育影响一代又一代儿童和青少年，引导培养他们逐步树立正确的世界观、人生观、价值观，成长为合格的社会主义事业建设者和接班人。

具体而言，建议由国家组织专家队伍，从国产影片中遴选思想性、艺术性、时代性强，适合中小学生学习观看的国产经典影片，建立全国中小学生学习电影库。在此基础上建立全国中小学生学习电影网站，把遴选入库的影片全部放到网站上，供广大中小学生学习观看。同时，建议有关部门、单位一起行动起来，对中小学生学习观看国产优秀电影提出明确具体要求，作出统一安排部署。通过这些优秀国产影片中的精彩故事、生动语言和丰满人物形象，潜移默化教育引导中小学生学习中华民族“精气神”，坚定文化自信，树立和弘扬社会主义核心价值观，健康茁壮地成长成才。

此外，考虑到电影版权问题，也为了有效引导鼓励电影



夜幕降临，广州1200bookshop 河北店灯火通明，时至深夜仍有不少市民进店阅读、工作。图/视觉中国



企业拍摄弘扬主旋律、传播正能量的优秀影片,建议由国家安排专项资金,对拍摄年代较为久远、被遴选入库的影片,给予一定的小额资金奖励;对近年来拍摄、被遴选入库的影片,给予一定额度的资金奖励;对今后遴选入库的新摄制影片,给予一定的大额度资金奖励。在此基础上,逐步形成国家对入库影片的表彰奖励机制制度,发挥积极引导作用,形成良性循环,使国家主旋律影片创作生产、放映观看成为新时代的社会风尚。★

## 将“村村通”公路 纳入国家公路养护体系

文/ 全国人大代表 郭乃硕

国家投入巨额资金建设的农村公路“村村通”工程解决了亿万农民的出行难问题,是一项功在当代、利在千秋的惠民工程。但由于“村村通”工程尚未纳入我国公路养护体制,“村村通”公路养护基本处于空白状态,路面损毁严重,群众反响强烈。为此,建议按照“有路必养,养必见效;有路必管,管必到位”的基本原则,将“村村通”公路纳入国家公路养护体系,明确公路养护职责,规范管理行为,确保“村村通”公路安全畅通。

一是理顺管理体制。建议根据农村公路养护与管理的实际情况,把“村村通”公路全部纳入地方公路养护管理范围,尽快制定农村公路管理养护办法。按照“县道县养,乡道乡养,村道村养”的三级养护体制,明确“村村通”公路养护的管理职责、养护体制、养护标准、法律责任。探索建立农村公路养护的长效机制,明确相应的职能部门或专职机构,并落实农村公路养护管理专职人员。

二是落实养护资金。认真落实国务院关于农村公路养护管理体制改革的方案要求,利用好国家和财政农村公路村级转移支付资金,保证养护资金足额到位。加强对农村公路日常养护、小修保养、大中修工程和水毁专项工程等资金的筹措、使用及管理。拓宽筹措资金渠道,本着“谁受益,谁负担”的原则,适当发挥群众自筹资金解决出行难问题的积极性。

三是提高养护与管理水平。运用现代管理理念和电子信息技术,对所有农村公路实行档案化管理,包括对每一条农村公路的起止点、道路结构、两侧绿化、管线埋设、边坡结构、隶属关系和管理人员的详细情况说明及养护检查考核记录一一存档,逐步实现对乡村公路的信息化、规范化管理。★

## 坚持包容审慎监管原则, 促进网约车行业健康发展

文/ 全国人大代表 蔡继明

当前,以“人人参与、共建共享”为特征的共享经济浪潮席卷全球。中国已成为全球共享经济的创新者和引领者。网约车是我国共享经济的代表性业态。经过几年的快速发展,网约车不仅已成为居民出行可选择的重要方式之一,而且创造了大量就业机会。

2016年7月,交通运输部等七部委联合发布了《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》(以下简称《暂行办法》)。《暂行办法》的出台明确了网约车行业的合法地位,对行业准入进行了合理规范,体现了对新业态的鼓励。截至2017年年底,在全国297个地级市中,已经有超过200个城市响应中央要求出台了地方细则。但由于各地制定细则的出发点不尽相同,《暂行办法》给予地方的自由裁量权也出现了被误用和滥用的倾向,很多地方制定了过于严苛的实施细则。政府忽视市场决定性作用、过度干预,导致供需矛盾、就业空间萎缩等现象出现,并且原有监管机制中衍生的老问题换了张面孔卷土重来。出行难、打车难的局面在很多城市再次出现。

发展改革委等八部门联合印发《关于促进分享经济发展的指导性意见》(2017)指出,对网约车等共享经济新业态,行业主管部门应坚持包容审慎的监管原则,进一步营造公平规范的市场环境,促进共享经济更快更好发展。为此,提出如下建议:

一是给予非本地户籍市民同等的从业权利。建议交通运输部作出统一规定,禁止地方政府对网约车行业实行歧视性管制,取消对网约车驾驶员本地户籍和居住证的限制。

二是取消地方网约车管理细则中有关车辆的不合理限制。建议交通运输部作出统一规定,调整车辆使用性质变更要求和各地细则中与出行安全无关的轴距、车价、排量等限制性指标,以及对技术落后的固定式车载设备的安装要求。

三是进一步简政放权,减轻企业负担。建议针对互联网新业态“一点接入、全网服务”的特征,取消地市级许可限制,把网约车平台许可权收归省一级政府。

四是加强政企合作,提升监管能力。建议树立“政府监管平台、平台约束车辆和司机”的理念,推动平台企业落实主体责任。同时要深化政企合作,升级管理手段,取消各地市单独与平台数据对接的要求,由交通运输部建设覆盖全国、统筹利用、统一接入的数据共享大平台,实现监管能力升级。★

## 统一新能源汽车 动力电池标准

文/ 全国人大代表 吴端华

近年来,为了践行向国际社会作出的节能降耗承诺,我国积极推广新能源汽车的使用。然而,根据工信部目前公布的我国新能源汽车推广情况来看,截至2017年年底,全国新能源纯电动乘用车保有量与传统燃油车相比相差甚远。据调研,消费者对新能源汽车持观望态度的原因:一是纯电动汽车电池包能量密度不够。新能源汽车电池的理论续航里程处于300公里至400公里之间,但在实际使用过程中,由于大灯、空调及娱乐设备的开启,会导致续航里程再下降;二是电能补充不便捷。市场上充电桩等基础设施尚不完善,充电时间长,且充电通讯协议不统一,难以实现便捷性;三是电池寿命不长,价格昂贵。厂家承诺的电池质保一般是5年或者10万公里。如果电池超出质保期,消费者将承担巨额费用。为了能够快速推广新能源汽车,特提出如下建议:

一是更深层次统一动力电池标准。统一行业电池模组的外形尺寸、固定方式、接口、BMS协议等各种技术数据,实行租赁电池互换政策;将动力电池固定方式统一为快速拆装结构,可以快速更换电池补充电能,用以解决充电时间长问题。

二是建议开展电池专业管理政策导向,推动电池管理行业发展,促进新能源汽车动力电池及充电站运营与管理,实现电池能量补充更换及电池折旧回收等功能。

三是发展国家品牌计划,鼓励科技人员积极研究攻关。研发出储能能力更强、电池重量更轻的新能源汽车专用电池,有效降低电池的制造成本,缩短电池的充电时间,延长电池的使用寿命。

四是建议统一各类新能源汽车的充电接头、接口。规定新能源汽车的充电接口是交流或是直流等标准。无论哪一家生产厂

商或哪一款型号的车,都必须使用国家规定的统一接头、接口。

五是建议设立专门的协调机构,协调各级政府和部门,大力推进充电设施建设。积极推进充电接口互操作性检测及充电服务平台间数据交换等相关标准的制修订工作,进一步完善充电基础设施相关工程建设标准与管理规范。★

## 以农业龙头企业为依托, 培养有农业情怀“新农人”

文/ 全国人大代表 阎美蓉

改革开放以来,随着工业化、城镇化发展脚步不断加快,大量的农村人口向二、三产业转移,使得我国农村空心化、老龄化的问题愈加严重。新生代农民工对于土地越来越“陌生”,农业产业大而不优,农村劳动力总量相对不足,整体素质偏低,农村人力资源长期处于“失血”“贫血”状态等问题日益凸显。

实施乡村振兴战略,是党的十九大作出的重大决策部署,是新时代“三农”工作的总抓手。未来三年将是我国精准扶贫攻坚与乡村振兴战略实施并存和交汇的特殊时期,形成精准扶贫攻坚和乡村振兴战略相互支撑、相互配合、有机衔接的良性互动格局,对于打赢精准扶贫攻坚战具有十分重要的意义。乡村要振兴,产业是支撑。要想方设法创造条件,依托农业产业化龙头企业的带动优势,以市场需求为导向,真正培养出一批懂农业、爱农村、爱农民的有农业情怀的“新农人”。具体措施包括:

一是依托有实力的农业产业化龙头企业的带动优势,采取政府与企业联合的形式,在县级区域开办以振兴乡村经济为目的的农业职业技能培训学院。以市场需求为导向,以农业企业为主体,从实用的角度出发,通过理论联系实际,将课堂教学、现场培训、田间指导有机结合,对中高等农业职业院校毕业生,返乡创业青壮年农民工,退役军人,以及目前在农村从事生产经营型、专业技能型、社会服务型等从业者,采取“就地就近”“农学结合”等灵活方式开展实用性强的培训,真正解决“谁来种地”“怎样种地”等深层问题。

二是依托农业龙头企业深度、精准调研,根据农村的土壤结构、水源、气候条件等,结合市场需求,制定适合该地区种植、养殖的产品规划,组织经过该企业培训的本地农民,指导他们科学种植、养殖,全程专人跟踪指导,最终产品由龙头企业统一销售。这样一来,不仅解决了农民不知种什么、种了无法保质保量、不与市场接轨、没有销售渠道等顾虑,而且激发了农民的内生动力,从根本上实现农业龙头企业带动农民发家致富奔小康的目标。★



福建省宁德市一处新能源汽车充电站 图/视觉中国



## 环保“假整改”背后是“作风病”

文/毛同辉

近期,中央环保督察人员在“回头看”中发现,一些地方政府及污染企业面对督察组的“整改要求”或虚与委蛇,敷衍应付;或做表面文章,欺上瞒下;或阳奉阴违,搞变通做遮掩。如有的城市明明没有做雨污分流,地面上却每隔不远就有雨水井和污水井的盖子,纯粹是做样子应付检查;有的国家明令禁止的土法炼铝明明仍在违法生产,但地方政府部门却赫然公示已完成整改并“销号”。

在中央对环境违法行为保持高压态势的情况下,这些地方竟玩起了“猫抓老鼠”的游戏,他们为什么敢“表面整改”“假装整改”“敷衍整改”?最根本的原因是一些地方政府部门和企业单位得了“作风病”,心态、理念、思维等发生了“病变”。

宗旨观念不明不坚。一个天蓝、水清、气爽的环境是“最普惠的民生福祉”,整治突出环境问题正是人民群众所盼、所急。这一点从中央环保督察过程中,许多群众主动向督察组举报或提供企业偷排偷放证据就可见一斑。但一些地方政府却对人民呼声充耳不闻,对环境污染给群众生产生活甚至生命健康造成的损害视而不见,袖手不为、怠为、假为。

发展理念不更不断。转型升级既是经济发展方式的转型,也是一场发展理念的升级。对政府部门来说,就是要彻底刷新过去的唯GDP论,树立“绿水青山就是金山银山”的绿色发展观。而一些地方政府没有从内心深处真正确立新发展理念,发展眼光短浅,惟恐环境治理影响本地短期经济发展,宁忍长痛排斥短痛,在环保整改中参与作假、协同作假、掩护作假、默许作假。

纪律法治观念不硬不强。面对企业违法排污,一些政府部门有法不依、有章不循、执法不严、违法不究、以权代法现象严重;面对上级整改要求,却阳奉阴违,假整改,虚整改。这些现象反映出的是些地方政府依法行政意识的缺乏、纪律规矩意识的淡薄。心无敬畏,自然行不知止。

中央环保督察“回头看”既是对上轮督察整改情况的“评卷打分”,也是对各地方再次“把脉回诊”,以强烈问责、追责倒逼责任落实。针对上述一些地方出现的整改不力、不实、不到位等问题,要既识其表,又溯其源,下决心、出重拳。

要盯到底,针对暴露出的问题,紧盯不放,一抓到底,不彻底解决问题决不松手;要严问责,对那些敷衍应付者、阳奉阴违者、恶意欺瞒者,绝不姑息,要让他们懂得纪律法律都是“达摩克利斯之剑”,谁逾越,就会落到谁的头上;要共监督,环境问题关系群众切身利益,群众感之深、责之切,要充分发挥人民群众的监督作用,让那些违法者、作假者、做表面文章者无所遁形。

生态环境是关系党的使命宗旨的重大政治问题,也是关系民生的重大社会问题,不容打折,更不容敷衍。✘

## 英烈纪念地不容杂草丛生

文/王龙博

近日,重庆市首例英烈保护公益诉讼案件办理完成。检察机关对重庆秀山县文化委发出检察建议:督促其对已杂草丛生的“红军洞”进行修缮维护,保护好英雄烈士纪念设施庄严肃穆的环境。

“红军洞”是秀山县县级文物保护单位。这是一座浸染烈士鲜血的纪念地,这是一座充满故事的圣地,它见证了重庆人民冒死掩护受伤红军的感人故事。1987年,秀山县政府将其确定为爱国主义教育基地。然而,因监管部门疏于管理,该文物周边杂草丛生,碑文模糊不清,道路被灌木遮挡,已不能满足纪念、教育、参观的用途,导致国家利益和社会公共利益受到持续损害。

革命纪念地是党领导人民群众进行革命斗争的故地,承载着无数仁人志士为获得人民解放、民族独立抛头颅、洒热血不懈奋斗的浩然正气。参观革命纪念地,通过传承革命记忆,可以凝聚民族精神、提升民族情感、激发爱国热情。但不幸的是,一些革命纪念地特别是县区一级纪念地却年久失修、疏于维护,风化、破损、损毁等情况严重,现状堪忧。

“红色记忆保卫战”亟待打响!今年5月1日,《中华人民共和国英雄烈士保护法》正式实施,其中第十条明确规定:“英雄烈士纪念设施保护单位应当健全服务和管理工作规范,方便瞻仰、悼念英雄烈士,保持英雄烈士纪念设施庄严、肃穆、清净的环境和氛围。”“不得破坏、污损英雄烈士纪念设施。”保护英雄烈士纪念设施,有了法律依据。

近日,最高人民检察院民事行政检察厅发出《关于贯彻捍卫英雄烈士荣誉与尊严的通知》,强调“对属国有文物的英雄烈士纪念设施,相关行政机关违法行使职权或者不作为,符合行政诉讼法第二十五条第四款规定的,可以提起行政公益诉讼”。捍卫英雄烈士纪念设施尊严,有了政策支持。

重庆,是“红岩精神”诞生之地。当年这里有无数仁人志士怀揣报国之心走上革命道路,也有无数革命英烈在此地洒热血、埋忠骨。重庆英烈纪念设施众多,烈士墓、渣滓洞、南腰界……每一处,都值得后人铭记;每一地,都值得后人深深缅怀!

英雄是民族最闪亮的坐标,英烈是一个国家和民族最值得学习的楷模。寻找英雄足迹,探寻英烈精神,革命纪念地保护必须要做好,这是职责,也是使命。✘

## 彰显依法保护产权和企业家权益之决心

文/高洁

还记得出现在今年的最高法工作报告上的“张文中案”吗?5月31日上午,在国家二级大法官、审判长孙华璞的主持下,此案进行公开宣判,撤销原审判决,改判张文中无罪。

改判消息第一时间就在各个新媒体平台刷屏,引发司法界与企业界的关注和讨论。实际上,这起案件在登上“两高”工作报告时就传递出明确的信号——坚决纠正涉产权冤错案件,平等保护各类市场主体合法权益,依法保护企业家人身和财产财富安全。

最高法在今年的工作报告中就表明态度,最高人民法院决定再审3起重大涉产权案件,其中直接提审张文中、顾维军案。如今,直接提审、依法改判彰显了最高法不回避、不遮掩的鲜明态度,也用实际作为让企业家看到在全面依法治国的背景下,党和国家依法保护产权和企业家合法权益的决心。特别是在改革开放40周年之际,这起案件的改判更显现出深远的意义,演变为一起具有标杆性意义的法治事件。

遥想当年,“傻子瓜子”的创始人年广久无罪释放一案为改革开放廓清了思想迷雾,“改革的春天”为民营经济发展打开了空间。如今,张文中等重大涉产权案件的依法纠正,对于落实党中央部署,加强产权保护、激发企业家精神也将具有重大示范意义,产生广泛而深远的影响。相信更多企业家能够明白,改判无罪,用法律保护、司法保护产权,是从法治角度、司法维度证明:国家支持非公经济发展没有变,合法经营发展没有错,依法治国的决心决不会更改。

如果我们用历史的眼光来看,可以在一些司法新表述中更准确地洞察时代发展推动司法改革的声声呼唤。新华社曾经将历年“两高”工作报告放入新华社“媒体大脑”中梳理发现,1980年以来,曾经出现在“两高”工作报告中的一些法律、司法名词消失了,比如投机倒把罪等;与此同时,更多的新表述、新名词出现在“两高”工作报告中,比如营商环境等词汇。处在社会主义市场经济体制完善时期,经济的快速发展要求司法改革跟上时代发展的脚步,也对法律、司法从业人员的法律素养提出了更新、更高、更多的要求。

面对历史形成的涉产权冤错案件,唯有依法改判,才能让群众感受到一个稳定公平透明可预期的营商环境可期可盼,以及加快建设开放型经济新体制所需的司法服务和保障能够发力给力。也唯有积极发挥司法裁判对公平竞争市场环境的维护和导向作用,才能让那些渴望创造价值的企业家们能够安心创

业、放心投资、专心创新。

新时代里有新的挑战,也有新的发展机遇,也对一代人提出了新的使命要求。从这起重大的产权纠纷案件的改判经验教训中,我们似乎能够发现“声声呼唤”的声音更为紧迫,司法改革的脚步必须步步紧跟经济社会的发展、时代的进步,尤其是在创新转型发展的关键时期,更加需要正义的守护者们能够以司法担当、司法智慧来保持最大程度的专业、理性、客观、公正。也唯有如此,才能离“让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”这一目标越来越近。✘

## 勿让毒品成为“熟悉的陌生人”

文/王锐园

一直以来,我国禁毒、缉毒、戒毒工作一直在强力推进,但毒品犯罪却并未销声匿迹,禁毒战斗的形势依然复杂、严峻。所谓“道高一尺,魔高一丈”,毒品和毒品犯罪也在不断更换着“马甲”。

从毒品种类来看,鸦片、海洛因等传统毒品正在逐渐被冰毒、氯胺酮等合成毒品所取代,外观日益翻新且更具隐蔽性和迷惑性。一些毒品被包装成跳跳糖、奶茶、茶叶、饮料等,难以分辨;被称为“第三代毒品”的新精神活性物质,如芬太尼、甲卡西酮等物质更是难以被民众所了解。越来越多的人在无意中染上毒瘾,且对于令自己成瘾的物质属性并不了解,严重忽视了毒品的危害。

从毒品滥用人群来看,青少年吸毒人数逐年上升且吸毒群体不断拓展,部分人对毒品的认识模糊,并逐渐形成一种“毒品亚文化”,为寻求刺激或禁不住诱惑而沾染毒品,甚至将吸毒当作一种时尚,严重影响身心健康。据统计,吸食合成毒品的人数已经超过了吸食传统毒品的人数。

从毒品危害角度来看,以冰毒为代表的合成毒品直接作用于人的中枢神经系统,相比于传统毒品,吸食合成毒品者容易产生幻觉和暴力强迫行为,进而诱发毒驾伤人、持刀行凶等恶性案件,对社会秩序和公共安全造成极大隐患。

从毒品交易方式来看,传统的面对面交易已经被非接触型交易取代。近年来,依托网络、通讯、物流的发展,毒品交易更为隐蔽,为逃避打击,狡猾的毒贩也开始以谈恋爱、招工、交朋友为名,指使部分不明真相的群众参与到毒品运输和交易之中。许多人在帮陌生人提行李、取快递时,就不知不觉帮助毒贩完成了一次毒品交易。

面对不断变换着“马甲”的毒品和新型毒品犯罪,我们要努力做到“防患于未然”。通过对新精神活性物质进行精准侦



测和科学列管,做好源头管理;通过在全社会范围内普及禁毒教育,提升人们识毒拒毒防毒的意识和能力,提高警惕,保护自己。

毒品离我们并不遥远;我们对毒品的认识要与时俱进。不要让毒品成为我们“熟悉的陌生人”。✘

安全的底线与生命线,应划在大江南北每一寸土地上,划在每一个人的心里。绘就绿色版图,实现美丽中国梦,需要我们携手同行,共同努力。✘

## 生态文明建设要严守三条红线

文/宋燕

生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计。全国生态环境保护大会对新时代推进生态文明建设确立了重要原则、进行了具体部署,发出了建设美丽中国的进军号令。

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。以绿色发展理念推进生态文明建设已成为全社会普遍共识。当前,我国生态环境质量持续好转,但成效并不稳固。要抓好生态文明建设和生态环境保护,实现人与自然和谐共生、建成美丽中国的宏伟目标,在实践中还须严守“三条红线”。

生态文明建设要严守生态功能保障基线。良好生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉。严守生态功能保障基线是建设良好生态环境的前提和基础,须科学规划、精准落地。各级政府要真正把事关国家生态安全的重要生态区域统一纳入生态保护红线的管控之中,也要因地制宜建立最严格的生态环境保护制度和监管制度,确保各项制度不仅落在“纸上”,更要落在“地上”。

生态文明建设要严守环境质量安全底线。碧水蓝天是人民幸福生活的重要内容,让碧水蓝天成为常态是大家共同的心愿。在长期发展过程中,逐渐积累的生态风险不容忽视。要正视这些依然存在的生态环境污染顽疾,把解决突出生态环境问题作为民生优先领域。一方面要处理好经济发展同环境保护的关系,尽快划定环境质量安全底线;另一方面要有“铁腕”治理生态环境问题的决心和举措,决不允许任何人越线,吃祖宗饭砸子孙碗。

生态文明建设要严守自然资源利用上线。“苟得其养,无物不长;苟失其养,无物不消。”山林虽广,草木虽美,禁发必有时、有度。生态文明建设要坚持可持续发展理念,爱护环境、敬畏自然,严守自然资源利用上线,切实转变毫无节制的开发、利用自然资源的竭泽而渔、杀鸡取卵式的发展方式,构建绿色生态产业体系,真正呵护绿水青山,做大金山银山。

环境就是民生,青山就是美丽,蓝天也是幸福。生态功能保障基线、环境质量安全底线、自然资源利用上线是生态文明建设中必须严格坚守的三条红线,是保障和维护国家生态

## 让个体诚信有力推动社会诚信

文/董璐

今年4月,湖南省政府办公厅印发的《关于加强个人诚信体系建设的实施意见》提出,将以重点领域、重点人群为突破口,推动建立个人诚信记录机制。根据实施意见,未来该省每一位公民都将拥有一个社会信用代码,诚信个人将获得重点支持和优先便利;重点领域严重失信,个人则会受到联合惩戒。

诚信是立国之基,立身之本,它不仅是个人守规矩讲原则的体现,更是维系社会有效运行的道德基础。古语所云“君臣不信,则百姓诽谤,社稷不宁;交友不信,则离散郁怨,不能相亲”,讲的就是这个道理。个体诚信是社会诚信的基石。只有人人守信用、重承诺,才能在全社会形成守信光荣、失信可耻的良好氛围,实现全社会的和谐繁荣和共同发展。

让个体诚信有力推动社会诚信,要立标杆、树典型。好的榜样,是最好的引导;好的楷模,是最好的说服。在大力倡导诚实守信的过程中,各地区、各单位、各部门要善于发掘典型、树立榜样,用榜样的力量感染人、鼓舞人、带动人,不断培养这一品质的生命力和感染力,让诚实守信蔚然成风。

让个体诚信有力推动社会诚信,要严要求、明规矩。诚信自觉需要用制度力量培育,失信行为需要用制度笼子约束。要全面推进包括政务诚信、商务诚信、社会诚信等在内的社会信用体系建设,通过建立“诚信档案”、公布“诚信红黑榜”等,完善激励守信、惩戒失信的体制机制,营造诚信社会环境。

让个体诚信有力推动社会诚信,要脚踏实地、知行合一。信用是最好的“通行证”,一个人重信守诺,就能得到他人的信任,得到社会的认同。相反,不讲诚信的人即使能获得一时的好处和成功,恐怕也难以避免被识破的那一天。就跟“狼来了”的故事讲的那样,信用大厦一旦崩塌,就将造成无法估量的损失。

让个体诚信有力推动社会诚信,不能停留在口号上,要齐抓共管,形成整体合力,要持续发力,久久为功。个体自觉是本质要求,外部力量是现实需要。在加大对守信者制度保障的同时,要健全对失信者的监督曝光和惩罚机制,打破信息孤岛,尽快建立全国联网的社会信用信息记录,真正做到让诚信者走遍天下,失信者寸步难行。✘

(本栏稿件均据新华网)

# 古代政府减税有哪些手段

文 / 倪方六

最近,个税法修正案草案正在网上公开征求意见,引起人们对税收的关注。征税、纳税,自古有之。虽然古代纳税人的“税负痛苦指数”比较高,但政府在减免税收方面,也有让纳税人高兴的地方。

## 古代亦征房产税

房产税的征收,是大家比较关心的一个新税种。其实,此税种在古代即有,并不新鲜。

房产税的历史源远流长。反映上古周代国政的典籍《礼记·王制》中,即有“市廛而不税”一说,意思是租用公家的店铺则不必再缴营业税。东汉学者郑玄注解:“廛,市物邸舍,税其舍不税其物”,这里的“税其舍”,可以理解为收取房产税。

在汉代,刘彻(武帝)当皇帝时出现了“缗钱税”。此税种起初是对现金,即所谓“缗钱”一类动产征税。后来扩大征收范围,将田地、房宅在内的家庭财产均纳入征税范围,这应该是封建时代“房产税”的滥觞。

东晋时出现了“估税”,由此演变出了后世的契税。所谓“契税”,本是一种商税,东晋将之加以发展,规定田宅、牛马、奴婢等的交易均要立契约,根据契约的成交价收税(输估)4%,其中卖方承担3%,买方负担1%。不立契约的零散交易,征收“散估”,税率同为4%,全由卖方承担。

单一房产税的正式出现当在唐代,其税名叫“间架税”。李适(德宗)当皇帝的建中四年(公元783年)六月,朝廷始征间架税。其征收背景是,当时连年用兵,每年的军事费用多达三十余万缗,国家财政缺口很大,时判度支(财政官员)赵赞上奏,建议“税间架”。

“间架税”得名于其征税单位和方式,每屋两架为间,按屋的好坏分为三等,上屋征税2000钱,中屋征税1000钱,下屋征收500钱。

之后的五代十国时期,后晋少祖石重贵、后周世宗柴荣,均先后开征过“屋税”。

北宋房产税称为“印契钱”,于开宝二年(公元969年)开征。因为当时交易所用契纸,由官府统一印制,故名“印契税”。这是中国“契税”这一税种名称的开始,

开征之初,就是向典卖田宅对象征收,税率4%。

南宋时建炎二年(公元1128年),印契税易名为“钞房定帖钱”。7年后,即绍兴五年(公元1135年),改称“斟合钱”。

南宋房产税的征收,相当严格。绍兴五年(公元1135年)十二月,朝廷下令地方州县印发“户帖”,规定老百姓所有田土房舍等都要估值纳税,并领取“户帖”,粘贴于门牌上,以便稽查,称为“买帖”。

后来,因为估算田宅价值不易操作,干脆以各家各户田宅多少好坏,分出若干等级,分别交税一千至三万钱不等的房产税。在此基础上,南宋首创了“遗产税”。

元代征收的“房地租”,已与现代的“房产税”税名非常接近了。

## “轻税入官”,政策性减税

“税”,在古代中国比较复杂,不同的朝代有不同的叫法和征收手段,“役”“赋”“贡”“助”“彻”“租”“庸”“调”“捐”“算缗”“厘金”等,名称、叫法多多。

减税,是古今纳税人的愿望,也是古今通行惠民政策和做法。减税免税这类“薄税敛”的做法,是古代统治者一贯主张的“仁政”的重要内容之一。那么,古代政府是如何从政策上“薄税敛”的?

一般来说,在建国初期,新王朝都会实行减税政策,以利民生、恢复生产力。如在隋朝,隋文帝杨坚便提倡轻徭薄赋,“轻税入官”,积极减轻民间税务负担。开皇二年(公元582年),在前期减税的基础上,朝廷又将田租户调的应交额降低,并减少了服役天数。接着,还废除了盐、酒官卖制度,停征盐酒税。

停征盐酒税,和现代取消农业税一样,是一件了不起的事情。从先秦时起,盐税收入已成国家收入的重要来源。盐是生活必需品,废除盐税、酒税,惠及千家万户,大大减轻了老百姓负担。

宋朝立国后,宋太祖赵匡胤下令,对百姓种桑、枣树,开辟荒田等,停征租税。宋太宗赵光义即位后,又诏令全国减免税收:“凡州县旷土,许民请佃为永业,蠲三岁租,三岁外,输三分之一”;同时,还废除工商业的



杂税。

明太祖朱元璋在减税方面,同样做得很到位。明初,首先降低商业税,改税率为“三十税一”。洪武十三年(1380年)又明令,军民嫁娶丧祭之物,舟车丝布之类,都不再征税。

清朝从顺治时起,便在多地蠲免田赋。玄烨(清圣祖)当皇帝的康熙年间,全国有更多的地方实行田粮赋役蠲免。玄烨在位六十多年中,全国普免、各省轮流蠲免以及区域性蠲免,影响较大的便有三十多次。

清朝甚至还出现过“天下无税”年。乾隆十年(公元1745年),朝廷将各省钱粮全行蠲免,这样的“天下无税”,在乾隆三十五年、四十三年、五十五年都曾先后实行过;乾隆三十年、四十五年、六十年这三年,各免全国漕粮一次,这在中国税收史上是少见的。

### “普天同庆”,临时性减税

从古代税收史料来看,古代老百姓“税负痛苦指数”确实还是很高的,特别是在不太平的年份。考虑到纳税的疾苦,除了上述政策性减税外,古代政府还有不少临时性的减税手段。

人头税和土地税,是古代政府最大的种税,也是最主要的减免税种。一般在灾歉之年、皇帝行幸之时、重农劝农、鼓励移民之际,朝廷都会在特定范围、给特定对象减免税收。

在汉代,减免税收是朝廷经常使用的惠民、救荒手段。刘费陵(汉昭帝)主政的始元二年(公元前85年)是个灾年,《汉书·昭帝纪》记载,当年秋八月,朝廷下诏:“往年灾害多,今年蚕麦伤,所赈贷种、食,勿收责,勿令民出抑田租。”

在古代,皇帝外出巡幸,一般也都会减免税收,让当地老百姓“高兴一下”,对皇帝感恩戴德。

《汉书·文帝纪》记载,公元前177年,汉文帝刘恒从甘泉“幸太原”。刘恒在太原停留游玩了10多天。高兴之余,“复晋阳、中都民三岁租”。意思是,免了晋阳、中都两地老百姓3年税赋。

新皇登基、皇帝皇后过生日、立太子、现瑞象等重大“喜气”的日子,在大赦天下的同时,朝廷也动辄减免税收,实现“普天同庆”。《后汉书·祭祀志上》记载,东汉刘秀(光武帝)当皇帝的建武三十二年(公元56年)四月,改元“建武中元”元年,大赦天下,博、奉高、赢三地,不用上缴当年的租粮和畜草。

类似汉代这样“赈灾”式、“普天同庆”式的临时税收减免方式,一直到清末都还在实行,并影响到现代税政。

### “大索貌阅”,古代税收大检查

对于现代不时会发生的偷漏税和拖欠不缴行为,在古代亦常见。相应地,古代对之的惩罚亦重。

西汉末王莽建立的新朝政府,在征收“贡税”时,采取自行申报征收,如隐瞒真实收入,一旦被查出来,将被没收全部经营收入,还要罚做苦力一年,此即《汉书·食货志下》中所谓,“敢不自占、自占不以实者,尽没入所采取,而作县官一岁。”

隋初减税幅度很大,为了保证国家财政收支平衡,隋文帝开展了一场全国范围内的税收大检查,时称“大索貌阅”。所谓“大索”即大检查;“貌阅”,即实地核查户口,以严堵漏逃税赋。

唐代征收的“间架税”,对于那些房产多的人家说,税负很重,所交的税金动辄数百缗,所以不时有人冒险隐瞒不报、少报,以偷逃税款。朝廷为此出台税政,如果敢隐匿一间不报者,“杖六十”。为及时发现偷漏税行为,政策出台了奖励办法,举报人可以得到五十缗“奖金”。

唐代这种“奖励政策”,并非唐朝首创,乃汉武帝刘彻的发明。

刘彻在推出“缗钱税”后,紧接着颁布了一道《告缗令》,此令的中心意思就是以物质奖励的形式,鼓励民间举报偷逃税行为。查实后,被举报人的财产一半归举报人,此即《汉书·武帝纪》中所说的,“令民告缗者以其半与之。”

“告缗令”,可以说是中国税收史上有明确记载的、最早的一次“税收大检查”通知。

宋朝规定,田赋逾期缴纳的,按欠税处理。从实际征收情况来看,宋代逃税情况较严重,这在南宋时期尤为明显。当时民间对付征税的办法是交易双方私立契约,不向官府报税,时称“白契”现象。

“白契”行为实乃民间无奈之举。以房契税来说,税率从起初的4%,逐次增至6%、10%、11%,到绍兴十七年(公元1147年),税率竟然高达17%以上。老百姓不堪重负,只好逃税。

针对“白契”现象,南宋也曾进行税收大检查,称为“括白契”。大检查中,要求公民自行申报纳税,隐瞒不报、偷漏税者,一旦查到,将没收其偷逃田房产总价的三分之一。

同样地,元朝对偷漏税者处罚也很重。比如商税,元政府规定,凡隐匿税课者,物资一半没官。偷漏者一旦被发,“犯者笞五十”。相应地,出于鼓励举报人的考虑,被没收财物的50%,作为奖金发给举报人。✘

(本文作者为历史学者)



# 物联网生态品牌：中国企业换道超车的机会



海尔智慧家庭

互联网之后，下一个大趋势是物联网。海尔集团董事局主席、首席执行官张瑞敏认为，物联网时代主要是“物联网生态品牌”的竞争。相比“产品品牌”与“平台品牌”“物联网生态品牌”强调共创共赢，以实现各方利益最大化，而不只是少数公司的寡头统治。

电商企业颠覆了线下零售企业，因为线下零售企业曾经的优势成了包袱，物联网生态品牌颠覆电商企业，道理也同样如此。海尔建立物联网生态品牌有三大关键点：与用户交互、大规模定制、产品背后的解决方案。

有物联网之父之称的凯文·阿什顿去年来到海尔，提出了一个观点：物联网时代，公司要变成一张“蜘蛛网”，待在“蜘蛛网”中心的“蜘蛛”是用户，而不是公司自己，公司要与用户交互，感知用户是谁，用户在哪里，用户要什么。但很多公司想成为“蜘蛛”，不想成为提供支持的网络。

阿什顿调研过很多公司，他认为没有哪家公司像海尔这样做好了引爆物联网的准备。拆散旧有组织结构，变成网络型组织，海尔是他见过的在物联网方面做得最好、准备得最彻底的企业，比其他公司都处在更好的位置迎接未来。

不同。产品符合出厂标准是必要条件，但只是符合出厂标准，用户不满意也不行。品牌也不等于高技术，品牌需要高技术支撑，但并非有了高技术就有品牌。日本企业曾是中国企业学习的榜样，但现在大批日本企业垮掉了，不是产品质量不好，是不知道用户要什么。海尔正在建设的一系列触点网络，如“乐家驿站、农村水站、车小微”，都是为了贴近用户，做到人与人有温度的交互，以掌握用户的真正需求。

海尔的COSMOPlat是全球唯一一个可以让用户参与的工业互联网平台。通过社群交互，让用户定义产品，形成一定的规模需求以后，再通过海尔的互联网工厂生产，解决个性化需求与大规模生产的矛盾，实现大规模定制。手工作坊时代，工匠们熟悉客户需求，但产能有限。以福特为代表的大规模制造时代，产能上去了，产品却高度标准化，缺乏个性。海尔的大规模定制，是对以上两个时代的否定之否定。由于是高度定制化生产，CosmoPlat平台的产品不入库率近70%，产品出厂前已经确定了用户。比如，海尔的“云熙洗衣机”就是大规模定制出来的产品，在顺逛平台首发，预售就超过20万台，用户全流程参与，

正如张瑞敏所说，品牌是用户给的，不是自己定的。并不是说简单地达到某个质量标准就可以成为品牌，因为用户评价标准和企业质量标准不

之后每一次产品迭代，用户的意见都起了关键作用。

最后，万物互联之后，物体变成了一个载体，通过载体产生新的解决方案。比如一台冰箱，不只是用来冷藏食品，还可以提供食品的解决方案。中国人担心食品安全问题，冰箱可以接入各种有机食材供应商。企业不再是简单地销售产品，而是打造基于硬件的生态系统，考核的不只是冰箱的销售收入，而是生态收入，最后甚至有可能让冰箱免费。用户如果有不满，也不只是对冰箱产品的不满，而是对服务方案的不满。又比如，海尔的酒柜产品，进入餐厅、酒店、会所等经营场所，不只是销售硬件，引入优质红酒资源之后，酒柜还是销售红酒的入口。每售出一瓶红酒，公司、经营场所、红酒供应商都能得利。硬件收入有限，而生态收入源源不断。

这样一种构建品牌的方式，是绝大多数企业没有实践过的。在这个意义上，中国品牌 and 外国品牌站在同一起跑线上。而像海尔这样率先探索并建立了自己的管理模式（“人单合一”）的公司，显然拥有更大的机会。如果说多年前，海尔喊出“海尔·中国造”的口号，是为了与“德国造”“美国造”一比高低，那么如今就是“海尔·中国创”了：在一个全新的时代，创造一个物联网生态品牌。



海尔冰箱作为有温度的触点，搭建食联生态，为用户提供有机食材解决方案





中国石油

# 新思想引领新实践 开创西北油田高质量发展新局面

2018年开年之初，中国石化西北油田从我国的内陆盆地新疆塔里木盆地频频传来喜报。2017年，该油田走出低油价寒冬期的阴霾，一举结束连续两年亏损的历史，成为了国内上游企业以产油为主大幅盈利的油田。1月24日，西北油田又迎来了累计原油产量突破1亿吨的喜事，成为以海相碳酸盐岩油藏为主，原油产量实现亿吨级目标的油田，在塔里木盆地的油气开发史上树立了新的里程碑。

中国石化西北油田

XIBEISHIYOU





阳光花城  
康养胜地  
Panzhihua, China



Sichuan  
四川

攀枝花