

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

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

半月刊
2010年第13期
7月10日出版 总第265期

全国人大常委会机关刊物



ISSN 1671-542X



9 771671 542021



问答之间彰显人大监督新境界

“全国地方政府债务的规模到底有多大？严重程度如何？造成政府债务的原因是什么？有何解决思路？”“我问一个数十年如一日都在提，却始终没有改好的问题，财政预算支出的进度不均衡问题究竟怎么改，咱们一起来想想办法。”“省直管县的财政试点改革步伐能不能加快点？”“在加大‘三农’投入，农民增收方面，财政部有什么打算？”“财政部对进一步提高民生福利投入有何打算？”“我们要如何加强和改革预决算管理工作？”“优化转移支付结构有何措施？”“预算资金的拨付怎样才能做到均衡？”“保障和改善民生的投入是不是可以进一步加大？”……

这样一些开宗明义、直击要害的提问，出自第十一届全国人大常委会第十五次会议专题询问现场。从这些提问中，我们不仅可以感受到常委会组成人员高超的议政水平，同时，也可以感受到人大监督的力度。

应该说，在我国现行的监督体系中，询问是一种比较“温和”的监督方式。但它依然具备人大监督的某些属性：就问者而言，询问本身实际是对政府工作的一种检测和督促；对答者而言，回答常委会组成人员的提问，体现了政府工作人员对国家权力机关的尊崇和虔敬。一问一答，将宪法所设定的“政府对人大负责、向人大报告工作、受人大监督”这样一种法律关系具体化、形象化。此番全国人大常委会将人民群众普遍关心的“钱袋子”问题作为首次专题询问的话题，意义非同寻常。一方面希望藉此推动财政公共化改革取得实质性的进展，另一方面也希望通过专题询问全面盘活人大监督。从目前的情况看，这次专题询问产生了良好的社会效果，得到了包括人大、政府、新闻

界和百姓在内的各方好评。

从更高的层面上说，此次专题询问为我们如何处理监督和支持的关系，提供了一个成功的范例。

就法律属性而言，人大监督是一种制约，如果没有制约，监督就不成其为监督。但制约不是人大监督的全部，更不是它的终极目标。人大监督的终极目标是通过必要的支持，与“一府两院”形成良性互动，从而建立一种和谐稳固的权力运行机制，确保国家机关按照人民的意志行事。如果说监督是一种外部表现形式的话，那么支持就是它的内在价值追求。与其他监督方式相比，专题询问有着自身独有的优势，更加突出“互动性”。正是通过“面对面”地对话、交流，使人大能够通过必要的监督来达到支持政府开展工作的目的。因此，专题询问使人大监督实现了境界上的跨越。

作为一种重要的监督形式，专题询问始于“问”，但决不应止于“答”。如果说“问”意味着督促，那么“答”则代表着一种承诺、一种担当、一种责任。我们在关注专题询问的同时，更应该关注通过专题询问能解决什么问题。吴邦国委员长在第十一届全国人大常委会第十五次会议闭幕会上说，将这次专题询问中大家比较关注的问题进行梳理，选择其中一两个突出问题，加强跟踪监督，力争尽快得到解决。

这应该是此次专题询问的一个很重要的目的。

汪融民

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



2010年第13期
7月10日出版
总第265期

编辑指导委员会

主 任 李建国
副 主 任 王万宾
委 员 马启智 王云龙 王庆喜 白克明
(按姓氏笔划排列) 石秀诗 乔晓阳 孙 伟 何晖晖
张少琴 李连宁 李适时 李肇星
汪光焘 沈春耀 胡康生 高祀仁
曹卫洲 黄镇东 韩晓武

编辑委员会

主 任 李连宁
委 员 王 平 孔 平 冯 键 朱学庆
(按姓氏笔划排列) 何绍仁 吴高盛 张聚宁 杜世伟
汪铁民 郑淑娜 赵 杰 徐 燕
郭 瑞 高 奇 阚 珂

总 编 汪铁民
副 总 编 高 奇 徐 燕
本期执行主编 金果林
责 任 编 辑 张维炜
美 术 编 辑 陈玉叶 刘 磊

总 编 室 010-63098140
编 辑 部 010-83084071
010-63097425
010-83084429
010-83084312 (传真)
邮箱: zgrdzz@npc.gov.cn

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

印 刷 北京华联印刷有限公司

定 价 6.00元

广告经营许可证 京西工商广字第0188号

目录 | Contents

01 卷首语

01 问答之间彰显人大监督新境界

08 特 稿

08 要使专题询问开展得有声有色更富实效
——吴邦国委员长在十一届全国人大常委会第十五次会议上的讲话

10 本期策划

10 目击专题询问
11 民主与和谐共进
12 让人大监督更富实效
13 管好钱就能管好事
14 预算完整性成焦点
15 “咱们共同想办法解决”
16 问的全是公众关心的
17 专题询问，责任意识的升华
19 话说专题询问

20 报 道

特别关注 20 “国家账本”之重
24 中央预算须彰显公共财政真谛
26 审计不应止于“报告”
29 网络犯罪：虚拟与现实的较量
32 过度包装：“小问题”，“大江湖”
34 草原呼救
立法经纬 40 保护举报人力度加大引人注目
42 全力保障“油气生命线”安全畅通

36 言 论

委员论坛 36 追究资金挪用的领导责任
36 杜绝高校隐性债务
37 领导要对假发票承担责任
37 重点审计未完成的预算
37 加强预算的编制管理
代表建言 38 警惕稀缺战略资源流失
38 提早应对物联网发展带来的信息安全等挑战



7月7日,应法国国民议会议长阿夸耶、参议院议长拉尔谢的邀请,全国人大常委会委员长吴邦国抵达法国首都巴黎,开始对法国进行正式友好访问。这是法国国民议会第一副议长拉菲内尔到机场迎接。摄影/张铎

- 38 制定法律监督法让检察机关敢监督会监督
- 39 加强乡村环境综合整治
- 39 尽快启动“中国海洋文化资料抢救工程”

44 地 方

- 湖 北 44 高校毕业生就业的福音
——湖北出台就业促进条例为高校毕业生就业破解难题
- 46 “台账式管理”提高议案建议落实率
- 山 东 47 日照人大力促转型发展新优势

48 人 物

- 故 人 48 张治中：敢言直谏

49 泛 读

- 史 话 49 清末立宪团体的“竹篮打水”式奋斗

- 看 世 界 51 国外议会的质询制度
- 随 笔 53 “因疑设问”与“好问则裕”

综 合

- 看点 04 动作 05 新语录 05
- 观 点 06 首启专题询问的标本意义
- 06 期待专题询问越走越广
- 07 专题询问值得称道和期待
- 07 专题询问强化监督针对性
- 各地动态 54



封面照片：
6月24日上午，十一届全国人大常委会第十五次会议分组审议国务院关于2009年中央决算报告时进行了专题询问。受国务院委托，财政部多位负责人到会回答询问。这是全国人大常委会首次进行专题询问。摄影/本刊记者 马增科

吴邦国访问欧洲三国 并出席第三次世界议长大会议

应法国国民议会议长阿夸耶、参议院参议长拉尔谢、塞尔维亚议会议长久基奇·德亚诺维奇、瑞士联邦议会国民院议长布吕德雷、联邦院议长福斯特·瓦尼尼、各国议会联盟主席古里拉布、秘书长约翰松的邀请,全国人大常委会委员长吴邦国于7月7日至20日对上述三国进行正式友好访问,并赴日内瓦出席第三次世界议长大会议。✎

侵权责任法和国防动员法于7月1日起正式实施

《中华人民共和国侵权责任法》于2009年12月由全国人大常委会审议通过。

这是一部与每个公民息息相关的法律,不仅涉及产品缺陷、交通事故、医疗损害、环境污染、网络侵权、动物致人损害等内容,还明确了产品召回制度,规定了精神损害赔偿,强化了对未成年人的保护。

侵权责任法第一次明确规定了精神损害赔偿,明确了死亡赔偿金、残疾赔偿金,包含精神损害赔偿金的金额、计算办法等。

法律对个人隐私权加以保护,成为中国立法上一大进步。不仅网络侵权责任,还有更多保护个人隐私提法在这部法律中得到体现,诸如“泄露患者隐私或者未经患者同意公开其病历资料,造成患者损害的,应当承担侵权责任”。

《中华人民共和国国防动员法》于今年2月经全国人大常委会审议通过。国防动员法共十四章七十二条,分别对国防动员的组织领导机构及其职权,国防动员计划、实施预案与潜力统计调查,与国防密切相关的建设项目和重要产品,预备役人员的储备与征召,战略物资储备与调用,军品科研、生产与维修保障等方面作出

了明确规定。

国防动员法的出台,对依法加强中国国防动员建设,增强国防潜力,进而维护国家安全和具有重要发展意义。✎

两部初审法律草案向社会公开征求意见

十一届全国人大常委会第十五次会议初次审议了《中华人民共和国人民调解法(草案)》和《中华人民共和国预备役军官法修正案(草案)》。

7月1日,这两部法律草案及其说明在中国人大网公布,向社会公开征集意见。意见征集截止日期为2010年7月31日。✎

最高人民法院要求:严打侵吞房屋拆迁补偿金行为

7月1日,最高人民法院发布《关于为加快经济发展方式转变提供司法保障和服务的若干意见》,要求妥善处理11类案件。最高法要求正确审理房屋拆迁等民事、行政案件,严厉打击侵吞、挪用土地征收补偿金、房屋拆迁补偿金等违法犯罪行为。

最高法要求,妥善审理城乡结构调整中引发的各类案件,保障和服务城镇化建设。正确审理土地征收、房屋拆迁等民事、行政案件,加大对失地农民和被拆迁人合法利益的保护力度;依法严厉打击侵吞、挪用土地征收补偿金、房屋拆迁补偿金等违法犯罪行为,规范和维护土地征收和房屋拆迁秩序。

其他10类案件为:与经济结构调整相关案件,消费者权益纠纷案件,服务领域的各类纠纷案件,金融纠纷案件,相关破产、强制清算案件,劳动争议和社会保险案件,农业发展中出现的各类纠纷案件,各类知识产权案件,各类涉外商事、海事、海商纠纷案件,各类环境保护纠纷案件。✎

《关于办理刑事案件排除非法证据若干问题的规定》自7月1日起实施:非法获取的言词证据不能作为定案根据

7月1日起实施的最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部《关于办理刑事案件排除非法证据若干问题的规定》明确指出:“经依法确认的非法言词证据,应当予以排除,不能作为定案的根据。”

采用刑讯逼供等非法手段取得的犯罪嫌疑人、被告人供述和采用暴力、威胁等非法手段取得的证人证言、被害人陈述,属于非法言词证据。

该规定明确指出,人民检察院在审查批准逮捕、审查起诉中,对于非法言词证据应当依法予以排除,不能作为批准逮捕、提起公诉的根据。起诉书副本送达后开庭审判前,被告人提出其审判前供述是非法取得的,应当向人民法院提交书面意见。被告人书写确有困难的,可以口头告诉,由人民法院工作人员或者其辩护人作出笔录,并由被告人签名或者捺指印。

在规定中,还为法庭调查非法证据设置了相应的程序。✎

深圳特区正式扩容

101项特区法规扩大到全市

经国务院批准,7月1日起,深圳经济特区范围将扩大到全市。

6月29日,深圳市第五届人大常委会第一次会议通过《深圳市人民代表大会常务委员会关于2010年7月1日前制定的经济特区法规在扩大后的经济特区适用的决定》,系统解决“一市两法”问题。

根据这一《决定》,深圳特区今年7月1日前通过的现行有效的法规共有120项,其中有《深圳经济特区和谐劳动关系促进条例》等101项特区法规自7月1日后在扩大后的深圳特区适用。✎

国务院审议并原则通过《自然灾害救助条例(草案)》

国务院总理温家宝6月30日主持召开国务院常务会议,审议并原则通过了《自然灾害救助条例(草案)》。条例草案规定,自然灾害救助工作遵循以人为本、政府主导、分级管理、社会互助与受灾人员自救相结合的原则,实行各级人民政府行政领导负责制。★

三部门下拨地方就业和社会保障补助资金750亿元

日前,财政部会同人力资源和社会保障部、民政部下拨就业和社会保障补助资金750亿元,重点向财政困难的中西部地区和老工业基地倾斜,其中:就业专项资金168亿元,养老保险补助资金382亿元,城乡低保补助资金200亿元。今年以来,中央财政已累计下拨地方就业和社会保障补助资金2206亿元。★

工商总局:将对网店卖家身份进行全面普查

7月1日起《网络商品交易及有关服务行为管理暂行办法》正式实施。根据办法规定,通过网络从事商品交易及有关服务行为的自然人,需向提供网络交易平台服务的经营者提出申请,提交姓名和地址等真实身份信息。这意味着,网上开店正式开始进入“实名制”时代。★

人社部:2012年事业单位公开招聘制度实现“全覆盖”

7月5日在山东省青岛市召开的全国事业单位公开招聘工作座谈会透出信息,事业单位公开招聘制度将于2012年在全国各级各类事业单位实现“全覆盖”。

人社部副部长王晓初在会上指出,今后事业单位新进人员,除确需使用其他方法选拔任用人员外,都要实行公开招聘,要确保公开招聘制度作为事业单位进入制度的权威性和严肃性,禁止以各种名义规避公开招聘要求。★



生活是否幸福与有多少钱不是成比例的,有的人虽然钱少,但生活得很幸福,因为有一种健康的生活态度。有的人虽然很有钱,但生活得很郁闷,因为生活态度不健康。

6月28日,广东省委书记汪洋到广州市看望慰问困难群众时说。

推进党务公开和党委新闻发言人制度建设,及时发布党务信息,增强党组织工作的透明度,更好地满足社会公众对党务信息的需求。

中共中央11个部门的新闻发言人6月30日上午在新闻发布会上首次集体亮相。中共中央对外宣传办公室主任王晨对此评论说。

用不了多久,我们就可以把你们送回到自己的家园!

江西省抚州地区发生特大暴雨洪涝灾害,省委书记苏荣到当地受灾群众安置点慰问时对受灾群众说。

上面千条线,下面一根针,基层工作十分具体复杂,干起来不容易,你们工作非常辛劳!广大基层干部是党和国家的宝贵财富。

建党节前夕,河南省委书记卢展工深入基层调研时,如此评价基层党员干部的重要作用。

我将始终坚持履行我勤政为民、公道为政、廉洁为官的承诺,求真务实抓发展,鞠躬尽瘁为人民。

6月25日,中共山西省委书记袁纯清通过网络发出《致网民朋友的信》。在信中,袁纯清如此向网民承下诺言。

你管住了本地媒体,管不住中央和外地媒体;管住了境内媒体,管不住西方媒体;管住了传统媒体,管不住网络媒体……总是“东边日出西边雨”。

陕西省委宣传部副部长任贤良出书《舆论引导艺术》,认为领导干部应从媒体的上级变成被监督者。

首启专题询问的标本意义

文 / 杨茂生 崔松涛



牟新生委员在提出询问

十一届全国人大常委会第十五次会议6月24日上午分组审议国务院关于2009年中央决算报告时进行了专题询问。受国务院委托,财政部多位负责人到会回答询问。这是全国人大常委会首次进行专题询问。

专题询问作为人大及其常委会监督“一府两院”时的一种有力的监督方式,由于它要求相关部门的负责人必须面对面地接受代表的询问,并要给予合理的答复,因而其在促进“一府两院”改进工作、促进其依法行政方面,无疑相比较于视察、执法检查而言更易取得监督实效。

一直以来,询问、质询等一些刚性监督手段不能在人大监督工作中得到常态化运用,人大监督失之于软、失之于松深受外界质疑,公众期盼人大监督“硬”起来的愿望也越来越强烈,某地人大监督过程中的刚性监督手段的偶尔运用,都会成为外界和舆论关注的热点,成为热点新闻,然而即使如此,人大监督刚性监督手段运用的几率还是太小,这样的新闻也太少太少。

在今年3月份举行的十一届全国

人大三次会议上,吴邦国委员长在所作的全国人大常委会工作报告中首次提出今年全国人大常委会将首次启用询问和质询两种监督手段时,曾引起了外界的极大关注。公众期盼全国人大常委会能够兑现承诺,为人大刚性监督手段的运用起到模范带动作用。因而十一届全国人大常委会第十五次会议上首次启用专题询问可谓意义重大,这既是对吴邦国委员长所作报告的回应,更是对公众期盼的回应。正如全国人大常委会法制工作委员会负责人所说的那样:“询问是人大常委会的法定监督形式之一,是常委会组成人员的法定权利……进行专题询问,是贯彻落实十一届全国人大三次会议精神的重要举措,是提高常委会审议质量、增强监督工作实效的积极探索。”

更重要的是,在全国人大常委会的带动之下,询问、质询乃至撤职等刚性监督手段有望被激活,并有望在各地的人大监督工作中得到常态化运用,使人大监督真正“硬”起来不再是一种奢望。从这个层面来讲,全国人大常委会首启专题询问可谓意义重大,不可等闲视之。☒

期待专题询问越走越广

文 / 吴振涛

十一届全国人大常委会第十五次会议6月24日上午进行的专题询问。全国人大常委会积极创新监督方式,完善监督手段,增强监督实效的有益探索,笔者为之叫好!

监督法第三十四条明确规定:“各级人民代表大会常务委员会会议审议议案和有关报告时,本级人民政府或者有关部门、人民法院或者人民检察院应当派有关负责人员到会,听取意见,回答询问。”询问已成为各级人大代表开展监督工作的经常性方式,而全国人大常委会开展的这次专题询

问,无疑是对询问这一监督方式的创新和拓展,为各地人大开展监督工作提供了典范和借鉴。

专题询问监督方式具有其独特的优越性。首先,与一般的询问相比,专题询问具有较强的针对性和良好的实效性。专题询问一般是对某一特定问题或领域相关情况进行询问,由于对象比较单一,常委会组成人员或人大代表询问时将更能细之又细,精益求精,使监督的针对性大大增强。对受询单位来说,将更能深入剖析,发现问题,进而及时有效加以解决。其次,与质询相比,专题询问具有更大的灵活性和可操作性。由于质询案的提出,具有法定前提和程序等强制性规定,往往在工作中,因种种原因被束之高阁,而专题询问没有更多条条框框的限



财政部预算司许宏才司长在回答询问

制,开展起来更加方便灵活。同时,对受询问单位来说,由于不像质询那样严肃,更利于接受,能有效实现双方的良性互动。

相信专题询问在今后的工作中能广泛运用。同时,如何更好地开展专题询问工作,使之有声有色、更富实效,是摆在各级人大面前的一项重要课题。它不仅是吴邦国委员长的总体要

求,也是深入开展监督工作的现实需求。我们期待专题询问这一方式,在增强人大监督实效,推动部门改进工作中会越走越广。✪

专题询问值得称道和期待

文/滕修福

安排专题询问值得称道。全国人大常委会选择财政部作为首次接受专题询问的部委,就如何花销“纳税人钱”(中央决算)安排常委会组成人员进行专题询问,财政部多位负责人到会认真回答常委会组成人员询问。全国人大常委会选择代表和人民群众普遍关心的“钱袋子”问题首次开展专题询问,兑现了吴邦国委员长在十一届全国人大三次会议上对代表和全国人民作出的承诺。同时,这一做法也为地方各级人大代表以及常委会组成人员(以下简称“代表、委员”)知情监督作出了表率,值得称道。

专题询问这一询问方式值得期待:

(一)期待专题询问成为代表、委员知情监督的经常性方式。询问是法律明确规定的代表、委员行使监督权的主要方式之一。在人代会会议期间,代表们分组讨论审议、常委会上委员们审议议题,以及代表、委员在相关的履职行权的过程中,相关机关均派负责人员到场接受代表、委员询问。询问这一监督方式,早已成为各级人大代表委员知情监督的经常性方式。专题询问作为询问的一种特定方式,像全国人大常委会这样,专门就某一特定议题组织开展询问,实属少见。本次全国人大常委会已经做出了榜样,期待这一专题询问方式能够成为各级人大代表及常委会委员知情监督的经常性方式。

(二)期待专题询问能够增强各级人大及其常委会的监督实效。在有些人看来,似乎询问方式没有监督“刚



张中伟委员在提出询问

性”,难以起到监督的良好效果,笔者似有同感。但笔者认为,专题询问这一特定方式,“柔”中有“刚”,与质询案的提出相比,没有了法定的前提、程序等强制性规定,却能够收到与质询效果一样的“刚性”监督实效。期待专题询问能够在各级人大及其常委会履职行权的过程中得到广泛运用,以增强各级人大及其常委会的监督实效。

(三)期待专题询问能够更好地推进“一府两院”的相关工作。询问方式与其他监督方式相比,具有平等性、互动性的优势。在询问过程中,一方面,相关机关或部门负责人能够为代表、委员破解疑问,代表、委员们能够更加知情知政;另一方面,代表、委员就相关工作反映人民群众的意见和诉求,为进一步做好相关工作提出建设性的意见和建议,为“一府两院”的相关工作出谋划策。这一平等“对话”、互动“交流”的监督方式,不仅能增强人大及其常委会的监督实效,相信一定也能够更好地推进“一府两院”的相关工作,值得期待。✪

专题询问强化监督针对性

文/闫旭辉

进行专题询问,是提高各级人大常委会会议审议质量、增强监督实效的

积极探索。与一般的询问相比,专题询问体现了社会关注度高、针对性强和互动效果好等特点。

专题询问一般选择群众普遍关心的社会热点、难点问题,听取有关部门的专题汇报,针对常委会组成人员所提出的问题,受询问机关必须进行答复。专题询问的主题比一般询问更加集中,监督的针对性也大大增强,有助于推动相关部门改进工作。

专题询问主要是获取情况,不带有批评性质,因此,更易被受询问单位所接受。通过一问一答,常委会组成人员可以加深对受询问机关工作情况的了解,受询问机关也可以更清楚地了解常委会组成人员所关心的问题 and 意见,有利于促进双方的相互沟通 and 理解,具有很强的互动性。

笔者认为,全国人大开展专题询问的做法值得借鉴,为地方人大开展监督工作提供了师从和范例。地方各级人大要以对党 and 人民高度负责的责任感和使命感,每年选择一些事关改革发展稳定大局 and 人民群众普遍关注的重要议题,依法进行专题询问。在进行专题询问前,要全面了解掌握情况,熟悉相关法律法规,询问时做到言之有物,持之有据,使专题询问真正发挥其职能作用。✪



财政部部长助理胡静林在回答询问



要使专题询问开展得 有声有色更富实效

——吴邦国委员长在十一届全国人大常委会第十五次会议上的讲话

各位委员、各位同志：

在大家的共同努力下，本次会议的各项议程已进行完毕，共审议了5件法律草案，通过了其中的两件，听取审议了2009年中央决算报告和审计工作报告，批准了2009年中央决算，听取审议了两个执法检查报告，批准了1件国际条约，还决定了人事任免事项，会议开得很成功。

修改后的行政监察法，进一步明确

了行政监察对象和行政监察职责，完善了举报制度，理顺了行政监察派出机构管理体制等，对做好新形势下行政监察工作，健全行政权力制约和监督机制，推进依法行政，具有重要意义。

会议审议通过的石油天然气管道保护法，是在总结原有行政法规实施经验基础上形成的，强化了管道企业保证石油天然气管道安全的义务和责任，明确了政府及有关部门的主要职责，细化

了管道安全保护措施，规定了危害管道安全行为应负的法律責任，对更好地维护国家能源输送安全和公共安全将发挥重要作用。

今年大会结束后，常委会分别组织对妇女权益保障法和科技进步法进行执法检查。常委会和有关专门委员会高度重视，路甬祥、陈至立、李建国、司马义·铁力瓦尔地、严隽琪、桑国卫等副委员长带队，分赴上海、广东、安徽等11

个省（区、市）检查法律实施情况，并委托其他省（区、市）开展自查。执法检查组事先精心准备，明确检查重点，检查中深入听取意见，摸清基本情况和主要问题，有针对性地提出改进工作的意见和建议。常委会组成人员和列席会议的同志充分肯定执法检查组的工作，普遍赞成这两个执法检查报告。

审议中大家强调，依法保障妇女合法权益，落实男女平等基本国策，是构建和谐社会的重要任务。各地区各部门要按照妇女权益保障法的规定精神，不断完善妇女利益协调、诉求表达、矛盾调处、权益保障的体制机制，特别关注各阶层妇女的不同利益诉求，切实解决制约妇女发展和权益保障方面的突出问题。要保障妇女劳动权益，抓紧研究调整女职工禁忌劳动范围，建立覆盖各类企业的生育保险制度。要保障妇女财产权益，重点解决侵害农村妇女土地承包权益等问题。要保障妇女人身权利，坚决打击拐卖妇女儿童的行为。

审议中大家指出，提高自主创新能力、建设创新型国家，是国家发展战略的核心，是提高综合国力的关键。党和国家一贯高度重视创新型国家建设，经过长期努力，我国科技事业发展取得长足进步，但自主创新能力还不强，总体上经济发展技术含量不高，很多关键技术和核心技术受制于人，先导性战略高技术领域科技力量薄弱，重要产业对外技术依赖程度仍然较高。在我国发展的外部环境和内部条件发生深刻变化、加快转变经济发展方式刻不容缓、国际经济和科技竞争压力日益加大的新形势下，推进科技创新，提高自主创新能力，比以往任何时候都更为重要、更为紧迫。大家强调，要坚定不移地走中国特色自主创新道路，切实把科学技术摆在优先发展的战略地位，把增强自主创新能力作为战略基点，紧紧瞄准科技和产业发展前沿，把推动科技创新作为转变经济发展方式的中心环节来抓，努力在新一轮国际竞争中抢占技术制高点，

掌握未来发展主动权。一要加大科技投入，整合科技资源，大力发展能源资源开发利用、新材料和先进制造、信息网络、现代农业、健康、生态环境保护、空间和海洋、国家安全和公共安全等方面的科学技术，重点突破影响我国未来发展的重大科学和关键技术问题。二要深化科技体制改革，加快构建以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系，加快构建科学研究与人才培养有机结合的知识创新体系，加快构建军民结合、寓军于民的国防科技创新体系，加快构建各具特色和优势的区域创新体系，加快构建社会化、网络化的科技中介服务体系。三要深入实施人才强国战略，建立和完善培养人才、聚积人才、激励人才的机制和制度，大力培养具有世界科研前沿水平的高级专家、高层次科技领军人才，注重培养一线创新人才和青年科技人才，为人才施展才华开辟空间、提供舞台，努力形成优秀人才脱颖而出、人尽其才的良好环境。

会议期间，大家对有关法律草案提出的意见和建议，请法律委员会会同有关方面认真研究，进一步修改完善相关法律草案，提请以后的常委会会议审议；对各项报告提出的意见和建议，请常委会办公厅汇总整理成《审议意见》，送国务院及有关部门研究改进工作参考。

各位委员、各位同志！

监督权是宪法和法律赋予人大的重要职权。这些年来，我们按照围绕中心、突出重点、讲求实效的思路，不断加强和改进人大监督工作，并在总结实践经验的基础上制定监督法，使人大监督工作进一步规范化、程序化。去年，我们又对完善人大监督工作方式方法进行了积极探索，一是就中央政府公共投资计划实施情况，选择保障性住房建设等4个题目开展专题调研，二是对农村社会保障体系建设情况进行跟踪监督，都取得了很好的效果。今年大会批准的常委会工作报告，对进一步完善监督工作方式方法、加大监督工作力度又作出三

项部署，其中一项重大举措就是根据监督法和有关决定的精神，选择代表普遍关心的问题开展专题询问和质询。为了使专题询问工作顺利进行，常委会办公厅在与国务院办公厅及有关部门充分沟通协调的基础上，提出了具体工作方案，计划今年安排三次专题询问：一是这次会议期间，结合审议2009年中央决算报告，在6个分组会议上开展专题询问；二是今年8月份的会议，结合审议国家粮食安全工作情况报告，采取两个联组会议的方式开展专题询问；三是今年12月份的会议，结合审议深化医药卫生体制改革工作情况报告，采取大联组会议的方式开展专题询问。这是全国人大常委会加强监督工作的又一次有益探索。

从本次会议开展专题询问的情况看，效果是好的。常委会组成人员和有关专门委员会、工作委员会提前开展调研，收集相关资料，做了精心准备。国务院对专题询问工作高度重视，专门发出通知要求有关部门积极配合，虚心听取意见，认真回答询问。会议上，常委会组成人员和列席会议的同志结合审议中央决算报告，就转移支付、预算管理、地方债务、财政体制改革等问题开展了询问，提出的问题有深度、有针对性。国务院有关部门的同志态度诚恳、实事求是地回答了委员们的关切，表示要把这些问题和建议带回去进一步研究，并将落实整改情况及时报告全国人大常委会。

会后，请常委会办公厅会同有关专门委员会和工作委员会，将这次专题询问中大家比较关注的问题进行梳理，选择其中一两个突出问题，加强跟踪监督，力争尽快得到解决。同时，要认真总结这次开展专题询问的经验，完善下一步专题询问工作方案，围绕报告主题，将经过努力可以解决的突出问题作为询问重点，使专题询问开展得有声有色、更富实效。

现在我宣布，十一届全国人大常委会第十五次会议闭幕。✿

（2010年6月25日于北京）

目击专题询问



民主与 和谐共进

文 / 本刊记者 谢素芳



摄影 / 本刊记者 马增科

对2009年中央决算报告的专题询问安排在6月24日上午,议程是委员分组审议报告,审议结束就是专题询问。

记者提前来到位于人民大会堂陕西厅的第二审议组,记者发现会场的布置跟以往有些不同,椭圆形会议桌的一头多了两排桌椅,是应询人席位。虽然专题询问在审议结束后进行,但接受询问的财政部有关领导和工作人员都已入座,前排坐着财政部副部长王军和财政部办公厅副主任刘新安,后排的工作人员席位也都到齐。每位应询人面前的桌面上都堆放着厚厚几叠材料,他们一直在翻阅,不时两两碰头小声交谈,表情严肃认真却也不乏放松,看起来是有备而来,等待着委员们的询问。

9点整,分组会议召集人之一的白克明委员说明了议程的时间安排并宣布开始审议。审议进行了近50分钟,会议进入第二个议程。在此期间,记者观察到,被询问席上的领导一直认真聆听委员的发言,有时点头微笑;有时凝神思索;有时低头在笔记本上做记录。

当白克明委员宣布专题询问开始时,会场也稍稍活跃了起来,委员们互相低头耳语,被询问席上的领导也正襟危坐,把材料整理到正前方。此时,会场周边座椅也渐渐地多了许多人,都是前来参加旁听的媒体记者,拿照

相机的、扛摄影机的、握录音笔的、捧笔记本电脑的……皆处于“备战状态”,随时对准会场的焦点。媒体这种热闹的现象出现在全国人大常委会的审议会场实属鲜见,大家都是奔着全国人大常委会首次有组织、有准备地开展专题询问而来,更何况询问的主题还是备受全社会关注和关心的国家预算执行情况。


主持人“请开始提问”的话音刚落,就有很多委员举手,白克明委员按照女士优先原则,把第一个提问的机会给了范徐丽泰委员。范委员还没开始说话,立即被五六家摄影机、摄像机的声音同时响起。范委员的问题是关于预算执行工作,财政部副部长王军接过问题后,从容不迫地把财政部对预算执行所做的工作详尽道来,并且把预算执行过程中遇到的困难也作了简单说明,范委员对王副部长的回答看起来很满意,面庞一直浮着笑容,频频点头。

可以说,专题询问的第一轮问答效果很好,开启了融洽、热烈的民主氛围。随后,又有五位委员获得提问机会,所提问题涉及一般性转移支付和专项转移支付的比例、代编预算规模偏大、地方政府性债务偏大、“三农”投入不均衡、预算的执行偏差等问题,王军副部长正面作了回答,没有回避委

员的任何提问。

由于资金的使用涉及国务院众多部门,财政部只是受国务院委托接受专题询问,因而有些部门具体的数据,财政部也回答不上来。比如,当尹成杰委员问到农田水利的投入计划情况,王副部长翻阅手边的材料后,坦诚地告之自己不十分清楚,但他也明确向尹委员表示回去得到具体数据后将向他单独汇报,使得一时紧张、凝结的气氛顿时消散,再次彰显了浓浓的民主气息。

整个专题询问过程中,一问一答,有来有往,问者畅抒直言、针砭弊端、问题尖锐,答者如实回应、客观解释、虚心坦诚。只见被询问者听委员提问时翘首以待、屏住呼吸,注视着提问委员,脸上凝重,其实心里已经在搜索答案;而作答时则面带微笑,一会儿随手翻过厚厚的材料引用数据,一会儿熟练地陈述已有的政策或下一步的计划。

一个小时很快过去了,白克明委员以“自我提问自我回答”的方式提出:重点要推动预算执行中出现的问题的解决,加强各方面的监督。引得全场认同。至此,体现民主监督的第一次专题询问在愉快的氛围中结束了,散会后委员们和被询问部门领导互相握手致意,民主与和谐一起荡漾在整个陕西厅! 

摄影 / 本刊记者 李小健



让人大监督更富实效

文 / 本刊记者 李小健

“到时间了,下面我们进入专题询问阶段。”6月24日上午10时整,十一届全国人大常委会第十五次会议正在进行,分组会议召集人之一、全国人大农委主任委员王云龙,准时将北京人民大会堂广西厅委员们的讨论引入下一个会议议程。

根据议程安排,当天上午审议国务院关于2009年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告后,于10时至11时,就中央决算报告采取分组会议的方式进行专题询问。

财政部副部长张少春等早早来到会场,等待常委会委员询问。

“我提的是社会普遍关心的问题。”庞丽娟委员第一个提问,一口气提了三个都与教育有关的问题。在她眼里,教育是国家发展的重要基础性工程,重大民生工程,“我想教育投入理应成为中央投入的一个非常重要的部分。”

这三个问题涉及如何实现财政性教育经费占GDP的4%、用制度保障切实提高教师待遇和满足人们对学前教育的需求等方面内容。

张少春认真地回答了庞丽娟委员的提问。他说,一直以来,党中央、国务院对教育的投入都非常重视,投入力度

也非常大。同时近几年财政性教育经费占GDP的比重在不断上升。他向委员们解释了制约财政性教育经费投入的因素,并表示通过采取多项综合性措施,包括增加财政收入占GDP的比重,增加税收收入,调整财政支出结构等,不断增加对教育的投入,以弥补教育投入的资金缺口。随后,张少春回答了另外两个问题。

继庞丽娟委员提问后,赵可铭、严以新、庄先、雷鸣球、彭祖意等五位委员和列席会议的全国人大代表郑杰民发出询问,问题集中于地方政府债务、转移支付、减免民族贫困地区项目配套资金及大江大河生态建设和保障等方面。

张少春回答关于地方债务问题时说,中央政府的债务控制在人大批准数额之内,管理严格。近几年,地方政府通过融资平台形成的债务,为促进经济发展和应对国际金融危机的冲击发挥了很大的作用。同时,也出现了债务规模增长过快,运作不够规范,隐含的风险加大等问题,各方面对此高度关注。国务院也非常重视,今年6月10日,国务院专门发布了《关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》,通知要求抓紧清理核实地方融资平台债

务,规范管理地方政府融资平台公司,坚决制止违规担保。

对于一般性转移支付和专项转移支付的分配结构,张少春向委员们解释,一般性转移支付和专项转移支付各有特点,前者便于地方统筹安排,后者便于体现中央政策的导向,两者不可偏废。所以去年这个问题就变得突出了。“应当增加一般性转移支付,逐步降低专项转移支付的比重,使它们有一个合理的结构。”

“我们将按照全国人大和国务院的要求,采取措施严格控制设立新的专项转移支付项目,取消已到期的项目,一些同类的、同领域的项目尽量加以合并和整合,并尽快完善转移支付的分配办法。”张少春表示。

“对贫困的自治州和县的中央投入项目的配套,现已取消了一部分,我们还在清理,例如,在民族自治地方安排基础设施建设,需要民族自治地方配套资金的,根据不同情况给予减少或免除配套资金的照顾。下一步我们会继续做好这方面的工作。”

针对大江大河生态建设和保障,张少春认为事关我国的长远利益。中央政府提出规划主体功能区 and 建立相应的转移支付制度,应该说是非常重视。

委员们将心中的疑问抛出来,财政部官员逐一翔实解答。时间悄悄地流逝,一个小时的专题询问很快就接近尾声,而专题询问就在询问与解答之间和紧张有序的民主气氛中,发挥它独特的、更富实效的监督功能。✶

摄影 / 李杰

管好钱就能管好事

文 / 本刊记者 梁国栋

6月24日上午,十一届全国人大常委会第十五次会议分组审议了国务院关于2009年中央决算报告,并就此进行了专题询问。在第五组的专题询问会场——人民大会堂内蒙古厅,记者强烈地感受到,坦诚的交流、热烈的互动、积极的谋划始终是这里的主旋律。

这是全国人大常委会首次进行专题询问,议题正是关于财政工作的相关问题,可谓是切中了万千工作的要害。受国务院委托,财政部多位负责人到会回答询问,财政部部长助理胡静林就是其中一位。

当天上午,在分组审议开始前,胡静林也早早地来到了位于内蒙古厅的分组会场。会议开始后,首先是审议阶段。吴晓灵、金硕仁、黄镇东、周声涛等委员先后作了发言。委员们充分肯定了中央决算报告,纷纷表示赞成,并针对预算管理、国有资本经营预算、政府债务以及财税体制改革等问题作了针对性的发言。胡静林和其他几位来自财政部的工作人员不时作些记录。

在审议发言结束后,会议召集人宣布专题询问开始。一时间,现场所有的工作人员为之一振,纷纷挺胸仰头并瞪大眼睛寻找发问的委员,生怕有所遗漏。

“报告中提到,2009年1月到2月财政支出只占全年的10%,而第四季度这三个月时间却一下子占到了40%,其中12月份的支出占全年支出的25%。针对这个问题向财政部的同志询问一下,去年为什么会出现这样很不均衡的情况?这个后果是什么、影响是什么?今后还会不会这样?有什么措施来解决这个问题?”黄镇东委员第一个发问,直指

当前一些部门年底突击花钱的问题。随后,所有目光都转到了胡静林身上。

“这不仅仅是2009年存在,这么多年来预算执行中一直都存在这个问题。”胡静林坦言。他具体回答说,问题的产生既有客观原因,也有主观原因;既有体制机制方面的原因,也有管理方面的原因。在阐述完具体的原因后,他说,我们下一步将采取措施加快执行进度,做好资金预拨,进一步完善预算编制,及时批复和下达预算,加强预算资金支付管理,做好预算执行基础工作,并科学、合理、均衡地拨付资金。按照规范的制度监督控制预算执行,严格防止违法违规支付资金,防止库款搬家。

“我也来问一个问题。”回答刚一结束,来自青海的马福海委员就迫不及待地询问,而他的问题正结合着自身的体会。“这几年随着国家财力的增加,中央财政对边疆地区、民族地区的转移支付也在逐年增加,对这些地区的发展和人民生活的改善起到了积极作用。但是由于众多原因,这些地区和全国的差距不是在缩小而是在扩大。请问财政部对这些现象、这些地区是否有新的考虑和特殊的措施?”

胡静林想了想说,民族地区以及中西部地区的大部分财政支出都是来源于中央的转移支付,实际上最好的办法是使中央给的钱实实在在地给这个地方支出。他表示,今后财政部将一方面加大一般性转移支付的力度,同时,尽

量减少专项转移支付,“让民族地区能够自己统筹来花这个钱,这样会更有效果。”

为民族、边疆地区“补血”固然重要,但增强自身的“造血”能力却是改变一个地区落后面貌的根本之策。胡静林说,我们也希望能够壮大民族地区的财力,因为民族地区、不发达地区的资源都比较丰富,“比如新疆实行了资源税改革,资源税是地方税种,这样新疆除了中央财政的投入外,自己还可以增加更多的税收收入。”他还提到,这几年财政部一直都在做一件事,即建立县级基本财力保障制度,主要是保工资、保运转、保民生,民族地区的县基本都纳入到这里面了。今后对边疆地区、民族地区的转移支付还会继续加大。

之后,吴晓灵、程津培、南振中等几位委员先后围绕部门预算、转移支付、预算公开等问题提问,胡静林都一一认真作了回答。整个询问过程始终在民主、轻松、热烈的氛围中展开,有提问、有追问、有回答、有补充。“大家你来我往,把问题搞清楚,便于把工作做得更好。”有人这样评价道。

分组会议结束后,委员们似乎意犹未尽,边走边讨论着问题。胡静林和其他来自财政部的工作人员也相继步出会场。看着他们离去的背影,一位同行的记者朋友表示,这仅是一个开始。☐



预算完整性成焦点

文 / 本刊记者 王 萍



6月24日上午,北京人民大会堂内,十一届全国人大常委会第十五次会议第四组正在分组审议2009年中央决算报告、审计工作报告和全国人大财经委关于2009年中央决算的审查结果报告。

几位委员和代表发言过后,时间将到10点,作为本组召集人之一的全国人大财经委主任委员石秀诗先“询问”了一下在座各位委员的意见,随后宣布进入会议的第二个环节:对2009年中央决算报告开展专题询问。

全国人大财经委副主任委员牟新生在充分肯定2009年的财政工作后,抛出来的第一个问题是关于我国预算的完整性。牟新生直言,这个问题讲了多少年都管不住,是制度本身存在问题。如果从根本上把预算管住,审计的工作力度就可以小些。

对于这个问题,财政部部长助理王保安有备而来,指出我国政府预算主要由公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社保基金预算四部分组成。同时他介绍了财政部对于解决预算完整性问题所采取的各项措施。

随着会议在问答中向前推进,记者发现牟新生的问题是本次会议的一大热点——惟有预算完整,才能进行有效监督。在牟新生之后许多委员都“跟进”了预算完整性的问题。

在贺一诚委员询问关于民生支出的监管问题后,全国人大法律委主任委员胡康生显然意犹未尽,他继续追问了我国预算外收入的情况和社会上出现的“土地财政”问题,请财政部补充回答。

王保安回答说,目前谈到政府财政收入,预算外、预算内的概念已经基本不用,主要用税收收入和非税收入来划分,并指出政府收入基本纳入预算管理,包括土地出让收入也全额纳入政府性基金预算管理。

主持人石秀诗接过王保安的话茬,对牟新生、胡康生的问题作了进一步解释,希望能听到关于规范预算外收入的更满意的回答。

王保安在回答中进一步强调,通过不断的改革和完善,目前的财政收入一般区分为税收和非税收入的概念,指出今年6月1日,财政部发文要求在全国范围内从2011年1月1日起,将所有预算外资金全部纳入预算管理。财政部正在对四个方面预算情况逐年清理整顿,加强对政府各类收入的管理,增强预算的完整性。

“今天保安同志作的解释非常必要,是一个很重要的观念更新。”这时石秀诗讲话了,并及时表达了感谢。随后,王保安也说,“我们也非常感谢人大对我们工作的支持。大家能够关注、研究并提出建议,对我们逐步消解自收自支资金、提升财政管理水平、增强财政公共职能的能力,都是非常好的,我借这个机会表示感谢。”石秀诗和王保安的互致感谢让整个会场充满了民主、热烈的气氛。

会议继续进行,预算完整性问题仍被多位委员“惦记”着。在王佐书、徐显明、辜胜阻委员提问之后,蒋树声副委

员长说,将牟新生委员的问题再问一下,针对我国行政支出在整个财政支出中的比例情况,今后将怎样降低行政成本,将更多的钱用于改善民生?

王保安表示,财政部门将继续深化改革,加强科学化精细化管理,压缩一般性开支,努力降低行政成本,并强调了财政部门细化预算科目、降低行政成本的决心和举措。

没过多久,在王保安回答完石秀诗关于预算编制准确性的相关问题后,全国人大内司委副主任委员辜胜阻又回到了牟新生委员的问题上,并将重点放在了国有资本经营预算方面。他询问了财政部关于国有企业上缴利润用于公共支出的政策和进展。

王保安介绍了从2007年开始至今财政部在推动国有资本经营预算方面的努力。国有企业利润纳入国家财政预算涉及多方利益博弈,国有资本经营预算上调的比率更是其中的关键。石秀诗在王保安回答这个问题时表达了对财政部的理解。“我们正在努力。”王保安说。

不知不觉中一个多小时过去了。在会议最后,石秀诗又询问了关于中央建立县级基本财力保障机制的情况,王保安再一次及时进行了回应。

会议结束时,石秀诗走到王保安的座位前表示感谢,“今天辛苦了!”“我们收获很大!”石秀诗和王保安的手紧紧握在一起。✘

“咱们共同想办法解决”

文 / 本刊记者 张维炜

“我问一个数十年如一日都在提，却始终没有改好的问题，财政预算支出的进度不均衡问题究竟怎么改，咱们共同来想想办法。”“省直管县的财政试点改革步伐能不能加快点？”……

6月24日上午，十一届全国人大常委会第十五次会议分组审议了国务院关于2009年中央决算报告，并首次开展了专题询问。

在第六组的专题询问现场，记者有幸亲身感受到了其中热烈而坦诚的会场气氛。

45分钟的审议很快结束了。会议主持人汪光焘宣布，“我们开始专题询问，各位需要发言的同志请举手。”

话音刚落，张中伟委员就举手示意，提出了一个社会上普遍关心的“硬”问题：2009年决算一个亟待解决的问题就是中央财政对地方的一般性转移支付比重偏低，专项转移支付规模偏大，影响地方统筹安排财力。请问财政部对这个问题怎么看？

“去年的情况，有些特殊。”财政部预算司许宏才司长应声回答道，为应对国际金融危机，实施积极财政政策，中央政府增加了国债发行规模和财政赤字，主要用于扩大政府投资等，这部分收入不能用于安排经常性支出，也无法通过一般性转移支付的方式给地方。“所以去年专项转移支付比例相对高一点。”

许宏才表示，这些年财政部在提高一般性转移支付比重方面，做了很多工作，“下一步我们还将认真研究处理好这个问题，减少专项转移支付的比重，使转移支付结构更趋合理。”许宏才说。

如何优化转移支付结构是备受民众瞩目的热点问题。委员们似乎对许宏才司长的回答意犹未尽，后面几个问题

依然围绕着这一点展开。

“中央对西部地区加大了转移支付的力度，但由于年初不能确定，地方难以提早作出年初预算，能不能早定，早拨？”徐荣凯委员问道。

“还是转移支付的问题。”贺铿委员依然很执著，这个问题中央有决定，地方有要求，人大代表有意见，应该是非办不可的事情，但是事实上就干不了。“我认为这里面有能力和利益再分配的问题。要调整能力或利益肯定会有困难”，“我的问题是，你们财政部有困难，还是财政部以外的其他部委有阻力？”贺铿问得很直接。

对此，许宏才司长一一进行解答，中央财政计划在每年9月30日之前，把相对固定的一般性转移支付和专项转移支付，提前通知到地方，保证地方安排预算时能够做到“心中有数”。

谈到转移支付改革问题，许宏才司长坦言，这确实涉及政府间责任的划分，涉及中央和地方的关系，包括管理的方式，是“条条”还是“块块”等许多问题，需要花很大的力气去做。但他一再表示，财政部一定会在这方面继续做好工作，把一般性转移支付的规模尽可能提高，减少和控制专项转移支付。

对地方政府债务性风险的担忧近段时间具有极高的关注度。而这个问题被周铁农副委员长带上了会场。

“全国地方政府债务的规模到底有多大？”“严重程度如何？”“造成政府债务的原因是什么？”“有何解决思路？”连珠炮式的提问再次掀起了会场询问的高潮。随后，胡彦林委员和韩寓群委员也相继表达了对这一问题的关注。

“应该说局部地区的风险是很大

的。”许宏才司长沉思片刻回答道，2008年下半年，实行积极财政政策后，地方政府债务规模增长速度有所加快。他认为，其中的原因比较复杂，并表示，6月10日，国务院下发了关于清理地方融资平台公司的文件，财政部将联合多部门，清理核实，把公司债和政府债的关系理清楚。

周铁农副委员长听后点点头表示满意。

“我提个有关民生福利支出的问题。”不出所料，社会保障问题专家郑功成委员果然将询问问题“圈定”在了民生保障上，“财政部对进一步提高民生福利投入有何打算？”

许宏才司长说，民生支出对于调节收入分配具有重要作用。中央财政编制预算下一步还会继续增加这一块的投入。

“2012年财政性教育投入占GDP的比重要达到4%”，三年内，财政对全国医疗卫生投入将达8500亿；农村养老保险今年争取覆盖全国23%的县……许宏才用翔实的数字向委员们说明了财政下一步扩大民生投入的具体打算。

之后，委员们的问题还涉及财政预算支出不均衡、县级财政建设和统筹保障、“三农”投入和农民增收、土地出让金的规范和管理等多个方面。

有提问、有解答、有分析、有建议……在近两个小时的专题询问中，全国人大常委会组成人员与财政部相关领导就财政预决算领域的多个焦点问题开诚布公地进行了深入的探讨。

“这次询问，可以看出财政部态度的诚恳”一些委员在会后表示，通过专题询问，大家直抒己见，积极互动，共同想办法，这将有利于推动财政部有针对性地改进工作。■

摄影 / 本刊记者 于浩



问的全是公众关心的

文 / 本刊记者 于浩

“6月24日上午，十一届全国人大常委会第十五次会议分组审议国务院关于2009年中央决算报告时还会进行专题询问，一定要早点去占座。”在6月23日采访全国人大常委会会议时，记者无意间听到有同行们的议论，但觉得这虽然是全国人大常委会首次进行专题询问，但采访常委会会议的记者不多，会议厅较大，应该不会没有座位。

与以往采访常委会会议一样，记者在6月24日早晨8点30分通过安检进入了位于人民大会堂云南厅的第一组会场。到了会场一看，不仅座位没有了，而且委员们也差不多都提前到齐了。

“我们先进行第一阶段的审议，然后再进行专题询问。”本组召集人李肇星笑着说。

虽然专题询问尚未开始，但是听着委员们的审议发言，到场的财政部负责人还是奋笔疾书地记录着委员们在发言中提到的一些问题：“我们要如何加强和改进预决算管理工作？优化转移支付结构有何措施？预算资金的拨付怎样才能做到均衡？保障和改善民生的投入是不是可以进一步加大……”

第一阶段审议一结束，专题询问就开始了。全国人大常委会委员、全国人大农委副主任委员索丽生成为第一个提出问题的委员。

他说，调整收入分配机制、促进社会和谐公平，是现在全社会都很关注的

问题。这当然需要调整很多关系，包括大家刚才谈到的中央财政与地方财政之间的关系。对于财政转移支付当中的一般性转移支付和专项转移支付之间的关系，如何调整？

“您提的问题非常好，切中要害，‘杵到我们的腰眼子了’！”对于索丽生委员的提问，到场的财政部副部长廖晓军十分诚恳地说，关于中央和地方的财政转移支付关系问题，现在有关方面的反映不一样。地方反映，专项转移支付比重过高，一般性转移支付比例低。现在确实有这个问题，转移支付当中，专项转移支付的比重高于一般性转移支付的比重。但是中央部门反映，干事情就是要有专项，没有钱办不了事。现在有不同的认识、不同的看法，特别是应对国际金融危机，实施积极财政政策，扩大政府公共投资和促进消费，大部分支出体现为对地方的专项转移支付。

他说，一般性转移支付是由地方政府统筹使用，专项转移支付则有固定用途。实事求是地讲，无论是一般性转移支付，还是专项转移支付，都是必要的。我们现在面临一个问题，就是财力与事权相匹配的问题，就是中央干什么、地方干什么，事权划分得不是十分清晰，在财政资金的安排上也就不十分清晰，需要认真研究解决。

“教育支出567.62亿元，完成预算的91.1%，水平偏低，可否对此作一比较详细的说明？”作为教育战线的一员老

兵，教育部前副部长、现任全国人大常委会委员的吴启迪仍旧十分关心“教育”这个老百姓心中很热的民生活题。

“关于中央本级教育经费没有完成预算的问题，是因为转移给地方了。加上给地方的转移支付，完成了预算的百分之百。为什么中央本级教育支出没有完成预算呢？这就是像一些常委会委员讲的那样，年初有代编预算。大方向已经定了，要用于教育，但是具体政策定的时间比较晚，就不能把它彻底拆分、落实到具体的项目上，哪些是中央部门用、哪些是地方用，年初的时候不知道，只能列到中央本级教育支出的代编预算中。”廖晓军说，到了执行时，具体政策确定了，资金也分解开了，有一部分用于中央，有一部分转移给地方。这样就出现了中央本级没有完成预算，但是将转移支付给地方的部分加到一起，肯定会完成预算的。当然，从财政工作角度讲，我们也希望尽量减少、压缩代编预算，逐步缩小代编预算规模。

短短的一个多小时的时间，常委会组成人员提出的很多问题都是围绕目前财政工作中存在的突出问题和群众反映的重点难点，到会的财政部负责人也对每个问题都一一认真作答，会议充满了民主、热烈的气氛。

散会后，委员们三三两两地交谈着，认为此次专题询问主题集中、重点突出，集中对决算进行询问，在问答的聚焦度、互动的深度上都更进一步，有利于有重点、有针对性地加强监督，督促有关部门有针对性地改进工作，使纳税人的钱花得更好。★

记者采访手记

专题询问，
责任意识的升华

专题询问创新人大监督

文/本刊记者 张维炜

这次全国人大常委会选择民众普遍关心的“钱袋子”问题开展首次专题询问，可谓意义深远。

从专题询问的内容来看，均衡财政支出、优化转移支付结构、深化财税体制改革等问题，都是直接关乎人们切身利益，寄托社会民众幸福预期的关键性问题。

但是从目前来看，由于改革进展较慢，国家“大包大揽”的财政支出传统模式并未从根本上被打破，财政“越位”、“缺位”现象仍然严重。

因此，可以看出，从本意上来讲，全国人大常委会显然是希望通过专题询问监督推动财政公共化改革取得实质性的进展。

从形式上来看，专题询问更强调的是一种互动。通过相关部门负责人集中专题，突出重点，释疑解惑，委员们可以更好地知情知政；由委员们就了解到的民情、民意，“面对面”地向有关部门建言献策，则有利于督促有关部门有针对性地改进工作。这种在“你问我答”、“你来我往”的交流分析中达成共识的过程，凸现的是国家机关协调一致开展工作的特点和优势。

其实，细心的人稍加注意便会发现，近些年，在国家一系列惠民政策的落实中，总能看到最高国家权力机关监督的“身影”。



专题询问结束后，全国人大常委会委员与到场回答询问的财政部有关负责人继续热烈讨论，并对他们的表现给予肯定

从去年对保障性住房、农田水利建设、教育卫生等民生工程的专题调研，对食品安全法、工会法等法律的执法检查，到今年的专题询问，我们看到全国人大常委会在探索人大监督创新上，已建立了一套行之有效的机制和方法，并切实推动了一大批事关国计民生重大问题的解决。所以，期待这次专题询问在推动问题解决的实效上能带给我们同样的惊喜。

专题询问保证权力“阳光”运作

文/本刊记者 谢素芳

对政府部门询问是法律赋予人大的监督权力，此次专题询问是全国人大常委会首次组织、有准备地集中对特定议题进行问答的活动，也是全国人大常委会首次尝试这种监督方式。作为一名记者，非常庆幸能亲身见证全国人大常委会在监督工作方面的一次重大突破。

政府怎么花钱是全社会最关心的国家事务之一，在专题询问现场，委员们向政府部门提出问题，而政府部门能够如实汇报财政情况、坦诚不足之处、虚心接纳建议，即使会有争执、有

交锋、有不满意，但双方绝对不是对立关系，而是共同致力于发现问题、解决问题。会上“吹毛求疵”、会下拍肩笑谈，我想一个民主、和谐国家的管理层就该是这个样子。

虽然这次专题询问的议题只有中央决算报告，但足以体现我们国家人民当家作主、依法治国民主进程的脚步又向前迈开了一大步。因为只有具备有效的监督，才能推进党和国家政策的落实到位，才能使权力在阳光下运作，才能在发展过程中对问题及时改进，才能让群众放心。这次专题询问让我们对党和国家的信心又加深一层！

专题询问让监督更进一步

文/本刊记者 梁国栋

刚刚结束的十一届全国人大常委会第十五次会议是一次不同寻常的例会。在这次会议上，常委会组成人员依法开展了对国务院关于2009年中央决算报告的专题询问。在委员们和部门负责人的一问一答中，依法监督发出了前所未有的铿锵音符。这受到了各方的好评，认为监督工作顿时跃出

纸面,依法监督在专题询问中更进一步。

众所周知,询问是人大监督的法定形式之一,是常委会组成人员的法定权力,是人民赋予的至高无上的责任。细看整个询问过程,委员们的问题始终围绕着当前财政工作存在着的突出问题,不管是预算公开、转移支付,还是民生投入、预算编制,无一不是民众所想问、所想知的内容。尽管多年来,常委会组成人员围绕各项议案、报告提出问题已经成为一种常态,但是在当前,在国内劳资矛盾日益尖锐、国民收入分配改革阻力重重、社会稳定压力增大等众多问题裹挟发展步伐的紧要关头,全国人大常委会适时地选取财政工作作为开展专题询问的主题,正是对国家和人民的负责。这不仅是贯彻落实十一届全国人大三次会议精神的重要举措,也体现了人民意志、反映了人民意愿、保障了人民权益、推进了民主法制、促进了社会主义建设。一言以蔽之,是坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。

“马足出群休恋栈,燕辞故垒更图新”。正如吴邦国委员长所言,要认真总结开展专题询问的经验,完善下一步专题询问工作方案,围绕专项报告,将社会普遍关注、经过努力可以解决的问题作为询问重点,使专题询问开展得有声有色、更富实效。

专题询问提升监督实效

文/本刊记者 李小健

广西厅许多委员甚至没来得及“抢”上话筒提问,一个小时就偷偷地溜走了,以至于专题询问会结束时,还有委员按住话筒发言键不放,希望提问,足见委员们对专题询问之热情。

专题询问,这是全国人大常委会继去年开展专题调研后,加强监督工作的又一次有意探索。

接下来,全国人大常委会还将组

织两次专题询问:一是今年8月份的会议,结合审议国家粮食安全工作情况报告,采取两个联组会议的方式开展专题询问;二是今年12月份的会议,结合审议深化医药卫生体制改革工作情况报告,采取大联组会议的方式开展专题询问。届时,常委会组成人员还可以就不了解存疑问的、群众反映强烈和普遍的有关情况,有针对性地发出提问,要求国家政府机关作解答。

而随着专题询问作为监督方式运用常态化,加之它的简便性、经常性、针对性、互动性等特点优势,必将大大提升人大监督的实效性,促进“一府两院”改进工作。

专题询问坚定国人信心

文/本刊记者 王萍

这是全国人大常委会首次进行专题询问,记者选择了全国人大财经委主任委员石秀诗主持的第四组。审议中,全国人大常委会组成人员不片面,不盲从,在充分肯定中央决算报告、肯定2009年财政工作的同时,对决算报告中涉及的社会普遍关注的问题进行了专题询问。在和财政部负责人的问答和探讨中,对中国经济的持续发展增强了共识,也传递了信心。

真理越辩越明。本组专题询问中关于预算完整性的反复追问就有力证明了这一点。预算完整是进行有效监督的前提,看似重复的问题其实是至关重要的问题。委员们在追问中表达了预算完整的重要性和紧迫性,在回答中委员们也感受到了财政部逐步推进工作所付出的努力。

交锋亦是朋友。专题询问中王佐书委员针对地方政府性债务一共提了10个问题,个个都很尖锐。在提问完后王佐书才声明:他和王保安是老朋友了,曾同时在黑龙江任职,两人分别担任黑龙江副省长和省长助理。财政部部长助理王保安坦称,对地方政府性

债务规模正在摸底,国务院也于近日发文加强对地方融资平台的管理,并在最后发出感慨:非常专家型的领导,问题提到了点子上。

共同牵挂民生。民生支出绩效考核、收入分配调整、推进教育投入在GDP中占比4%等询问主题,表明了最高国家权力机关和财政部对民生现实的了解、重视和扶持。

由此,专题询问让我们更加坚信,人大和政府正在负责任地让我们的生活过得更好,我们信任他们。

专题询问表达社会民意

文/本刊记者 于浩

在十一届全国人大常委会第十五次会议分组审议国务院关于2009年中央决算报告时进行的专题询问,委员与财政部负责人一问一答,有来有往,会议中的“民生”气氛感染了在座的每一个人。所谓“民生”,就是常委会组成人员提出的问题主要集中在加强和改进预决算管理工作、优化转移支付结构、均衡拨付预算资金、加大保障和改善民生的投入、深化财税体制改革等,而这些问题也是社会群众关心的热点问题。

专题询问,对于社会民众来说,委员的问题关注民生,表达出社会民意,彰显了“民主和公平正义”。对于人大工作本身来说,既是全国人大常委会组成人员了解有关情况的一种手段,也是对国务院、最高人民法院、最高人民检察院依法实施监督的一种重要方式。这样的专题询问对于今后全国人大常委会依法加强和改进监督工作具有一定的积极意义,对于推动解决一方面的问题、督促有关部门有针对性地改进工作具有重要的作用。

全国人大常委会安排专题询问,比起以往是要多花一点时间,多出一些气力,但把事情办得让多数老百姓感到满意,无疑会更易取得监督实效。■

延伸阅读

话说专题询问

文/任 严

询问既是全国人大常委会组成人员了解有关情况的一种手段,也是全国人大常委会对国务院、最高人民法院、最高人民检察院依法实施监督的一种重要方式。

全国人大常委会通过询问对“一府两院”进行监督的直接法律依据,主要体现在以下法律规定中。

监督法第34条:“各级人民代表大会常务委员会会议审议议案和有关报告时,本级人民政府或者有关部门、人民法院或者人民检察院应当派有关负责人员到会,听取意见,回答询问。”

全国人大常委会会议事规则第10条:“常务委员会分组会议对议案或者有关的工作报告进行审议的时候,应当通知有关部门派人到会,听取意见,回答询问。常务委员会联组会议对议案或者有关的工作报告进行审议的时候,应当通知有关负责人到会,听取意见,回答询问。”

预算法第68条:“各级人民代表大会和县级以上各级人民代表大会常务委员会举行会议时,人民代表大会代表或者常务委员会组成人员,依照法律规定程序就预算、决算中的有关问题提出询问或者质询,受询问或者受质询的有关的政府或者财政部门必须及时给予答复。”

全国人大常委会关于加强经济工作监督的决定第9条:“全国人民代表大会常务委员会会议审议讨论本决定所列事项时,国务院应当根据要求,及时提供相关的信息资料及说明,并派国务院负责人或者有关部门负责人到会,听取意见,回答询问。”

今年3月举行的十一届全国人大常

委会第三次会议上,吴邦国委员长受全国人大常委会委托,向大会所作的常委会工作报告中“今后一年的主要任务”部分提出要开展专题询问,具体表述是:

“以增强监督实效为核心,进一步完善监督工作方式方法。……今年要在以下三个方面加以推进,进一步加大监督工作力度。……三是依法开展专题询问和质询。询问和质询是人大对“一府两院”实施监督的法定形式。根据监督法和全国人大常委会关于加强经济工作监督决定的精神,今年我们将选择代表普遍关心的问题听取国务院有关部门专题汇报,根据有关法律的规定,要请国务院有关部门主要负责同志到会听取意见、回答询问、答复问题。”

常委会组成人员和列席人员在会议期间提出询问、有关部门到会同志进行答复,在以往的常委会会议期间经常使用。一般情况是常委会组成人员和列席会议人员就相关议题中不明晰的地方和问题提出疑问,要求有关部门予以答复或解释,有关部门当场答复,或者将意见带回去研究后直接答复提问者本人。

通过询问,可以使委员更好地知情知政,增强审议的针对性和互动性,共同讨论问题,推动有关方面改进工作,体现了我国各国家机关协调一致开展工作的特点和优势。以往的询问具有注重了解有关情况、操作简便易行、不限特定主题、不作事前安排、答复方式灵活等特点。

十一届全国人大常委会第十五次会议开展的专题询问也属于法律规定

的询问这一范畴,但与以往开展询问的不同之处,主要体现在它是有组织、有准备地集中对特定议题进行问答的活动,更为注重询问作为一种法定监督方式的运用。一是事前作了认真准备。6月份的第十五次会议,围绕中央决算报告这一常委会工作报告和常委会监督工作计划安排的议题,常委会组成人员事先作了调查研究,为会议审议中提出专题询问做好了准备。常委会办事机构对常委会组成人员可能提出的问题进行了收集和整理,并送请有关部门作准备。二是主题集中、重点突出。常委会组成人员提出的问题主要集中在决算报告和与报告有关的预算执行等方面,这些问题都是“一府两院”工作中存在的突出问题、群众反映的重点难点问题。三是有关部门负责同志到会听取意见、回答询问,通过问答和互动,对决算报告的审查进一步深化,力求对改进工作有所帮助和推动。四是在常委会会议安排上,专门安排专题询问的时间,便于更好地进行专题询问,对有关问题深入交换意见。

询问与质询虽然都是法定监督方式,但两者之间差异很大。询问具有督促有关部门改进工作的作用,也是常委会组成人员了解有关情况的一种手段。质询案则完全是一种带有问责性质、比较刚性的监督方式。

宪法第73条,预算法第68条,监督法第35至38条,全国人大常委会会议事规则第26至29条等法律条文对全国人大常委会组成人员联名提出质询案以及质询案的处理作了规定。根据这些规定,质询案的提出和处理,在法定人数、形式要件、内容要求、具体程序、答复机关和人员等方面有严格规定,否则不构成质询案或不符合法定处理程序。

开展专题询问具有多方面的重要意义。一是有利于提高会议审议质量。二是有利于加强和改进人大监督工作。三是有利于推动有关方面改进工作。■

“国家账本”之重

文 / 本刊记者 王 萍



6月23日，财政部部长谢旭人在十一届全国人大常委会第十五次会议上作“关于2009年中央决算的报告”。摄影/盛佳鹏

审查国家预算和中央决算，是宪法赋予全国人大的一项重要职责。只有全国人大和国务院共同努力，才能确保取之于民的钱用之于民、用出效益。走过2009年中国经济发展最为困难的一年，中国如何更好地发挥财政职能，促进经济社会又好又快发展？如何在做大财政“蛋糕”的同时，合理分好“蛋糕”？如何更好地实现为国理财、为民服务的宗旨？

6月25日，十一届全国人大常委会第十五次会议通过了《全国人大常委会关于批准2009年中央决算的决议》，至此，2009年中央决算报告经全国人大常委会审查获批准。

审查国家预算和中央决算，是宪法赋予全国人大的一项重要职责。每年6月，全国人大常委会审议国务院关于上一年度中央决算报告时，都会在全社会引起广泛关注。

人们为什么会关心中央决算？因

为财政决算是公共资金，与每个人息息相关。特别是近年来，随着公共财政体系的建立和逐步完善，财政预决算与老百姓生活关系越来越密切。“三农”、教育、医疗、社保、住房等各项事业的发展，都能看到中央决算的身影。

百姓关心的是，2009年的预算计划执行得怎样，效果如何？全国人大常委会是如何依法审查监督中央决算的？怎么对待社会各界对人大决算监督的期待？今年在强化决算监督上有

何新举措？

今年全国人大在完善人大监督工作方式方法、加大监督工作力度上进行了积极探索，进一步加强和改进了对中央决算的审查工作。一是把审查2009年中央决算和听取2010年财政预算执行情况分开来进行，使人大审议预决算的时间更充裕。二是本次常委会在审议2009年中央决算报告时，在6个分组会议上就相关问题开展专题询问。

吴邦国委员长在闭幕会上的讲话

中指出,“从本次会议开展专题询问的情况看,效果是好的。会议上,常委会组成人员和列席会议的同志结合审议中央决算报告,就转移支付、预算管理、地方债务、财政体制改革等问题开展了询问,提出的问题有深度、有针对性。国务院有关部门的同志态度诚恳、实事求是地回答了委员们的关切,表示要把这些问题和建议带回去进一步研究,并将落实整改情况及时报告全国人大常委会。”

报告传递信心 成绩有目共睹

6月24日上午,北京人民大会堂内,十一届全国人大常委会第十五次会议,正在分组审议2009年中央决算报告、审计工作报告和全国人大财经委关于2009年中央决算的审查结果报告。就在一天前,财政部部长谢旭人、审计署审计长刘家义、全国人大财经委副主任委员高强分别向全国人大常委会提交并宣读了这三份报告。

2009年是新世纪以来中国经济社会发展最为困难的一年,也是财政收支矛盾十分尖锐的一年。2009年的预算计划执行得怎样,效果如何?

谢旭人在2009年决算报告中指出,2009年,中央财政收入35915.71亿元,比2008年增长9.9%,完成预算的100.2%。中央财政支出43819.58亿元,增长23.8%,完成预算的99.9%。中央财政收支相抵,赤字7500亿元,控制在十一届全国人大二次会议批准的数额之内。2009年末中央财政国债余额60237.68亿元,控制在年度预算限额62708.35亿元以内。

汇总中央和地方决算,2009年,全国财政收入68518.3亿元,增长11.7%,完成预算的103.5%。全国财政支出76299.93亿元,增长21.9%,完成预算的100.1%。全国财政收支相抵,差额9500亿元。

透过数字进行解读,不仅能有效获知中国持续向好的宏观经济走势,还

可以感受到中国民生政策的步伐。《中国人大》记者注意到,2009年的全国财政收入11.7%的增幅相比前两年有所下降。据资料显示,2008年全国财政收入同比增长19.5%,而在2007年这个数据则为32.4%。这凸显了国际金融危机对于中国经济的实质性影响。财政收入增速放慢,主要原因是企业利润减少,以及国家陆续出台的一系列税费减免措施所致。

同时根据年初预算安排,2009年全国财政收入预计达到66230亿元,增长幅度定为8%。可以说,财政收入圆满完成全年财政收支预算目标,这与去年中国整体经济形势是密不可分的。2009年1至4月,受经济增长放缓、企业效益下滑以及结构性减税很多的影响,财政收入大幅下降。5月份以后收入逐步回升,特别是8月份以后持续30%左右的高幅增长为全年财政收入增长奠定基础。

据财政部决算报告显示,在国家经济增速放缓的前提下,惠及民生的公共支出也增长很快,2009年的预算执行进一步保障和改善了民生。2009年中央财政用在与人民群众生活直接相关的教育、医疗卫生、社会保障和就业、保障性住房、文化方面的民生支出(包括中央本级支出和对地方转移支付)合计7422.56亿元,增长31.7%。中央财政用于“三农”的支出合计7253.1亿元,增长21.8%。

2009年中央财政赤字7500亿

对于2009年中央财政赤字7500亿元的规模,《中国人大》记者了解到,自亚洲金融危机之后,中国政府一直采取扩张性的财政政策,并保持了良性的财政赤字规模。除了2007年是一个例外,当年实现1738.6亿元的财政盈余外,近年来财政一直处于赤字状态。2009年的财政赤字规模控制在十一届全国人大二次会议批准的数额之内,不必过于担心。

谢旭人的这份决算报告引起了全国人大常委会组成人员的热烈讨论。财政工作在保增长、保民生、保稳定方面发挥的作用被委员们频频提起。

辜胜阻委员认为,2009年的财政工作作为应对金融危机、保增长方面做出了重要贡献,不仅体现政府这只“有形之手”力挽狂澜的作用,也充分体现了我国社会主义市场经济体制的优越性。“功不可没”——刘锡荣委员用这四个字来形容财政和审计部门在过去一年为中国经济平稳过渡付出的努力。

侯义斌委员谈到了中央财政预决算工作中的两点进步,一是中央部门预算正逐步向社会公开。二是在本次审议决算时向人大常委会同时提交了较为详细的中央56个部门的决算审计报告。

高强代表全国人大财经委对2009年的中央决算工作作出了肯定评价。高强指出,2009年中央决算总体情况是好的。国务院认真贯彻落实党中央的战略决策部署和十一届全国人大二次会议决议,有效应对国际金融危机的严重冲击,实行积极的财政政策,继续加强财政管理,不断改进预算执行,中央财政收入完成了预算,重点财政支出得到较好保障,中央财政赤字控制在预算确定的数额之内,对地方转移支付力度进一步加大,中央财政在保增长、保民生、保稳定等方面发挥了重要作用。

新老问题共同关注

在充分肯定2009年中央决算成绩的同时,高强在财经委的审查报告中也指出了2009年中央决算中亟待解决的几个问题:中央财政对地方的一般性转移支付比重偏低,专项转移支付规模偏大,影响地方统筹安排财力;有些项目管理不够规范,执行进度比较缓慢;部门预算管理不够严格,跟踪问效制度不够完善,一些部门违反财经纪律的问题比较突出;地方政府性债务规模过大,管理不够严格,财政风险加大等。审计署围绕中央预算执行依法开展审计监

督,查出了不少部门、单位在预算执行中存在的突出问题。

中央财政对地方的一般性转移支付比重偏低、专项转移支付规模偏大。

据《中国人大》记者了解,目前中央财政收入占整个国家财政收入的52%,地方占48%,但中央本级支出只占全国的20%,地方支出已占整个支出的80%,其中地方支出的相当一部分来自于中央财政的税收返还和转移支付。

在财政部提交的2009年决算报告中,明确了中央对地方税收返还和转移支付情况,主要分为三个部分:对地方税收返还支出4886.7亿元;对地方一般性转移支付支出11317.2亿元;对地方专项转移支付支出12359.89亿元。由以上数据可看出,2009年财政转移支付方面总量已达到2万多亿元,占到了中央财政支出的一半以上。其中在中央财政总支出中所占比例专项转移支付是28.2%,一般性转移支付是25.8%,专项转移比一般转移高2.4个百分点。

贺铿委员指出,一般性转移支付和专项转移支付是个老问题,也是个有共识的问题,大家都认为一般性转移支付太少,专项转移支付太多,应该抓紧解决。

1994年前后实行的分税制增强了国家的调控能力,有利于维护中央权威。但现在专项转移支付总体规模过大,而且过于分散。周声涛委员指出,这样容易形成地方政府“跑部钱进”等弊端。应当让地方政府统筹安排,给予地方政府财力与事权的匹配。

财政预算支出的进度不均衡

刘家义在审计报告中指出,2009年12月,中央本级支出为2166.53亿元,是前11个月平均数的1.87倍,占全年支出的14.2%。

郝如玉委员指出预算执行进度不够均衡的问题是个多年的财政“痼疾”,应想办法解决。很多委员在审议中也谈到了去年年底,很多媒体报道12月突

击花掉2万亿元的问题。

据财政部数据显示,2009年前11个月全国财政支出为56235.97亿,而2009年全国人大批准的支出预算为76235亿。这是否意味着全国财政部门会在12月突击花掉2万亿元?

全国人大财经委副主任委员高强曾在接受媒体采访时强调这是一种误解,并指出实际上很多钱要结转下年使用,并非12月突击花掉2万亿元,这暴露了财政支出进度太慢的问题。

地方政府存在债务风险

地方政府的债务风险问题是今年委员们在审议中央决算报告时担忧的新问题。黄镇东委员谈到了审计报告中的一组数字。审计署在对地方财政和地方政府性债务管理的审计中发现,地方政府性债务总体规模较大,融资平台公司的政府性债务平均占一半以上。审计调查的18个省、16个市和36个县本级截至2009年底,政府性债务余额合计2.79万亿元。其中,2009年以前形成的债务余额为1.75万亿元,占62.72%;当年新增1.04万亿元,占37.28%。

黄镇东强调,去年一年18个省、16个市和36个县当年形成了1万多亿的债务,应该引起全国人大和财政部的高度重视,应该量入为出,不能花钱不管负债,否则整个金融、财政体系都会出现问题。

针对财经委提出的国务院责成有关部门对审计查出的问题,从制度上切实进行整改,严格责任追究,并将整改情况和处理结果向全国人大常委会报告的建议,财政部部长谢旭人表示,国务院已要求有关部门和地方政府切实按照全国人大有关决议要求和审计意见,认真进行整改,并依法追究。财政部和有关部门高度重视,已经并将继续采取措施整改,在不断完善财税体制和运行机制的同时,进一步加强财政科学化精细化管理,努力提高预算管理水

对策:在延续中向前推进

今年以来,我国经济继续朝着宏观调控的预期方向发展,回升向好势头更加巩固。与此同时,当前中国经济发展面临的形势仍然十分复杂。从财政看,中央明确2010年继续实施积极的财政政策,财政政策在宏观调控中正起着越来越重要的作用。

谢旭人在近期的《人民日报》发表文章强调,在积极的财政政策实施过程中,中国将重点在扩内需、调结构上下功夫,加快促进经济发展方式的转变。中国财政部门应重点从支持提高城乡居民收入、保持政府公共投资力度以及继续落实结构性减税政策等方面积极扩大国内需求,增强消费对经济增长的拉动作用。同时优化财政支出结构,保障和改善民生。大力支持区域协调发展和经济结构调整。

2010年,中国如何更好地发挥财政职能,促进经济社会又好又快发展?如何在做大财政“蛋糕”的同时,合理分好“蛋糕”,做到“取之于民、用之于民”?如何更好地实现为国理财、为民服务的宗旨?

针对2009年中央决算反映出的问题,财政经济委员会提出以下五大建议——优化转移支付结构、严格预算执行、加强预算支出绩效考核、严格政府债务管理、推进财政体制改革。

优化转移支付结构

辜胜阻指出专项转移支付最大的问题是让地方感到中央的转移支付碎片化,有很多项目没有办法统筹安排。现在的转移支付现状不仅造成了中央和地方财力与事权的失衡,而且还带来了地方配套资金困难、地方政府融资平台出现金融和财政风险等一系列问题。

应该看到,财政的很多改革包括转移支付都需要多方面配合,而不仅仅是财政一家的努力。郝如玉委员指出,转移支付关系到地方事权调整,而事权划分并非易事。应该在各方共同努力下逐

步降低专项转移支付比重。

财经委建议中央财政对地方的转移支付,应以一般性转移支付为主体,以均衡地区间基本财力为目标,促进地区间基本公共服务均等化。

严格预算执行

关于严格预算执行,财经委在审查报告中明确提出,2011年财政部向全国人大提交中央重大基本建设项目预算安排情况表。吴晓灵强调指出,这个“表”不是数,而是要落实到项目,这样才能提高预算的执行率。

事实上,有很多项目由于编制不精细,项目论证不充分,尽管列入预算,还是有很多钱花不出去。吴晓灵赞同谢旭人在报告中谈到的加强预算编制管理的解决方法。通过细化公共财政预算编制,减少代编预算范围,努力提高年初预算到位率。

今年3月,全国人大在预算审查报告中明确提出,各项转移支付支出和代编预算要在6月30日以前下达完毕。加快预算下达和资金拨付,对于推动加快预算执行进度,提高资金使用效果,促进各项建设事业发展,都将发挥很大作用。

加强预算支出绩效考核

审计报告中指出,在对城市最低生活保障资金、保障性住房资金等四项民生资金进行审计时,发现194个区县向不符合条件的6.29万户家庭发放城市最低生活保障补助3.3亿元,其中1.19万户家庭登记拥有个人企业、车辆或两套以上住房。

贺一诚委员认为,目前中央财政用于民生方面的支出逐年增加,而大部分是中央本级支出和对地方转移支付,应确保财政资金真正用在改善民生上。

关于加强预算支出绩效考核的建议,财经委提出要完善预算支出绩效评价机制,加强对“三农”、教育、文化、科技、卫生、社保等重点支出的绩效评价。

进一步推进部门预算制度改革,规范部门预算收支管理,力争2011年向全国人大常委会提交部门决算汇总表,逐步将部门决算向社会公开。进一步严肃财经纪律,对查出的违法违纪案件要依法严肃处理,追究有关人员责任,并向社会公开典型案件的查处情况。

强化政府债务管理

地方政府的债务风险第一次同时出现在中央决算报告、审计报告和财经委的审查报告中。按照法律规定,地方政府不能举债。但这些年,为了地方经济和社会发展,不少地方政府搭建各种融资平台发债举债、筹措资金。全国人大常委会组成人员对地方债务问题非常担心,认为其中潜藏着很大风险。

关于严格政府债务管理,财经委提出建议应科学界定政府债务口径,核实并向全国人大常委会报告政府债务情况。地方政府举借债务应按照国家规定执行,并报同级人大审批。

据记者了解,6月10日,国务院专门发布《关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》。之后发改委、人民银行、银监会、财政部将联合对地方债务进行清理核实,对政府债务进行规模控制。财政部门将制定具体实施方案,加快建立融资平台公司债务管理信息系统、会计核算和统计报告制度,以及融资平台公司债务信息通报制度,

加强动态监管,努力防范和化解财政金融风险。

推进财政体制改革

建立县级基本财力保障机制,是深化财政体制改革的一个重点和难点。在分税制基础上建立的公共财政体系,基础在县。许多委员都提出了县级自主调控财力少、事权与财力不完全匹配的问题。

郑功成委员谈到要重视中央和地方财力与事权的匹配。他指出,中央财政“红旗飘扬”,省级财政“喜气洋洋”,市级财政“勉强强强”,县级财政“哭爹叫娘”,乡镇财政“名存实亡”。这是他在四川、广东、湖南调研时听到的说法,表明各级政府财力配置方面有很大的改进空间,尤其是乡镇一级。

关于推进财政体制改革,财经委提出应健全公共财政制度,科学界定政府支出范围和各级政府的支出责任,建立与各级政府支出责任相匹配的财力保障机制。研究制订各级政府间财政支出责任划分、财力保障机制、转移支付和政府债务管理等法律法规。深化政府会计改革,完善基本建设、行政经费等财政信息统计制度,积极推进预算公开。

据记者了解,财政部在去年7月9日发布了《关于推进省直接管理县财政改革的意见》,决定到2012年底前,在全国全面推进省直管县财政改革,以

解决县乡财政问题。近年来,为缓解县乡财政困难,中央财政还出台了如“三奖一补”等一系列政策。截至2008年,中央财政累计安排“三奖一补”资金1165亿元,2009年中央财政安排县级基本财力保障机制的“三奖一补”资金为550亿元,2010年预算安排660亿元,比2009年增加110亿元。☐



6月10日,国务院发布通知要求全面清理地方融资平台债务

中央预算须彰显公共财政真谛

文 / 本刊记者 王 萍

6月25日,2009年中央决算报告刚经十一届全国人大常委会第十五次会议审查获批准,有关“今年中国政府财政收入总额或超8万亿”的预测分析就开始在财经界蔓延。

据财政部数据显示,今年前五个月全国财政收入35470亿元,比去年同期增加8362亿元,实现了30.8%的高增长。这一数字比去年前六个月的收入还要多2000亿。相对于上半年的高增幅,财政部表示,全年财政收入增幅将呈“前高后低”走势。分析人士认为,下半年再低也不会少于10%的增幅。保守估算,上半年财政收入或将超过4.3万亿,下半年则将达到近3.8万亿的收入,全年或将实现8万亿。一旦实现这个数字,中国将紧随美国之后成为全球第二大财政收入经济体。

2009年中央决算报告和今年的经济运行情况均表明,中国正在向财政大国迈进。然而应当看到,面对地区发展不均衡的现状,中国还需要投入财力来实现区域协调发展。同时,中国还没有建立一个完全的公共服务型财政,具体表现为:在各级财政的支出结构中,生产建设和行政公务支出比重较大,而教育卫生、社会保障、社会治安、生态环境、城市管理等公共需要方面的支出不足。可以说,财政收支矛盾仍然突出,中国的公共财政体系还有待进一步完善。

让取之于民的钱取之有道、让用之于民的钱用出效益,是构建公共财政体系的应有之义。全国人大通过审查中央预决算、开展专题询问等方式



赵可铭委员在审议2009年中央决算报告时发言

加大监督力度,正在和国务院共同努力做得更好。

提高财政透明度

“任何监督都不如公开有效。”随着我国民主政治建设的不断推进,预决算公开不仅是社会公众的强烈愿望,也成为政府接受群众监督的一个重要渠道。

继2009年财政部首次公布经全国人大会议审议通过的预算报告和中央财政预算四张表格后,时隔一年,中央财政预算和中央部门预算公开又有新突破。

今年全国“两会”一结束,财政部向社会公开了2010年财政预算报告和中央财政预算十二张表格。之后国土资源部、科技部、住建部、国家统计局、审计署、国家食品药品监督管理局等多个中央部委也相继通过各自门户网站公布了2010年部门预算。这是

中央部委部门预算首次向社会公开,表明政府部门预算公开迈出了重要一步。

今年是中央财政预算公开的第二年。按照2009年中国政府确定的“三年内公开中央部门预算”的目标,到明年将公布全部的部门预算。在中央财政和部门预算公开的同时,广东省等地方政府预算也已在网上公开。积极推进预算公开,从中央到地方渐成共识。

预算公开,是人大监督工作取得实效的显著标志。全国人大在今年的预算审查报告中提出,预算经人大批准后,要在15日内向社会公布。全国人大财经委副主任委员高强在接受媒体采访时表示,现在推动政府预算公开,各方面条件已经成熟。一是法律有规定;二是群众有要求;三是政府有积极性。

全国人大财经委副主任委员吴晓灵认为,预算由全国人代会审议并向全民公开,体现了人民对国家的管理。把一个看不见的政府变为看得见的政府,

对政府行为有了一定约束。

然而,预算公开后也有不少人反映,预算公开的主要内容是表格和数字,普通人很难读懂。公开的目的是为了有效监督,如何让“大账”看得懂,“细账”看得清,还需要做进一步努力。对此,高强指出预算公开面临的最大困难,是预算管理的很多基础性工作还不够完善。

财政部在2009年决算报告中提出,争取到2011年中央本级支出预算表中的部分重点支出按“项”级科目公开,积极推动基本建设支出、行政经费支出预算和执行情况的公开。吴晓灵认为,这有利于推进预算管理精细化,应尽早落实。

预算公开的下一步是决算公开。形象地说,预算是政府准备做什么,决算是政府做了什么。预算执行情况如何,预算安排是否落到实处,钱花得是否到位,还需要看年终的决算数据。高强指出,今后要创造条件,逐步公开政府决算,包括部门决算。

全国人大财经委在2009年中央决算审查报告中建议,力争2011年向全国人大常委会提交部门决算汇总表,逐步将部门决算向社会公开。《中国人大》记者注意到,在全国人大审查批准后,2009年中央决算报告已在财政部官方网站上向社会公布。

构建完整的政府预算体系

只有预算完整,才能进行有效监督。预算不完整的直接后果是政府不可能统筹资金办大事,同时大量财力脱离人大监督,执行中会出现很多不规范的问题。

“公车消费、公费出国、公务接待费”等“三公”支出能否在财政预算里反映出来?国有资本经营预算能否由国资委主导进一步改革为直接面向财政部门上缴利润预算?在十一届全国人大常委会第十五次会议审议期间,很多委员都谈到要力求预算完整。

目前我国的政府预算主要包括公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算四部分。《中国人大》记者了解到,以往向全国人大报告的中央预算主要是公共财政预算。今年国务院在详细解读公共财政预算2009年执行和2010年编制情况的同时,还首次向全国人大报告了政府性基金预算,尤其是土地出让收支的有关情况,以及中央国有资本经营预算。

高强认为,中央和地方土地出让收支是第一次向人大报告,尽管编制得不够细、不够完整,但已是非常大的进步。今年国务院将预算外收支通过不同形式纳入预算管理,向全国人大报告并接受监督,对于增强国家预算完整性、预算执行的规范性和预算监督的严肃性有重大意义。

关于公众关心的政府行政经费支出问题,全国人大在今年的2010年预算审查结果报告中建议,“细化政府预算科目,提高预算透明度。2011年,向全国人大报告基本建设、行政经费等社会关注的项目支出情况。”

财政部也在积极推动预算编制的全面完整。2009年年底,国务院发文要求将企业职工基本养老、失业、城镇职工基本医疗、工伤、生育等五项社保基金纳入政府预算,这是我国政府推进预算完整改革中的重要一步。今年6月1日,财政部发文要求在全国范围内从2011年1月1日起,将所有预算外资金全部纳入预算管理。

许多委员在本次常委会会议审议2009年中央决算报告时,也谈到了推进预算完整中存在的问题。

对于2009年中央决算报告中提出的将逐步扩大中央国有资本经营预算试行范围,提高中央企业税后利润上缴比例,完善国有资本经营预算支出政策的工作安排,吴晓灵给予肯定,并强调指出了国有资本经营预算目前覆盖范围小、税后上缴比例低,税后利润分配不够规范等问题。

“蛋糕”怎么切

财政的“蛋糕”越来越大,如何在做大“蛋糕”的同时公平、合理切分这块“蛋糕”,真正做到“取之于民、用之于民”,让广大人民群众共享经济发展的成果?

优化财政支出结构、发挥税收政策对于收入分配的调节功效,同时提高用于民生资金的预算执行效率和效果、加强对民生支出的绩效考核,是委员们在审议时给出的建议。

据财政部决算报告显示,在国家经济增速放缓的前提下,惠及民生的公共支出也增长很快,2009年的预算执行进一步保障和改善了民生。2009年中央财政用在与人民群众生活直接相关的教育、医疗卫生、社会保障和就业、保障性住房、文化方面的民生支出是7422.56亿元,增长31.7%,在中央财政支出中所占比重为17%。

实际上,近年来,中国在推进公共财政过程中,逐步加大了对教育、医疗、社保等民生方面的投入。许多委员在审议2009年中央决算报告时都谈到了民生支出在中央财政支出中所占比重太低的问题。还需要进一步优化财政支出结构,加大教育卫生等民生事业支出,推进公共服务均等化,完善公共财政。

税收的调节作用也正在显现。在今年推行的六大税制改革中,正在研究的个人所得税改革和逐步推行的房产税改革突出体现了税收对收入分配的调节作用。

同时,税收的调节还包括中央和地方之间的利益调整。就在不久前,财政部公布了在新疆进行资源税改革试点的方案。新疆资源税改革方案细则显示,从6月1日起,新疆率先进行资源税改革,新疆原油、天然气资源税由从量计征改为从价计征,税率为5%。此举是中国政府全力加快新疆发展,增强新疆地方政府财力的一项重要措施,充分体现了中央政府对西部地区的支持。■

审计不应止于“报告”

文 / 本刊记者 王萍



摄影/李杰

朱文泉委员建议，审计报告审计出来有问题的中央部门都应公开

一个国家的经济运行就像一个人的肌体，必须有一个“免疫系统”来保护它的健康、安全，这个“免疫系统”就是审计。随着国家公共财政体系的不断完善和民主法治建设的深入推进，审计工作保障国家经济社会健康运行这一“免疫系统”功能的重要性更加凸显。在新世纪以来中国经济社会发展最为困难的一年，2009年的审计工作无论从形式还是内容上都有了很大突破。

“我认为三家形成了合力，突出体现了人民代表大会制度的优越性。人大财经委的监督很细致，提出的问题很准确，代表了人大代表专业的监督。审计署对于政府的专业监督很到位，特别是对于制度体制方面的问题提得很准确。财政部在听取这些意见、在推动改革时，很虚心。”

6月24日上午，北京人民大会堂内，十一届全国人大常委会第十五次会议，正在分组审议2009年中央决算报告、审计工作报告和全国人大财经委关于2009年中央决算的审查结果报告。郝如玉委员在分组会议上的这一番话说出了与会的全国人大常委会组成人员的心声。

就在一天前，受国务院委托，审计署审计长刘家义向十一届全国人大常委会第十五次会议提交了关于2009年

度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告。近年来，每年一度的审计工作报告，都会带给人们足够震撼。而今年和往年相比更增添了新意——除了20多页的审计报告，还有420多页的附件，更是把一系列问题都开诚布公、放上桌面。

全国人大常委会组成人员在听取和审议审计工作报告时认为，今年的审计工作报告，内容更加丰富，形式也有很大变化，审计力度和深度进一步加大，更多注重发现机制体制方面的问题，审计质量也在不断提高。他们同时也指出，审计之后的后续问责需跟进，要进一步加大公开和惩罚力度，进一步深化改革，以杜绝年年审计、屡禁不止的问题。

从形式到内容：让权力在阳光下运行

一个国家的经济运行就像一个人

的肌体，必须有一个“免疫系统”来保护它的健康、安全，这个“免疫系统”就是审计。随着国家公共财政体系的不断完善和民主法治建设的深入推进，审计工作保障国家经济社会健康运行这一“免疫系统”功能的重要性更加凸显。在进入新世纪以来中国经济社会发展最为困难的一年，2009年的审计工作出现了哪些亮点呢？

“这次报告无论从形式还是内容上都有很多突破。”在审议2009年的审计工作报告时，许多委员都不约而同谈到了这一点。

首次出现420多页的附件

审计署在向全国人大常委会提交审计工作报告的同时，还提交了已公告的21个单项审计结果、今年审计的56个中央部门单位2009年度预算执

行审计结果和2008年以来已结案的审计署移送的部分典型案件等3个附件。

中央各个部门的预算执行审计是每年审计的“重头戏”，也是常委会委员们非常关注的。这次除了在报告中对56个中央部门预算执行的审计情况进行归纳外，还第一次采用附件的方式，对每个部门审计的情况一一进行了公布。

报告加附件，这是今年的一个创新。56个中央部门的预算执行情况在420多页的附件中就占了300多页，每个部门存在什么问题都可以一目了然。《中国人大》记者注意到，56个中央部门除存在预算执行不完全到位、管理不够严格规范等共性问题外，有些部门违反财经制度的问题则比较严重，涉及金额34.84亿元。

在谈到问题时，审计工作报告着重反映预算执行和管理的总体情况、存在的普遍性和重大的问题、产生问题的体制机制制度层面的原因，作为附件的单项审计结果公告则详细和具体地揭示每项审计的内容，层次更加清晰。

对此，审计署办公厅发出的今年“报告”解释内容中指出，“这就初步搭建起以审计工作报告制度为核心，单项审计结果公告作补充和配套的预算执行审计报告体系。”

解释内容还明确，“审计结果由向政府报告，到向人大常委会报告，到向社会公告，再到实现审计工作报告制度与审计结果公告制度的相互衔接，这不仅是具体做法的一个简单变化，更是制度上的一大进步。”

首次发布案件情况公告

严肃查处违法违纪案件，是惩治腐败最直接、最有力的手段，也是审计署始终坚持的一个工作重点。刘家义在2009年审计报告中披露了重大违法违规问题揭露和查处情况。一年来，审计署发现并向有关部门移送重大违法违规

问题和经济犯罪案件线索104起，涉及人员473人。

在审计报告之外，审计署还在附件中公告了2008年以来已结案的36起典型案件和事项。国家开发银行原副行长王毅受贿案、浙江省环保厅原厅长戴军受贿案等大案要案都是在审计中发现的。这是审计署第一次发布有关案件情况的公告。全国人大常委会的组成人员在审议时指出，这些案件的揭露和查处必要及时，为国家挽回和避免了重大损失，也充分发挥了审计监督的震慑作用。

今年审计报告还出现了首次审计地方政府债务、首次披露中央部门假发票等多个亮点。

“一揽子”政策落实情况成主线

2009年，为应对国际金融危机，中央出台了扩大内需促进经济平稳较快发展的“一揽子”政策措施。审计署也贯穿这条“主线”，2009年的审计工作紧紧围绕应对国际金融危机、促进经济平稳较快发展这个中心，在所有审计项目中都关注了中央相关政策措施的贯彻落实情况。比如，在重大投资项目审计中，抽查了1981个中央扩大内需投资项目的建设管理情况。

同时，民生工程历来也是审计的重点，今年的审计工作重点选择了最低生活保障资金、保障性住房资金等四项民生资金进行了审计，还对汶川地震灾后恢复重建、青海玉树地震抗震救灾资金物资进行了全程跟踪审计，以确保这些资金和项目在使用和建设中不出问题，至少不出大的问题，切实维护人民群众的根本利益。

审计中发现，194个区县向不符合条件的6.29万户家庭发放城市最低生活保障补助3.3亿元，其中1.19万户家庭拥有个人企业、车辆或两套以上住房。同时还发现，不仅存在骗取低保的现象，甚至还有利用一揽子计划，套取、

滞留、转移挪用或挤占中央投资的情况。

对重特大项目进行全过程跟踪审计是2008年以来审计工作的一大亮点。财政资金运行到哪里，审计就跟进到哪里。由于变过去的事后审计到现在的跟踪审计，及时跟进，及时发现问题，及时纠正，避免了更大的损失。

全国人大常委会组成人员在审议时指出，注重从审计中发现机制体制上的问题是审计工作近年来的突出特点。2009年的审计工作也更加注重推进整改，注重反映各地区、各部门单位积极整改，强化管理等情况，保障中央宏观经济政策措施的贯彻落实，在更高层次上发挥了审计的“免疫系统”功能。

审计问题屡禁不止引热议

对2009年审计中发现的种种问题，审计署已下达了审计决定。各部门各单位经过整改，目前已追缴或归还资金941.16亿元，挽回或避免损失53.38亿元，有790多人被追究责任，还根据审计建议完善了1700多项制度规定。

“审计署对于问题不回避、不掩饰，将审计问题公开，并实事求是地向全国人大常委会报告，说明了我们国家民主法治建设上的进步。”蒲海清委员说。同时，他进一步指出，审计报告揭示的问题具有普遍性，不仅现在需要及时整改，而且需要从制度、法制建设上加快跟进监督。

全国人大常委会组成人员在审议时指出，2009年审计报告中披露的一些问题，有些属于年年都会出现在报告上的老问题。如何避免以后不犯或者少犯这样的问题，在加强制度建设、加强问责执行力度、进一步深化权力制约的体制改革等方面做出努力，更是审计之后需要推进的重点，也是有关部门应尽的职责。

杨正午委员建议应对源头的问题加强审计监督。源头的问题主要是三个

方面：一是项目审批；二是工程招标；三是政府采购。现在社会上对“阳光”下的阴暗，“公平”中的腐败，反映十分强烈。应对审批、招标、采购环节加强审计监督，切实解决源头问题，解决科学论证不科学、公平竞争不公平、阳光运作不阳光的问题。

审计署抽查56个中央部门已报销的29363张可疑发票中，有5170张为虚假发票，列支金额1.42亿元。其中，8个部门本级和34个所属单位在无真实经济业务背景的情况下，利用虚假发票套取资金9784.14万元，主要用于发放职工福利补贴等。审计报告中披露的中央部门接受和使用虚假发票套取资金的问题引起了全国人大常委会组成人员的关注。

朱永新委员指出，我们在关注虚假发票等问题的同时，更应探讨这些问题的根源。我认为，根源在两个方面：一是建章立制不够。二是严格惩罚不够。如果这两个问题解决了，让审计报告中的的一些老问题得到遏制，明年的审计工作报告肯定会更精彩。

从审计查出的问题可以发现，有些问题是制度漏洞造成，更多的问题源于有法不依、有章不循。相对于朱永新提出的加强建章立制的建议，石泰峰委员强调，应进一步加大对违法违规问题的问责力度，而不是仅限于相关部门和单位的整改。同时应在权力制约的体制改革方面进一步加强和深化。

呼吁进一步公开透明

中央财政管理和中央部门预算执行情况是每年的审计重点。记者在2009年的审计报告中发现，中央财政管理存在着年初预算不够细化、资金分配不够规范等问题，并列举了14个问题，几乎每个问题都点到了财政部或国家发改委。

报告显示，中央财政管理存在的14个具体问题中，有7个与国家发改委有关。比如国家发改委向没有取得初步设

计批复的多个项目下达投资计划6.37亿元。截至今年3月，这些项目均未开工建设，资金全部闲置。国家发改委在下达重点产业振兴和技术改造中央预算内投资计划时，将4.72亿元下达给了不属于该专项范围的22个建材项目和50个医药项目等。

《中国人大》记者了解到，往年这些问题大体也存在，但是今年会出现一些新特点：有些项目前期准备不充分，但是也下达了计划，所以造成实际执行中资金不能使用，造成闲置和浪费。

朱文泉委员用审计报告中“真”、“假”的巨大反差来强调公开透明的重要性。他指出，审计中出现的“假”的问题很突出：假项目、假发票、假报表、假资产等，也有“真”的，那就是“真补贴”，37个部本级和108个所属单位挤占挪用财政资金和违规发放津贴补贴10.95亿元。中央三令五申，为什么有些问题屡禁不止？这些审计出来有问题的中央部门都应公开。

全国人大常委会组成人员在审议时认为，财政部和国家发改委是审计中央预算管理工作最重要的两个部门。加强对这两部门的审计有利于从根本上规范中央财政资金的预算管理。在肯定审计署的工作力度时，全国人大常委会组成人员也呼吁审计工作应进一步的公开透明，而不是“少点名”或“点到为止”，应对违法违规部门、单位和经济犯罪案件及时处理和公布，并对负有责任的部门和单位领导进行问责。

问责惩治须跟上

党的十七大指出，要完善公共财政体系，深化预算制度改革，强化预算管理和监督。党的十七届四中全会指出，要加强财政资金和重大投资项目审计。温家宝总理也曾指出，财政资金运用到哪里，审计就跟进到哪里；要充分发挥监察、审计部门的作用，加强对行政权力运行的监督。

2009年审计报告显示，审计署对

行政权力运行的监督力度正在加强。除了披露重大违法违规问题揭露和查处情况、在附件中公告了2008年以来已结案的36起典型案件和事项外，今年的审计工作报告更加注重揭示和分析案件背后隐藏的深层次原因和制度性问题。

在审计报告中归纳分析了这些重大案件线索的新特点和新趋势。即“案件发生的环节和领域相对集中”，“内外勾结的串案和窝案仍较多”，“一些管理较为薄弱的政策性金融机构和事业单位违法违规问题日益显现”，“犯罪手法更加隐蔽，呈专业化和高智能化”。这样的分析，有利于促进对违法违规问题进行追根溯源和辩证施治，有利于促进标本兼治和惩防并举，从而不断加强对经济犯罪案件的易发环节和领域的综合治理，推进反腐倡廉建设的深入。

全国人大常委会组成人员认为，这次审计工作报告把“推动反腐倡廉建设”放在了很重要的位置，审计在重大案件的揭露和查处方面，发挥了审计监督的震慑作用。同时，还应进一步加大问责惩治力度，做好对审计报告披露问题的行政问责。

白克明委员特别谈到了中央十几个部门违规瞒报各项收入和中央56个部门的虚假发票问题，他指出这些问题社会影响极其恶劣。只发现问题还不够，必须严肃处理追究有关领导的责任。

李传卿委员说，报告中指出涉及农业综合开发资金3.57亿元，这其中很大一部分事关粮食安全，说明用于粮食主产地区的农业资金被挤占挪用了。其次是涉及农村饮用水安全工程项目资金3.06亿元，这是事关我国农民切身利益的大问题。再就是涉及城市最低生活保障资金0.51亿元也被挤占挪用，这也是一个事关保障民生的大问题。这些问题不能搞“下不为例”。建议查实和依法处理外，对负有责任的领导干部追究责任。✘

网络犯罪：虚拟与现实的较量

文 / 本刊记者 张维炜



网络赌球“瞄上”南非世界杯

深夜，北京三里屯酒吧街依然灯火通明，球迷们的欢呼声与酒杯的碰撞声交织在一起，构成了六七月盛夏一道独特的风景。

而正当无数球迷沉浸在四年一度的世界杯盛宴，尽享竞技的魅力与激情的同时，一场以比赛输赢为投注的赌博也开始在虚拟的网络空间急剧升温。

据统计，从今年1月至6月12日，各地公安机关已侦破网络赌博刑事案件740余起，查扣、冻结赌资达7亿余元

人民币。

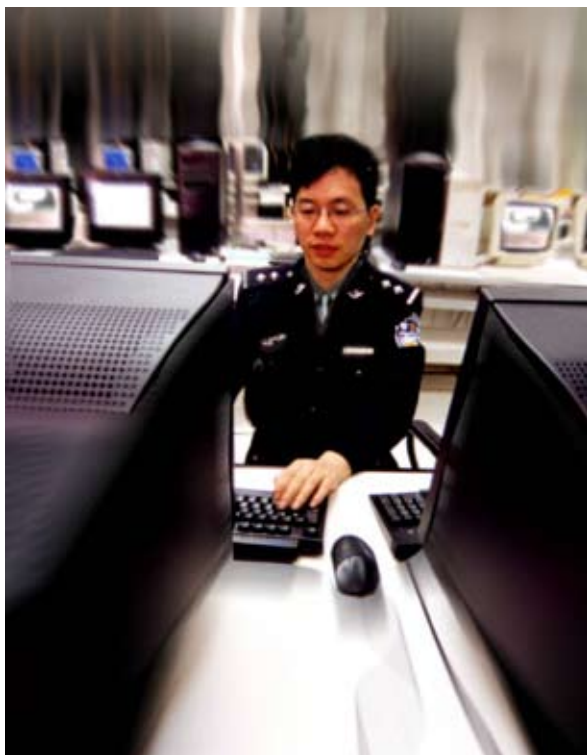
其实，不仅仅是网络赌博，近年来，伴随着网络技术的迅猛发展，中国的网络犯罪整体已呈现上升趋势。6月8日，国务院新闻办公室发表的《中国互联网状况》白皮书，将“依法打击网络犯罪”置于显著位置，并称各种传统犯罪与网络犯罪结合的趋势日益明显。

“正是在互联网络空前繁荣的大背景下，产生了网络犯罪的滋长土壤。”辽宁大学法学院石英教授是连任两届的

全国人大代表，多年来一直关注着网络犯罪的防范和打击。她在接受本刊记者采访时表示，面对网络犯罪态势的不断升级，如何防治并严惩网络犯罪，是包括法律界在内的整个社会所面临的巨大挑战。

不断蔓延的犯罪领域

QQ聊天、收发电子邮件、网上购物……当人们畅游在网络世界时，却不得不时刻警惕着一种“无形”的危险。



国际互联网安全监察的专业警察在虚拟世界里遨游,寻找犯罪线索

向传统犯罪领域蔓延的趋势也日渐明显。

中国互联网络信息中心法律顾问许超然向本刊记者介绍,目前危害最大的互联网不良应用,除了“黑客”攻击外,还包括利用钓鱼网站实施网络诈骗;通过互联网散布具有人身攻击性质的文章或图片信息,对受害人进行侮辱、诽谤或恐吓,以及在网络上散布非法信息扰乱网络环境或牟取暴利。

从目前的情况看,除了强奸、遗弃等需要身体接触时才可实施的犯罪以外,我国刑法规定的绝大多数犯罪

行为都可以利用网络来实施。全国人大常委会法律委员会委员、清华大学法学院副院长周光权教授对本刊记者说,网络犯罪其实是一个广义的概念,它不仅包括直接针对网络信息系统非法侵入、破坏等犯罪,而且还包括以网络方式实施盗窃、诈骗、赌博等传统犯罪。

分析网络犯罪愈演愈烈的缘由,石英教授将其归结为三个方面:一是低廉的投入和高额的回报;二是犯罪的低风险,即犯罪分子不需直面受害人,可以通过技术手段来隐藏其身份,不留下任何犯罪痕迹,令侦查机关很难追查;三是犯罪感的虚无化。“在通过点击鼠标和敲打键盘实施犯罪之后,犯罪人眼前没有满怀愤怒和痛苦呻吟的受害者,主观心理上往往没有犯罪感,也没有做错事后的负疚感,极易在心理上自我宽恕。”石英认为,这些都是助长网络犯罪猖獗的重要原因。

亟待突破的现实困境

在网络强大的传播力量支撑下,现

实中名不见经传的“小人物”一夜间成长为家喻户晓的“大英雄”已不再是传奇。但网络的这一优势在给人们生活带来无限色彩的同时,也为网络犯罪的蔓延和危害性的无限扩大提供了便利。

全国人大代表、用友软件董事长王京文向本刊记者举例说,有的网站利用一些没有任何事实依据的传闻,甚至是捏造的资料,在博客和论坛上进行恶意散布,通过网络传播对当事企业、机构和个人造成声誉、品牌、形象的巨大伤害,甚至严重影响企业的正常生产经营。“少数不法网站还以此为要挟,胁迫当事企业在其网站做‘广告宣传’,从中牟利。”

这些违法犯罪行为的实施看重的正是网络强大的传播力。周光权委员认为,通过便捷的复制和恶意链接等手段,罪犯可以轻易地瞬间完成一些犯罪,并迅速将危害性传播出去。

但在巨大的危害性面前,对网络犯罪的预防和打击却在现实中面临诸多“瓶颈”。

“网络犯罪监管难是一方面。”石英对本刊记者说,以网络游戏中赌博为例,网络游戏玩家常常通过游戏进行以游戏币为赌注的赌博活动。有时涉及的金额十分巨大。“很多网络游戏中的游戏币是可以与现实中的货币进行自由交易,这表明游戏币本身已经具备了价值,与现实中的赌博行为无异。”

石英表示,实践中公安机关很难及时对众多披着网络游戏“外衣”进行的赌博行为进行有效的监管。

同时,“由于网络犯罪是通过虚拟的网络来进行,没有作案的客观痕迹以及现场遗留的物品,犯罪地点和犯罪结果常常相分离的,使得案件的侦查取证非常艰难。”石英说。

强化司法解释的能力

为了遏制网络犯罪狂潮,各国与犯罪分子之间展开的长期持久战争可以称得上是“魔高一尺,道高一丈”。健全

据中国互联网络信息中心(CNNIC)和国家互联网应急中心(CNCERT)联合发布的《2009年中国网民网络信息安全状况调查系列报告》显示,2009年,52%的网民曾遭遇网络安全事件,网民处理安全事件所支出的相关服务费用共计153亿元人民币。

与网络技术兴起之初,奇货可居的境况相比,如今的“黑客”早已无处不在。近两年,“熊猫烧香”、“QQ木马”、“僵尸木马”等黑客病毒入侵用户电脑,破坏信息系统,盗取个人隐私、商业秘密甚至国家机密等典型事件屡屡爆出就是很好的例证。

更有最新的调查显示,网络犯罪开始以集团化方式扩张,很多地下黑客组织甚至注册了商业公司,以此掩人耳目。尤其是金融危机爆发以来,利欲熏心的黑客军团已不满足破解个人银行账户来聚敛财富,将“隐形之手”伸向了拥有巨额财富的各种商业组织和国家机构。

与此同时,近年来,网络犯罪逐渐

的法律制度被视为根治网络犯罪最有效的武器之一。

据了解,我国的计算机网络组建于20世纪70年代,1994年正式介入互联网。我国有关计算机与网络的立法工作始于20世纪80年代。至今,国家先后颁布了《计算机软件保护条例》、《计算机信息系统安全保护条例》、《计算机信息网络国际联网管理暂行规定》等专门的行政法规或规章。

而对于网络犯罪最强有力的打击则主要由我国的刑事立法来完成。其中,1997年刑法的第285、286条分别规定了“非法侵入计算机信息系统罪”、“破坏计算机信息系统罪”。2000年通过的全国人大常委会关于维护互联网安全的决定,为我国打击网络犯罪提供了法律性的指导意见。2009年2月审议通过的刑法修正案(七)扩大了非法侵入计算机信息系统的打击面,在严惩网络“黑客”犯罪上迈进了关键性的一步。

“这些法律法规见证了我国有关网络犯罪方面的法律体系从无到有,逐步发展完善的过程。”石英教授认为,它们对于加强互联网监督管理,预防和打击利用互联网进行的各种违法活动起到了很好的作用。

周光权委员对上述意见持相同观点。“现行刑法规定和罪名基本上可以满足惩罚网络犯罪的需要。”在他看来,一方面,针对计算机信息系统的犯罪,我国刑法已有较为全面的规定;另外,传统的刑法和一些罪名通过合理的解释也可以适用很多利用网络来实施的犯罪。

但不可否认,我国网络立法还存在一些不足。石英教授对本刊记者说,像网络虚拟财产,在我国的刑事法律调整上仍处于空白。由于对于虚拟财产是否包含在“计算机信息系统”范围内,虚拟财产是否为法律意义上的个人财产,仍存在很大争议,实践中,公安机关对于有关虚拟财产丢失的报案大多不予受理。

“从现行法律、法规来看,法定惩罚成本不高。体现在财产刑偏低,自由刑偏轻,资格刑几乎没有。”石英教授认为,法律成本的低廉使许多不法分子在轻易即可得手的巨大利益诱惑面前铤而走险,以身试法。

因此,近几年,网络技术的迅猛发展令网络犯罪的手段不断翻新,关于对网络犯罪进行专门立法的呼声始终不绝于耳。

而在周光权委员看来,司法实践中,对网络犯罪加大惩罚力度的同时,关键还要对传统的刑法罪名进行合理的解释。

他对本刊记者说,网络犯罪借助计算机信息系统的手段,大量实施的还是传统型犯罪,比如,网络诈骗、网络盗窃等网络犯罪,它在犯罪构成要件上与传统的诈骗、盗窃罪别无二致。因此,目前并不需要针对网络犯罪出台专门的法律或设立新罪名。

但是,周光权委员特别指出,司法实践中,司法机关仍需提高司法解释和法律适用的能力。

对此他举例说,以往的两人共犯往往是一帮一,现在一个人帮助另一人实施犯罪,他发送一个工具到网上可能瞬间纠集大量人员实施共同犯罪。尽管这些共同犯罪人之间往往互不相识、联系松散,却并不影响共同犯罪的实施。周光权委员认为,这时的网络犯罪共犯处罚范围比传统共犯理论认定的范围要大,就需要司法机关作出相应的扩张性解释。

呼吁国际合作

随着互联网使用的全球化,网络犯罪也开始逐渐向世界各国蔓延,并成为了一个世界性的共同难题,其中,跨国贩毒、赌博、洗钱、诈骗等犯罪尤为泛滥。

以文章开头的网络赌博为例,相关资料显示,目前国际上共有1400多个赌博网站,赌资数额巨大,参赌人数

众多,仅世界杯期间全球博彩公司的赌球金额便高达100亿欧元,其中超过60%的增量赌资,来自中国内地和东南亚。

网络犯罪国际化的趋势立即引起了国际社会的注意。

据了解,联合国安理会在今年年初曾召开公开会议,并发表声明称,在全球化社会,有组织犯罪集团的非法行动正变得越来越多样化和相互关联,在一些情况下会加剧对国际安全的威胁,“网络犯罪的发展也是一个特别令人关切的问题。”

联合国秘书长潘基文在讲话中呼吁,应对这些威胁需要世界各国采取全球性和一致性的行动。

“国际合作可以有效应对超地域性、国际性趋势越来越强的网络犯罪。”石英对本刊记者说,网络犯罪不同于传统犯罪的一个突出特点就是其跨国性,通过网络终端设备,人们在网络环境中可以即时得到不同地域甚至是世界各地的信息。网络犯罪行为正是利用了互联网络这些特性进行着一些跨国性的犯罪活动。

她认为,国家之间可以通过有关的联合国组织,或者通过双边、多边协商形式,订立一些专门防范和禁止上述严重危害国际政治、经济秩序网络犯罪的国际双边或者多边协议。

“我们以前的国际刑事司法协助,主要是国家间在疑犯引渡、赃款追缴、搜查、查证或者文件送达等方面给予相互帮助。”“多是物质上的有形合作。”周光权委员表示,对网络犯罪的防治,讲求的是各国在虚拟空间内的“无形”合作。

另外,考虑到国家间对于网络犯罪的认定标准会存在不同程度的差异。“以传播淫秽物品罪为例,许多国家间对淫秽图片的界定标准就不甚相同。”因此,周光权委员认为,国家间只有在充分磋商达成共识的基础上确立一些基本规则,才能实现更好的合作。■

过度包装：“小问题”，“大江湖”

文 / 本刊记者 刘文学



一瓶500毫升白酒，标价1680元，因为“紫檀木”的包装盒里还有一条“水晶龙”。北京市民徐爱国在自己家附近的超市里看到这条装着酒的水晶龙已经不下20次了。特别是在端午、年关等中国传统佳节的时候，它被摆在超市的促销台上，显得更加醒目。

徐爱国曾经一度认为她最迟在2005年的年关就不会看到这条水晶龙了。2005年3月，44名全国人大代表提出关于治理月饼过度包装及搭售其他物品的建议，全国人大常委会办公厅将其定为当年10项重点处理建议之一，交由国家发改委同国家工商总局、质检总局、商务部进行办理。几部委发布了《关于规范月饼价格、质量、包装及搭售等行为的公告》，并且组织了联合检查，“天价”月饼、过度包装现象初步得到遏制。

在徐爱国眼里，这条水晶龙也属于典型的过度包装。徐爱国认为，治理了月饼，就该轮到治理这条水晶龙了。事实确实如徐爱国所料，这条水晶龙很快也成了过度包装的典型案例，进入了几乎人人喊打的行列，但是，过后的几年里徐爱国还是经常看到这条水晶龙。这条水晶龙的坚强存在让徐爱国意识到：她当初小看了过度包装这个问题。

世界性问题

其实，当初把过度包装当成“小问题”的肯定不只是徐爱国一个人。

2005年3月，44名全国人大代表提出关于治理月饼过度包装及搭售其他物

品的建议后，网友cyberjesus在天涯时空论坛上留言：某代表此次带来的议案是“反对月饼过度包装”。我很奇怪为什么当地的消协没有给他解决这个芝麻问题。后面跟贴一片。很明显，许多网友也没把过度包装太当回事。

“2005年治理月饼过度包装的效果确实比较好。这更让人觉得治理过度包装是一个小问题。许多人觉得只要再针对几种商品再多进行几次专项整治就行了。我当初也是这样想的。”徐爱国对记者说。

但徐爱国很快就改变了自己的想法，“全国的商品少说应该有几十万种，专项整治忙得过来吗？”徐爱国说。

人大代表们似乎也意识到了这个问题。徐爱国发觉，随着治理过度包装行动的深入，从2005年开始，主张立法治理过度包装的人大代表逐渐多了起来。

“节前‘旋风式’例行检查，虽也取得一些成效，但从长远看，仍难以有效解决过度包装的问题，关键原因就在立法尚未跟上。”全国人大代表、湖北省人大常委会副主任周洪宇在2007年全国“两会”期间对记者说。他向当年的大会提交了尽快出台产品包装法的建议。

一个偶然的机会，一份资料让徐爱国发现：过度包装其实还曾经是一个世界性难题。这更让她觉得当初小看了过度包装这个问题。

杜笑岩先生是一位在日本生活了近20年的华人企业家，他对刚到日本打工时老板送的礼物印象非常深刻。

“公司的老板到了年末会送给我们一个礼品。我们回家打开一看，里三层外三层，里面就是一个毛巾，或者打开里三层外三层一看就是一支圆珠笔。这时候觉得可能花在包装上的钱比礼品的钱还要多。”杜笑岩先生说。

从某种角度上讲，杜先生当年收到的礼物其包装就属于过度，但那已经是近20年前的事情了。“现在我们感觉日本已经由过度包装向资源环境型的包装转化。比如说像送礼用的糕点、点心，点心盒里面的空间95%以上都是实际礼品占的空间，而包装占的空间应该不到百分之二三。”杜笑岩先生说。

“实际上许多国家也曾经走过一条整顿、治理，再整顿、再治理的道路，最终使他们的企业逐渐接受了减量包装、节约资源、促进环保的观念。”中国包装科研测试中心主任李华说。

中国因素

“过度包装不是不可解决，而是中国现在解决得还不好。”国际食品包装协会副会长、秘书长董金狮告诉记者。

许多专家认为，中国过度包装问题解决得不好，和中国特有的人情世故、文化有着直接的关系。

“我们的包装其实存在两极分化，有的包装太差，差得连安全性都没有保证，而有的又太豪华。豪华得连商品本身的属性都改变了，这些豪华包装的商品大都是礼品。”董金狮说。董金狮认为导致过度包装在中国泛滥的一个很重要的原因是中国人的“面子文化”、“人情消费”作怪。“面子消费”、“人情消费”，使商品超越了自身“物的属性”，成为一种买得起的身份象征和符号。在这种虚荣心的驱使下，过度包装得以大行其道。

董金狮的说法得到了社会学家的印证。黑龙江大学社会学教授曲文勇说：“豪华过度包装现象反映了目前社会普遍存在的节约消费意识不足，以及迫于人情、面子的奢侈、浪费型消费行为的流行。正是消费者对商品尤其是礼品型商

品高档化、体面化的消费追求,才使商家挖空心思在包装上做足‘花样文章’。”

与专家强调消费者的主观故意不同,许多接受采访的消费者强调是外在客观的因素。

一种名为小金胶囊的药,8个胶囊被装在一个嵌入式卡片上,卡片外面有一层灰色塑料包装,在这层包装之外还有一个硬纸盒。“在我发现这种药过度包装之前,我就已经付钱了。”这位消费者认为许多垄断行业强化了商品过度包装的泛滥。

徐爱国讲了她自己消费过度包装商品的心理:“三鹿奶粉事件后,我到超市里买的都是最贵的奶粉,以前我孩子偶尔还吃吃纸盒装的奶粉,现在根本就不吃了,全部都买金属桶装的。花钱买安全,过不过度包装就管不了了。这和‘面子文化’没关系。”中国的食品安全问题、社会信用失范逼得徐爱国不得不经常消费过度包装的商品。徐爱国说:“不要将过度包装的根源表面化,过度包装其实是一种综合性社会病,哪个社会病得重,过度包装治理起来就越难。”

市场调节失灵

“真正最终消灭过度包装,一定是寄希望于全民的消费素质极大地提高,才能将它彻底消灭。”李华说。一般情况下,过度包装的泛滥与消费者错误的包装消费观念有直接关系。因此,国际上特别重视优化消费者的消费理念,通过消费者的市场行为来调节商品的包装。

在英国,虽然现在还存在一定程度上的过度包装问题,但没等政府出台严厉的新法令,消费者首先采取了行动。消费者将商家提供的多余的和没有必要的包装袋主动留在商店里,以提醒商家。或者直接用脚投票,不购买过度包装的商品。

许多调查研究显示,其实中国的消费者也具有这样的理性。国际食品包装协会2009年做了一个消费者过度包装意识的公众调查。其中第一个问题是“你

知道什么是过度包装吗”,有77%的人表示知道,22%的人是听说过,只有1%的人表示从未听说。第三个问题是“您自己会购买包装精美的月饼吗”,93%的人都表示不会,4%的人会的,3%的人不确定。

总体上,中国消费者在对过度包装的认识上显得比较理性成熟。然而,在调查中表现得十分理性的中国消费者面对现实生活中的过度包装时却常常表现得“有心无力”。

全国人大代表、成都市人大常委会副主任童若春曾经怒斥药品的过度包装:“药品通过过度包装来加价销售,这完全是一种不道德的行为。如果说个别月饼过度包装还是一个愿打一个愿挨的话,那么药品过度包装对患者而言就完全没有选择余地了。”

今年,粽子也出现了过度包装的苗头。于是社会上一首打油诗开始流行:“粽子穿上黄金甲,几只飞入百姓家?奢侈浪费已不妥,暗藏腐败更可怕。”豪华粽子其实与绝大多数普通消费者毫不相干。

中国遏制过度包装需要直面的最根本的问题是:为何有一个比较理性的消费群体,市场上却出现了许多失去理性的消费行动?这其中的原因,公款消费、社会信用缺失、垄断经营、商品安全威胁、行贿受贿、官商勾结、面子文化……这些因素各占有多大的比重?

法律空白

在国际上,立法也是限制过度包装的一条重要经验。早在20世纪80年代,美国、日本、加拿大、德国、法国等国家就相继颁布了包装法规。

然而中国在治理过度包装领域却留有很大的法律空白。四川省人大代表翟峰说:“我国现在有清洁生产促进法、固体废物污染环境防治法、循环经济促进法三部框架性法律和《月饼强制性国家标准》、《限制商品过度包装通则》、《限制商品过度包装要求——食品和化妆品》三项行政规章,但目前还缺乏一部统

一的包装法,即能够对包装行业所涉及的散见于环保法、知识产权法及一些零散的行业法规和规章、标准资源进行整合的专一性大法。因为,零散的标准和原则性的法律法规,难以对当前豪华包装等问题进行有效规范。”

专家们认为:法规制度上的差距也是我国过度包装治理效果不彰的关键原因之一。但是,在众多专家呼吁填补治理过度包装立法上的空白时,徐爱国开始担忧另一重意义上的法律空白。她说:“在许多国家,过度包装主要是一个消费理念的问题,是一种单纯的时髦病。而中国不一样,中国的过度包装主要是许多社会问题披上时髦外衣后形成的一种综合性的社会现象、文化现象。它背后这么多的社会问题会不会架空包装法,形成有立法没执法的法律空白,这还真不好说。”

徐爱国不是杞人忧天。这在其他领域有过先例,而且,现在在治理过度包装的实践中也已经出现了征兆。

翟峰说:“仅靠完善立法亦并非完全能够根治过度包装。要切实贯彻执行法律,还得做许多相关工作。”

董金狮告诉记者他几次参与执法的经历:他带着某地质量检测局的人员到某些企业执法,企业看到他们走到了门口,把企业的大门一关,质检局的人对他说,你到公安部门去举报吧,我们进不去。董金狮只能站在门口眼睁睁地看着企业不断地生产过度包装的商品。

据了解,以2005年为例,我国包装生产总值4100亿,其中有70%价值2800多亿人民币的包装物仅被一次性使用,这其中有1/3属于过度包装。

徐爱国说:“虽然过度包装平均到每个消费者的头上,已经是一个见怪不怪的小问题。但在影响过度包装的每个因素和环节上都挂着利益链,过度包装的市场有多大,这其中的江湖就有多大,影响的因素和环节有多复杂,这背后的水就有多深。用法律来改造这个江湖注定是一条艰辛而漫长的路。”

草原呼救

文 / 本刊记者 李小健



内蒙古锡林郭勒盟荒漠化草原的景象

从内蒙古的鄂尔多斯市前往陕西靖边,途经乌审旗路段,汽车行进于公路中间,情况还好些。若遇到迎面疾车,即要靠边行驶,必然扬起阵阵沙尘。若丢下公路去附近农牧户家庭,车子所经之处,更是黄沙滚滚。沙尘对草地似乎虎视眈眈,侵蚀无时不在、无处不在。

透过车窗向外望,隔着一眼能见到尽头的草地,还可以隐隐约约见到一个个连绵起伏的沙丘,这些沙丘组成了我国最大的沙地之一——毛乌素沙漠。

毛乌素沙漠位于内蒙古自治区鄂尔多斯和陕西省榆林市之间,面积约4万平方公里。这里在古代曾是畜牧业发达地区,水草肥美,风光宜人,是很好的牧场。后来由于人类长期不合理开垦,植被丧失殆尽,就地起沙,以至于变为茫茫大漠。

研究表明,除了地处非季风区、西北风沙侵蚀、黄河及地下水枯竭等因素之外,人类过度放牧和垦殖是毛乌素沙漠的主要成因。

如今,我国现有近60亿亩草原,超载放牧现象普遍,草畜矛盾加剧,生态恶化未止,鼠害虫灾频繁,“三化”(即退化、沙化、盐渍化)面积逐年扩散,人们会不会重蹈历史覆辙,给子孙后代遗留更多“毛乌素沙漠”?

鼠害紧迫

会不会遗留更多“毛乌素沙漠”?这并不是多余的忧虑。因为,现实中草

原生态恶化带来的威胁正在紧逼。

就在一个多月前,我国草原大面积爆发鼠害。甘南州草原工作站站长王树茂向记者表示,入夏以来,甘南州鼠害严重区面积直逼2000万亩,超过可利用草原总面积的50.12%,其中极度危害面积219万亩,重度危害面积754万亩,中度危害面积600万亩。鼠害成为甘南草原最为严重的生物灾害之一。

为此,甘南州数百名草原工作者驻扎草场,上箭拉弓,展开一场全民灭鼠、保卫草原的行动。

无独有偶,内蒙古大草原也遭受到鼠害的肆虐。据内蒙古自治区草原工作站统计,截至今年5月25日,全区草原鼠害危害面积9821.68万亩,其中严重危害面积4245.96万亩。

来自2010年新疆草原生物灾害发生趋势新闻发布会上的消息称,今年新疆草原生物灾害偏重发生,预计危害面积2.33亿亩。鼠害大面积发生的条件仍然存在,同时也不排除蝗虫大爆发的可能性。

根据农业部草原监测报告,全国2009年草原鼠害危害面积达6.13亿亩,占全国草原面积的10.5%,较上年增加11.2%。

“草原上平时有鼠类活动是一种很正常的自然现象,鼠类也是整个食物链的组成部分,但鼠类超过一定数量,就成了鼠害。”甘南州夏河县草原工作站

站长马隆喜认为。

鼠害对草原带来极坏的后果,成群的害鼠不仅与牛羊家畜争夺优良牧草,而且疯狂打洞,破坏土层结构和牧草根系,造成大面积草场退化、沙化,破坏草地生态平衡。

农业部草原监理中心主任马有祥告诉本刊记者,鼠害大面积爆发,应归结于生态链破坏和草原退化。生态链破坏是因,鼠害是果。反过来鼠害又加速草原退化。

除此之外,导致草原生物灾害交替发生且愈加严重的原因,也与防治资金紧缺,防治比例较低有关。

“三化”呈加重趋势

鼠害仅仅是草原面临的威胁之一,而潜在最为严重的威胁是来自草原“三化”加重,保护草原生态迫在眉睫。今年“两会”期间,内蒙古代表团全团向十一届全国人大三次会议提交建议——“进一步加强草原生态建设保护的建议”。另有许多全国人大代表提出加强草原保护和建设、建立生态补偿机制等建议。

全国人大常委会领导高度重视草原生态建设。十一届全国人大三次会议之后,经全国人大常委会领导同志同意,全国人大常委会办公厅确定将“关于加大草原保护建设力度,完善惠牧政策,增加牧民收入的建议”作为重点处

理建议,并要求全国人大农委负责督办。

根据吴邦国委员长的指示和乌云其木格副委员长的意见,全国人大农委将草原生态建设专题调研,作为2010年调研工作的一项主要内容。

截至目前,全国人大农委已专门听取了农业部关于草原生态建设和管理工作的专题汇报,组织召开了有关部委座谈会、专家座谈会,委托河北、吉林、内蒙古、四川、西藏、陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆等十个主要草原省区人大农委对本行政区域内草原生态建设情况进行调研,并派员赴河北、内蒙古、吉林、黑龙江、甘肃等省(区)进行了实地考察。

据全国人大农委调研掌握的情况,全国草原“三化”程度呈加重趋势。如内蒙古草原“三化”面积由20世纪60年代占草原面积的18%发展到80年代的39%,至2003年达62.68%,为7.02亿亩,占该区可利用草原面积的75%。新疆85%的天然草地退化,其中严重退化达到37.5%。青海省90%以上的草地出现了不同程度的退化。其他主要省(区)的草原状况也不容乐观。

全国人大农委副主任委员孙文盛接受本刊记者专访时指出,我国已成为世界上草原退化和荒漠化最为严重的国家之一,90%的可利用草原不同程度地退化、沙化,并以每年3000万亩的速度继续扩张。

7月中旬,全国人大农委将在内蒙古召开部分省区及有关部门的座谈会,寻求切实可行的应对之策,督促有关部门改进工作,加强草原生态建设和保护。

矛头指向超载过牧

农业部草原监理中心主任马有祥参加了全国人大农委草原生态建设专题调研。6月22日,他接受本刊记者专访时表示,进入新世纪以来,国家越来越重视草原生态建设,无论是从法律法规完善、管理加强,还是从投入增加、牧区改革推进来讲,都取得了显著成效,

“这些成效可以说是初步遏制了草原生态加速恶化的势头,但还没有扭转。”

“天灾人祸,我觉得人祸因素更多些。”在马有祥眼里,从自然因素和人为因素角度分析,后者是引发草原生态恶化主因,主要表现为超载过牧。

对于超载过牧,马有祥在调研时,经常听到这样的观点:不超载是傻子,别人都超载,你不超载?能超载多少就超载多少。老百姓根据经验,最大限度超载放牧,最后结果是草原面积还是那么多,甚至减少,牲畜总量不停在增加,自然会导致草畜矛盾加剧。例如,解放初期,内蒙古自治区草原总共有700多个羊单位,现在达到5至6千万个羊单位,增长7到9倍。

根据农业部监测报告,2009年全国重点天然草原的牲畜超载率为31.2%,“同样的草地面积,本来只可养活100个羊单位,却养了131.2个羊单位。”此外,滥垦滥采、兴修基础设施对草原生态也造成不利影响。

全国人大代表、西北农林科技大学资源环境学院院长、水土保持研究专家郑粉莉教授接受本刊记者采访时表示,气候因素及其变化等自然因素对草原退化确实有一定的影响,尤其是全球位于副热带高压控制下形成的沙漠,人类也不可能治理。但对于内蒙古草原来说,人类不合理利用是造成草原退化的主要原因。

人给大自然让路

“长期以来,我国草原基本上是为农牧民的生产生活服务,对于生态的考虑偏少,最后超载过牧、滥垦滥采等人为因素造成生态恶化,威胁国家生态安全。”马有祥认为,实际上,草原之于生产生活发挥的积极作用有限,比如食品市场供应的畜产品主要是靠农区提供的;于牧民增收致富也难以奏效。他到草原地区调研,谈到“牧民靠放牧是致不了富”这个观点时,曾令大家震惊,“他们长期在草原工作,没人听过这样

的话。”

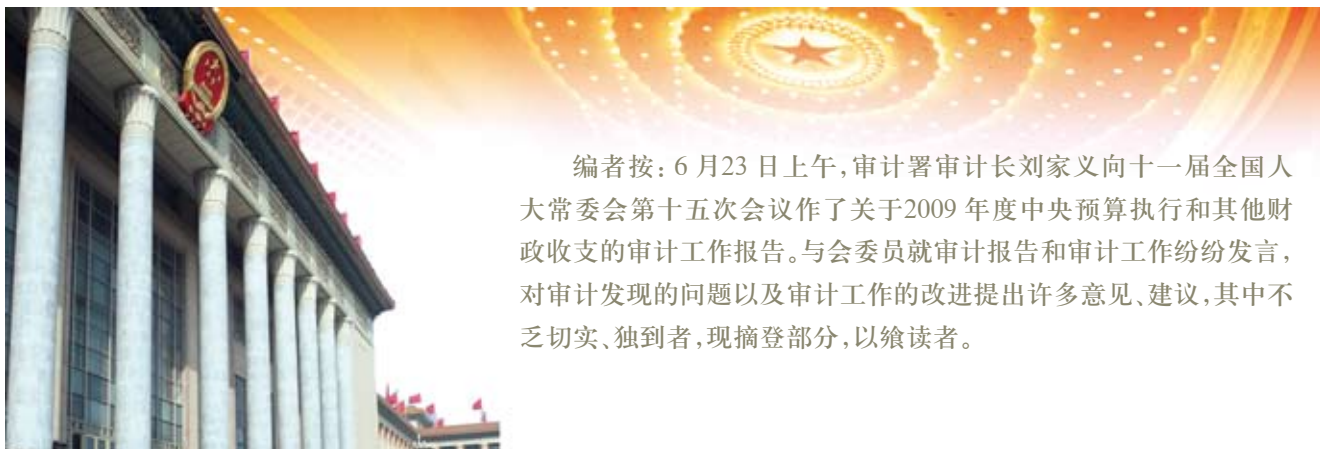
“我跟他们算了一笔细账。”马有祥说,在呼伦贝尔草原,一个家庭要温饱略有盈余,要养300只羊,按20亩草地养活一只羊算,就是6000亩,全国121个纯牧区县有100万个家庭,解决这些家庭温饱问题就正好是我国全部草原面积60亿亩。如果要达到小康富裕的生活,一个家庭就要养500至1000只羊,需要的草原面积就接近我国的国土面积总和。

“因此,无论从国家利益,还是从牧民利益来说,都应该坚持生态优先。牧民要致富,与农区情况一样,农民靠耕地致富不可能,牧民靠放牧致富行不通。农业的文章农业外做,农区的文章城市做,牧区也是如此。”马有祥说,从国家管理角度来说,应该明确草原在社会发展中的战略定位,确立生态优先战略,使一些政策都向草原生态建设倾斜,草原退化局面才能彻底改善。

郑粉莉代表亦认为,遏制草原退化,注重生态效益是大方向,是长远利益,同时要适当兼顾社会效益和经济效益,“主要草原省区是少数民族人民的集居地,提高他们生活水平,也是国家政府部门工作重心所在。”

马有祥表示,促进草原生态建设,还需严格遵循生态平衡客观规律,坚持落实草畜平衡制度,家庭承包制度和禁牧、休牧、轮牧制度;完善法律法规和出台优惠政策;中央和地方应持续加大投入,继续加强退牧还草工程、游牧民定居工程、草原防灾减灾工程和牧民转产转业工程建设,保持重点生态工程的连贯性;最后是不断加强草原监理体系建设。

“退牧还草等重点生态工程及轮牧制度等,对改善草原生态来说,产生了非常好的示范效应。”郑粉莉代表表示,国家一方面要加大投入,加大力度推广好的做法和经验,巩固项目成果;一方面要统筹和科学配套资源,与新农村建设、城镇化推进等结合起来。■



编者按：6月23日上午，审计署审计长刘家义向十一届全国人大常委会第十五次会议作了关于2009年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告。与会委员就审计报告和审计工作纷纷发言，对审计发现的问题以及审计工作的改进提出许多意见、建议，其中不乏切实、独到者，现摘登部分，以飨读者。

追究资金挪用的领导责任

文/ 李传卿



审计报告当中提到套取、滞留、转移挪用或挤占财政资金等问题，与我在一些地方调研当中所感

觉到的是一致的，而且我的感觉比报告中讲的更加严重。比如，首先是涉及农业综合开发资金3.57亿元，这其中很大一部分事关粮食安全，也就是说，用于粮食主产地区的农业资金被挤占挪用了；其次是涉及农村饮用水安全的资金3.06亿元，这是事关我国农民切身利益的大问题，是事关农民子孙后代的问题，是一个很大的事，把它看得多重都不过分，但是现在用于这个方面的资金也被挤占挪用了，不能容忍；再次是，涉及城市最低生活保障的资金也被挤占挪用，这是一个事关保障民生的大问题。我认为这些问题必须引起高度重视，绝对不能搞“下不为例”，以后不能再出现这样的问题。我建议：第一，对这些问题必须一一查实；第二，必须严格依法处理；第三，特别是要对负有责任的领导干部追究责任。★

杜绝高校隐性债务

文/ 温孚江



目前我们存在一些隐性债务，地方政府举债发展，体现了一个政绩观的问题，但是这造成了举债者本

人不负责，而让下一任来买单。对于隐性债务的问题，中国高等院校的欠债，还没有统计到政府债务中，这也是一个隐性债务。这种隐性债务是一个潜在的风险。怎么来统计高等教育欠债的问题？我认为国家当初提出的扩招政策是正确的，但是这几年我们高等教育的招生趋于稳定了，特别是地方高校的毕业生，以及高校本身的科学研究成果，对我们国家经济社会发展应该说起到了主流的推动作用。在地方一线工作的，大多数是这些普通院校、地方院校毕业的学生，这是一个不争的事实。但是，国家实行扩招以后，我们的财政配套没有跟上，因此就形成了各高校自己贷款发展。现在国家刚刚通过了中长期教育规划，高校要科学发展，但是高校现在连自身基本的发展都保证不了，如何去提高质量？如何为社会做更多贡献？对比地方院校和农业科研机构的

贡献,支持地方院校发展的资金却远远不足。财政部这些年也做了很多很好的尝试,从去年开始,一些地方院校也拿到了财政部的钱,来支持其重点学科的发展。我认为地方债务问题透露了我们财政体制的问题,不单单是高校,还有其他的举债,希望这个问题得到财政部及有关部门高度重视。✘

领导要对假发票承担责任

文/白克明



审计报告审计发现的中央56个部门的虚假发票问题非常严重,造成非常坏的社会影响,有些人说“这些钱都给中央部门官员发了福利”。我脑子里想到一个问题,这些问题社会影响极其恶劣。老百姓看了这些信息会怎么想?他们可能

不如我们的“肚量大”,我们可能都麻痹了,但是老百姓是嫉恶如仇的,中央部门如此大量地出现这类问题,而且报告中讲到“虚假发票列支问题比较普遍”,这不是一种腐败现象吗?这种腐败问题很难说是哪个个人的问题,但是老百姓会对整个政府,甚至整个党产生很不好的印象。中央国家机关不做好样子,不带好头,这种腐败风气如果任其滋长,势必败坏党和政府的声誉,造成难以估量的恶果。我认为只发现问题还不够,必须严肃处理追究有关领导的责任,不能每年都是讲讲这些问题,年年仍是发生这些问题。✘

重点审计未完成的预算

文/姒健敏

为什么财政部在中央政府性基金支出预算制度中完成得这么不理想,新增土地相关支出预算差距这么大?我想从审计报告中查一下原因和结果,但是审计未作这方面的审查,我认为审计应该是对预算完成不好的地方作重点审计,但审计报告并没有深究,我只找到最接近的是民生工程

审计情况中,发现有19个省市新建廉租房的改造项目也仅仅完成了41%-42%的资金计划,资金配套地方也仅完成44%。审计是在财政决算报告出来之后开展的,审计署应以预算计划执行不太理想的工作为重点去审查,这个方面不应该是抽查,这样才能发现重点、突出的问题,体现审计的作用。✘



加强预算的编制管理

文/吴晓灵



有很多项目由于编制不精细,项目论证不充分,尽管列入了预算,还是有很多钱花不出去。按照审计署昨天报告当中谈到由于项目准备不充分,资金没有按时花完,产生的结余加起来大概有211.25亿元,特别是提到了

关于保护文化遗产、抢救文物方面的预算,在“十一五”期间提出的任务,到现在才完成37.5%和52.36%,按照这个进度来说根本没有办法完成预算。国外做预算不是批额度,而是把各个项目的钱加起来是多少钱就批这个数,而不是批了额度回去分钱。所有的项目是事先论证过了,家有三件事先将紧事行,把要紧的事排在前面,把这些钱加起来才是预算,这样就不会存在“跑部钱进”的问题了。财政部的报告提出要细化公共财政预算编制,减少代编预算范围,努力提高年初预算到位率。我认为这种做法不利于预算科学管理,也不利于充分发挥预算资金的使用效率。✘

警惕 稀缺战略资源流失

全国人大代表、中科院院士褚君浩对记者表示,碲是世界上十分稀有的矿藏资源,也是制造新型薄膜太阳能电池的重要原料。我国拥有世界上罕见的独立碲矿床,有关方面要尽早建立战略储备制度,警惕宝贵的碲资源流失国外。

褚君浩说,新型薄膜太阳能电池近10年来受到高度重视,是一项具有重大战略意义的新能源产业。其中,多晶薄膜碲化镉太阳能电池在大面积电池研制、规模化生产、降低生产成本等方面显现出无法比拟的优势。美国、德国、日本等国已在碲化镉电池产业化上取得重要进展,未来3至5年内其市场占有率将大幅增长。

碲是一种稀散元素,地球上的碲储量大约只有14.9万吨,而且碲的独立矿物很少,大都伴生在铜、铅、金、银等矿物中,或以杂质状态赋存于其他硫化物矿。我国是世界碲储量大国,特别是20世纪90年代初,我国四川省石棉县大水沟发现了易采、易选、易冶的独立碲矿床,这是迄今为止世界上有报道的唯一碲独立矿床。

褚君浩说,1998年国内企业获得大水沟矿采矿权,然而经过一系列企业重组和并购,该矿采矿权已经转移到外国独资企业手中。这种状况很容易造成我国宝贵的碲矿资源流失,对我国经济安全有重大影响。

褚君浩建议,要对全国的碲矿资源实行保护性开采和统一调控,尤其是保护四川省石棉县大水沟独立的碲矿资源,采取合法、稳妥的方式将其开采权收归国有,实行保护性开采,优先满足国内需求,限制出口,不能把宝贵的战略资源以初级产品的形式卖给国外。

褚君浩还建议,我国要实施碲材料的战略储备政策,对蕴藏优势碲矿

的地区不得从事商业性开发活动。褚君浩说,我国战略性矿产资源储备的主体是国家,储备资金的筹措方式也应该采取以政府拨款为主的多渠道筹集方式,同时要建立国家专项储备基金。(杨金志 仇逸)☐

提早应对物联网发展 带来的信息安全等挑战

“物联网产业将是下一个万亿元规模的产业,也是把‘双刃剑’。它推动经济和社会发展的同时,将对信息安全和公民隐私保护问题提出挑战。”全国人大代表、中国移动通信集团江西有限公司董事长简勤表示,应该未雨绸缪,用法律、行政、经济等手段,调节物联网引发的新的社会关系和矛盾,确保抢占万亿元级产业的制高点。

今年的政府工作报告提出,大力培育战略性新兴产业。要发展战略性新兴产业,抢占经济科技制高点。其中,特别提到要加快物联网的研发应用。简勤代表介绍,物联网的定义,具体地说就是把感应器嵌入和装备到电网、铁路、桥梁、大坝、油气管道等各种物体中,然后与现有的互联网整合起来,对整合网络内的人员、机器、设备

和基础设施实施实时的管理和控制,以更加精细和动态的方式管理生产和生活,达到“智慧”状态,提高资源利用率和生产力水平。物联网时代来临,人们的日常生活将发生翻天覆地的变化,也被称做全球下一个万亿元级规模的新兴产业。

“物联网和互联网一样,都是一把‘双刃剑’。”简勤代表分析说,物联网是一种虚拟网络与现实世界实时交互的新型系统,其特点是无处不在的数据感知、以无线为主的信息传输、智能化的信息处理。物联网技术的推广和运用,一方面将显著提高经济和社会运行效率,另一方面也对国家和企业、公民的信息安全和隐私保护问题提出了严峻的挑战。

为此,简勤建议,有关部门要吸收互联网发展过程的经验和教训,做到趋利避害,未雨绸缪,尽早研究物联网技术推广应用和物联网产业发展过程中可能遇到或发生的新问题、新情况,制定有关规范物联网发展的法律、政策,通过法律、行政、经济等手段,有效调节物联网技术引发的各种新型社会关系、社会矛盾,规范物联网技术的合法应用,为我国物联网产业的发展提供有效的法律、政策保障,使我国的物联网真正发展成为一个开放、安全、可信任的网络。(郭远明 朱薇)☐

制定法律监督法 让检察机关敢监督会监督

全国人大代表、浙江省人民检察院检察长陈云龙建议,全国人大调研制定专门的“中华人民共和国法律监督法”,让检察机关敢监督、会监督腐败问题。

这些年来检察机关法律监督取得了较大的成效,但与人民的期望还存在很大的差距。陈云龙代表认为,究其原因,主要是立法上有关法律监督概念缺位。法律监督权设定薄弱,手段不



足。有关法律后果规定缺位。现行有关法律监督的一些法律条文,只是规定了行为模式,而没有规定被监督者不履行义务时的法律后果,导致检察机关的法律监督行为不具有强制性和执行力。现有法律规定缺乏全面性、系统性和协调性,“体系散乱、规定零散”。

此外,对诉讼活动以外的一些违法行为,如何进行法律监督,都没有法律规定。

陈云龙代表认为,当前,制定统一的“中华人民共和国法律监督法”条件基本成熟。在今天的浙江省“两会”上,多个代表团在审议检察工作报告时,明确要求检察机关加强法律监督,改善不敢监督、不善监督、不会监督等“三不”问题。

据了解,自2008年9月以来,北京、四川、湖北、辽宁、上海、黑龙江等省市人大常委会先后就加强检察机关法律监督立法进行了有益的尝试。(岳德亮 黄深钢)☐

加强乡村环境综合整治

全国人大代表、广西壮族自治区玉林市市委副书记金湘军接受记者采访时认为,随着工业化、城镇化和农业产业化进程的加快,农村经济在取得长足发展的同时,农村生态环境普遍面临着越来越大的压力,他建议加强乡村环境综合整治。

他说,由于农村基础设施投入不足,村庄规划滞后,道路、供水、供电、燃料、住房建设等还比较落后,环境污染正逐渐加剧,乡村生态环境在逐渐恶化,导致目前农村人居环境并不理想,与城市人居环境差距拉大,与“宜居新农村”目标还有距离。

面对这种状况,各级政府采取了不少措施,但农村生态环境保护的制约因素依然突出,乡村环境综合整治面临考验。如乡村环境整治的机构和队伍不健全,乡村环境基础设施严重

不足。绝大部分村、屯“四无”:无环卫队、无固定的垃圾收集点、无垃圾清运工具、无处理垃圾专用场地。绝大多数乡镇“三无”:无垃圾处理厂或填埋场,无污水处理系统,无农产品农药残留、有毒有害物质等方面的基本检测设备。乡村居民的生活污水、生产污染物未经任何处理直接排入沟渠或河道,农业生产施用化肥、农药基本处于“失控”状态。

金湘军建议国家加快制定实施相关法规政策,把解决农村环境问题放在更加突出的战略位置,坚决遏制农村生态环境不断恶化的趋势,通过制定实施措施有力的法规政策,统筹城乡发展,使全国9亿农民拥有生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的美好家园。

他建议,健全管理机构,解决“有人管事”问题;中央财政要加大经费投入,解决“有钱办事”问题;通过自上而下强力实施有针对性的系统整治行动,加大技术研发和推广,充分发挥科技支撑作用。(刘晓莉)☐

尽快启动“中国海洋文化资料抢救工程”

“海盐文化、渔村文化、海洋神话传说……这些都是我国海洋文化中的瑰宝。”全国人大代表、东南大学东方文化研究所所长陶思炎建议,尽快启动“中国海洋文化资料抢救工程”,对我国海岸、海洋文化进行保护。

陶思炎说,我国沿海地区和海岛积淀着深厚的文化资源和文化资料,包括海洋渔业文化、海盐文化、渔村文化、海洋军事文化、海洋旅游文化等等,是中华文化宝库中最有价值的部分之一。

“然而,长期以来,我国均未对这些文化资料进行系统整理,传统的海洋文化载体正在萎缩,如渔村、海洋神话、海图海志、盐民船民等都在逐步减



少或消隐。当前,沿海开发成为国家战略,新一轮的建设如火如荼,在此背景下,若再不进行抢救保护,我国的海洋文化前景堪忧。”陶思炎不无担忧。

据介绍,日本等国家高度重视海洋文化资料的搜集。“拿渔业来说,日本已由有关的研究机构对各地的渔捞活动、渔事信仰、渔民状况、渔村村落进行调查,甚至对航海图、渔民书信、契约文书等文档原件都进行详尽的搜集和收存。相比之下,我国类似资料的收存极为有限,不利于我国海岸和海上的系统发展,也与我国海洋文化大国的身份不相符合。”陶思炎说。

陶思炎还提出,海洋文化资料的收集有利于解决国际上领海、海洋资源等问题,一旦发生关于海洋资源、国家安全等争端,可拿出相应资料证据,不至于无据可查。

为此,陶思炎建议,在沿海开发进入规划和实施阶段之初,应尽快启动“中国海洋文化资料抢救工程”,将文化保护纳入沿海开发总体规划,由国家统一部署,沿海各省市联动,建立专门机构,组织对各地各类海洋文化资料进行调查,加以抢救性的收录和整理。同时,在沿海地区建海洋文化资料馆,征集、收藏各类海洋文化资料,并鼓励高校、科研机构参与海洋文化的研究。(王骏勇 贾楠)☐

6月26日,十一届全国人大常委会第十五次会议表决通过了《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国行政监察法〉的决定》,行政监察法将根据该决定作出相应修改,于今年10月1日起施行。这是行政监察法自1997年颁布实施以来的首次修改。

保护举报人力度加大引人注目

文 / 本刊记者 彭东昱

6月26日,十一届全国人大常委会第十五次会议表决通过了《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国行政监察法〉的决定》,行政监察法将根据该决定作出相应修改,于今年10月1日起施行。这是行政监察法自1997年颁布实施以来的首次修改。

对举报人的保护力度加大

为加强对举报人,特别是实名举报人的保护,新法规定,监察机关对实名举报的,应当将处理结果等情况予以回复。监察机关应当对举报事项、举报受理情况以及与举报人相关的信息予以保密。同时明确了泄露举报人信息的法律后果,泄露举报事项、举报受理情况以及与举报人相关的信息的,依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

早在1996年,中央纪委、监察部就发布了关于保护检举控告人的规定,明确规定对打击报复举报人的,要严肃处理,并要追究有关人员的责任。此外,行政监察法实施条例、监察机关举报工作办法等行政法规、规章也规定了保护举报人的相关制度。

制度并非没有,但是现实生活中打击报复举报人的现象时有发生。2008年3月13日,因举报安徽省阜阳市颍泉区区委书记张治安违法违纪问题而遭到报复陷害的阜阳市安曙房地产开发公司董事长李国福在狱中自缢身亡,该案件造成了极其恶劣的影响。

在审议中,许多常委会委员强调必须加大对举报人的保护力度。南振中委员在谈及“李国福事件”时既气愤又痛心,他说:“由此可见,泄露举报事项、打击报复举报人,是对公民合法权益的严重侵犯,是对民主、正义的粗暴践踏。”他建议,对匿名举报人也要加强保护,可以采取“密码举报”方式,“匿名举报的,举报人可以使用密码为本人代码。监察机关对密码保密。举报人可以通过密码查询案件的处理情况。”据悉,“密码举报”在我国一些地方已经出现,比如河南新乡、广东东莞。

从斌委员认为,如何保护举报人,是个很重要的问题,应当在本法中有具体规定,制定对举报人严密保护的制度。实践中,对举报人的保护有很多欠缺,导致很多举报人不敢实名举报,如果对举报人的保护不到位,就会造成群众监督失效。朱永新委员则谈到了通过网络、电子邮件以及其他方式举报的问题。他说,网民往往用的不是实名,但这是一个公开的渠道,其实也等同于实名了,对此要有说法。

陈斯喜委员提出,除了受理举报单位以外,关于举报人的信息,不得再向任何其他机关泄露。如果要转,就转相关内容,比如举报事项,不得把举报人的个人信息转下去,特别是不得转到被举报单位,或者与被举报单位相关的有关机关。在转的过程中,要把举报人的信息全部屏蔽,这点要严格作出规定。

在新闻发布会上,也有记者提出与

陈委员相类似的问题。对此,监察部副部长、国家预防腐败局副局长屈万祥解释,转交办理举报信件是监察工作中经常使用的办法。因为根据监察机关管辖制度的规定,对不同级别的监察对象的举报,由不同级别的监察机关办理。“比如有人写举报信举报县里面一个科级干部,这个举报信有可能一直送到监察部,但应当转交县级监察机关办理。”

“在转交过程中,我们规定,绝不允许任何一级机关和工作人员把举报信转到被举报人手上。”屈万祥强调:“谁把举报信转到被举报人手上,一旦查明,必须要追究责任。”他同时透露,修改后的行政监察法实施后,还将修改行政监察法实施条例,对举报保密制度作进一步完善,以更好地保护举报人的合法权益。

有关泄露举报信息的刑事责任问题,全国人大常委会法工委行政法室主任王超英表示:一是泄露的举报信息属于国家秘密的,按照泄露国家秘密罪追究刑事责任;二是泄露的举报信息造成了比较严重的后果,或者有一些故意行为,构成其他犯罪的,按照刑法的其他规定追究刑事责任。

对派出监察机构的体制作出重要修改

为加强派出监察机构的独立性,新法规定,监察机关派出的监察机构或监察人员,对监察机关负责并报告工作。监察机关对派出的监察机构和监察人

员实行统一管理。其实,从2004年起,这一制度就已经随着我国监察工作体制的改革而实行,此次修改进一步以法律形式将其固定下来。

为防止派出监察人员和被监察单位“日久生情”,影响监察人员的独立性,新法增加规定了派出监察人员交流制度。不过此次修改未涉及派出监察人员待遇与被监察部门脱钩问题。目前,派出监察人员的人事和被监察单位脱钩,但工资待遇等还由被监察单位负责。

屈万祥表示,公务员工资制度改革以来,派出监察人员的工资待遇差别已日益缩小,但仍存在一些福利差别,最终解决该问题,重要的并不是派出监察人员与被监察单位的工资待遇脱钩,而是工资制度改革。他表示,监察部将研究如何解决这个问题。

明确监察方式

现行政治监察法对行政监察方式未作规定。近年来,各级监察机关在实践中积极探索新的工作方式方法,执法监察、廉政监察、效能监察已经成为监察机关开展工作、履行职能的有效方式,相应的工作机构也在各级监察机关中基本建立了起来。

执法监察是履行检查、调查处理、制度建设、组织协调等多项职责的综合性监察活动。十多年来,各级监察机关通过加强监督检查,保证国家重大决策和措施的贯彻落实和有关法律、法规的贯彻执行;通过开展专项治理,认真解决损害群众利益的突出问题;通过推进体制、机制、制度改革,加大从源头上防治腐败的力度。

廉政监察主要是通过查办贪污受贿、以权谋私、失职渎职等案件来惩治腐败行为,加强廉政建设。各级监察机关恢复重建后,廉政监察一直是监察机关履行职责的主要方式之一。

效能监察主要是通过规范和改进政府施政行为,促进政府机关改善行政管理,提高行政效能。全国已有二十多

个省(区、市)设立了省一级行政效能监察机构。各级监察机关开展了对行政许可法贯彻执行情况的监督检查;坚决纠正和严肃处理违法或不当的行政执法行为;积极推进政府转变职能,优化经济和社会发展环境;不断强化行政投诉受理工作,及时处理群众反映的涉及效能的热点和难点问题,查处严重影响行政效能的行为。

新法对这些经实践检验,证明行之有效的行政监察方式予以了明确:监察机关对监察对象执法、廉政、效能情况进行监察。

新增两项监察职责

一是监察机关按照国务院的规定,组织协调、检查指导政务公开工作。政务公开是目前国务院反复强调的一项非常重要的工作,因为只有公开才能使人民群众了解到行政机关的工作情况,才便于人民群众监督,便于社会监督。

国务院颁布的《政府信息公开条例》明确规定,监察机关负责对行政机关政府信息公开的实施情况进行监督检查。在监察法中将其作为监察机关的一项职责来确定,上升到法律高度,是使这一规定得到切实有效落实的强大保障。

新法同时规定,监察机关应当依法公开监察工作信息。随着《政府信息公开条例》的实施,依法公开有关信息已经成为监察机关的一项法定义务。对于社会广泛关注、涉及人民群众切身利益的有关专项检查,监察机关也有义务通过一定形式向社会公布,使人民群众了解监察机关有关工作并且接受监督。

二是监察机关按照国务院的规定,组织协调、检查指导纠正损害群众利益的不正之风工作。纠正部门和行业不正之风,是1990年3月党的十三届六中全会正式提出的。在同年3月20日召开的七届全国人大三次会议上,政府工作报告中提到廉政建设要抓好四件事,大力整顿和坚决纠正部门和行业的不正之风即是其中之一。

目前,国务院纠风办和地方政府纠风工作部门的办事机构均设在各级监察机关。根据《国务院关于议事协调机构设置的通知》的规定,国务院纠正行业不正之风办公室保留名义,工作由监察部承担。

多年来,国务院纠风办和地方政府纠风工作部门通过开展专项治理,加大教育乱收费和农村乱收费的治理力度,查处制售假药和医药购销、医疗服务中的不正之风,努力解决在土地征用、房屋拆迁、环境保护、企业重组改制、安全生产等方面损害群众利益的问题,取得了积极的成效。新法的明确规定,有助于监察机关依法、深入地开展纠风工作,切实维护好人民群众的切身利益。

深化官员问责制度

新法增加规定了监察机关可以提出监察建议的两种情形:一是需要给予责令公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、免职等问责处理的;二是需要完善廉政、勤政制度的。

问责处理是惩处违法违纪行为的有效手段。对有些违法违纪的行政监察对象在依法给予处分的同时,监察机关还可以提出监察建议,要求有关单位依照《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》进行停职检查、引咎辞职、责令辞职等问责处理。

在实践中,对于落马官员的贪腐行为,或重大决策错误、重大事故、事件的发生,责任追究往往不能持续,这就造成了在同一个地区或同级岗位官员的连续落马具备了某种必然性。此外,责任惩治力度不足、不均,影响了惩治的效果。问责制度是建立责任政府的重要组成部分,是依法治国的一大进步。新法的这一规定对于官员问责制度的完善和建构具有重大意义。

中国人民大学教授、中国行政法学会副会长杨建顺认为,“这是一个很好的开端,但是在反馈互动、不断完善上还需要有改进。”他说,尽管现在的问责

和廉政勤政机制逐步建立起来了,但在有些地方是需要进一步完善的,有的机制也不一定能用得起来。新行政监察法提出的两种情形可以促使监察建议的提出,也就是说这两种情形扮演了一种启动现在的问责和廉政勤政机制的契机的作用。行政监察是一个不断完善的过程,他建议,针对这个机制应该建立相应的回复、反馈或者叫做循环的完善机制,也就是说监察机关和行政机关之间应当建立一种良性互动、不断补充的关系。

对监察对象的范围作出补充规定

在法律修改过程中,一些常委会委员和地方、部门、专家认为现行法律行政监察对象范围偏窄,建议扩大到法律、法规授权和行政机关依法委托的具有公共事务管理职能的组织及其工勤人员以外的工作人员。对此,新法并未完全采纳,而是在附则中增加一条,规定监察机关对法律、法规授权的具有公共事务管理职能的组织及其从事公务的人员和国家行政机关依法委托从事公共事务管理活动的组织及其从事公务的人员实施监察,适用本法。

屈万祥在回答记者提问时表示,监察机关是人民政府行使监察职能的机关,行政监察法的立法目的就是为了维护行政纪律、改善行政管理,如果对其他六类公务员进行监察,将改变现有的行政监察体制。这样,这部法律所调整的范围就大大超出了行政监察法所能够调整的范围,所以这次只是适当的扩大了行政监察对象的范围。

这一修改的意义在于以前是以行政主体来确定监察对象,现在以是否从事公共事务管理活动来确定监察对象。也就是说,凡是行政主体,凡是从事公共事务管理活动的人员,他们都属于行政监察对象。城管人员、从社会上聘请来协助行政机关从事公共事务管理活动的人员,都要接受监察机关的监察。这样修改更加符合我国的现行体制和目前的现实需要。■

全力保障“油气生命线”

文 / 本刊记者 于 浩



在中国,2003年12月23日,重庆开县发生的一次井喷事故成为中国石油开采史上最为深重的一场灾难。井内喷射出的大量含有剧毒硫化氢的天然气四处弥漫,造成243人中毒死亡,2142人入院治疗、65000人被紧急疏散安置。事故造成的直接经济损失高达6400余万元。

在美国,2010年4月20日,英国石油公司(BP)在美国墨西哥湾深水區实施作业的一口石油探井发生特大井喷事故,漏油量从初期估计的每天5000桶到目前评估为每天3.5万桶甚至6万桶,演变成美国历史上最严重的漏油及生态灾难。

一中一外,两起看似毫不相关的灾难事故,却都有着一个相同的命门“石油天然气”。经历了重庆“12·23井喷”灾难,时任重庆市市长、现任全国人大环资委副主任委员的王鸿举回忆起当时的景象,仍历历在目。

“出事原因有三个:一是没有预案。二是发生事情后,井场工人没有示警,整个事故中最靠近危险区域的井

场工人和他们的家属无一伤亡,死的都是当地群众。本来当时用榔头敲打管道就足以让老百姓知道出问题了,结果却没有人这样做。三是为了保护这口井,不在经济上蒙受损失,企业没有及时点火。如果点火的话,让毒气燃烧,也不至于导致很多人窒息死亡。”王鸿举说,现在有了这样一部法律,我相信这种问题会得到很好的解决。

鉴于这些血的教训,王鸿举在审议时建议增加的“管道企业发现管道存在安全隐患,应当及时排除”得到了常委会的采纳,被写入了《中华人民共和国石油天然气管道保护法》。

立法时除了要注重管道安全外,委员们表示还要特别重视群众的利益不能受到损害。“在建设过程中节约用地,最大限度地保护农田,是管道建设中面临的重要问题。”全国人大常委会委员、全国人大农委副主任委员尹成杰说,管道建设占用的土地是多种多样的,有的可能种了农作物,有的可能用做养殖场,有的可能发展水产业,有的可能植树造林,这就形成了多种补偿标准,缺

安全畅通



乏标准的统一性,补贴标准中很难把握。如果按照当时土地用途给予补偿,容易导致补偿工作的随意性,造成多种补偿方式、补偿标准,甚至可能发生补偿工作的腐败问题。

尹成杰认为,既然进行管道建设的公司是国有企业,那么该花的钱一定要花。集体建设用地涉及广大农民的利益,应该和征用城市建设用地一样,给予合理补偿。

“现在建设输气管道一般不再办征地手续,也就是说属于临时用地,没有改变土地的使用权。如果使用权不属于企业,建设的时候临时征用,铺上管道以后,还要在使用权属于老百姓的土地上做出限制。”全国人大代表孙菁说,这也应给予一定的补偿。我走访了油气办的一些同志,他们也认为没有征用别人的土地,只是临时使用,土地还是人家的,而你不允许人家种这个种那个的,人家的经济权利就受到了限制,应该有所补偿。

立法还要与时俱进。委员们在了解到墨西哥湾“漏油事件”给美英两国和

墨西哥湾地区的生态和人民造成的巨大损失后表示,制定石油天然气管道保护法非常重要,它对保障油气输送的安全,维护国家能源安全和公共安全具有重大的战略意义。对于墨西哥湾的“漏油事件”,我们应该从中吸取教训,进而把这部法律制定好,把管道保护工作做好。

“墨西哥湾的‘漏油’事件,我开始听了也没当回事,现在几个月过去了也没有解决好,造成的损失很大。由此看来,海上石油天然气管道的铺设和保护是一件非常复杂的事情,是一个系统工程,比在陆上管道铺设和保护要难得多。”全国人大常委会委员、全国人大教科文卫委员会委员朱文泉说,“陆上油气管道的铺设和保护,与海上油气管道的铺设和保护都应该从属于油气管道保护法之下。海上保护和陆上保护是一件工作,不是两件工作,应放到一部法律中考量。从目前的实际情况来看,海上油气管道的铺设和保护的基本法规是有的,管理体制也比较完善,执法机制也比较稳定和成熟。所以我想,海上油气管道的铺设和保护,按照国务院已经有的比较成熟的法规来办就可以了,不一定再制定什么特别的法规。现在是要解决好新法与现有法规的衔接,避免冲突,前后矛盾。”

“英国BP石油公司在墨西哥湾的石油平台的爆炸和漏油事故,说明像BP这样老牌的大公司对海上的风险防范和补救措施都存在不足。建议国务院和国内有关主管部门对我国现行海上石油天然气管理和保护的规定尽快予以修改完善。”全国人大外事委员会委员高之国说。

据资料显示,目前,我国70%的原油和99%的天然气都靠管道运输,已形成7万公里的干线管道。随着我国国民经济的快速发展,石油天然气管道总长度将增加到9万公里,而且跨区域、跨国境。石油和天然气是国家重要的能源

战略物资。石油天然气管道是重要的能源基础设施,事关公共安全、事关民生安全、事关经济安全,将石油天然气管道保护从行政法规上升为国家法律也就变得十分必要。

鉴于此,经过三次审议的《中华人民共和国石油天然气管道保护法》于十一届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上表决通过,自2010年10月1日起施行。

6月25日,在全国人大常委会办公厅举行的新闻发布会上,全国人大常委会法工委经济法室副主任袁杰表示,该法主要是通过合理确定管道活动有关各方的权利义务,理清管道活动中的有关法律关系,规定保护措施,明确保护责任。

袁杰说,法律强调管道企业是维护管道安全的主要责任人。对管道企业的义务作了较多的补充,强调保障管道安全运行、企业要接受政府和有关部门依法实施的监督。同时,为从源头上保证管道安全,增加管道企业应保证管道建设工程质量的规定,要求管道企业在管道建设中应遵守法律、行政法规有关建设工程质量管理的规定;管道的安全保护设施应当与管道主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用。此外,明确了政府、有关部门的管道保护责任。规定国务院能源主管部门的管道保护职责;县级以上政府管道保护主管部门(省级能源主管部门和市、县级政府指定的部门)为保障能源输送和公共安全,有责任指导、监督有关单位履行管道保护义务,协调处理管道保护中的重大问题,查处危害管道安全的违法行为。

“为公平妥善地处理好管道用地与土地权利人的利益关系,对因建设、保护管道影响土地使用的,管道企业应给予土地权利人合理补偿,发生管道事故,管道企业应当按照规定及时通报可能受到事故危害的单位和居民。”袁杰认为,这些都体现出在维护管道安全的同时,把人民群众生命财产安全放在首位的立法原则。■

据专家预测,湖北地区今年的劳动力就业供大于求的基本格局没有改变。年供求缺口在50万人以上,而高校毕业生就有35.8万人,就业形势依然严峻。为破解高校毕业生就业难的局面,湖北省通过广泛深入的调研,借鉴外省成熟经验,广征社会公众和网民意见,于5月27日在省人大常委会上审议通过了《湖北省就业促进条例》。

高校毕业生就业的福音

——湖北出台就业促进条例为高校毕业生就业破解难题

文 / 王艺园 陈宓夷 王新风

《湖北省就业促进条例》针对全省就业工作中的突出矛盾和问题,贯彻和体现了中央、湖北省有关就业的一系列方针政策,细化和强化了上位法的相关制度,回应和反映了人民群众,尤其是高校毕业生的迫切愿望,从建立健全促进就业长效机制入手,进一步为就业促进工作提供政策支持和法制保障。

条例把高校毕业生就业 确立为优先地位

这部条例的内容有10章61条,核心内容突出了对高校毕业生就业的关注。湖北省人大常委会法规工作室的工作人员在调研中发现,省教育系统内部对高校毕业生就业十分重视,曾采取多种措施,与各级政府、企业联手使毕业生就业形势逐年向好,截至去年12月31日,湖北高校毕业生就业率上升为92.13%,但仍有7.87%的高校毕业生在待业。

为了提升毕业生就业率,各高校想了不少的“奇招”,有的高校出台校规,把校内教职工“推荐学生就业数”与考评、晋升挂钩,动员教职工发挥个人资

源,帮毕业生找工作。去年底,华中师范大学的校友重回母校出席该校首届校友专场招聘会,专门邀请已毕业的师哥、师姐们回母校招聘师弟、师妹。据介绍,本次招聘会有上百家用人单位给学弟、学妹们送上近千个岗位。会后,有位不愿透露姓名的老教授称,这种一次性温情,解决不了毕业生长期的就业难题,明年的毕业生就业怎么办?必须要引起政府和社会的高度重视,建立一套长期管用的法定机制来积极促进就业。

对此,省人大常委会委员们在审议条例草案时,认真吸取大学生网民的意见,条例第五条就规定:“县级以上人民政府应当将扩大就业作为促进经济社会发展,改善民生的优先目标,纳入国民经济和社会发展规划,创造就业条件,改善就业环境,加强失业调控,稳定和扩大就业。各级人民政府应当统筹做好高校(中专)毕业生等城镇新增劳动力就业工作”;条例第六条还进一步明确:“各级人民政府应当建立促进就业工作目标责任制,将高校(中专)毕业生等城镇新增劳动力就

业、农村劳动力转移就业、失业人员和就业困难人员就业作为考核的重要指标。”条例有21处吸纳了大学生网民的意见。从此,湖北高校毕业生就业就有了制度支持和法规保障。

高校毕业一年仍未就业 将享受就业援助

根据条例,湖北省就业困难人群将享受税费减免、贷款贴息、社会保险补贴、岗位补贴等一系列就业援助。

就业困难人员范围有所扩展,除征求意见稿中的六类人群:1、女性年满40周岁或者男性年满50周岁的失业人员;2、连续失业1年以上的人员;3、失地农民;4、城镇零就业家庭成员或者享受城市居民最低生活保障的人员;5、残疾人;6、各级社会福利机构供养的成年孤儿和社会成年孤儿,又增加两类人群:农村零转移就业贫困家庭成员,以及毕业一年以上未就业的高校毕业生。其中,关于将高校毕业生纳入就业困难人群,审议中曾有争论,考虑到大学生就业的现实难题,决定对毕业一年以上仍然待业的大学生给予就业援助。

就业困难人员可持本人身份证、就业失业登记证向住所地乡镇、街道、社区公共就业服务机构申请就业援助。

个人创业不受出资额限制

条例将“创业扶持”单独成章,创造性地推出多项举措鼓励、支持、帮助劳动者自主创业。

吸纳网民意见,条例规定各级政府应合理设置资金、人员、经营场所等行业准入标准,降低创业的准入门槛,放宽出资方式、出资额和出资期限等条件,“凡申请办理个体工商户、创办合伙企业,或者个人独资企业登记的创业者,均不受出资额限制。”

而且,在法律法规允许范围内,创业者可以将家庭住所、租赁房、临时商业用房等作为创业经营场所,将能有效利用的同一地址登记为多家企业或个体工商户的经营场所。

建立小额担保贷款风险补偿机制,借款人首次借款信誉良好再借时,将适当提高贷款额度,并在贷款期限、利率上给予优惠。据了解,该条款特别为网民尤其大学生网民称道。

此外,条例还规定,鼓励经济开发区、工业园区、高新技术园区、大学科技园区、农业科技园区开辟创业基地。对在政府投资兴建的创业基地内创业的,免收三年场租费用。这无疑为大学生就业、创业搭建了平台,提供了舞台。

加强职业培训提升毕业生就业能力

当前就业的结构性矛盾,主要表现为劳动力素质与就业岗位需求不相适应。一方面新兴产业、高技术行业和技能性行业所需劳动者供不应求,另一方面非熟练、低技能劳动者供过于求,“用工荒”与“就业难”并存。加强职业教育和职业培训,努力提高高校毕业生等劳动者就业能力、创业能力,是破解就业结构性矛盾的根本途径。

据此,条例规定:一是建立统筹协调机制和投入机制,鼓励社会各方力量

摄影/丁栋



一位应聘的学生在看台上休息

兴办职业教育培训事业,加强重点职业教育培训机构建设,发挥示范带动作用;二是明确企业对职工进行培训的责任,鼓励和支持职业学校、培训机构与企业实行校企合作、产教对接,开展订单、定向培训。三是建立对职业教育培训机构激励约束机制和准入退出机制;四是建立完善劳动预备制度以及高校毕业生就业见习制度;五是完善政府职业培训补贴制度及有关优惠政策,引导失业人员、农村劳动者参加职业教育培训等。

鼓励高校毕业生到基层就业

武汉大学某学院有位大学生在网上评论:大学毕业生是现代有知识有技能的劳动者。改革开放前30年我们的前辈打工靠汗水,后30年要靠我们这代有智慧的劳动者来接力,祖国才能更加兴旺。他倡导大学生要到基层去创业。

但是,高校毕业生即使具备了就业能力和创业能力,能否实现真正意义上的就业,尤其是实现自主创业、自谋职业,不让自己成为“蚁族”,除了社会积极提供条件外,起关键决定因素的还是自身就业观念问题。为此,条例规定,倡导劳动者树立正确的就业观念,鼓励劳

动者自主创业、自谋职业。鼓励高校毕业生到城乡基层、中小企业和非公有制企业就业。为此,条例还特别作出规定:按照国家、省规定享受社会保险补贴、公益性岗位补贴、学费及助学贷款代偿、研究生招考、户籍迁移等优惠政策。国家机关录用公务员、事业单位招聘工作人员,应当按照国家、省有关规定优先录用有基层工作经历的高校毕业生。

规范用人标准避免“高学历浪费”

条例二审过程中,不少委员提出,目前一些用人单位盲目攀比学历,人为提高就业门槛,招考某机关的会务工作人员要用博士,招个计算机房值班人员要用硕士,造成“高学历浪费”,其实很多熟练工种大本、大专,甚至中专生都可以胜任。

鉴于此,条例中增加了“引导用人单位树立正确的用人观念,实行合理的用人标准,为劳动者就业创造良好环境”的条款。

此外,针对当前大学生就业难题,条例对高校作出规定:“高校应当结合就业市场和学科建设需求,合理设置专业,调整招生计划,为毕业生就业创造有利条件。”

“台账式管理” 提高议案建议落实率

文 / 李 江

“全民创业园项目建设启动早、进度快、成效显,市人大常委会建言准、督办严功不可没,作为提出该议案的人大代表,我非常满意政府的工作效率和承办单位的办理结果。”市人大代表程必金在刚闭幕的湖北当阳市第六届人民代表大会第四次会议上,看着大会材料“已落实市人大代表议案建议一览表”时如是说。

认真办理代表议案、建议既是贯彻落实人民代表大会制度的重要举措,又是尊重人大代表、保障其民主权利的必然要求,还是践行宗旨、为民办实事好事的具体体现。2009年,为了保证议案、建议办理工作质量和效果,当阳市人大常委会创新“台账式”管理法,制定议案、建议分解办理方案实行“编号制”,落实办理责任实行“挂号制”,解决突出问题实行“销号制”,提高了议案、建议的落实率。截至2010年1月20日,代表所提议案、建议中有58件已经解决和基本解决,落实率为45.3%,比上年增加了2.7个百分点。

在议案、建议办理的过程中,市人大常委会高度重视,将其作为对“一府两院”工作监督的重要内容之一,采取多种形式强化监督检查,极大地提升了议案、建议的落实率。市政府认真落实市人大常委会的决议,切实履行办理牵头责任,积极协调相关部门及时办理,确保了议案、建议办理的稳步推进。

一是制订办理方案实行“编号制”。市六届人大三次会议以后,市人大常委会要求代工委会同市政府政

督查室对128件议案、建议进行分类,逐一编号,明确办理单位,初步确定交办方案。如将程必金等11名市人大代表联名提出“关于加大工业园区投资力度兴建全民创业园基地的议案”作为1号议案,明确规定当阳经济开发区为主办单位,市财政局、鑫源投资开发有限责任公司、规划局、国土资源局、建设局、经济商务局、招商局、电力联营公司等为协办单位。按照此办理方法,对其他127件建议也逐一编号,确定办理单位。2月下旬,办理方案经政府常务会议专题研究同意后,市政府办公室下发了《关于印发〈2009年市人大代表议案建议和政协委员提案分解办理方案〉的通知》(当政办发[2009]19号),对办理的建议进行分解落实,明确了具体的办理要求。市政府还及时召开六届三次全体(扩大)会议对议案建议进行了交办。

二是落实办理责任实行“挂号制”。对所有的议案、建议,市人大常委会确定一名分管副主任总抓,责成代工委主抓;市政府按照“谁分管、谁负责”的原则,由市长主抓1号议案落实,4名副市长分别为所分管的工交商贸、农林水利、计划财税、科教文卫、政府综合和政法等领域127件建议办理的主要责任人,市政府政务督查室具体负责协调督办;各承办单位按照认真、主动、高效、务实的要求,建立和完善办理制度,做到了主要领导亲自抓,分管领导具体负责,明确专人负责办理,使办理工作与政府工作同频,与部门工作共振,切实

做到了有工作计划、有办理专班、有后勤保障。

三是解决突出问题实行“销号制”。在议案、建议办理工作的过程中,市人大常委会通过执法检查、视察、调研和召开会议听取办理情况汇报等方式,组织提出议案、建议的市人大代表参与上述活动,进行现场督办检查,市人大代工委还会同市政府政务督查室对承办单位逐个进行上门督查,确保了办理工作进度和质量。对已办结的议案、建议,市人大代工委对照台账,在收到承办单位回复报告单的一周内,及时到提出议案、建议的人大代表家中进行“回访”,征求办理情况的满意度,凡满意率低于90%的当即下发督办通知单,责成承办单位重新办理,直到代表满意为止,方在台账上进行“销号”,注明落实日期,作为办结标志。并于1月21日在市六届人大四次会议上,将已落实的58件议案、建议以表格形式印发给全体代表,首次进行公开通报,接受监督和评议,得到广大代表的普遍欢迎和一致好评。同时,加强对与群众生产生活密切相关、亟须解决的建议的督查,确保建议落到实处。如市电力联营公司共承办建议21件,均为群众生产生活用电问题,对此,电力联营公司积极向上级部门争取资金,将之纳入配网完善化工程之中。在办理过程中,充分考虑农村用电的具体情况和困难,筹集资金300余万元,基本落实代表所反映的建议,提出建议代表满意率达到100%。■

日照人大 力促转型发展新优势

文 / 田 涛 王厚余

作为一座拥有多张国家级“生态名片”，并荣获联合国人居奖的沿海港口城市，得天独厚的区位条件和良好的生态环境，是日照市发展最大的优势和潜力所在。面对打造半岛蓝色经济区，加快建设海洋特色新兴城市的新形势、新要求，日照市人大常委会切实增强责任意识，以推进节能减排为抓手，扎实有效地行使职权、开展工作，与党委、政府和全市人民共同努力，谱写了一曲加强生态保护、服务科学发展的和谐乐章。

谋划城市绿色发展新格局

近年来，日照市牢固树立科学发展理念，制定实施了关于调整产业结构、转变发展方式，建设资源节约型、环境友好型城市的一系列重要战略举措。为促进市委战略决策转化为全市人民的自觉行动，市人大常委会先后于2003年和2005年作出两项决议，在全省率先启动了生态市建设和循环经济市发展规划。围绕这两项决议的贯彻落实，几年来，常委会多次安排听取市政府的专项工作报告，并适时组织委员和人大代表对建设生态城市、发展循环经济情况进行视察、督导。在讨论审议“十一五”规划实施和年度计划预算执行，以及事关全市发展大局的其他重大事项中，都坚持把环保优先、生态优先、节能优先提到重要日程，强调要一手抓经济建设不动摇，一手抓节能减排不放松，走出一条生态良好、生产发展、生活富裕的可持续发展新路子。

百公里黄金海岸带是日照生态资源的重要组成部分。围绕如何加强海岸带规划管理，在建设发展中把“蓝天碧

海金沙灘”保护好，市人大常委会组织专题调研组，协调城建、环保、国土、海洋等部门，利用两个多月的时间进行深入调研，从调整优化沿海产业布局、强化生态环境综合治理、建设生态功能保护示范区等七个方面提出了对策和建议，引起各方面的高度重视。市委、市政府主要领导分别作出批示，要求以人大调研报告为重要参考依据，进一步制定完善蓝色经济区建设规划及相关政策措施，努力构建海岸带严格保护管理与科学开展利用的长效机制。

推动节能减排重点措施落实

随着工业化、城市化进程的不断加快，一批钢铁、电力、浆纸等大工业项目相继落户日照，在提升全市经济总量和综合实力的同时，也给节能减排带来了前所未有的压力。常委会把推进重点领域节能减排作为监督工作的着力点，根据省委、市委要求部署，有计划地安排监督议题，实行持续监督、跟踪问效。两年多来，先后组织对环境保护法、海洋环境保护法、水污染防治法、海域使用管理法等多项法律实施情况进行了执法检查，对一些重点耗能排污企业、单位的节能减排措施落实情况经常性地开展调研、视察，督促各级政府及有关部门不断强化工作责任，严格执法监管，整改突出问题，确保完成节能减排和环境保护各项任务目标。

节能减排的根本出路在于技术创新和产业结构优化升级。针对全市当前产业结构不够合理、自主创新能力较弱的现状，今年上半年，常委会组织对全市贯彻实施科技进步法，推动技术创新和高新技术产业发展情况进行了执法

检查，专题听取审议了市政府关于八大工业调整振兴规划推进落实情况的汇报。在充分肯定成绩的同时，强调指出，要坚持发展先进制造业、高新技术产业与淘汰落后产能并举，在发展循环经济、绿色经济、低碳经济上下更大的功夫，坚决禁止“两高”项目，限制低技术含量、低附加值的项目，以结构调整推进节能减排，以节能减排倒逼产业优化升级，努力在提升创新水平和产业层次上取得新的突破。

努力营造良好社会氛围

推进节能减排，建设生态环保城市，离不开全社会的共同关注和广泛参与。市人大常委会在依法加强监督的同时，以每年一度的“港城环保世纪行”为载体，抓住群众普遍关注的生态环保热点、焦点问题，组织各新闻媒体和有关部门集中开展系列宣传活动，及时总结宣传生态环保和节能减排先进典型，曝光批评滥采乱挖、偷排偷放等破坏生态资源环境的违法行为，在社会上产生了很好的反响。今年的“港城环保世纪行”将与正在全市开展的“节能减排全民行动”紧密结合起来，围绕“推进节能减排，保护碧水蓝天”的主题，进一步创新形式，丰富内容，拓展渠道，动员广大市民积极参与到节能减排活动中来，大力倡导绿色健康、低碳环保的生活理念和生活方式，为推动节能减排工作深入开展，促进全市生态建设和经济转型奠定坚实的群众基础。

目前日照市的大气、水环境质量继续保持优良，近岸海域水质优于国家规定的标准，城市环境综合整治定量考核连续多年位居全省第一。★



张治中 (1890~1969)



张治中：敢言直谏

文 / 佟 莲

张治中是一位敢于犯颜直谏的人。他曾多次以口头或书面意见的形式,对蒋介石作逆耳之言。但尽管如此,直到1949年,蒋对他一直是厚爱有加。新中国成立后,他又先后四次向毛泽东直谏,成为唯一敢向毛泽东与蒋介石均多次直谏的人物。

张治中是一位有政治远见和正义感的爱国将领。1932年“一·二八”淞沪抗战,他当时任第五军军长,不顾国民党统治集团的阻挠,毅然开赴前线,同十九路军并肩作战,并留下遗书,决心以身许国。1941年皖南事变后,他向蒋介石上书,主张继续国共合作,共同抗日。抗日战争胜利后,他任国民党政府西北行营主任兼新疆省主席,曾营救过被盛世才囚禁于新疆的一批共产党员回延安。他在国民党内长期身居高位担任过多个要职,但一直信守不对共产党放一枪一弹的承诺,从未参加国民党统治集团发动的历次反共内战,是唯一一位从来没有同共产党打过仗的国民党高级将领。毛泽东称赞其“专做好事,做了许多好事”。

1949年4月,张治中任国民党政府和平谈判代表团团长,当双方议定遭国民党政府拒绝后,张治中对国民党完全失望,发表声明同国民党顽固派划清界限。张治中参加了第一届中国人民政治协商会议和开国大典。新中国成立后,他任民革中央副主席和第一届、第二届全国人大常委会委员,第三届全国人大常委会副委员长等职。

张治中第一次向毛泽东直谏是在1949年6月,毛泽东在中南海邀集各界人士座谈,酝酿和讨论国家名号,张治中也应邀参加。毛泽东让工作人员把筹备会上专家们的意见呈给诸位,

听取他们的意见。最后毛泽东提出,中央意见拟用“中华人民共和国”。这时,张治中发表了不同意见。他说“共和”这个词的本身就包含了“民主”的意思,何必重复?不如就干脆叫“中华人民共和国”。毛泽东觉得此话有理。经众人反复讨论,终于最后决定了一直沿用至今的国名。

张治中二谏毛泽东在1949年8月。参加政协筹备会国旗审阅小组的专家们,从征集自全国的两千多幅图案中筛选出三幅,由毛泽东与各界人士最后选定。讨论国旗的座谈会之前,张治中来到毛泽东住处。闲谈一番后,他试探着问毛泽东:“现在大家都在议论国旗图案,你的意见呢?”毛泽东说:“我同意一颗星一条黄河的那种,你觉得如何?”张治中直言相谏:“我反对。中间一条杠,把红旗劈为两半,不成了分裂国家了吗?”在政协一届会议开幕前的座谈会上,毛泽东手持两幅图案:一幅是五星加一条横杠;一幅是现在的五星红旗,只是多了个镰刀斧头。前一幅的说明是:红旗象征革命,五星代表共产党的领导,横杠代表黄河。张治中当即表示不同意,说:“第一,杠子向来不代表河流,中间一横杠容易被认为分裂国家,分裂革命;第二,杠子在中国人的传统观念中是金箍棒,国旗当中摆根金箍棒干嘛?不如用这一幅五星红旗。”张治中的话得到大多数人同意,毛泽东也觉得有道理,于是表示

倾向张治中的意见。

张治中在第一届全国人大期间,他也先后两次向毛泽东直谏。1954年9月,一届全国人大一次会议开幕前,张治中得知毛泽东不准备讲话,就通过周恩来、彭真建议毛泽东讲话。后来周、彭告诉张:毛主席仍不愿讲话。于是张治中就直接去找毛泽东:“这次人大是中国历史上第一次真正的人民大会,您是国家主席,开幕时是主持人,怎能不讲话?”但这次交谈后,毛泽东还是没同意讲话。但在开幕式上,毛泽东却讲话了。会间休息时,毛泽东笑着对张治中说:“你胜利了。本来不准备讲话,只因开幕式我是主持人,不能不说几句话,谁知一拿起笔来越写越多,就成了一篇讲话了。”

在一届全国人大一次会议期间,张治中提出一份书面建议,主张每个人大常委会委员每年都要出去视察,了解地方情况,听取群众的意见。建议是彭真转交刘少奇委员长的。后来,毛泽东看到后,主张把范围扩大到全国人大代表,以后又加上全国政协委员。几十年来,这已成了一项传统的制度。

张治中四谏毛泽东,使宪法更完善了。在参加讨论毛泽东主持制定的宪法草案时,张治中认为草案总纲第四条中“台湾地区除外”的字样,应予删除。他表示,台湾问题是暂时的,而宪法是永久的,大可不必在宪法上面这样写出。毛泽东十分赞成,大家一致同意删去。■

清末立宪团体的 “竹篮打水”式奋斗

文 / 颜吾莛

1909年12月16日,在上海跑马厅“预备立宪公会会所”,来自全国各地的一群男子正在开会,会议的主题是“请愿国会代表团谈话会”。正当会议进行时,两个湖南口音的人突然拿出一张血书展示给全体与会者,上书八个血红的大字,“请开国会,断指送行”。看到这张血书,会场的气氛一下子沸腾起来,与会者无不动容。有人问这血书是谁写的,那两个湖南人激动而又自豪地回答:“徐特立”。接着,两人把事情的经过告诉给与会者。

徐特立当时是长沙修业学校校董兼教师,就在这次会议召开前的12月8日,他应邀为长沙修业学校的师生演讲,这一年他不到30岁,是个热血青年。听他演讲的除了该校的师生外,还有几位特殊的听众,其中就有这两位男子,一个叫罗杰(又名罗峙云),一个叫刘善渥,他们将作为湖南的代表赴沪商议入京请愿要求清廷从速召开国会事宜。演讲中徐特立情绪激昂,言辞犀利,他历数列强侵略中国的种种罪行,痛陈清政府外交的种种失败,大声疾呼“非组织责任内阁无以救亡”。突然他看了罗杰、刘善渥二人一眼,随即纵身跳下讲台,跑进厨房。当人们正茫然之际,只见他手持一把菜刀又回到会场,没等人们回过神来,徐特立已经挥刀砍断了自己左手的小拇指,顿时血流如注。

徐特立毫无惧色,以指蘸血,写下“请开国会,断指送行”的血书,呈递给罗杰和刘善渥,让他们带往上海,带去北京,表达湖南人的救国救民心愿。看到这一情景,广大师生群情激愤,无不为之感动。徐特立为国断指的事情很快被登载在上海《申报》上,使得他的这一壮举不仅蜚声湖南,

而且传遍全国。

徐特立断指的壮举,以及在上海召开的“请愿国会代表团谈话会”,都是在立宪派向清政府请愿要求速开国会的大背景下出现的,而推动这一运动在全国开展的就是此前各地成立的立宪团体,如上海的预备立宪公会、湖北的宪政筹备会、湖南的宪政公会、广东的各种自治会,以及梁启超等人建立的政闻社等。在上海召开的这次“谈话会”就是由上海的预备立宪公会组织召开的。

为什么要召开这次“谈话会”?远在湖南的徐特立为什么要断指?立宪团体为什么要组织请愿?就是因为清廷于1907年9月宣布“预备仿行宪政”之后便再没了动静,渴望早日立宪的有识之士不甘于被动等待,他们希望尽早召开国会,实现国家富强。

于是从1908年初开始,为了推动清政府的宪政改革,各立宪团体联合起来,仿照英国的权利请愿运动,以要求从速开国会为目的,开展了一场遍及全国的“速开国会请愿运动”。

这场运动从全国性的请愿签名运动开始拉开了序幕。从1908年初开始,各立宪团体分别派员奔赴各省,发动请愿签名运动。1908年3月,河南首先掀起这一运动,有四千余人在请愿书上签名,之后该运动在各省迅速展开。签名比较多的省有安徽五千余人、江苏一万三千人、山西两万人。北京的八旗士民也有一千五百人在请愿书上签名。湖南还发动女界单独签名,表达了爱国不分男女、女子也能独当一面的心愿。

一时之间,这场运动遍及全国,形成势不可挡的

潮流。而各省代表携请愿书入京呈递,每一次都引起轰动。尤其山西代表乘坐火车抵京时,在京的山西籍官员驱车乘轿纷纷前往正阳门车站迎接,人数众多,声势浩大,轰动京师,震惊朝廷。

面对这场声势浩大、来势凶猛的请愿浪潮,清廷大感意外,也十分恼怒。8月13日,清廷以“内多名悖逆要犯”为名查禁了政闻社。但一些省仍在继续发动请愿,与此同时,许多地方大员也纷纷表示赞成宣布召开国会的年限,清廷的压力越来越大,不得不有所举动。在查禁政闻社14天后,8月27日清廷终于颁布了《钦定宪法大纲》,并宣布自1908年起,九年立宪,即过渡时期为9年,9年之后召开国会。

对这样一个结果,各立宪团体当然不能满意,他们希望在一两年内就召开国会,早日立宪,所以在1910年他们又一连发动了四次请愿运动,但这四次请愿仍遭失败。第一次请愿于1月30日被清廷以国民教育未普及为由拒绝。第二次请愿于6月27日被清廷以“财政困难”、“地方偏灾”、“匪徒滋扰”等理由拒绝。第三次请愿于11月4日被清廷以缩短3年时间,改过渡时期9年为6年,1913年召开国会为幌子又一次拒绝。第四次请愿主要以奉天(今沈阳)、天津的学生为主体,其以12月25日奉天进京请愿学生代表被清廷下令强行押送上车,递解回籍为标志而宣告失败。


这四次请愿构成了1910年中国政治生活的主旋律。请愿团一次又一次地来京,又一次一次又一次地因失败而离去或解散。这期间,清廷的态度始终以强硬为主,虽然曾些许有松动,但绝无诚意,一次又一次地拒绝了民意。

在立宪团体组织的请愿运动中,类似徐特立的壮举曾多次发生,尤其第四次请愿因以血气方刚的青年学生为主体,更是血书连连。如1910年12月3日,奉天学生代表30余人到省咨议局(清廷宣布实行“预备立宪”后仿照西方成立的地方议会组织),要求速派第四次请愿代表进京,咨议局副局长等刚表示为难,学生代表金毓黻便迅即抽刀戳指,以血书写“至诚感人”四字,而学生代表李德权更持刀割左股,以血书写“速开国会”四字,一时血溅议席,全场哗然。次日,3千学生聚集奉天督署请愿,又有人割指血书。6日,咨议局组织万余人,在议长带领下,列队前往督署请愿,要求总督向清廷代奏民意。《商务日报》编辑张进治断其左手食指,用血书写游行大旗。12月12日,奉天派出第四次请

愿代表团共10人启程赴京,各界民众集会,又有许多人写血书激励代表。天津的学生也同样铁血爱国。12月18日牛医学堂有学生割指写血书,这个学堂因此罢课。随后,又有北洋政法学堂学生江元吉割臂肉写血书“为国请命,泣告同胞”八个大字,并当场昏晕,轰动天津学界,随后高等工业学堂与法政学堂一律罢课。12月19日,天津学界全部停课,三千多人集会,有多人持血书示众。一张张血书表达了当时的有识之士对改变中国政治现状的渴望。

写血书、游行、集会、签名、辩论、联络,立宪团体发起的一次次请愿,动静不可谓不大,他们在资政院(清政府仿照西方体制设立的中央议会组织)中也占据了优势。如第三次请愿时,资政院接到请愿书后讨论国会问题,曾一致通过速开国会案。当时前面提到的罗杰曾首先发言说:“国会速开一事,为我国存亡问题。因外患日迫,非国会担负财政,扩张国防,不足以抵制;内政腐败,非国会与责任内阁对待,不足以促其负责……故为国家计,万不可不速开国会。”他的发言得到许多议员的认同。随后,63岁的江西籍议员闵衡生在会场大呼:“何人反对?请登台说明反对之理由。若无人陈说,即是全体赞成。请付表决!”在表决方式上,议长觉得应采用投票表决,不用起立表决,结果被广西籍议员吴赐龄指为“先存袒护反对者之心”,议长被迫采用起立表决方式。于是全体与会者一致起立通过,有议员大呼:“中国万岁,国民万岁,立宪政体万岁!”一时欢声雷动,旁听辩论的中外千余人士也颇感振奋,三呼口号。这次请愿还得到一些地方督抚、朝中部分重臣在表面上的支持,但请愿仍然失败。

表面上看,立宪团体的请愿先推动清廷宣布九年立宪,再推动清廷改为六年立宪,似乎有所成就,但清廷顽固坚持专制政体的态度始终没变,假立宪的面具也未被揭下来。因此,立宪团体的所谓“速开国会请愿运动”未对清末的立宪改革发挥实质性的推动作用。

究其原因,主观上,一是立宪派力量软弱;二是对清廷抱有幻想;三是缺少强有力的组织与领导;四是未能发动更广泛的人民群众。客观上则是清廷坚持假立宪、真专制的图谋。而根本原因,还是中国民族资产阶级力量薄弱,封建势力强大。所以,这些立宪团体的努力只能是“竹篮打水一场空”。

国外议会的质询制度

文 / 杨临宏

质询(questions)制度起源于英国,由请愿权发展而来,是指在国会开会时,国会议员针对内阁的施政方针、施政报告或其他重要事项,向内阁总理或者内阁组成人员提出质问或疑问。质询权与调查权一样,都作为协助国会行使立法权、预算决议权以及行政监督权的辅助性权力,其目的是了解事实真相,以供国会行使立法等权作参考,同时能够监督政府,让人民了解政府运行情况。

质询制度的起源

英国议会对政府的首例质询出现于1721年的贵族院,1783年,下议院议长柯恩瓦利斯对下议院议员向政府提出问题要求答复的做法首次作出如下裁决:“任何一位议员可以认为他有权向一位大臣,或一位任官职者提出问题;后者有权采取他认为合适的态度,或答复,或不答复。”1869年,下议院的工作通告首次开列一个新栏目为“Questions”,即质询。可以将1869年视为下议院建立质询制度的时间。

议会质询权的行使随着时间的推移变得越来越重要。历史上的国家职能较少,议会要讨论的法案也不多,政党纪律不太严密,所以议会有充分时间来详细讨论各种法案,可以通过征税权、立法权、不信任投票权与弹劾权等监督政府。但议会需要讨论的法案越来越多,所讨论问题的专业性也越来越强,议员一方面难以具备专业知识,同时发言表决又受到政党森严纪律的约束。同时,行政权的急速膨胀远非议会所能制约和控制,所以内阁逐渐取代议会成为全国政治中心。议会虽然可以以不信任投票倒阁,但内阁也能解散议会以对抗,弹劾权在英国实际上又被弃而不用。由于议会的传统权力已逐渐失去监督政府行政的功能,议会只有凭借行使质询权以监督政府施政。因此,质询权已成为英国议会用以监督政府的一项最重要权力。

不同政体中的质询制度

质询的对象一般是内阁总理或内阁成员,所以质

询制度是内阁制国家的一大特征。总统制国家基于三权分立观点,认为国会议员对于总统及各部部长没有质询权力。但是美国国会委员会在审查法案时,常通知有关部长或高级官员以证人身份到会作证,实际上是以此答复议员对政府某项措施的询问,作为议会议决的参考。因此,美国虽然没有质询制度,但国会议员实际上仍然在行使质询权。不过美国不在国会大会中进行质询,而是在各委员会中进行。

阿根廷的议会质询制既不同于议会内阁制国家,也不同于典型的总统制国家。由于阿根廷议会从最初要求国务秘书向议会口头汇报工作,到后来召唤部长到会汇报工作,而内阁制国家的部长不存在被传唤的问题;阿根廷的部长不但对总统负责,还要对议会负责,部长不但要副署和认证总统的法令,每年还要向议会递交一份有关各自部门的详细国情备忘录。阿根廷历史上著名的议会质询有:1906—1910年菲格罗亚·阿尔科塔任总统时期,由参议员华金·冈萨雷斯提议的对外交部长维多里诺·德拉普拉萨的质询;1934年围绕阿根廷同英国签定罗加—朗西曼协定问题由参议员利桑德罗·德拉托雷提出的对农牧业部长杜奥和财政部长皮内多的质询。

质询制度的积极与消极作用

质询制度的积极作用是:其一,了解政府施政情况。质询的主要目的是要求政府解释疑问,以便议会审议法案等,这是质询的基本功能;其二,监督并警示政府。通过反映民众要求,批评政府或指责其违法行为,从而警醒政府;其三,测试大臣水平。既能全面测试大臣对所领导工作的熟悉状况,又能最为真实地测试大臣本人的政治主张;其四,为人民、国会、政府之间进行沟通提供制度平台;其五,充当政党斗争的手段;其六,可以抨击时弊,提高人民的觉悟;最后,可以深入研究重大问题的利弊。

质询制度的消极作用是:一是借质询攻击政府或个人以达到其私人要挟的目的;二是对无关紧要的事

情进行质询,浪费时间;最后导致内阁更换频繁,政局动荡,最典型的例子就是法国第三、第四共和国的政局不稳,仅在14年内就更换内阁达26次。

各国质询制度的区别

在质询的主体方面,法国包括国民议会和参议院都有权提出质询案;阿根廷的每个议院都可以;在质询制起源地的英国,则由下议院对内阁提出质询,上议院不能提出质询。这些国家都没有对议员的人数进行限制。德国联邦议院工作条例则要求,大质询案和小质询案必须由5%以上议员签名后书面提出,对于口头质询案和紧急质询案则没有这一要求。

在质询的方法方面,质询的方法包括普通质询和正式质询。普通质询是指议员与被质询者之间进行口头或书面问答,不构成国会辩论问题。正式质询是议员对于内阁的重要政策或措施的质询,常常成为国会辩论的问题,可能导致对内阁提出不信任案而倒阁。英国以普通质询为原则,标有星号的质询题和私下通知的质询题都不能进行辩论,属于普通质询,除此还有要进行辩论的质询。欧洲大陆各国常用正式质询,这一正式质询制是导致欧洲大陆各国时常更换内阁的原因之一。

在答复质询的时间方面,英国的书面质询中,被质询人对于非紧急性的普通质询可以在7天内答复,对紧急性的星标质询必须在3天内作出答复,私下预约质询则当天即可进行。在法国,书面质询在《政府公报》上发表后1个月内发表部长答复,最长3个月,也可以变为口头质询。日本要求内阁在接到书面质询材料后7天内必须作答。

在不答复的后果方面,在英国,大臣若对某一问题拒绝提供情况,议员可在3个月后再提同一问题;开会日内大臣来不及口头答复的,口头质询问题转为书面质询,由大臣进行书面答复。瑞典议会法规定,质询在其提出的常会期间未被答复即自行失效。法国规定,在最长3个月答复期满仍得不到答复的书面质询,得重新在《政府公报》上发表。

英国关于伊拉克战争的议会质询

英国的质询制度在监督英国对伊拉克战争中得到了实际运用。2003年1月21日首相布莱尔在下议院接受质询时称,伊拉克拥有大规模杀伤性武器并正试图重新制定其核武器发展计划,英国将参与美国领导的对伊军事行动。2003年5月28日,部分英国工党议员建议议会就布莱尔内阁提交的伊拉克大规模杀伤

性武器报告进行调查,并要求布莱尔就误导议会一事接受紧急质询。2003年6月4日,布莱尔在下议院接受质询时认为自己没有误导舆论、夸大伊拉克武器的威胁,承诺公布调查结果。2003年6月17日英国下议院再次决定对布莱尔首相进行质询,针对政府在没找到大规模杀伤性武器证据时为何就认定伊拉克构成迫切的威胁,以及如何作出攻打伊拉克的。2003年7月2日,自由民主党领袖肯尼迪在下议院质询中,要求布莱尔首相就此前提提供的关于伊大规模杀伤性武器可在45分钟内进入临战状态两种不同的说明作出解释。由此将质询与议会调查结合起来。议会外交委员会对此进行了近1个月的调查,反战派议员在调查中慷慨陈词指责政府误导民众,对战争投了赞成票的保守党则猛烈抨击政府误导议会。内阁政府的核心成员甚至布莱尔本人一个个被迫到调查委员会作证,民众对布莱尔政府的信任度和满意度持续下降,并一度由此引发了政府危机。

美国关于美联储主席伯南克的听证会

2009年12月3日,美国国会参议院银行委员会就本·伯南克连任美联储主席一事举行听证会。此前,国会275名议员联合发起议案,要求美联储货币政策决策过程接受国会下属的政府问责局审查。国会议员罗恩·保罗和艾伦·格雷森还共同致信参议院银行委员会主席克里斯·多德,要求推迟对伯南克的任命,直到美联储公开所列文件为止,以便让公众和参议院彻底理解美联储为公众利益所作的承诺;不对这些承诺进行考虑,就无从对伯南克任期内美联储双重使命的执行做出判断。伯南克在听证会上承认,美联储在识别危机和防止危机发生等方面存在失误,但他强调,这些措施成功阻止了美国经济陷入又一次大萧条,敦促议员推进“根本性”金融改革,以降低出现新危机的风险。伯南克同时认为,美联储应保持独立,强调美联储的透明度和专业性,以及维护其独立的重要性。大约15分钟的陈述之后,伯南克开始接受参议员们的质询。有的参议员言辞激烈,对其连任表示公开反对。听证会后,参议院择日还要举行全院大会投票。2010年2月24日,参议院银行委员会召开有关失业的听证会,伯南克出席听证会进行作证,针对如何终结大萧条时期以来最严重的就业市场滑坡形势问题进行作证。通过这样常见的听证会,立法者们对掌握国家权力的要员不仅观其行,还可以听其言,并且在面对面的激辩和媒体直播过程中评判其品格与能力。✶

“因疑设问”与“好问则裕”

文 / 李文波

《尚书·汤诰》有云：“多问则裕，自用则小。”讲的是遇到疑难就向别人请教，学识就会渊博精深，反之如果刚愎自用，听不进别人的意见，则会越来越孤立。人大监督中也有一个“问”的问题，为什么要问、如何问、问什么、如何对待问、问了之后怎么办？全国人大常委会和国务院的做法给出了答案，值得各地方人大常委会和地方政府学习与借鉴。

询问这种法定监督形式，在多年来的全国人大常委会工作实践中，已经成为一种常态。6月24日上午，全国人大常委会首次进行了专题询问，于十一届全国人大常委会第十五次会议分组审议国务院关于2009年中央决算报告时，专题询问了受国务院委托的财政部多位负责人。与以往的询问相比，专题询问主题更加集中，有利于有重点、有针对性地加强监督，推动有关方面改进工作。吴邦国委员长强调，要认真总结开展专题询问的经验，完善下一步专题询问工作方案，围绕专项报告，将社会普遍关注、经过努力可以解决的问题作为询问重点，使专题询问开展得有声有色、更富实效。

与此形成反差的是，有的地方长期以来将询问和质询这种法定的监督形式束之高阁，法之明文在那里形同虚设，一定程度上削弱了人大监督的整体权威。在那些地方，不是从来没有发生过应当提出询问和质询的情形，而是由于机制等、更多的是由于主观懈怠原因，导致依法履职行权不作为。

在监督的过程中，个别人大代表“不懂就不懂”，甚至“不懂装懂”，宁可不懂也不问，看到了问题但不发问，缺乏质疑问难的勇气和胆量。见诸报端的地方重复建设、数亿资金打水漂，地方政府应当承担主要责任，但人大监督的不到位，也应当负起相应责任。

今年3月，十一届全国人大三次会议审议通过的全国人大常委会工作报告提出要选择代表普遍关心的问题开展专题询问和质询，表明了全国人大常委会依据宪法和法律，探索提高常委会会议审议质量、增强监督工作实效的信心和决心。人们欣慰地看到，专题询问会上“提问与回答有来有往，会议充满了民主、热烈的气氛”。专题询问，让审议活动变得更加活跃，更加深入；让常委会组成人员对于所审议议题的情况了然于胸，监督起来心中有数，底气更足，因此提出的审议意见也就更有针对性和科学性。到会回答询问的财政部负责人表示，接受全国人大常委会组成人员询问，有利于进一步加强和改进财政工作。

因疑设问是中华民族的优良传统，放在监督中，彰显的是责任。监督就是信任与质疑的有机统一。审议的真谛在于“刨根问底”。作为人民选举出来的人大代表、人大常委会组成人员，代表人民行使管理国家和社会的权力，开展审议监督活动，只有对所监督议题情况知根知底，才能谈得上充分行使好权力。因此，要有“打破沙锅问到底”的韧劲和路见“不足”一声

摄影/本刊记者/李海



十一届全国人大常委会第十五次会议专题询问现场

“问”的勇气。对于不甚了解的情况，要敢于不耻下问；对于值得商榷的工作，要敢于提出疑问；对于明显存在的问题，要敢于发出质问。种种发问，代表的是人民，维护的是民利。

好问则裕，监督亦然，问的是工作，裕的是百姓。敢于依法询问，善于依法询问，以对事业负责的态度看待询问，积极主动地接受询问，严肃认真地研究处理询问中提出的审议意见，则人大常委会会议就会充满活力，与会人员就会充满了压力，会议的质效自然而然就会提高。★

云南省通海县人大组织代表参加杞麓湖流域水污染防治规划听证会

6月25日,云南省通海县人大常委会组织10名市、县人大代表,参加杞麓湖流域水污染综合防治规划听证会。

听证会上,代表们本着认真负责、实事求是的精神,对《杞麓湖流域水污染综合防治规划》是否科学,是否可行进行了听证,踊跃发言,充分发表意见和建议。

通海县人大常委会此次组织代表参加听证会,是人大工作一种形式上的创新,使人大代表近距离地了解该项工作,近距离地履行监督职责,实现面对面的监督,有利于增强政府依法行政的透明度,有利于听证会的公开、公正、透明,也有利于人大监督工作的开展。(张兴富)✎

湖北当阳人大常委会视察“五五”普法依法治理工作

6月29日,当阳市人大常委会组织部分人大代表集中视察了全市“五五”普法依法治理工作情况。代表们采取听汇报、查资料、观碟片、座谈等方式,抽查了玉阳办事处、国税局和三峡新材股份有限公司贯彻实施“五五”普法依法治理情况,听取了市司法局主要负责人的工作汇报,与会代表认真进行了审议发言。

代表们在肯定全市“五五”普法依法治理工作取得明显成效的同时,指出了存在的薄弱环节,并对进一步推进全市普法依法治理提出建议:要突出重点,在普法工作中,各级政府及其职能部门作为依法行政的主体,必须增强法律意识,严格依法办事,大力倡导“重大决策依法、开展工作循法、遇到问题求法”的法制观念,抓好干部学法用法;要抓住难点,要扎实推进法律进乡村活动,提高农民法律素质和维权意识,逐步减少因不懂法而违法犯罪的案件,确保农村社会和谐稳定。(李江)✎

山东省菏泽牡丹区人大常委会:“七个坚持”行使人事任免权

山东菏泽市牡丹区人大常委会正确处理党管干部和人大依法任免的关系,坚持干部“四化”方针和德才兼备的原则,依照《常委会人事任免办法》,实行“七个坚持”,依法任命干部,提高了任命质量。

一是坚持调查了解。对拟任人员,主任会议首先听取关于拟任人员的提请报告,组织考察小组对其德、能、勤、绩、廉等情况进行详细考察了解,形成调查了解报告,向常委会汇报,为常委会任命干部提供依据。二是坚持法律测试。凡拟任的区人大常委会办事机构负责人、政府组成人员和审判、检察机关工作人员,都要参加法律知识考试,不参加考试或考试成绩不及格的暂缓任命。三是坚持离任审计。由有关部门对拟任命人员进行离任审计,使常委会组成人员了解其工作情况,为审议决定提供参考依据。四是坚持任前供职。凡拟任政府委、办、局主任、局长的,在任命前向常委会作供职报告,使常委会组成人员了解其对拟任职务的认识,为审议决定奠定基础。五是坚持投票表决。对拟任人员采用无记名投票表决,不过常委会全体组成人员半数的不予通过。连续两次未获通过的,不得再提请任命同一职务。六是坚持颁发任命书。凡获任命的人员,由常委会主任颁发任命书,并通过媒体予以公告。七是坚持任职宣誓。区人大举行宣誓仪式,被任命人员须宣誓方能上任,增强了国家机关工作人员的责任感、使命感和人民公仆意识。(李复忠)✎

河南省南阳市卧龙区人大常委会出台对任命“一府两院”工作人员加强任后监督的规定

为加强对区人大常委会任命的“一府两院”工作人员的任后监督,近日,南阳市卧龙区四届人大常委会第二十次会议审议通过了《卧龙区人民代表大会常务委员会关于对任命“一府两院”工作人员加强任后监督的规定》。

该规定明确要求:一是建立年度履职情况报告制度。年度履职情况报告的主要内容和要求是:本人年度分管的工作,承担的目标任务;年度工作任务完成情况,取得的主要成绩及获得的荣誉;工作中是否有创新;其他需要报告的事项;自我评价。年度履职情况报告最终按要求统一报区人大常委会办公室。

二是对年度履职情况进行考察。区人大常委会每年选择不同层次被任命的“一府两院”工作人员,组成由部分区人大常委会委员、区人大代表参加的考察组,对其年度履职情况进行考察。

三是明确了考察结果的运用。区人大常委会考察组在深入调查的基础上,应写出考察报告,考察报告及民主测评情况经主任会议研究后,在常委会会议上通报,送“一府两院”主要负责同志,并以适当方式反馈给考察对象。(叶德学)✎

福建省上杭县人大常委会对法院审判员述职情况进行述职审查

近日,福建省上杭县人大常委会采取到相关单位进行座谈、个别走访等形式,对常委会任命的县法院42位审判员2009年度书面述职情况进行认真审查。针对个别述职人员自觉接受监督的意识不强、服务意识欠缺、工作方法简单,在案件执行中工作主动性不够,个别案件执行效率不高,执行效果不好等问题,检查提出了要进一步强化学习意识,全面提高自身素质;进一步加强案件质量与效率意识,确保司法公正;进一步增强人大意识,自觉接受人大监督等建议。(林建文 李新)✎

山东省夏津县：人大代表参与法院执行信访听证显成效

夏津县人民法院自今年3月初开展执行积案清理活动以来,主动邀请人大代表参与执行听证,有效破解了执行难。至今,该院已邀请人大代表参与执行信访听证15场,使11件执行案息访息诉,受到当事人、人大代表的普遍好评。

该院实施的邀请人大代表参与执行信访听证制度,提高了执行工作的公开性、透明性。在听证中,信访人员和执行人员进行当面“对话”,信访人就信访事项当面向执行人员问清楚,并由执行人员当面解答。

法院还向社会承诺,凡当事人多次上访、信访、人大转办督办、社会反映强烈的执行案件和“涉老”执行案件,一律邀请人大代表参与公开听证。该制度推行以来,使一批信访老案、疑难案件得以成功解决,受到上级法院和县人大常委会的好评。(滕如勇 齐兆全)✶

河南省汝州市人大网上督办代表建议

日前,汝州市人大创新代表建议督办工作,将市六届人大四次会议代表建议办理情况全部公示在汝州市人大网上,接受广大群众对建议办理工作的监督。

据悉,在汝州市六届人大四次会议期间,市人大代表肩负全市人民的重托,认真履行法律赋予的职责,围绕人民群众普遍关心的热点和焦点问题,集思广益、建言献策,共提出建议、批评和意见108件。

这些建议涉及财政金融、文教卫生、城市建设等方面,共有30个单位负责办理。该市人大将这些建议的编号、事由、领衔代表、承办单位等制成《建议办理一览表》,对建议办理进行全程跟踪监督。(闫旭辉)✶

江西省修水县人大常委会对5项审议意见办理情况报告进行集中测评

6月10日,江西省修水县第十四届人大常委会第二十五次会议听取了县人民政府关于县人大常委会五项审议意见研究处理情况的报告。

审议后,常委会组成人员对县政府五项报告进行了满意度测评。其中,城乡规划法实施情况审议意见的研究处理情况报告,满意票数没有超过常委会组成人员的半数,因此被否决。

为督促县“一府两院”认真办理好县人大常委会审议意见,按照有关制度规定,县人大常委会主任会议决定在本次县人大常委会会议上集中听取和审议县人民政府关于县人大常委会就安全生产法、文物保护法、城乡规划法、残疾人保障法、环境保护法执法检查所作出的五项审议意见的研究处理情况报告。会前,县人大常委会相关工委就有关审议意见办理情况进行了实地调研。

6月10日上午,县政府常务副县长和县安全生产监督管理局、文化局、城乡规划局、环境保护局等四个局的局长先后向县人大常委会会议作了审议意见办理情况专项报告。

审议时,常委会组成人员踊跃发言,既肯定了县政府及其职能部门在办理县人大常委会审议意见中取得的成绩,又毫不掩饰问题、不回避矛盾,实事求是地指出了政府工作中存在的不足,诚恳地提出了进一步落实好审议意见的意见和建议。

在审议县政府关于城乡规划法执法检查审议意见研究处理情况报告时,常委会组成人员一针见血地指出,城乡建设规划管理、规划执法不尽如人意,由于监管部门和执法部门工作缺位,县城规划区出现了大量违法违章建筑,在一定程度上制约了城市建设的健康发展。会议对报告测评时,23名常委会组成人员中只有1人投满意票、4人投基本满意票,其他均投了不满意票。

据有关规定,下一次县人大常委会会议将再次听取和审议县政府关于城乡规划法实施情况审议意见研究处理情况报告。(余武)✶

山东省日照岚山区人大常委会：唱好“四部曲” 奏响代表履职强音

岚山区人大常委会把加强和改进代表工作作为一项重要的基础性工作来抓,唱好“提素质、搭平台、促履职、求实效”四部曲,不断丰富代表小组活动内容,充分发挥全区687名各级人大代表的模范带头作用,全区代表工作实现了创新发展。

活化培训方式,提高代表素质。立足换届后代表新成分多的实际,该区人大常委会制订了系统的培训计划,先后举办了区人大代表、代表小组召集人业务学习等6次集中培训,以代表小组为单位开展分散式即时培训,在开展视察、执法检查和调研等活动前对代表进行“岗前培训”。

加强阵地建设,搭建代表履职平台。换届后,及时召开了全区人大代表小组建设现场会,将省、市、区、镇四级人大代表科学地划分为64个代表小组。

完善考核机制,促进代表积极履职。该区人大常委会出台的《关于加强和规范区人大代表闭会期间活动的若干意见》,对代表联系选民、接受监督、代表履职保障等作出了明确规定。

丰富活动内容,增强代表活动实效。以提高代表履职水平和增强活动实效为目标,以“联千家、访万民、办实事”为实践载体。各代表小组围绕旧城改造、改善民生、农业产业结构调整等方面,开展了形式多样的主题实践活动149次。(周济锋)✶

九洲：砥砺前行创辉煌



全国人大代表 九洲集团董事长 张正贵

近日,连续8年荣膺“中国电子信息百强企业”的四川九洲电器集团公司再次传来喜讯:2010年1月至3月,公司实现工业总产值225360万元,同比增长47.83%;销售回款241508万元,同比增长33.05%;营业收入208501万元,同比增长65.02%;上缴税金6826.7万元,同比增长31.64%。各项指标都较去年同期有所增长,实现了首季开门红。

整合资源

做强做大核心产业保增长

九洲集团拥有旗下公司50余家,是我国大型电子军工骨干企业、军民用空管雷达系统研制领军企业、国家军民转示范基地、国家有线电视宽带网络系统和数字电视设备系统龙头企业、西部半导体器件和半导体照明产品大型研发生产基地。

“九洲生存发展的根基在军工,做强做大的出路在民品”,这是九洲集团董事长张正贵提出的军民融合发展思路。按照这个思路,公司一方面全面贯彻“巩固军工阵地,拓展军工领域,奉献国防事业,夯实九洲根基”的军工总方针,努力实现恢复性增长目标;另一方面以核心产业为主导,加快产业升级和结构调整,促进民品大发展大突破,跃上规模效益新台阶。

2007年5月,九洲荣获国家授予的“某工程重大贡献奖”,张正贵董事长在北京中南海怀仁堂受到党和国家领导人

的亲切接见。

2008年6月9日,四川省委领导在考察九洲时欣然题词——“九洲是军转民的一个样板”。

凝聚力量

精心培育特色产业促转变

2009年11月3日,九洲集团与世界著名的跨国集团、最大的电子公司之一,也是全球照明市场最大的供应商之一的飞利浦公司在荷兰埃温霍恩市签订合作框架协议;11月11日,九洲集团与专门从事光耦合器和光电子元器件,包括LED和光电探测器的设计、开发、测试的高新技术企业埃索柯姆(ISCOT)公司在英国桑德兰市就LED项目签订技术合作协议,标志着九洲集团做大做强LED产业迈出重要一步。

发展新兴产业,推广运用绿色技术和产品,成为九洲调整结构、提高国际竞争力的现实切入点。董事长张正贵认为,发展半导体照明不仅有利于解决能源危机和环保问题,带动传统产业,而且将会大大改善人们的生活质量。九洲集团集中优势资源,以核心产业为主导,将新兴产业LED培育成民品产业支柱和绵阳科技城建设的特色产业,建设成“中国西部LED半导体照明工程基地”,成为行业领军型企业。在这一前景看好的新兴产业上,九洲计划总投资63亿元,力争到2020年实现产值200亿元、利税23.5亿元。展望LED产业前景,九洲集团董事长张正贵饱含激情,“这必将是百亿九洲的又一优势支柱产业!”

锐意创新

人才强企夯实发展原动力

在全球性的金融危机中,许多处于困境中的企业优秀人才面临重新择业。张正贵提出,这正是九洲做强做大、引进高层次人才和专家的难得机遇。九洲集团在全球引进科研开发、经营管理、营销等各方面专业人才83人,还先后与中国工程物理研究院、电子科技大学、中国电

信等结成了战略联盟。

九洲以“人才工程”、“专家工程”为载体,规划到2010年培养造就高层次优秀科技、经营管理、技能型人才1000人。目前,共计900余人列入九洲“优秀人才信息库”。人才强企战略的实施,为企业技术创新提供了原动力。九洲企业技术中心为“国家认定企业技术中心”,现已成为以绵阳本部为中心,以北京、深圳、成都、重庆等四大分中心为支撑,集军事电子和民用技术研究开发于一体的高水平研究中心,涉及研究领域近20个,年科研项目200余项,承担国家“863”、“973”科研项目6项,国家、省、部委科技创新项目86项,每年科研经费投入约占销售收入的8%至10%,形成了以原始创新、集成创新为主要方式的开放式创新体系。

决胜之年

蓄势突破百亿上台阶

2009年12月20日,四川九洲电器集团联合国科瑞华基金及手机行业著名职业经理人刘志军团队,以1.35亿元的价格,成功竞买夏新品牌和夏新手机技术及开发研制等资产,由此进入电子终端消费产品领域,九洲集团成为夏新品牌和夏新手机业务新主。

2010年是九洲集团创百亿元企业,实现百亿元跨越的决战决胜年。创百亿元企业,不仅是量上的突破,更重要的是质的飞跃。四川九洲电器集团,近年来以“创百亿元企业、建九洲百年基业”为目标,坚持科学发展,致力于走规模效益型发展道路,在2009年再次创下辉煌经营业绩后,2010年产业规模将突破100亿元,力争2015年产业规模达到500亿元。

面对机遇与挑战,公司董事长张正贵表示,九洲集团将以科学发展观为指引,坚持市场开发战略,抓住国家扩大内需、增加基础设施投资的机遇,加快产业转型升级,力争在2010年再上新台阶,再创新辉煌!

(文:周冰 庞志刚)

科技提升品质 管理保证质量 服务创造价值 创新确保领先



“飞利信--专业品质、精彩会议”产品发布及技术方案交流会

7月28日北京站 9月哈尔滨站 10月西安站 12月广州站

活动详情请登陆：www.philisense.com

电话咨询：010--62056593 诚邀您的光临

飞利信会议系统系列产品



嵌装单元



台式单元



远距离报到设备



电子票箱



嵌装单元



台式单元



台式单元

代理项目

- 巴可投影机金牌代理商
- EV Telex音响产品金牌代理商

北京飞利信科技股份有限公司 www.philisense.com

电话：010-62053734 010-62054655 24小时服务热线：400-665-2209

地址：北京市海淀区塔院志新村2号金唐大厦3层

北京(总部) 杭州 广州 陕西 河南 山西 黑龙江 江西 四川 安徽 贵州 深圳

A nighttime photograph of a city skyline across a river. In the foreground, a large, illuminated arch bridge spans the water. The city skyline in the background features several tall buildings with lit windows. The sky is dark blue with several large, colorful fireworks exploding. The overall scene is vibrant and celebratory.

中国十大最具发展潜力城市

中国宜居城市

中国温泉之乡

中国漂流之乡

中国龙舟之乡

中国奇洞之乡

中国十大绿色生态城市

全国综合实力百强市

中国优秀旅游城市

广东省文明城市

广东省双拥模范城

广东省工业十强城市

和谐 清远 欢迎你

发展目标

大广州卫星城市 环珠三角高端产业成长新区 华南休闲宜居名城