



LEGAL DAILY

2021年4月28日 星期三

编辑: 余飞 李东霞 校对: 张学军 电子信箱: zhengfazongzhi@126.com

# 02 | 法治

## 我国进一步加强人大预算审查监督 推进依法行政依法理财 加快建立现代财政制度

□ 本报记者 蒲晓磊

4月26日,全国人大常委会关于加强中央预算审查监督的决定修订草案提请十三届全国人大常委会第二十八次会议审议。

审查批准预算、决算和监督预算执行是宪法和法律赋予全国人大及其常委会的重要职权,是依法决定国家重大事项,实现党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的重要载体。

根据党中央决策部署和加强人大预算决算审查监督职能的改革要求,修改后的预算法颁布实施,推进人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展,改进审计查出突出问题整改情况向全国人大常委会报告机制,建立预算审查前听取人大代表和社会各界意见建议机制,开展预算联网监督等重要改革举措相继出台。新时代人大预算审查监督制度不断健全完善,预算审查监督工作取得新进展、新成效。

全国人大常委会预算工作委员会主任史耀斌向会议作说明时指出,适应新时代、新发展阶段的新形势和新要求,对1999年12月九届全国人大常委会第十三次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于加强中央预算审查监督的决定》(以下简称《决定》)作出修订,是十分必要的,也是切实可行的。

据介绍,修订草案共有12条,分别对全口径审查和全过程监管,预算编制监督、预算初步审查、预算执行监督、预算调整审查、

决算审查、预算绩效审查监督、审计监督、审计查出问题整改情况监督,强化预算法律责任、发挥全国人大代表作用、预算工作委员会职责等作出规定。

“修订草案按照坚持改革与法治相统一、相促进的原则,将人大预算审查监督有关改革举措,成功经验和有效做法上升为法律规定,对进一步贯彻落实党中央改革部署,全面贯彻实施预算法,更好发挥人民代表大会制度的国家根本政治制度作用,对进一步推进依法行政、依法理财,加快建立现代财政制度,具有重要意义。”史耀斌说。

### 加强全口径审查和全过程监管

2018年3月中共中央办公厅印发的《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》明确提出,人大对支出预算和政策开展全口径审查和全过程监管;审查监督的主要内容包括支出预算的总量与结构,重点支出与重大项目,部门预算、财政转移支付、政府债务和政府预算收入。据此,修订草案对加强全口径审查和全过程监管,以及预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的内容作出相应规定。

为建立标准科学、规范透明、约束有力的预算制度,修订草案针对加强预算编制的监督工作作出规定:中央预算应当做到政策明确、标准科学,安排合理,增强可读性和可审性;预算编报要细化,并对完善一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、

社会保险基金预算的编报分别作出规定。

为进一步健全完善预算审查监督的程序和机制,修订草案就加强和改进中央预算的初步审查工作作出规定:预算工作委员会要充分听取意见建议,研究提出关于年度预算的分析报告;财政经济委员会对中央预算草案进行初步审查,就有关重点问题开展专题审议;有关专门委员会对对口联系部门的部门预算或相关领域预算资金开展专项审查。

### 进一步加强预算执行监督工作

为增强预算审查监督的针对性和实效性,修订草案就加强预算执行的监督工作提出以下规定:国务院财政部门定期报送预算收支信息,国务院有关部门及时提供有关财政经济方面的数据;综合运用各种监督方式,加强预算执行监督;利用现代信息技术开展预算联网监督,提高预算审查监督效能。

为落实预算法关于预算调整和调剂的规定,修订草案进一步明确需要报全国人大常委会审批的具体事项;健全新出台重要财政政策和预算重要变化情况的通报机制。

加强决算审查和预算绩效评价监督,也是修订草案的一项重要内容。为贯彻落实党中央关于全面实施预算绩效管理改革要求,修订草案对细化决算草案编报作出具体规定,并新增一条关于预算绩效评价监督的规定。

### 期货法草案提请审议

## 规范和促进期货市场健康发展

□ 本报记者 赵晨熙

近年来,我国期货市场得到持续健康发展。商品期货交易总量连续11年位居全球第一,股指期货、国债期货、股票期权等金融期货及衍生品也蓬勃发展。目前,我国期货市场共上市70个期货品种和22个期权品种,基本覆盖主要产业类型和主要经济活动环节。

制定出台专门的期货法,规范和促进期货交易,更好发挥期货市场的功能,对于活跃商品流通,推动产业升级,促进经济高质量发展等具有重要意义。

4月26日,期货法草案提请十三届全国人大常委会第二十八次会议初次审议。草案共14章173条,重点围绕期货交易、结算与交割基本制度,期货交易者保护制度,期货经营机构和期货服务机构的监管,期货交易场所和期货结算机构的运行,期货市场监督管理,法律责任等作了规定。

### 期货法出台时机已成熟

对于期货市场发展和期货市场法治建设工作,党中央始终给予高度重视。早在2017年全国金融工作会议上就明确提出“要引导期货市场健康发展”“加快制定期货法”。

近年来,我国期货市场法治建设不断加强,《期货交易管理条例》和有关部门的规章、规范性文件以及期货交易场所、行业

协会的自律规则等构成了相关法规制度体系,但存在位阶不高、与我国期货市场的现状和下一步发展要求不相符等问题,适时出台期货法,有利于稳定交易者预期,规范和促进期货市场健康发展,并与国际市场更好衔接。

目前,期货市场体系不断完善,市场运行较为稳定,为期货法立法奠定了必要基础,期货法出台时机已基本成熟。

按照党中央的决策部署,根据十三届全国人大常委会立法规划,全国人大财政经济委员会起草了期货法草案,该草案已于2020年11月11日经财政经济委员会第四十四次全体会议审议通过,现提请十三届全国人大常委会第二十八次会议审议。

### 注重法律间协调衔接

期货市场和证券市场在经营机构和服务机构,监督管理和自律管理以及法律责任等方面存在较多相通之处。对此,对新修订的证券法已经确立的制度,草案充分考虑借鉴,确保两部法律在同类事项的处理上保持一致。同时,与新修订的证券法相衔接,将证券衍生品等纳入期货法调整。

此外,草案还充分考虑期货市场的特殊性,借鉴国际实践经验,确定了特殊制度安排,与民法典、企业破产法等法律协调衔接,以保障期货交易安全便捷和市场稳定发展。

能化、绿色化,推动全产业链优化升级,积极培育新兴产业,加快数字产业化和产业数字化。要继续深化改革,坚持“两个毫不动摇”,优化营商环境,要加大创新支持力度,优化创新生态环境,推动各类创新要素向企业集聚,激发创新活力,推动科技成果转化。要主动对接长江经济带发展、粤港澳大湾区建设等国家重大战略,融入共建“一带一路”,高水平共建西部陆海新通道,大力发展向海经济,促进中国-东盟开放合作,办好自由贸易试验区,把独特区位优势更好转化为开放发展优势。

习近平强调,要弘扬伟大脱贫攻坚精神,加快推进乡村振兴,健全农村低收入人口常态化帮扶机制,继续支持脱贫地区特色产业,发展,强化易地搬迁后续扶持,要立足广西林果蔬菜等特色资源,打造一批特色农业产业集群,要严格实行粮食安全党政同责,压实各级党委和政府保护耕地的责任,稳步提高粮食综合生产能力。要继续打好污染防治攻坚战,把碳达峰、碳中和纳入经济社会发展生态文明建

设整体布局,建立健全绿色低碳循环发展的经济体系,推动经济社会全面发展绿色转型。

习近平指出,要提高人民生活品质,落实就业优先战略和积极就业政策,做好高校毕业生、退役军人、农民工和城镇困难人员等重点群体就业工作。要完善多渠道灵活就业的社会保障制度,维护好卡车司机、快递小哥、外卖配送员等的合法权益。要全面贯彻党的教育方针,落实立德树人根本任务,加强对线上线下校外培训机构的规范管理。要深化疾病预防控制体系改革,强化基层公共卫生体系,创新医防协同机制,提升基层预防、治疗、护理、康复服务水平,毫不放松

修订草案还进一步加强审计监督和审计查出问题整改情况的监督。为更好发挥审计监督作用,加强人大预算审查监督与审计监督等贯通协调,修订草案提出:审计机关按照真实、合法和效益要求,对中央预算执行和其他财政收支以及决算草案开展审计监督;全国人大常委会对审计查出突出问题整改情况开展跟踪监督;全国人大常委会听取和审议国务院关于审计查出问题整改情况的报告。

### 补充完善预算工作委员会职责

此次提请审议的修订草案,依法执行备案制度,强化预算法律责任。为落实预算法关于违反预算法律责任的规定,修订草案从严格执行备案制度、与法律规定不符的情况进行处理反馈等方面,作出进一步规定。

为更好坚持和发挥人大代表的主体作用,修订草案提出:国务院财政等部门应当认真听取代表意见建议,主动回应代表关切;全国人大常委会有关工作机构应当加强与全国人大代表的沟通联系,健全预算审查联系代表工作机制。

根据党中央关于人大预算审查监督重点拓展改革,人大加强国有资产管理情况监督等文件精神,在1999年《决定》关于“预算工作委员会职责”规定基础上,补充了“承担国有资产管理情况监督,具体查出突出问题整改情况跟踪监督方面的具体工作;承担预算、国有资产联网监督方面的具体工作”内容。

### 确立交易者权益保护制度

草案明确了期货法的立法宗旨,调整适用范围;规定了期货交易和其他衍生品交易公开、公平、公正的原则。

值得关注的是,草案确立了期货交易者权益保护制度,规定交易者适当性原则,并将交易者分为专业交易者与普通交易者。

为了保护交易者权益,草案明确构建多元化期货纠纷解决机制,引入调解制度和集体诉讼制度。

### 强化期货市场跨境监管

为适应经济全球化和期货市场改革开放的需要,草案第十二章对期货市场跨境监管作出了制度安排。

草案规定,国务院期货监督管理机构可以和境外监管机构建立跨境监管合作机制,进行跨境监督管理。

此外,草案从“引进来”和“走出去”两个方面对境外期货交易场所,期货经营机构等向境内提供服务明监管要求,并对境内外交易者跨境交易的行为进行规范。

同时,草案确立了期货法的域外适用效力,规定在境外从事期货交易和其他衍生品交易及相关活动,扰乱境内市场秩序,损害境内交易者合法权益的,适用本法。

抓好常态化疫情防控。要严密防范各种风险挑战,有效遏制重特大安全生产事故,常态化开展扫黑除恶斗争。

习近平强调,要搞好民族团结进步宣传教育,引导各族群众牢固树立正确的国家观、历史观、民族观、文化观、宗教观,增进各族群众对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的认同,促进各民族像石榴籽一样紧紧抱在一起。

习近平指出,广西红色资源丰富,在党史学习教育中要用好这些红色资源,做到学史增信、学史增信,就是要增强信仰、信念、信心,这是我们战胜一切强敌、克服一切困难、夺取一切胜利的强大精神力量。要增强对马克思主义、共产主义的信仰,教育引导广大党员、干部牢记初心使命,增强必胜信心,坚信我们党一定能够团结带领人民在中国特色社会主义道路上实现中华民族伟大复兴,努力创造属于我们这一代人、无愧于时代的历史功绩。信仰、信念、信心是最好的防腐剂,要始终抓好党风廉政建设,使不敢腐、不能腐、不想腐一体化推进有更多的制度性成果和更大的治理成效。

丁薛祥、刘鹤、陈希、何立峰和中央有关部门负责同志陪同考察。

□ 本报记者 朱宁宁

4月26日,受国务院委托,生态环境部部长黄润秋就2020年度环境状况和环境保护目标完成情况、研究处理土壤污染防治法执法检查报告及审议意见情况,依法打好污染防治攻坚战工作情况向十三届全国人大常委会第二十八次会议作报告。

“各地区各部门按照党中央、国务院决策部署,统筹做好疫情防控和社会生态环保工作,圆满完成污染防治攻坚战阶段性目标任务,取得新的明显成效,厚植了全面建成小康社会的绿色底色和质量成色。”黄润秋说。

报告指出,2020年,全国生态环境质量持续改善,环境安全形势趋于稳定,有的地区和领域生态环境改善成效还不稳固。

### 污染防治攻坚战阶段性目标任务超额完成

黄润秋从环境空气、水环境、海洋环境、土壤环境、生态系统、声环境、核与辐射安全,环境风险状况等八个方面全面介绍了2020年度环境状况和环境保护目标完成情况。

“经过努力,‘十三五’规划纲要确定的生态环境领域9项约束性指标和污染防治攻坚战阶段性目标任务超额完成。”黄润秋说。

报告指出,环境空气方面,全国空气质量明显改善,重点区域持续向好,主要污染物浓度降幅显著,“十三五”以来臭氧浓度首次下降;水环境方面,地表水环境质量进一步改善,重点流域和湖库水质稳中向好;海洋环境方面,我国管辖海域海水水质保持平稳向好,夏季符合一类标准的海域面积占96.8%,同比基本持平;土壤环境方面,全国土壤环境风险得到基本管控,经初步核算,受污染耕地安全利用率达到90%左右,污染地块安全利用率达到93%以上,土壤污染加重趋势得到初步遏制;生态系统方面,全国自然生态状况总体稳定;声环境方面,全国城市声环境质量总体向好;核与辐射安全方面,全国态势总体平稳;环境风险方面,全国环境安全形势趋于稳定。

“总体上看,‘十三五’时期是我国生态环境质量改善成效最大,生态环境保护事业发展最好的五年,为‘十四五’时期进一步加强生态环境保护、深入打好污染防治攻坚战探索积累了成功做法和经验。”黄润秋说。

### 生态环境立法和督察执法不断加强

2020年,各地区各部门坚持方向不变、力度不减,突出精准治污、科学治污,依法治污,坚决打赢污染防治攻坚战。报告指出,我国生态环境立法和督察执法不断加强。

生态环境立法方面,颁布长江保护法,生物安全法,完成固体废物污染环境防治法修订,推动黄河保护法;出台排污许可管理条例,推进碳排放权交易管理,生态保护补偿,生态环境监测等法规制修订。

生态环保督察执法力度加大。数字显示,2018年和2019年长江经济带生态环境警示片披露的315个问题,已完成整改283个,其他问题正在抓紧整改;全国开展生态环境执法检查58.74万家次,下达环境行政处罚决定书12.61万份,罚没款金额总计82.36亿元;持续开展蓝天保卫战监督帮扶,帮助地方发现和推动解决大气污染问题11.8万个;完成黄河流域试点地区入河排污口排查;组织实施“昆仑2020”专项行动,共侦破破坏生态环境资源犯罪案件4.8万起,开展打击长江流域非法捕捞专项整治行动,严厉打击危险废物环境违法犯罪行为。

同时,司法与行政执法联动也在不断增强。推进环境司法专门审判机构建设,各级法院共审结环境资源一审刑事、民事、行政案件25万余件;加大生态环境领域办案力度,各级检察机关共批准逮捕破坏环境资源犯罪2140件,3335人,通过检察公益诉讼追偿修复生态、治理环境费用约116亿元。

### 蓝天碧水净土保卫战取得决定性成效

报告从多方面介绍了依法打好污染防治攻坚战工作情况,通过统筹做好疫情防控和经济社会发展生态环保工作,坚决打赢蓝天保卫战,深入推进碧水保卫战,扎实推进净土保卫战,大力推进生态修复,积极应对气候变化,严格核与辐射安全监管,推动生态环境保护全民参与,不断提升生态环境治理效能,坚决打赢污染防治攻坚战。

报告还从健全土壤污染防治法规标准,加强农用地风险管控和修复,严格建设用地准入管理,加快推动垃圾分类处理以及强化固体废物污染防治方面,介绍了全面落实土壤污染防治法执法检查报告及审议意见的情况。

“当前我国生态文明建设仍处于压力叠加、负重前行的关键期,保护与发展长期矛盾和短期问题交织,生态环境保护结构性、根源性、趋势性压力总体上尚未根本缓解,生态环保任重道远,需要付出更为艰巨、更为艰苦的努力。”黄润秋同时指出了目前存在的一些问题,包括新发展理念需要进一步贯彻落实,生态环境质量改善成效并不稳固,依法推进生态环境保护存在薄弱环节,生态环境治理体系和治理能力现代化亟须加强等。

黄润秋表示,下一步,将加快推进绿色低碳发展,切实加强生态环境立法和督察执法,深入打好污染防治攻坚战,持续加强生态保护修复,强化核与辐射安全监管,加快构建现代环境治理体系。

## 数据安全法草案二审稿提请审议 未经批准擅自向境外提供数据或被处罚

□ 本报记者 蒲晓磊

4月26日,数据安全法草案二审稿提请十三届全国人大常委会第二十八次会议审议。

草案一审稿第十九条对地方、部门制定重要数据目录作了规定。一些常委会委员和地方、部门、企业、专家提出,应由国家层面确定重要数据目录,再由地方、部门据此制定具体目录。对此,草案二审稿规定,国家建立数据分类分级保护制度,确定重要数据目录,加强对重要数据的保护;各地区、各部门按照规定确定本地区、本部门以及相关行业、领域的重要数据具体目录。

有的部门提出,网络安全法已要求网络运营者按照网络安全等级保护制度采取相应措施,保障数据安全,建议草案有关制度与网络安全等级保护制度做好衔接。对此,草案二审稿在有关条款中增加规定,开展数据处理活动应当在“网络安全等级保护制度的基础上”建立健全

全流程安全管理制度,加强数据安全保障。

有的地方、部门提出,网络安全法关于重要数据出境的安全评估等要求限于关键信息基础设施,应根据实践发展和数据安全管理工作需要,相应扩大范围。对此,草案二审稿增加一条规定:关键信息基础设施的运营者在我国境内运营中收集和产生的重要数据的出境安全管理,适用网络安全法的规定;其他数据处理者在我国境内运营中收集和产生的重要数据的出境安全管理办法,由国家网信部门会同国务院有关部门制定。

根据草案一审稿第三十三条的规定,境外司法和执法机构要求调取境内数据的,未经主管机关批准,不得提供。有的部门、专家建议,增加未经批准擅自提供数据的处罚规定,为有关组织、个人拒绝外国不合理要求提供更为充分的法律依据。草案二审稿采纳上述意见,增加了相应的处罚规定。

## 军人地位和权益保障法草案二审稿提请审议 进一步完善军人荣誉激励相关规定

□ 本报记者 朱宁宁

军人地位和权益保障法草案二审稿26日提请十三届全国人大常委会第二十八次会议审议。根据各方意见,草案二审稿进一步突出军人的特殊地位和职责使命,在总则有关内容基础上增设专章规定“军人地位”,并对军人地位和权益保障工作体制及有关职责分工作了规定。

军人崇尚和珍惜荣誉,将荣誉视为生命。草案二审稿进一步完善军人荣誉激励相关内容,新增规定:国家鼓励军人崇尚荣誉,自觉维护和珍惜荣誉;国家鼓励单位和个人学习中国人民解放军光荣历史,宣传军人牺牲奉献精神,在全社会营造维护军人荣誉的良好

氛围;军队加强爱国主义、集体主义、革命英雄主义教育,强化军人的荣誉意识等。

同时,草案二审稿明确,军人的荣誉和名誉受法律保护,军人获得的荣誉由其终身享有,非因法定事由、非经法定程序不得撤销。任何组织和个人不得以任何方式诋毁、贬损军人的荣誉、侮辱、诽谤军人的名誉,不得故意贬损、玷污军人的荣誉标识。

此外,草案二审稿还新增对女军人特殊权益的保障,增加规定:军队应当根据女军人的特点,合理安排女军人的工作任务和休息休假,在生育、健康等方面为女军人提供特别保护。

## 「十三五」生态环境领域九项约束性指标和污染防治攻坚战阶段性目标任务超额完成

## 监察官法草案二审稿提请审议 监察官兼职应当获批且不得领取报酬

□ 本报记者 蒲晓磊

4月26日,监察官法草案二审稿提请十三届全国人大常委会第二十八次会议审议。

草案一审稿第二十一条规定了应当依法免除监察官职务的情形。有的常委会委员、代表、地方提出,草案一审稿列举的情形不全,应当增加兜底规定。对此,草案二审稿增加了“法律规定的其他情形”这一规定。

草案一审稿第二十二条中规定,监察官“未经批准不得在监察机关外兼职”。有的专家指出,公务员法规定公务员不得领取兼职报酬,监察官经过批准兼任社会职务的,也不得领取报酬。对此,草案二审稿将上述规定修改为:“监察官因工作需要兼职的,应当按照管理权限批准,并不得领取兼职报酬。”

草案一审稿第二十三条规定:“监察官不得在本人成长地担任县级以上监察委员会主任,一般不得在本人成长地担任设区的市级监察委员会主任。”有的常委会组成人员、地方、专家提出,“成长地”的表述不够明确,建议与公务员法规定的地域回避制度表述一致。对此,草案二审稿将上述规定修改为:“监察官担任县级、设区的市级监察委员会主任的,应当按照有关规定实行地域回避。”

### 上接第一版

近年来,桂林市大力推进漓江“治乱、治水、治山、治本”,改善了漓江生态环境。25日下午,习近平来到桂林市阳朔县漓江杨堤码头,听取漓江流域综合治理、生态保护等情况汇报,并乘船考察漓江阳朔段。他强调,要坚持山水林田湖草沙系统治理,坚持正确的生态观、发展观,敬畏自然、顺应自然、保护自然,上下同心、齐抓共管,保持山水生态的原真性和完整性作为一项重要工作,深入推进生态修复和环境污染治理,杜绝滥采乱挖,推动流域生态环境持续改善,生态系统持续优化、整体功能持续提升。

26日,习近平来到桂林市象鼻山公园,远眺山水风貌,沿步道察看商业、邮政等服务设施,游客们高声欢呼:“总书记好!”习近平同大家亲切交流。他指出,桂林是一座山水甲天下的旅游名城。这是大自然赐予中华民族的一块宝地,一定要呵护好。要坚持以人民为中心,以文塑旅、以旅彰文,提升格调品位,努力创造宜业、宜居、宜乐、宜游的良好环境,打造世界级旅游城市。

当天下午,习近平来到柳州市考察调研。在广西柳工集团有限公司,习近平先后走进公司展厅、研发实验中心,挖掘机床装配厂等,听取企业发展情况介绍,察看主要产品展示,同企业职工和技术研发人员亲切交谈。习近平强调,制造业高质量发展是我国经济高质量发展的重中之重,建设社会主义现代化强国,发展壮大实体经济,都离不开制造业,要在推动产业转型升级上继续下功夫。只有创新才能自强,才能争先,要坚定不移走自主创新道路,把创新发展主动权牢牢掌握在自己手中,要坚持党对国有企业的全面领导,坚持加强党的领导和完善公司治理

相结合,在深化企业改革中搞好党的建设,充分发挥党组织在企业改革发展中的领导核心作用。

随后,习近平来到柳州螺蛳粉生产集聚区,详细了解螺蛳粉特色产业促进就业、带动农民增收等情况。习近平指出,发展特色产业是地方做实做强做优实体经济的一大实招,要结合自身条件和优势,推动高质量发展,要把结合质量安全关,推进标准化、品牌化。要帮助民营企业解决实际困难,鼓励、支持、引导民营企业发展壮大。

广西是我国少数民族人口最多的自治区。27日上午,习近平来到位于南宁市邕江之畔的广西民族博物馆,参观壮族文化展。博物馆外,三月三“歌圩节”壮族对歌等民族文化活动正在这里集中展示。习近平强调,广西是全国民族团结进步示范区,要继续发挥好示范带动作用,各民族共同团结进步、共同繁荣发展是中华民族的生命所在、力量所在,希望所在,在全面建设社会主义现代化国家的新征程上,一个民族都不能少,各族人民要心手相牵、团结奋进,共创中华民族的美好未来,共享民族复兴的伟大荣光。

当天上午,习近平听取了广西壮族自治区党委和政府工作汇报,对广西各项工作取得的成绩给予肯定,希望广西各族干部群众奋力谱写全面建设社会主义现代化国家的广西篇章,以优异成绩庆祝建党一百周年。

习近平指出,推动经济高质量发展,既要深刻认识贯彻新发展理念、构建新发展格局对推动地方高质量发展的原则要求,又要准确把握本地区在服务和融入新发展格局中的比较优势,走出一条符合本地实际的高质量发展之路。要推动传统产业高端化、智