



## 全国人大常委会分组审议国有自然资源资产管理情况专项报告

# 依法管理处理好保护和发展关系

□本报记者 朱宁宁

中国,地大物博,自然资源丰富。究竟多大、“多”博,答案终于揭晓。10月21日,国务院关于2020年度国有自然资源资产管理情况的专项报告提请十三届全国人大常委会第三十一次会议审议。这是国务院首次就国有自然资源资产管理情况向全国人大常委会作专项报告。

我国的国有自然资源总量非常庞大,种类非常多、分布非常广,由于过去分散在不同部门管理,在统计口径、统计标准上都不太一样,相互之间衔接不够,数据基础比较薄弱,摸清这份“家底”并非易事。此次,这份全口径的专项报告让全体人民对国有土地、矿产、森林、草原、湿地、水、海洋等各类自然资源资产情况全貌有了整体性的认识。

分组审议中,委员们认为,专项报告比较详细地报告了有关自然资源的管理、保护、利用及法治建设等情况,数据详实,重点突出,提出存在的问题和下一步工作考虑,符合实际。同时,要清醒地认识到我国资源环境的形势仍然比较严峻,还存在不少问题和困难。围绕如何进一步管理好国有自然资源资产,委员们给出了多方面的意见建议。

## 常委会委员建议进一步健全国有资产监督法律制度

# 确保人大依法履行监督职权

□本报记者 朱宁宁

审议国务院国有资产管理情况的综合报告和专项报告已经成为全国人大常委会每年的“常规动作”。10月21日,国务院关于2020年度国有资产管理情况综合报告提请十三届全国人大常委会第三十一次会议审议。这是2017年中共中央印发《关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》以来,国务院第四次向全体人民亮出国有资产“家底”。

分组审议时,围绕如何加强人大对国有资产监督职能,如何促进国有资产治理体系和治理能力现代化,如何更好发挥国有资产

## 夯实资产管理基础

不同于其他国有资产,国有自然资源资产是一种特殊资产,具有天然性,因此对自然资源资产也必须采取特殊的管理方式。委员们建议,要以此次自然资源资产管理情况的专项报告为基础,加快推进相关改革,不断理顺管理体制机制,提高管理能力和水平。多位委员在发言中都强调要进一步夯实国有自然资源的资产管理基础工作。

张毅委员建议夯实实物量统计数据,深入研究价值量核算方式,不断探索资产价值的实现路径。同时,加强顶层设计,建立健全科学规范的生态补偿机制,畅通资源到资产再到资本的渠道,真正做到“资源有价”,努力实现完整保护、合理开发和高效利用。

“要深化国有自然资源资产管理体制改革,扎实开展自然资源调查监测、确权登记等统计工作,加快自然资源资产负债研究,在实事求是、科学合理、分步实施的基础上探索价值量核算。”李锐委员建议加强顶层设计,制定国有自然资源资产专项报告编制模板,并指导各地规范编制格式、完善编制内容。

## 完善自然资源法律制度

报告指出,目前,我国自然资源管理法律法规体系还不完善。自然资源政策规定有些不能体现新的要求,有些体现地区差异不够,有些还存在法律空白。

分组审议中,委员们建议要结合实现“双碳”目标,加强生物多样性保护等工作,加快国家层面的自然资源领域立法修法,完善各类自然资源法律制度体系,依法推动国有自然资源资产管理。同时,加强执法监督和审计监督,形成监督合力。

“应对自然资源法律法规体系进行必要的整合。”那顺孟和委员建议对以生态功能价值为主的自然资源法律法规,包括生态功能区、自然保护区、国家公园、湿地、野生动物保护等法律法规进行全面系统集成,编纂形成一部具有中国特色的生态法典,既独立成篇,又有机联系。

## 实现自然资源生态价值

对于国有自然资源,不光要保护,还要处

理情况报告质量。在全面、准确反映各类国有资产和管理情况的基础上,更加重视反映国有资产的质量、绩效和存在问题等内容。严格落实全国人大常委会关于加强国有资产管理情况监督的决定,加快编制政府资产负债表等会计报表和自然资源资产负债表,加强与权责发生制为基础的政府综合财务报告备案工作,与国有资产情况报告有机衔接。建立健全反映不同类别国有资产管理特点的评价指标体系,全面、客观、精准反映管理情况和管理成效。

杜黎明委员也对健全完善国有资产报告制度提出了建议,在他看来,对照全国人大常委会关于加强国有资产管理情况监督的决定,各年度提交的报告与决定的要求和全国人大

在服务经济社会发展、保障和改善民生、保护生态环境、保障国家机关和事业单位节约高效履职等方面的作用,委员们提出了多方面的意见建议。

“我国国有资产规模庞大,种类繁多、分布广泛,对一些领域的资产监管仍缺乏相应的法律规定,特别是在国有自然资源资产方面,许多规定仍停留在政策层面,没有上升为法律规范。”李锐委员建议进一步健全国有资产监督法律制度,特别是持续健全自然资源资产管理法律制度体系,为人大监督国有资产管理提供坚强的法律保障,确保人大依法履行监督职权,做到依法监督正确监督。

同时,李锐还建议进一步提高国有资产管

理好保护和发展的关系。分组审议中,多位委员就如何探索实现国有自然资源生态价值提出了意见。

“在国有自然资源的利用方面,集约有效利用不足。”朱明春委员指出,国有自然资源集约、有效的利用,是对高质量发展发展的有效支撑,在这方面做得很不够,总体上还是比较传统、粗放式利用,效率比较低,有时存在比较多的浪费现象,这也是下一步努力的方向。要探索自然资源生态价值的实现。提出“双碳”目标后,这个任务更加迫切,也更有意义。

“国有自然资源资产主要有两种功能价值:一是具有生态功能价值,主要体现公益性;二是具有经营性,主要体现经济性。两类资产要分清不同用途,采取不同的管理模式和考核监管模式。”那顺孟和委员建议进一步厘清国有自然资源资产的不同性质和功能,进行分类指导、分类管理、分类监管。对于前者,要更好地发挥政府的作用,加强监管,加强保护和修复;对于后者,要更好发挥市场的作用,进一步推进产权制度改革,推进有偿使用制度改革,进一步提升自然资源资产的使用效率。

庞丽娟委员则关注到了保障学校体育锻炼的监督问题,她建议在修订草案第九章“监督管理”中增加“县级以上人民政府教育、体育行政部门应当加强对体育课开设、户外体育锻炼时间以及必需的体育设施、器材配备的监督管理”的规定;在第十章“法律责任”中增加该配的体育设施不配,该保证的体育课时,户外锻炼时间不保证,应该承担相应法律责任的规定。

常委会国资监督五年规划提出的建立报告范围全口径、全覆盖,分类标准明确规范、报告报表相辅相成的报告体系的目标,还有一定差距。主要是资产报表不够规范,管理评价指标体系尚未建立,公共基础设施、特许经营权等行政事业性国有资产仍未实现全覆盖。

鉴于资产配置预算的编制工作刚刚起步,资产管理与预算管理统筹协调的基础还不够扎实,无预算或者无计划配置资产、不严格执行政府采购程序时有发生,杜黎明委员建议注重资产配置管理和预算安排衔接,全国人大常委会预算工委加快建设国有资产联网监督系统建设,通过技术手段,逐步实现国资监督与预算监督的衔接。

规定的查封、扣押、按日计罚等有力措施,强化行政执法与刑事司法衔接,严厉打击环境违法犯罪行为,对典型违法案件严惩、重惩,及时曝光,坚决维护法律权威。同时,加强区域间、部门间的协调配合,建立执法联动机制,防止因职责边界不清、协同不够造成监管空白。此外,还要着力提高执法监管能力,特别是要重视基层执法队伍的建设,提升管理、监测、执法和技术支持能力。

## 常委会委员建议规范代课教师管理 制定公立学校非在编教师管理制度

□本报记者 赵晨熙

10月21日,十三届全国人大常委会第三十一次会议对国务院关于教师队伍建设和教师法实施情况的报告进行分组审议。全国人大常委会组成人员普遍认为,报告内容丰富,非常务实,从加强党的领导、师德师风建设、振兴教师教育、推进教师管理改革、高层次人才建设、支持薄弱紧缺领域教师队伍建设和提升教师队伍待遇等方面作了全面报告,同时提出了进一步加强教师队伍建设和教师法修订的工作思路和举措。

针对加强师德师风建设、代课教师规范管理以及教师法修改等内容,与会人员提出了建议。

## 建立健全教师考核评价体系

徐显明委员认为,要进行师资队伍建设,师德建设在任何时候都应作为建设的首位。师资队伍建设,一是师德,二是师尊,这两项工作是师资队伍建设的根本。

股方龙委员也关注到了师德师风建设问题,在他看来,提高教师素质,最根本的还是要靠教师自我提高的强烈愿望和内在动力,这个动力需要靠教育引导来激发,但更能够持久稳定产生作用的是科学的教师评价体系,建议加快建立健全以教书育人、师德师风、教育教学实际为主要依据的教师考核评价

体系,发挥好杠杆的作用。

包信和委员指出,一段时间以来,学校的评价体系相对比较单一,比较注重量化。近年来提出在教师评价中要“破五唯”,这些都是必须的,但是破了以后,如何能够尽快完善一套教师的绩效和评价体系变得非常迫切,非常重要。

## 代课教师同教不同酬受关注

在谈及教师管理体制机制问题时,报告中提到了公立学校非在编教师尚需进一步加强规范管理。

谢广祥委员指出,公立学校非在编教师,社会上称之为代课教师,随着教育的发展,造成目前代课教师群体存在的原因是多方面的,有的是资金短缺,有的是结构性问题,有的是追求降低办学成本等问题。建议在调研摸清全国目前现状和实际情况的基础上,制定公立学校非在编教师的科学合理规范管理制度,维护教师合法权益,保障教育健康发展。

“代课教师是20世纪80年代的产物,其中一个重要表象就是同在学校任教,但是同工不同酬,甚至相差数倍。国家通过农村税费改革,加强转移支付等一系列综合举措,扭转了代课教师这一较为普遍存在的运转势头,基本去除了农村学校大量使用代课教师的弊端。”但吴恒委员在一些地方调研中看到,在

□本报记者 赵晨熙

10月22日,十三届全国人大常委会第三十一次会议对体育法修订草案进行分组审议。全国人大常委会委员普遍认为,体育法的修订为落实体育强国和健康中国国家战略,解决体育事业发展中的突出问题,破解体育事业改革难题,做好体育相关领域衔接协调工作具有重大意义,符合我国依法治国要求和体育事业发展需要。

围绕如何保障学校体育锻炼,如何落实体育仲裁制度、如何安全举办体育赛事等问题,与会人员提出建议。

## 加强体育锻炼监督管理

为了保障学生在校的体育锻炼,修订草案专门设立了“学校体育”专章。但杨树安委员注意到,“学校体育”章节中不仅有学校体育的内容,也大量包括了青少年体育的内容。他认为,学校体育是青少年体育很重要的组成部分,但还不是全部,学校体育并不能完全涵盖青少年体育的外延,建议把“学校体育”的名称调整为“青少年体育”,可以覆盖整个青少年的年龄段。

修订草案增加了学校开展课外体育活动,加强体育锻炼的规定,在这股方龙委员看来很有必要,但在实际中他发现,现在不少学校,特别是初中和小学怕出安全问题,课间休息时间要求学生在教室里,不走出教室的们,这对孩子的健康是不利的,因此他建议修订草案应对学校课间休息时间组织适当的室外活动作出规定。

庞丽娟委员则关注到了保障学校体育锻炼的监督问题,她建议在修订草案第九章“监督管理”中增加“县级以上人民政府教育、体育行政部门应当加强对体育课开设、户外体育锻炼时间以及必需的体育设施、器材配备的监督管理”的规定;在第十章“法律责任”中增加该配的体育设施不配,该保证的体育课时,户外锻炼时间不保证,应该承担相应法律责任的规定。

## 建议规定特殊仲裁规则

修订草案新增的“体育仲裁”章节改变了长期以来我国体育仲裁规定一直未能落地的现状。刘修文委员认为,修订草案对体育仲裁受案范围、仲裁机构、仲裁程序等作出规定,有利于为体育仲裁提供法律保障。不过,他注意到有些内容也是一般仲裁的通用规定,因此建议体育法只规定特殊仲裁规则,一般规则适用仲裁法相关规定,加强体育仲裁制度与仲裁法规定有效衔接。

针对修订草案第七十八条第五项,体育仲裁委员会仲裁员“具有法律知识且从事体育实务满八年”的规定,周敏委员认为这样的规定在实践中难以操作,建议对“具有法律知识”的表述作出界定。

## 保障高危赛事活动安全

今年5月发生的甘肃省白银市景泰县黄河石林山地马拉松百公里越野赛事故在令无数人痛心惋惜的同时,也给体育赛事活动的安全举办敲响了警钟。

修订草案第九十条规定,体育赛事活动因极端天气、疫情等突发公共安全事件,不具备办赛条件的,县级以上人民政府应当及时予以终止。孙建国委员指出,对于“终止”的概念应如何理解,如果比赛条件不具备可以“中止”,待天气好了再恢复,如果一下子就“终止”了是否过于绝对?

卫小春委员注意到草案第九十四条规定了举办高危危险性体育赛事活动应当符合的条件,他建议将其其中“配备具有相应资格或资质的专业技术人员”的表述修改为“配备具有相应资格或者资质,且数量和专业技术等级符合体育赛事活动要求的专业技术人员”,这样修改意味着不仅要配备相关的专业人员,还要在数量和质量上有保障。

## 常委会委员审议固废法执法检查报告时建议

# 充分运用法律武器严厉打击环境违法犯罪

□本报记者 蒲晓磊

10月21日,十三届全国人大常委会第三十一次会议对固体废物污染环境防治法执法检查报告进行分组审议。

全国人大常委会组成人员指出,执法检查报告紧扣法律规定,坚持问题导向,数据详实,事例丰富,客观实在,指出存在的主要问题客观公正、重点突出,提出的意见建议目标明确、措施得力,建议国务院相关部门认真研究处理,采取有效措施,加大法律执行力度。

对于报告指出的法律制度措施有待进一步落实、执法和司法威慑力不强等问题,与会人员提出了有针对性的意见和建议。

## 提升垃圾分类水平

报告指出,生活垃圾分类处理进展明显,但还存在生活垃圾分类制度落实不平衡的问题,对此,一些委员指出,要严格落实生活垃圾分类污染防治相关制度,加快推进生活垃圾分类处理设施建设,加快推进生活垃圾分类工作。

何毅亭委员说,我国每年城市的生活垃圾产生量超过两亿多吨,随着城镇化的深入推进,这个数字还会持续增加。目前分类管理制度还不健全,很多地方设立了分类垃圾箱,但混装混运、混合处置的情况还经常出现,不利于生活垃圾的回收利用,也严重影响了居民的垃圾分类热情。建议进一步细化措施,强化全链条、各环节的衔接,提高生活垃圾分类、投放、收集、运输、处理的效率和水平。

肖怀远委员说,生活垃圾是固体废物污染防治的一项重要内容,目前处理中存在的一些问题与粗放的生产生活习惯密切相关,这就要求在今后的工作中要因因地制宜,推进分类设施的规划建设,提高分类收集、运输和处理能力。从硬件上逐步满足垃圾分类的需要,同时要下大力气推动社会大众养成生活垃圾分类习惯。此外,还应鼓励市场主体参与,加强市场化运作,吸引社会资本参与垃圾分类设施的建设、改造和运营,形成绿色产业体系,促进污染防治和环境保护。

李锐委员指出,要严格落实生活垃圾分类污染防

治相关制度,加快构建以法治为基础,政府推动、全民参与、城乡统筹、因地制宜的垃圾分类长效机制,加快生活垃圾分类处理设施建设,补齐厨余垃圾和有害垃圾处理设施短板。

## 线上线下协同监管

报告指出,过度包装、一次性塑料制品禁限管理规定有待进一步落实。一些委员在分组审议时指出,相关部门要尽快解决这一问题,企业要严格落实主体责任,提升快递包装减量化、绿色化、循环化水平。

黄志贤委员说,对于监管力度不够、过度包装屡禁不止、包装废弃物产生量增长的问题,国务院有关部门要高度重视,因为该问题已经引起了社会反响,应尽快加以解决。

李锐指出,相关主体要严格落实法律责任,电子商务、快递、外卖等行业要优化物品包装,减少包装物使用,积极回收利用包装物。企事业单位要严格落实信息公开制度,依法及时公开固体废物产生、利用与处置信息,主动接受社会监督。窠树华委员建议,加强快递、外卖等行业的线上线下协同监管,建立完善包装绿色化、减量化、可循环的激励约束机制。同时,加大新技术、循环技术的推广力度。此外,出台政策支持,降低可降解塑料的成本,加大推广力度。

## 压紧压实法律责任

报告在提到“执法和司法威慑力不强”问题时指出,法律威慑力不强,执法监管能力不足,监管合力不够,司法保障有待加强。对此,一些委员建议,要进一步提高执法监管能力,严厉打击违法行为。

李学勇委员说,报告指出,依法治废的责任落实还不够到位,现在这方面的违法违规行时有发生,一个重要的原因是法律规定的责任落实还不够到位,依法处置违法行为的力度还不够。要依法建立实施固废污染防治目标责任制和考核评价制度,把政府及有关部门的法律责任压紧压实,保持对固废污染环境违法犯罪行为的高压态势。

程立峰委员指出,固废法执法力度仍需加

强,2020年全国生态环境部门行政处罚案件12.61万件,罚款额度是82.36亿元,但其中固体废物污染防治方面的处罚占比较少,处罚额度也较少,对此,需要进一步加大对固废污染环境违法犯罪的打击力度,持续保持高压态势,并强化行政执法与刑事司法有效衔接,提高法律的执行力、威慑力。

窠树华建议,充分运用法律武器,用足法律

工具,发挥好杠杆的作用。

包信和委员指出,一段时间以来,学校的评价体系相对比较单一,比较注重量化。近年来提出在教师评价中要“破五唯”,这些都是必须的,但是破了以后,如何能够尽快完善一套教师的绩效和评价体系变得非常迫切,非常重要。

## 代课教师同教不同酬受关注

在谈及教师管理体制机制问题时,报告中提到了公立学校非在编教师尚需进一步加强规范管理。

谢广祥委员指出,公立学校非在编教师,社会上称之为代课教师,随着教育的发展,造成目前代课教师群体存在的原因是多方面的,有的是资金短缺,有的是结构性问题,有的是追求降低办学成本等问题。建议在调研摸清全国目前现状和实际情况的基础上,制定公立学校非在编教师的科学合理规范管理制度,维护教师合法权益,保障教育健康发展。

“代课教师是20世纪80年代的产物,其中一个重要表象就是同在学校任教,但是同工不同酬,甚至相差数倍。国家通过农村税费改革,加强转移支付等一系列综合举措,扭转了代课教师这一较为普遍存在的运转势头,基本去除了农村学校大量使用代课教师的弊端。”但吴恒委员在一些地方调研中看到,在

## 常委会委员审议体育法修订草案时建议 对课间休息时组织室外活动作出规定

常委会委员审议体育法修订草案时建议

为了保障学生在校的体育锻炼,修订草案专门设立了“学校体育”专章。但杨树安委员注意到,“学校体育”章节中不仅有学校体育的内容,也大量包括了青少年体育的内容。他认为,学校体育是青少年体育很重要的组成部分,但还不是全部,学校体育并不能完全涵盖青少年体育的外延,建议把“学校体育”的名称调整为“青少年体育”,可以覆盖整个青少年的年龄段。

修订草案增加了学校开展课外体育活动,加强体育锻炼的规定,在这股方龙委员看来很有必要,但在实际中他发现,现在不少学校,特别是初中和小学怕出安全问题,课间休息时间要求学生在教室里,不走出教室的们,这对孩子的健康是不利的,因此他建议修订草案应对学校课间休息时间组织适当的室外活动作出规定。

## 建议规定特殊仲裁规则

修订草案新增的“体育仲裁”章节改变了长期以来我国体育仲裁规定一直未能落地的现状。刘修文委员认为,修订草案对体育仲裁受案范围、仲裁机构、仲裁程序等作出规定,有利于为体育仲裁提供法律保障。不过,他注意到有些内容也是一般仲裁的通用规定,因此建议体育法只规定特殊仲裁规则,一般规则适用仲裁法相关规定,加强体育仲裁制度与仲裁法规定有效衔接。

针对修订草案第七十八条第五项,体育仲裁委员会仲裁员“具有法律知识且从事体育实务满八年”的规定,周敏委员认为这样的规定在实践中难以操作,建议对“具有法律知识”的表述作出界定。

## 保障高危赛事活动安全

今年5月发生的甘肃省白银市景泰县黄河石林山地马拉松百公里越野赛事故在令无数人痛心惋惜的同时,也给体育赛事活动的安全举办敲响了警钟。

修订草案第九十条规定,体育赛事活动因极端天气、疫情等突发公共安全事件,不具备办赛条件的,县级以上人民政府应当及时予以终止。孙建国委员指出,对于“终止”的概念应如何理解,如果比赛条件不具备可以“中止”,待天气好了再恢复,如果一下子就“终止”了是否过于绝对?

卫小春委员注意到草案第九十四条规定了举办高危危险性体育赛事活动应当符合的条件,他建议将其其中“配备具有相应资格或资质的专业技术人员”的表述修改为“配备具有相应资格或者资质,且数量和专业技术等级符合体育赛事活动要求的专业技术人员”,这样修改意味着不仅要配备相关的专业人员,还要在数量和质量上有保障。