



全国人大常委会组成人员审议黄河保护法草案

立法保障黄河安澜推动高质量发展

立法眼

□ 本报记者 蒲晓磊

黄河是中华民族的母亲河，保护黄河是事关中华民族伟大复兴千秋大计。

全国人大常委会组成人员12月23日分组审议了黄河保护法草案。与会人士普遍认为，制定一部科学、规范、有效的黄河保护法，有利于加强黄河流域生态保护，保障黄河安澜，推进水资源节约利用，推动高质量发展，保护传承弘扬黄河文化，推进生态文明建设，意义重大。

围绕草案中的生态保护补偿制度、法律责任等规定，与会人员提出了修改意见和建议。

实行严格国土空间用途管控

为健全生态保护与修复制度，草案设立了生态保护与修复专章。一些常委会委员提出，要进一步强化相关规定，更好保护黄河脆弱的生态环境。

窦树华委员指出，黄河的生态比较脆弱，一旦破坏就难以修复，因此要实行更严格的国土空间用途管控，堵住问题的源头，建议建立生态环境准入清单，严格禁止新建高耗能、高耗水、高污染企业在黄河干支流岸线的布置。

吉狄马加委员说，黄河上游特别是水源涵养区，是生态非常脆弱的地区。草案规定，禁止在黄河上游从事采矿、采砂、渔猎等活动，为更好保护黄河上游地区的生态，建议对一些所谓的高端旅游进入这些生态脆弱区作出明确限制，“因为黄河上游的干支流源头水源涵养区，是雪山冰川、高原冻土带、高寒草甸的集中区域，生态非常脆弱，如果对人的涉入不作限制，势必对源头的环境造成破坏”。

“在黄河中游地区，包括内蒙古自治区、山西省、陕西省等省区都有大量的矿山和采煤沉陷区，直接影响黄河流域的生态保护和高质量发展，建议增加对黄河中游区的矿山生态修复治理、采煤沉陷区治理条款，开展相应的国土绿化和实施黄河防护林的内容。”卫小春委员说。

建立横向生态保护补偿制度

草案第八十五条规定，国家建立健全黄河流域生态保护补偿制度，并明确了一些具体举措和激励性措施。

吕薇委员建议，在总则中增加“加强流域生态资源价值评估，建立流域内生态补偿和交易机制”，在具体的各章应该根据各章的特点，建立与各类生态资源相适应的保护、补偿和交易机制。

刘修文委员指出，现阶段黄河流域上下游之间、各地方之间缺乏有效的沟通协调，横向生态保护补偿协议尚未达成，补偿方案对相关者利益的兼顾程度还需提高。草案第八十五条第二款关于横向生态保护补偿的规定，主要是“指导、协调、引导和支持”等举措，建议进一步加大力度，明确在黄河流域建立横向生态保护补偿制度，相关地方人民政府建立基于水量水质同步考核和生态产品价值核算计量的跨省和省内流域上下游、左右岸、干支流生态保护补偿机制。

高虎城委员说，应当约束和激励并重，既要在水资源保护利用、污染防治和生态保护等方面建立硬约束机制，也要充分调动地方保护、治理黄河的积极性，在建立健全生态产品价值实现机制，完善生态补偿制度上优化制度设计。

科学制定用水总量控制指标

一些委员在审议时建议，进一步完善水资源节约集约利用制度，更好落实把水资源作为最大刚性约束条件的要求。

窦树华建议，全方位贯彻以水定城、以水定地、以水定人、以水定产的原则，科学制定用水总量控制指标和节水方案，建立节水考核与水量分配挂钩的水资源配置和动态调整机制，推动形成节水准受益的良性循环。

矫勇委员说，草案第四十一条第一款规定“优先满足城乡居民生活用水，保障基本生态用水、统筹生产用水”，建议认真考虑这一规定，黄河流域是一个水资源短缺的地方，降雨量东多西少，而且是干旱易发地区，现在水资源的供水率已经占到地表径流的80%，在这种状况下，保障基本生态用水的难度非常大。尤其是大旱之年，要保粮食安全、保经济稳定、保能源生产，大量的燃煤电厂分布在黄河流域，在这种情况下，要考虑保障生态用水可行性，所以，建议还是用“优先城乡居民、统筹生产和生态用水”这一传统说法，更加实事求是。

“在节水措施方面，除了限制用水定额外，更应大力发展城市再生水回用，建议制定黄河流域再生水利用专项规划。”杜小光委员说。

常委会委员建议健全黄河文化保护传承弘扬制度

增加破坏黄河文化行为责任条款

本报讯 记者蒲晓磊 12月23日，十三届全国人大常委会第三十二次会议对黄河保护法草案进行分组审议。

为落实推进黄河文化遗产系统保护的要求，草案规定了黄河文化保护传承弘扬规划、黄河文化资源记录共享、文化遗产保护、公共文化服务、文化产业发展和等制度措施，多位常委会委员在审议时建议，进一步完善相关法律法规，健全黄河文化保护传承弘扬制度。

窦树华委员说，黄河文化是中华文明的文脉，黄河流域的高质量发展要以保护中华文化传承和积淀为基础，要对大拆大建破坏黄河文化的行为规定更严格的法律责任，草案以专章的形式对黄河文化保护传承弘扬作出规定，但是在法律责任中却没有关于违反文化保护传承规定的处罚措施。因此，建议在法律责任部分，就破坏黄河文化的行为增加相应的责任条款，使得黄河文化保护传承弘扬措施更具有刚性约束。

吉狄马加委员说，黄河不仅是一条自然河流，是自然遗产，同时也是我们民族的精神遗产，对黄河文化遗产的保护，在此之前已经有了一些相关法规，此次立法终于将黄河文化遗产保护上升至国家层面，以专章的形式规定了8条具体的内容，意义更加重大，建议把这些条款在法律层面上用更具体的表述固定下来，使得黄河文化的保护更有可操作性。

“黄河文化中的红色文化遗存，在上游、中游、下游都有，建议在草案专章中增加“红色文化资源保护与传承”的相关内容，进一步丰富黄河文化保护的内涵。”肖怀远委员说。

白春礼委员说，第九章“保障与监督”对生态补偿机制、水权市场化交易、黄河流域联合执法等作出规定，这是推进黄河流域协同治理的重要举措，建议在这部分加上跨流域司法的相关内容，加大司法机关执法力度。究其原因，从黄河流域的实际情况看，每一类生态环境违法行为的发生都有可能涉及上下游、左右岸一级区域和流域的关系问题，地方司法机关处理起来总是面临地方保护主义和法治统一的难题，因此，建议增加规定，“对于在黄河流域发生的污染环境，破坏生态且影响较大的案件，尤其是跨区域的案件，可以由最高人民检察院指定地方检察机关提起公益诉讼”。



全国人大常委会委员提出采取有效措施避免屡审屡犯

做好审计整改“后半篇文章”

□ 本报记者 朱宁宁

12月23日，十三届全国人大常委会第三十二次会议分组审议了国务院关于2020年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告。

分组审议中，与会人士认为，国务院及相关部门认真落实全国人大常委会审议意见，切实履行整改主体责任，制定整改方案，建立整改台账，强化措施，整改情况总体良好。与此同时，与会人员围绕如何做好今后的审计整改提出多方面的建议意见。

健全完善整改长效机制

综合近几年审计发现的突出问题和此次审计整改373项尚未整改到位的主要原因，杜玉波委员认为，审计整改工作必须坚持系统思维，努力做到体制性障碍从体制上破除，机制性缺陷从机制上完善，制度性漏洞从制度上补缺，以学校公用经费被挪用为例，这一问题之所以长期没有得到有效解决，是因为目前教师编制不够，而增加编制又几乎是不可能的事情，没有编制就没有这部分资金，“所以，这是一个机制性的问题，必须通过建立多部门的工作机制来整改解决。”杜玉波说。

全国人大常委会委员建议制定收费公路管理法

解决公路收费重点难点问题

□ 本报记者 赵晨熙

12月23日，十三届全国人大常委会第三十二次会议分组审议了国务院关于财政交通运输资金分配和使用情况的报告。

委员们认为，报告客观总结了“十三五”期间财政支持交通运输发展取得的成效，财政交通运输重点投入使用情况和改革情况，深入分析了存在的主要问题和短板弱项，有针对性地提出了下一步工作的总体考虑和主要举措，做到了实事求是、求真务实。针对一些问题和需要完善的内容，与会人员也提出了建议。

徐显明委员注意到，“十三五”期间，公路建设的投入是最大的，预算5万多亿元，其次是铁路，不到2万亿元，但到空域则只有0.3万亿元。在他看来，中国的交通体系中，空域具有巨大潜力，加快空域管理体制变革，有利于国家立体化交通体系的建设，大量节约国家交通体系建设成本，实现空域资源管理、使用，保障现代化和法治化，使民用航空事业发展潜力充分释放出来，也有利于发动机制制造业的发展，会形成巨大的产业。他建议国务院有关部门应推动党和国家从顶层进行设计，加大对空域的投入。

吴立新委员也注意到了不同运输方式投入不够均衡的问题。他指出，我们国家几乎90%的国际贸易是通过海上航运实现的，但这方面的投入存在不够平衡的问题，他建议在“十四五”期间加强水运投入的力度和后续资金保障。

全国人大常委会委员建言推进现代农业发展

培育新型农业经营主体

□ 本报记者 蒲晓磊

12月23日，十三届全国人大常委会第三十二次会议对国务院关于加快构建新型农业经营体系推动小农户和现代农业发展有机衔接情况的报告进行分组审议。

全国人大常委会组成人员在分组审议时普遍认为，报告全面介绍了新型农业经营体系构建和小农户、现代农业发展的相关情况，取得的成效，实事求是分析了存在的困难和问题，提出了明确的工作举措和思路，总的来看比较全面和客观。与此同时，与会人员提出了一些意见和建议。

杜德印委员建议，对农业要分门别类地研究施策。农业门类很多，农产品种类很多，各门类、各产品如何推进生产经营现代化，从事各门类、各产品生产的小农户如何融入现代化的生产经营体系，情况千差万别，因此要分门别类地研究问题、解决问题。

马志武委员认为，每年我国城镇化率都在提高，说明农民在不断减少，农村人口多，人均土地面积少，如果靠这点土地来富裕是不可能的。因此，要与推进以县城为中心的新型城镇化相结合，与推进乡镇建成服务农民的区域中心相结合，抓好这两方面的工作，农业新型经营体系包括农业社会化服务组织发展才有

“从报告来看，总的来说，大部分问题还是出在体制机制方面。”吕薇委员就如何分类进行整改提出建议。首先，对违法违规，明知故犯的，要严肃查处并且要查找、堵上漏洞。其次，要加强部门之间以及部门内部的信息沟通。建议在同类项目中加强交叉审核的机制以及查重机制。同时在管理上，项目设计和组织要科学合理，符合实际，目标任务要明确，要有考核的绩效和标准以及实施方案。

“这些年听取审计问题整改报告的一个突出感受，就是很多问题不是工作层面的，也不仅是制度表述问题，而是制度体制机制问题，所以还是要加大推进改革的力度。”熊群力委员建议进一步通过审计查出问题推动相关领域改革。

在杜黎明委员看来，国务院及相关部门应进一步夯实整改主体责任和行业主管责任，深入剖析原因，从政策、制度、机制、标准层面巩固整改成果，着力构建审计查出问题整改的长效机制，力争做到“审计一个单位规范一个行业，处理一个典型教育引导全面”的效果。

“建议结合问题整改，坚持边改边立，有针对性制定完善有关的制度规定，完善工作机制，切实堵漏补缺，特别是问题易发多发的领域和部门要举一反三、总结教训，拿出真招实招，严肃追责问责，推动标本兼治。”殷方龙委员说。

完善审计整改工作程序

分组审议中，还有委员建议要采取有效追责措施避免“屡审屡犯”问题。

“要加强跟踪问效，对明知故犯、屡审屡犯的，要加大责任追究，探索建立约谈机制，坚决堵塞漏洞，违规必究，严格查处。”李巍委员说，在指出问题的同时，还要加强对问题原因的分析。该点名的就点名，包括肯定的、表扬的，也包括做得不够的、有问题的、批评的。此外，对多年审计查出的问题可列出台账和名单，对一些部门、地区、系统、单位长期存在的问题要落实整改的责任人和整改时间，防止出现应付心理和表面整改。

李锐委员建议完善审计整改工作程序，对前期审计发现问题的整改情况适时开展回头看，再审计，重点监督整改措施落实情况，“在推动问题逐个整改到位的同时，更加注重排查和梳理共性问题，剖析深层次原因，找准漏洞短板，在深化改革中通盘考虑，完善制度机制，实现标本兼治、源头治理。”

在关注“屡审屡犯”问题的同时，一些委员对于审计出的新问题整改也提出了建议。

黄志贤委员认为，审计出的新问题反映了现实财经纪律、制度和规定在执



理法，对目前存在的重点难点问题进行规划，为依法加强公路收费提供法治保障。

我国目前的收费公路分为两种，一种是经营性公路，一种是政府还贷公路，政府还贷公路最多到了30年就不能再收费了，经营性的最短为15年。在翁孟勇委员看来，收费公路是不能取消的，因为将来维护这个体系的运行是巨大的投入支出，他建议尽快修改公路法和收费公路管理条例，把收费公路的收费调整为长周期、低费率，收费年限放宽最大的好处是稳预期，稳预期后可以吸引更多社会资本投资。

两位委员也就此问题提出了税制改革的建议。

行落实上出了问题，也应该组织专门研究，分析问题的成因。“是制度和规定上的缺陷，还是单位对政策规定把握不准？或者有意违反？应该从源头上研究处理，防止衍生出不好的影响。”黄志贤说。

加强绩效评价结果应用

如何加强预算绩效管理，也是分组审议中多位委员提及的话题。

杜黎明委员建议健全科学规范的预算绩效运行监控体系，加强对预算执行进度和绩效目标“双监控”。“针对绩效运行与预期绩效目标发生偏离和管理问题，要及时反馈纠偏纠错和调整处置，促进绩效目标按期保质实现，加强绩效评价结果应用，将绩效评价结果与完善政策、调整预算安排有机衔接，对低效无效资金一律削减或取消，对沉淀资金一律按规定收回并统筹安排。”

“要认真落实中央关于全面实施预算绩效管理的意见，加快构建分行业、分领域、分层次的绩效指标体系，推动提高预算绩效管理规范化、精细化水平。”李锐建议，把绩效自评和第三方评价结果充分运用于预算支出安排，对效益不好特别是多年绩效不佳的项目，要考核减资金或者取消项目，促进资源优化配置。

制图/李晓军



和培育一批具有行业影响力，联农带农能力强的龙头企业、合作社。同时，进一步加大农产品加工业提质增效。按照“分层次布局，适度集中、重点突破”的思路，围绕原材料基地建设，龙头企业招引、品牌建设、市场开拓等方面推动农产品加工业高质量发展。

王宪魁委员提出，建立小农户与农业经营主体的利益联结机制，走股份合作、风险共担、利益共享的路子，“现在产业链、价值链增值后与农民没关系，引进龙头企业是对的，但农产品深加工，增值

的丰厚利润农民没有得到。下一步要重点研究解决这些问题”。

刘振伟委员说，发展适度的规模经营，是降低生产成本的一个途径。实现适度规模经营，除土地流转外，生产经营托管服务是一种好形式，要大力提倡，在政策上给予必要的扶持，可以把补贴和托管服务的效果挂钩，同时抓好托管服务合同管理。将来农村土地是三大合同——土地承包合同、土地流转合同和土地托管服务合同，都要抓好。

制图/李晓军