



## 全国人大常委会会议分组审议2023年中央决算报告 委员们建议

## 提升预算绩效管理 强化政府债务监督

□ 本报记者 朱宁宁

十四届全国人大常委会第十次会议6月26日对2023年中央决算报告进行分组审议。

审议中,委员们认为,报告列明了中央财政收支决算情况、预算执行情况、取得的成绩以及存在的问题,客观详实、全面准确。总的来看,2023年中央预算执行坚决贯彻中央决策部署,迎难而上,稳中求进,有力保障重点支出,强化财务管理,总体情况较好,符合预算法的规定。

同时,委员们指出,当前我国经济发展环境的复杂性、严峻性、不确定性上升,财政收支平衡压力比较大,仍需付出艰苦的努力,切实加强预算管理,加强和改进财政工作。

## 持续提升预算绩效管理效能

分组审议中,多位委员对如何进一步强化预算绩效管理予以高度关注,建议进一步提高绩效评价质量,加大绩效目标,绩效评价结果向社会公开的力度。通过政府部门、专业部门,社会力量的监督,舆论的监督,公众的监督,进一步完善监督体系。

“要加强绩效目标的执行监控和综合分析,强化绩效评价结果与完善政策、安排预算、改进管理的有效衔接。”钟山委员说。

夏晶委员建议人大常委会立足职责定位,加强对重点支出和重大项目绩效目标、绩效评价结果的审查监督,必要时召开预算绩效的专题会、听证会,着力提高资金使用效果,着力增强针对性和精准度,确保党中央决策部署真正落地见效,让人民群众有更多获得感、幸福感、安全感。

“建议进一步健全财政预算绩效管理制度,指导督促地方加强预算绩效管理,资金的投向要坚持必须、急需,以提高资金使用效率。”林锐委员说。

吴晶委员在发言中强调,加强预算的计划性、科学性、精细化、精准性,要特别关注投入和产出比。同时,还要高度关注财政转移支付资金使用绩效。“转移支付体现了党中央、国务院对困难地区的关心支持,这个钱要用好。总的来说,确实一年比一年好,但仍存在一些问

题。钱怎么用,用在哪里,用得怎么样?谁来监督,怎么监督?这些都应该切切实实加强。”“指标是否真实表达政策的初衷很重要。只有绩效指标科学,才能实现评价结果和调整预算、提升管理结合起来。”闫傲霜委员建议国务院各部门加强绩效指标设计的科学性绩效评价。同时,人大监督时要突出关注绩效指标科学性等问题,要选择一些重点项目开展绩效指标科学性评价。

闫傲霜还建议国务院相关部门对连续性的重大项目开展进一步的绩效评估和工作梳理,特别是要清理延续很多年的项目,研究如何持续对整个项目的全生命周期进行合理监测和及时调整。

## 进一步加强预算管理加大监督

如何进一步强化法治思维,严格预算管理,也是此次分组审议中委员们关注的重点。

“要进一步强化法治观念,严格执行预算法等相关法律,运用法治思维和法治方式加强预算管理,增强预算约束的刚性。”肖开提、依明建议建立防范化解地方债务风险长效机制。“要加强地方政府专项债券的管理,额度分配上向项目准备充分、投资效率较高、债务风险较低的地区倾斜,动态监测项目融资收益平衡的变化情况,确保专项债按期偿还,进一步落实一揽子化债的方案,夯实债务管理基础和责任,稳妥化解隐性债务。”

钟山建议,切实抓好一揽子化债方案落实,合理确定地方政府债务的规模,新增地方专项债额度要向项目准备充分、投资效益较高、债务风险较低的地方倾斜,建立健全专项债“借用管还”全周期管理机制,有效防范化解地方债务风险,维护国家经济安全。

谭天星委员在发言中强调要加强专项债券项目和资金管理,严查新增隐性债务,推动一揽子地方政府化债方案的落实。

符彩香委员建议密切关注地方和基层财力的状况,切实筑牢兜实基层三保的底线,强化预算管控约束,严格债券管理,严禁超预算无预算安排支出,做到严控政府债务增量和稳妥化解隐性债务存量。

## 进一步强化地方政府债务管理

2023年中央决算报告显示,2023年,全国

发行新增地方政府债券46570.62亿元,其中一般债券7015.66亿元、专项债券39554.96亿元。分组审议中,多位委员在发言中就如何进一步完善地方政府债务管理提出建议。

肖开提、依明建议建立防范化解地方债务风险长效机制。“要加强地方政府专项债券的管理,额度分配上向项目准备充分、投资效率较高、债务风险较低的地区倾斜,动态监测项目融资收益平衡的变化情况,确保专项债按期偿还,进一步落实一揽子化债的方案,夯实债务管理基础和责任,稳妥化解隐性债务。”

钟山建议,切实抓好一揽子化债方案落实,合理确定地方政府债务的规模,新增地方专项债额度要向项目准备充分、投资效益较高、债务风险较低的地方倾斜,建立健全专项债“借用管还”全周期管理机制,有效防范化解地方债务风险,维护国家经济安全。

谭天星委员在发言中强调要加强专项债券项目和资金管理,严查新增隐性债务,推动一揽子地方政府化债方案的落实。

符彩香委员建议密切关注地方和基层财力的状况,切实筑牢兜实基层三保的底线,强化预算管控约束,严格债券管理,严禁超预算无预算安排支出,做到严控政府债务增量和稳妥化解隐性债务存量。

□ 本报记者 蒲晓磊

6月25日,十四届全国人大常委会第十次会议对突发事件应对法修订草案进行分组审议。全国人大常委会组成人员在分组审议时普遍认为,修订草案坚持问题导向,作出的一系列规定有针对性,切实可行,已经比较成熟,建议及时审议通过。同时,与会人员针对具体条款的完善提出修改建议。

“修订草案第五章规定,国家建立健全突发事件应急响应制度。要求在突发事件发生后,立即启动相应的应急响应,采取应急处置措施。同时,本章还规定了多方面的应急处置措施。这些措施是必要的,但同时也会对社会运行、公民权利和日常生活造成较大影响。为进一步完善应急响应制度,建议增加规定,突发事件结束后,有关人民政府应当及时宣布结束应急响应,恢复正常社会秩序。”张勇委员说。

王建武委员提出,突发事件信息发布不仅要及时高效,还要客观真实。因此,建议在修订草案第七条第一款中进一步强调相关内容。

甄占民委员认为,修订草案关于应对工作的原则要求中,可以进一步强调尊重科学的内容表述,包括科学预防、科学救援和运用科学手段、科学方法等,才能保证突发事件预防和应对的实效。同时,应进一步强调发挥专业救援力量的作用,包括专业救援队伍的建设、训练、储备,专业救援队伍的工作规范、工作标准等。

沈金强委员指出,修订草案第三十五条中规定,“所有单位应当建立健全安全管理制

度,定期开展危险源辨识评估,制定安全防范措施”。鉴于突发事件应对法防范的是突然发生造成或者可能造成严重社会危害的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件,“所有单位”这一要求,范围显得过宽,而且安全生产法对生产经营单位开展危险源辨识评估,制定安全防范措施等已经作出了相关的规定。对此,建议删除该内容表述,或者衔接安全生产法的规定,将“所有单位”修改为“生产经营单位”。

于伟国委员说,修订草案第三十八条中规定,县级以上人民政府应当建立健全突发事件应对管理培训制度。这个培训制度非常重要,首先要培训负责人,这里包括政府主要负责人和日常工作负责人。因此,建议完善该条规定中的“对人民政府及其有关部门负有突发事件应对管理职责的工作人员”,在“工作人员”之前加上“负责人”。

布小林委员指出,修订草案第四十二条第一款规定了“开展面向社会公众的应急知识宣传普及活动”,第二款规定了“开展面向居民、村民、职工等的突发事件应急知识宣传普及活动”,建议对上述两款中的相关表述进行统一,都用“突发事件应急知识”的表述。修订草案其他条款也存在类似问题,建议统一规范。

## 全国人大常委会委员审议国际卫生检疫法修订草案二审稿时建议 增加对境外传染病疫情预警内容

□ 本报记者 蒲晓磊

6月25日,国际卫生检疫法修订草案二审稿提请十四届全国人大常委会第十次会议审议。

修订草案一审稿第六条第二款中规定,海关履行国际卫生检疫职责,应当依法保护个人隐私。有的常委会组成人员、代表、地方建议增加依法保护商业秘密和个人信息的规定。修订草案二审稿对此予以采纳,将上述规定修改为“海关履行国际卫生检疫职责,应当依法保护商业秘密、个人隐私和个人信息”。

修订草案一审稿第十一条规定了海关根据情况可以对进境出境人员实施的检疫查验措施。有些常委会委员、地方、社会公众提出,这一规定比较笼统,应当区分情况,分别规定可以采取的检疫查验措施。有的常委会委员提出,检疫查验流程应当随着疫情形势变化及时优化。对此,修订草案二审稿作以下修改:一是明确对进境出境人员、海关可以采取体温检测、医学巡查等一般检疫查验措施。二是明确除一般检疫查验措施外,海关还可以根据情况对有关进境出境人员实施医学检查等进一步的检疫查验措施。三是明确海关总署应当根据境内外传染病监测和风险评估情况,不断优化检疫查验流程。

6月25日,十四届全国人大常委会第十次会议对国际卫生检疫法修订草案二审稿进行分组审议。

张勇委员建议,在修订草案二审稿附则中增加一条衔接性条款:“国际卫生检疫法相关规定,本法未作规定的,适用《中华人民共和国传染病防治法》等有关法律的规定。”同时,

在传染病防治法修订草案中也要做好衔接。

段春华委员指出,对境外疫情信息提前分析研判,建立健全境外疫情预警机制,对境内疫情早发现、早预防,早处置具有重要意义。因此,建议在两处增加对境外传染病疫情预警的内容:将修订草案二审稿第二十五条第二款修改为“海关总署在国际公共卫生合作框架下,完善传染病监测网络布局,加强对境外传染病疫情的监测和预警”;将第二十六条第二款建议修改为:“海关开展传染病监测,应当充分利用现代信息技术,拓宽监测渠道,增强预警能力,提升监测效能。”

方向委员提出,为正确处理执法部门权力行使与公民自由权利保障之间的关系,建议在修订草案二审稿第六条第二款之后增加一款规定,即“被海关采取隔离留验等限制人身自由措施的当事人,有权请求核查相关措施是否在必要限度内”。

黄俊华委员提出,修订草案二审稿第七条规定,国家采取多种措施,加强口岸公共卫生能力建设,不断提升国际卫生检疫工作水平。但实际上,仅依托口岸能解决的事情是有限的,提高口岸地区整体公共卫生能力才能真正满足口岸的更多需要。因此,建议将“口岸公共卫生能力建设”修改为“加强口岸地区公共服务、卫生服务能力建设”。

唐华俊委员认为,现在各种外来生物入侵情况很多,我们不仅要保障公众的身体健康和生命安全,还要保障生物安全。修订草案二审稿的总则部分在明确立法目的时提到,“为了加强国际卫生检疫工作,防止传染病跨境传播,保障公众身体健康和生命安全,防范和化解公共卫生风险”,对此,建议在“生命安全”后增加“和生物安全”。

## 矿产资源法修订草案二审稿提请审议

## 拟完善矿区生态修复制度

本报讯 记者蒲晓磊 6月25日,矿产资源法修订草案二审稿提请十四届全国人大常委会第十次会议审议。

修订草案一审稿第二十九条中规定,矿业权人应当按照批准的勘查方案,开展方案进入勘查、开采作业。有的地方、部门、企业建议,根据实际工作中适时调整矿产资源勘查、开采方案的需要,对上述规定予以完善。对此,修订草案二审稿增加规定:勘查方案、开采方案需要作重大调整的,应当按照规定报原矿业权出让部门批准。

有的常委会委员和地方、部门、企业建议,完善矿区生态修复制度,保障矿区生态修复效果。对此,修订草案二审稿作以下修改:一是增加矿区生态修复应遵循的原则及采取的措施等要求。二是增加规定,矿区生态修复方案应当听取矿区涉及的农村集体经济组织、村民委员会、居民委员会和村民代表、居民代表的意见。三是增加规定,县级以上人民政府自然资源主管部门应当会同财政等有关部门对矿区生态修复费用的提取、使用情况

## 关于授权国务院在海南自由贸易港暂时调整适用食品安全法有关规定的决定草案再次提请审议

本报讯 记者朱宁宁 关于授权国务院在海南自由贸易港暂时调整适用《中华人民共和国食品安全法》有关规定的决定草案6月25日再次提请十四届全国人大常委会第十次会议审议。

决定草案二审稿规定海南省人民政府应当明确相关保健食品、特殊医学用途配方食品进口审批的具体范围、条件和程序,增加有关

全应急处置机制,加强监督管理能力建设的要求。同时,为防止风险扩散,决定草案二审稿明确相关保健食品、特殊医学用途配方食品进口审批的性质为“临时进口”审批,不同于食品安全法规定的“注册”;明确“临时进口”的主体为海南博鳌乐城国际医疗旅游先行区内的指定医疗机构,并明确“临时进口”的食品在该医疗机构内使用。

## 全国人大常委会委员审议学前教育法草案二审稿时建议

## 加强幼儿园医护人员队伍建设

□ 本报记者 蒲晓磊

6月25日,学前教育法草案二审稿提请十四届全国人大常委会第十次会议审议。

有的地方和社会公众提出,实践中有的幼儿园突然关闭,未能妥善安置在园儿童,且拒不退还已交费用,严重损害学前儿童及其家长的合法权益,应对这类行为予以规范。对此,草案二审稿增加规定:幼儿园变更、终止的,应当提前六个月向县级以上人民政府教育行政部门报告并向社会公告,依法办理相关手续,妥善安置在园儿童。

有的常委会委员、部门和社会公众提出,应当把保护幼儿生命安全和健康放在首位,强化幼儿园校园及周边的安全风险防范措施。草案二审稿采纳上述建议,增加、完善相关规定:一是幼儿园应当及时排查和消除火灾等各类安全隐患。二是幼儿园发现学前儿童受到侵害,疑似受到侵害或者面临其他危险情形的,应当立即采取保护措施。三是

发现学前儿童受到侵害等危险情形或者发生突发事件等紧急情况的,幼儿园应当及时通知其父母或者其他监护人。

6月26日,十四届全国人大常委会第十次会议对学前教育法草案二审稿进行分组审议。

郑秀新委员提出,为更好适应托幼一体化的发展趋势,减轻家庭负担,建议对草案二审稿第二条中的学前儿童年龄作出修改,将“三周岁到入学前的儿童”改为“入小学前的儿童”,并删除第八十二条中的“招收二周岁以上三周岁以下儿童”。

李纪恒委员说,民政部在调研中发现,难以享受到普惠性学前教育是流动儿童、留守儿童权益保障中的难点问题,对此应予以高度关注。建议将草案二审稿第六条中的相关内容修改为“保障适龄的家庭经济困难儿童、孤儿、残疾儿童、流动儿童和留守儿童等接受普惠性学前教育”。

巴朝朝委员提出,草案二审稿第三十

八条主要从资格认定方面作出规定,建议增加医护人员责任方面的内容。“这方面大家感受比较深,家长把孩子送到幼儿园以后,有一点头疼感冒发烧,幼儿园首先就是给家长打电话,家长心里很着急。对此,建议加强幼儿园的医护人员队伍建设。”

郑功成委员认为,草案二审稿第三条将学前教育定性为国民教育体系的组成部分,这样的定位不准确,幼儿园是保育为主、教育为辅,应当是儿童福利事业,因此建议把“国民教育体系的组成部分”删掉,明确学前教育是重要的社会公益事业,是国家增进儿童福利举措,这样更接近幼儿园事业的本质。

庞丽娟委员指出,当前我国各地的学校资源结构性问题仍然比较突出,城镇特别是主城区的普惠性资源尤其是公办资源仍然不足,还不能完全满足人民群众的人园需求。建议法律层面不要超越发展阶段,只作原则性的规定。对此,建议将草案二审稿第

十四条第一款修改为“地方各级人民政府应当采取措施,促进适龄儿童方便就近接受学前教育”。

刘修文委员认为,草案二审稿作出的发展学前教育“以政府举办为主”的表述并不合适,原因在于“以政府举办为主”的做法可能不利于巩固学前教育改革发展成果,不利于将有限的财政资金和资源用在“刀刃”上,无助于解决“入园难”“入园贵”问题。因此,建议删除这一表述。“只要坚持公益、非营利的定位,慈善组织等社会力量,甚至民营企业也一样能办好学前教育,也能有效增加学前教育资源供给,并对提升学前教育质量有促进作用。”

冉博委员认为,草案二审稿第七十六条中的“有违法所得的,退还所收费用后没收违法所得”规定,惩戒力度十分有限,威慑力不够。对此,建议将相关规定修改为“有违法所得的,退还所收费用后没收违法所得,并处违法所得1倍以上5倍以下罚款”。

## 全国人大常委会会议分组审议农村集体经济组织法草案

## 为促进农村集体经济发展壮大奠定良好法治基础

□ 本报记者 朱宁宁

十四届全国人大常委会第十次会议6月25日下午对农村集体经济组织法草案三审稿进行分组审议。

审议中,委员们认为,制定农村集体经济组织法,是全面贯彻党的二十大精神,落实党中央决策部署,健全相应法律制度,为促进农村集体经济发展壮大奠定良好法治基础的重要举措。草案三审稿广泛吸收了各方意见,进行了较为系统全面的修改和完善,结构合理,操作性和针对性较强,内容基本成熟。与此同时,委员们也对草案三审稿提出了多方面的修改意见。

## 完善公共服务集体公益事业规定

分组审议中,有的委员建议对草案中有关集体经济组织的经营管理和收益分配的规定进行完善。

“我们在基层工作的时候,村里办一些集体事务,公共事务的钱是靠村里集体经济的收入。村民委员会的职责是管理公共事务,管理公共事务是需要投入的,是要靠农

村集体经济来支撑的。”宋秀岩委员建议在草案第5章“财产经营管理和收益分配”中增加“集体经济组织的收益,应当用于支持村级社会事务和公共管理”的规定。

杜家毫委员也认为应当在关于集体经济组织的经营管理和分配中作出一定的规定。“现在村级集体经济的收入主要用于村级的公共服务和社会公益支出,包括养老、医疗、幼托等等。凡是集体经济搞得好,公共事务一定也搞得不好。我们在基层调研中发现,真正把集体经济的收益量化到集体经济成员个人的还是不多,或者说数额不多,占的比例不高,主要还是体现公共服务,体现大家共同的一些利益。集体经济最终还是要服务共同富裕的目标。”

## 建议做好法律相关配套工作

农村集体经济组织法的制定,对于发展新型农村集体经济,完善社会主义市场经济制度,推动全面乡村振兴,实现共同富裕具有重要意义。

“据不完全统计,目前全国各地涉及集体经济组织的条例有60多部,草案审议通过

后将成为上位法,地方性法规需要对标修改完善。”彭清华副委员长建议全国人大常委会工委和农业农村部加强对有关省市的指导协助。目前草案对一些较为复杂的问题作了弹性处理,授权地方结合本地实际情况作出具体规定,为地方探索留出了空间。要注意跟踪总结试点经验,在条件成熟时及时作出法律规范。

“农村集体经济组织法出台以后,还需要采取一系列的措施不断加以完善。”颜河委员建议,要加强农村集体经济组织法的法律解释和补充工作,特别是要明确农村集体经济组织的运作规范和权益保障机制;要建立健全农村集体经济组织的监管体系,加强对农村集体经济组织的监督和评估,确保其合法规范地运作;要加强相关配套政策的制定和落实工作,特别是资金、税收、金融、人才等方面的政策扶持,为农村集体经济组织提供更好的政策环境。

## 建议加强法律的普法宣传工作

农村集体经济组织法关系到农村的千家万户。随着乡村振兴,农村集体经济一定

会得到发展,农村集体经济的发展也一定会给集体经济组织成员带来各方面的利益。分组审议中,委员们指出,集体经济组织法对于巩固完善社会主义基本经济制度和农村基本经济制度,维护广大农民根本利益,加快农村现代化,实现共同富裕具有重要意义。法律颁布实施以后,建议加大这部法律的普法宣传力度。

铁凝副委员长指出,农村集体经济组织法是涉农法律,2023年人口普查显示,农村人口是5.5亿。做好普法宣传,以更加通俗、易懂、准确的方式让农民了解这部法律,不仅可以提高农民的法律观念,也可以激发农民的热情和积极性,从而汇聚起推动农村集体经济发展的内生动力,具有重要的现实意义。

“农村集体经济组织法的贯彻实施,对于维护广大农民群众的根本利益,实现共同富裕具有重要意义。”段春华委员建议法律

有关罚款数额修改为“可以并处二十万元以下的罚款”“可以并处二十万元以上一百万元以下的罚款”。

6月25日,十四届全国人大常委会第十次会议分组审议时,一些委员提出了进一步的修改意见。委员们认为,此次修法坚持问题导向,严肃财经纪律,遏制财务造假,切实提高会计信息质量,推动解决实践问题,维护社会公共利益,十分必要。

“会计职业是一个受强监管的职业,不仅对会计人员的专业技术能力要求高,而且对其职业操守有非常严格的要求。”高开贤

## 全国人大常委会委员审议会计法修正草案二审稿时建议

## 进一步完善相关监督和惩戒机制

本报讯 记者朱宁宁 会计法修正草案6月25日再次提请十四届全国人大常委会第十次会议审议。根据各方面意见,修正草案二审稿对有关行政强制措施,部分会计违法行为的处罚规定等进行修改完善。

本次会计法修改加大了对会计违法行为的处罚力度,对不依法设置会计账簿等10类会计违法行为提高了罚款额度。有意见提出,修正草案第十一条所列10项会计违法行为情况不同,有关罚款数额与其他条款中规定的罚款数额不够协调,建议适当降低。修正草案二审稿将本条中规定的

委员建议完善对会计工作人员的监督和惩戒机制,适当考虑从重加重处罚问题,增加关于加重处罚的条款。对于会计行为中严重违法等违法行为,需要结合其危害后果,社会影响以及是否惯犯、累犯等情节,给予加重的处罚。此外,还应当完善会计制度建设和强化会计监督,加强对会计活动外部监督机制的协调性。

李慧琼委员指出,近年来,在资本市场违法违规案件中,一方面承担会计责任的被审计单位及其会计师事务所,会计人员不如实陈述,甚至主导、配合提供虚假会计材料和会

计信息的情况时有发生,屡禁不止。另一方面,应依法配合包括审计机构在内的证券服务机构提供有关会计资料和会计情况的金融机构,供应商、客户等相关单位不如实提供,甚至参与、配合、合谋造假的情况也屡见不鲜。在法律上缺乏有效明确的法律规定追究此类“帮凶”的法律责任。

鉴于此,李慧琼建议,加强会计法和注册会计师法的协调衔接,理顺审计责任与会计责任的因果关系和责任范围,强化对有关单位会计机构和会计人员的义务规范和责任追究。