

全国人大常委会会议热议2016中央决算报告、审计报告——

该花的钱不花也是浪费

经济日报·中国经济网记者 李 哲



审一审“国家账本”，是每年6月份全国人大常委会会议的“规定动作”。今年审计发现，一方面扶贫等领域缺少资金，另一方面，各级财政又有大量资金结存、没有发挥作用，该花的钱始终在“睡大觉”。从决算报告可以看出，存在中央和地方责任不够清晰的现象；一些地方不规范开展PPP项目，也需要引起警惕——

审一审“国家账本”，是每年6月份全国人大常委会会议的“规定动作”。6月26日，在十二届全国人大常委会第二十八次会议分组审议现场，针对“国务院关于2016年中央决算的报告”“国务院关于2016年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告”，全国人大常委会委员和全国人大代表们指出了不少问题。经济日报·中国经济网记者梳理了相关问题，并针对这些问题采访了有关专家。

政府花钱必须讲绩效

一边是扶贫资金短缺，另一边却是相关资金闲置，这样的现象让人痛心。“审计结果表明，有58个县的22亿多元扶贫贷款和贴息补助没有按规定使用，有84个县的涉农资金闲置19.54亿元，其中还有6.23亿元闲置两年以上。在保障性安居工程、水利工程、节能环保等资金和项目中也存在着这方面的问题。也就是说，出现了一方面扶贫等领域缺少资金，另一方面，各级财政又有大量资金结存、没有发挥作用的现象。”全国人大常委会副委员长沈跃跃在审议中说。

不该花的钱花了，这样的行为一旦查清便会严惩。该花的钱却始终放在那里“睡大觉”，这样的浪费行为更加不容忽视。“财务收支规范固然很重要，但是从某种意义上讲，缺少或者没有绩效的支出才是最大的浪费。”全国人大常委会委员王乃坤在审议中说道，建议审计署应该逐步加大绩效审计的比重。同时，评价结果要与项目预算安排实行实质性挂钩。他建议：“绩效评价优的要给予预



算方面的奖励，及格的给予预算核减，差的，除了要求切实整改以外，项目资金应该相应地扣减或者收回。”

事实上，2015年起正式施行的新修订预算法已经提出了明确要求——对国家财政性安排的专项应实施绩效评估，目的就是要加强财政资金的使用效率，避免浪费。本次常委会会议期间，财政部加送了一份2016年部分重点项目绩效评价报告。看到这份报告，全国人大常委会委员吴恒说：“对国家财政性安排的专项实施绩效评估，是法定的要求，也是提升国家治理能力、体现向人民负责的一项具体的、很有意义的举措。这次财政部将10个重点项目的绩效评价报告汇编，非常好。这一举措再次体现了财政主管部门依法履职和法治意识的提升，体现了向全国人大常委会负责的态度。”

政府此举固然值得点赞，但也要避免流于形式。王乃坤一针见血地指出：“建议取消中央部门项目支出执行情况绩效自评环节。”他认为，预算执行单位自己付费请第三方评价绩效，这样的评价结果不具有公允性和客观性。所以王乃坤建议：中央项目执行情况的绩效评价应该由具有预算资金分配权力的部门组织开展，这样评价出的结果才具有客观性和真实性。

央地财政事权责任待明晰

翻看决算报告，全国人大常委会委员吕薇发现：“2016年中央本级财政支出8.8万亿元，其中近6万亿元是对地方的转移支付，包括一般转移支付和专项

转移支付，超过了60%。”如此高比例、大金额的转移支付涉及中央与地方事权和支出的责任划分问题。

“从决算报告可以看出，存在中央和地方责任不够清晰的现象。比如，有社区建设专项转移支付，钱很少，只有几亿元，这到底应该是中央的责任还是地方的责任？”吕薇认为，中央转移支付应以公共服务均等化为主要目的，经济类的转移支付应该减少。对此，她建议下一步应该进一步转变政府职能，清理专项转移支付，尽快拿出中央和地方事权和财权划分方案，处理好中央和地方的关系。

对此，全国人大常委会委员杜黎明认为，财政管理体制应该进一步完善，“财政体制是规范中央与地方政府以及地方各级政府之间利益分配关系的一项重要制度，财政体制的核心是明确划分各级政府事权与支出责任。去年，国务院印发了财政事权划分的指导意见，但由于中央与地方财政事权划分的具体方案未出台，所以地方政府也难以按照指导意见的精神有效推进所辖地方各级政府的事权划分”。

虽有困难，但改革不能一拖再拖。杜黎明提出建议：“希望今年能够出台中央与省市划分的具体方案。”他还建议在明确划分财政事权与支出责任的基础上，进一步调整完善财政体制，逐步建立完善与经济社会发展相适应的现代财政管理制度。

警惕PPP项目背后风险

PPP，即政府和社会资本合作的一

种公共项目运作模式。近年来，借助PPP模式，不少私营企业、民营资本与政府合作，在公共基础设施建设、公共服务提供等领域发挥了不小的作用。

然而，一些地方也出现了不规范开展PPP项目的现象，需要引起警惕。“在PPP项目中，虽然有些是企业举的债，但实际上是以政府的信用为基础，最终还是要政府偿还的。”吕薇在审议中说道，为了切实防控地方债务风险，不仅要严格控制公开发行的债务，同时也要注意防控多渠道风险。

在全国人大财经委对决算报告预审过程中，全国人大常委会委员李盛霖也发现了同样的问题。“一些地方政府以及所属机关事业单位、社会团体通过不规范的政府和社会资本合作、政府购买服务等形式，以回购合作方投资本金来承诺最低收益。实际上，这是变相的地方举债。”李盛霖说。

事实上，PPP项目潜在的隐患，只是地方债务风险中的一部分。“地方政府债务的风险隐患不能忽视。目前，一些地方仍然存在违规举债融资、违法提供担保的情况；部分地区的债务余额增加很快，政府债务还本付息的压力加大；地方政府融资平台转型滞后，职责不够清晰。此外，还有变相举债的现象存在。”李盛霖建议：“要把防控地方债务风险放在更加突出的位置，对违法违规融资行为，有关部门要加强监管、依法问责、公开曝光。国务院有关监管部门应建立健全联防联控机制，对违法违规融资担保行为开展联合监管和处置。”

要对交易主体严格审查，互联网平台也要承担相关的责任。”中国营养保健食品协会秘书长刘学聪建言。

然而，对于微商是不是“电商”，是否应与淘宝、天猫、京东等电商平台纳入一视同仁地监管，目前尚缺乏专门的法律适用条款。

李旼认为，法律的缺位纵容了不法分子在微信朋友圈明目张胆地销售假冒伪劣食品药品，相关监管部门，只能事后监管，很难达到治本的作用，“应该由微信平台制定相关规则，比如审核商家销售资质，这样才会遏制住微商乱象”。

中国人民大学食品安全治理协同创新中心研究员肖平辉认为，互联网食品药品交易中涉及两个关键功能，一个是互联网信息功能，一个就是交易功能，互联网交易的监管要牵住这两个牛鼻子，除了从源头治理，抓生产环节，还应该把平台治理作为一个重要的抓手，要让平台担起责任，如此才能对打着“微商”幌子销售伪劣产品的不法行为产生约束。

鉴于行业法律规范的有限性，专家建议，最好借助正在立法进程中的《电子商务法》，从市场准入、权利义务、机制保障、监督管理等方面对微商这一电子商务时代的新业态实行全面监管，促进其逐步走上规范运行之路。



以私募基金名义实施犯罪

警惕私募非法集资

本报记者 周 琳

不久前，家住湖北省宜昌市的陈女士被一家超市附近发放传单中的“理财顾问”吸引，她通过某二手车众筹网站先后投资数十个二手车私募众筹项目。根据“理财顾问”推荐，这些优质的私募股权投资基金项目通过“众人拾柴”的模式发行，年回报可达12%。然而，半年多时间过去，这些所谓私募项目的收益承诺没有兑现，刘女士的10余万元资金没有归还。

自2015年11月份至今，中国证券投资基金业协会公布了10余批失联私募机构名单，数量约为300家，大多涉及非法集资，出现兑付危机、高管跑路、违规众筹等问题。统计显示，这些失联私募机构注册地在北京的有108家，在深圳的有102家，注册在上海的仅有15家，另有在山东、湖南、浙江、重庆等其他地区注册的49家。

由中国证监会投资者保护局和证监会私募基金监管部联合发布的《私募基金投资者手册》显示，正规的私募基金管理人通过募集投资者的资金成立基金，通过私募基金投资于股票、股权、债券、期货、期权、基金份额及投资合同约定的其他投资标的，实现共享收益，共担风险。

私募基金的投资者并非普通百姓，而是指具备相应风险识别能力和风险承担能力，投资于单只私募基金的金额不低于100万元且符合下列相关标准的单位和个人：一是净资产不低于1000万元的单位；二是金融资产不低于300万元或者最近3年个人年均收入不低于50万元的个人。

“相比较来说，违法私募的案例很多。”格上理财研究员徐丽介绍，违法私募主要有几种形式：一是借助互联网平台，以众筹、互联网金融、私募股权投资基金等名义公开募集、公开销售。从定义看，私募基金不得公开宣传、公开募集，私募规范运行的前提是必须面向特定人数募集发行，小众发行是私募区别于公募基金的要件之一，公开发售显然违规。二是通过收益权拆分转让规避合格投资者要求。通俗地说，明明是一只产品的收益，非要拆分成几份产品，卖给不合格的投资人。三是高收益诱惑投资人，股权转让逃避监管。四是借托管增信挪用投资者的基金财产。五是借助嵌套式合伙架构，掩盖利益输送。六是借助通道搞资金池和利益输送。

现实中，部分机构和人员以私募基金的名义搞非法集资犯罪活动，致使大量投资人上当受骗。我国“非法集资”犯罪，在私募基金领域主要有非法吸收公众存款、集资诈骗两种。

北京市问天律师事务所主任合伙人张远忠表示，根据有关法律法规，非法集资是违反国家金融管理法律规定，向社会公众（包括单位和个人）吸收资金的行为，非法集资行为需同时具备非法性、公开性、利诱性、社会性四个特征要件，具体为：一是未经有关部门依法批准或者借用合法经营的形式吸收资金；二是通过媒体、推介会、传单、手机短信等途径向社会公开宣传；三是承诺在一定期限内以货币、实物、股权等方式还本付息或者给付回报；四是向社会公众即社会不特定对象吸收资金。



智能快递有纠纷怎么办

随着越来越多的智能快递柜进入社区，不在家也可便捷收快递已经成为现实，但是智能快递柜也有“成长的烦恼”：丢失、毁损、延时送达、没有接到通知、打不开快递柜等等，相信很多人有类似的遭遇。如何让智能快递柜更好服务收件人和寄件人，减少纠纷呢？

浙江网友江南雨：快递员在没有电话通知的情况下，直接把快递物件放到丰巢或者c找等快递柜，怎么办？

主持人：2016年3月1日起施行的《智能快件箱投递服务管理规定（暂行）》作出了明确规定，快递企业在使用智能快件箱投递快件前，应当征得收件人同意。

现实中，放入快递柜后快递收件人都会收到取件提示，取出后也能收到通知；若手机已关注相应快递柜的微信公众号，则会收到微信提示，也有可能收到相关短信提示；但确实有快递员为了省时间直接放到快递柜，或者已经发送信息通知，而收件人因为疏忽没有注意的情形。

遇到快递物件被快递员擅自放进快递柜，可以选择联系快递公司投诉。

江苏网友茉莉清香：假如填错手机号打不开快递柜，但又确实有急用，该怎么办？

主持人：投递该快件的快递员会同步收到快递状态信息，可以让快递员回到快递柜，输入个人手机号码等信息，将延迟快件取出，重新投递，输入正确的收件人信息，就可以打开了。也可以联系快递柜管理人员或者该快递公司的快递员和客服，证明身份以后取回在柜中的快递。

北京网友天秤优雅：快件件丢失损毁，如何索赔？

主持人：针对延迟取件，《智能快件箱投递服务管理规定（暂行）》作出了处置规定，首次投递后，收件人未能及时提取的，快递企业应当将快件取出，联系收件人再次提供投递服务。但对于没有及时联系收件人的情况，并没有形成惩罚机制。

在使用智能快件箱投递快件过程中，快件发生延误、丢失、损毁等服务质量问题的，快递企业应当按照与用户的约定依法解决。快递企业要和第三方智能快件箱运营企业签署书面协议，约定相关权利义务，包括存放期限及逾期处理办法、用户信息安全保障责任、快件投放（提取）信息互通义务等。

快递物件在智能柜中的动态监测信息，快递企业是掌握的，但在应用和共享上存在很多不规范的问题。下一步，快递企业应利用起这些数据，为商家和用户提供更加精准的服务，进一步提升精准派送速度。

（本期主持人 崔国强）



本版编辑 郭存举 李 瞳

网络社交平台成假冒伪劣食药案件高发地——

微商售食药不能没门槛

本报记者 吴佳佳

从微信朋友圈里买衣服、面膜、减肥药，已成为不少人的消费习惯。同时，在网络直播节目中推销各种消费品的行为，也已屡见不鲜。

据腾讯数据显示，微信月活用户量超过8亿。中国互联网协会微商工作组统计数据显示，2016年，微商行业总体市场规模已超过3600亿元，全国微商从业者高达1535万人，持续呈高速增长态势。中国互联网协会微商工作组秘书长于立娟坦言：“微商交易已经形成了一定规模，由于没有明确的法律法规约束，行业‘野蛮生长’态势较为明显。调查发现，微商从业者大多文化层次不高，甚至对法律知识一无所知，再加上社交的私密属性和闭环特点，微商出现了制假售假、虚假宣传等问题。”

来自中国消费者协会的数据显示：2016年，中国网络消费不满意率排行中，微商以5.6%的比例居首位，由于监管缺失，消费者维权无门，卖家销售假货的机会成本较低，造成目前微商市场“三无”产品泛滥、价格虚高、无法维权等怪现象难以遏制。

与其他伪劣商品相比，伪劣食品、药品很可能对公众健康产生直接危害，已引起监管部门的高度重视。

根据近年来对网售食品药品违法犯罪行为的监测、打击经验，北京市食品药



微商交易已经形成一定规模，由于没有明确的法律法规约束，行业“野蛮生长”态势明显

法律缺位纵容了不法分子明目张胆销售假冒伪劣食品药品，监管部门只能事后监管，治本很难

品稽查总队网监大队队长李旼认为，犯罪嫌疑人是在知晓其所售商品为假药或有毒有害食品的情况下，为逃避打击，会在网店网页上采取隐蔽式宣传方式，一般不直接在网页上宣传违法产品，而是通过微信、QQ等网络通讯工具与客户沟通，达成意向后再以购买其他产品的名义付款交易。

此外，由于微商兜售的商品、信息只通过“朋友圈”这样的社交平台传播，当商品出现质量问题时，也很容易在熟人关系间被“消化”掉。“即使收到举报，对于涉及微商的案件，以现在的行政手段，调查取证难度也极大。”李旼说。

更大的挑战在于，对于微商平台性质和责任的认定。新版《食品安全法》对网售食品增设了责任条款，其中要求网络食品交易第三方平台要对入网经营者实

名登记，明确其食品安全管理责任。

不过，中国电子商务协会政策法规委员会副主任阿拉木斯指出，现行《食品安全法》有利于规范微商的食品销售行为，至于微商是否有法必依，监管部门是否能够做到违法必究，还有很多难题需要破解。比如，平台到底应该承担怎样的社会责任和法律责任，还需进一步明确，大量微商没有遵循基本法律要求，“零门槛”进入网络社交平台，并在其上大量销售各类真假难辨的食品药品，平台应该如何加以约束等。

“互联网发展催生了很多新业态，微商就是一个典型。近年来，微商呈现蓬勃发展之势，这种趋势已经很难逆转。但从行业发展来看，微商销售的‘三无’产品潜在危害非常大，完全有必要将微商纳入互联网食品药品监管的序列，既