全国人大常委会会议热议2017中央决算报告、审计工作报告——

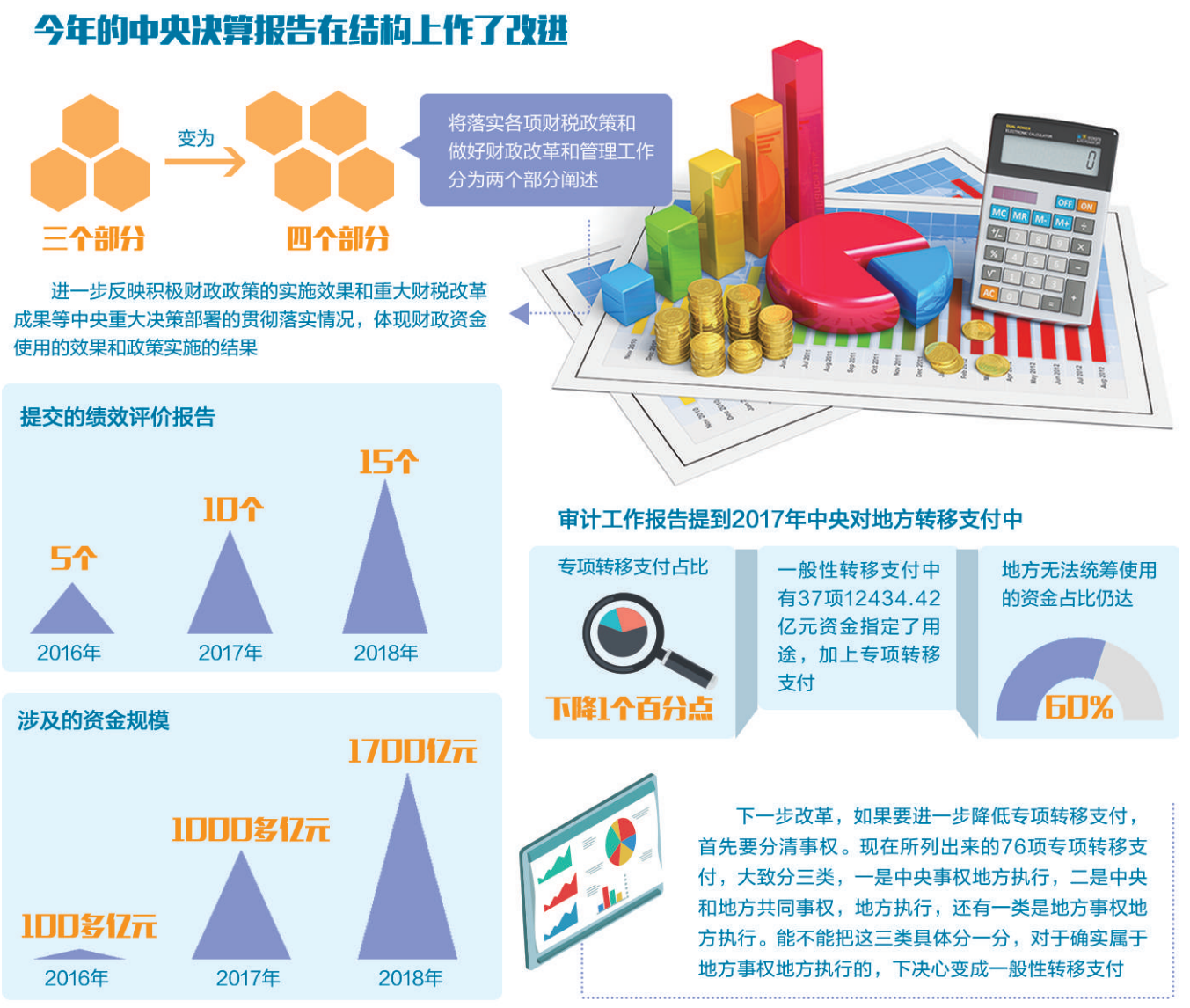
提高财政资源配置效率还须加把劲

经济日报·中国经济网记者　张　雪

关注立法

按照预算法、监督法规定，每年6月份的全国人大常委会会议都会安排听取和审议中央决算报告、审计工作报告，并结合审计工作报告，审查和批准中央决算。本次是十三届全国人大常委会组成以来首次审议中央决算报告。

与往年相比，今年的两份报告在内容上都作出了一些改进。分组审议中，代表委员们在肯定报告亮点的同时，也热烈讨论了在报告中发现的问题，并给出建议。



让结论更可靠

“今年的中央决算报告在结构上作了改进，从原来的三个部分变为四个部分，将落实各项财税政策和做好财政改革和管理工作分为两个部分阐述，进一步反映积极财政政策的实施效果和重大财税改革成果等中央重大决策部署的贯彻落实情况，体现财政资金使用的效果和政策实施的结果。”全国人大常委会预算工委预决算审查室主任何成军介绍，这次还进一步丰富了提交人大常委会参阅的“部分重点项目绩效评价报告”内容，“提交的绩效评价报告由前年的5个增加到去年的10个，今年进一步增加到了15个，涉及的资金规模由前年的100多亿元增加到去年的1000多亿元，今年进一步增加到1700亿元”。

“每年都要作中央决算报告，决算报告该怎么写？我和一些委员提出决算报告里有些项目、数据和问题缺乏针对性、逻辑性和对比性的问题，财政部已书面给予了回应。从明年开始，决算报告的体例、格式和内容，会作进一步改进和完善。”欧阳昌琼委员建议，按照中共中央办公厅印发实施的《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》，今后的决算报告和对决算草案的审查也应当遵照和落实“指导意见”的要求。此外，对审计部门查出的突出问题怎么认识、怎样整改，在决算报告里也应该有进一步的回应。

“今年的审计工作报告非常好，非常务实，问题抓得非常准，分析问题具体、实在、重点突出。但是，与往年相比，在报告中点出哪些省、哪些地区、哪些部门的比较少。点名与不点名的威慑性、社会效果是不一样的。”欧阳昌琼委员认为。

“中央决算报告数据扎实，资料详实，还提供了大量的附件。这个‘实’本身是我们需要的，但我想提出个建议。”蔡昉委员说，这一直以来都是个难点，就是关于提供给委员们哪些信息的问题。“过去报告写得比较空泛，大家觉得有些结论无以为据。现在数据提交给我们了，报告通篇都在讲数据，但我觉得这些数据想说明什么并不是特别清晰，因为孤零零的数据本身没有含义，纵向看没有来龙去脉，横向看没有左顾右盼。”他建议报告不仅要提供精确的数据，还要做基本的处理，有基本的分析和基本的结论，目的就是让结论更为可靠。

辩清事权和支出责任

在过去一年里，财政资金花得是否合理？如何提高财政资金使用效益，提高财政资源配置效率？对这些问题，历来是全国人大常委会委员们审议报告时关注和讨论的焦点。

殷方龙委员建议，要进一步把准财政资金投向的重点。“没有重点就不可能有好的效益。要聚焦十九大和本届全国人大一次会议对经济社会发展的部署，特别是党中央在全局上确定的建设重点，真正在重点上聚焦。”

王长河委员直截了当地说，建议注意解决“瞪着眼睛要钱闭着眼睛花”的问题。“这个问题成因虽很多，但其中有一条值得特别关注，就是我们在给钱的时候，不仅要看这事该不该干，而且还要看这件事有没有条件、有没有能力干，防止钱下去以后打了水漂。”

徐绍史委员研究了两份报告后发现，审计工作报告提到2017年中央对地方转移支付中，专项转移支付占比下降1个百分点，但一般性转移支付中有37项12434.42亿元资金指定了用途，加上专项转移支付，地方无法统筹使用的资金占比仍达60%。

“一般性转移支付指定用途之后等于是变相的专项转移支付。”徐绍史委员指出，十八届三中全会对财税体制改革的表述，首先是预算制度改革，第二是税收制度改革，第三是中央和地方财政关系的改革。十九大报告把这个顺序倒过来了，把中央和地方财政关系的改革放到第一位了。“决算报告里面反映得最充分，一般性转移支付和专项转移支付的关系问题，建议财政部认真梳理总结和解决，总的想法是要想办法把专项转移支付压下来，把事权和支出责任进一步辩清楚，谁干什么事，谁就掌握什么钱。”

矫勇委员对中央与地方财政事权和支出的责任划分问题也提出了自己的建议。“下一步改革，如果要进一步降低专项转移支付，首先要分清事权。现在所列出来的76项专项转移支付，大致分三类，一是中央事权地方执行，二是中央和地方共同事权，地方执行，还有一类是地方事权地方执行。能不能把这三类具体分一分，对于确实属于地方事权地方执行的，下决心变成一般性转移支付。”

下功夫提高绩效管理

值得一提的是，今年的决算报告还进一步丰富了有关绩效评价的内容。这也成为审议中大家讨论的热点。对此，全国人大常委会委员们建议，要在进一步提高绩效管理上下功夫。

“我们国家经济体量大，财政收入规模较大，因而绩效管理的空间也比较大。管好了，会产生很大效益，但如果哪个地方不严谨、有漏洞，就会大大降低效益。”殷方龙委员说。

“由过去我们重视钱往哪方面花，到重视钱花得好不好，由重视预算的结构到重视预算的绩效，这是一个大的进步。但是，目前绩效评价占比过小，仅占1%多。”谢经荣委员建议：“逐步提高绩效评价占预算的百分数。比如，明年能不能提高到5%，后年能不能提高到10%。”此外，他还建议审计工作报告中增加审计绩效评价的内容。

对于全面实施绩效管理，吕彩霞委员的建议是，要加强专项资金的绩效考评。“专项资金的使用效益很大程度上取决于具体实施的人，如果承担专项的地方认真负责的，专项就会实施得非常好，如果没有责任心或者完全出于政绩考虑，资金就有可能使用得不好。”

杜玉波委员说，全面实施预算绩效管理要分类推进。“从开展调研和听取教育科研战线的反映看，智力投入是一个长期过程，很难在一年内就见到成效，现在开展全面绩效管理，如果不加区分地每年都要评价，会造成一些单位预算执行工作出现短视行为和急功近利的行为，不利于教学和科研人员潜心开展工作。”他建议在全面实施绩效管理过程中，按照不同经费类型制定不同的政策，以更好地发挥全面实施绩效管理的正面激励作用。

“这次绩效评价里不少是自我评价，这是一个进步，但如果增加第三方力量参与可能会更客观、真实。”谢经荣委员建议。

高友东委员则建议，要根据绩效自评和重点绩效评价中发现的问题，督促有关部门整改，把绩效考核评价的结果作为下年度预算安排、预算调整的重要依据。同时，要把自评的结果和重点绩效评价的结果向社会公开。

法庭内外

最高法第三巡回法庭当庭宣判第一起刑事再审案——

耿万喜诈骗案再审被改判无罪

本报记者　李万祥　通讯员　张宽明

6月5日，最高人民法院第三巡回法庭对原审被告人耿万喜诈骗再审一案公开开庭审理，当庭宣判撤销原审判决，改判耿万喜无罪。据悉，该案是第三巡回法庭自成立以来，再审开庭审理并当庭宣判的第一起刑事再审案件。

1986年6月25日，江苏滨海县检察院向滨海县法院提起公诉，指控耿万喜犯诈骗罪。1986年10月7日，滨海县法院作出一审判决认定：1985年10月21日至26日，耿万喜以代购橘子罐头为由，先后两次将滨海县土产果品公司3万元骗到四川江津县果品公司，作为自己贩卖橘子的资金，使滨海县土产果品公司遭受一定损失。经多方追款，直至1986年3月份追回赃款。据此，对耿万喜以诈骗罪判处有期徒刑5年，剥夺政治权利1年。

宣判后，耿万喜不服，提出上诉。江苏盐城中级法院于1986年11月24日作出刑事裁定，驳回上诉，维持原判。裁判发生法律效力后，耿万喜不服，提出申诉。最高法院于2016年3月3日作出再审决定，指令江苏省高级法院再审。江苏高院经再审于2017年4月10日作出刑事裁定，驳回申诉，维持原判。耿万喜仍不服，又向最高人民法院提出申诉。

2018年1月26日，最高法院经审查作出再审决定，决定提审本案，并依法组成合议庭公开开庭审理本案。再审中，原审被告人耿万喜及其辩护人认为其不构成诈骗罪，原审判决错误，应改判无罪。

最高人民检察院出庭检察员认为，耿万喜没有实施虚构事实和隐瞒真相行为，没有非法占有目的，也没有非法占有他人财产，事后积极采取补救措施，未给滨海县土产果品公司造成经济损失，经济合同纠纷调解结案后再追究刑事责任不妥，原审属于事实认定错误。

最高法院经再审认为，原审被告人耿万喜在代表其单位为滨海县土产果品公司代购橘子罐头中，确有夸大履约能力、擅自将货款挪作他用的过错。但是，耿万喜并未实施刑法上的虚构事实或隐瞒真相行为，亦无非法占有他人财产的目的，其具有一定履约能力，也为履行合同作出了努力，且案涉款项已于案发前返还，滨海县土产果品公司并未遭受经济损失。原审认定被告人耿万喜犯诈骗罪的证据不足，适用法律错误，应当予以纠正。

本案原审于上世纪80年代，历经4级法院审理，最高法院曾经指令下级法院再审。下级法院再审维持后恰逢最高人民法院在南京设立第三巡回法庭，原审被告人再次向第三巡回法庭申诉。本案的再审开庭和当庭宣判，体现了人民法院对事实负责、对法律负责、对人民负责的法治精神，充分体现了人民法院实事求是、依法纠错的坚定决心，展现了最高法院设立巡回法庭、维护法治统一、就地化解纠纷的司法改革成果，是人民法院坚持罪刑法定原则，严格区分经济纠纷与经济犯罪界限，依法保护产权的典型案例。

权威发布

全国近5年立案查处草原违法案件8万余起

本报讯　记者黄俊毅报道：记者从2018年草原普法宣传月现场活动上获悉，近5年全国累计立案查处各类草原违法案件8万余起，其中向司法机关移送涉嫌犯罪案件2400起。

“近些年来，草原监督管理部门加强行政执法与刑事司法衔接，督办查处重点难点案件，加大对重大案件和高发案件的打击查处力度，严惩破坏草原不法分子，维护了农牧民合法权益，保护了草原生态。”国家林业和草原局副局长李树铭表示，当前草原执法工作面临不少困难和挑战。不敢违法、不想违法的局面还没有完全形成，依法严厉打击破坏草原违法行为的压倒性态势还没有实现，制约草原执法的深层次矛盾和问题依然突出。

李树铭介绍，我国是草原资源大国，草原面积近60亿亩，约占陆地国土面积的41.7%，居世界第一。我国草原主要分布在北方干旱区和青藏高原区，大多位于边疆地区，是众多少数民族的主要聚集区，也是贫困人口的集中分布区，是我国重要的生态屏障区，具有涵养水源、保持水土、防风固沙、净化空气、维护生物多样性、应对气候变化等重要功能。我国通过加大草原生态保护修复力度，草原生态持续恶化的局面得到有效遏制。但是，草原生态系统整体仍较脆弱，大部分草原仍处于退化状态，草原资源和生态保护任务十分艰巨繁重。

自2003年新的《草原法》颁布实施以来，国家每年都组织各地开展草原普法宣传月活动。2018年草原普法宣传月活动以“依法保护草原　建设美丽中国”为主题，重点围绕宣传生态文明思想、草原保护政策、草原法律法规、以案释法等4个方面的内容开展。

特别关注

购买二手汽车应留意隐形瑕疵

二手汽车因价格实惠，日益受到消费者青睐。因部分消费者购车经验不足、个别商家未诚信经营以及市场规范不健全等因素，近年来二手车交易纠纷频发，事故车认定产生争议多。如何防范二手车交易风险？法官建议，消费者首先要从正规渠道购车，尽可能选择购买正规交易市场认证商户的认证车源；发现车辆存在质量问题，应在6个月内及时提出异议。

二手车交易通常先由消费者与二手车经销企业签订买卖合同，再由二手车经销企业指定车辆登记人与消费者办理车辆转移登记。目前，法院调研发现，绝大部分消费者购买车辆主要是为了个人生活需要。与食品、服装等其他消费品纠纷案件相比，二手车买卖纠纷案件中目前尚未出现职业打假人维权的情况。

“从2018年以来的情况看，因购买二手车引起的消费者维权案件呈较快增长态势。”北京第二中级法院民四庭副庭长李雪表示，因查证事实所需时间较长，此类案件的审理周期一般长于其他消费者权益案件。纠纷产生成因包括车辆不具备法定证明文件，导致无法过户等问题。

我国《二手车流通管理办法》规定：二手车交易完成后，卖方应当及时向买方交付车辆、号牌及车辆法定证明，凭证主要包括机动车登记证书、机动车行驶证、有效的机动车安全技术检验合格标识、车辆购置税完税证明、养路费缴付凭证、车船使用税缴付凭证、车辆保险单。二手车如果不具备上述法定证明，则属于禁止销售车辆，将无法及时办理转移登记。

近年来，二手车交易后，因车辆系盗抢车辆或此前存在所有权、抵押权纠纷尚未解决的问题，在消费者使用过程中被其他权利人强行取回的事件也时有发生。例如，常某与某经销公司签订协议书约定之后，常某支付全部购车款，经销公司交付了涉案车辆，双方在交易市场办理了车辆过户手续。此后，公安机关接到常某报案称，其在驾驶汽车停车过程中，4名男子强行上车将驾驶车辆抢走。经公安机关调查，该车真实车主为杨某，车辆系被盗窃车辆。常某起诉至法院，要求解除与经销公司之间的买卖合同，经销公司退还购车款并赔偿车辆保险费损失、收入损失。法院最后判决解除双方二手车买卖合同，经销公司返还常某购车款。

“一旦车辆在之前的迁出地存在所有权、抵押权纠纷，权利人将车辆强行取回并再次转移，消费者往往难以了解车辆的权属状况及下落，客观上较难向外地的车辆扣押人维权。同时，销售者则以消费者不能证明扣车人存在有效权利为由，推脱自己承担权利瑕疵担保责任，从而出现消费者两头维权难的状况。”李雪分析，二手车交易纠纷中，由于诉讼对象不易确定、合同约定不明、交易信息不对称等原因，导致消费者维权缺乏依据、举证困难。

对此，法官建议消费者首先要从正规渠道购车，尽可能地选择购买正规交易市场认证商户的认证车源，避免因贪图便宜而购买到问题车辆；其次，要严查车辆手续，审查销售者购入车辆的合同、前手车主享有权利且同意出售的证明，必要时向车管部门查询确认；再次，须谨慎签订合同，要求销售者签订详细的书面合同，明确车辆车龄、实际里程、技术状况、事故范围、主要配置等信息，销售者的口头承诺应写入合同。销售者与车辆登记人不一致的，应要求销售者、登记人作出书面承诺，明确自己应承担的义务和责任。另外，消费者还要仔细查验车辆，要求销售者提供车辆的维修、保养、保险记录，详细查验车架、变速箱、发动机、底盘等关键部分，必要时委托专业机构检测。

法官提醒消费者，《消费者权益保护法》第二十三条第三款规定，经营者提供的机动车等耐用商品，消费者自接受商品之日起6个月内发现瑕疵，发生争议的，由经营者承担有关瑕疵的举证责任。二手车消费者发现车辆存在质量问题，应在6个月内及时提出异议，避免之后因难以证明系销售者的责任而无法维权。　　文/于中谷

本版编辑　许跃芝　梁剑箫

社址：北京市西城区白纸坊东街2号　读者服务：13911270606（同微信号）　查号台：58392088　邮编：100054　传真：58392840　零售每份：1.00元　广告许可证：京西工商广登字20170090号　广告部：58392178　出版管理部：58393115　昨日（北京）开印时间：3:00　印完时间：4:20　本报印刷厂印刷