

# 第25届中国人大新闻奖 获奖作品选

## 图书在版编目(CIP)数据

第25届中国人大新闻奖获奖作品选/全国人大常委会  
办公厅新闻局,中国人大制度新闻协会编. —北京:中国  
民主法制出版社,2016.11

ISBN 978-7-5162-1301-8

I. ①第… II. ①全… ②中… III. ①新闻—作品集  
—中国—当代 ②新闻摄影—中国—现代—摄影集  
IV. ①I253 ②J429.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第221262号

图书出品人:刘海涛

出版统筹:赵卜慧

责任编辑:胡天焰

---

书名/第25届中国人大新闻奖获奖作品选

DI25JIEZHONGGUORENDAXINWENJIANGHUOJIANGZUOPINXUAN

作者/全国人大常委会办公厅新闻局 中国人大制度新闻协会 编

---

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区右安门外玉林里7号(100069)

电话/(010)63055259(总编室) 63056573 63058790

传真/(010)63056983 63058790

http:// www. npcpub. com

E-mail: mzfz@ npcpub. com

经销/新华书店

开本/16开 710毫米×1000毫米

印张/15.5 字数/220千字

版本/2016年11月第1版 2016年11月第1次印刷

印刷/三河市航远印刷有限公司

---

书号/ISBN 978-7-5162-1301-8

定价/36.00元

出版声明/版权所有,侵权必究。

---

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

## | 目 录 |

### 特 别 奖

#### 报纸、通讯社作品(评论)

- 3 / 人民民主是中国共产党始终高举的旗帜  
——一论贯彻习近平在全国人大成立 60 周年大会讲话精神 张 铁

#### 报纸、通讯社作品(通讯)

- 6 / 一名乡镇人大主席履职的二三事 崔清新 李亚彪  
12 / 人民当家作主之路越走越宽广  
——写在全国人民代表大会成立 60 周年之际  
温红彦 王比学 徐 隽

#### 网络作品(专题)

- 21 / 庆祝全国人民代表大会成立六十周年 王 伟

### 一 等 奖

#### 报纸、通讯社作品(消息)

- 27 / 立法法修正案草案拟明确“税率法定”原则 张晓松 杨维汉  
29 / 河北通过新规擅改重大发展战略要追责 李增辉  
32 / 粤首次对法规草案重要条款单独表决 辛均庆 黄伟忠  
35 / 华蓥市人大叫停两份政府文件 白文科 刘 佳

报纸、通讯社作品(评论)

- 37 / “税率之争”凸显“中国式立法民主” 杨维汉 梁建强  
40 / 立法修法,你的声音也能上大会堂 姜 洪

报纸、通讯社作品(通讯)

- 42 / 专题询问不“剧透”问出实效  
——从太原市人大常委会不断完善专题询问看人大监督的  
点滴进步 刘 宇  
48 / “不能随便给单双号限行常态化‘开口子’”  
——人大常委会审议大气污染防治法修订草案  
紧盯授权条款 杨维汉 余晓洁 倪元锦  
53 / 小消息记录的大事情  
——我在麟游县人大亲身经历的四个第一次 史士岐  
57 / “工人有没有权? 有权敢不敢用?” 张伟杰  
63 / 揭秘国家宪法日的产生 霍小光 陈 菲  
68 / 一部小小手机连接中国根本政治制度 集 体  
73 / 税率重回“法定”的九十六小时 徐 隽  
76 / “我就是为农民说话的”  
——追忆全国人大代表、辽宁省凤城市大梨树村  
原党委书记毛丰美 殷 泓 毕玉才  
86 / 2014 年立法功能调整任务转变节奏加快  
引领改革推动发展形成立法新常态 张 媛  
92 / 温岭:“参与式预算”十年路 桂田田  
100 / 郑州治霾条例变身明日接受“二审” 张 渝  
105 / 人民代表大会制度建设的一次成功尝试  
——全国第一个乡镇人大常设主席团诞生回顾 邓华圣  
112 / 国家宪法日要“外化于形”更要“内化于心” 郭金超 蒋 涛

报纸、通讯社作品(新闻版面)

- 116 / 听小明讲立法法的故事 王逸吟 殷 泓 王昊魁 靳 昊



广播电台作品(消息)

|                              |         |
|------------------------------|---------|
| 123 / 全国人大常委会审议两高专项报告,规范司法行为 |         |
| 如何做到不只“看上去很美”?               | 侯 艳 马 闯 |
| 126 / 询问会上连番追问出答案:市设计院负责人承认  |         |
| 分拆招标不对                       | 赖婷婷 曹曼茹 |
| 130 / 代表交锋                   | 曾先林     |

广播电台作品(专题)

|                                 |             |
|---------------------------------|-------------|
| 134 / 【废存前后 96 小时】“税率法定”重回《立法法》 |             |
| 修正案草案                           | 庄胜春 刘颖超 李 默 |

电视台作品(消息)

|                               |                     |
|-------------------------------|---------------------|
| 139 / “我代表你!”                 | 刘 超 沈茂林 牛 明 赵 琛     |
| 144 / 中山在全国率先探索镇人大闭会期间依法行使监督权 |                     |
|                               | 耿海鹰 刘 峥 梁镜标 苏文颖     |
| 149 / 《小撒探会》之《法官的“权力清单”》      |                     |
|                               | 关宏怡 张 颖 程君扶 谢晓光 李政林 |

电视台作品(评论)

|                |                 |
|----------------|-----------------|
| 160 / 六十载风雨人大情 | 朱 敏 沈炳忠 林 佳 孙 兵 |
|----------------|-----------------|

网络作品(评论)

|                          |             |
|--------------------------|-------------|
| 171 / 立法法修改,别说你的心思它不懂    | 安传香         |
| 175 / 人大代表约见官员是依法治国的应有之义 | 莫 凡 符向军 陈秀梅 |

网络作品(专题)

|                        |                     |
|------------------------|---------------------|
| 177 / 专题《全国人大 60 周年》简介 |                     |
|                        | 罗 琴 王寒英 王敬东 王玉西 吕媛媛 |
| 181 / 中国人大网立法法修改专题介绍   | 沈 娟 苏大城             |

183 / 《“一根秸秆”的立法之路》作品简介

李希帆 黄 啸 何习文 余 晶 梁唯雅

186 / 《当国情编辑部遇上“人大”》简介

詹海涛 胡俊峰 蔚 力 刘 迪 张 静

摄影作品(单幅作品)

190 / “我是农民工代表,我要发言!”

杨登峰

192 / 早起的记者

李 响

摄影作品(组照作品)

194 / 代表述职 选民打分

戚良鹏 吴 萍

197 / 鱼眼看两会 圆图闹元宵

兰红光 殷 刚 吕 迅

人大报刊作品(评论)

201 / 人民需要什么样的代表?

于 浩

人大报刊作品(通讯)

205 / 专题询问现场目击记

李宗彦

211 / 人大代表联系群众有了“硬杠杠”

曾宪刚 张 新

217 / 唤醒沉睡的权力

史巧云

223 / 郇顺军:走进委员长办公室的养路工

梁国栋

229 / 拧紧百姓舌尖上的“安全阀”

牛瑞芳 庞 昕

236 / 嘉禾县人大对问题文件说“不”

田必耀



# 特 别 奖





# 人民民主是中国共产党始终高举的旗帜

## ——一论贯彻习近平在全国人大成立 60 周年大会讲话精神

人民日报 张 铁

每一个国家的发展,都有值得铭记的历史性时刻。60 年前,1200 多位各地选举产生的全国人大代表齐聚北京,召开了第一届全国人民代表大会第一次会议,新中国的根本政治制度——人民代表大会制度从此建立,这一人民当家作主的新型政治制度,翻开了我国政治发展史上的划时代一页。

“人民民主是社会主义的生命”,“人民民主是中国共产党始终高举的旗帜”。习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立 60 周年大会上的讲话,回顾了人民代表大会制度建立和发展的历程,为我们在新的历史起点上坚持和完善人民代表大会制度、推进社会主义民主政治建设,指明了正确方向。

评价一个国家政治制度是不是民主的、有效的,很重要的方面,就要看全体人民能否依法管理国家事务和社会事务、能否畅通表达利益要求、能否有效参与国家政治生活,国家决策能否实现科学化、民主化。60 年来,从宪法的修改完善,到推动基层群众自治,再到实现城乡“同票同权”,我们党坚定不移推进人民民主,不断巩固和完善人民代表大会制度,为的就是不断扩大人民有序政治参与,让人民实现内容广泛、层次丰富的当家作主;为的就是建设了解民情、反映民意、集中民智、珍惜民力的决策机制,增强决策透明度和公众参与度,保证决策符合人民利益和愿望。

事实是最有说服力的检验标准。改革开放30多年来,正是在有效保证人民广泛参加国家治理和社会治理的制度安排下,中国经济实现了起飞,综合国力、人民生活水平不断跨上新台阶,社会长期保持和谐稳定。实践充分证明,人民代表大会制度是符合中国国情和实际、体现社会主义国家性质、保证人民当家作主的好制度,中国社会主义民主政治具有强大生命力和显著优越性。

人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心。发展社会主义民主政治,保证国家政治生活既充满活力又安定有序,关键是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。在新的奋斗征程上,扩大人民民主,健全民主制度,丰富民主形式,拓宽民主渠道,才能发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主,让我们的民主更有质量;倾听人民呼声,顺应人民期待,不断解决好人民最关心最直接最现实的利益问题,才能调动人民积极性,让我们的民主更有活力。

60年前,毛泽东同志在第一届全国人民代表大会第一次会议上说:“我们正在做我们的前人从来没有做过的极其光荣伟大的事业。”历史接力棒交到了我们这一代人手中,不断发展具有强大生命力的社会主义民主政治,我们就能凝聚起最广大人民的智慧和力量,共同创造更加幸福美好的未来。

## 点 评

# 《人民民主是中国共产党始终高举的旗帜—— 一论贯彻习近平在全国人大成立60周年大会 讲话精神》点评

朱国圣

2014年9月5日,全国人民代表大会成立60周年大会隆重召开,习近平总书记发表重要讲话。人民日报快速反映,根据讲话精神,策划系列评论

员文章选题。这是系列评论员文章的第一篇。

评论被当晚新闻联播摘播,新华社播发通稿,人民日报第二天与大会消息同时见报。该评论及时、准确地传达了中央精神。据百度新闻搜索显示,评论转载数甚至超过大会消息,达到了257条。人民日报客户端网友评价称,该文既谈历史,又讲现实;既重理论,又重实践,有很强的说服力。

这篇评论篇幅不长,但对习近平总书记在人大成立60周年大会上重要讲话的解读却深刻、及时、准确。文章观点鲜明、逻辑清晰、论述有力,充分总结了人大制度的重大意义、重要作用,并将之放在“中国制度”“中国道路”的角度加以阐释,显示了对人大制度的深刻理解。

评论体现了人民日报的权威性、影响力,发挥了舆论引导的定音鼓和压舱石作用。

(作者为新华社新闻研究所党组成员,第25届中国人大新闻奖评委)

## 一名乡镇人大主席履职的二三事

新华社 崔清新 李亚彪

新华社杭州11月17日电(记者崔清新、李亚彪) 他扎根基层27年默默无闻、孜孜不倦。他是村里出了事,干部群众都想找的贴心人。他创造了身患癌症5年,手术3次仍坚持乐观工作的奇迹。他在妻子女儿眼里外表坚强却内心柔软。

他是浙江省临安市板桥镇人大主席朱忠华,在这个岗位上干了10年的他,凭借责任、智慧、执着、爱……把乡镇人大工作开展得有声有色,迸发出普通人身上不凡的光芒,成为全国3万多名乡镇人大主席的楷模和榜样。

他用实践,生动诠释了人民代表大会制度如何在我国基层“生根发芽”;他用法治思维、法治方式展示了一个乡镇人大主席如何通过密切联系人民群众,提高基层工作的能力和水平。

### 乡镇人大有作为

今年52岁的朱忠华,在乡镇人大工作如何开展方面进行了可贵地探索与创新。

镇里的事情,不是群众最想要的,就会被代表们票决掉——

2014年1月12日,新成立的板桥镇举行一届人大三次会议,镇政府10件实事工程产生的过程,成为许多镇干部难忘的记忆。

会上,代表们对提交会议审议的政府准备今年实施的12项工程进行表决,否决了其中2项,保留了10项,决定在年内实施。



镇人大会议召开前,朱忠华组织代表深入选区、农户,收集到群众感兴趣的项目共35个。后经镇党政联席会议和镇人大主席团会议讨论,确定将其中12项提交会议表决。

按法律规定,乡镇人大可根据国家计划,决定本行政区域内的经济、文化事业和公共事业的建设计划。朱忠华组织实施的政府实事工程票决制,在板桥镇开启了由政府“拿主意”到群众“说了算”的先河。

“乡镇人大票决制,有效解决了人民形式上有权实际无权的问题。”浙江省人大常委会副主任茅临生如是评价。

人大会议上的票决制让代表们感受到自己的作用和责任,接着,朱忠华又在思考:镇人大会议每年只开一至两次,闭会期间人大代表还能做些什么?

经过民主协商,板桥镇人大决定,通过建立代表活动站,组织日常的代表活动,让代表们参与实在的工作,实现依法履职“常态化”。

2013年7月,朱忠华组织30多名市、镇两级人大代表全程走访三口溪、灵溪沿线,每到一处都认真查看水质,实地了解情况,还拿着照相机和小本子,随时把发现的问题记录下来。

然后,他把全镇的河道划分成15个河段,由15名镇人大代表担任“河长”,监督并参与每个河段的水污染治理。

一年后,人们惊喜地发现:过去检查卫生,河道垃圾多得要用拖拉机运送,现在只需要拎个塑料桶就够了。

“过去代表提出议案建议,我们收集上来分到各科室,年前在人大会议上报告一下就完事。”朱忠华说,现在实行代表建议负责制、包干制,把议案建议的办理落实到代表头上,“叫谁去办我不管,就让他们负责,这样人大代表的作用就发挥出来了。”

“正如治水,我们是监督者,也是参与者。老朱要求代表提议案像出考卷一样,既要出题目,也要做题目,提出自己的思考和建议。这样一来,代表履职能力、议案可行性都在提高。”镇人大代表、桃源村党总支书记徐明良感慨。

人大代表是国家权力机关的主体,尊重代表主体地位,提高代表素质,发挥代表作用,是做好人大工作的基础。就是认识到了这一点,在看似不起眼的乡镇人大主席岗位上,朱忠华成了把“冷板凳”坐热的“能人儿”。

## 法治方式善断事

社会治安综合治理,对于中国许多乡镇干部来说,是件头疼的差事。朱忠华到任之前,板桥镇的综治信访科室曾在镇里考核倒数第二。

2006年,朱忠华就任镇人大主席,同时分管这项“风险大、受气多”的工作。他说,地方组织法赋予乡镇人大的一项职权是“保护公民私人所有的合法财产,维护社会秩序,保障公民的人身权利、民主权利和其他权利”。乡镇人大代表是选民选出来的,人大来做群众工作,是依法履行职权。

2008年夏天,为让家家通上电,板桥镇准备架设的高压线要从几户村民家屋顶上过,村民担心有辐射不同意。市公安、供电、乡政府的人,怕延误工期都来了,准备强行施工,两个村民爬到高压线塔上对峙,以示抗议。

朱忠华见状,和镇党委书记商量说,高温天气,这样下去会出人命的,你们今天先回去,村民的工作由我来做。接着他对塔上的村民喊话:“今天为了你们的安全,政府放弃施工,所有人都撤回去。但你们的行为违反了治安管理条例,已经造成经济损失,如果下来,可以考虑不追究,如果不下来,今天造成的所有损失你们都要承担。”

两个村民见对方让步了,商量了一下,最终爬下铁塔。之后,朱忠华向他们介绍高压线无辐射的知识,商量补偿标准等问题,并让他们写好保证书,不再阻挠施工。

没人统计过,朱忠华这几年啃下这样的“硬骨头”有多少,但大家发现,面对矛盾冲突,朱忠华话说得最重,当事方却最听得进,最信服。

如龙村村民梁金炎至今忘不掉2009年8、9月间,原本参加镇里体检的朱忠华,突然听说如龙村有村民打着横幅要到市政府讨说法,要求归还30年前水泥厂使用的土地,便放弃体检赶到村里。朱忠华在被百余名村民围堵的情况下,为大家详细讲解政策法规。此后一个多月,朱忠华不分昼夜上门宣讲政策,最终促成厂村达成租赁承包协议。

“处理完这次土地纠纷,朱主席体检查出3公分肝脏癌变。”梁金炎红着眼睛说:“他为我们推迟一个多月才体检,早点去查,肿瘤不至于长这么大。”

几年下来,板桥镇的综治信访工作连续三年被临安市评为先进集体,由他

亲自或主持调解的上访、信访事件全部实现息诉上访,得到群众一致好评。

“因为干人大工作,对法律相对熟悉。好多基层的矛盾,讲清楚法律规定,大家按统一的标准来做,就能服人。”朱忠华说。

在党的十八届四中全会提出全面推进依法治国基本方略的背景下,朱忠华运用法治思维、法治方式解决实际问题的办法和能力,尤其值得基层干部学习借鉴。

## 联系群众有底气

乡镇人大是我国五级人大中的最基层,乡镇人大代表是老百姓直接选举出来的,和群众的关系最密切。人大会不会和百姓打交道,能否真心为群众办事,时间久了,人们心中自然有杆秤。

豆川村是朱忠华负责联系的村子。在他今年5月的工作日志上,记着这些事:

5月16日:商议绿化设计方案,研究堤坝除险加固工程规划,豆川村危旧房改造。

5月20日:豆川村“三改一拆”班子会,变电设施施工,确定镇新门面设计字样。

5月29日:豆川村走访农户。

5月30日:镇里上班。

.....

今年,自从临安市开展“走村不漏户、户户见干部”群众路线教育实践活动以来,朱忠华在身患癌症的情况下,走访了豆川村384户农户中的100多户。

走访中,他发现52岁的低保户骆祥法与她母亲陈法花,还住在一套解放前建造的四合院里。房子年久失修,顶梁柱多处已被蛀空腐烂,刮风下雨时,屋顶摇摇欲坠,十分危险。而骆祥法因智障丧失劳动能力,86岁的老母尚需人照顾。

朱忠华看在眼里,急在心里。他多次往返于政府和骆祥法家中,最终帮母子俩申请到补助,拆除危房,盖起3间小平房。住上新房后,86岁的陈法

花高兴得直拍手,不住地说:“共产党好!共产党的干部好!”

临安市委书记张振丰评价说:“朱忠华的宗旨观念很强,他走群众路线有感情、做群众工作有经验,没有强烈的责任感是做不到这些的。”

乡镇人大是人民代表大会制度与群众联系的“最后一公里”。朱忠华常常把这样的话挂在嘴边:“只有为群众解决问题,干部说话才有人听,办事才有人跟。只要多接地气,和群众打成一片,做起事来心里自然就有底气。”

## 点 评

# 人大制度落地生根人物报道另辟蹊径

崔俐莎

“吃馒头、举拳头”,是民间一度流行的调侃基层人大代表履职的说法。基层人大代表到底干些什么?能不能真正发挥作用?《一名乡镇人大主席履职的二三事》这篇通讯通过一个个生动鲜活的事例对这些问题作了巧妙的回答。

十二届全国人大常委会委员长张德江一直强调加强基层人大工作的重要性。他曾在一次调研时说:乡镇人大工作归根到底要“顶天立地”,顶天就是坚持党的领导,巩固党的执政地位,贯彻落实党的方针政策。立地,就是为老百姓办事,反映老百姓的呼声,解决老百姓的困难,促进老百姓安居乐业。

稿件透过一个基层人大工作者兢兢业业解决群众实际困难,将党的政策以“润物细无声”的方式融化在点滴工作中的几个故事,阐明了一个基层人大代表发挥“顶天立地”独特作用的深刻内涵,是人大报道的创新之作,也是人物报道与人大报道结合的有益尝试与探索。

### • 人大制度落地生根

人大制度具有抽象性、专业性等特点,如何将人大制度生动地展示在读者面前一直是人大报道的一个难题。

通讯通过讲述一个人物——板桥镇人大主席朱忠华创造性地履行了乡

镇人大主席职责,成为地方上有口皆碑的“老乡镇”的“形”,以达到介绍人大制度在基层是如何运作这个“神”的目的。比如,组织代表每年提出若干政府的实事工程,并投票表决出10件来完成,有效解决了“人民形式上有权实际无权的问题”。再比如,为防止代表提出的建议“纸上谈兵”,朱忠华亲自带领代表,解决建议所提的问题,从而提高了代表提出建议的质量……

这样,通过讲述一件件“小事”,把一名普通的基层人大工作者变得不再普通,也让硬邦邦的法律规定变成鲜活的工作方式。朱忠华创造性地做好基层人大工作,成为这篇稿件的“眼”,透过它,人们可以真切感受到人大制度是如何在基层“落地生根”的。

#### • 个人事迹结合宏大主题

通讯选取了几个朱忠华处理村里矛盾的事例,体现出他在处理平凡琐事过程中能耐得住性子,讲究方法、晓之以理、动之以情的实干作风。

朱忠华还是一个肝癌患者,这是这篇通讯不可避免的话题。稿件没有抓住他的病情大肆渲染,而是自然地讲述了他为做老乡工作延误检查,确诊后又感动老乡的故事,从而挖掘出朱忠华带病坚持工作深层次的原因——他对党对人民的责任和深情,描绘了一名普通的基层工作者光彩感人的一面。

稿件还注重在契合党的十八届四中全会提出全面推进依法治国基本方略的背景下,运用法治思维、法治方式解决实际问题的能力,体现了作者善用小切口体现宏大主题的能力。

#### • 人物刻画如切如磋

集人大报道与典型人物报道于一身,既是此篇通讯的亮点也是难点所在。

如果没有大量的采访,精心的打磨,去粗取精去伪存真,很难刻画出一个令人印象深刻、直入人心的形象。稿件运用平实的语言,从不同角度讲述了朱忠华工作中的五个“小故事”,从而体现他工作中的创新、耐心、爱心,可见作者的匠心独具之处。

当然,如果能够有更多的篇幅,在故事的选取上更注重典型性,在人物塑造上更多些角度与细节,就能达到给人留下深刻印象的目的。且作为今后人大报道的一个努力的方向吧。

(作者为新华社国内部副主任,第25届中国人大新闻奖评委)

## 人民当家作主之路越走越宽广 ——写在全国人民代表大会成立 60 周年之际

人民日报 温红彦 王比学 徐 隽

1945 年 7 月 4 日,延安,一孔窑洞里,著名民主人士黄炎培问毛泽东,怎样才能跳出“其兴也勃焉,其亡也忽焉”的历史周期率?毛泽东回答:“我们已经找到新路,我们能跳出这周期率。这条新路,就是民主。”新中国成立后的 1953 年,一场全国性的民主选举开始了,从白山黑水到天涯海角,从东海之滨到帕米尔高原,中国人民第一次行使当家作主的权利,选举各级人大代表。

1954 年 9 月 15 日,北京,中南海怀仁堂,1200 多位各地选举产生的全国人大代表步入会场,中华人民共和国第一届全国人民代表大会第一次会议开幕。这一天,光耀后人、彪炳青史:在中国,人民代表大会制度这一根本政治制度全面建立;在世界,一种全新的现代代议制民主制度诞生了!

历经 60 年实践检验的人民代表大会制度,根植于 960 万平方公里的沃土,集聚世界 1/5 人口的智慧,汲取人类政治文明的精华,焕发着勃勃生机,展现出强大生命力。

### 跳出历史周期率:

在实践中丰富民主内涵,为中国建设和改革开放奠定宪制根基

2014 年 8 月 14 日,86 岁的胡兆森早早起床,和老伴一起来到全国人大机关。面对十多家媒体,这位曾经的鞍钢职工,深情回忆起 60 年前参加一届全国人大一次会议的场景。

“在1953年至1954年的选举中,凡年满十八周岁的中华人民共和国公民,不分民族、种族、性别、职业、社会出身、宗教信仰、教育程度、财产状况和居住期限,均有选举权和被选举权;所有选举经费都由国库开支;在乡、镇、市辖区及不设区的市等基层政权单位实行直接选举。在当时,这是石破天惊的大事,从来没有过。”胡兆森说。

经过充分的准备,1954年9月15日,一届全国人大一次会议开幕,大会通过的宪法,后来被称作“五四宪法”,其中规定:中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。

“五四宪法”解决了道路问题。毛泽东曾在《关于中华人民共和国宪法草案》中指出:“把人民民主和社会主义原则固定下来,使全国人民有一条清楚的轨道,使全国人民感到有一条清楚的明确的和正确的道路可走。”“五四宪法”的道路,就是我国始终坚持的社会主义道路。

宪法的制定和人民代表大会制度的确立,奠定了我国人民民主政权的基础。“60年来,从中央到地方,各级行政机关、审判机关和检察机关由人民代表大会选举产生,并在其监督下既有分工又协调一致地依法履行职能。它保障了人民当家作主,维护了国家的团结统一。”中国社会科学院研究员莫纪宏说。

1966年,“文化大革命”爆发后,各级人大陷入瘫痪,各级政权组织遭到破坏。1975年1月13日,在极其艰难的环境下,四届全国人大一次会议召开。周恩来总理抱病作《政府工作报告》,重申了中国要实现农业、工业、国防和科学技术现代化的目标。

1978年12月,党的十一届三中全会召开,中国开启了改革开放新的伟大征程。

1982年,五届全国人大五次会议对宪法进行了全面修改,以适应改革开放后的中国社会现实和发展要求。

“1982年4月26日,宪法草案交付全国人民讨论,经过十年浩劫之后,群众参与宪法修改的热情万分高涨,讨论浪潮持续了整整4个月。其后,宪法修改委员会根据公众意见又对草案作了近百处的补充和修改,纯文字的还不算。”亲历了这次修宪的全国人大常委会法工委原主任顾昂然说。

1982年12月4日下午5时,经过投票表决,宪法草案高票通过。这就是我国现行的“八二宪法”。为了纪念这个特殊的日子,2001年,中共中央、国务院将每年的12月4日定为“法制宣传日”。

一段插曲,见证了当时中国民主政治悄然发生的变化:“八二宪法”草案表决结果是,3037票赞成、3票弃权。面对第一次出现弃权票,在场记者如实报道。有媒体因此评价称,“八二宪法”自诞生那一刻起,便散发出不同寻常的革新气象。

重申所有公民“在法律面前一律平等”、确立基层群众自治制度、废除领导干部职务终身制、将“一国两制”的构想法律化……“八二宪法”为改革开放的中国奠定了宪制根基。

也是从那时起,全国人大及其常委会的立法开始担当起推进国家改革、社会转型的历史使命。此后,“八二宪法”历经1988年、1993年、1999年、2004年4次修正,以市场经济、依法治国、保障人权为核心的国家宪法价值理念不断深入人心。

今天,当我们回顾69年前黄炎培与毛泽东的窑洞对话时,可以清楚地看到,中国共产党人不仅找到了民主这一“避免人亡政息的历史周期率”的法宝,而且还在实践中创造性地丰富了民主的形式和内涵。

### 法律体系已形成:

最高国家权力机关献给全国人民最根本、最长远、最宝贵的制度财富新的历史时期开启了。

20世纪80年代中后期,以市场为导向的经济体制改革正“摸着石头过河”。从深圳冒险在全国公开拍卖第一块住宅用地,到安徽“傻子瓜子”年广九雇工超过8人是否为剥削的争论……新生事物的探索实践不断冲击着传统观念和体制,进而推动着最高国家权力机关的立法工作。

这一时期,个人所得税法、外资企业法等相继制定出台,一批适应和推动经济发展的法律成为全国人代会上的重头戏。

立法在为经济发展保驾护航的同时,也在完善着社会主义民主政治,一次次全国人代会成为见证民主政治蓬勃发展的盛会。

1987年11月24日,一个值得中国农民永远铭记的日子。这一天,中国



农民实行自治的第一部法律——村民委员会组织法(试行)正式颁布。从此,“村官”选举使广大农民历经了一次又一次极为重要的民主实践。

健全法制的同时,公民的维权意识不断觉醒。1987年,浙江苍南农民包郑照,因不服政府部门强行拆除其房屋的处罚,一纸诉状将县政府告到了法院。这位“民告官第一人”当时的想法很简单,就是要“讨个说法”。出乎他意料的是,仅仅过了两年,行政诉讼法就经七届全国人大二次会议审议通过。

此后,行政处罚法、国家赔偿法、行政复议法等救济制度,也逐渐发展和完善起来。如今在中国,“秋菊打官司”已不再是新闻。

1992年,党的十四大提出建立社会主义市场经济体制。随后,全国人大及其常委会出台了公司法、合伙企业法、反不正当竞争法、消费者权益保护法、拍卖法、担保法、票据法、保险法、仲裁法、预算法、中国人民银行法等,这些法律体现了市场经济公平、公正、公开、效率的原则,有利于形成全国统一、开放的市场体系。

1996年,八届全国人大四次会议通过了关于修改刑事诉讼法的决定,完成了刑事诉讼法的第一次“大修”;一年后,刑法迎来了自1979年出台后的首次修改。此后,两部法律经过多次修改,打击犯罪和保障人权并举的理念得到进一步贯彻。

20世纪末,伴随着一系列基本法律的陆续出台,国家法治基础已经具备。1997年,党的十五大在确立依法治国基本方略的同时,第一次把“到2010年形成有中国特色的社会主义法律体系”确定为推进依法治国、建设社会主义法治国家的立法工作总体目标。

2007年3月16日,十届全国人大五次会议通过了物权法。从1993年开始起草,到2007年颁布,物权法历时15载,历经100多场座谈会,8次审议,征求修改意见10000多条……“这是一次高水平的民主立法、科学立法的生动实践。”参与了物权法制定的十届全国人大代表、中国人民大学常务副校长王利明如此评价。

选举制度是一国民主政治的基石,是人权保障的重要内容。选举法,这部比“五四宪法”还早一年诞生的法律,在2010年的十一届全国人大三次会议上做了第六次修改,明确规定按城乡相同人口比例选举全国人大代表。

60年来,我国农村与城市每位人大代表所代表的人口数比例经历了从8:1、到4:1、再到现在1:1的演进。比例变迁中的渐进民主,见证了我国民主政治制度不断前行的步伐。

2011年,在建设社会主义法治国家的征程上,一座新的丰碑巍然树立。2011年1月24日,在形成中国特色社会主义法律体系的座谈会上,全国人大常委会委员长宣布,“中国特色社会主义法律体系已经形成”。国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的各个方面实现了有法可依!

2013年,十二届全国人大一次会议后,让“改革于法有据”成为立法的重要目标。一批重点领域法律出台或修改,制定旅游法、特种设备安全法,修改环保法、消费者权益保障法、预算法,废止劳动教养制度、放开“单独二胎”……立法对经济社会发展的引领和推动作用越发凸显。

### 阔步走过一甲子:

人民代表大会制度越发自信、越发开放、越发包容

早在审议“五四宪法”时,毛泽东就说过:“我们的主席、总理,都是由全国人民代表大会产生出来的,一定要服从全国人民代表大会,不能跳出如来佛的手掌。”

对重大事项作出决定,监督“一府两院”工作,是宪法赋予人大的重要职责。1955年7月18日,一届全国人大二次会议上,邓子恢副总理代表国务院作了《关于根治黄河水害和开发黄河水利的综合规划的报告》。代表们热烈审议,于7月30日表决通过决议,要求国务院采取措施保证三门峡和刘家峡两个水库和水电站工程及时施工。这是全国人大历史上第一次审议和批准重大建设项目。

此后,取消及恢复军衔制、新设香港特别行政区及澳门特别行政区、兴建三峡工程、加入世界贸易组织……一系列事关国计民生的重大事项,都经过了全国人大及其常委会的审议。

在人大监督的历史上,有许多故事至今仍让人记忆犹新。

1986年1月10日,六届全国人大常委会举行第十四次会议,57位常委会委员提出了“国家应增拨专项经费用于加强师范教育的议案”,其中心内

容是,要求国家财政划拨 15 亿元专款加强师范教育,培养合格师资。57 位委员就增加教育经费问题共同提出议案,在人大历史上是没有先例的大动作。之后,又有 49 位全国人大代表提出了类似建议。

一时间,这件事成了代表、委员直到委员长会议关注和热议的焦点。在财政收入不高的现实状况下,应不应增加财政对教育的投入?用什么办法增加投入?各种想法都提了出来。经过一番调研,国务院决定当年 3 月即增拨 6.5 亿元教育经费,决定在“七五”期间中央财政安排补助地方发展师范教育、义务教育的专款,再增拨 6.5 亿元,合计共增拨 13 亿元。常委会组成人员听后,感到满意。

进入新世纪,全国人大监督工作形式不断创新,建议办理、听取报告、专题询问、执法检查、视察调研……内容不断扩展、效果不断凸显。仅 2013 年十二届全国人大一次会议召开后一年间,全国人大及其常委会就听取审议国务院、最高人民法院、最高人民检察院 22 个工作报告,检查 8 部法律实施情况,组织开展 4 次专题询问和多次专题调研,内容涉及中央预算、医药卫生、扶贫开发、科技投入、行政审批制度改革等方面。

走过一甲子,人民代表大会制度越发自信、越发开放、越包容。每年全国人代会,来自世界各地不同肤色、不同语言的记者们架着“长枪短炮”,注视着人民大会堂里的每一个细节。新闻发布会、记者会、代表团开放、总理答记者问……人代会的开放程度与中国的民主政治进程同步而行。

60 年风雨历程启示我们:为了保障人民民主,必须加强法制,必须使民主制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变。

60 年辉煌成就启示我们:加强对“一府两院”的监督,推进严格执法、公正司法,建设法治政府、提高司法公信力,才能在法治轨道上推动各项事业的开展。

60 年丰富经验启示我们:尊重代表主体地位,完善代表联系群众制度,才能使人民的意志更好地通过人民代表大会这一主要民主渠道得以实现。

真理是颠扑不破的。道路决定命运,发展民主政治,必须走符合国情的

道路。坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,才能实现最广泛的人民民主,才能使中国特色社会主义政治发展道路越走越宽广。

## 点 评

### 宣传人大制度的高峰之作

毛 磊

2014年9月5日,中央召开庆祝全国人大成立60周年大会,这一天,人民日报头版头条和11版近一整版推出大型述评,回顾全国人大60年光辉历程,总结人大制度60年经验成就,展现人民民主新的气象,展望中国特色社会主义民主政治光明前景。

文章见报后,反响强烈,人民网、新华网、中国人大网等120多家网站转载,成为庆祝大会当天各大网站的头条新闻。

该文堪称一个时期以来,宣传中国人大制度的高峰。4700字的篇幅,纵横捭阖、深入浅出、博古论今,选取全国人大成立60年来的标志性事件和典型人物,全景展现、特写穿插,描述了我国人大制度的辉煌成就和光明前景。是一篇政论性、思想性、可读性很强的长篇述评。

总结这篇报道的成功经验:

一是策划早、准备足。庆祝全国人大成立60周年是2014年我国人民政治生活中的一件大事。年初,人民日报社政治文化部政法采访室就多次召开策划会,把这一选题作为年度重点选题,并一直追踪庆祝活动的筹备情况。在庆祝活动预热报道启动后,人民日报记者作了大范围文献搜集和当事人采访,在占有大量材料后,总结、归纳、提炼,形成报道思路和提纲。可以说,这篇文章是一段时期以来,对人大报道的集成之作。

二是站位高、立意深。要呈现全国人大成立60年来的成就、经验、启示,必须跳出对人大工作的日常报道,着眼于人民民主专政这一国体,着眼于人

民代表大会制度这一政体,着眼于拓展人民当家作主的社会主义民主道路。在中国,谈论民主政治,有3个不可避免的问题:我们要走一条什么样的路,为什么要走这条路,如何让这条路越走越宽广,这篇报道通篇就是在回答这3个问题。例如,用极富历史纵深感的事例,毛泽东与黄炎培的延安“窑洞对话”,全国范围内的第一次人大代表选举、表决通过“八二宪法”时的小插曲来展现我们所选道路的历史必然。许多事例在当下,已经成为鲜为人知的历史史实了。

三是取材广、写作精。全国人大成立60年来,可以呈现的东西很多,但如何从中找到最经典的事例、最生动的语言、最富代表性的人物,需要记者下一番功夫,在广泛占有素材的基础上,作出取舍。胡兆森参加一届全国人大一次会议的场景回忆、深圳冒险在全国公开拍卖第一块住宅用地,安徽“傻子瓜子”年广九雇工超过8人是否为剥削引发争论、“民告官第一人”包郑商讨到说法……精挑细选的人和事跃然纸上的同时,就是记者思想表达和传播的开始。这种在历史的关口,用精益求精的态度,攀登报道高峰的做法,使这篇文章在庆祝全国人大成立60周年的众多报道中鹤立鸡群、脱颖而出。

四是结构巧、视角新。4700字的长文,没有主题和立意,就如同人没有了灵魂一样。然而,如此宏大的主题和立意,如何合理切分,谋划全篇,也是需要狠花一番心思的。这篇报道从三个角度切入:奠定宪制根基、跳出历史周期律,形成法律体系、奉献制度财富,越发自信开放包容、体现制度优势。三个角度涵盖了人大工作的方方面面,同时又跳出人大工作的具体内容,站在更高层面论人大。述评中,许多内容,带着记者的深度思考和独家判断,如人代会的开放程度与中国的民主政治进程同步而行,法律体系形成是最高国家权力机关献给全国人民最根本、最长远、最宝贵的制度财富等等。

五是语言活、表达畅。民主政治类的文章,一向给人刻板的印象,然而此文却是在一个个生动故事和鲜活人物中结构全篇的,洋洋洒洒4700字,读下来一点也不费劲,除了语言和文风本身的清新外,后期反复的精心打磨也使得文章成为文字表达的精品。排比、比喻、拟人,多种修辞手法的运用,使文章大气磅礴不失诙谐幽默,深刻透彻不失浅显易懂。

通读整篇述评,让人热血沸腾,正如文章所讲:历经60年实践检验的人民代表大会制度,根植于960万平方公里的沃土,集聚世界1/5人口的智慧,汲取人类政治文明的精华,焕发着勃勃生机,展现出强大生命力。

(作者为人民日报社政治文化部副主任,第25届中国人大新闻奖评委)

# 庆祝全国人民代表大会成立六十周年

中国人大网 王 伟

## 专题介绍

2014年9月,正值全国人民代表大会成立六十周年。7月初,中国人大网开始策划制作庆祝六十周年专题,以回顾和纪念六十年来人民代表大会制度建立和发展的历程。我们抓住网络专题的特点和优势,精心设置栏目,除常规文字、图片、音视频等表现形式外,还链接了网上纪念展等。专题设计精美,内容丰富,反响很好。

专题设有以下栏目:

一、新闻性栏目,包括庆祝大会、理论研讨会、相关报道、各地动态、图片、视频、网上纪念展等,全方位展示庆祝活动情况。

二、专访性栏目,采访老人大代表、人大工作者,记录他们参加代表大会、参与人大工作的逸闻趣事,阐述他们对人大制度的理解和人大情怀。

三、回顾评论性栏目,回顾人大六十年的风雨历程、六十年中发生的大事,总结人大在选举、立法、监督、代表、议会外交等制度方面的日趋完善。

专题具有以下特点:

一、主题突出。首屏滚动大图以960mm×335mm的尺寸展示庆祝活动的隆重场面,习近平总书记在庆祝大会上的讲话也很醒目,突显全国人民代表大会成立六十周年是国家政治生活中的一件大事,也是值得全社会共同庆祝的大事。

二、亮点突出。为庆祝全国人大成立60周年,全国人大常委会办公厅新

闻局策划了一系列的人物专访活动,邀请健在的老人大代表、老人大工作者如田华、胡兆森、杨景宇、程湘清等接受记者的集体采访,回忆他们参加代表大会、参与人大工作的逸闻趣事。专题作者直接参与了采访活动,并拍摄到了第一手图片资料。

三、表现形式突出。专题综合采用了多种表现形式,如文字、图片、视频等。除这些常规表现形式外,专题还对网上纪念展加以链接。另外,专题色彩运用得当,层次分明、美观大方。

## 点 评

# “庆祝全国人民代表大会成立六十周年”点评

刘卫华

全国人民代表大会是中国人民了解民主、享受民主的重要途径。庆祝全国人民代表大会成立六十周年,是国家政治生活中的一件大事,引起了全社会的普遍关注。

中国人大网适时推出庆祝专题,回顾全国人民代表大会一个甲子发展的历史脉络,找寻六十年来所发生的动人故事,重拾散落在人们记忆深处的经典瞬间,让我们更深刻地认识了人民代表大会制度并对中国民主更加充满信心。

专题内容丰富得当,页面层次分明、色彩运用大胆又不失美观大方,表现形式多样,高清图片视频使整个专题更加生动形象,能够极大地激发受众阅览的兴趣。总结来说,专题具备以下几个特点:

**一、主题鲜明。**首屏滚动大图以960mm×335mm的尺寸展示庆祝活动的隆重场面,习近平总书记在庆祝大会上的讲话也很醒目,彰显全国人民代表大会成立六十周年是国家政治生活中的一件大事,也是值得全社会共同庆祝的大事。专题首页导航条以上部分采用鲜艳的红色,有节日般的喜庆气氛,烘托出举国欢庆这一主题。



**二、亮点突出。**为庆祝全国人大成立60周年,全国人大常委会办公厅新闻局策划了一系列的人物专访活动,邀请健在的老人大代表、老人大工作者如田华、胡兆森、杨景宇、程湘清等接受记者的集体采访,他们回想曾经参加代表大会、参与人大工作时的情形,具有真实性和历史见证性,他们对逸闻趣事的记忆更是弥足珍贵。专题作者直接参与了采访活动,并拍摄到了第一手图片资料,图片配以文字收入专题,成为不可多得的亮点。

**三、内容丰富。**庆祝大会的盛况、研讨会的成果除在专题中得以一一展现外,还对全国人民代表大会发展历程的回顾、对亲历全国人民代表大会发展历程的人物的专访等也成为专题不可多得的内容。更难得的是,一幅幅历史图片可以让人更直观地感受全国人民代表大会的辉煌过往。“60周年纪念展”的链接,可以将我们带进特定的历史时期,感受民主的点滴进步。“各地动态”展现了对全国人民代表大会的举国同庆的画面。

**四、表现形式多样。**专题综合采用了多种表现形式,文字、图片、视频等图文并茂地展现,为内容增色不少;首屏滚动图让更多图片内容交替更迭;历史图片与纪念邮票的色彩形成反差但不唐突。总览页面,专题色彩运用得当、层次分明、美观大方,在视觉上给受众以赏心悦目的体验。

**五、传播效果较好。**专题汇集了新闻稿、图片、人物专访、历史资料等内容,较全面展现全国人民代表大会的发展历程,加上丰富的栏目编排和新颖的页面设计,独具特点、不落俗套。专题吸引了大量受众,并收获如潮般的好评。

(作者为中国人大网负责人,第25届中国人大新闻奖评委)





一 等 奖





## 立法法修正案草案拟明确“税率法定”原则

新华社 张晓松 杨维汉

新华社北京3月12日电(记者张晓松、杨维汉) 记者从十二届全国人大三次会议主席团获悉,全国人大法律委员会建议,根据代表意见,将立法法修正案草案中“税种的开征、停征和税收征收管理的基本制度”这一法定事项的表述,修改为“税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度”。

在12日上午举行的十二届全国人大三次会议主席团第二次会议上,全国人大法律委员会主任委员乔晓阳作了关于立法法修正案草案审议结果的报告。报告指出,修正案草案第三条中规定“税种的开征、停征和税收征收管理的基本制度”只能由法律规定。一些代表建议将税收要素中的“税率”予以明确列举。

法律委员会经研究认为,税率是税种的基本要素,凡是单行税法都要对税率作出规定,比如企业所得税法,在设立这一税种的同时,规定税率为25%;明确税率由法律规定,并不排除税收单行法律同时明确由国务院对具体税率作出调整,比如车船税法,在规定税目税额的同时,相应也规定了幅度,并授权国务院或者地方可以在幅度内确定具体税额或者调整。

法律委员会按照落实税收法定原则的要求,根据代表们的意见,建议将这一项的表述修改为:“税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度。”

点 评

## 《立法法修正案草案拟明确 “税率法定”原则》点评

朱国圣

2015年3月12日,十二届全国人大三次会议主席团召开第二次会议,全国人大法律委员会主任委员乔晓阳作关于立法法修正案草案审议结果的报告。

记者从报告中发现,一度从立法法修正案草案中删掉的有关“税率法定”的表述又恢复了。而据乔晓阳介绍,这是根据代表意见作出的最新调整。联想到舆情有关在立法法中明确“税率法定”的呼声越来越高,以及两会上许多代表就此提出修改意见,记者认为,尊重代表的意见,就是尊重人民的意愿,立法法修正案草案根据代表意见作出的这一新的调整意义重大、影响深远,社会关注度高,应当予以报道。同时,考虑到这一问题的敏感性,记者在成稿后严格履行了送审程序,保证了稿件的准确性。

稿件以新华社通稿形式发出后,很快被100多家媒体广泛转载采用,相关评论和深度报道接踵而至,这一新闻事件也迅速成为两会热点话题。特别是“‘税率法定’原则”这一新提法,被社会认同并普遍引用。

这篇短消息从一个小切口彰显了人民代表大会制度的鲜明特点,体现了记者的新闻敏感性和政策把握能力。

(作者为新华社新闻研究所党组成员,第25届中国人大新闻奖评委)

## 河北通过新规 擅改重大发展战略要追责

人民日报 李增辉

本报石家庄12月2日电(记者李增辉)“对省重大发展战略事项执行不力的或者擅自调整的,依法追究有关国家机关主要负责人的行政责任,并与行使人事任免权相结合,必要时可以提出撤职案。”近日,河北省十二届人大常委会第十一次会议通过了《河北省人民代表大会常务委员会关于省重大发展战略法制化的决定》。

把省重大发展战略纳入地方性法规,是河北省开展群众路线教育实践活动的具体成果之一。它的核心在于强化“功成不必在我”的思想境界,确保一张蓝图绘到底。将重大发展战略纳入法制化轨道,通过地方性法规的形式予以明确,作为人大依法履职的重要内容,与干部考核紧密结合,对于一任接一任坚持不懈地抓下去,防止和避免因为领导变动或领导关注点、兴奋点变化导致重大发展战略摇摆多变具有重要意义。

什么是省重大发展战略?决定明确为,本省行政区域内以实现科学发展为目标,在一定时期内省委确定的对经济社会发展方向、发展路径、发展重点和发展能力的重大选择及规划。主要包括本省国民经济和社会发展中长期规划以及经济、政治、文化、社会和生态文明建设中带有全局性、长远性的重大发展战略决策和基础性、根本性的重要民生事项决策。

关于重大发展战略的实施和调整,决定规定,省重大发展战略经省人民代表大会或者省人民代表大会常务委员会依法确认后,有关国家机关应当贯彻执行,非经法定程序,不得调整。省人民政府将执行情况纳入年度考核

范围。上级机关及其有关部门应当检查、督促下级机关及其有关部门对省重大发展战略的正确实施。省人民政府及其有关部门发现可能影响省重大发展战略执行的情况和问题,应当及时向省人民代表大会常务委员会报告。

省重大发展战略因制定的依据、条件、客观情况发生重大变化等原因,确需修改或者部分调整的,应当经省人民代表大会或者省人民代表大会常务委员会通过法定程序予以修改或者部分调整。

关于监督,决定指出,省人民代表大会或者省人民代表大会常务委员会应当建立省重大发展战略贯彻落实情况的监督检查制度,并依照法定形式,定期听取本级人民政府关于省重大发展战略实施情况的报告,可以采取执法检查、代表视察、质询、特定问题调查等多种监督方式,加强对省重大发展战略执行情况的监督检查。监督检查情况和处理结果应当向公众公开,接受公众监督。

对违反规定者如何处分?决定规定:有关国家机关违反本决定,未按照要求报告省重大发展战略执行情况或者报告的内容严重失实的;对省重大发展战略事项擅自调整的;对省重大发展战略执行情况监督检查中发现的问题不及时整改的,由省人民代表大会常务委员会责令其限期改正;逾期不改正的,依法追究有关国家机关主要负责人的行政责任,并与行使人事任免权相结合,必要时可以提出撤职案。

## 点 评

### 《河北通过新规擅改重大发展战略要追责》点评

朱国圣

党的十八届四中全会作出依法治国重大战略部署,全国纷纷响应。河北省十二届人大常委会第十一次会议通过了《河北省人民代表大会常务委员会关于省重大发展战略法制化的决定》,该决定把河北省重大发展战略纳入地方性法规,这是河北省开展群众路线教育实践活动的具体成果之一。



它的核心在于既为“功成不必在我”的思想境界保驾护航,又杜绝发展战略因人而变、拍脑袋决策,确保一张蓝图绘到底。这是全国先例,意义重大。

报道刊发在人民日报四版头条,还专门配了短评《要防监督走过场》。一经发表,引起强烈反响。中央媒体网站、商业门户网站,微信、微博、新闻客户端等新媒体大量转载、跟帖,认为河北省人大落实中央精神很硬实,项规定将有助于遏制领导干部“拍脑袋决策”的行为。

报道首先点明,“对省重大发展战略事项执行不力的或者擅自调整的,依法追究有关国家机关主要负责人的行政责任,并与行使人事任免权相结合,必要时可以提出撤职案”,开门见山,直指要害,祭起法律之剑,震慑经年普遍存在“新官上任乱点火”的现象,成功地抓住了读者的眼球和兴奋点,也揭示了河北省出台的这部法规的关键点。然后依次解释什么是省重大发展战略、如何合规地进行重大发展战略的实施和调整、对违反规定者如何处分,表述不疾不徐,清晰明了。

报道抓住了新闻点,体现了新闻敏感性,是一篇好消息。

(作者为新华社新闻研究所党组成员,第25届中国人大新闻奖评委)

## 粤首次对法规草案重要条款单独表决

广东人大 辛均庆 黄伟忠

南方日报讯(记者辛均庆,通讯员黄伟忠) “赞成 54 人,弃权 8 人,赞成人数已超过常委会组成人员半数,通过!”13 日下午,出席广东省十二届人大常委会第十三次会议第二次全体会议的常委会组成人员,单独表决广东省环境保护条例修订草案表决稿第十九条规定,成为十八届四中全会后全国首次单独表决法规案个别重要条款的亲历者和见证者。

广东省环境保护条例修订草案表决稿第十九条规定:“建立与行政区划适当分离的环境资源案件管辖制度,设立跨行政区划环境资源审判机构,审理跨行政区划环境污染案件。”推进环境资源司法体制改革是当前司法体制改革的重要内容之一。

省人大常委会主任黄龙云指出,在省委领导下,省人大常委会要充分发挥立法对全面深化改革的引领和推动作用。通过立法推行合理设立环境资源专门审判机构,加强环境资源审判工作,以法律手段制裁污染环境、破坏生态等违法行为,切实保障自然资源 and 环境保护制度的落实。

这一条款的通过,标志着广东司法体制改革领域的一项新探索以立法形式确立下来。

全国人大代表吴青认为,现在一旦出现环境污染,往往就是跨行政区划污染,如进入诉讼程序,由一个地方的法院进行审理,不一定能保证案件独立公正审判。设立跨行政区划环境资源审判机构,不仅有利于有效审理跨行政区划污染等案件,提高司法效率,也有利于审判机构依法公正行使审判权,提高司法公信力。

除了表决内容至关重要,本次会议的单独表决方式,也因其饮得“头啖汤”,备受各界关注。中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定指出:“完善法律草案表决程序,对重要条款可以单独表决。”

去年11月26日,省十二届人大常委会第十二次会议作出决定,对法规草案中个别重要条款可单独表决。此决定是全国首个以地方人大常委会决定的形式,对中央的相关决定予以落实。

“采用‘重要条款单独表决’的方式,体现了立法机关对重要改革内容的审慎和负责态度。”省委党校法治广东研究中心主任宋儒亮表示,如按照以往的捆绑式表决方式,投赞成票觉得还有个别不满意的,投反对票又觉得法规整体上没大问题。对重要条款单独表决,可更加公平而真实地体现表决者的意愿,彰显立法者对立法的责任感。

省人大常委会法工委行政法规处处长李如章指出,在立法实践中,某些法规难产并非草案本身不成熟,往往因为某个重要条款卡壳,意见分歧较大、争执不下而导致立法久拖不决,迟迟难以出台。在立法工作部门看来,“重要条款单独表决”的好处更在于防止部门利益法制化倾向、争权诿责现象等问题,进一步提高地方立法效率。

会议单独表决通过第十九条后,继续表决并通过了环境保护条例修订草案表决稿。

## 点 评

### 《粤首次对法规草案重要条款单独表决》点评

朱国圣

“完善法律草案表决程序,对重要条款可以单独表决”是党的十八届四中全会决定提出的新要求。广东省人大常委会在全国率先对此进行积极探索和贯彻落实,首次单独表决广东省环境保护条例中的重要条款。

这是一条备受社会关注的新闻,“单独表决”这一举措以及该重要条款

的内容所涉及的司法改革本身都意义重大。记者既抓住了表决现场的一些细节,又深入采访了立法部门、人大代表和专家学者等立法实践者和见证者,对法规表决程序及背后隐含的意义进行详细解读,让读者了解法规草案重要条款单独表决这一全新机制的实施,既是强化立法工作的举措,又是推进科学立法、民主立法的生动实践。以往,一个法规可能因为某个条款意见分歧大而久拖不决。广东省在全国率先对法规草案重要条款进行单独表决,是一个重大新闻。

报道在南方日报见报后,受到社会各界的高度关注和好评。文中通过对单独表决这一新举措的解读,向读者和公众展现了人大在立法工作中的慎重和责任感,有助于社会各界更好地了解人大工作与时俱进的实质,取得了良好的宣传效果。对法规草案重要条款进行单独表决,体现了科学立法、民主立法的本质要求,有利于防止部门利益法制化倾向,是一个备受关注、影响广泛的重大新闻。

这篇作品简洁、凝练、生动地叙述了这一重大新闻的经过、背景和意义。作品主题突出、语言简练、内容详实、解读到位、信息量大、时效性强,既充分展现广东省人大深入推进科学立法、民主立法的生动实践,也展现了广东省贯彻落实党的十八届四中全会精神的积极作为。

(作者为新华社新闻研究所党组成员,第25届中国人大新闻奖评委)

## 华蓥市人大叫停两份政府文件

四川人大 白文科 刘 佳

本报讯(白文科,记者刘佳)日前,在华蓥市人大常委会要求下,华蓥市政府办向华蓥市各乡镇人民政府、街道办事处和市级相关部门发出通知,因工作人员工作失误,决定收回华府发〔2014〕12、13号文件。该市人大叫停政府红头文件的事,在当地引起强烈反响。这是记者4月15日从华蓥市人大获悉的。

4月9日,华蓥市人民政府以华府发〔2014〕12号文件和13号文件印发了《2014年全市防灾减灾大演练总体方案》和《华蓥市承办广安市2014年防灾减灾大演练工作方案》的通知。在上述两份文件中,有该市经信局局长、交通运输局局长、环保局局长人员名单,但该市人大还未对上述人员进行任命。此错误文件和违法行为引起华蓥市人大常委会主任刘光文高度重视,当即要求市政府撤回文件,并向市人大常委会书面作出情况说明,杜绝此违法行为再次发生。

依法任免干部是宪法和法律赋予地方各级人大及其常委会的一项重要职权,地方各级人民政府组成人员未获人大任命前,在正式文件中被冠以尚未通过的职务是典型的违法行为。该市政府对此高度重视,于4月12日以华府发〔2014〕15号文对上述两个文件进行了撤销处理,并召开专题工作会议,深刻剖析存在问题的根源,对相关人员进行了严肃批评教育,同时对发文审核程序作了进一步规范,切实提高办文质量。

点 评

## 《华蓥市人大叫停两份政府文件》点评

朱国圣

这是一个人大监督政府依法行政的真实案列。华蓥市人大常委会在工作中发现,市人民政府2014年12号文件 and 13文件中,都出现了市人大常委会还未通过任命人员的职务,这是明显的违法行为,于是华蓥市人大常委会立即叫停了政府的违法行为,要求市政府撤销了这两个文件。

作者根据常委会监督工作情况,第一时间写成了此文,彰显了人大敢于监督,维护法律的权威,同时彰显了勇于监督、不怕得罪人的勇气,有利于提高政府的法治意识,促进依法行政,为民用权,推动法治政府建设。

报道先后在四川日报、人民法院报、法制日报刊载,被人民网、新浪网、中国日报网、四川新闻网、四川人大网等全国各大主流媒体转载,在社会上引起强烈反响,人们纷纷为华蓥市人大点赞。报道让更多的人了解人大,知晓人大对政府监督的刚性,人大的影响力进一步增强,有利于宣传人民代表大会制度,推进法治政府、法治国家、法治社会建设。

报道紧紧围绕“人大叫停政府红头文件”展开,内容真实,主题鲜明,语言朴实,新闻性强,感染力强,产生了较大的社会影响,是一篇兼具新闻价值、理论价值、实践价值的新闻报道。

(作者为新华社新闻研究所党组成员,第25届中国人大新闻奖评委)

## “税率之争”凸显“中国式立法民主”

新华社 杨维汉 梁建强

近日提请全国人民代表大会审议的立法法修正案草案中,体现“税收法定”的条款与去年提交全国人大常委会审议的二审稿相比,删去了“纳税人、征税对象、计税依据、税率”。这一变化引发代表委员的高度关注。相关内容是否应该被删减引发的“税率之争”,凸显了“中国式立法民主”,从一个侧面反映出科学立法、民主立法的氛围。

法无授权不可为。政府征税,必须得到法律授权。立法法修正案三审稿中,专门提及“税收法定”原则,这既是贯彻落实十八届三中、四中全会的相关要求,也是对我国税收制度的进一步完善。而“税率”等相关表述在草案中被删除引发的争论,充分体现了代表委员和公众对于“税收法定”原则真正在法律中落实的期待,也体现了“中国式立法民主”在推动高质量立法进程中,正发挥着更多作用。

梳理此次“税率之争”的由来,不难发现,支持删减者与反对者各有其理由。支持者认为,税种本身就包括纳税人、征税对象、计税依据和税率等方面,进行删减并无不可;而反对者认为,如果“税率”等内容不写进法律条款,容易造成立法概念含混不清、立法效果和社会效果容易打折,进而导致税收在日后执行层面依然“任性”。

法律是治国之重器,良法是善治之前提。立法法修正案草案中“税率”二字之所以成为百姓关心、担心的焦点,是因为它直接关系到群众切身利益。妥善对待此次“税率之争”,意义不言而喻。

科学立法、民主立法,民意不能缺席。在全面深化改革、全面依法治国

的背景下,“税率”这两个字成为立法争议焦点,不仅为普法创造了条件,还为借助“中国式民主”平台推动科学立法、民主立法提供了契机。

立法是一个复杂的过程,法律如何规定才能既符合人民群众愿望,又能在实践中更好地体现法治原则,是对“中国式立法民主”切实发挥实效的考验。广纳民意民智,在审议法律条文时“咬文嚼字”、逐字推敲、务求精准,是确保法律权威、准确与科学的必然要求。

此次“税率之争”,删减或者保留的本意,都在于让法律更好地发挥作用。如何确保法律规定能够精准覆盖,消除可能存在的“模糊地带”,其实是比探讨“删减或保留”孰是孰非更为重要的命题。在立法博弈中探寻共识,让“税收法定”原则不打折扣,方能坚定百姓对于法治的信心,方能更好地推进“四个全面”战略布局。

## 点 评

### 《“税率之争”凸显“中国式立法民主”》点评

朱国圣

一、选题精准,关注度高。稿件敏锐抓住3月10日对立法法修正案进行审议这一热点事件,围绕“税收法定”这一公众极为关注的条款与去年提交全国人大常委会审议的二审稿相比的差别展开评论,就热点事件及时发声,发挥舆论引导作用。

二、由表及里,深入阐释“中国式立法民主”。稿件跳出“税率之争”的是非判断,敏锐地提出如何确保法律规定能够精准覆盖,消除可能存在的“模糊地带”,其实是比探讨“删减或保留”孰是孰非更为重要的命题。同时,稿件指出,相关内容是否应该被删减引发的“税率之争”,凸显了“中国式立法民主”,从一个侧面反映出科学立法、民主立法的氛围。

三、深入浅出,升华主旨。立法问题是相对较为专业的法律领域问题,稿件写作时注意兼顾了法律专业性以及表达通俗易懂的统一。稿件对“税



率之争”所彰显的深层次立法问题进行了论述、探讨,并提出在立法博弈中探寻共识,让“税收法定”原则不打折扣,方能坚定百姓对于法治的信心,方能更好地推进“四个全面”战略布局。

稿件被100余家报纸、广播电台采用,其中20余家报纸头版登载,澎湃、网易、搜狐等客户端,腾讯、凤凰等各大门户网站都进行了推送和着重展示。评论也引发网友热议,让公众对于“中国式立法民主”有了更多的认知、信任以及期待。

在媒体仍在关注修改的利弊之争时,跳出争议优劣的浅层次,而是聚焦于“中国式立法民主”,展现了新华社高度的责任感和历史使命感,激发了社会各界的共鸣,正确、有效地引导了社会舆论。

(作者为新华社新闻研究所党组成员,第25届中国人大新闻奖评委)

## 立法修法,你的声音也能上大会堂

检察日报 姜 洪

从上周起,《中华人民共和国税收征管法(修订草案)》向社会公开征求意见,这是时隔一年半后,该修订草案再次公开征求意见。相比上次,新意见稿更完善,财税法学界不少专家认为这次修订可称得上是“大修”。此前,《居住证管理办法(征求意见稿)》结束了历时一个月的公开征求意见阶段。

窥一斑而知全豹,在开门立法、民主立法方面,国家可谓大力推进。无论是新立法的法律案还是修订的法律案,都要向全社会公开,并征求意见,这已经成为近些年来立法工作的新常态。

广大的网友也许会问:“我提的意见,最高国家立法机关能听得到看到吗?”笔者以亲身经历回答大家,绝对可以看到。笔者近年来几乎参加了所有的全国人大常委会会议报道,在人民大会堂与众多新闻界同行一起见证,审议法律案的时候,公开征求到的社会意见,都会在会上有所体现。常委会法律委员会将对征求意见情况专门形成书面报告,向常委会会议组成人员报告,与会人员也会拿到书面材料,有正式文本,也有信息更丰富的参考文本。在征求到的意见中,各级人大常委会及其专门委员会、政府有关机构、科研院所及高校、企业事业单位以及人大代表、专家学者、普通公众的声音都会得到充分展示,常委会会议组成人员在审议中也会把自己认为有道理的意见摆出来,为决策提供参考。例如,在十二届全国人大常委会第九次会议对食品安全法修订草案进行初次审议前,2014年7月,该修订草案征求到了2468名网民的8877条意见和44封群众来信。草案规定食药监部门有权采取的强制措施,有的网友建议增加“冻结相关企业银行资金”的强制措

施,这些都落在白纸黑字上。虽然网友的意见不一定被吸收到法律里,但在法律审议中是绝对能被最高立法机关看到的。

党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出:“拓宽公民有序参与立法途径,健全法律法规规章草案公开征求意见和公众意见采纳情况反馈机制,广泛凝聚社会共识。”在中央的明确要求和立法机关的大力推进下,在今后的立法修法中,公民的声音必将畅通无阻地“直达天听”。

立法修法是每个人的事,所以,网友们,请不要犹豫不要怀疑,积极参与到其中吧,拿出主人翁精神,贡献出你理性、建设性的意见。更希望立法机关不断开拓更多亲民便民的渠道,凝聚全社会的力量,找出“bug”(电脑术语,指“漏洞”或不完善的地方),让“法治中国”升级版健康运行。

## 点 评

### 《立法修法,你的声音也能上大会堂》点评

朱国圣

2015年1月,税收征管法(修订草案)向社会公开征求意见,《居住证管理办法(征求意见稿)》结束了历时一个月的公开征求意见阶段。

法律草案公开征求意见到底能不能反映民意?作者以亲身体会回答了这个问题。评论以最新新闻为由头展开论述;以全国人大常委会会议吸收公众意见为论据,客观真实,说服力强;“在今后的立法修法中,公民的声音必将畅通无阻地‘直达天听’”的论点旗帜鲜明,鼓舞人心,并号召网民积极参与立法工作,正面宣传了人大立法工作。

评论观点正确、言简意赅,论据有说服力,语言通俗易懂,很好地宣传了人大工作。

(作者为新华社新闻研究所党组成员,第25届中国人大新闻奖评委)

## 专题询问不“剧透”问出实效

——从太原市人大常委会不断完善专题询问看  
人大监督的点滴进步

山西人大 刘 宇

6月26日,太原市人大常委会围绕城市管理开展专题询问,市政府所属十几个相关部门“一把手”到会应询。这已是三年来太原市人大常委会组织的第四次专题询问,梳理其脉络,记者发现,从最初的起步、到发展、再到不断完善,每一次专题询问监督力度都在加大。通过尝试,专题询问已经成为人大监督“一府两院”工作的有效手段。

### 多次调研视察有备而问,人大监督心里有底

为了做好今年的专题询问,太原市人大常委会可谓做足了准备。仅城建环保委就组织常委会委员进行了三次视察,分别是关于门头牌匾和占道经营、食品街综合改造以及建筑工地扬尘、噪音治理方面。除此之外,市人大常委会还组织所有组成人员集中视察了城市管理工作,包括数字城管、太原南站、城市规划等。

在数次视察中,很多常委会委员发现太原市在城市管理中的不少问题:许多路段普遍存在占道经营现象,严重影响市容环境;有些工地的除尘设备成了摆设,建筑扬尘还较为突出;一些路段交通标识不明确,容易造成误读等等。

难道针对专题询问开展的调研视察是在今年才有的吗？太原市人大常委会委员张刚告诉记者，从第一次专题询问开始，市人大相关机构就组织组成人员开展调研视察，了解情况，发现问题。但是，今年的调研视察次数是最多的，涵盖面也是最广的。特别是为了发现更多问题，以便在专题询问时更能一针见血，太原市人大常委会还组成专门调研组，在专题询问前夕赴长治市调研。“长治市在解决占道经营问题时，除了设置一批临时便民销售点、直销点和服务点外，还向市民发放便民服务指南，直观形象地把每个销售点绘制在地图上，这样的办法也很好，虽然没有达到数字化管理的层面，但是人性化管理还是体现出来了。”张刚表示，太原市是不是可以借鉴呢？

果然，在今年的专题询问中，不少常委会委员就把自己在调研视察中发现的问题问了出来，相较以往，问题提得更实在、更尖锐、更贴近市民生活。看来，深入调研让常委会委员们在监督时心里更有底了。

## 开卷考变闭卷考，不“剧透”政府部门没底

“不要把专题询问会变成政府部门的工作汇报会。”太原市人大常委会主任郭振中对今年的专题询问专门做了安排。在6月17日举行的市人大常委会主任会议上，大家达成这样的共识：询问人提出问题时要直奔主题，不要做铺垫，先表扬再提问的问法不能提倡；应询人在回答问题时不要“穿靴戴帽”，只有“挤干水分”的回答才能避免答非所问。

“一时回答不上来没有关系，谁家的问题，谁家的负责人给市人大常委会组成人员鞠个躬。会后弄清楚了，再回答。”郭振中希望在专题询问的时候，听到最切中要害的问题和最真实的回答。这也是人大监督的应有之义。

纵观四次专题询问，第一次关于林业、园林工作方面的专题询问，常委会组成人员提出的多数问题很平淡，而且问前铺垫较多。诸如：“多年来，我市始终把造林绿化作为生态文明建设的重中之重，常抓不懈。特别是最近两年不断加强林业生态建设，初步实现了跨越式发展。请简要介绍一下我市林业生态建设的现状。”“2009年我市获得国家园林城市称号，我市近几年园林建设仍然保持较快的速度，但对照国家生态园林城市标准还有哪些差距？”等等，

这样的问题提出来,政府相关部门的回答自然是汇报工作的内容。

怎样做到提问更真实?今年太原市人大常委会的专题询问做了一点改变——不再像往年一样,把询问提纲等信息提前透露给市政府及其相关部门,不搞“剧透”。

面对这样的变化,太原市规划局局长姜波、交通局局长郭志明、环卫局局长朱茂生等应询人表示,确实有了不小的压力,心里有些没底。以往还可以根据提纲提前准备一些资料,实在回答不上来,看着材料念也行。今年就不行了,需要更深入的准备。

事实证明,从开卷考试变为闭卷考试,自然会更加真实,产生碰撞,擦出火花。

## 答复不满追着问,跟踪落实好交底

应询人回答得不满意怎么办?当然要继续追问,直到满意为止。

在今年的专题询问中,有的常委会组成人员就对不满意的回答不停追问。王瑾委员提出,去年专题询问时,回答今年将有部分人行天桥投入使用,事过半年之久,不见任何动静。请问,建设人行天桥有没有计划和安排,特别是南内环桥东这个人行天桥,什么时候实施?

太原市住建委主任王忠解释说,今年主要是结合城市主干道的建设改造,根据规划同步建设人行天桥和地下通道,建设路同步有8个地下通道和4个人行天桥开工。

这样的回答显然不能让人满意。市人大常委会副主任傅建荣追问:去年就讲到的天桥问题,包括南内环桥东的天桥,今天在座的是各部门“一把手”和分管副市长,怎么就定不了一座天桥,能不能有一个态度?

听到此问,王忠立刻站起来表态:“会议结束后立刻给市政府提出建设计划。去年提问以后,今年没有提出建设计划,我在这里赔个不是,回去后马上提、马上落实。”

这么不客气的提问,会不会让人感觉下不了台?多数政府部门负责人认为,这很正常,是对政府工作的支持、指导和帮助。大家的出发点都一样,就是为了把工作做得更扎实、更细致,给人民群众办好事、办实事。此外,专

题询问,决不能仅止于“问”,问后的效果如何?政府部门解决问题了没有?“专题询问提出的问题,不亚于人大代表提出的建议,政府相关部门也应当认真办理,按照对标一流、一事一表的办法予以落实。”傅建荣认为,只有这样,才能体现出人大监督的实效。

记者发现,经过两年多的探索,太原市人大常委会的专题询问还是收到了较好的监督效果。第一次专题询问后,公园周边高层住宅项目的审批被叫停;第二次专题询问中,有组成人员询问长风街可否建设高架路,当时答复是今年没有计划,但是我们看到,今年长风街高架路已经开工;第三次专题询问后,对小产权房管理始终保持了高压态势……

相信,越来越完善的专题询问,会给我们带来更令人期待的结果。

### 相关链接

- 询问权是法律赋予人大的一项重要监督权力,是指人大常委会组成人员在人大常委会会议上审议工作报告或议案时,向相关国家机关询问、了解相关情况的一种方式,是人大对“一府两院”实施监督的法定形式。专题询问是询问的衍生和拓展,区别于一般询问,具有议题突出、组织性更强、集中性更高、公开性更广、实效性更强等特点,有利于完善人大监督工作方式,增强人大监督工作实效。

- 2010年6月24日,十一届全国人大常委会第十五次会议分组审议国务院关于2009年度中央决算报告时,首次进行专题询问。此后,每年都开展三次左右专题询问,从“问钱”“问粮”“问医”,到“问房”“问教”等,全都涉及人民群众普遍关注的热点和政府推进工作的重点。我省人大常委会自2011年开始,每年组织一次专题询问,内容涉及城乡低保工作、保障房建设、科技资金使用效果等。

- 专题询问没有既定模式可循,全国各地做出不少有益探索。2011年9月,湖南省人大常委会对“两院”就加强队伍建设、促进司法公正开展专题询问,询问人除了省人大常委会组成人员,还邀请了基层人大代表、律师、高校师生等市民代表全程参与,组成人员和列席人员都有权询问,问题也不事先安排,询问人按键抢问,根据显示器显示的先后顺序选择询问人员,得到热烈响应。

点 评

## 关于《专题询问不“剧透”问出实效》一稿的评语

秦 钟

专题询问是各级人大常委会依法、有效行使监督权的重要方式,自2010年6月,十一届全国人大常委会第十五次会议首次开展以来,已成为人大工作的一大亮点。但专题询问并无既定模式可循,各地开展工作遂呈现不同特色。《专题询问不“剧透”问出实效》一稿,即抓住这一热点和亮点工作,进行了深入细致的采访和纵向对比,特别是抓准了太原市人大常委会专题询问的独有特点,有很强的新闻性和思考性。

首先,从选题说,本文并没有仅仅围绕某一次专题询问简单叙述,而是将太原市人大常委会从2012年至2014年的历次专题询问进行了对比,从中挖掘人大监督的点滴进步。特别是针对专题询问中人们疑问较多的“提前交换询问问题”这一方面,抓住“不剧透”这一新闻点,这样就使选题视角新、有厚度,不易造成雷同。

其次,从采访说,可以看出本文作者下了一番功夫,采访收集了多手资料。三年的跨度,有些事已经不易说清。作者以2014年最新一次的专题询问说起,找到了连续参加三年的太原市人大常委会组成人员进行采访,还将三年的专题询问过程、结果、细节等都采访到位,在稿件中一一呈现。

第三,从写作说,本文作者行文技巧较高,文笔流畅而不失力度,观点新颖而不失锐度。稿件布局丝丝入扣,从“人大监督有底”到“政府部门没底”再到“跟踪落实好交底”,三个“底”体现了作者老辣的用笔。为什么有底,是因为进行了多次调研;为什么没底,是因为开卷考变成了闭卷考,无法提前知道常委会组成人员将要问什么问题;为什么好交底,是因为常委会组成人员敢于监督、善于监督,对专题询问的结果会追着问、跟踪监督。这些,都较好地体现了人大监督的实效性。而这样的谋篇布局逻辑性强、



引人入胜。

总之,在众多同质化新闻源中,作者抓住了其中的不同之处,付出艰辛的采访,以流畅的文笔和精巧的构思,为大家呈现了一篇上佳之作。

(作者为山西省人大常委会研究室副主任,第25届中国人大新闻奖评委)

## “不能随便给单双号限行常态化‘开口子’” ——人大常委会审议大气污染防治法 修订草案紧盯授权条款

新华社 杨维汉 余晓洁 倪元锦

新华社北京12月27日电(记者杨维汉、倪元锦、余晓洁) 全国人大常委会26日下午分组审议了大气污染防治法修订草案。草案第45条系向地方授权限制机动车通行的条款,此授权条款或将成为“机动车单双号限行常态化”的法律依据。

很多全国人大常委会委员审议时表示,这个条款属于不当授权条款,应当予以删除。有的委员建议即使保留修改此条款,也必须增加相应的限定条件,而且要明确规定补偿措施。总之,立法不能随便给单双号限行常态化“开口子”。

### 删除第45条,单双号限行常态化侵犯公民财产权利

李安东委员说,草案中涉及机动车限行的内容有两条,一是第45条规定,“省、自治区、直辖市人民政府根据本行政区域大气污染防治的需要和机动车排放污染状况,可以规定限制、禁止机动车通行的类型、排放控制区域和时间,并向社会公告。”二是第72条规定,“县级以上地方人民政府应当依据重污染天气的预警等级,及时启动应急预案,根据应急需要可以采取包括限制或者禁止部分机动车行驶等应急措施。”后者属于应急措施,临时限行,群众可以理解,也是能够支持的。但第45条很可能就为机动车单双号限行常态化提供了法律依据,显然不合适。

“建议删除草案第45条。”吴晓灵委员直言,机动车在污染比较严重的时候,可以采取的措施进行部分限行或者禁行,第72条已经规定了有大气污染紧急情况时,可以限制或者禁止部分车辆的行驶,我认为短期的应急措施已经在第72条当中体现了,第45条体现的是什么呢?是长期措施。

“现在北京是一周限制一天。从严格意义上来说,这是对公民财产权的侵犯。”吴晓灵委员说,奥运会时为了保障空气质量,对汽车实行单双号限行,于是政府开始热衷于采取行政措施限制车辆行驶。买了一辆车,一个月有四天不能用,其实本身就是对公民财产权的侵害。现在一周限行一天,迫使有些家庭买好几辆车,那么如果单双号限行就迫使更多的人再买车。

很多常委会委员与吴晓灵持相同意见。姚胜委员说:“我赞成吴晓灵委员的意见,建议删去第45条的内容。”李安东委员说:“这种条款不应列入草案。我们讨论立法法修改中也涉及这个问题,要限制对地方政府的授权。”

### 不能“一限了之”,老百姓的车不是“软柿子”

在王毅委员看来,第45条属于不良条款。“北京市已经提供了一个不好的案例,本来限号行驶是临时的,结果很多家庭都买了两辆车。这是一个无法解决空气污染的不良条款。”

辜胜阻委员说:“现在强调源头治理,比如油品质量,另外京津冀的大气污染,其中很重要的是跟产业结构有关,京津冀地区80%的煤消耗在河北省,这种产业结构和能源结构才是大气污染的根源所在。”

“如果立法通过了,就给单双号限行常态化开了口子。现在不停工、不停产,要停车,老百姓通行怎么办?有关方面一定要慎重考虑,究竟源头治理重点应该放在哪里?”辜胜阻委员说。

吴晓灵委员认为,长期的治理措施应该靠提高机动车排放标准来解决,减少排放;再有就是运用经济手段减少机动车的保有量和马路上行驶的车量。比如政府提高拥有汽车和使用汽车的成本,让老百姓自主地选择,是用私家车还是用公共交通,而不是侵犯其财产权利。经济手段可以有三种:一是拍卖车牌号,所有拍卖的车牌号费用最后都用于发展公共交通;二是提高部分区域停车费用;三是限制空车行驶,鼓励拼车出行。

## 即使保留修改第45条,也要严格限定条件和补偿措施

“单双号限行常态化是一个利益平衡问题。”沈春耀委员说,问题是“度”在哪里,“理”在哪里?需要有很好的政策说明。现在的第45条似乎还不太清楚,可以理解成是临时的,也可以理解成是“常态化”和“永久性”的。这里只是说“可以”,这是一个很大的法律授权。

“比如南京市青奥会或者国家公祭日活动、北京市 APEC 会议或者早几年的奥运会,机动车限行是一个特定时段里的一个特别措施。如果作为一个常态性的公共政策,就很值得研究了。”沈春耀委员说,关键是要把道理和底线说清楚。政府没有必要给老百姓增添不必要的担忧和烦恼。

董中原委员说,即使保留这一条,也必须明确政府的补偿措施,否则政府的权力太大,私权利难以得到保护。立法应当妥善平衡好公权力与私权利的关系。

李安东委员认为,即使单双号限行常态化,也不一定能够解决汽车保有量总量控制问题。单双号限行,依现在的经济实力,很多家庭都会买两辆车,甚至是三辆、四辆车,会带来严重的资源浪费和行车困难。

李安东委员说,在当前意见分歧很大的情况下,建议慎重考虑第45条有关机动车限行的内容。如果要写,也应该规定相应的限定条件,而且要有补偿措施。

### 点 评

## 《“不能随便给单双号限行常态化‘开口子’” ——人大常委会审议大气污染防治法 修订草案紧盯授权条款》点评

崔俐莎

近些年,获得人大新闻奖一等奖的作品,以报道每年3月召开的全国人

代会的稿件居多。全国人大常委会会议稿件获得一等奖的比较少,常委会分组审议的稿件获得一等奖的就更少了。而这篇稿件就是记者在人大常委会讨论大气污染防治法修订案草案时,从分组审议现场听会中抓出来的好新闻。

人大常委会的分组审议在人大报道中很常见,但是把稿件写出特色、写出亮点的并不多。这篇稿件从立意站位、内容选取、写作手法等多方面都有可圈可点之处,同时对新媒体联动发稿也有创新之处,属于常委会报道的优秀新闻作品。

从立意站位来看,以小见大,从细节入手反映了中国民主法治建设的宏大主题。记者抓取了常委会委员讨论中的多数重要观点予以集中报道,体现了人大常委会审议法律草案是代表人民“真审议、动真格”,展现了常委会委员依法履职的风采和中国人大制度运行的有效性。透过这篇稿件也让社会公众看到,中国的民主制度就是在这样一部法律中的一个条款、一个细节的审议讨论中充分、生动体现出来的。

从内容选取来看,这篇稿件回答了社会公众关心的焦点问题,展示的是“民生情怀”。“站在群众立场之上,带着问题和思考上会”是新华社对报道常委会会议记者的一贯要求。人大常委会委员和听会的记者,虽然“身居庙堂之高”,却“心系江湖之远”。“机动车单双号限行常态化”一直是社会公众非常关心的焦点和敏感点,机动车的限行、限购一直都颇受瞩目。对于政府管理部门来说,限行限购应当慎用,一限了之也容易引起懒政。此稿就是以“机动车单双号限行是否授权常态化”这个话题切入的,直观反映了人大常委会委员的鲜明观点——不能随便给单双号限行常态化“开口子”,使得广大机动车车主体会到公平感。

从写作手法上看,记者给出了对于问题的态度和自己的思考。但记者也並不是一味地否定单双号限行常态化授权条款,写作上注重了平衡的表达和建设性意见的反映。我国的民主旨在促进国家进步、提高治理能力,而不是单纯“为了反对而反对”。所以稿件在给出常委会委员结论的同时,还充分列举了委员们认真提出的草案修改建议和有关建设性意见。

此外,这篇稿件在除了通稿发稿,还注重了新媒体化,而且传播效果很好。通稿播发后有100多家报纸采用,新华网、新浪网、搜狐网等重点网站第

一时间在显著位置予以展示。新华社新华视点微信公众号在通稿基础上,以《不能“一限了之”,老百姓的车不是“软柿子”》为题,进行了新媒体改造,并及时进行推送,在社会上获得很大的正面反响,稿件中引用发言的7位常委会委员被统称为“敢于直言的七常委”,网民对常委会委员也称赞有加。

“给人星火者,当心怀火炬。”从常委会的分组审议中挖掘硬新闻,稿件观点鲜明,富有建设性,传播效果好,既树立了人大常委会委员的良好形象,又很好地宣传了我国的人大制度。可以说,此稿荣获人大新闻奖一等奖是实至名归,同时也为人大常委会日常会议报道树立了榜样。

(作者为新华社国内部副主任,第25届中国人大新闻奖评委)

## 小消息记录的大事情

### ——我在麟游县人大亲身经历的四个第一次

陕西人大 史士岐

眨眼间,我在麟游县人大常委会办公室工作快 15 年了。在这个民主法制的圣殿里,感悟民主的氛围,经受法治的洗礼,逐渐从一个人大新兵成长为老兵。回首往事,令人难忘。闲暇之余,打开过去在报刊杂志发表的“消息”剪贴本,小消息记录的大事情历历在目,特别是自己亲身经历的四个“第一次”尤为清晰……

#### 第一次“叫停”代表职务

2003 年 3 月 6 日,麟游县第十四届人大常委会第三次会议作出决定,暂停李某的县人大代表职务,并许可县检察院对其依法拘留。李某是 2002 年 12 月当选为县十四届人大代表的,当选后,利用村主任和代表的双重职务之便,在该村小流域治理中,采取虚报面积、编造花名册等手段,套取项目资金 1 万元据为己有,触犯了法律。参与了事情调查、会议筹备记录、“决定”印发等后,自己深深感受到“不管是谁,辜负了人民的重托就要下岗”。于是撰写了消息《麟游县一人大代表被停止代表职务》,记录了这件事情。

#### 第一次向政府报告说“不”

2005 年 7 月 26 日,麟游县第十四届人大常委会第二十次会议上,审议

县政府提请调整财政预算支出案时,多数组成人员在审议发言中认为,由于国家免征农业税等政策性因素影响,全县地方财政收入减少是客观事实。但支出变化因素较多,县政府调整财政预算收支报告中,没有向人大常委会报告详细的调整预算支出方案,仅在一张附表中,简单列示了农业支出等18个主要项目支出增加或减少的预算数,没有说明增加或减少的具体项目、原因及支出款项等,“面面未俱到”,“重点不突出”,看不清“钱从哪儿来,又到哪儿去,是否用在了刀刃上?”……最后,经过集体表决,决定对财政支出预算暂不调整,第一次向政府调整支出预算说了声“不”。当时我作为会议记录员,震撼较大,当会撰写了消息《麟游县人大向政府调整财政支出预算说“不”》,提醒政府及其财政管理部门:为人民管钱,不仅要做得好,还要说得清。

### 第一次向人代会迟到缺席者亮“黄牌”

2010年3月4日,麟游县第十五届人民代表大会第四次会议召开第一天,一名迟到和两名未履行请假手续、不参加分组讨论的部门列席领导受到了通报批评,责令相关人员认真检讨整改,并写出书面检查。随后几天,又采取会议签到、设立迟到席、严格请假审批和不打招呼深入各分组讨论点检查等措施,加强会议组织管理。会议到会率、特别是列席人员到会率与往年相比大幅提升,改变了以往代表参会多列席人员参会少、代表发言说给自己听等现象,充分调动了代表审议讨论发言和提出建议意见的积极性,极大地提高了会议质量和效果。亲身感受会风转变所带来的显著成效和代表发自内心的好评,深感改进会风的重要性,就动笔撰写了消息《麟游县人大向人代会迟到缺席者亮“黄牌”》进行报道。

### 第一次开展常委会会中“询问”

2013年8月14日,麟游县第十六届人大常委会第十四次会议在审议重点项目和经济计划执行情况时,第一次进行了会中询问。组成人员先后就煤田开发后续环境综合治理措施、工业园区建设进展缓慢的原因、上半年农



民人均现金收入总量和增速位列宝鸡市末位的主客观原因、财政专项资金安排使用效益等五个方面十三个问题,当会询问了县发改局、县工信局、县财政局、县农业局主要负责人。引起方方面面的强烈反响:组成人员认为,会中询问使他们更加清楚相关工作中的困难和问题,便于提出有针对性的建议意见;县政府领导表示,将认真研究解决询问中指出的不足和问题,虚心吸纳会议提出的建议意见,进一步抓好工作落实;与会的县委领导充分肯定了开展会中询问的重要意义,建议进一步完善坚持。看到一个提高审议实效的新举措,得到了普遍认可和好评,就写了消息《麟游县人大开展会中询问监督实效明显增强》,介绍了会中询问的经过和效果。

自己亲身经历的这些,只是县人大民主法制建设进程中的几个小片段,也是人民代表大会制度的发展完善中的几朵小浪花。然而,能够亲身经历见证并为之做一些力所能及的事情,我感到特别自豪!

## 点 评

### 小中见大 平中见新

涂世创

全国人大好新闻评选中,地方基层推荐的作品获奖难,通讯类稿件获奖更难(因小地方没有大事情),获一等奖难上加难。然而《小消息记录的大事情》这篇刊登在《宝鸡日报》上的通讯稿,却在第25届中国人大好新闻评选中获得了通讯类一等奖。细细品味,作者眼光独到,不落俗套,角度新颖,小中见大,余味悠长,具有以下三个突出特点。

一是主题突出,脉络清晰。文章以一个人大工作者由“新兵成长为老兵”的所见所闻作辅线、以一个山区县人大民主政治历程作主线,“一虚一实”两条线和四个“第一次”事例,紧扣基层人大在发挥职能作用方面的生动实践和创新,描述了人民代表大会制度在基层彰显的蓬勃生机活力,突出了人大对政府的刚性监督,进而突出“人民代表大会制度是符合中国国情、体

现中国社会主义性质、保证人民当家作主的好制度”这一主题。文章导向正确,主题突出,行文流畅,脉络清晰,颇具特色。

二是视角独特,以小见大。在事例的选择引用方面,作者不囿于已有的老套路,另辟蹊径,用独特视觉挖掘事件内在的联系和新闻价值。事情虽小,影响却很大;角度虽小,纬度却很大。比如,引用第一个事例是反映保障代表行权履职、发挥代表主体作用的。但作者没有从正面选择侵害、影响代表行权履职方面的典型事例,而是从代表自身作为入手,以第一次叫停代表职务为小标题,简单描述事件经过,引出谁辜负了人民重托谁就“下岗”。这个事例说明,“当代表就要全心全意为人民服务”、“代表不作为或乱作为,也会受到监督惩处”。其他三个事例也有类似之处,可圈可点。文章紧扣了时代特征,体现了习近平总书记在全国人民代表大会成立60周年纪念大会上的重要讲话精神,用一个个具体事例反映了人民代表大会制度60年的辉煌成就和不断完善的发展历程;同时也符合当前党的群众路线教育、“三严三实”专题教育要求,容易引起读者共鸣。

三是客观记叙,平中有新。通讯很少用第一人称去写,但作者却用第一人称、采取平叙的手法,从过去在报刊上发表的“小消息”剪贴本中,选取了四个事例、撷取四朵“小浪花”,然而“拼盘”组合在一起却反映了“大事情”。文章写得真实、写出了新意。文章标题——小消息记录的大事情,以“小”对“大”,平实中有悬念、有新意,能够引发读者阅读兴趣。第一次向政府财政预算说“不”这个事例,看似普通,却体现了人民当家作主的权力,生动体现了人大对政府的监督,彰显了人大的权威,转变了人们认为人大监督是“走过场”的陈旧观念。文章用事实说话,按照时间先后顺序平铺直叙,讲述了一个个真实的“人大故事”,让读者从鲜活的事例中去感悟人民民主法治的真谛,从而对全面推进依法治国起到了“润物细无声”的宣传效果。

(作者为湖北省人大常委会研究室副主任,第25届中国人大新闻奖评委)

正提交全国人大常委会审议的安全生产法修正案草案,再次引发人们对落实劳动者安全权等话题的关注。但正如有全国人大常委会委员所说的,任何监管都比不上职工对安全的重视并进行监管管用,但面对不安全生产——

## “工人有没有权? 有权敢不敢用?”

工人日报 张伟杰

“现在从业人员不敢说企业有什么安全隐患,一说就被炒鱿鱼了。”在全国人大常委会8月27日对安全生产法修正案草案进行分组审议时,多位委员对如何落实劳动者监督安全生产、拒绝违章指挥的权利发出建议。

此外,常委会组成人员还建议法律责任要真正体现安全生产“预防为主”的方针,对于各地频频发生的安全事故,不少是由政府部门“代劳”处理,“矿主赚钱,矿工受难,政府买单”的现状,有委员建议在高危行业引入安全生产责任保险。

### 面对不安全生产要让职工敢说话

工人有没有权? 有权。敢不敢用? 不敢用。如何保证从业者充分地利用好自己的权利?

在现行《安全生产法》中特别强调了从业人员(劳动者)的权利,赋予了从业者相应的安全生产权利,然而,大量的安全生产事故表明,即便劳动者发现了安全隐患,也不敢提意见,更不能“拒绝上岗”。

对于这一现实,许振超委员说:“我曾问过一些工人,你能有权拒绝违章指挥吗?工人说‘那我是不想干了’。实际上这次8·2特大粉尘爆炸事故,记者在调查中发现的问题也很明确,工人有没有权?有权。敢不敢用?不敢用。”

“那些尊重生命的,知道命要紧的,选择了辞职,选择了放弃权利,那些把生存看得比生命还要紧的,也选择了放下权利,最后的结果是等死,这种事故比较多。”许振超发出疑问:“如何保证从业者充分地利用好自己的权利?”

他建议,草案在对企业经营管理负责人的处罚中,应该增加一条处罚原由:“违章指挥的,强令工人冒险的”,必须处理。他同时认为,在法律中应该把工会的作用突出出来,不仅仅是工会看到问题后提出解决的建议,工会应该是起“制止”的作用,除了安监人员有这个权力制止以外,工会也应该有这个权力。

丛斌委员认为草案对从业人员的维权责任和权利规定得还很不到位。他说:“现在从业人员不敢说企业有什么安全隐患,一说就被炒鱿鱼了。其实企业的从业人员比谁都明白这个企业哪个地方有安全隐患。建议增加奖励条款,一旦从业人员举报属实应当给予奖励,甚至因为这个被炒了,政府应该给他重新安排其他就业,必须有保障条件,这样对监督力度和监督质量将会大大提升。”

杨邦杰委员也表示,任何其他的监管都不能比职工对安全重视并进行监管管用,建议加入职工参与安全监督的条款,让工人对安全生产的监督成为真正的监督。

## 预防为主才能挽救生命

事后处罚能不能起到作用?对于全社会可能会起到一些警示教育作用,但是对于挽救此次事故造成的人民生命财产的损失已经没有意义了。

“防止和减少安全事故”是安全生产法中重要的一项立法宗旨,从现行法到两次修正案草案,从未改变。然而,此次草案的一些内容被认为无法很好地实现立法宗旨。

彭森委员说：“现在修改后，有偏重事后惩罚的倾向。事后处罚能不能起到作用？对于全社会可能会起到一些警示教育作用，但是对于挽救此次事故造成的人民生命财产的损失已经没有意义了。”

“过去讲‘治未病’，还没有发病的时候，还没有发生事故之前，只要是违法生产，一旦查出来就要惩处他，要把惩处重点放在安全事故发生之前……一旦发生事故，死了人，这个损失是多少？不是用罚款多少能衡量的。”彭委员认真分析了现行《安全生产法》与提请审议的修正案草案，发现，现行法律的法律责任制一章共计19条，其中经济处罚只有9条。修正案草案的一审稿有法律责任22条，其中要罚款的有16条，有的是重复罚款、多次罚款，而且主要是对事后进行罚款。

“一方面，我们要避免惩办主义倾向；另一方面必须承认，那些不按安全生产法的要求组织生产的人，绝不是教育一下就能够解决问题的。”彭森建议把惩处重点放在安全事故发生之前。

列席会议的全国人大代表买世蕊也认为对违法违规经营者，绝不能以罚代刑。对每一个新的项目立项，要像环保审批一样，对其项目工艺、设备、环境安全隐患，防范措施等要素给予认真审核和评估，切不可带“病”先生产后完善。对审核的项目，特别是敏感性高危行业的经营单位，谁审核、谁终生负责，切实从源头入口严格把关。

全国人大代表任武贤是一名企业负责人，长期工作在生产一线。他建议安全生产监管要体现以安全生产预防为主的方针。

现行《安全生产法》对安全生产违法行为的行政处罚是限期改正，逾期不改方可处罚。任武贤认为这样将政府有关部门及其安全监管监察人员变成了生产经营单位的安全生产管理部门和安全生产管理人员。各级安全监管人员疲于奔命，但安全监管仍然不能有效提高。他建议将草案修改为对安全生产违法行为，一经发现，在责令改正的同时，实施行政处罚。让安全生产违法行为在造成事故后果前得到遏制，使法律责任真正体现安全生产“预防为主”的方针。

## 引入保险防“矿工受难，政府买单”

各地频发的安全事故，除了当事的企业外，不少是由政府部门“代劳”处

理。“矿主赚钱,矿工受难,政府买单”的安全生产事故,被指是严重的社会不公。

发生在去年的吉林德惠特大火灾共造成121人遇难,76人受伤。但事故发生后公安机关核查发现,德惠宝源丰禽业有限公司账户上仅有32.4万元,且该公司并未缴纳包括工伤保险在内的各项社会保险,仅121名死者的赔偿费就有可能超过了6000万元。面对巨额的“漏洞”,德惠市政府新闻发言人曾在事后表示,吉林省各级政府会筹措足够资金对遇难者家属进行赔偿。

在分组审议中,吕薇委员专门谈到了这件事。她说:“最后的赔偿都落到政府身上了。”

据吕薇委员介绍,现在许多事故发生后,往往最后都是政府买单。按理讲,这应该是生产经营者的责任。为此,她建议对有些危险品生产经营单位实行强制保险。

全国人大代表贾春梅也建议引入安全生产责任保险。她说:“长期以来,高危企业安全生产风险管理水平及事故善后处理能力一直是个大问题,各地频频发生的安全事故,除了当事的企业外,不少还是由政府部门‘代劳’处理,‘矿主赚钱,矿工受难,政府买单’的安全生产事故,被指是严重的社会不公。”

贾春梅建议在高危行业引入安全生产责任保险,替代安全生产风险抵押金制。“按照现行安全生产法,生产经营单位必须依法参加工伤保险,为从业人员缴纳保险费。但实践证明,仅有这一种险种赔偿是不够的,根本不能满足企业需求。对因事故造成的其他人员人身伤害等第三方损失,也有必要建立相应的保险制度,以保障对第三方损失的赔偿。”

韩晓武委员也说,由于现行体制等问题,工伤保险存在着覆盖面窄、赔付额低、尚未完全发挥应有的事故预防功能等问题,难以有效满足企业需求,特别是企业发生较大安全生产事故时,企业巨大的赔偿责任更是难以兑现。将这一款作适当修改,使安全生产责任保险带有一定的强制性。这样不仅能够为推行安全生产责任保险提供法律依据和支持,而且有利于形成工伤保险和责任保险相互补充共同为安全生产服务的模式。

## 点 评

## 《“工人有没有权？有权敢不敢用？”》点评

刘晓林

纵观中国人大新闻奖通讯类获奖作品，关于立法和修法的报道，多以解读性报道为主：为何要立或修这部法？法律案做了哪些规定或做了哪些修改？立法或修法后的影响如何？对于公众来说，重点关注的也多是法律案出台或修改的前后。而对于立法或修法过程中的一些重要环节，无论是媒体还是公众的关注度都还不够。

每一次全国人大常委会会议都有的分组审议，就是这样的一个重要环节。每一场分组审议，都体现着立法者对社会热点问题的思辨和考量，集中着代表公众关切的声音。可以说，对于跑会记者来说，分组审议这一环节大有新闻可做。而这篇获奖作品《“工人有没有权？有权敢不敢用？”》，正是一篇关注分组审议的通讯佳作。

安全生产问题一直以来都是中国发展过程中所面临的重大挑战之一。尤其是近年来，安全生产事故的频繁发生更让安全生产问题聚集了更多公众目光。而此次对安全生产法的修改，是这部实行已近12年、广受社会瞩目的法律首次进行修改。

生命最宝贵，安全大过天。针对这样一个关注度极高的题材，该怎样选取报道切入角度？这篇获奖作品给出了一个很好地范例：从题目开始，就以代表的直接引语——“工人有没有权？有权敢不敢用？”两个疑问句点出了安全生产领域中的热点问题，两个问号引发读者思考，激发了读者强烈的阅读兴趣；正文开篇开门见山地交代出这次分组审议的三个关注点，即工人的监督权、预防机制以及安全生产责任保险；文章随后以三个部分分别还原代表们在现场对这三个问题的讨论，夹叙夹议，再现了代表们多种意见和观点的交锋，表现出代表们对安全生产问题的高度关注，很好地回应了公众的

关切。

报道通过运用大量的直接引语,真实还原了分组讨论的现场情况。记者选取的几位代表发言生动、形象,具有很强的临场感,如“现在从业人员不敢说企业有什么安全隐患,一说就被炒鱿鱼了。”“工人有没有权?有权。敢不敢用?不敢用。”等等;同时,他们的观点和建议鲜明而有力,体现了立法者直面安全生产问题的魄力和决心。记者通过这篇报道传递出代表们的声音的同时,也勾勒出本次法律修改“以人为本”的核心轮廓,使读者读来能够留下很深刻的印象。

纵观这篇获奖作品,切入角度精妙,新闻点抓得准,文章逻辑清晰流畅。记者在行文中将现实问题与理性思考相有机结合,通过代表之口,举例子、摆事实、讲道理、点问题、给建议,整篇报道环环相扣,结构丰满,具有极强的感染力和说服力。文章语言平实、通俗易懂,现场感十足、可读性强,能够引发读者的理性思考。

从更深层次的意义讲,这篇作品不仅向读者展示了分组审议这一重要立法审议形式的原貌,更向外界展现了中国的民主政治和法治建设的进程。报道对于分组审议现场的真实还原,再次印证了中国从民间到官方直面安全生产问题的勇气与决心和“以人为本”的修法思路,同时也有力地驳斥了西方对中国有关人权问题的无端指责和不实言论,有利于树立中国负责任的大国形象。

(作者为人民日报海外版总编室主任,第25届中国人大新闻奖评委)



## 揭秘国家宪法日的产生

新华社 霍小光 陈 菲

新华社北京12月5日电(记者霍小光、陈菲) 12月4日是我国首个国家宪法日。确立国家宪法日,对于全面推进依法治国意义重大。从10月23日党的十八届四中全会通过《决定》,提出将这一天定为国家宪法日,到11月1日全国人大常委会表决通过《关于设立国家宪法日的决定》,以立法形式予以确定,一周多的时间里,党的主张如何通过法定程序成为国家意志?全国人大常委会是怎样履行法定职权的?记者就此采访了全国人大常委会有关负责同志,讲述立法背后的故事。

### 党的主张通过法定程序成为国家意志

今年10月23日,党的十八届四中全会胜利闭幕,全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中明确提出:“将每年十二月四日定为国家宪法日。”

第二天即10月24日下午,全国人大常委会党组召开会议,专题学习贯彻四中全会精神。会议提出,要将贯彻落实四中全会精神需要全国人大常委会承担的任务逐项梳理,明确工作进度和责任部门。当时,摆在大家面前最为急迫的一项任务就是关于国家宪法日的设立。

“党的主张成为国家意志须经过相应的法定程序。这是四中全会关于全面推进依法治国决定的一个核心思想。”全国人大常委会法工委副主任阚珂说。

## 依照法定程序提交全国人大常委会审议

按照全国人大常委会议事规则,10月下旬将举行十二届全国人大常委会第十一次会议。此前,10月17日,全国人大常委会委员长会议已经提出了本次常委会会议议程。但在当时,四中全会尚未举行,因此设立国家宪法日的议案未列入本次常委会会议议程。

按照议事规则,全国人大常委会每两个月举行一次会议。如果10月底召开的这次会议不能就设立国家宪法日作出决定,就需要等到12月下旬举行常委会会议时再进行审议决定。

“如果这样安排,就来不及以法定形式将今年12月4日确立为首个国家宪法日了。”阚珂说。

因此,全国人大常委会党组决定,立即启动法律程序,确保将设立国家宪法日的议案提交10月27日开始举行的全国人大常委会会议审议。

只有短短三天时间,所有人都意识到,既要以最快速度完成议案准备和提交工作,又必须严格按照法律程序办事,这是对立法工作的一次考验。

“10月24日那天,下午4点多接到任务,6点半拿出议案初稿。全国人大常委会法工委负责人带领相关工作人员对议案稿进行了研究讨论。随后,全国人大常委会有关负责同志召集会议,从晚上7点一直进行到10点多,对议案文稿进行逐字逐句审改,并研究了首个宪法日的活动安排和与相关部门的沟通协调工作。”全国人大常委会法工委研究室主任梁鹰回忆说。

“与此同时,全国人大常委会党组向党中央作出请示,建议本次全国人大常委会会议增加这项议程。”阚珂介绍说。

列入全国人大常委会会议的议程,均应经过委员长会议审议通过。中央批准后,11月27日早上,在十二届全国人大常委会第十一次会议开幕之前,张德江委员长主持召开十二届全国人大常委会第三十三次委员长会议,委员长会议组成人员一致赞成将关于设立国家宪法日的决定草案提请十二届全国人大常委会第十一次会议审议。

## 充分进行审议,认真履行法定职责

11月27日下午,常委会组成人员就设立国家宪法日的议案进行分组审

议。令人略感意外的是,与会者并未因为党的四中全会决定中已经提出了国家宪法日的具体日期,就在审议中简单地表态支持。大家从法理、宪法历程、立法意图等多个方面,对议案进行了认真负责的审议。

审议过程中,常委会组成人员都赞成设立国家宪法日。同时,有的同志提出,是否以“五四宪法”即1954年制定的新中国第一部宪法获得通过的日期——9月20日作为国家宪法日更好。大多数同志认为,设立国家宪法日不是单纯的纪念日,主要是为了树立宪法权威、加强宪法宣传教育、促进宪法实施,因此还是以1982年制定的现行宪法通过的日期——12月4日作为国家宪法日更具有现实意义。

“这一意见得到了广泛认同。”阚珂说,正是基于常委会组成人员的充分审议,不仅最终以高票表决通过了将12月4日设立为国家宪法日的决定,而且决定稿吸纳了大家的审议意见,增加了“现行宪法是对1954年制定的新中国第一部宪法的继承和发展。”这样的表述,使设立宪法日的意义更加凸显。

在阚珂看来,通过这次全国人大常委会审议设立国家宪法日议案,我们对人民代表大会制度有了更加深刻的理解。同时,这也是对党的十八届四中全会提出的“把党领导人民制定和实施宪法法律同党坚持在宪法法律范围内活动统一起来,善于使党的主张通过法定程序成为国家意志”的一次成功实践。

## 宪法宣誓制度需要法定

党的十八届四中全会关于“健全宪法实施和监督制度”的部署,除了设立国家宪法日以外,还涉及完善宪法监督制度,健全宪法解释程序机制,加强备案审查制度和能力建设,开展宪法教育等多个方面。其中,明确提出“建立宪法宣誓制度,凡经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员正式就职时公开向宪法宣誓。”

全国人大常委会有关负责同志说,全国人大常委会正在加紧推进四中全会确定的相关任务的贯彻实施。依照法定程序设立宪法日,就是贯彻落实四中全会精神的实际行动。

关于宪法宣誓制度,阚珂介绍:“这是一项国家层面的、涉及宪法性的制度安排,宣誓誓词、宣誓程序、宣誓方式等都应通过全国人大及其常委会依照法定程序作出安排。全国人大常委会有关机构正在就此进行专题研究。”

## 点 评

### 《揭秘国家宪法日的产生》稿评

崔俐莎

2014年11月1日十二届全国人大常委会第十一次会议审议通过了关于设立国家宪法日的决定,明确将12月4日设立为国家宪法日。新华社记者霍小光、陈菲在全国人大常委会表决通过国家宪法日之后,及时采写了《揭秘国家宪法日的产生》获得中国人大新闻奖报纸、通讯社作品通讯一等奖。

#### 一、立意深远体现记者政治性和敏锐性

设立国家宪法日,在全社会普遍开展宪法宣传教育,大力宣传宪法所确立的国家根本制度、根本任务、基本原则、活动准则,大力弘扬宪法精神,将有助于教育引导各级组织和全体公民牢固树立宪法意识、增强宪法观念,自觉履行维护宪法尊严、保障宪法实施的职责,对于提升整个国家的法治意识和法治环境具有重要意义,也和每个公民的切身利益息息相关。

整篇稿件的采写体现了记者对党和国家大事报道的政治性和敏锐性。生动深刻地记述这一党的主张通过法定程序成为国家意志的成功实践,不仅较好地宣传了国家宪法日,也较为详细地介绍了全国人大常委会所做出的努力,具有一定的史料价值。

#### 二、抓住社会热点及时深入采访

我们都知道,从2001年起,每年的12月4日都是法制宣传日。而从2014年开始,这一天又成为了国家宪法日,主要源于2014年10月23日党的十八届四中全会通过《决定》,提出将这一天定为国家宪法日。

除大力宣传设立国家宪法日的意义,很多人还很关注从四中全会提出,到全国人大常委会表决通过《关于设立国家宪法日的决定》以立法形式予以确定,短短一周多的时间里,党的主张如何通过法定程序成为国家意志?全国人大常委会又是怎样履行法定职权的?记者抓住这一问题,及时进行深入采访,采写了《揭秘国家宪法日的产生》一稿,回应了社会关注,讲述了立法背后的故事,进一步宣传了人大常委会工作。

### 三、紧扣主题词挖幕后讲故事

文章从四个部分入手:党的主张通过法定程序成为国家意志、依照法定程序提交全国人大常委会审议、充分进行审议认真履行法定职责、宪法宣誓制度需要法定,按照时间发展顺序,分别介绍了这一议题最初是怎样提出来的?是怎样提交给人大常委会审议的?常委会委员在审议过程中又提出了哪些建议等等。

文章采写深入,紧紧围绕“揭秘”这一主题词,对立法过程中的很多细节予以披露。例如,文章介绍“按照全国人大常委会会议事规则,10月下旬将举行十二届全国人大常委会第十一次会议。此前,10月17日,全国人大常委会委员长会议已经提出了本次常委会会议议程。但在当时,四中全会尚未举行,因此设立国家宪法日的议案未列入本次常委会会议议程。”

由此,引发了读者的好奇心,按照法律程序该怎么办理呢?文章紧接着通过一段非常生动详细的描写,记述了当时发生的“故事”——“10月24日那天,下午4点多接到任务,6点半拿出议案初稿。全国人大常委会法工委负责人带领相关工作人员对议案稿进行了研究讨论。随后,全国人大常委会有关负责同志召集会议,从晚上7点一直进行到10点多,对议案文稿进行逐字逐句审改,并研究了首个宪法日的活动安排和与相关部门的沟通协调工作。”“与此同时,全国人大常委会党组向党中央作出请示,建议本次全国人大常委会会议增加这项议程。”

总之,文章特点鲜明,充分介绍了国家宪法日产生的前前后后,也充分展示了全国人大常委会的工作,堪称一篇正面宣传报道佳作。

(作者为新华社国内部副主任,第25届中国人大新闻奖评委)

## 一部小小手机连接中国根本政治制度

新华社 集体

新华社北京3月13日电(记者孟娜、姬少亭、梁赛玉) 全国人大代表雷军站在人民大会堂门口比着剪刀手的自拍照,通过手机传到了许多人的新闻客户端。这次两会,这位手机制造商带来了关于IT通信产业发展的建议。

像雷军一样,正在参加此间两会的几乎所有代表委员都有手机。中国是世界上手机用户最多的国家。据工信部今年1月统计,中国手机用户已达12.86亿。

但手机二三十年前在中国还是一个稀罕物。

据媒体报道,1987年前后,广东有人用在当时够买一辆汽车的钱,买下了一部“大哥大”,成为中国内地第一个“吃螃蟹”的人。

不是每个人都能想到,手机在中国的出现发展,与中国的根本政治制度——人民代表大会制度有着深厚的渊源。

同样是1987年,“大哥大”的发明公司——摩托罗拉在中国建立第一个办事处。1992年,摩托罗拉在天津注册成立摩托罗拉(中国)电子有限公司,1.2亿美元的大笔注资引起了海内外的强烈关注。

改革开放后,正是因为1979年全国人大通过并颁布中外合资经营企业的法、1986年通过并颁布外资企业法,外资大规模进入中国才成为可能。全国人大是中国最高立法机关。

当时,对于要不要用法律保护外商投资,中国人还存有争议。有人认为资本主义企业挣的钱不应该在社会主义的土地上受到保护。

手机最初出现时,天价的售价和通信费使普通中国人望而却步。但现在手机甚至可称为“易耗品”。不到一千块钱——一块汽车挡风玻璃的价格,就可以买到一部雷军公司生产的手机。

这是中国社会主义市场经济创造的奇迹。三十多年来,全国人大及其常委会制定并修改完善了一系列法律,涉及民商法、经济法、行政法、刑法、诉讼法等,以保障财产所有、合同自由、公平竞争等市场经济基本原则和秩序,促进了中国经济的快速发展,企业、百姓都大大受益。

一部手机的研发和生产背后有很多部法律的支撑,它们由全国人大及其常委会通过,包括民法、物权法、消费者权益保护法、广告法、产品质量法、计量法、反垄断法、企业所得税法、合同法、公司法……

在全国人大常委会法工委研究室主任梁鹰看来,如果把手机产业链从研发、生产到流通、销售、售后、内容传播等方方面面都算上,一部小小的手机几乎连接着中国现行的所有法律。

随着中国特色社会主义法律体系的形成和不断完善,中国的根本政治制度与手机的关系愈发密切。

如果你的手机坏了怎么办?根据2013年10月新修改的消费者权益保护法,只要在发现质量问题的六个月内,消费者都可以要求商家承担相应民事责任,商家则有义务自证它生产、销售的产品和提供的服务不存在质量缺陷。而在以前这类事情要求消费者自己负责举证。

另外你有没有过这样的烦恼:智能手机中存在预置应用软件,很多不可卸载,这些软件偷跑流量、侵占内存、盗取信息。解决这个问题还得靠法律。

“手机预置软件无法自由卸载违反了消费者权益保护法和反不正当竞争法。消费者有权决定自己购买什么样的手机,有权选择是否卸载自己不需要的预置应用软件。”北京市律师协会消费者权益保护专业委员会主任邱宝昌说,生产商或经销商利用技术手段使手机预置软件不能卸载,这侵犯了消费者的自主选择权。

2015年初,国际芯片巨头高通公司因为违反中国反垄断法律,被国家发改委开出了60.88亿元的天价罚单,这是手机、IT业界密切关注的大事,也成为了影响世界投资和贸易的新闻。

全国人大每年还开展执法检查,涉及知识产权、安全生产、产品质量、市场秩序等方方面面,这也影响着手机行业的发展。

现在,全国人大代表的名单中也出现了手机及其相关产业的生产者、研发者。他们在两会上的言论引起广泛关注。

雷军说,智能手机取代了很多产品,手机已经变成照相机、录音笔、收音机……手机极大改善了人们的使用体验,“智能手机应该说是过去十年中最大的发明”。

全国人大代表、科大讯飞董事长刘庆峰随身带着三个手机。“平均每个人每六分钟就看一次手机,手机已经成为人类的一个器官。”刘庆峰说。

这位中国科学技术大学的博士生导师预言,基于更便捷的交互界面——语音识别和面部识别,以及更强大的人工智能,中国的未来将更令人兴奋。他正在加快研发这个“超脑”,并把三个关于人工智能的建议带上两会。

李克强总理在政府工作报告中提出,推动移动互联网、云计算、大数据、物联网等与现代制造业结合。

这个政府工作报告需经近 3000 名人大代表审议后交付表决。如获通过,它将进一步改变手机行业的面貌。

另一件会影响 IT 通信产业的大事是,今年 2 月,促进科技成果转化法修正案草案提交全国人大常委会首次审议。该法案旨在调动中国科研机构 and 科技人员的积极性,从而为中国创新驱动的“新引擎”增添动力。

手机也在改变着中国两会。十年前,手机还主要是代表委员、新闻记者打电话、发短信的单纯通讯工具。现在,不少代表委员开设了微信公号,用它来征集社情民意。

在移动互联网大势所趋之下,人大、政协都有自己的手机应用 APP,人们安装后就可以随时随地获取两会资讯。人大、政协也在社交网络上落户,在微信上开通了公众账号,推送最新会议信息和服务咨询。

从手机上,可以看到建立 60 多年的全国人民代表大会制度,与每个中国人的生活息息相关;不仅仅是手机,亿万百姓的每一样日常用品乃至一言一行,无不与中国最高国家权力机关发生着密切联系。



## 点 评

## 中国根本政治制度也可以写得“小清新”

崔莉莎

五个女记者一起策划、一起调研,厘清一部小小手机与中国根本政治制度之间的关系,这应该是2015年宣传中国根本政治制度的作品中,颇具新意的一篇文章。原来“高大上”的根本政治制度也可以写得如此“小清新”。

这篇稿件找到了根本政治制度与每一个生活的巧妙连接点——手机。这既是将政治报道与科技报道相联系的有益尝试,也是“小切口、大主题”对外报道手法的充分运用。中国有近13亿手机用户,几乎每一个人看到这个题目都有把文章读下去的想法。巧妙的角度是这篇文章获得好评和较好传播力的最重要因素。

活泼的基础是严谨和细致的调研。任何一点瑕疵都会损伤文章的公信度。记者报道人大立法工作十年有余,亲历和报道过很多部法律的诞生和修改,为采写这篇稿件奠定了厚实的基础。为了采写这篇稿件,记者也做足案头工作,并采访法工委多名专家。这篇文章探究了近20部法律与一部手机从研发、生产到流通、销售、售后、内容传播等方方面面的关系,其调研工作量不少于写数篇学术论文,确实是“字字有出处,处处有考虑”。

但新闻作品毕竟不是论文,它要让中国人,外国人同时读得懂,才能达到传播效果。作者善于添加背景,善于类比,善于现场描写,让每个人都能读懂一部手机背后的宏大政治与法律背景。

稿件的开头比较巧妙,从全国人大代表雷军在人民大会堂前的自拍照开始写起,轻松引入正题。稿件中背景添加非常巧妙,又很说明问题:“1987年前后,广东有人用在当时够买一辆汽车的钱,买下了一部‘大哥大’,成为中国内地第一个‘吃螃蟹’的人。”;“但现在手机甚至可称为‘易耗品’。不到一千块钱——一块汽车挡风玻璃的价格,就可以买到一部雷军公司生产

的手机。”记者将不同时期手机的价钱与汽车和汽车挡风玻璃的价钱作参照物,一下子就很直观,也很有说服力。

稿件没有仅仅局限于探究手机与立法的关系,还写出了手机与人大监督的关系;政府工作报告与通讯技术业的关系;每年两会在信息传播方面的不断演进,以点带面,行云流水,令人信服地表达了稿件所要表达的主题:“与每个中国人的生活息息相关;不仅仅是手机,亿万百姓的每一样日常用品乃至一言一行,无不与中国最高国家权力机关发生着密切联系。”

总之,这样的报道灵动、接地气,将宏大主题与每个人都休戚相关的手机相联系,有想象力、有相关性,别具一格,播发后海内外主要媒体广泛转载,是一篇宣传中国人大制度的范文佳作。

(作者为新华社国内部副主任,第25届中国人大新闻奖评委)

## 税率重回“法定”的九十六小时

人民日报 徐 隽

3月12日下午6点,全国人大常委会委员、西昌学院教授王明雯在自己的微信朋友圈里发了一条信息:“很开心,全国人民代表大会关于修改立法法的决定(草案)吸收了我和大家所提的几点修改意见,特别是关于税收法定的条款增加了‘税率’这一重要的税收要素。”

这一天,十二届全国人大三次会议主席团举行第二次会议,听取全国人大法律委员会主任委员乔晓阳所作的《关于立法法修正案草案审议结果的报告》。乔晓阳说,修正案草案第三条中规定“税种的开征、停征和税收征收管理的基本制度”只能由法律规定。根据代表们的意见,建议将这一项的表述修改为:“税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度”只能由法律规定。

“税率法定”重回立法法修正案草案,迅速引起会场内外的关注。“这是对代表意见的尊重,反映了人民的心声。”全国人大法律委委员、清华大学法学院副院长周光权说。

时间向前推移96个小时,3月8日,代表们听取李建国副委员长关于立法法修正案草案的说明,发现草案三审稿与此前二审稿变化较大,其中“纳税人、征税对象、计税依据、税率等基本制度”由法律规定的提法被简化了,删除了“税率”的表述。

“在接下来的审议中,我发表了不同看法:税率是税收的重要要素,如果税率不由法律规定,‘税收法定’原则将大打折扣。”王明雯说。周光权同样认为:“如何征税,关乎每一个公民的切身利益,必须在严格的民主程序下做

出决定,因此,包括‘税率’要素在内的‘税种’应通过立法确定。”一些代表委员也表达了类似观点。

3月12日,在向十二届全国人大三次会议主席团第二次会议报告立法法修正案草案审议结果时,乔晓阳说:“法律委对代表提出的修改意见逐条认真研究,对修正案草案作出63处修改。”其中就包括“税率”问题。

从发现“税率法定”被删除,到恢复“税率法定”,用了不到96个小时。“这96个小时,是本届全国人大推进科学立法、民主立法的生动体现。”王明雯在她的微信朋友圈里写道。

## 点 评

### 平时有积累战时才能“抓活鱼”

温红彦

3月12日,十二届全国人大三次会议主席团举行第二次会议听取《关于立法法修正案草案审议结果的报告》,其中建议明确税率法定,“税率法定”重回立法法修正案草案,迅速引起会场内外的关注。“这是对代表意见的尊重,反映了人民的心声。”许多人表示。记者抓住这一细节,深入采访,用倒叙的方式展现了税率重回“法定”的九十六个小时发生的事情,以小的切入点诠释了代表立法、人民立法、民主立法的真谛。

文章见报后,反响强烈,人民日报客户端、人民网、新华网等100多家网站转载,一些参加全国人代会的人大代表致电作者,认为文章很好地展现了本届全国人大推进科学立法、民主立法的实践。

展现我国人民当家作主的政治体制优越性,是人大新闻报道不变的追求,但一直以来,此类报道多为全景式、高大上的报道,像本文一样,接地气、“抓活鱼”、小切口的文章不多。该文生动、详实、及时,很有感染力、说服力。

总结这篇报道的成功之处:

一是视角独特。表现人大立法的角度很多,有宏大叙事的,有微观描写

的,有制度分析的,有经验阐述的。记者抓住全国两会期间,一部社会关注的法律、一个具体条文的修改,小切口深入,呈现立法的过程,特别是突出展现立法是如何体现人大代表意志,从而体现人民意志的。从条文被删除,到条文重回草案,这一戏剧性的变化,很多媒体都关注到了,但把它凝练上升为民主立法、科学立法,上升到我国民主政治体制优越性的高度来讲,这篇报道写得可圈可点。

二是抢抓时效。记者从微信朋友圈里,看到与会的全国人大常委会委员发了一条信息,较高的职业洞察力提醒他,这里面有文章可做,从发现线索到开始采访,再到文章写成,一气呵成,不到2个小时。当时正值人民日报通过全媒体平台开展两会报道之际,通过“中央厨房”这一全媒体平台,报道很快在网络上传播,并成为许多媒体后续报道的线索。最后,通过人民日报的落地,报道呈现在报纸上,成为今年人民日报两会报道的一篇亮点佳作。

三是语言鲜活。文章通篇没有多少溢美之词,有的只是故事、采访对象的语言,近乎白描般的叙述,却显得鲜活生动,原因就在于采访深入。和采访对象谈,了解事情的原委、经过;和相关部门负责人谈,了解条文修改背后的考虑。在全面掌握情况的前提下,快速结构文章,用精练的语言穿起场景,表达深意。

报道能取得成功,得益于记者的日常积累。立法法修改,全社会关注,作为人民日报政法报道的主力军,人民日报社政治文化部政法采访室多次就立法法修改变策划选题、深入采访,掌握了大量信息,特别是立法的动态。对社会关注的“税收法定”如何体现在立法法中,“税率法定”如何突破立法技术障碍,如何防止“税收法定”被任意变通等问题作了深入的研究,这是记者能在纷繁复杂的信息中迅速发现新闻线索的前提和根基。

这篇报道说明,看似短小的文章,背后可能蕴含着记者长时间的关注。写好长文易,写好短文难,要让短文打动人,功夫还在文章外。只有不断学习,提高对自己的要求,争做某一领域的专业型、专家型记者,才能在激烈的媒体竞争中抢得独家、抢得深度、抢得精彩。

(作者为人民日报社政治文化部主任,第25届中国人大新闻奖评委)

## “我就是为农民说话的”

——追记全国人大代表、辽宁省凤城市大梨树村  
原党委书记毛丰美

光明日报 殷 泓 毕玉才

毛丰美走了，那个嗓门亮、爱激动、敢为中国亿万农民建真言的人，走了。

从“赤脚兽医”到一村之长，从“干”字文化奠基人到“中国功勋村官”，从连任五届全国人大代表到“农民代言人”，被人们亲切唤作老毛的辽宁省凤城市大梨树村原党委书记毛丰美，把贫穷的小山村建设成现代版的“世外桃源”，把农民的心声带到北京并最终变为现实，把一个尽职尽责的农民人大代表形象展示给世人。

### 把“体面”的建议带到北京去

“他来自田野，在全国人大会议上，言必三农。他情系乡亲，在涉农政策立法中，据理力争。村官毛丰美，履职尽责，不辱使命，他是最仗义执言，永远为农民说话的人大代表。”——这是毛丰美当选中央电视台“2012年度中国法治人物”时的颁奖辞。

毛丰美是个地地道道的农民，没穿过西装，没系过领带。

1993年，他当选八届全国人大代表后，准备穿得体面点去北京开全国人大会议。西服好穿，可从没系过领带的毛丰美拿着领带犯了愁。

“当时俺们村办的龙凤宾馆里有个客人是系领带的，我找到他请他教毛书记系领带。他刚开始很诧异，这么个小村子居然出了个全国人大代表。后来教毛书记系领带时，他半开玩笑地对毛书记说，你到北京去可得替我们农民多说话啊。”与毛丰美共事了30多年的史淑云回忆说。

这句玩笑话被毛丰美记在了心里。他寻思，不仅要穿得体面，还得带着“体面”的建议到北京去。

于是，毛丰美开始挨家挨户搜集“意见”。“我有想法，我觉得电价太贵，不公平。”在村民于进阳家，毛丰美了解到，城里一度电是三毛五，而农村一度电一块二。由于电费太贵，很多农民舍不得用电，晚上还靠蜡烛照明，家里的黑白电视机只能当摆设。

第一次到北京参加全国人大会议，毛丰美就提出了农村电价贵的问题。在小组讨论时，毛丰美讲述了农村用电情况和要求降低电价的理由。当时主管农业的副总理姜春云听了毛丰美的发言，立即责成电力主管部门妥善解决农民用电问题。

会后不到3个月，辽宁省农电局有关领导专程到大梨树村向毛丰美反馈农村电网运行和整改情况。3年后，中央开始加大农村电网改造力度，全国投入了3000多亿元，几年后全国范围内实现了城乡同网同价。

“作为全国人大代表，我第一次反映问题就一下子命中目标。我发现，只要建议提得准确，国家是会根据实际情况考虑解决的。”毛丰美曾这样总结道。

## 最敢为农民说话的全国人大代表

毛丰美连续当选为八届、九届、十届、十一届、十二届全国人大代表。在全国人大会议上，他多次就“三农”问题“放炮”，被国内外各大新闻媒体聚焦，一时传为美谈。

从1998年九届人大一次会议开始，毛丰美关于取消农业特产税的建议一连提了几次，终于在九届人大第五次会议上得到解决。同样是在九届人大会议上，毛丰美还带着取消农业税的建议上会。直至2006年，我国取消农业税。

毛丰美曾经说：“作为一名来自农村基层的代表，我要为农民兄弟说话，要敢讲真话，要反映农村真正存在的问题，让党和国家了解真实的农村，制定出符合农村实际的政策来。这才对得起人大代表这个身份。”

2007年，毛丰美当着时任国务院总理温家宝同志的面提出农民贷款利息太高的问题。毛丰美说，农民贷款太难，农民的宅基地和土地不能抵押，贷款利率也比城里人高出不少，没有钱，想发展什么都不容易。结果，当年，解决农村金融问题写进了国务院政府工作报告。他说：“我写过的建议很多，但其实问题只有七八十个，有些问题只要一天不解决，我就会反复提。”

还有一次，毛丰美和其他代表一起去某市乡村调研，发现当地的河流受到化工污染，十多万人喝被污染的水十多年。他就装了两瓶黄黑色的污水，带着去参加全国人大会议，开会时直接摆桌上。发言时，他越说越激动，最后干脆站了起来，甚至拍了桌子。

这事很快得到当地政府的重视。当年，政府就开始安排资金打深井，3年时间，喝水的事解决了。

连任五届全国人大代表，20多年间，毛丰美共提出涉及“三农”问题的议案、建议近200件，其中大部分被采纳，被誉为“中国农民代言人”“最敢为农民说话的代表”。

全国人大常委会副秘书长何晔晖认为，议案、建议提得多还是少并不是评判代表履职好不好的标准，关键是看问题是不是提到了点子上、是否能落实。“毛丰美提了很多建议，大部分都很有针对性，得到落实的更是不少。这是认真思考、用心调研的结果，是所有代表学习的榜样。”何晔晖说。

## 不爱惜自己身子的倔强代表

毛丰美性子急，为工作着急上火落下了一身病：冠心病、胃炎、胃溃疡、咽喉炎、颈椎病、前列腺炎……但只要顶得住，他就对自己的病绝口不提。他一年能有两个月挂着吊瓶，却从没有老老实实躺着挂过，总是一边打点滴，一边忙工作。

2009年12月，已经退居二线、担任村党委副书记的毛丰美躲着出差同



行的人，连买了三条内裤并且都穿在了身上。但即便如此，当他回到家时，便血已经到了难以控制的地步，那天毛丰美的血竟然透过裤子染红了车子的坐垫。

2010年1月，因为结肠癌，老毛做了四期化疗。为参加全国人大会议，本该在医院静养观察的他带病去搞社会调查，去寻访热点和焦点。家人百般劝阻，毛丰美却坚持到底。他说：“我必须认真履职，人民的呼声我带不到北京，我能去当鸭子听雷的代表吗？”

工作，治病；再工作，再耽搁。就这样犹豫着，纠结着，转眼到了2012年初春。毛丰美又要去北京参加全国人大会议。在毛丰美穿西服的时候，他忽然有了疑问，西服为什么变新了？女儿惊慌地说，是拿到干洗店干洗后又让人重新熨烫过。毛丰美觉得衣服还像以前那样合体，就高兴地穿好了西服。

然而，毛丰美启程去北京那天，姐弟三人送完父亲回到家中却泣不成声。其实，那两套西装还有大衣是两个女儿重新为他定制的，因为那时的毛丰美被疾病折磨得慢慢消瘦，女儿们按原来衣服的样子重新制作，只是尺码都缩小了一号。

毛丰美一直抱病坚持工作。到了2012年年底，他感到身体很难受，在安排完村里诸多事务之后，在市领导和家人的劝说下，决定到上海做手术。当时复查的结果是，肝脏、胆管出现肿块。治疗的方案有两种：一是手术，二是介入治疗。当时毛丰美已经收集整理了好几份建议，信心满满地准备把这些建议带到北京。假如做手术，肯定参加不了2013年的全国人大会议。最后，毛丰美决定只进行介入治疗。

那段日子，毛丰美一边紧锣密鼓地整理提案，一边接受治疗。由于肝部和胆部出现严重炎症，导致他全身瘙痒。他在那些日子里几乎整夜不睡，嘴里咬根牙刷，强忍瘙痒和疼痛，一遍遍斟酌、修改自己的建议和议案。

就这样，毛丰美一直坚持到了2014年3月。这一年，他第一次因为身体疼得实在坚持不下去，在听完政府工作报告后请假回到了家里。这也是他最后一次参加全国人大会议。

大梨树村党委副书记王丽辉回忆说：“毛书记在病重期间还念念不忘农民的事，最常说的一句话是：‘如果可能，我还要反映农民的呼声。’”

有人说他是个敢讲真话、无所忌言的代表,也有人说他是不爱惜自己身子的犟脾气代表。而毛丰美说,作为一名来自农村基层的人大代表,向党和政府反映农村工作,把农民的声音传递上去,这是神圣的职责,“我就是为农民说话的”。

## 敢为人民建言无愧代表本色

翻开十二届全国人大代表名册,毛丰美的名头并不显赫,反而显得有些土气——“辽宁省凤城市大梨树村党委副书记”。在近3000名全国人大代表中,毛丰美只是普通一员,可他的身后站着亿万中国农民。连任五届全国人大代表,20多年间,毛丰美共提出涉及“三农”问题的议案、建议近200件,其中大部分被采纳。如果毛丰美这样“为人民建言”的人大代表越来越多,人民代表大会制度就会越来越发挥其作用,国家就会更美好、人民就会更幸福。

毛丰美虽然走了,但父老乡亲们依然爱戴他。因为这个“黑瘦的农村老头儿”敢为农民用倔强的声音在“国家最高议事殿堂”里说出真心话,反映真疾苦,解决真问题。毛丰美也是众多“敢于为民建言”的代表之一。我们不会忘记,正是因为全国人大代表黄细花等的坚持,我们才不用再缴纳“银行跨行查询费”;我们不会忘记,正是由于戎嘉余等代表对严惩“马路杀手”的呼吁,飙车、醉驾,成为严惩的犯罪行为……这样的名字,还有很多很多。人大代表肩负为人民服务、为人民代言的法定职责,这就需要人大代表真正扎根人民,深入一线实际,亲身感受人民的喜与忧,用心反映人民的期与盼,为他们脚下的这片热土、为了人民的共和国鼓与呼。

宏伟的构想,需要从点滴做起,而这点滴能够汇聚成奔流的江河,则在于强大的制度支撑。毛丰美等人大代表的履职经历,正是我国人民代表大会制度发挥根本作用的微观缩影。在全国人大会议上,毛丰美反映老百姓长期饮污水、农村电价高、农民负担重等问题,有时国家领导人在会场可以充分交流,促使很多问题直接得到解决;有时问题虽错综复杂,但也促成了相关部门的联合调研解决。随着一件件议案、建议的提交、交办、督办,随着良好制度的顺畅运转,我们的国家正在快步奔向人民幸福的美好明天。

## 一心为民的好书记

——村民和亲人眼中的毛丰美

2014年9月26日3时55分,66岁的毛丰美因病医治无效,与世长辞,告别了他为之奋斗一生的土地、村庄和心中时刻挂念的村民。

作为农民的儿子、农民的代表、农民的书记,他工作的中心、活动的轴心,几乎都围绕着三个字——老百姓。

### 送 别

2014年9月28日清晨,大梨树村笼罩在肃穆的气氛中。天刚见亮,数千名村民涌向广场和道路两旁,为敬爱的老书记送行。

“老书记一路走好”“万句话述说不了对你的思念”“为农民代言,为百姓办事”“大梨树村的山山水水铭刻着你的足迹”……村民自发制作的上百个悼念横幅,连同他们悲伤的眼神、肃立路边送别灵车的身影,凝固成了这一天大梨树村的面孔。

村民不会忘记,当年拍着胸脯承诺带领村民致富的好兄弟毛丰美;村民不会忘记,当年和他们一道起早贪黑挥锹抡镐的好书记毛丰美;村民不会忘记,每逢过年过节都给老人发红包、给村民发福利的贴心人毛丰美;村民不会忘记,让他们生活发生巨变的领路人毛丰美。

多年前的大梨树村是另一番面貌。在1980年毛丰美当选生产队大队长时,全村人均年收入不足百元。而到了2013年,大梨树村社会总产值达14.2亿元,村民人均年收入超过了2万元。

在大梨树村花果山的最高峰,矗立着一座9.9米高的“干”字碑,这是大梨树村广场的标志性建筑。毛丰美曾说:“9.9米高意思是要‘久干’,富了也不能忘了干。”这就是毛丰美创新提出的“苦干、实干加巧干”的“干”字精神。

开发荒山,修造梯田,建设万亩果园,发展生态农业旅游,推动农工商贸

齐头并进……毛丰美领着大梨树村人“干”出了一片新天地，走上了富裕路，大梨树村一跃成为“辽东第一村”“全国文明村”。

“毛书记走了，但他的精神永存。我们大梨树人还要接着‘干’，要把我们的村子发展得更好，让毛书记不再牵挂我们。”数百名自发赶来的村民代表在凤城市殡仪馆告别厅，含着热泪送走了他们的老书记。

## 重 生

“好，大家一块儿好。”75岁的郭鸿财大爷对毛丰美这句口头禅一直念念不忘。毛丰美就是这样一个个时时刻刻把村民的事放心头的人。

十几年前，大梨树村村民车世利曾醉酒打架过失致人死亡，被判刑14年。车世利进了监狱后心灰意冷，甚至想过自杀。毛丰美知道后，拎着零食特地到监狱看望车世利，对他说：“好好改造，回到村里肯定能有活儿干，一定能干出新生活的。”他临走时还给了车世利400元钱。

毛丰美的话让车世利感到了温暖和希望。后来，车世利在狱中认真改造，被减刑4年。再次回到村里的车世利不敢相信眼前的景象，以前的土路变成了柏油路，简陋的泥屋变成了一幢幢漂亮的砖瓦楼。

后来，车世利借着村里搞生态农业旅游的东风，做起了烧烤买卖。2006年5月的一个晚上，凤城的4个小混混半夜到车世利的店里吃了180多元的烧烤，最后结账的时候只掏出2元钢镚儿付账。

车世利找他们理论，可这群小混混不仅不讲理，而且还动手打了人、掀了桌子。

“太欺负人了，但我有了老婆孩子，不能再干那事儿了。”车世利强忍下这口气，可满地的狼藉他实在不想收拾。第二天早上，毛丰美的媳妇路过烧烤店时知道了这件事，回家跟毛丰美一念叨，毛丰美一下子急了，拿起电话就给派出所打了过去。

“当警察拿着183元钱一分不少地找到我时，我简直不敢相信。毛书记就是这样，无论事大事小，永远惦记着我们每一个村民的事。”车世利至今还清晰地记得当时的场景，“是毛书记让我重生的，我能做的就是生活得越来越好，来报答毛书记的恩情。”

## 续 梦

如今,毛丰美的儿子毛正新接过父亲的担子,当上了大梨树村的党委书记。

“父亲走了的这些日子,我经常想起小时候在院里玩耍的那个黄昏,我看见疲惫的父亲回来了,激动地跑回屋子告诉母亲,爸爸又来咱家了。”毛正新望着窗外的院子对记者说。

“爸爸又来咱家了”这句话,表达了父子之间陌生而又亲切的情感,更体现了当时毛正新与父亲难得见面的酸楚。“‘干’字精神融入父亲的一生,我四岁时,父亲正带领大梨树村村民创业,披星戴月地干,日复一日地干。家对于他是陌生的,也是亲切的;我对于他是陌生的,也是亲切的。我小的时候贪睡,很难跟父亲见面,我不知道父亲什么时候起床什么时候回家。”

毛丰美没日没夜地干,硬是把一个穷山村“干”成了富裕村。村里经济发展好、村民生活好,上级领导都看在眼里,要提拔毛丰美当乡长,他拒绝了。后来,又要选他当主管农业的副县长,离不开大梨树村的毛丰美还是婉言拒绝了。

毛丰美主动放弃提拔的机会,甘愿和乡亲们一道致富奔小康。他做到了,还希望自己的儿子也能做到。

毛正新大学毕业后在城里有份不错的国家公务员工作。可是,毛丰美希望儿子能回村里跟他一起干。“你自己不当公务员,儿子好不容易当上公务员,你又让他回来做什么?”老伴丁桂清总是埋怨毛丰美。

面对父亲的愿望,毛正新很犹豫。他思量半天,决定先回村里试一试。但这一试,他就跟毛丰美一样,再也离不开这片土地了。

2001年,毛正新被组织下派到大梨树村挂职锻炼,很快赢得了大梨树村老百姓的认可和拥护。跟着父亲耳濡目染的毛正新在2002年终于下定决心,正式辞去公职,回到家乡当了农民。

回村后的毛正新,先后担任了村里的团委书记、村农工商公司副总经理、村委会副主任。2008年他被选为村委会主任,2009年又被选为村党委书记,从父亲手中正式接过重担。

放心不下大梨树村百姓的毛丰美，病重期间总是用凝重的眼神看着自己的儿子。“我知道父亲想说什么，他希望我给他一个承诺，像他一样继续领着村民往前走。”毛正新哽咽着说。

毛丰美弥留之际，毛正新握着父亲的手郑重承诺道：“我会在大梨树村好好干下去，爸爸，您放心吧。”

## 点 评

### 《“我就是为农民说话的”——追记全国人大代表、辽宁省凤城市大梨树村原党委书记毛丰美》点评

薛 冬

印象中，这些年来，我们的人大新闻报道对于会议的程序性报道、法律草案的审议比较多，对人物的报道相对较少。这组对已故全国人大代表毛丰美的报道，既填补了这个缺憾，又因其写作的生动、细致、充满力量，成为了人大新闻中人物报道的一个代表。

毛丰美是一个有故事的人。在全国人大会议上，作为农民“代言人”的毛丰美，先后反映过老百姓长期饮污水、农村电价高、农民负担重等问题，并促成了这些问题的解决。媒体对毛丰美的报道也不少，很多记者都喜欢写这个“敢为人民建言”的“老毛”。

作为全国人大代表中的代表人物，毛丰美的去世令人悲痛，但他的事迹值得我们铭记、值得更多的人大代表学习。这组稿件用两篇通讯及一篇评论的篇幅，深入、完整、生动地再现了毛丰美尽心履职、为民代言的平凡而又不简单的一生，向读者真实再现了一个敢为农民说话、始终心系百姓的好人大代表、好书记，稿件文字细腻，诸多细节催人泪下。值得一提的是，其中不少细节都是首次在媒体上披露。比如，不会打领带的毛丰美第一次去北京参加全国人代会前，专门找人学习打领带的细节，对方无意间说的一句“穿得体的面，更要体面地为老百姓说话”让毛丰美记在心间一生。再比如，毛丰

美帮助刑满释放的大梨树村村民车世利重获新生的感人故事。

正是透过这一件件看似普通,却耐人寻味的故事,既体现出全国人大代表毛丰美的精神风貌,也体现出记者扎实的采访功底。

一篇稿件要打动人,首先是采访者自己要被打动。为了充分理解毛丰美这个人物,挖掘毛丰美最原汁原味的故事,记者深入毛丰美奋斗了一生的大梨树村实地采访,跟他身边的工作人员、朋友、村民、亲属等方方面面进行了深入交谈、采访后,挖掘出了大量素材,还原了一个真实的毛丰美,同时避免了与过往报道的重复。采访中,记者被毛丰美的执着、坚毅、充满干劲、心中永远装着百姓所深深打动。最终,这份感动化作文字,呈现在了更多的读者面前。

这组人物报道,既有鲜活、生动的事例,可读性强,又提炼出了人物的崇高精神境界,体现出思想深度,发人深思,给人启迪。尤其是配发的评论《敢为人民建言无愧代表本色》,从一个人说起,把毛丰美现象扩展为更多为人民服务、为人民代言的全国人大代表,直至延伸到人大制度的优越性,将这组报道提升了一个层次,文字充满力量、令人振奋。

正如评论中所说,“宏伟的构想,需要从点滴做起,而这点滴能够汇聚成奔流的江河,则在于强大的制度支撑。毛丰美等人大代表履职的经历,正是我国人民代表大会制度发挥根本作用的微观缩影”。这组稿件只是人大新闻中人物报道的一个代表,还有更多的“毛丰美”、更多反映人大制度优越性的点滴事迹,有待我们去挖掘、去读懂、去展现。

(作者为光明日报国内政治部主任,第25届中国人大新闻奖评委)

## 2014 年立法功能调整任务转变节奏加快 引领改革推动发展形成立法新常态

法制日报 张 媛

2014 年 12 月 13 日,南京大屠杀 30 万同胞遇难 77 周年。

当天上午 10 时,凄厉的防空警报声再一次响彻江苏省南京市。但与往年不同,从 2014 年起,这一天将会承载更深重的含义——国家举行公祭日活动,悼念南京大屠杀死难者和所有在日本帝国主义侵华战争期间惨遭日本侵略者杀戮的死难者。

这一改变,始于 2014 年 2 月 27 日,全国人大常委会通过决定,将 12 月 13 日设立为南京大屠杀死难者国家公祭日。决定设立国家公祭日,只是 2014 年全国人大常委会立法工作的亮点之一。

2014 年的立法工作难度大、任务重,却特色鲜明:一年内接连通过四个决定,牢记历史、向宪法致敬;继续用立法引领改革,确保重大改革举措都在法治的轨道上推进;运用各种立法形式——制定和修改法律、通过有关法律问题的决定、进行法律解释……这一年,在全国人大常委会立法工作史上,注定是值得大书一笔之年。

### 关键词一:立法向历史致敬

历史不应被遗忘,血与泪的教训更要铭记在心。

1945 年 9 月 2 日,日本代表在无条件投降书上签字,中、美、英、苏等 9 国代表相继签字。至此,历时八年的中国抗日战争胜利结束,世界反法西斯战争也落下帷幕。



为了牢记历史,铭记中国人民反抗日本帝国主义侵略的艰苦卓绝的斗争,缅怀在中国人民抗日战争中英勇献身的英烈和所有为中国人民抗日战争胜利作出贡献的人们,彰显中国人民抗日战争在世界反法西斯战争中的重要地位,表明中国人民坚决维护国家主权、领土完整和世界和平的坚定立场,弘扬以爱国主义为核心的伟大民族精神,激励全国各族人民为实现中华民族伟大复兴的中国梦而共同奋斗,2014年2月27日下午,十二届全国人大常委会第七次会议经表决决定,将9月3日确定为中国人民抗日战争胜利纪念日,每年9月3日国家举行纪念活动。

也是在这一天,12月13日被确定为南京大屠杀死难者国家公祭日。

2014年8月31日,十二届全国人大常委会第十次会议经表决,通过了关于设立烈士纪念日的决定,以法律形式将9月30日设立为中国烈士纪念日,并规定每年9月30日国家举行纪念烈士活动。

一年密集通过三个有关决定,这在全国人大常委会立法史上是绝无仅有的。一份决定,看起来很简单的一段话,却意义重大。这是在向历史致敬,是以立法形式向国内外宣示:我们会牢记历史、尊重历史、不忘历史,更会以史为鉴、继往开来、大步向前。

## 关键词二:立法向宪法致敬

“宪法者,国家之构成法,亦即人民权利之保证书也。”

百年前孙中山先生的话简洁明了地道出了宪法根本法的性质。党的十八届四中全会也强调,坚持依法治国首先要坚持依宪治国,坚持依法执政首先要坚持依宪执政。

2014年是“五四宪法”颁布60周年,也是全国人民代表大会成立60周年,党的十八届四中全会对坚持依宪治国、依宪执政作了全面部署,对树立宪法权威、提升宪法地位提了明确要求。在这样的背景下,十二届全国人大常委会第十一次会议通过决定,把12月4日设立为国家宪法日,以立法形式向宪法致敬。

这种宣扬和巩固宪法权威的崭新形式,在社会上引起了很大反响。在这之后,全国涌现一股学习宪法、普及宪法的热潮,将法律条文转化为实实在在的行为和实践——围绕第一个国家宪法日,从机关到学校,各个地方、

各个层面,都举办了一系列丰富多彩的宣传教育活动。开办讲座宣传宪法知识、组织知识竞赛推进宪法学习、进行宪法宣誓增强遵宪意识,为在全社会弘扬宪法精神奠定了重要基础。

### 关键词三:立法为改革发力

2014年是全面深化改革的开局之年,改革任务碰撞叠加,对立法工作提出的需求之多、之重是过去所没有过的。中央强调,凡属重大改革都要于法有据。在整个改革过程中,都要高度重视运用法治思维和法治方式,加强对相关立法工作的协调。

这都对2014年的立法工作提出了更高要求。为了确保改革在法治框架内推进,全国人大常委会紧锣密鼓地开展了一系列立法工作:

为贯彻全面深化改革精神,推动和引领重大司法改革稳步前行,十二届全国人大常委会第九次和第十次会议分别表决通过关于授权最高法、最高检在部分地区开展刑事案件速裁程序试点工作的决定;关于在北京、上海、广州设立知识产权法院的决定。此类司法体制改革的重大内容都是政治体制改革的重要举措。通过立法引领改革,寓改革于立法之中,是去年立法工作体现的一个重大信号。

制定反间谍法、航道法,修改环境保护法、军事设施保护法、预算法、行政诉讼法、安全生产法,打包修改保险法等五部法律,在落实党的十八届三中、四中全会提出的改革任务方面下了大功夫,取得了重要制度进展。其中,环境保护法修改直面与民生息息相关的环境问题,新环保法一经通过,便获封“史上最严”;行政诉讼法实施24年来第一次修改,对我国行政诉讼制度进行了重要完善;修改预算法,改革预算体制,实现预算全口径监督……体现了全国人大常委会对热点焦点问题的关注和深化改革的力度。

启动立法法修改,放、收、控三者相结合,充分体现中央和地方关系的重大调整。放权,即赋予设区的市地方立法权,因立法权关乎事权、治权,因此意义深远;收权,即严格控制授权立法,避免一揽子授权和无限期授权,并对被授权机关不当的授权立法行为及时纠正;控权,即对较大市的立法权限进行必要的设定……

在立法任务如此繁重的情况下,十二届全国人大常委会仍突出强调科

学立法、民主立法,立好法、立精法,以立法工作对改革的有力推进交出了一份完美的答卷。

据了解,下一步还会有一系列涉及立法与改革关系、通过立法引领改革的立法项目陆续推出,延续立法新常态。

#### 关键词四:立法工作再出发

孩子跟谁姓、姓什么,到底谁说了算?从2014年11月开始,这将不再是问题。十二届全国人大常委会十一次会议通过的关于民法通则第九十九条第一款、婚姻法第二十二条的解释,第一次对姓名权作出法律解释,这也是我国第一次对有关民法内容进行的法律解释。

制定、修改、解释……2014年,全国人大常委会的立法形式可谓全面开花,几乎所有立法形式都囊括其中。

不仅如此,随着全面深化改革的深入推进,立法任务越来越重、难度越来越大、要求越来越高、领域越来越宽,而2014年立法工作的功能在调整,任务在转变,节奏在加快。

立法功能——逐步由过去总结经验为主,发展到引领改革、推动发展为主。这已经写入立法法修正案草案,成为立法工作重大指导方针的调整。

立法任务——近年来,全国人大常委会立法工作关注的都是当前改革发展重大突出的问题,2014年尤其明显,几乎找不出一部法律与社会热点、焦点、关注点没有交集的。

立法节奏——关注第十二届全国人大常委会第十二次会议议程,会发现提请审议的关于授权国务院在中国(广东)自由贸易试验区、中国(天津)自由贸易试验区、中国(福建)自由贸易试验区以及中国(上海)自由贸易试验区扩展区域暂时调整有关法律规定的行政审批的决定,是会议召开之前列入议程的,正说明了立法任务的急与重。在时间如此紧迫、任务如此繁重的情况下,提高立法质量、增强法律实效,让每一部法律都成为精品,成为最高国家权力机关工作的重中之重。

如今,立法法修改已启动,将总结、梳理过去十多年来立法工作的成就经验和推进科学立法、民主立法的有益实践,让立法工作在一个新的起点上再出发。

点 评

## 对立法工作进行深度挖掘的力作

李 群

作为2015年“两会”召开前夕的系列报道之一,《2014年立法功能调整任务转变节奏加快引领改革推动发展形成立法新常态》这篇通讯,立足2014年全国人大及其常委会立法工作,用关键词形式进行梳理,抓取过去一年立法工作重点并进行展开,条理清晰、有理有据,归纳总结了2014年全年全国人大及其常委会立法工作的新亮点,并进行梳理,结合史料及现实情况给予点面结合、粗细有致的报道,使读者对过去一年全国人大及其常委会的立法工作有了更细致的了解,对推进依法治国与中国人大制度的重要性和优越性有了更深入的认识。

全国人大及其常委会每年都要制定修改一些法律,立法任务艰巨繁重,在这方面的报道中,常常是会议程序性报道多,非程序性的深度报道少,触及有关热点、难点的系统性报道更少。如何跳出会议抓新闻,把新闻作出特色,使人大立法报道富有新意和独特的感染力,这篇报道正是以清晰的思路、宽阔的视野对立法工作进行深度挖掘的新闻力作。

2014年2月27日,全国人大常委会通过决定,将12月13日设立为南京大屠杀死难者国家公祭日。通讯开篇以此作为新闻由头,并点明决定设立国家公祭日只是2014年全国人大常委会立法工作的亮点之一,进而引出并详解四个关键词:立法向历史致敬;立法向宪法致敬;立法为改革发力;立法工作再出发。

事实上,我们经常媒体上看到的人大立法新闻,大多具有“急就章”的节奏,加之有些作品篇幅受到限制,都难以清晰反映和体现这个时代的立法足迹和水平。而这篇通讯令人耳目一新,由四个关键词概括的立法实践环环相扣,层层深入。通讯的高度、深度和广度,足以与“中国号”立法列车的

高水准相匹配,也使广大受众对此有了更高、更深、更广的认识。在一定的版面空间里注入非常丰富的信息量,无疑是这篇作品一个引人注目的特点。就时间维度而言,这篇通讯在报道当下事态的同时关照到了过去和未来,“全时态”的叙事为读者理解立法轨迹提供了难能可贵的参照,而用四个关键词串联也在形式上构成了这篇新闻通讯的首尾贯通与有机互动,进一步充实了人们解读既往立法的参照框架。

细读这篇通讯,没有华丽的辞藻,没有过多的修饰,但新闻技术层面的平实凝练恰恰是这篇稿件受到青睐的一个方面。它悄然告诉读者,立法就在你身边,立法关联你我他。从人民大会堂走出的一部部法律,和百姓们具有突出的“相关性”,中国立法的制度安排在2014年堪称卓越并迈出新步,中国的人民代表大会制度在国家政治生活中扮演的角色是那样不可或缺。

有位专家曾指出,面对名目繁多的新闻奖项,什么样的稿件能得奖似乎从来都是一个难解的谜团。新闻作为一种职业有其自身的行为规范;新闻作为一类创作产品有其一般的——尽管未必被普遍接受与认可的——质量标准。但正如任何其他评审过程一样,从诸多的候选作品中遴选出评委能够认可的几篇是一个主观色彩浓厚的步骤。这是否就意味着那些被广为认可的技术要件——比如“五个W”在此无足轻重了呢?显然不是。中国人大新闻奖作为一个特定范围的专业新闻奖项,对作品的附加要求不言而喻。尽管如此,普适的新闻技术标准在此仍同样适用。对此,笔者完全赞同,并从这篇获得一等奖的新闻通讯中找到了答案。

(作者为法制日报副总编辑,第25届中国人大新闻奖评委)

## 温岭：“参与式预算”十年路

北京人大 桂田田

今日上午9时,十二届全国人大三次会议各代表团将召开全体会议,审查预算草案报告。对于在浙江省温岭市人大常委会工作快满十年的林应荣来说,这也是一件与自己密切相关的事情。他对预算,尤其是“参与式预算”有着特殊的感情。办公桌的最后一层抽屉里,林应荣悉心保存着一份五年前省委主要领导对“参与式预算”的批示意见。

2005年,温岭市新河镇在审议镇财政预算时,邀请民众参与并开展民主恳谈,由此拉开参与式预算改革试验的序幕。“这是一个自我革命的过程。”温岭市人大常委会主任张学明向北京青年报记者坦言,无论是理念的转变抑或是路径的选择都并非易事,“所以我们用了10年来做这一件事”。

### 现 场

#### 这笔钱该怎么花?

近百名市人大代表和公民走进市政府会议中心。听完市财政局和民政局的情况汇报后,分成5个小组对2015年的预算编制进行分组恳谈。坐在一旁的温岭市民政局局长李君标拿笔逐个记录着,他清楚地知道,代表的接连追问意味着什么。

今年1月19日,对于李君标来说有些特别。

作为温岭市民政局局长的他,首次代表民政局登上部门预算民主恳谈的“展示台”,就本年度的“花钱计划”向人大代表、公民代表征询意见。

“老实说,压力不小。”李君标告诉北京青年报记者,与以往的预算编制程序相比,今年最大的变化是民政局“直面”公民代表。“公民代表多来自基层。可以说,民政资金的安排怎样更加科学、执行力怎么提高以及对资金使用绩效的考评都是大家十分关心的。”

李君标的此番预判很快得到“印证”。

下午不到2时,近百名市人大代表和公民便早早地走进市政府会议中心。听完市财政局和民政局的情况汇报后,分成5个小组对2015年的预算编制进行分组恳谈。

今年,温岭市民政局的支出预算计划为19800.9万元,比2014年净增2895万元,增幅17.13%。一些需要大额度资金投入的项目,由此成为关注焦点。

“基本建设类项目,民政局只有社会福利中心建设这一项,此项目目前征地已经完成。然而真正启动则需要3000万元,可今年只安排了1000万元资金,是否可以增加金额?”、“如果实在因为资金分配紧张,导致项目无法建设动工,是否可以先将这部分资金用于其他项目?”……

坐在一旁的李君标拿笔逐个记录着,他清楚地知道,代表的接连追问意味着什么。“截至2014年年底,温岭市老年人口已经突破22.7万了,占据全市人口的18.7%,到目前为止,这一数字还呈现上升趋势。”他告诉北青报记者,如果社会福利中心能尽早落成,将有效缓解民政部门所将面临的养老负担,而目前摆在他们面前的,正是有限资金的分配问题。

恳谈结束后,他将代表提交的90多条意见和建议向市委、市政府领导汇报,社会福利中心启动资金的投入最终会否发生调整,将在3月9日召开的市第十五届人民代表大会第四次会议上得到答案。“吸纳民众意见的预算草案将提交市人代会审查。只有安排资金到位了,才能启动解决问题。”他说。

除了民政局,在短短一周的时间之内,国土局、商务局、经信局、东部产业集聚区管委会、教育局、交通局等单位的负责人陆续就账本“问计”老百姓。而这一恳谈模式在温岭的发展,已有了10年的历史。

## 缘 起

### 他们为什么“吃螃蟹”？

2005年7月,新河镇决定将预算细化,向所有代表和公众公开,然后请他们对预算草案提出调整和修正。经过恳谈后,政府车辆购置费从70万元调整为50万元。

2005年初,一笔财政赤字让刚刚上任的温岭市新河镇党委书记金良明感到头痛。

由于国家政策的调整,镇政府2004年的财政收入里,土地出让金减少了几千万元,高达5500多万元的财政赤字,让镇领导班子在制定下一年预算的时候犯了难。

为解决这个难题,新河镇决定将预算细化,向所有代表和公众公开,然后请他们对预算草案提出调整和修正。

2005年7月27日上午,新河镇十四届人大五次会议开幕。那一天,赶到会场的镇人大代表们发现,会议多了一项议程——预算恳谈,发放的会议材料里也多了一份《新河镇2005年财政预算(说明)》。

在这份说明里,每项预算支出的具体用途被详细列出,例如行政管理费1600万元、车辆购置费70万元等等。

对于这场开启预算改革的“实验”,当时在场的媒体记录道:“台上台下都有些不适应,台下代表人手一瓶水边喝边提问,台上领导人手一支笔边答边擦汗。”

时任镇长戴美忠在回应70万元车辆购置费的问题时坦言,镇政府用车一直有困难。“我跟书记两个人用一辆别克,另外有三辆普通桑塔纳,一辆用了13年,一辆用了11年,最新的一辆也用了9年。”在这样的情形下,镇里打算新买一辆别克、一辆面包车,再添两辆桑塔纳,预计花费70万元。

18个问题抛出、回答之后,恳谈的实际效用开始发挥。

此后,新河镇针对这次恳谈召开了人大和镇政府班子的联席会议,会上形成的《关于2005年财政预算报告项目调整的说明》明确:政府车辆购置费



从70万元调整为50万元,自聘人员经费从75万元缩减到70万元……这份修改过的财政预算最终通过。

虽然只是几个项目支出上的数字调整,但在温岭市人大常委会主任张学明眼里看来,整个过程里的博弈却一点也不轻松。“让人大代表和公民参与到预算的制定过程中来,这意味着什么呢?就是原先由政府自己决定的事情,迎来了外部力量的参与。我们好多领导讲,花时间、花精力制造麻烦,因为这等于让他们自己把自己的部分权力‘卸掉’。所以这是一个自我革命的过程,是非常艰难的。”

### 扩大——“他们还不知道民主恳谈的滋味”

2008年,温岭市人大常委会首次“试水”部门预算民主恳谈,市一级参与式预算由此开启。当时将交通局列为预算民主恳谈对象,不仅交通局领导“有些想法”,财政局的领导也吐了“苦水”。

2008年1月13日,温岭市人大常委会举行2008年部门(交通)预算民主恳谈会,首次“试水”部门预算民主恳谈,市一级参与式预算由此开启。

温岭市人大常委会财经工委主任何培根还清晰地记得,把交通局列为预算民主恳谈对象的过程,并不是那么一帆风顺。

“先是交通局的领导‘有些想法’,当时交通局的局长已经52岁了,按照当时的规定,领导干部53岁往往就要退居二线,他内心里是不希望搞这么一次试验的,他们还不知道民主恳谈的滋味。”

此外,财政局的领导也向何培根吐了“苦水”,“当年,交通部门的预算盘子占据了全市总预算资金的五分之一。财政局领导担心,一旦代表和民众都知道了详细的预算情况,如果财力保证不了怎么办?”

征得温岭市委同意和市政府的支持后,2008年交通部门28081万元(含计划融资)的预算报告,最终出现在了民主恳谈会的现场。

一年后,水利部门加入到恳谈队伍之中,详细地公布了2009年计划安排的50多项总额为4160.5万元的预算支出,并对每项预算安排的依据、落实预算所采取的措施进行了说明。部门预算民主恳谈由此进入了常态。

“部门预算民主恳谈的开启,才刚刚拉开市级参与式预算的序幕。”张学

明告诉北青报记者,目前温岭在市级层面已形成较为完善的预算审查监督体系。人代会召开前要进行部门预算民主恳谈、代表工作站预算征询恳谈、预算项目初审听证、常委会初审票决部门预算草案,人代会上要听取政府预算报告、分代表团专题审议部门预算、票决部门预算,人代会后要开展预算绩效监督。

### 参与——谁能参与预算恳谈？

温岭市人大常委会设立了预算审查监督参与库和专业库。目前专业库有500多人,参与库有4万多人。每场部门预算恳谈会抽取的人数都在100人以上。

在何培根看来,参与式预算所要解决的,是民众需求和政府决策不一致的问题。因此,把参与预算恳谈的机会赋予谁,也颇为关键。

温岭市泽国镇提供了乡镇一级的参考样本。

2005年,泽国镇试行“城建基本项目”民主恳谈,由民众直接参与城镇建设项目资金预算安排决策过程。通过乒乓球摇号的随机抽样方式,按照1000名人口以上的每村、每个居委会4人,1000名人口以下的每村、每个居委会2人的原则,从全镇12万人口中抽选产生275名民意代表(现称为民众代表)。

而参与温岭市部门预算恳谈的代表,则从温岭市人大常委会设立的预算审查监督参与库和专业库中随机抽取产生。

温岭市人大常委会办公室副主任林应荣向北青报记者介绍,目前专业库有500多人,由熟悉预算及相关专业知识的人员组成;参与库目前有4万多人,有各级人大代表、村民代表以及外来人口代表、纳税大户等,每场部门预算恳谈会抽取的人数都在100人以上。

对于普通公民而言,“自主报名”是参与恳谈的重要途径之一。2010年,时年68岁的温岭退休工人叶满河在《温岭日报》上看到了《关于公开邀请公民参加部门预算民主恳谈的公告》,就报了名。老叶坦言,因为老年人乘公交车难的问题比较严重,作为一名普通公民的他想“提提意见”。2010年1月,老叶接到了温岭市人大的回复电话,请他作为一名公民代表参加部门预

算恳谈会。从那一年的起,部门预算恳谈的大门正式向温岭普通市民打开。

新修订的预算法第45条规定,县、乡两级人大举行会议审查预算草案前,应当采用多种形式,组织本级人大代表,听取选民和社会各界的意见。好多专家和媒体将此条文解读为“温岭元素”。

为了保证参与式预算的“可持续性”,2011年,温岭市人大常委会审议通过《温岭市市级预算审查监督办法》,将市级参与式预算的主要做法列入其中,成为市级预算审查监督的必经程序。

## 推 广

### “温岭模式”可否推广?

2010年6月,时任浙江省委书记的赵洪祝批示,希望温岭市认真总结完善,各地乡镇基层可结合实际加以借鉴。温岭有关负责人表示,“我们将按照新预算法的要求,推进预算监督再出发。”

2010年6月,时任浙江省委书记的赵洪祝在省人大常委会研究室提交的一份调查报告中批示:“温岭市实施参与式预算的做法,是扩大公众有序政治参与、推进公共财政规范化建设的有益探索,对于加强基层民主政治建设、促进政府职能转变、构造和谐社会具有积极意义。希望温岭市认真总结完善,各地乡镇基层可结合实际加以借鉴。”

但参与式预算究竟最适合哪个层级?“温岭模式”又是否具备复制推广的可能性?

“乡镇是最低层级的地方行政建制,公共预算支出安排与民众联系最为直接。而且乡镇预算编制并不复杂,对参与者预算专业知识的要求不高。实践经验表明,乡镇、街道适合推行参与式预算。”温岭市委民主恳谈工作办公室主任陈奕敏告诉北青报记者,“但是,财政预算收入的构成却对参与式预算产生影响。”

陈奕敏介绍,乡镇政府的财政收入主要由“预算补助收入”和“非税收入”两大类组成,“预算补助收入”包括“专项补助”“转移支付补助”等等,“非税收入”主要有“政府性基金收入”“国有资本经营收入”“国有资源有偿

使用收入”。上述各项财政收入中占比最大的是“政府性基金收入”，也就是土地出让金。

“但土地出让金收入是不稳定的而且是难以预测的。”他接着说道，“在财政年度内，土地能否顺利卖出、以多高价格卖出，并不取决于政府的主观预测，而是受制于国家政策等众多因素。”相对而言，县市一级政府的财政收入主要是税收，“有相对稳定的税收收入，一些必需的和重点预算支出安排还是能够保障的。”陈奕敏认为，从财政收入的构成角度来看，县市一级最适宜推广“参与式预算”的做法。

分析认为，“温岭模式”的另一重要价值体现在人大预算审查职能的发挥。“也就是说，要改变程序性审查为实质性审查。”陈奕敏表示。

“今年刚好是参与式预算实施十周年，我们将按照新预算法的要求，推进预算监督再出发”，据林应荣介绍，在3月9日马上要召开的市十五届人大四次会议上，温岭市将实行全口径预算“四本账”分本审批和表决制度，深化部门预算人代会票决做法，在全国县级城市首次试行预算修正议案，提高预算审查实效。

## 点 评

### “温岭参与式预算模式”报道何以成功？

刘维林

2015年3月7日上午9时，十二届全国人大三次会议各代表团召开全体会议，审查预算草案报告。结合这个重要的时间点，北京青年报记者桂田田以《温岭：“参与式预算”十年路》为题，详细梳理了“温岭模式”的来龙去脉。该文获得了今年全国人大新闻奖通讯类一等奖。

改革开放30年来，我国的经济社会发生了巨大的变化，民众的民主诉求也随之不断增强。作为协商民主的原创地之一，2005年，浙江省温岭市新河镇在审议镇财政预算时，邀请民众参与并开展民主恳谈，由此拉开参与式预

算改革试验的序幕。

在“温岭模式”出现之前,当地大多数老百姓对于政府怎么花钱并不是很关心,一提到“预算”,都觉得离大家的生活很远。而随着“温岭模式”逐渐成熟,从最初的“干部群众面对面沟通”到后来的“恳谈必在决策之前”,再到如今的“参与式预算民主恳谈”,老百姓的观念与能力逐渐发生转变——从感觉遥远到开始关注,从一知半解到逐渐具备参与政治的专业能力。

作为一名跑全国人大的时政记者,桂田田一直关注地方预算改革。作为各级人民代表大会审议的一个重要议题,审查政府预算是人大代表人民监督政府收支运作的途径和窗口。可以说,如何管好政府的“钱袋子”是长期以来备受争论的话题,也是公众了解人大工作的一个窗口。《温岭:“参与式预算”十年路》一文,从微观层面出发,以丰富的故事和细节,诠释了人大工作的监督效力。

好的通讯作品既要讲好故事,也要寻求报道角度的创新。本文作者赴温岭当地进行扎实的采访,将“十年”作为一个时间坐标轴,回溯参与式预算走过的十年历程,寻访重要历史节点的见证者,将“温岭模式”脉络和进展,通过丰富的细节,进行了清晰的梳理。

迄今为止,这场试验已经走过了十年。但参与式预算究竟最适合哪个层级?“温岭模式”又是否具备复制推广的可能?为了解答上述疑问,本文讲述地方经验的同时,也追问了“预算民主”的实际效用,为读者提供了丰富的思考空间。这也许正是“温岭参与式预算模式”报道的成功之处。

(作者为北京市人大常委会副秘书长,第25届中国人大新闻奖评委)

## 郑州治霾条例变身明日接受“二审”

河南人大 张 渝

【核心提示】两个月前的一个雾霾天，治疗“霾症”的《郑州市大气污染防治条例》（以下简称《条例》）在提交省十二届人大常委会第十次会议审议时，未获批准。记者获悉，明天，完善后的《条例》将再次接受审议。此前的《条例》为何没有通过审议？新的《条例》将有哪些变化？大河报记者进行了调查。

### 事件：治霾“药方”未能在霾天获批

入冬以来，郑州再陷“霾伏”。近日，网友“大花猫”向郑州市长发出公开信，希望市长能够铁腕治霾，更言辞犀利地指出普通市民对市长和政府治霾不力的不满。明天，新修改的《条例》将再次接受省人大常委会的审议。

这一《条例》诞生自2005年，于2010年进行修正，但“红起来”还是在近两年。“随着大气环境形势日趋严峻，原《条例》已明显滞后，亟待修订。”今年9月23日，《条例》提交省十二届人大常委会第十次会议审议时，郑州市人大常委会副主任范强进行了说明。

2014年4月24日，郑州市十四届人大常委会对市政府提请的《条例》（修订草案）进行第一次审议；6月27日，《条例》二次审议通过。出人意料的是，9月26日，《条例》在省人大常委会的审议中未获得半数以上的赞成票，未能过审。

“9月23日至26日审议期间，郑州的雾霾很严重，我们在审议时心里都觉得沉甸甸的，现场发言很热烈，许多人都谈了自己的看法，有的还研究得

很深入。”有参与审议的委员回忆说。

“地方上提交的法规,不被批准通过的比较少见,但这种情况也有。”一位知情人表示。

省人大法制委员会相关负责人说,如果表决未能通过,有两种结局:一是再次进入立法程序;二是放弃立法。

### **原因:政府责任太轻,企业处罚过重**

这一应时而生的《条例》,一则备受期待的地方性法规,却未通过省人大常委会的审议,原因何在?

“常委会组成人员认为,郑州市人大常委会对《条例》进行修订是必要的,但同时也提出了一些修改意见和建议。”省十二届人大常委会第十次会议在审议报告中指出。

大河报记者采访多位省人大常委会委员得知,法律责任部分关于污染企业的处罚等内容,成为《条例》未能通过的原因。“对政府责任罚得太轻,而对企业罚得稍重,两相对比之下,委员们对此《条例》不满。”一位不愿具名的委员说。

在范强对此版《条例》所作说明中,也提到了对企业的处罚:对于超标、超总量控制排放污染物,以及违反环评规定进行项目建设两类行为,规定了“力度更大、可操作性更强”的处罚措施。

### **争议:必须设罚,但罚多少要商榷**

记者查询《条例》表决稿发现,处罚有十条、近五十则。

例如:大气污染物排放超标,处一万元以上十万元以下罚款;新建、扩建的项目,严重或可能严重影响大气环境质量的,处五万元以上二十万元以下罚款;擅自新建、扩建燃煤等,处五万元以上二十万元以下罚款;拒不执行停止工地土石方作业、建筑拆除施工的,由城乡建设行政主管部门处一万元以上十万元以下罚款;拒不执行停止露天烧烤应对措施的,由市容和环境卫生行政主管部门处一万元以上十万元以下罚款。

有的委员认为,法律责任部分“罚款”太多。省人大法制委员会研究认为,大气污染涉及面广,影响大气质量的因素较多,有燃煤、扬尘、机动车、油烟、垃圾焚烧等原因,需要结合实际情况分别作出有针对性的规定。《条例》

前几章针对这些情况,设定了比较详细具体的禁止性规范,如果没有相应的处罚作为保障,这些具体措施就难以落实,依法治理大气污染的立法目的也难以实现,“但具体怎么罚,罚多少钱,还需商榷”。

### 变化:条例更人性化,有的更易执行

吸纳委员们的建议后,再次提交审议的《条例》都有哪些变化?

大河报记者打探得知,不少条款会比之前更完善。例如,对机动车污染超标进行处罚,有委员认为,造成机动车污染超标的原因很多,国家法律没有对此设定处罚,因此处罚车主不合适。

省人大法制委员会对这一问题进行认真研究后认为,《条例》对机动车超标设定的不是直接处罚,而是对逾期不治理或者复检不合格的情况设定处罚,目的在于促使机动车车主及时保养、维护车辆,保证达标排放。

但是,法制委员会吸纳了常委会组成人员的另一建议:即减轻对逾期未进行机动车排气污染检验的处罚,将五百元降低到了三百元。

此外,《条例》原本规定:除热电联产燃煤发电项目外,郑州市禁止新建、扩建燃煤等高污染燃料的设施。有的委员指出,这一规定实践中不好执行,建议斟酌修改。法制委员会研究后,将此修改为“严格控制新建、扩建”。

## 点 评

# 紧扣民生热点 利用矛盾冲突反映人大立法工作

戚建庄

一部备受关注的地方性法规《郑州市大气污染防治条例》,为何在提交河南省人大常委会审议时“折戟”,是上级人大不关切民生问题?还是另有隐情?在矛盾冲突之下,大河报《郑州治霾条例变身明日接受“二审”两个月前未获省人大常委会批准再次“登台”有何变化?》一稿徐徐展开,结论出乎



意料。

雾霾,已经成为老百姓深恶痛绝的话题。郑州雾霾深重,屡登空气质量排行榜最差之榜首。河南省人大常委会发挥监督职能,不仅就大气污染问题,组织专门调研、问询,而且多次听取环保、发改、住建等部门的工作汇报,并相应提出治理意见。去年,《郑州市大气污染防治条例》在首次提交省十二届人大常委会第十次会议审议时,未获批准。

按照程序,较大的市制定或修改的地方性法规,应提交省人大常委会审议、批准,才能执行。往往,省人大常委会对其进行合法性审查之后,若无明显与上位法相违背之处,一般都会一次通过。一部热点法规,一次看似意料之外的“不通过”,这背后有何“隐情”,关系到老百姓的生活,关系到省人大常委会的权威。大河报记者敏锐地捕捉到了这一讯息,立即对其进行了采访。

有的老百姓认为,空气质量这么差,省人大常委会非但未及时批准一部治理大气污染的地方性法规,还让其修改再审,简直是“耽误事”!

但实情如何?大河报记者对其进行了详细的调查。根据《郑州治霾条例变身明日接受“二审”两个月前未获省人大常委会批准再次“登台”有何变化?》一稿,老百姓可以了解到,之所以未通过《郑州市大气污染防治条例》,并不是河南省人大常委会不重视民生,恰恰相反,正是因为省人大常委会极为关注这一问题,在审议时,多位常委会组成人员对《条例》提出了意见,并一针见血地认为其“设置了太多对企业的处罚,相反却淡化政府责任”,这样的法规如果出台,是与人民利益相违背的。

牢牢把住立法的最后一关,不畏于“得罪”省会政府,之所以大河报的《郑州治霾条例变身明日接受“二审”两个月前未获省人大常委会批准再次“登台”有何变化?》一经推出,立即得到省人大常委会的重视,就是因为记者经过严谨的调查,反映了省人大常委会如何在立法过程中避免地方利益化,反映了河南省人大常委会为民、依法、公正的立法态度。

同时,大河报的稿件为省内独家,系统地叙述了《郑州市大气污染防治条例》的“变身”过程,在老百姓中间起到了解惑答疑的传播效果:第一次没有通过审议不是因为大气污染防治不被关注,正是因为要让这部法律的法条真正切合百姓利益、发挥效用,省人大常委会才未批准其通过,并且提出

诸多行之有效、符合百姓利益的修改意见,这才有了该条例再次接受审议后,与此前相比,条例更人性化、更易执行,并且加重了政府责任。

大河报的这篇稿件紧扣社会热点,通过矛盾冲突,揭示一部法律出台的背后故事,表现了河南省人大常委会为履职尽责,不畏困难,科学立法、民主立法。内容聚焦社会焦点,极具可读性,又反映了人大立法工作。两相结合,浑然一体,是一篇难得的人大工作好新闻。

(作者为河南省人大常委会副秘书长,第25届中国人大新闻奖评委)

## 人民代表大会制度建设的一次成功尝试 ——全国第一个乡镇人大常设主席团诞生回顾

湖南人大 邓华圣

1986年9月9日,全国第一个乡镇人大常设主席团诞生在沅江市(县)新湾镇。这是我省对基层人民代表大会制度建设的一次成功尝试。在新湾镇人大主席团诞生28年的时候,我们对其设立等情况进行回顾总结,这也是献给我国人民代表大会制度建立60周年的一份珍贵的礼物。

### 新湾镇有幸成为乡镇人大体制探索的试点

根据组织法规定,我省县、乡两级人民代表大会于1987年春换届。为了摸索经验,指导全省搞好换届选举工作,省人大常委会将沅江县(后改为市)、湘阴县确定为试点县,并针对乡级人民代表大会制度不够完善和健全这个亟待解决的问题,经省人大常委会主任会议同意,把“乡镇人民代表大会设常设主席团和常务主席”也列入了这次试点内容。

考虑到本次乡级人民代表大会换届选举任务重、标准高、要求严,尤其是有“尝试性”的任务需要完成,沅江县人大常委会领导特别重视和谨慎,主任会议按照上级人大部署和要求,反复讨论研究,决定先进行试点再整体推进。

距县城只有一水之隔的新湾镇,辖9个村、2个居委会、21个区直单位和7个镇直单位、1个县属林场,总人口10734人,其中农业人口9788人。该镇是在1985年体制改革时由原龙虎山乡改乡为镇的,当年已按原乡人民代表

大会届号召开了新湾镇第六届人大二次会议,该镇本届人民代表大会于1987年3月届满。

县人大常委会主任会议讨论时觉得,由新湾镇提前至1986年下半年换届,配合试点工作,各方面的条件均比较理想。于是,新湾镇便有幸成为了这次乡镇人民代表大会换届选举的试点单位。

### 全国第一个乡镇人大主席团在新湾镇诞生

1986年7月,新湾镇被正式确定为试点单位后,时任沅江县人大常委会副主任的汪巧生,便率领沅江县新湾镇换届选举试点工作组进驻到该镇,全面铺开了试点的组织和指导工作。

当时亲历者回忆并通过查阅档案资料印证:这次试点共历时一个半月,大体分四个阶段进行。第一阶段,7月26日至31日,拿出试点方案,编发宣传提纲,制定工作日程;第二阶段,8月1日至12日,层层培训骨干,广泛宣传发动,合理划分选区,进行选民登记;第三阶段,8月13日至9月5日,提名推荐、酝酿协商、确定正式代表候选人,组织选民投票选举县、镇人大代表;第四阶段,9月6日至9日,做好大会准备工作,召集镇第七届人民代表大会第一次会议。

这次试点,在省、地、县各级领导和相关单位的精心指导下,严格按照地方组织法、选举法和有关规定进行,圆满地完成了换届选举任务,也积累了不少成功的经验。1986年10月下旬,以《尊重选民意志,依法搞好换届选举》为题的新湾镇换届选举试点工作经验,在全省县、乡两级人大换届选举工作会议上印发交流。

这次换届选举试点还有一个最大的新看点,那就是前面提及的“乡镇人民代表大会设常设主席团和常务主席”,也是试点的重要内容。

1986年9月9日下午,新湾镇48名人大代表,承载着6300多名选民的重托,从6名常务主席团候选人中,投票选举产生了刘月舫为新湾镇第七届人民代表大会常设主席团主席,刘菊媛为副主席,刘定华、余仁华、袁云志为委员。

就这样,新湾镇人大主席团作为全国第一个常设主席团正式诞生了(同

时试点的湘阴县是这年9月14日在南阳乡选举产生的人大常设主席团),刘月舫也就成了全国第一位乡镇人大主席团专职的常务主席。

随后,便有了被普遍借鉴和推广的乡镇人大“新湾模式”。

### “新湾模式”为基层人大制度完善提供了样本

在“回顾”时,我们查阅了1986年的档案资料,省人大等有关领导在关于县乡两级人大换届选举的讲话中,谈到乡级政权建设问题时,总是会强调“试点时把乡镇人民代表大会主席团作为常设主席团,是省人大常委会主任会议同意实行的,暂时可不作变动,待地方组织法修改后再按新的规定办理”。换句话说,当时的“新湾模式”仅仅是一种尝试,没有正式的法律依据。因为,修订了的地方组织法1986年12月2日才公布实施。

难得的是,这次修订的地方组织法将第十条第二款改为第十四条,修改为:“乡、民族乡、镇的人民代表大会举行会议的时候,选举主席团。由主席团主持会议,并负责召集下一级的本级人民代表大会会议。”这一改动,基本上与“新湾模式”的湖南试点经验相契合。这也说明了我省人大常委会主任会议在决策中体现了敢为人先的胆略。

正是在这种“新湾模式”的有益启示下,加上法律的有力支撑,乡镇人大设立常务主席团和专职主席、副主席的运行方式才得以在全国范围内推广开来。1987年上半年,全国除了西藏和天津的极少数乡镇外,都设立了乡镇人大主席团和常务主席。

常设人大主席团建立之后,确定了这样十项工作职责:一是主持召开本届人大第一次会议,负责筹备和召集下届人大第一次会议。二是了解宪法、法律、法规在本行政区域内的执行情况,协助进行法制宣传教育,促进普法工作。三是督促本级人民政府贯彻执行本级人民代表大会和上级人大及其常委会的决议、决定。四是督促镇人民政府和有关部门办理代表所提议案、建议、批评和意见。五是走访联系人大代表,接待代表来信来访,组织代表开展视察和调查活动,反映代表的意见和要求。六是组织县乡两级代表小组开展活动,总结交流代表活动和发挥代表作用的经验。七是依法办理代表的出缺和补选手续。八是就本行政区域内的有关重大问题和群众反映强烈

的问题进行专题调查,向人民政府提出意见、建议。九是沟通上下联系,及时向上级人大反映基层民主和法制建设方面的情况,提供人大工作的信息和经验。十是办理人民代表大会和上级人大委托办理的其他工作。

在新湾镇七届人大二次会议上,刘月舫主席代表新湾镇人大主席团向代表大会报告了一年多来的工作。报告中有这样的表述:镇人大主席团作为人民代表大会闭会期间的办事机构,一方面按计划召开会议、开展活动,每个季度召开了一次主席团成员会议,开展了走访县乡人大代表活动,进行了调查研究,收集了代表的意见建议,评议了政府工作。另一方面,很好地解决了以往“会上作决议,会后无人理”的问题,督促办理了建议和批评、意见。从列举的具体事例特别是大会决议决定落实、建议意见办理的情况来看,镇人大闭会期间,常设主席团确实在积极为民代言、监督政府相关工作、促进经济发展上发挥了重大作用。

这些也为乡镇人大工作推进提供了范例。而且,正是有这样的坚守和探索,才有1995年修订的地方组织法把“乡、民族乡、镇的人民代表大会主席、副主席在本级人民代表大会闭会期间负责联系本级人民代表大会代表,组织代表开展活动,并反映代表和群众对本级人民政府工作的建议、批评和意见”等规定,将乡镇人大常设机构的职责固化了下来。

### “全国第一”成了新湾镇人大工作永远的鞭策

新湾镇从七届人大一次会议起,至今已产生了8届常设的主席团和常务主席或专(兼)职正副主席。不管机构设置怎样变化,不管人事安排如何流动,新湾镇的人大工作始终以“全国第一”为目标,历届人大负责人都坚持继承、发展和创新的理念,积极探索乡级人大行权履职的实效性举措。沅江市将乡镇人大工作经费纳入预算、开展代表向选民述职活动、强化活动阵地建设、评议部门工作等做法大多都是从新湾镇辐射到全市去的。

近年来,新湾镇人大主席团又以开展“联系一次选区选民、反映一条社情民意、提出一条合理化建议、撰写一篇调查报告、为民办一件实事、化解一项社会矛盾”的“六个一”活动为抓手,引导代表积极作为,有效促进了全镇经济发展与稳定和谐。目前,新湾镇正在如火如荼推进的蠡山大道建

设,大力实施的招商引资项目和农田水利民生工程等重要工作,镇人大及主席团都付出了卓有成效的努力,人民群众对人大的有所作为也表示支持和满意。

## 点 评

### 移步换景 印象鲜明

刘永学

大凡到过苏州园林的人,都会体会到移步换景之妙。小路蜿蜒,亭榭掩映,曲径通幽,一步一景,令人目不暇接,印象深刻鲜明。此种艺术手法,也往往为许多文人骚客所假借,按照时间地点的转移而相应变换视角,抓住不同事物的特点和本质,用文字描绘出鲜活可感的生活具象。通讯的写作和文学作品不同,客观性和真实性是其首当其冲的必备要素。一个好的写作者就其实而避其虚,通过对客观事物的生动叙述,剥丝抽茧,鲜明地再现一幅幅生动逼真的场景和画面。在第25届中国人大新闻奖参评作品中,湖南省人大推荐的通讯《人民代表大会制度建设的一次成功尝试》借鉴这种方式,用几帧真实的场景让我们看到了28年前展开在湖南益阳的生动图景。

众所周知,人民代表大会制度是我国的根本政治制度,是人民当家作主的根本途径和最高实现形式。但是,在其成长和发展的过程中,还存在着不完善、不到位、不适应之处,还有广阔的制度生长空间。正是在这个意义上来说,创新和发展是人民代表大会制度常见常新的现实命题。28年前,在湖南省益阳市一个叫做新湾镇的地方,被省人大确定为完善县乡人大工作的试点,益阳市和新湾镇的人大工作者抓住了这个历史的机遇进而创造了光荣的历史。

毋庸置疑,这是一个大事件,也是一个大题材。通讯的作者立足于人民代表大会制度建立60周年这个时间节点,采用全景回放的方法,分别以“新

湾镇有幸成为乡镇人大制度探索的试点”、“全国第一个乡镇人大主席团在新湾镇诞生”、“新湾模式为基层人大制度完善提供了样本”、“全国第一成了新湾镇人大工作永远的鞭策”为题,划出了四个清晰的板块,布局完整,顺序明了,材料详实,文字周密,见人见事见理,较好地把握了通讯写作的几个关键:

一是主题重大、鲜明。在当前新形势下,切实加强乡镇人大建设,提高乡镇人大工作水平,已经上升为巩固党的执政基础、推进国家治理体系和治理能力现代化的高度。所以,要充分认识乡镇人大作为基层地方国家权力机关的地位和作用,“知新”离不开“温故”,“温故”是为了更好地“知新”。这篇通讯的成功之处首先在于抓住了这个重大主题,提纲挈领,撷取了政治上重要的、为人民群众所关注的、在现实生活中产生了重大影响的具体事件,烘托主题,阐明主题,从而给人以鲜明而深刻的印象。

二是材料真实、客观。真实是新闻的生命。通讯是新闻体裁,其描写不能靠虚拟、想象,亦不可过分花哨地修饰和夸大地形容。该文的作者深入现场,认真调查研究,尽可能多地掌握第一手资料,描写事物的本来面貌,表现出真实的新闻性和现场感。文中对新湾镇人大主席团建立的四个阶段,乡镇人大主席、副主席的产生过程,以及主席团产生后的十项工作职责都不惜笔墨,娓娓叙述,如实道来,言之有据,言之有物,令读者可感、可见、可信。应当说,这是这篇通讯获得成功的另一个重要因素。

三是描写朴实、生动。按理说朴实和生动并不兼容,朴实则无华,无华就不容易出彩。该通讯的作者并不取巧,而是从“拙处”发力,善于抓住关键性的情节,穿针引线,凸显出文章的结实和密度。在着力写事的同时,注重人物刻画,透过人物内心世界,反映其思想感情、性格风貌和担当意识。对深化文章的主题,增加文章的厚度,强化文章的表达是有力的铺垫和补充。在行文表达上也是别具一格,比如,说到新湾镇具备了作为试点的要求,文章的表述是“各方面条件均比较理想”;评论省人大常委会主任会议关于把新湾镇当做试点的决定,文中以拟人化的手法称之为“体现了敢为人先的胆略”;言及新湾镇人大主席团的工作成效,文章的叙述是“人民群众对人大有所作为也表示支持和满意”。文而不饰,质而不俗,尽显朴素之美,真切地揭示了事物的本来面貌,读起来可亲可信。



这篇通讯能够在高手如林、文章锦绣当中脱颖而出,一定还有其他独到之处。但关键处则在于作者对人民代表大会制度的挚爱与责任。有所思则有所为,丹心慧眼,意到神会,回眸一望,捧出了第一个乡镇人大主席团诞生的历史画卷。

(作者为湖南省人大常委会研究室主任,第25届中国人大新闻奖评委)

## 国家宪法日要“外化于形”更要“内化于心”

中国新闻社 郭金超 蒋 涛

中新社北京12月4日电（记者郭金超、蒋涛）12月4日是中国首个国家宪法日。中国各界此间正通过各种形式开展宪法宣传教育活动。

分析指出，设立国家宪法日是通过法定程序对政治仪式的一种法律确认，以这样一种形式凸显宪法的权威，有助于弘扬宪法精神，加强宪法实施，切实推进依法治国进程。

“应该通过这样专门的日子来增强社会各界的宪法意识。”中国政法大学法学院副院长焦洪昌说，设立国家宪法日有利于宪法内容的普及，可以深化公职人员的法治观念，树立国民对宪法的尊重和信仰，维护宪法权威。

宪法是一个国家的根本法，是治国安邦的总章程，具有最高的法律地位、法律权威、法律效力。在首个国家宪法日到来之际，中国国家主席习近平作出重要指示强调，中国宪法是符合国情、符合实际、符合时代发展要求的好宪法，是我们国家和人民经受住各种困难和风险考验、始终沿着中国特色社会主义道路前进的根本法制保证。

不久前召开的中共十八届四中全会也明确宪法在建设法治中国战略格局中的核心位置。全会作出“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施”的具体部署，强调“坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政”。

宪法的生命和权威在于实施。不可否认，时下宪法虽为国家根本大法，但实践中还有不少问题，如宪法实施的监督机制和具体制度还不健全；一些领导干部的宪法理念淡漠，宪法意识薄弱，以权代法、以权压法、徇私枉法、

违背宪法的情况仍时有发生等等。

中国政法大学副教授姚国建认为,这其中的一个重要原因就是全社会的宪法意识非常薄弱。清华大学法学院教授林来梵则指出,很多人对宪法的认识仅仅是文本意义上的“国家根本大法”。

“宪法并不是远在天边,而是与每个公民息息相关。”焦洪昌认为,宪法是各类部门法的“大前提”,各种法律法规均不得与宪法相违背,宪法还可以约束部门利益及公权力,充分保障公民权。

但能认识到这一点的人,现实中确属少数。可以说,设立国家宪法日本身就是通过“外化于形”的形式,让看似远在天边的宪法变得可感可触,让宪法从文本走入生活、贴近百姓、融入社会。习近平在前述批示中特别强调,要以国家宪法日为契机,切实增强宪法意识,推动全面贯彻实施宪法。

当然,任何一个纪念日的设立,都需要内容支撑,否则就会流于形式。多位专家建议,国家宪法日当天要开展向中小學生、社区居民宣讲宪法知识,组织公务人员向宪法宣誓,举办报告会、座谈会、宪法知识竞赛、通报违宪违法案件等多种形式的宪法宣传教育活动。

“拉近宪法和老百姓的距离,一方面要通过老百姓喜闻乐见的普法形式”,中国政法大学法学院教授廉希圣说,“另一方面,要把宪法教育纳入国民教育的全过程。”

值得注意的是,教育部日前下发通知,要求各级教育行政部门和各级各类学校要加强宪法教育体系建设,形成宪法教育的长效机制。鼓励将宪法知识纳入中考的测试范围。

“宪法的权威源自人民内心拥护和真诚信仰。不管哪种形式,活动核心都是让宪法权威深入人心,树立公民的宪法意识。”上述多名专家强调。

如其所言,设立国家宪法日最终具备何种实质意义,不取决于活动搞得多么丰富,而取决于宪法能否成为公民的信仰。鉴此,在设立国家宪法日实现了“外化于形”的同时,更要达到“内化于心”,使宪法入脑入心,成为全社会共同的信守和遵从。

惟其如此,才是设立国家宪法日的本意所在。

当然,全社会宪法意识的增强不在一朝一夕,而设立国家宪法日,应是这一努力的最新一步。

点 评

## 用平实语言表达宏大命题

张明新

宪法是治国安邦的总章程,是中国特色社会主义法律体系的核心。2014年12月4日是中国首个国家宪法日。在此之际,习近平同志指出,中国宪法是符合国情、符合实际、符合时代发展要求的好宪法,是我们国家和人民经受住各种困难和风险考验、始终沿着中国特色社会主义道路前进的根本法制保证。

宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施。而以国家宪法日、宪法宣誓制度等为载体,在全社会普遍开展宪法教育、弘扬宪法精神,可以使宪法价值、理念在全社会广为传播,推动宪法宣传教育常态化、长效化。接到采写国家宪法日报道的任务,两位中新社年轻记者结合此前采写时政报道特别是人大报道的心得,思考如何才能通过一篇千字文深刻阐发首个国家宪法日的蕴意,用平实直白的语言阐释全面依法治国的宏大命题,让国家宪法日的高规格系列活动和深远意义“凝聚”下来。

诚然,由于篇幅所限,作品很难做到“面面俱到”,这就需要作者提高表达效率,少谈概念,抓住核心,层层递进,将有限的篇幅用在紧扣中心的叙事说理,点出“内化于心”的“睛”。

平实直白的表达,考验着积累和提炼新闻素材的能力。设立国家宪法日,是通过法定程序凸显宪法的权威,有助于弘扬宪法精神,加强宪法实施,切实推进依法治国进程。在梳理素材中记者注意到,中共十八届四中全会明确宪法在建设法治中国战略格局中的核心位置。全会作出“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,加强宪法实施”的具体部署,强调“坚持依法治国首先要坚持依宪治国,坚持依法执政首先要坚持依宪执政”。

在稿件中对这一重要背景的运用,使得稿件层次更为丰富,也有助于读

者了解设置国家宪法日的来龙去脉。在采访中,记者先后引述中国政法大学法学院副院长焦洪昌、中国政法大学副教授姚国建等多位专家观点,结构上层层深入,首先表明“应该通过这样专门的日子来增强社会各界的宪法意识”,然后提到“宪法的生命和权威在于实施”。

随后提及宪法实施中遇到的一些现实问题,如宪法实施的监督机制和具体制度还不健全;一些领导干部的宪法理念淡漠,宪法意识薄弱,以权代法、以权压法、徇私枉法、违背宪法的情况仍时有发生等等。由此引述清华大学法学院教授林来梵的观点指出,很多人对宪法的认识仅仅是文本意义上的“国家根本大法”。

对此,作品引述多位专家观点,如提及焦洪昌在采访时指出,“宪法并不是远在天边,而是与每个公民息息相关。”文章中提到,可以说,设立国家宪法日本身就是通过“外化于形”的形式,让看似抽象的宪法变得可感可触,让宪法从文本走入生活、贴近百姓、融入社会。

在层次的深入上,作品也力求从现象和叙述引向内里和纵深,引述多名专家观点指出,“任何一个纪念日的设立,都需要内容支撑,否则就会流于形式”。还汇总多位专家的建议,提及国家宪法日当天要开展向中小学生、社区居民宣讲宪法知识,组织公务人员向宪法宣誓,举办报告会、座谈会、宪法知识竞赛、通报违宪违法案件等多种形式的宪法宣传教育活动。

“宪法的权威源自人民内心拥护和真诚信仰。不管哪种形式,活动核心都是让宪法权威深入人心,树立公民的宪法意识。”文中引述专家观点强调。至此,用平实直白的语言表达出主题,同时用述评结合的方式点出文章之“睛”:在设立国家宪法日实现了“外化于形”的同时,更要达到“内化于心”,使宪法入脑入心,为全社会共同信守和遵从。

(作者为中国新闻社党委副书记,第25届中国人大新闻奖评委)

## 听小明讲立法法的故事

光明日报 王逸吟 殷 泓 王昊魁 靳 昊

大家好,小明我又来啦!大家还记得吧,我是一家央企北京分公司的职员。

这两天,我跟大家一样,一直关注着两会。新闻上说,今年的人大会议与往年不一样,多出一项内容是审议立法法修正案草案。新闻上还说,立法法是重要的宪法性法律,它规范国家立法活动,明确了立法的权限和程序。

嗯,听上去这是一个“高大上”的事情哎,关咱们普通老百姓什么事儿?作为一个有志青年,我做了一些功课,发现立法法修改背后有好多门道呢。这部法律的修改,与大家的生活密切相关。不信?那就听我说道说道。

### 让改革于法有据

我有一个亲戚,住在北京大兴的农村。这几年城市建设很快,他们家所在的那个村,已被政府规划为城市建设用地。不过亲戚总向我抱怨,由于补偿费用谈不拢,征收一直拖着进行不下去。原来,法律上有一条“硬杠杠”:征收农村集体土地,补偿费总和不能超过被征收前三年平均产值的30倍。政府也觉得30倍的补偿低了,愿意多补一些,又担心被贴上违法的标签,进退不得。

巧的是,前两天,这个亲戚兴冲冲地打电话跟我说,2月底全国人大常委会刚刚作出决定,为了推进农村土地改革,包括北京大兴在内的全国30多个

区县将暂时停止执行有关法律规定,征地补偿可以突破30倍的上限。区政府和镇里的工作人员已经上门打了招呼,他们村征地拆迁的事很快会有进展。

我查了一下,关于这个问题,立法法修正案草案里规定:全国人大及其常委会可以根据改革发展的需要,决定就行政管理等领域的特定事项授权在部分地方暂停适用法律的部分规定。

全国人大常委会法工委副主任信春鹰代表:近两年来,国务院推动简政放权,在上海自贸区以及后来的天津、广东、福建自贸区暂停了一批法定行政许可,包括这次突破部分法条的规定推进农村土地制度改革,都是得到人大常委会授权的。总结这种实践经验,立法法修改中增加规定相应内容,对于保障重大改革于法有据很有必要。

## 限行限购不能再任性

昨天,我们南方分公司的一个同事到北京出差,和我吐了一肚子苦水。为啥呢?他一直想买车,去年年底的时候终于选定了车型,准备12月30号就去4S店交钱签合同。谁知道29号那天晚上,市政府一纸红头文件说小汽车要限购,我的同事一下傻了眼,郁闷得不行。

因为交通拥堵、环境污染压力越来越大,政府采取一些行政调控手段,我作为市民非常理解。问题是这些调控措施出台之前该跟大家说一声、商量一下吧?如果总是“从天而降”,打你一个措手不及,也太任性了吧?

当地政府出台的限购小汽车的规定,性质上属于地方政府规章。立法法修正案草案明确规定:较大的市、自治州政府制定地方政府规章,限于城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项。因行政管理迫切需要,可先制定地方政府规章,规章实施满两年后需继续实施的,应当提请本级人大或其常委会制定地方性法规。而且,没有法律、行政法规、地方性法规依据,地方政府规章不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范。

这样说来,立法法修正案草案通过以后,政府再搞限行限购这种行政措施,首先要问一下合不合法,有没有法律依据!

高明芹代表:此处修改是立法法修正案草案的一大亮点,可以更好地保护公民的合法权益。限行、限购、摇号,都存在法律依据不足的问题,都是在极端情况下施行的。行政手段可能确实行之有效,但不一定公平。如果要达到公平,必须通过立法的手段。

## 税收法定将落实

我的公司在北京中关村,每天开车往返家里和公司。对我们有车一族来说,最关心的就是油价了。去年11月到今年1月,油价“三连跌”,成品油消费税却“三连涨”。这真的合适吗?

后来我仔细研究了一下,这个事儿归立法法管。立法法里面有一条说:基本经济制度以及财政、税收、海关、金融和外贸的基本制度只能制定法律。立法法修正案草案呢,又把税收这一项单列出来,规定:税种的开征、停征和税收征收管理的基本制度只能制定法律。

一位当会计的朋友告诉我,我们国家现在只有3种税是由法律规定的,其他15种都是由行政法规规定的。我相信立法法修改通过后,税收法定原则会逐步得到落实,今后政府开征新税,必须听立法机关的!

十二届全国人大三次会议发言人傅莹代表:党的十八届三中全会、四中全会都明确提出来,要落实税收法定原则。税收法定就是政府收什么税,向谁收,收多少,怎么收,都要通过人大来立法决定。这次提交审议的立法法修正案草案当中,就对全国人大常委会的税收专属立法权作了更加明确的规定。如果这次大会能够通过新立法法,今后就要加快税收法定原则落实的步伐,以后凡是开征新税的,要由全国人大及其常委会制定税收法律;凡是要对现行税收条例进行修改的,一般都要上升为法律;其他的税收条例,要区别轻重缓急,逐步地上升为法律。

## 开门立法要反馈

去年下半年,北京市人大常委会制定了北京市控制吸烟条例,严禁在公



公共场所吸烟。对这个条例,我举双手赞成!当时,立法机关在网上公布这个条例的草案并征求意见,我还专门写了修改意见呢!作为普通公民参与立法活动,我觉得是一件非常光荣的事。不过也有一点小遗憾,就是我提的意见到底有没有被采纳,没有得到回应。

我发现立法法修正案草案里有这么一条内容:列入全国人大常委会会议议程的法律案,应当在常委会会议后将法律草案及有关起草、修改的说明等向社会公布,征求意见,但是经委员长会议决定不予公布的除外。向社会公布征求意见的时间一般不少于20日,征求意见的情况应当向社会通报。

也就是说,今后国家立法不仅要向老百姓征求意见,而且要反馈征求意见的情况,作出回应。这个规定值得手动点赞!

信春鹰代表:近些年来,全国人大及其常委会以及一些地方人大及其常委会探索法律法规草案向社会公开征求意见的做法,取得了很好的社会效果,但是对公众意见采纳反馈机制尚未形成,在一定程度上影响了公众参与的积极性。立法不但要广泛听取各方面的意见和建议,还要让社会各方面知晓法律是如何吸取了他们的意见,回应了他们的诉求,以增强公众和法律的亲密感,增强法律的社会基础。

## 司法解释更规范

去年,我们公司跟外地一家公司发生了经济纠纷,官司打到了法院,领导安排我和代理律师一起到外地出庭。在法庭上,我们根据国家法律和最高人民法院的司法解释摆事实、讲道理,据理力争。可是法官说,这个案子不仅要看国家法律、司法解释,还要看当地法院系统自己的一个规定。我有些纳闷,地方法院是执法机关,案子该怎么判,国家法律和司法解释已经写得清清楚楚了,还能自己给自己定规矩吗?

律师告诉我,按道理说只有最高法院、最高检察院能制定司法解释,但不少地方法院都把内部“土政策”作为判案依据,而且越来越泛滥。有的已经突破了法律原意,损害了法律制度的统一和权威。

事实上,立法法修正案草案在附则里面专门有一条规定:最高法院、最高检察院作出的属于审判、检察工作中具体应用法律的解释,应当主要针对

具体的法律条文,并符合立法的目的、原则和原意。最高法院、最高检察院以外的审判机关和检察机关,不得作出具体应用法律的解释。我想,今后司法机关搞“土政策”的做法会逐步得到规范。过段时间,我们公司的案子就要二审开庭了。如果那时候立法法修改通过了,我会拿着新立法法,理直气壮地对当地法官说,你们的“土政策”不作数!

湖南省人大常委会副主任谢勇代表:我们是成文法国家,很难制定“对号入座式”的法律规定,这就需要最高司法机关根据具体案件情况制定司法解释。司法解释应该有,但不能有创制性,否则就会侵犯立法权。同时,对司法解释要有监督。立法法修正案草案的规定,有助于防范司法解释越权。

## 地方立法权

我一边看立法法修正案草案,一边想起来今年春节去安徽旅游的经历。有一天晚上,我们一家人在合肥街边的大排档吃小吃。由于店主用高音喇叭揽客,引起了城管队员注意。那时我心里一紧,以为会发生一场“战斗”。嘿嘿,没想到,城管队员执法那是相当客气,大排档的老板也很配合,当即关了喇叭,把摆在路边的桌子收拾妥当。

后来我和城管队员聊了几句。他们说,合肥市城市管理条例已经从1月1日起施行了,条例对城管执法的权限、程序、规范都有要求,甚至细化到市民跳广场舞必须限时限地点。执法有依据,大多数老百姓也都理解和支持。

“现在城市管理的矛盾纠纷很多,如果每个城市都有一部城管条例,问题不就解决了吗?”对我的追问,城管队一个领导笑着说,目前还不行呢,因为只有27个省、自治区的人民政府所在地的市,4个经济特区所在市和国务院专门批准的唐山、大连、宁波、苏州等18个城市可以制定地方性法规,其他城市没有这个权力。当时我就觉得,既然城市治理有这么大的需求,地方立法权就应该放开嘛!

对各地的呼声,立法机关已经注意到了。你看,立法法修正案草案里专门写了:较大的市的人大及其常委会,可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项,制定地方性法规。同时,较大的市不仅包括省会市、经济特区所在市和国务院批准的市,还包括其他设区的市。这意味着全

国 284 个设区的市都能获得地方立法权,这可是一项重大改革呢!

山东鸢都英合律师事务所主任高明芹代表:对地方立法权,全国各地确实都很期盼。我们创新社会治理,最重要的途径就是依法治理。而现有的国家立法又不可能延伸到社会治理的每一个细节,需要各地依据自身情况制定地方性法规。有了地方性法规,就可以约束很多具体行为,比如各地都反映非常强烈的城管执法、停车场管理等。赋予地方立法权,对文明执法、规范执法有重大意义。

## 点 评

### 《听小明讲立法法的故事》点评

朱国圣

修改立法法,是 2015 年 3 月举行的的十二届全国人大三次会议上与众不同的一项议程,也是本届全国人大第一次在大会上修改法律。

早在 2015 年春节前,《光明日报》“两会”报道组就提前策划,确定用融媒体的方式、以读者易于接受的手法来报道立法法修改,其中一个重要内容是要推出新闻通版。春节期间,记者放弃休息,对立法法修改的六大关键内容作了梳理,写出了初稿。节后,文字编辑与美编共同设计,完成了版面大样。两会召开后,多位记者奔赴会场内外采访人大代表,对六大亮点进行解读,提高了版面深度。3 月 9 日,在立法法修正案草案正式提交审议第二天,这一期新闻通版正式刊发。

这一期新闻版面见报后,社会反响巨大,两会新闻组、全国人大常委会办公厅领导同志和中宣部新闻局都明确提出表扬,多家新闻网站也进行了转载。光明网根据这期新闻版面内容制作推送了微信炫融特刊,推送后不久就取得了数十万的点击量,中央网信办还明确要求全网转发了这期炫融特刊。这期新闻版面的刊发,为立法法顺利修改、为开好“两会”提供了舆论支持。

立法报道如何提高可读性、贴近性,如何更接地气,是每一家新闻媒体都要面对的问题。《光明日报》推出的这一期《听小明讲立法法的故事》新闻版面,就是提高可读性的一次有益尝试。在光明日报的历史上,这期版面第一次引入小明这个人物形象来报道立法,让读者体悟到小明就是我们每一个人,拉近了与读者的距离。版面的主体部分,通过燃油税上涨、城管执法、征地拆迁、上法院打官司等故事,深入浅出地解析了立法法修改的亮点,也传达出这次修法与每个人的生活息息相关这一理念,引起读者的认同感。同时,版面右下角部分用一个简明的金字塔图形解释了我国的立法体制,准确而简洁。总的来看,这期版面主题鲜明、立意高远、内容丰富,可读性强,版式美观大方,有视觉冲击力。可以说,这是党报立法报道的一次突破。

(作者为新华社新闻研究所党组成员,第25届中国人大新闻奖评委)

## 全国人大常委会审议两高专项报告， 规范司法行为如何做到不只 “看上去很美”？

中央人民广播电台 侯艳 马 闯

▲女主持人：正在召开的十二届全国人大常委会第十一次会议有两项重要的议程，就是听取并审议最高人民法院、最高人民检察院关于规范司法行为工作情况的报告。这是时隔8年后，两高再次向全国人大常委会做有关专项工作报告。

▲男主持人：两份报告专门就如何进一步规范司法行为提出一系列举措，但是如何将这举措落实到位，成为常委会组成人员审议的焦点。昨天，中央台记者侯艳、马闯旁听了审议过程，并从与会人员的审议发言中梳理出四个焦点问题。请听报道。

### 焦点一：如何改变行政干预司法的怪相？

全国人大常委会副委员长万鄂湘指出，四中全会决定提出一个重大的制度改革，就是把“立案审查制度”改为“立案登记制度”。从“审查”到“登记”两个字的变化，意味着法院不需要在立案时进行审查，只要当事人向法院提起诉讼，提交符合要求的起诉状，就要有案必立。

（万鄂湘录音）行政诉讼立案难问题，就是因为有审查制度挡在那里，地方法院立不立案权限很大，后面的因素就是地方行政的干扰，因为它管理着（法院的）钱、管理着官帽子，还管理着官位子。这次四中全会已经指出了改革方向，我希望借助这个机会真正能够实现有案必立。

### 焦点二：如何破解案多人少的难题？

在高法的报告中提到当前案多人少矛盾比较突出，一些法官办案压力过大难以兼顾案件质量、效率和效果。列席会议的全国人大代表，北京市天达律师事务所主任李大进对这种矛盾感受很深。

**（李大进录音）**（基层）法院的法官每天审案就像换频道一样，一个法官多的时候一天要开十三个案子的庭，而每个案子最长的时间给半小时开庭就不错了，所以开庭过程中频频出现的就是限制。我们说每个个案能够让老百姓感觉到公正，首先是程序上要能够充分行使权利，才能公正。

法院受理案件数量日益攀升，但是却又因待遇和晋升空间等问题不断流失优秀人才，导致有的法院法官队伍青黄不接、后继无人。全国人大常委会委员辜胜阻提出，大力加强法院队伍专业化、职业化建设，是解决上述难题的关键之举。

**（辜胜阻录音）**在一个县法院，行政岗位院长、副院长就那么多，庭长的级别很低，所以靠行政级别很难在激励机制上稳定法官队伍，现在的方向重要的是要职业化，四中全会决定也讲了，所以我觉得从行政化走向职业化是解决吸引人才、留住人才非常关键的方向。

### 焦点三：如何确保法院判决得以执行？

近年来，法院判决“执行难”成为社会各界普遍关注的焦点，我国刑法虽然有“拒不执行判决、裁定罪”，但是需要检察机关就此提出公诉，而这一环节有时并不畅通。如何让判决书不再成为法律白条，全国人大常委会委员长万鄂湘建议：

**（万鄂湘录音）**建议“两高”能不能搞个司法解释，拒不履行法院判决的罪不一定要公诉，能不能有自诉的权利，如果这个案件自诉成功，对被执行人就是有罪判决，你到其他国家移民或者申请旅游签证都被拒绝。另外一个好处，这可以对法院清理积案形成很大的动力。如果构不成犯罪，实在没有执行能力，那就宣告破产，可以把这一制度联动起来。

### 焦点四：如何让判决书看得清、读得懂？

从开庭预告到庭审直播，近年来，我国的司法正在向公开、透明进步。

审议过程中,全国人大常委会组成人员对法院、检察院近年来在司法公开上的诸多举措予以肯定,但也提出,公开要重形式更要重内容。全国人大代表李大进说:

**(李大进录音)**原来一个很复杂的案子,判决书也可以两三页就了结了,老百姓反映看不懂。现在呢,再简单的案子,判决书也往往会在10页以上,老百姓感觉是更看不懂。

最高人民法院院长周强在向会议作报告时指出,有的裁判文书制作不规范,重证据罗列、轻辨法析理。李大进说,只有真正改变这些不规范的行为,才能达到以公开促公正的目的。

## 询问会上连番追问出答案：市设计院负责人 承认分拆招标不对

广东人大 赖婷婷 曹曼茹

今天(25日)下午,广州市人大常委会首次对审计报告进行专题询问。广州市设计院将项目分拆招标的做法成为询问的焦点,在市人大常委会副主任谢宝怀的连番追问下,市设计院负责人最终承认分拆招标是不对的。请听记者赖婷婷、曹曼茹报道:

2013年度的审计报告披露,市设计院将达到公开招标标准的装修改造工程和机电项目分拆为100万元以下的16个项目进行邀请招标,而没有公开招标,同时工程实际开工及进度款支付时间早于中标日期,涉及金额超过1890万元。市设计院副院长马震聪一开始解释说,这是基于项目的特殊性,需要边生产边施工等原因造成的。对此,市人大常委会副主任谢宝怀毫不客气地提出质疑:

### 【录音】

谢宝怀:“报告里面指出你分拆了嘛,这个事实存不存在?”

马震聪:“存在,我解释一下,因为每一层的节能技术是不一样的,是为了对比,所以分开做。同时,我们院边生产边施工……”

谢宝怀:那好,那你分拆以后边设计边施工是否符合招投标法?

马震聪:呃……

谢宝怀:如果你说你是符合的,那审计局报告是错的。审计局报告是对的,那你的行为是错的。你们对不对?有没有分拆?

马震聪:我们相关人员对招投标法是理解不够,我们也承认,所以工程



的招投标……

谢宝怀：你认为分拆对还是错？

马震聪：呃，分拆是不对的，我承认。”

对于市设计院副院长马震聪在被反复追问之下才最终承认分拆招标“是不对的”，谢宝怀继续对追责问题穷追不舍，现场一度十分尴尬。

#### 【录音】

谢宝怀：“我们的招投标法是非常明确规定的，工程不能分拆来招标，作为设计单位他本身就是从事建筑行业，为什么明明知道不能分拆，偏偏要把工程分拆呢？处理过人没有？”

马震聪：“呃……对这个事情我们……”

谢宝怀：“负责人有没有相应的处理？还是就只教育？”

马振聪：“呃……”

谢宝怀：“最后给我一个结论，最后他们是怎么处理的？”

马震聪：我们是教育。

谢宝怀：教育——高高举起，轻轻放下。”

市设计院方面表示，将按相关规定进行整改。市人大常委会主任张桂芳最后强调，把审计报告的审计和询问结合起来，就是为了增加透明度，落实整改。对审计出问题的部门主要领导，如果属于明知故犯，并且性质严重的，将追究责任。

#### 【录音】

“从报告里面我们可以看得出，有一些是明知故犯的。所以分管领导绝对不能当‘甩手掌柜’，特别是部门和单位的主要领导要高度重视，严格把关，及时发现问题，及时去解决、处理这些问题。如果属于明知故犯，而且性质严重的，我想还是要进行责任追究，不然年年审计年年这样，那是不行的。”

点 评

## 会议新闻抓焦点用“现场”来说话

王晓红

该报道围绕广州市人大常委会“首次”向政府审计报告发起问询的新闻事件展开。广州市当天共有十多个职能部门的负责人接受了四十多名市人大常委会委员的询问。申报材料显示,这是广州市人大常委会第一次由全体组成人员同时参与询问,并第一次对媒体全面开放。诸多的“第一次”表明该事件对于广州市人大的监督工作具有重要意义。

询问会于当日下午进行,并于当日傍晚播出了该则消息。一方面该则广播消息具有较强的时效性,另一方面从内容来看该则报道还呈现出如下特点:

### 一、询问会上抓焦点,以“追问”为核心

该篇报道中记者牢牢把握住了询问会议上的焦点,以市设计院分拆招标的问题作为报道的重点,并围绕着“追问”二字展开了生动的叙事。

消息开篇先点明“广州市人大常委会首次对审计报告进行专题询问”这一新闻事件,紧接着立即指出,“广州市设计院将项目分拆招标”的做法是询问会上的焦点。随后用“在市人大常委会副主任谢宝怀的连番追问下,市设计院负责人最终承认分拆招标是不对的”一句,直接将涉及这一焦点问题的核心事件告知听众。四句话便提炼了该会议中的焦点,并开启以“追问”为核心的叙事线索,语句精练,信息集中明确。

三段消息解说便围绕“追问”这一核心词展开。第一段首先交代了该焦点问题的背景信息,即“审计报告披露市设计院将达到公开招标标准的工程 and 项目进行拆分后,16个项目进行了邀请招标而非公开招标。市设计院负责人对此做出了解释,而人大却提出了质疑”。第二段强调了“追问”的阶段性成果,即“市设计院负责人承认了分拆招标不对”。第三段则对“追问”行为的结果尤其是作用做了阐释,即“增加透明度,落实整改”。

作为一则会议报道,该则消息并没有对询问会做程序性的报道,而是选取了会议中非常具有代表性的核心事件,并以“追问”为核心进行了详实的报道。在会议报道中从小处着手,用“以小见大”的报道方式一方面向市民深入地展示了人大在询问工作中认真有力的监督态度,也体现了记者对于会议新闻创新性报道的追求。

## 二、对话录音还原现场,用“现场”来说话

该则长消息共选择了三段现场录音。分别为:(1)人大常委追问市设计院负责人分拆招标行为对不对。(2)人大常委追问市设计院如何处理事件责任人。(3)市人大常委会主任表明问责态度。三段录音均围绕事件焦点展开,信息明确集中,分别回答了该事件中听众最为关心的重点信息。

记者有意识地将事件中的核心“追问”及市人大的态度用现场录音的方式直接呈现,用现场原声来回答听众最关心的信息,篇幅都不长,使用的却恰到好处,可以看出记者能够很好地把握广播消息的特点。这样的编排方式,一方面将“连番追问”的场面最大限度地保留了下来,使听众能够真实直观地感受到会议现场追问的气氛,增加事件的感染力;另一方面增加了新闻的可信度,让人大认真坚决的工作态度获得了更好的传播效果。

其中第三段录音中,记者使用了人大常委会主任张桂芳的总结性发言,“如果属于明知故犯,而且性质严重的,我想还是要进行责任追究,不然年年审计年年这样,那是不行的”。既给“连番追问”画上了一个句号,更是再次表明了人大的态度和决心,让群众能够对人大工作在更近一步的了解中产生尊重与支持。

《询问会上连番追问出答案:市设计院负责人承认分拆招标不对》是一则篇幅不长的会议报道,却为群众还原了一个生动、鲜活的人大工作现场。通过真实的现场和平实的话语,让大家从一个小事件中看到了广东省人大常委会求真、求实的工作态度。记者用一个尊重新闻真实性的方式,收获了更为良好的传播效果,为广州市人大和群众相互了解、相互信任搭建了良好的桥梁。

(作者为中国传媒大学新闻传播学部教授,第25届中国人大新闻奖评委)

## 代表交锋

江西人大 曾先林

今天(3月10日)上午,十二届全国人大三次会议江西代表团举行全体会议,审议立法法修正案草案。其中,税收法定等内容修订引起代表广泛关注和热烈讨论。请听江西台特派记者曾先林采写的录音特写《代表交锋》。

黄代放:“建议第八款第六条修改为包括税种的开征、停征、税率的调整和税收征管管理的制度,而不应该把税率拿掉。因为拿掉了以后权力就容易乱作为。”

刘昌林:“我个人不太赞成这个观点,因为税率作为税收政策是财政政策、宏观调控政策的重要组成部分。而宏观调控政策是要随着每年的具体的经济社会发展情况来实施的。比方说今年很重要的一条财政政策就是要实行结构性减税。这就涉及税率问题。而法律要保持相对稳定性。不可能每年都来修改法律。所以,我个人认为税率是不宜作为税收法定的内容的。”

黄代放:“权力在全国人大,不是在政府。”

刘昌林:“税率呀。”

黄代放:“税率调整在全国人大常委会,不是在政府。”

刘昌林:“世界上大部分市场经济国家,税率的调整都是在政府。”(止)

审议时,黄代放代表、刘昌林代表围绕税率是否法定问题展开了激烈交锋。梅国平代表、龙国英代表也表达了自己的观点。

(出录音)“担心税率的确定今后还是行政机关。担心半夜鸡叫式的股票印花税调整。2007年5月30号半夜,财政部调高股票印花税,使股票连

日下跌。担心这样的事件会重演。”

“去年社会反映很大的税收的问题，我们在国际油价下跌的过程当中，连续征收两三次吧，加征消费税。这个社会反响也是非常大的。”（止）

邓辉代表以法律专业人士的视角，提出建议：

（出录音）“建议把纳税人、纳税对象、计税依据和税率这些有关税收法定实质内容的表述写进去。从老百姓关切的角度上，把这些写清楚比较好。”（止）

梅国平代表也提出了补充建议：

（出录音）“为了减少大家的担心，可不可以在附则中加以说明，或者说调高要经过人大，调低就可以政府说了算。”（止）

交流、讨论、红脸、交锋，代表们你一言、我一语，虽然观点不同，但目标一致。邓辉代表：

（出录音）“我觉得立法过程中，争论是很正常的。因为立法就是利益格局的调整。既然调整就有不同声音。我们尽可能取得最大公约数。不说话、不争吵，那怎么有共识。理是越辩越明的。我觉得这是好的现象。”（止）

## 点 评

# 民主立法的窗口

王晓红

《代表交锋》这则消息采写于十二届全国人大三次会议江西代表团的一次全体会议，主要围绕江西人大代表们商讨立法法修订展开的观点交锋进行叙事，结构紧密，视角独特，具有很强的现场感和感染力。

## 一、消息主题重大，叙事视角独特

2015年是全面推进依法治国的开局之年。加强立法、有法可依，是全面推进依法治国的首要前提。立法权不仅是法律赋予人大及其常委会的神圣职权，更是人民行使当家作主的重要政治权利。立法法的修订，作为今年全

国两会的热点之一,被社会各界寄予高度关注。因此,将立法法修订的过程从多个角度展示给广大群众,具有其特殊意义。在这篇报道中,记者敏锐地捕捉到代表交锋这一细节场景,并通过对现场录音的采集编辑,生动地展现人民代表大会科学立法、民主立法的过程,体现了全面推进依法治国这一重大主题。

同时,这则广播消息通过观点讨论的方式,较好地展现了代表履职尽责形象。近年,社会公众对人大代表履职的关注度越来越高。相关资料显示,今年全国两会,人民日报通过官方微博、微信和客户端发布了《写给代表委员的9句话》,呼吁人大代表勿做握手举手拍手的“三手代表”:你是来监督的。一天之内,这篇文章的微信阅读量达100000+,点赞近4000次;微博转发量也超过8000,点赞5700多次。这篇报道中,江西人大代表们激烈交锋的重点不在于不是为资金、项目、政策等地方利益、地方议题,而是更多地关注税率是否应该法定这一全国性的问题,从而展现了江西人大代表的素养、履职水平和开阔的视野。呈现出小细节承载大主题,叙事视角独特的特点。

## 二、作品构思巧妙,主题重大

新闻虽来自于客观事实,却也需要记者敏锐的发现和独立的思考。没有敏锐的发现,新闻就会错失于记者眼前;缺乏独立的思考,则会使其价值缩水,与好新闻失之交臂。在新闻写作中,是否能够深化新闻事实和新闻主题,将会影响整个新闻作品的深度和厚度。《代表交锋》紧紧围绕观点交锋展开叙事,向听众展示了人民代表在行使权利过程中认真、专业的精神,让公众对人大代表履职过程有了更直观、深入的了解。而记者并没有停留于代表们表面的交锋热闹上,而是通过延伸采访,以人大代表邓辉的话作为结尾升华了主题:“我觉得立法过程中,争论是很正常的。因为立法就是利益格局的调整。既然调整就有不同声音。我们尽可能取得最大公约数。不说话、不争吵,那怎么有共识。理是越辩越明的。我觉得这是好的现象。”进而,将主题从“税率是否应该法定”这一细小问题升华到推进全面依法治国、民主立法的高度,巧妙地深化了主题。

## 三、报道特色鲜明,现场感强

通过同期声还原新闻现场是广播报道惯用的做法。在《代表交锋》中,记者敏锐捕捉代表交锋精彩现场,通过对同期声进行无缝隙剪接制作,还原

了真实、生动、鲜活的新闻现场,并展现两名人大代表三个回合你来我往的激烈争辩,具有很强的现场感和感染力,从另外一方面也展现了记者专业技能的娴熟和精湛。值得指出的是,作为一篇时长不到三分种的广播消息,采集了五位代表的十一段录音,并通过录音实景呈现五位代表交锋的实况,充分体现了广播媒体的声音优势和魅力,让听众有种置身于代表们审议现场的真实感,如同亲耳“见证”中国法治的重要时刻。

资料显示,记者对新闻题材的敏锐度和这篇报道所反映问题的典型性、前瞻性事后得到了很好的印证。全国人大法律委员会根据代表们“将税收要素中的‘税率’予以明确列举”的意见,建议修正案草案第三条中规定“税种的开征、停征和税收征收管理的基本制度”只能由法律规定的表述修改为“税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度”。最终,第十二届全国人民代表大会第三次会议3月15日表决通过的关于修改立法法的决定采纳了法律委员会的建议,积极回应了代表们的呼声。这样的修改体现了税收法定原则,吸纳了包括江西代表在内的代表们的意见,成为民主立法的一次生动实践。

(作者为中国传媒大学新闻传播学部教授,第25届中国人大新闻奖评委)

## 【废存前后 96 小时】“税率法定” 重回《立法法》修正案草案

中央人民广播电台 庄胜春 刘颖超 李 默

前天,我们关注了《立法法》修正案草案三审稿删除“税率法定”表述引发的争议。昨天,从十二届全国人大三次会议主席团传来消息,全国人大法律委员会建议,将《立法法》修正案草案中“税种的开征、停征和税收征收管理的基本制度”这一法定事项的表述,修改为“税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度”,再次明确“税率法定”原则。

从代表委员们 8 号拿到删去了“税率法定”表述的《立法法》修正案草案三审稿,到他们得知“税率法定”原则被再次明确,这一删一加间历时四天四夜、整整 96 个小时。这一过程中,中国财税法学研究会会长刘剑文以学会名义向全国人大法工委、预算工委递交了《关于完善税收法定的建议》;全国人大代表、山东电影电视剧制作中心艺术副总监赵冬苓也联合几位人大代表提出了相似建议。来听中央台记者庄胜春、刘颖超、李默的报道:“税率法定”废存前后的 96 个小时。

【音效:钟表声】

3 月 8 号下午 3 点,全体代表委员走进人民大会堂,听取李建国副委员长关于《立法法》修正案草案的说明。其中一些一直关注“税收法定”的代表委员意外的发现,手上的草案三审稿相比之前的二审稿变了样——“纳税人、征税对象、计税依据、税率等基本制度”由法律规定的提法被简化。

【音效:钟表声】

9 号开始,朱征夫、蒋洪等法律、财税行业代表委员开始通过媒体发声,



表达不同意见。9号下午,全国人大法工委有关负责人在发布会上回应,相关修改并未改变立法原意,只是此前表述不够科学。

【音效:钟表声】

10号上午,赵冬苓继续在山东代表团大会发言,建议恢复此前表述;相比前一天的小组讨论,她的言辞温和了一些。

【音效:钟表声】

10号夜里11点59分,赵冬苓收到武汉大学法学院教授熊伟的短信,希望她继续提交建议。因为议案截止日已过,一开始,赵冬苓本想拒绝,但经过几番短信来回,她决定再试一试。

赵冬苓:在那个点,他还在和北大的刘剑文教授网上讨论这个问题,就觉得不应该放弃,还要再努力,也希望我能再坚持。熊伟教授是早上4点把他帮助起草的建议案发过来的,而且是一个非常详细的建议案。我早上起来,把它拿到,做了一些自己的修改提交上去,还联络了两个代表。

记者:是三个人联名提的吗?

赵冬苓:可能还多一点。因为我前天代表团会议发言以后,很多代表都对我说,有道理有道理,所以我就把这个建议案放在议案组。

【音效:钟表声】

11号下午,在一个财税界会议上,这一问题成为讨论焦点,很多财税专家告诉赵冬苓,希望自己的意见能被转达。

赵冬苓:刘剑文教授他们几个,以中国财税法学会的名义给人大法律委员会写了建议书,又以中国法学会的名义写了建议书,我觉得他们非常坚韧。

【音效:钟表声】

11号晚上9点多,赵冬苓收到刘剑文的短信:“可能要加税率”。

【音效:钟表声】

12号,也就是昨天上午,全国人大法律委员会主任委员乔晓阳在大会上报告说,针对一些代表将税收要素中的“税率”予以明确列举的建议,按照落实税收法定原则的要求,建议将这一项的表述修改为:“税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度。”

【音效:钟表声】

昨天下午的小组讨论前,赵冬苓拿到了最新的文本,此时距离她拿到此

前的草案三审稿,整整过去了96个小时。

赵冬苓:我一进门他们就赶快塞给我。大家就说你看看,你看看,我一看吓我一跳。虽然说刘剑文已经提醒我了,但是我没想到居然是真的。尽管还不是太完善,我认为第二稿的表述是最完整的,它把税收的四个要素全说上了——纳税人、纳税对象、计税依据和税率。

记者:下一步为了推动剩下的那几个要素,您还有什么打算吗?

赵冬苓:要和专家商量,要和专家讨论。

记者:现在的心情?

赵冬苓:挺高兴吧,我觉得代表发声儿还是有作用的。

同一时间,在全国政协社科界别讨论会上,记者告知最早通过媒体发出不同意见的全国政协委员、全国律协副会长朱征夫最新的修改,他连说了三声“好”。记者把全国人大法律委员会的决定依据读给他听,他说,这就对了。

朱征夫:对了,可以,把税率加进去了,这更接近于税收法定的精神!

记者接着找到了同一届别的全国人大常委会法制工作委员会副主任阚珂委员。

阚珂:立法要很慎重,提到大会上的法律草案都是经过常委会审议过的,在每一次提请审议之前都会做修改,在审议过程中还会做修改。我们这次开会让代表审议,就是让人家充分发表意见,尊重代表的意见才是尊重人民的意见。谁立法?是代表在立法。修改是十分正常的,而且是应该的。

## 点 评

### 《【废存前后 96 小时】“税率法定”

### 重回〈立法法〉修正案草案》

### 作品分析

刘晓龙

《立法法》修订,是2015年全国两会最受关注的议程,其中最重要的一

处修改,事关“税收法定”原则能否在法律中落实。

然而,在两会召开过程中,这一修改却一度发生变化。

3月8日,代表委员们拿到的修正案草案三审稿相比之前的二审稿变了样——将“税种、纳税人、征税对象、计税依据、税率和税收征收管理等税收基本制度”由法律规定,改成“税种的开征、停征和税收征收管理的基本制度”由法律规定。这一变化在两会会场引发关注,部分法律界代表委员9日开始发文表示异议。对此,全国人大常委会法工委副主任郑淑娜在发布会上初步回应说:“相关修改并未改变立法原意,只是此前表述不够科学”;这并没有消除会场内外的疑问。两会会场上出现争议如此之大的议题,具有极高的新闻价值,却也很敏感、此前媒体鲜有触碰。

### 一、高度的新闻敏感

这篇获奖报道播发于3月12日人大法工委确定“税率法定”重回《立法法》修正案草案后。但实际上,早在3月9日,报道团队就已在第一时间敏感捕捉这一变化,并在10日的报道中用现场音响生动呈现了山东代表团审议立法法修正案草案会场上赵冬苓代表的相关发言和代表们的相关讨论,并对包括赵冬苓在内的多位持异议代表委员进行了深度采访。

2013年全国两会,被认为是最早的“税收法定”议案就诞生在山东团,而赵冬苓就是联名提交这一议案的代表之一。能在围绕《立法法》的争议出现后,准确将目光锁定山东团会议,体现了报道团队对这一议题的深度了解。10日的这篇报道,既为推动事件演变起到一定作用,又为获奖报道的呈现打下了坚实的基础。

3月12日,人大法工委确定将《立法法》修正案草案中“税种的开征、停征和税收征收管理的基本制度”这一法定事项的表述,修改为“税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度”,再次明确“税率法定”原则。获奖报道中真实呈现了这样的细节:同一时间,在全国政协社科界别讨论会上,记者告知最早通过媒体发出不同意见的全国政协委员、全国律协副会长朱征夫最新的修改,他连说了三声“好”。记者把全国人大法律委员会的决定依据读给他听,他说,这就对了。

除此之外,报道团队还第一时间面对面采访了赵冬苓和人大法工委副主任阚珂。这些及时、真实的记录,体现了报道团队极高的新闻敏感和行

动力。

## 二、典型人物的运用

个体命运和人物故事,最能引发共鸣。越是宏大的历史事件,越是需要具体的讲述切口。获奖作品以赵冬苓代表的经历,串起了整个96小时,也使听众了解到了与她一起努力的北京大学法学院刘剑文教授、武汉大学法学院熊伟教授以及朱征夫、蒋洪等代表、委员。

“10号夜里11点59分,赵冬苓收到武汉大学法学院教授熊伟的短信”“11号晚上9点多,赵冬苓收到刘剑文的短信:‘可能要加税率’”“昨天下午的小组讨论前,赵冬苓拿到了最新的文本,此时距离她拿到此前的草案三审稿,整整过去了96个小时”……正是这样一些珍贵的细节,使听众了解到关乎日常生活的法律如何产生、法治进程推进背后又有多少人付出了艰辛的努力;赵冬苓在报道最后“挺高兴吧,我觉得代表发声儿还是有作用的”的感慨,也在用鲜活的案例呈现我国民主生活和法治建设的进步。

## 三、声音特色的彰显

报道以时间为轴线,让人切实感受到了从“删除”到“再次明确”这一删一加间历时四天四夜、整整96个小时的一些重要内情。

串起这些素材的,一是钟表的音效声——这种将音效在时政报道中的创新性运用,创造了一种妥帖的紧张感;二是生动的同期声——通过精当的剪辑,新闻人物的原声虽然不多,但真实、现场感强,言语中的情绪和感情也承载了极大的信息量。

这些广播特色的充分发挥,提升了整个报道的可听性和传播效果。

获奖报道在结尾引述人大法工委副主任阚珂的话说,“我们这次开会让代表审议,就是让人家充分发表意见,尊重代表的意见才是尊重人民的意见。谁立法?是代表在立法。修改是十分正常的,而且是应该的。”这样的结尾,也映衬了这一报道的意义所在。民主博弈应该是两会的常态,呈现博弈、推动进步,也应是两会报道的常态。

(作者为中央人民广播电台副总编,第25届中国人大新闻奖评委)

## “我代表你!”

黑龙江人大 刘 超 沈茂林 牛 明 赵 琛

【导语】昨天,黑龙江省迎来了今年的最后一轮较强冷空气。哈尔滨市晚间的温度达到了零下21度。气温降了,会不会有居民在冷屋子里迎接新年呢?哈尔滨市道外区的一位人大代表就惦记着这个事儿。

【现场】代表到住户家看供暖情况。

相对于以前好没好点?

好不少。

【画外】哈尔滨市道外区滨河社区的武继森家迎来了一个“回头客”,他就是道外区人大代表袁伟东。12月4号是第一个“宪法日”,袁伟东在社区门口贴了一张纸,上面写着:“我是本居民委选出的人大代表,道外区将召开人民代表大会。为了把民众的意见和建议带到会上,在此征求大家的意见。”之后,他陆续接到了一些反映问题的邮件和电话。

【同期】哈尔滨市道外区第十六届人大代表 袁伟东:

房屋供水的问题,下水的问题,再就是说房产证的问题,还有就是一些低保户公租房的问题。大部分都是居民身边的一些事情。

【画外】武继森、赵新春夫妻俩住在滨河社区的一间顶层住宅。这个供暖期,室温一直上不来。

【同期】哈尔滨市滨河社区居民 赵新春:

我一天这18摄氏度的温度,只能享受四到五个小时。但其他(时间)呢?家里有老人,真就是冻着。

【画外】屋子冷主要是因为楼体保温不好。虽然哈尔滨市政府明年就要

给这个楼做外墙保温,可今年冬天也不能住冷屋子啊!

【现场】哈尔滨市道外区第十六届人大代表 袁伟东:

低于18摄氏度以后,居民有权去检举(投诉),而且政府要处罚这个问题的。我不是想处罚谁,就是想把这个问题解决了。

【现场】物业公司经理与人大代表对话:

我们竭力在锅炉、设备、人员、各方面条件允许的情况下,尽可能提高供暖温度。

【同期】太平房产信息公司育英分公司管理经理 李勇:

人大代表能关心这个小区老百姓的供热情况,也是对我们工作的一种鼓励和督促。

【画外】现在,袁伟东正在起草关于老旧小区房屋保温问题的建议,准备提交道外区人民代表大会讨论。

【现场】哈尔滨市道外区第十六届人大代表 袁伟东:

没有交维修基金但是房屋出现了这样的问题,我想通过我们去反映这个问题,(政府)先把钱垫付一下,把居民的实际问题解决了,然后这笔钱或者房屋更换的时候或者什么时候再把它补齐收上来。

【画外】2013年时,袁伟东就曾给选区的300多户居民发去名片。社区里的商户反映,每年都得交100多元的牌匾费。袁伟东就在2014年的道外区人民代表大会上提出了这个问题,使这项不合理收费被取缔。

【现场】哈尔滨市道外区第十六届人大代表 袁伟东:

作为居民来说,他不应该(仅)在我们选举的时候看到我们人大代表的名字,在电视上看到我们人大代表的形象,而在实际生活中见不到我们人大代表。

【画外】《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》规定:代表应当与原选区选民或者原选举单位和人民群众保持密切联系,听取和反映他们的意见和要求,努力为人民服务。

【同期】哈尔滨工业大学法学院院长 赵宏瑞:

基层人大代表在咱们依宪治国、依法治国的过程中,他是个先锋。发挥的作用大、效率高,那么人们就感到依法治国是真正落到了实处。

点 评

## 于细微处见真章

王晓红

电视消息《“我代表你”》是黑龙江电视台《新闻在线》节目 2014 年的最后一期,讲述了隆冬时节,哈尔滨市道外区人大代表袁伟东如何多方奔走,以帮助社区居民解决老旧居民楼供暖问题的故事。这篇作品具有以下亮点:

### 一、贴近生活,真实记录

《“我代表你”》这则作品最突出的特点之一,便是叙事风格上的贴近性和朴实感。该节目并未沿用惯常的宏大叙事,取而代之的是,真正做到了贴近生活、贴近实际、贴近群众、反映现实。

消息以人大代表袁伟东去住户家回访供暖情况作为开篇,一句“回头客”就表明了,该人大代表已经来住户家拜访多次,一直在关心着社区居民能不能住上暖屋子。随后,节目通过画外音引出,早在我国第一个宪法日(12月4日)当天该人大代表在社区贴的公告征求居民关心的问题 and 意见。之后,节目结合群众普遍反映的供暖不好这一具体事例,展现该人大代表一步一步履职的过程——走访业主、社区和供暖公司,约谈负责小区供暖的物业经理,起草关于老旧小区房屋保温问题的建议,提交到外区人民代表大会讨论。此外,节目还对背景资料进行补充,指出人大代表袁伟东在一年前,就依照这种履职模式,为选区商户取缔了一项不合理收费,展现了该人大代表始终以群众的诉求为出发点,关注群众身边事,急群众之所急。

《“我代表你”》这篇报道由一件件小事组成,但正是这一件件小事真实记录了人大代表袁伟东代表人民的生活现实。作为电视消息,因为“讲实事”,所以更有价值,因为“在现场”,所以更有力量!

### 二、小切口,大命题

人大代表应该做什么?

我国宪法和代表法规定,人大代表应当履行“与原选区选民或者原选举单位和人民群众保持密切联系,听取和反映他们的意见和要求,努力为人民服务”的义务。人大代表联系选民,是依法履职。但如果一则电视消息只是对法律公文的“铺陈”,是单方面高高在上式的“宣讲”,我相信没有观众会对此产生强认同感。

在《“我代表你”》这则消息中,并没有塑造一个“高大全”的人大代表,而是选取了一个十分常见的日常小事——老居民楼供暖有问题——作为切入点,展示袁伟东人大代表履职的事实。作者别出心裁地捕捉到了人大代表征求意见、发现问题、提出草案、解决问题、进行回访的全过程,以对这一件小事的“特写”作为窗口,让社会大众可以以此为切入点,看到了人大代表的所作所为,生动真诚地展现了人大代表在真正地深入人民、关注人民的需求、代表人民的利益这一重大命题。

此外,《“我代表你”》这则消息在结尾部分还摘取了人大代表权利与义务相关法律条文,并请法学专家表述了人大代表依法履职和依法治国、依宪治国之间的关系,突出重点,升华主题。

### 三、榜样力量,传递时代正能量

目前在我国,关于人大代表的权利与义务虽有法律的规定,但代表们是不是真的尽到了他们的职责呢?这是社会和民众关注的重要问题。如果媒体不对这一话题进行展现,广大民众反而会因为“不知情”继而产生“不信任”。因此,媒体应该作为一面镜子,把政府人员的工作现实反映出来,从而提高政府与民众之间的信息透明度和信任感。

从这个角度看,《“我代表你”》这篇报道的可贵之处就在于,找到了群体内部的榜样,抓住了人大代表深入基层干实事的“活鱼”,证明人大代表真的在代表人民,让社会公众通过大众传媒,看到了人大代表的真实作为,传递正能量,推动政府公信力的提升。

同时,该报道对基层优秀人大代表袁伟东的事迹的展现,对于其他人大代表而言,也将有着切实的提示性作用。榜样不仅是一面镜子,也是一面旗帜。对于和袁伟东一样真抓实干的人大代表而言,此次报道将是一种激励。而对于那些并未切实履职的人大代表而言,该报道也将是一种警醒。因此,《“我代表你”》通过树立模范,可以推动更多人大代表切实



履行义务,从整体上推动我国人大代表队伍建设向更积极和更良好的方向发展,有助于构建政府和公众之间更加和谐的关系,为社会注入正能量。

(作者为中国传媒大学新闻传播学部教授,第25届中国人大新闻奖评委)

## 中山在全国率先探索镇人大闭会期间依法行使监督权

广东人大 耿海鹰 刘 峥 梁镜标 苏文颖

### 【导语】

乡镇人大是最基层的国家权力机关。由于相关法律没有对闭会期间乡镇人大如何开展监督工作作出较明确的规定,使得人大监督权在乡镇基层难以落到实处。今年1月1日《中山市镇人民代表大会监督工作暂行办法》正式实施,这是全国首个规范镇人大监督工作的文件,对于破解镇人大因没有常设机构,监督工作难以开展的难题具有积极的探索创新意义,开创了镇人大监督先河。

### 【正文】

这天,港口镇体委召集了部分镇人大代表,向他们反馈民主测评后的整改情况。按照《暂行办法》的规定,年初的镇人民代表大会第一次组织全部72名镇人大代表对26个职能部门工作从依法行政、办事效率等四个方面进行测评,现场公布分数。这种现场打分、现场公布结果的方式在场的代表都是第一次见到。

【同期声】黎伟良 港口镇人大代表

(各部门之间)绝对有比较,很在乎排名。

体委在26个职能部门中排名倒数第五。会后他们对照问题,查找原因。在今年上半年的社区健身广场建设中改变了工作思路。

【同期声】赖肖里 港口镇体育运动委员会主任

以前我们是跟村里的领导协商,定好点就通过招投标的程序去做。现在我们就改进了方法,初步定好点之后还要公开征求群众意见,我们才最后定下来。

民主测评让政府部门的服务意识和服务质量都明显提高,也让参与测评的人大代表感到责任重大,必须认真行使手中的权力。镇人大代表梁旺兰是社区党支部书记,她会定期走访并组织居民代表座谈,收集大家的意见作为下次测评的依据。

**【同期声】**港口镇港口社区居民

社保有些内容公开不够力度,不够透明,好像零就业是有钱补助的,但好多居民都不清楚。

**【同期声】**中山市港口镇港口社区居民

以前好多农村妇女都会打麻将,晚上没什么活动,现在文化部门每个村、每个社区都建起了一支健身舞队,大家有个好去处,还能健身。

**【同期声】**梁旺兰 港口镇人大代表 港口社区党支部书记

一般情况我们每个月都要做成一本台账。然后根据居民反映的问题,大的问题通过人大组织(有关)部门协调解决。

其实早在2012年中山市三乡镇人大就对在闭会期间如何依法行使监督权进行了积极的探索。

**【同期声】**胡娇 三乡镇人大副主席

至今一共开展了74项专项督查活动,针对政府的188项工作任务进行逐项督查,人大代表提出了207个建议,最后落地的由政府来完成的一共是176项。

三乡镇的做法也为镇人大监督制度在全市推开奠定了基础。

**【同期声】**黄永林 中山市人大常委会副主任

过去我们的执法检查是每年安排一次或两次。这个办法的出台就把执法检查规范化了,(各镇人大一年)少的5次,多的是10次以上的专项执法检查。

中国社会科学院法学研究所副研究员李霞十分关注中山的这项制度创新,并到中山实地考察。

**【同期声】**电话采访:李霞 中国社会科学院法学研究所副研究员 法

学博士

这个《暂行办法》应当是属于全国第一部关于镇人大监督工作的一个规范性文件,在全国层面来说都可以说是一个创举。对于依法治国,也是我们现在所说的依法治理非常鲜明和生动的体现。

## 点 评

### 彰显破解基层人大监督“困局”的标本意义

龙朝阳

在我国人民代表大会制度的构架中,乡镇人大是最基层的国家权力机关,处于基层民主政治的第一线,离人民群众最近。乡镇人大的履职作为,能够让人民群众更加直接地体验当家作主的生动实践,更加真切地感受人民代表大会制度的优越和作用。由于受法律法规、体制机制等方方面面因素的影响和制约,乡镇人大工作出现“虚化”、“弱化”之势,作用发挥不够,对乡镇人大工作的新闻宣传也就很难有好的素材和作品。广东省中山市广播电视台的作品《中山在全国率先探索镇人大闭会期间依法行使监督权》,敏锐地抓住了具有破解基层人大监督“困局”标本意义这一新闻点,运用电视手法,把中山市镇级人大工作的大胆探索、生动实践和积极成效,全景式地呈现给广大观众,深入宣传了乡镇人大履职为民的务实作为,深刻诠释了地方国家权力机关的重要作用,增进了人民群众对人民代表大会制度的认知认同。

一是主题重大,宣示了创新发展的标本意义。地方组织法赋予了乡镇人大决定、监督和选举等职权,但对闭会期间如何具体运行操作,没有作出明确的规定,导致乡镇人大在闭会期间长期处于“休眠”状态。中山市根据相关法律法规规定,立足基层人大工作实际,于2013年制定了《中山市镇人民代表大会监督工作暂行办法》,在全国率先探索镇人大闭会期间开展监督工作,使乡镇人大监督工作真正“硬起来”、“实起来”。有专家认为,这个

《暂行办法》是全国第一个关于镇级人大监督工作的规范性文件,在全国层面来说是一个创举,对于基层人大履行监督职能具有积极的探索创新意义。这篇报道及时抓住人大工作创新的这一重大主题,契合了中央加强县乡人大工作和建设的时机,有效宣示了积极破解基层人大监督“困局”的标本意义和示范作用,有利于更好地推动地方人大工作的完善发展。

二是现场鲜活,演绎了路径探索的务实作为。记者在采访前对相关背景资料进行了认真深入的研究,时机把握及时到位,素材选取精当确切,推进演绎恰到好处,注重在增强作品的现场感、鲜活性和感染力上花心思、下气力。作品不是简单地对文件的内容进行文理性解读,而是从一个监督整改的现场切入,坚持用事实说话,让细节发声,请亲历者讲述,使新闻事件真实可信,运行操作实用可鉴。作品抓住港口镇体委向部分镇人大代表报告反馈民主测评后的整改情况这一新闻事件,着重报道了港口镇人大首次对职能部门工作从依法行政、办事效率等四个方面进行民主测评的做法。通过采访当地的基层人大代表、村居民群众、政府职能部门负责人、乡镇人大主席和市人大常委会领导等,从多角度、多层面,全面解读了创新监督工作的主要内容,详细介绍了具体的运行操作,用实际操作者和参与者的体验、村居民群众的切身感受,如实反映出实施人大监督的实际效果。作品运用了大量同期声,多镜头、多场景切换,内容丰富,图像清晰,表达流畅,鲜活生动,有很强的现场感、可视性、说服力和感染力。电视受众能够从报道中真切体悟到各方面对这项创新举措的首肯、对镇人大工作的褒扬、对基层国家权力机关作用的赞许。

三是价值传播,凸显了新闻报道的溢出效应。一件成功的好新闻作品必定表现出很强的传播力、影响力,产生良好的宣传效果和社会效果。这篇电视消息既反映了乡镇人大工作创新的成果,凸显了监督的作用,也反映了乡镇人大在密切联系群众、推动解决群众关心的热点难点问题方面的重要作用 and 显著效果,节目制作播出后,立即引起了社会各方面的广泛关注。许多媒体纷纷转载,《南方日报》、广东电视台等主动跟进报道,《南方日报》连续几天进行大篇幅深度报道。中国社会科学院派员实地考察研究,这一基层创新经验也首次被2015年《中国法治蓝皮书》收录,认为填补了镇级人大监督工作“盲点”,对各地乡镇人大开展监督工作有很好的示范和借鉴作用。

全国许多地方人大要求提供材料文本或派人实地考察取经。报道的播出更是有力地激发了中山市各镇区人大的工作热情,全市二十多个镇区全面推开了对政府职能部门进行民主测评的做法,各镇区相继开展了评议人大代表、市人大代表向选区群众述职等活动,乡镇人大工作趋于活跃,进而重塑了乡镇人大在人们心目中的形象,彰显了基层国家权力机关的地位和作用。提振人大工作精气神,传递依法履职正能量,促进人大工作的完善发展,这正是我们加强人大新闻报道工作的目标指向和价值追求。

(作者为湖南省人大常委会研究室副主任,第25届中国人大新闻奖评委)

## 《小撒探会》之《法官的“权力清单”》

中央电视台 关宏怡 张 颖 程君轶 谢晓光 李政林

撒贝宁：“法治 2015 我期待”。大家好，这里是《今日说法》两会特别节目《小撒探会》。今天最高人民法院院长周强和最高人民检察院检察长曹建明作工作报告。回顾过去的 2014 年，法院的改革成为了公众关注的一个焦点，但是法院到底改了些什么，这些改革和我们的生活又有怎样的关系呢？让我们从河南焦作一位姓马的老人所经历的一场官司说起。

法官同期：焦作市中级人民法院民事审判第一庭

这是一个特殊的法庭，法庭设在了河南省武陟县的一个村委会的院子里。

马培新：生活费执行了 2 年再也不执行了。

89 岁的马培新老人，是这起案件的被上诉人。老人身边的是他的第四个也是最小的儿子，坐在老人对面的是大儿子和二儿子，他们是这起案件的上诉人。三儿子因为在外地打工没有出现在法庭上。父子之间、兄弟之间，到底发生了什么呢？

马培新老人一直和小儿子住在一起，老人说这个院子是他家的老宅院。4 年前小儿子翻盖了 5 间新房，院子的门口这间 20 平米左右的房子，就是老人的房间。房间很简陋，平时老人自己在屋外的这个角落做饭吃。老人有 4 个儿子，4 个儿子每人每年 200 斤粮食，加起来就是 800 斤足够他吃了。以前老人没病没灾的时候，一家人相安无事，但 2013 年老人得了较为严重的老年病，不能再自己做饭吃了。老人生活需要照料，儿子们却都推三阻四这让他很心寒，那么 4 个儿子又是怎么想的呢？

马培新的小儿子 马国定：光拿点粮食啥都不管了。

小儿子马国定说，他原本想每家轮着给父亲做饭吃但3个哥哥不同意。

老二马福有给记者拿出了一份协议书，协议书是在2010年春节4兄弟签的，内容是说老宅院的所有财产归老四，父亲由老四养老送终。在当年的这份协议上有老四马国定的签字，还有他按的手印，可为何在4年之后他却反悔了呢？

马培新的小儿子 马国定：当时不签不行。为什么？我要是不照他们说的办，这个房子盖不起来。

马国定说，当时兄弟4个确实进行了协商，有人提出谁负责父亲的养老老院子就归谁。当时3个哥哥婚后都陆续搬了出去盖了新房，只有他一家和父亲还住在老宅院里，要盖新房必须带着老父亲，他觉得自己别无选择才签了字。对此老二马福有说，根本不存在谁逼迫谁的问题，相反他们是念及兄弟情谊才把老院子让给了老四。

马培新的二儿子 马福有：几十万块钱的东西落到他肚子里了，俺现在还没有个清白了。

或许当年老四确实有苦衷，不过这白纸黑字签下的协议，不能说推翻就推翻。一纸协议，3个哥哥把赡养父亲的责任都推给了弟弟，可对于马培新老人来说，他的养老问题并不是儿子们的一纸协议就能简单解决的。

马培新：人越老病越多越害怕。

2014年6月马培新老人不得不把4个儿子告上了法院，这次老人提出了两个要求：一是进养老院；二是看病的费用由4个儿子分担。

马培新：都没人想管我了，都没人管我饭了，我去养老院。

收到老人的诉状之后，武陟县人民法院一审判决支持了老人的诉讼请求。对此老大、老二、老三却都不服，提起了上诉。

马培新的二儿子 马福有：他想去养老院，他还想去外国呢！

审理这一上诉案件的是河南省焦作市中级人民法院，在接到上诉状之后考虑到老人年事已高，法院决定采用巡回法庭的方式到村里去审理案件。

河南省焦作市中级人民法院院长 李玉杰：一个就是方便当事人，也就是方便老百姓打官司进行诉讼。第二就是我们到基层去邀请当地的群众老百姓参与旁听，可以起到“审理一案、教育一片”这样一个作用。



法官同期:今天被上诉人马有福……

庭审一开始,双方就对2010年签订的协议是否有效进行了辩论。

马培新的小儿子 马国定:叫我签,签协议,我不签他们不叫我盖房屋。

听到弟弟说当年签协议是被迫签的,在场的两个哥哥不干了,差点和老四动起手来。眼见现场的火药味越来越浓,法官立即宣布休庭开始调解,法官首先做马培新老人的工作。

河南省焦作市中级人民法院民一庭庭长 苏凯:(一年)一千块钱不够的话,一千块钱四个人四千块钱,一年四千块钱中不中。

在法官的耐心劝说下,老人说只要老有所养可以居家养老就行,紧接着法官又开始做儿子们的工作。

河南省焦作市中级人民法院民一庭庭长 苏凯:有病的话花的钱凭票据四家平摊。

经过一番调解,双方达成了一致意见:每年每个儿子给老人200斤粮食1000块钱,今后老人看病的费用4个儿子再均摊。

河南省焦作市中级人民法院民一庭庭长 苏凯:问候一声老爹好。

如今老人还住在原先那个略显简陋的房子里。每天到了吃饭的时候,小儿子会送来热乎的饭菜。

像马培新老人这样的故事,在去年还有很多。在江西赣州,肖大娘的3个儿女不养老人,法官到家里去调解;在南宁,当事人小包高位截瘫无法应诉,法官就把庭开到了他的病床边;在苏州,为了让人们不再赌博,法官到社区巡回审判;在广西河池,一名残疾人要离婚,为了方便诉讼法官就在他家里开庭。

撒贝宁:巡回法庭这个制度,在我们国家由来已久,它是指人民法院在辖区范围内,设立一个巡回地点,然后定期或者不定期地到巡回地点,去受理并且审判案件这样一种制度。2014年10月,十八届四中全会上提出要优化司法职权的配置,推进实施审判权和执行权相分离的体制改革试点,最高人民法院设立巡回法庭。

最高人民法院第一巡回法庭副院长 周帆:现在开庭,最高人民法院第一巡回法庭……

2015年3月2日上午9点,最高人民法院第一巡回法庭在深圳敲响第

一槌。对簿公堂的双方是江西赛维公司和广西玉柴集团。

这起案件起源于2011年7月,江西赛维公司称当时广西玉柴集团在申报一项光伏产业项目时,与他们公司签订了一份《供货协议书》,向他们购买光伏发电组件,合同标的高达三个亿。此后他们按照合同备好了货,可半年后广西玉柴集团的项目招标时,他们公司却没中标,这意味着广西玉柴集团不要他们的货了,致使他们的前期投入打了水漂。

江西赛维公司 律师:赔偿上诉人经济损失即原料差价。

对此广西玉柴集团的人说,虽然签的有协议,但这协议只是他们为了申报项目签的,并不是真的要买江西赛维公司的东西。为了证明这一点,广西玉柴集团还拿出了一份《补充约定》,这份文件明确了《供货协议书》仅用于项目申报。

不仅如此玉柴集团还认为,他们既没有预付货款,也没有发备货通知,江西赛维公司的备货行为与他们无关。

广西玉柴集团 律师:《补充约定》是真实有效的法律文件,是双方当事人的真实意思表示。

由于调解无效,江西赛维公司将广西玉柴集团起诉至广西高院,要求玉柴集团赔偿损失近8000万元。2014年11月广西高院作出一审判决,驳回了江西赛维公司的诉讼请求。赛维公司不服,向最高人民法院提出上诉。以前最高人民法院受理案件后都是在北京审理,但是第一巡回法庭在深圳设立后,当事人不用再千里迢迢奔赴北京,在家门口就能应诉。

江西赛维公司 律师:巡回法庭的这种改革非常好,比如说我们在广西的案子,就不用跑到北京去了。第一它在公正性,第二在效率方面,第三在审判的这种程序上,保护当事人的利益上我们对它寄予更多的司法改革的期望。

中国政法大学教授 江平:巡回法庭是一个新的创举,能够比较便利当事人,我想很重要一个原因就是最高人民法院应该减轻点负担,最高法院的职能应该更多集中在制定一些司法解释和案例指导的工作。那么这样的话呢,就可以免除在很多的具体的审判工作中的负担。

最高人民法院巡回法庭设立之前,我国只有基层法院设有派出法庭经常组织巡回审判。其实,最高人民法院也存在派人到地方审理案件的情况。

2014年10月,十八届四中全会提出了建立最高人民法院巡回法庭的任务后,最高人民法院将这一任务摆在改革的首要位置。随后最高人民法院确定在深圳沈阳设立两个巡回法庭,并派出两位大法官担任两个巡回法庭的庭长。

最高人民法院第一巡回法庭庭长 刘贵祥:巡回法庭是对建立中国的现代法院模式的一个积极的探索,减少审判层级、去行政化、扁平化管理,这都是过去我们法院的运转模式里面没有的。

最高人民法院第二巡回法庭庭长 胡云腾:巡回法庭是撬动司法改革的一个支点,它是一个整体的创新,任务比较艰巨,当然使命也很光荣。

经过86个日夜的准备,2015年1月17日,24名法官远赴南国深圳北国沈阳,开始为期两年的巡回审判工作。第一巡回法庭位于深圳,巡回区是广东广西海南三省区,巡回区内的民商事案件和涉外案件比较多。

最高人民法院第一巡回法庭庭长 刘贵祥:包括我在内的12个法官,我还得办案子,副庭长也得办案子,因此他们都设有法官助理和书记员。

第二巡回法庭位于沈阳,巡回区是辽宁吉林黑龙江三省。东北地区是我国老工业基地,在社会转型的背景下矛盾比较多。

最高人民法院第二巡回法庭庭长 胡云腾:特别是涉及征地拆迁,有的城市资源枯竭以后,面临着转型面临着创新发展的问题,在这个过程中就延伸了一些社会矛盾。

同期:揭牌仪式现在开始。

2015年1月,两个巡回法庭先后挂牌。

同期:我是中华人民共和国法官,我宣誓忠于祖国、忠于人民……

撒贝宁:最高人民法院设立巡回法庭在我们国家的司法体制当中,将起到怎样的作用?下一步又会有怎样的制度设计呢?接下来我们将专访最高人民法院院长周强。周院长,您好!2015年的第一个月我们就看到两个巡回法庭先后挂牌,现在一个多月的时间过去了,两个巡回法庭的工作情况怎么样?

周强:这两个巡回法庭一设立便受到了国内外的广泛关注,尤其是受到了人民群众的欢迎。设立最高人民法院巡回法庭的目的,首先是实现最高法院重心下移,方便人民群众诉讼。按照群众的说法就是送到身边的最高法院。其次是推动最高法院自身的改革。比如说突出的推行主审法官制,落实党的十八届三中全会提出的,让审理者裁判由裁判者负责的要求,都从

巡回法庭开始试行。从这个意思上讲,巡回法庭运行的模式就是未来最高法院乃至全国法院的运行模式。因此最高法院设立巡回法庭的意义十分重要,它标志着最高法院自身改革的正式启动。

2014年被人们称为中国全面深化改革的元年,司法改革的内容备受瞩目。然而正是在这一年,有一位法官倒在了司法改革的第一线。

邹碧华的妻子 唐海琳。

上海市高级人民法院院长 崔亚东:不敢相信,我说不可能!

消息公布后网上哀思如潮,近10万人发帖悼念,从法官律师到教师学生,几乎整个法律界都在向邹碧华致敬并表达哀思。

邹碧华是上海高院副院长司改办主任,负责主持上海高院的司法改革工作。卢薇薇是上海二中院民二庭的一名法官,卢薇薇说司法改革后,她感到压力更大了。

上海市第二中级人民法院民二庭审判长 卢薇薇:就是依赖性少了。

卢薇薇的这种感觉,正是来源于邹碧华他们推行的审判权运行机制的改革。如何避免法官办案遭遇行政干预,邹碧华他们对权力采取了“清单管理”的模式。

从正面规定院庭长的审判管理职权,又设置“负面清单”对院庭长出台不得插手案件的禁令。

上海市高级人民法院研究室副主任 张新:我们是从制度层面把它给切掉了,就是我们是杜绝的。

为了使权力清单管理真正得到运行,邹碧华找人开发软件,在审判管理平台上把清单上的每项权力都列出来,使得必须由审委会来讨论决定的疑难复杂案件,有了具体的衡量标准。

上海市高级人民法院信息管理处处长 曹红星:现在没有疑难复杂这个概念了,权力清单一定要讲一二三四五,一定要讲清楚什么样的情况,而不是笼统地说疑难复杂。

卢薇薇介绍说,他们中级法院要审理很多二审案件,过去如果他们的意见和一审法院不一致,庭领导通常会对结果把关。但现在限制了院庭长的权力,要求合议庭成员自己说了算,法官对判决结果终身负责,这让她感到责任更大了。

上海市第二中级人民法院民二庭审判长 卢薇薇:我们现在判断案件,如果觉得三个人意见一致了,基本上就定下来了。

在邹碧华他们推行审判权运行机制改革后,2014年4月到12月,在上海市二中院受理并审结的案件中由合议庭直接作出处理的案件,占全部案件的97%,上审委会的案件仅有9件。

记者:那院长们的权力不是变小了吗?

上海市高级人民法院院长 崔亚东:不是权力变大变小,而是院长的权力更加清晰了,他应该做什么事不应该做什么事都得到了界定。

一份“权力清单”使法院走出了“审者不判判者不审”的怪圈。然而,比改革审判权力运行机制更难的是人员分类改革。

邹碧华的妻子 唐海琳:这么多案件这些人够还是不够,他做了很多的分析。

这是邹碧华的书房,为了弄清上海法院究竟有多少案子,真正需要多少法官,法官应该如何管理,邹碧华每天都会在这里工作到深夜。

上海市高级人民法院研究室副主任 张新:他为什么要熬夜,他不光要研究一些审判规律方面的东西,为了使得我们改革的方案更加科学,这个方案出来更加公平,他还要自学统计学方面的一些知识。

邹碧华的妻子 唐海琳:会为了要去学一点东西,看一点东西,他会去学一门语言。

唐海琳说,每天晚上邹碧华都会下楼去锻炼身体。与众不同的是,他的耳机里播放的不是音乐,而是管理学方面的讲座。

上海市高级人民法院信息管理处处长 曹红星:他原来在美国留学期间就看到美国做财政预算的时候要衡量案件的工作量。他是从那里得到一个启迪,回来以后便专心研究中国的案子怎么能拿到一个尺子去衡量它,他就定义它为案件权重。

案件权重是邹碧华研究的“可视化”管理理论的主要内容。针对一般案件,邹碧华设定了审理天数、笔录页数、庭审时间、文书字数四个指标。按照这四个指标,给每个案件打出一个权重系数分。后来为了使管理更科学,在一般案件基础上,邹碧华又列出了上千种特殊案件和案件特殊情况,这种细化程度超越许多国家。

邹碧华生前录像:我们的案件权重比美国还要进一步,美国只用固定权重系数,我们这边一般案件系数加浮动权重系数,两个数据加上去。

正是邹碧华推行的案件权重系数管理办法,使法官工作得以量化,也为这次司法改革法官员额的测算提供依据。

2014年6月6日,上海司法改革方案率先获得中央批准。方案中明确将人员分为法官、审判辅助人员、司法行政人员三类,比例分别为33%、52%、15%。这组数字背后凝聚着邹碧华多年的研究心血。

事实上,近十年来邹碧华应用“可视化”管理手段,破解了很多难题:

2008年,在长宁法院当院长的时候,为了解决“执行难”邹碧华让法官用随身携带的记录仪,将执行过程全程拍摄下来,让当事人在网上同步“可视”。

记者:这个镜头就在说话的这个法官身上。

2009年,为了解决“信访难”,邹碧华要求法官将每份信访件扫描上网,办理后把处理结果反馈到网上,让上访人“可视”。

当事人:他下访到我家里来,很有亲和力亲民。

2014年,为了方便律师诉讼,他又在网上开通律师平台,让律师足不出户就可以在網上立案。

上海律师 黄绮:作为律师的角度,我觉得被尊重。

上海市高级人民法院研究室副主任 张新:我觉得他确实是一个,有伟大思想抱负的这样一个人。

邹碧华生前录像:当你有了一个强大的这种价值观在支配你的时候,你去做很多事情你才会有热爱,你才会有投入。这么多年我对法律的热爱,是到了那种我自己认为是很疯狂的。

上海市民:他还给了我一张名片,后来我晓得了以后过来,这样一个法官是我们老百姓所需要的,也是法治所需要的。

2014年12月10日,中国失去了邹碧华。

同期:齐步走。

撒贝宁:您是怎么看待很多人对邹碧华法官的这样一种情感?

周强:对这个同志我非常熟悉,坦率地讲我曾经考虑将他调到最高法院工作。邹碧华同志是一个敢于担当的法官,也是一个勇于担当的法院的领导干部,因此被称之为“燃灯者”。在他身上体现了很多可贵的品质,尤其是

在当下司法改革进入深水区、啃硬骨头的阶段,邹碧华同志在推进司法改革的过程当中,能够充分考虑到人民群众的要求。充分考虑到了调动社会各方面的积极性,来共同推进司法改革,也正因为如此他的去世首先是引起了律师界、法学界强烈的震撼和广泛的哀悼。

撒贝宁:上海、海南目前有一些地方,已经开始推行了一些改革的试点,目前运行得顺利吗?

周强:总体来看进展是顺利的,最关键的是这些重要的改革措施要协调推进,比如说司法责任制是司法改革的关键,落实让审理者裁判由裁判者负责、主审法官对案件终身负责、这是司法改革的关键。加大了法官的责任,减少了法官的员额,加大了法官的工作量,那么与之相配套的就是司法保障要跟上。司法保障是司法改革的“牛鼻子”,司法改革的这几个重要环节是环环相扣牵一发而动全身,所以协调推进、同步推进显得十分重要。

撒贝宁:今年我们的《小撒探会》设计了一张心愿卡,“法治 2015 我期待”。我们也想分享一下,在司法改革这样一个巨大的考题面前,您对改革的期待是什么?

周强:法治 2015 我的期待就是“让司法更加阳光,让司法更加贴近群众”。

撒贝宁:“让司法更加阳光,让司法更加贴近群众”,这不仅仅是一位首席大法官的心愿,也是中国每一个法官的一种态度和承诺。感谢您收看今天的《小撒探会》,明天见!

## 点 评

# 聚焦司法,做时代的记录者

王晓红

近年,在党中央推进全面深化改革进程中,司法改革一直备受人们关注。借助司法改革的热潮,在第十二届全国人民代表大会“两高”报告当天,

《今日说法》栏目播出了《小撒探会》之《法官的“权力清单”》两会特别节目。

该节目纵跨北京、上海、河南、辽宁和广东等多个省市,聚焦司法改革中“最高人民法院设立巡回法庭”、十八届三中全会提出的五项改革任务之“审判权运行机制改革”及“法官员额制”等法治含量极高的话题,通过选取典型案例,以讲故事的形式将原本枯燥晦涩的法制概念赋予生动形象的电视化解读。节目触及当下最热门、最前沿的法律问题,关注不同角色在整个司法改革进程中的责任和意义,既普及了法律知识,又切合了时政热点,既保证了新闻的选题深度,又结合了媒介的宣传效果,使得广大观众对当下中国法治进程的阶段性历史成果有了较为全面而直观的认识,具有时代价值。

### 一、选题精当,构思巧妙

司法制度是政治制度的重要组成部分,司法公正是社会公正的重要保障。建设法制中国,必须深化司法体制改革,加快建设公正、高效、权威的社会主义司法制度,维护人民权益。因此,司法改革成为关系国计民生的重要议题,与老百姓的工作和生活亦息息相关。所谓司法改革,就是指通过司法系统、制度,以维护司法公正为目标,以优化司法职权配置、加强人权保障、提高司法能力、践行司法为民为重点,扩大司法民主,推行司法公开,保证司法公正,为经济发展和社会和谐稳定提供有力的司法保障所进行的一系列改革措施。在这一系列改革措施之中,公正司法又是其中的核心内容,也是民众最关心的内容之一。2014年10月,十八届四中全会上提出要优化司法职权的配置,推进实施审判权和执行权相分离的体制改革试点,最高人民法院设立巡回法庭。该节目通过选取河南农村一位九旬老人受惠于巡回审判的故事,以老人的亲身经历和切身体会为例,体现法院采用巡回法庭方式的必要性和优越性,贴近群众生活,有理有据更具说服力,将宏大的社会改革进程与普通民众的民生民意结合起来,体现了作为电视媒体的责任与价值。

### 二、报道深入,手法独特

该节目采用新闻纪录片的拍摄手法,实现纪实性与新闻性的统一,历时一个月横纵多地,从当事人、律师、法官等具体人物入手,针对司法改革宏观概念的具体问题与具体实践进行视听呈现,多层次、多维度地对于事件进行立体化解读,条理清晰,丝丝入扣,在保证节目呈现信息量的同时,增强了节



目的贴近性。节目采用全景式的深入报道,通过镜头直击多个重大新闻现场,使得观众有身临其境之感。此外,节目坚持以人为本的理念,关注整个宏观司法改革进程中人的不同角色与变化,节目刻画了数个不同身份、不同岗位的典型人物,通过镜头叙事将他们的故事呈现给观众。无论是从事涉外民商事审判近二十年的高晓力,还是多次巡回广东、广西、海南三省的法庭庭长刘贵祥,无论是为了信访“闯关东”的胡云腾,还是为了使权力“清单管理”落地运行,将清单上的权力一一列出在审判管理平台的邹碧华,一个个鲜活的典型人物和事迹,令人振奋,让人动容。

在一个以熟人社会为基础的传统人治国家向一个以契约精神为基础的现代化法治国家的过度中,各种社会问题集中显现在所难免。在全面推进依法治国的进程中,权责正在一步步厘清,错误正在逐步得到纠正。努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义,人们就会逐渐树立对“法”的信仰与敬畏,“法制”才会最终取代“人情”成为国家治理,社会管理的主要途径。在中国法治进程之中,我们需要这样的见证者和记录者。

(作者为中国传媒大学新闻传播学部教授,第25届中国人大新闻奖评委)

## 六十载风雨人大情

浙江人大 朱 敏 沈炳忠 林 佳 孙 兵

【片头】

【片花】

【配音】60年前见证人大选举，一张小小的选民证为何珍藏至今，撤地建市筚路蓝缕，嘉兴第一次人代会如何筹备完成，《六十载风雨人大情》翻开那段尘封的记忆。

【同期声】市民 朱建德

锣鼓声经常传过来，我们知道肯定有一件大事情在发生。

【同期声】时任嘉兴市人大工作人员 林大椿

这人大工作到底是做什么的。

【同期声】市民 朱建德

拿到这个东西（选民证），实际上就是知道我们的政治制度又走上正轨了。

【黑场】

【字幕】2014年9月 海盐县新桥北路百可园

【现场】走进住宅一段

【配音】这是海盐县的百可园社区，这里住着一位普通的老人名叫朱建德。今年77岁的朱建德老人，60年前曾是省立嘉兴中学初中部的一名学生，有幸见证了嘉兴历史上第一次选举县人大代表的场面，因为这段特殊的经历让朱老和人大制度结下了60年不解之缘。

【同期声】市民 朱建德

街上当时扎牌楼扎起来,用毛竹搭起来,然后红纸红榜,贴出红榜。上课的时候,也听到外面的锣鼓声,有些是送喜报啊,有些是贴红榜啊,锣鼓声经常传过来,我们知道肯定有一件大事情在发生,知道是选举嘛,第一次选举。

【配音】建国路“正春和”布店旁的外墙上贴着大红的选民榜,在榜前人们翘首寻找着自己的名字,找到的人高高兴兴地指指点点。

【同期声】市民 朱建德

大家要看看,我的名字在不在,特别当时的选举权,代表你这个人是否历史清白,所以大家很关心,如果红榜上找不到(自己的名字)心里特别着急。

【配音】当时在年龄上还不够选民资格的朱建德,第一次感受到了人民当家作主的民主气息。1961年1月,正在浙江大学511教研组进修的朱建德拿到了人生的第一张“选民证”。选举之后不久,一次特殊的经历让朱建德终生难忘。

【同期声】市民 朱建德

苏发努(老挝爱国战线党主席)来,周总理陪同到杭州来参观访问,这时候浙大也要组织抽几个人,到杭州饭店和游船码头一段很短的路(欢迎外宾)。这时候大家一起去,我不知什么事情,稍微迟到一点。

【配音】朱建德赶到时,欢迎队伍前很远的距离已经拉起了警戒线,他被挡在了外面。眼看着周总理陪同着外宾就要经过,情急之下朱建德拿出了浙大的进修证,可是现场的警卫并不买账。

【同期声】市民 朱建德

那时我没办法了,这时候这张选民证放在袋里,夹在一本小的笔记本里面,我给他(警卫)看一下,我们刚刚选举好,他看了之后,有选举资格的肯定是历史清白的,就让我进去了。

【配音】朱建德如愿见到了周总理,而这张特别的“选民证”也被他当成了“宝贝”一直珍藏至今。

【现场】找出选民证一段 朱建德

这张就是第一张(选民证),(全部都在上面?)对,对(保存得真好)。这张是杭州西湖区是1961年1月(这个是第一张?)对,这张字已经看不清楚

了,这是第二张,这是第三张,这里时间隔得长了,隔了17年……

【配音】两年后,已分配到海盐工作的朱建德,得到了自己人生的第二张选民证。而当他拿到第三张选民证时已是17年后,“文革”噩梦使人民代表大会制度名存实亡。等到20世纪80年代初嘉兴各县市恢复人大选举时,朱建德已是两个孩子的父亲。

【同期声】市民 朱建德

拿到这个东西(选民证),实际上就是知道我们的政治制度又走上正轨了。

【配音】1978年底,党的十一届三中全会的召开迎来了人民代表大会制度的春风。1979年9月,中央民政部部长程子华,率领工作组到嘉兴地区桐乡县进行全国的直接选举试点,桐乡县在全国率先召开新一届人民代表大会,随后1981—1982年间嘉兴各县市都依法选举产生了人大代表,沉寂了十多年的嘉兴市各级人民代表大会得到恢复。

【黑场】

【字幕】2014年9月 嘉兴市放鹤洲花园

【现场】走进住宅一段

【配音】眼前的这位老人名叫林大椿,原嘉兴市人大常委会副主任。1983年,还是嘉兴地委组织部文秘的林大椿从湖州调到嘉兴,参与了嘉兴撤地建市后市级人大办事机构的组建工作。

【同期声】时任嘉兴市人大筹备组人员 林大椿

我到嘉兴以后,对人大工作既感到有点激动,更感到是有点好奇,这人大工作到底是做什么的,人大工作怎么开展,当时觉得不是很清楚。

【配音】对人大工作一头雾水的林大椿,一面学习法律知识,一面赴外地取经。当时的人大机关包括林大椿在内一共只有2名工作人员。如何在2—3个月内,把嘉兴市一届人大一次会议筹备完成,不是一件容易的事情。

【同期声】时任嘉兴市人大筹备组人员 林大椿

怎么办呢?去物色人员了,后来又好不容易增加了2个人,这样我们人大机关一共只有4个人。由于当时人手少,我们条件也有限,很艰苦,所以呢经常加班加点的,有时候加班到(半夜)12点。

【配音】林大椿白天到机关上班,晚上住在招待所里,没有车辆,上下班

都是步行。经过两个多月的埋头苦干,各项会务工作基本就绪,就在大会召开前夕,工作人员发现会议材料出现了漏印的情况,因为及时发现及时补救,才没有造成影响。

【同期声】时任嘉兴市人大筹备组人员 林大椿

这样经过2个多月的筹备,在1983年的12月的16号,16号是预备会议,17号至20号,正式召开嘉兴市一届人大一次会议,选举产生了嘉兴市人大常委会,还有一府两院的领导班子。

【配音】经过选举,筹备已久的嘉兴市人大常委会和“一府两院”的牌子终于正式挂出来了,浙江省一个新的省辖市——嘉兴市,在400多名人大代表的表决中诞生了。

【黑场】

【片花】

【配音】《人民日报》批评茅盾故乡文盲多,嘉兴人大如何破局支持教育改革,教育投入未达法定标准,教育界代表集体投下弃权票。

【同期声】时任嘉兴市人大常委会副主任 范巴陵

然后我说弃权的请举手,我自己一个人在那举手。

【同期声】时任嘉兴市市长 杨荣华

这个问题上,对我震动也比较大。

【同期声】时任嘉兴市人大常委会副主任 范巴陵

明天大会上你能不能不要弃权了?

【黑场】

【配音】年轻的城市等待建设,各项事业百废待兴。刚从德清酒精厂调到嘉兴担任副市长的范巴陵发现,嘉兴的教育是个“短板”,校舍的危房比例很高。1983年《人民日报》一篇《嘉兴地区教育为何落后?》的文章,直接点名批评“茅盾故乡文盲多”,这让刚刚到任的范巴陵感觉到身上担子不轻。

【同期声】时任嘉兴市副市长 范巴陵

在浙江省有好多地方,因为校舍坍塌压死了师生,所以省政府在1983年年底第一次开教育工作会议,要求各地必须大规模地把这些危房改造掉,就是要签责任状的,大家领了这个责任状回来,就挠头了。

【配音】当时嘉兴市级财政一年的可用资金只有四五千万,全部拿去改

造学校也不够。而此时,嘉兴的乡镇工业发展得红红火火,范巴陵考虑是否能让那些有收入的工商企业为教育出一把力呢?!有了好的想法,可这么做又有什么法律依据呢?

【同期声】时任嘉兴市委副书记 范巴陵

就是向全社会募捐了,但是这个募捐你要有一个根据吧,不然下面的分管县长就讲,那我得一家一户去跑了,因为你没有根据嘛。

【配音】为此,范巴陵专门到市人大常委会上做了一个嘉兴教育现状的报告,并提出了自己的想法和要求。尽管嘉兴人大没有立法权限,但是刚刚选举产生的市人大常委会仍然有所作为,审议出台了《关于教育集资问题的决定》,为嘉兴的教育破局打开了大门。

【同期声】时任嘉兴市委副书记 范巴陵

因此就通过了一个决定,这个决定在全省都是最早的,在全国也是早的,就是工商三税营业额的3%,要拿出来办教育。

【配音】在人大决定的支持下,嘉兴的教育集资工作顺利展开。1988年,嘉兴成为全省第一个完成中、小学危房改造任务的地级市。1990年,嘉兴又在全省第一个普及九年制义务教育。

1998年干了15年政府工作的范巴陵转岗到了人大,本以为可以超脱地支持政府工作了,没想到原本的支持,却因为教育投入达不到法定要求而变成了一场监督大戏。

【同期声】时任嘉兴市人大常委会副主任 范巴陵

我到人大的第二年,就是1999年,财政不是有个预算嘛,这个预算报告,拿出来一看(教育投入)又是离法定增长差很大一块,所以在讨论的时候我就提意见了。

【配音】尽管意见尖锐,但是大部分代表觉得范巴陵只是发发牢骚。就在市四届人大二次大会闭幕的前一天,召开主席团会议,范巴陵做出了一个惊人之“举”。

【同期声】时任嘉兴市人大常委会副主任 范巴陵

那天晚上的主席团会议是我主持的,我自己做主持,对这个决议赞成的请举手,弃权的请举手,结果读到这个决议么,大家也都是都赞成,然后我说弃权的请举手,我自己一个人在那举手,大家都呆掉了,包括当时在场的

记者。

【配音】这一举动,尽管不是嘉兴人大第一张弃权票,但是却引起了新任市长杨荣华的注意。主席团会议后,杨荣华找到范巴陵了解情况。

【同期声】时任嘉兴市市长 杨荣华

我记得好像是同曾经分管的范巴陵副市长沟通了一下,听听她的意见。

【同期声】时任嘉兴市人大常委会副主任 范巴陵

他(杨荣华)说,这样吧,反正在我这个任期之内一定给它达到,明天大会上你能不能不要弃权了?我说这个人大依法监督,这样做不是针对你的,也不是针对某一个人的,而是针对这件事情的,就是说人大是必须依法监督的,这件事情违法了,就要有不同的意见,不然人大不是变成一个“橡皮图章”了?!

【配音】范巴陵坚持自己的想法。在第二天的全体会议上,市人大教科文卫全体成员以及教育界一共8位代表,对政府的财政预算决议投了弃权票。这一举动给政府以触动,从1999年开始,嘉兴财政预算对教育支出的依法增长得以实现。

【同期声】时任嘉兴市市长 杨荣华

这个问题上,对我震动也比较大。投反对票这些人最了解教育战线当前的困难状况,需要政府帮助,如果在这样困难的情况下,政府不去帮助,是政府失职。

【同期声】时任嘉兴市人大常委会副主任 范巴陵

(人大和政府)应该说是相互促进,为了同一个目标,从不同的角度,想做好我们这个地方的工作。某一个问题上,人大代表都有几票反对或者弃权,这是一种进步,这是一种正常的现象。

【黑场】

【片花】

【配音】人大代表行使监督权,大胆质询市长为何治污不力,嘉兴人大质询第一案,全国罕见。

【同期声】时任嘉兴市常务副市长 杨荣华

我没有想到在我工作过的这个地方(嘉善),他们毫不留情面。

【同期声】时任嘉兴市人大常委会副主任、秘书长 林大椿

面对面提出来,质问市长。

【同期声】时任嘉兴市常务副市长 杨荣华

你为什么分管的(副市长)问题没有解决好。

【黑场】

【配音】人大代表敢于监督政府,有时并不只是投几张弃权票那么温和。1996年,市三届人大四次会议上,嘉善和平湖的人大代表联名向市政府提出质询案,这是嘉兴人大历史上第一次有人大代表对政府工作提出质询。

【同期声】时任嘉兴市人大常委会副主任、秘书长 林大椿

这个质询内容是什么呢?就是我们秀洲区的,当时叫郊区步云乡的染化企业,染化企业污染太厉害了,今天生产红色的染料,河里全部是红了,明天生产绿色的染料,河里全部绿了。

【配音】郊区步云乡与嘉善平湖交界,污染的河水长达几十公里,农田无法灌溉,水稻大面积死亡,老百姓反映强烈,但问题迟迟得不到解决。于是,嘉善人大代表大胆向市政府提出了质询,这一举动,当时不要说是嘉兴,就在全中国也极为罕见。

【同期声】时任嘉兴市人大常委会副主任、秘书长 林大椿

为什么要提质询案呢?因为前三年,人代会上都提出来议案和建议,但是还没有得到很好的解决,提了这个质询案,那个时候我们杨(荣华)市长是主管这方面工作的副市长,他就来接受质询了。

【同期声】时任嘉兴市常务副市长 杨荣华

当时我去了以后,当时看到摄像机,我们市里面也有,他们嘉善也有,尽管叫他们嘉善不要摄,但是嘉善一定要摄。好几台摄像机都对着我,当时,我一个开场白讲了以后,下面代表发言了,发言很激烈,我没有想到在我工作过的这个地方(嘉善),他们毫不留情面。

【同期声】时任嘉兴市人大常委会副主任、秘书长 林大椿

当时是面对面提出来了,面对面提出来,质问市长。

【配音】会场不大,但整个会议室座无虚席。质询中,人大代表提出,政府要如实向代表公布水污染监测数据,解释污染久拖不决的原因,并对如何解决问题做出明确答复。

【同期声】时任嘉兴市常务副市长 杨荣华



整整半天时间,代表发言不断,虽然他们问一个,我回答一个,但基本上都不是很满意,他们很现实,你为什么分管的(副市长)问题没有解决好,措施不力嘛,我想想看也对的。

【配音】面对代表们的质询攻势,杨荣华一面致歉,一面承诺限期整改。在人大的监督和政府的努力下,1996年步云染化污染终于得到了治理,两家企业被关停,其余企业被要求上马治污设施。

【同期声】时任嘉兴市人大常委会副主任、秘书长 林大椿

后来我记得杨(荣华)市长跟我说,人大提了质询案以后,对我们解决步云的问题,应该是有很大的推动,他也有这样的感触。

【同期声】时任嘉兴市常务副市长 杨荣华

这一次的人大代表质询之后,我开始重视环保问题,这件事对我敲了一次警钟。

【配音】步云染化污染问题的解决是政府环保工作的一大步,更是我市基层人大代表履行宪法赋予的监督权,在民主实践上迈出的一大步。

【黑场】

【字幕】2014年9月16日上午9点 嘉兴市行政中心

【现场】纪念大会现场(摇一个镜头)

【配音】2014年9月16号,嘉兴市庆祝全国人民代表大会成立60周年座谈会隆重举行。历届各级人大代表、人大工作者、老同志纷纷发言,回顾过去60年的成绩和经验。着眼当下,嘉兴正在全力推进“五水共治”、“三改一拆”、“城市有机更新”等工作。嘉兴人大将再次出发,坚持党的领导,积极发挥监督作用,在嘉兴经济社会发展中有所作为。

【现场】嘉兴市委书记 鲁俊

人大监督和“一府两院”的工作,目标是完全一致的,不是相互掣肘,不是唱对台戏,人大依法搞好监督,有利于“一府两院”改进工作,“一府两院”自觉接受人大监督,有利于依法行政、公正司法,这就是在监督中体现支持,在支持中实施监督,应当认真地坚持下去。

【黑场】

【同期声】原嘉兴市人大常委会副主任 林大椿

我最大的感受是人大在人们心目中的位置提高了。

【同期声】原嘉兴市人大常委会副主任 范巴陵

如果说我自己的感受,人大还要敢于监督。

【同期声】市民 朱建德

应该逐步把民主的道路,走得更加宽一点。

【同期声】原嘉兴市市长 杨荣华

让人民真正走上一个政治环境舒适,环境安全,生活富裕的真正的康庄大道……

【结束】

## 点 评

# 小切入 大故事

宋建勋

在电视专题片《六十载风雨人大情》里,记者通过采访4位嘉兴地方人大及其常委会建立和发展的亲历者、见证者,编成四个小故事,为观众讲述了嘉兴人大历史上具有节点意义的几个小故事,同时也展现了中国人大60年的发展历程。该专题片史料详实,叙事脉络清晰,故事感人、令人回味,其能在年度中国人大新闻奖中脱颖而出斩获一等奖殊荣,实至名归。

## 一、宏大题材“微”切入 一滴水中见太阳

60年的时空跨度无疑是一个宏大的题材,记者没有高大上的开篇,而是从一位普通市民收藏的一张小小的选民证作为“微”切入,一下子吸引了观众的眼球。为何要收藏这张选民证?这张选民证背后还有什么特别的故事?专题从观众的视角渐渐展开。选民证虽小,但其承载的意义却十分重大,故事的主人公因为这张“特殊”的选民证,见到了朝思暮念的周总理。从此以后,他开始收集并保存自己历年参加选举的每一张选民证,而这小小的选民证又成为了人民代表大会制度发展的最好见证。该片一个重要的创作手法就是在宏大的叙事背景下选择细节,以小见大,平凡中蕴含深意,给人

留下了深刻印象。

## 二、风雨不改人大情 处处情怀似旧时

感染力是新闻作品的生命力。人大作品要吸引人,一定要改变生硬的报道方式,在“人”字上做文章,在情感上做文章。《六十载风雨人大情》突出一个“情”字,很好地运用了被采访对象对人大制度和人大工作的深厚感情,以情动人,从而引发观众的情感共鸣。片中所选的被采访对象,都是七八十岁的老人,谈起当年和人大有关的故事,依然是情怀不改、记忆犹新。60年前见证嘉兴第一次人大选举的市民朱建德,回忆往事依然历历在目。教育投入增长未达法定标准,时任市人大常委会副主任的范巴陵,拒绝市长劝说坚决投下“弃权票”,谈到自己当年坚持原则的“壮举”,当事人仍然津津乐道。嘉兴人大质询第一案,当年作为常务副市长的杨荣华,在面对人大代表质询攻势时,显得有些招架不住,谈起当年往事,老人仍然感慨万千。这些嘉兴地方人大历史上的重要事件和特殊细节,从当事人口中坦然说出,很多内容都是首次公开,既真实又感人,使得该片的可看性大大增强。

## 三、与时俱进增自信 长风破浪正当时

《六十载风雨人大情》讲述的几个人大故事,紧扣人大民主监督这个主题,从人大代表因为教育投入增长达不到法定标准,投下“弃权”票,再到人大代表因为水环境污染问题久拖不决,当面质询市长,专题片结构安排上不断递进,最后人大监督的力度达到顶峰,故事的情感表达也达到了顶点。通过人大监督,问题最终得到解决,结果彰显了人大监督的成效和力量,同时诠释了人大制度的丰富内涵,反映了人民群众在推动人大制度发展完善方面所起的主体作用。这些故事,让不熟悉人大制度的观众认识了人大制度,让了解人大制度的观众更加坚定了制度自信,这也是本片的立意所在。专题片最后落脚点:“人大监督和‘一府两院’的工作,目标是一致的,不是相互掣肘,不是唱对台戏……这就是在监督中体现支持,在支持中实施监督,应该认真地坚持下去!”一甲子的风雨历程已经过去,人民群众对人大制度未来的发展充满着憧憬和期待。在新的历史阶段下,地方人大如何继往开来再次出发,更好地发挥人大作用,在服务经济社会发展中有所作为,这也是该片最重要的现实意义。

张德江委员长在今年的全国人代会上,针对统筹做好对外交往、新闻宣

传等工作时指出,“要讲好中国故事,讲好中国人大故事。增进对方对中国发展道路、基本国情、内外政策的了解和认同。”而这些发生在基层,由人民群众和基层人大代表直接参与推动的人大事件,不就是真正鲜活的中国人  
大好故事吗?!

(作者为浙江省人大常委会研究室副主任,第25届中国人大新闻奖评委)

## 立法法修改,别说你的心思它不懂

新华社 安传香

从去年8月全国人大常委会第一次审议立法法修正案草案开始,半年多来,这一草案历经了“一审——公开征求意见——再审——公开征求意见”的“长途跋涉”,修改了近1/3的条款,最终摆到了十二届全国人大三次会议的各位代表眼前,接受一场罕见规格的“三审”。

变化到底有多大?还需各位亲眼看一看,亲自去品鉴。通过这两天的媒体解读,大家都能感觉到,修改之处不仅句句“干货”,所涉及的内容很多都是我们曾经热盼的、曾经吐槽的。

比如,对授权立法的修正:授权决定不仅应当明确授权的目的、范围,还要明确授权的事项、期限和被授权机关实施授权决定应当遵循的原则等。

太笼统?结合一下前段时间财政部的两次燃油税上调就具体了。虽然一提这事儿大家就牢骚满腹,但就像楼部长说的,财政部并非随意上调,是和国家税务总局共同研究、征求了有关部门意见后,报国务院批准同意才出台的政策。而国务院在1985年就得到了全国人大常委会的授权,可以订立条例,修改税收政策。30年前的授权还能用?当然,法律又没有规定期限,只要不收回就是持续有效啊。以后,这样“一次授权,长期有效”的情形将不复存在。

比如,对部门规章的修正:没有法律或者国务院的行政法规、决定、命令依据,部门规章不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务,不得增加本部门的权力,减少本部门的职责。

不理解?红头文件,限行,限购,限贷……“心有戚戚焉”了吧。尤其是

那种“半夜鸡叫”式的限制性通告,实在让人气结。还有一些地方政府随意发布向公民摊派的文件,像每人出多少钱、每人必须卖(买)多少东西等,随意对公民的房屋、土地等征收、征用,补偿价格政府说了算。以后,地方政府再也不能这样“任性”了。

立法法修正案草案是不是改到你的心里了?这么大力度的修改,总有一条适合你。最主要的是,作为“法中之法”“众法之法”,这次草案明确提出了立法法的“一个重心,两个基本点”——“以提高立法质量为重心,深入推进科学立法、民主立法”,“提高立法质量是发挥立法引领和推动作用的关键”,“科学立法、民主立法是提高立法质量的根本途径”。

从这几句话,我发现了“鸟之两翼”——科学立法,民主立法。这两只“翅膀”很重要,它意味着,立法的科学性、民主性将大大增强,意味着我们将有更多的渠道表达自己的看法。

“四个全面”的战略布局下,科学立法自然要做到立法决策与改革决策相统一、相衔接。所以草案增加了一条:全国人民代表大会及其常务委员会可以根据改革发展的需要作出决定,就特定事项在部分地方暂停适用法律的部分规定。这就解决了一个传播甚广的所谓“悖论”:改革就要突破法律,守法就会迟滞改革。变成了:立法要主动适应改革需要,重大改革要于法有据。在这样的前提下,通过立法前评估、法律清理、制定配套规定、立法后评估等一系列措施提升立法的科学性。

民主立法,就是拓宽公民有序参与立法的途径,通过立法协商、立法论坛、听证、公开征求意见等,把话筒交给更多的国家机关、社会团体、企业事业组织以及公民个人,让他们说出专业的话,心里的话,同时要将对他们所说的话的审查、研究情况向当事人反馈,并可以向社会公开。让他们感受到,有意见可以提,提了是管用的。

举个最接地气的例子:我曾经在某论坛上看到有人对再审后的立法法修正案草案提意见,说第六条里的“可执行性和可操作性”是重复的,可以删掉“可操作性”。这次提交审议的草案里,第六条最后一句改成了“针对性和可执行性”。当然不能说这就是根据那位网友的意见修改的,但看到这样的修改,该网友一定是欣慰的。

立法是国家的重要政治活动,不仅是立法机关的活儿,也与我们每个人

息息相关,无论是制定还是执行。别说你的心思法不懂,你不说,它怎么知道呢?

## 点 评

### 话题越专业,评论越要“接地气”

杨新华

立法是国家的重要政治活动,立法法是关于国家立法制度的重要法律。立法法的修改,于国家而言,意义重大,它不仅关系到立法质量的提高,更关系到整个立法体制的完善,关系到全面推进依法治国的大局;于个人而言,意义深远,它不仅关系着公民个人权利的实现,更关系着公平正义的进一步彰显,关系着每个人所处法治环境的大变革。

新闻评论的一个重要作用,就是去发现、挖掘、引申、传递新闻报道中“价值点”,帮助受众更好地去理解、接受新闻及其所涉及客观事物的“价值”。立法法修正案草案的专业性非常强,又涉及修正前后的变化比对,如何让公众从这些变化中,领会到上面所提及的那些意义,感受到修法确实与自身利益息息相关,是此话题评论必须正视和履行的一个职责。

《立法法修改,别说你的心思它不懂》这篇评论正是基于这样的考虑:通过此次修改的几个核心变化,将立法法修改与公众关切结合起来;用鲜活生动的事例,让大家对科学立法、民主立法有更深切的理解。而这篇评论之所以能在同类网络评论中脱颖而出,获得一等奖,也说明文章比较好地实现了初衷。

一、文章标题鲜明、生动,吸引人点击细看。作为今年全国两会的一个重要议题,立法法修改受到各类媒体的广泛关注,解读评论文章连篇累牍,要想引起受众的关注,首先要有一个好的标题。“别说你的心思它不懂”这样通俗、朗朗上口的表达,与“立法法修改”这样专业性的话语搭配在一起,强烈的反差吸引人们去一探究竟。

**二、由点及面,以小见大。**从2014年8月全国人大常委会第一次审议立法法修正案草案开始,到2015年3月摆到十二届全国人大三次会议的各位代表眼前,半年的时间,立法法修正案草案历经了“一审—公开征求意见—再审—公开征求意见”的“长途跋涉”,修改了近1/3的条款。要把这些修改之处一一呈现、一一点评,既无必要,也不明智;但既然是修正案,就必须谈变化,必须让人们看到“不同”体现在哪儿,与自己有什么关系。作者通过仔细研读修改前后的草案内容,挑选出了几个与公众利益密切相关的核心变化,如授权立法、部门规章的修正等,对修法的背景、紧迫性等进行了诠释,让人们对于修法的必要性、重要性等有了更深刻的认识。

**三、可读性强,感染力强。**立法法是“管法的法”,立法法修改是“给规矩立规矩”,无论是法律文本本身,还是修法过程,都是非常专业的。要让公众无障碍地接受文中观点,除了要把专业性话题说得明白,还要说得有趣。为了说明白,文章选取了“燃油税上调”“红头文件”“限行限购限贷”“土地征收”等具体案例,运用类比、对比的手法,让人们对于繁琐枯燥的法律条文有了直观又形象的认知。为了说得有趣,语言严肃中不失活泼,严谨中不失亲和,“心有戚戚焉”“‘半夜鸡叫’式通告”“任性”等非常“接地气”的表达,很容易引起受众共鸣。

**四、立足现实,寓意高远。**哲学上讲,要“透过现象看本质”。立法法修改,改的是一些具体法律条文,影响却不仅限于此。修法本身传递出什么信号?修法过程坚持了何种原则?修改后的法律又将如何影响国计民生?作者通过研读修正案草案及相关说明,提取出“科学立法,民主立法”这一组关键词,并对二者进行了具体阐释,着重明确了科学立法对全面深化改革、民主立法对全面依法治国的重要意义。如,解决了“改革就要突破法律,守法就会迟滞改革”的所谓“悖论”,有利于实现立法决策与改革决策的相统一、相衔接。

一言以蔽之,《立法法修改,别说你的心思它不懂》一文言之有物、论之有据、述之有情,通过“接地气”的手法将专业性话题完美“消化”,既满足了受众的需求,又实现了评论的价值。

(作者为新闻网副主编,第25届中国人大新闻奖评委)



## 人大代表约见官员是依法治国的应有之义

广东人大 莫 凡 符向军 陈秀梅

广东人大将在激活代表履职上再度发力。10月21日,广东省人大常委会召开人大代表履职工作座谈会,讨论修改了《关于拓展省人大代表履职途径,更好发挥代表作用的若干意见(稿)》(下文简称《意见稿》),明确人大代表在闭会期间可书面提出要求,紧盯民生热点等议题约见政府官员。《意见稿》再度强调了人大代表有权提出询问案、罢免案和组织特定问题调查委员会。

按照《中华人民共和国代表法》第二十二条规定,代表可以提出约见本级或者下级有关国家机关负责人,被约见的有关国家机关负责人或者由他委托的负责人员应当听取代表的建议、批评和意见。约见政府官员,这本身就是人大代表的法定履职权利,而其被专门《意见稿》郑重其事地予以明确、重申或强调,足证当前的“人大代表约见官员”制度落实得不够理想,有名无实。一方面政府部门、社会各方对这一制度未给予足够的重视,或人为将其架空,而更重要的是另一方面的原因,即人大代表自身的履职责任意识比较淡漠,缺乏应有的权利珍视。

在实践中,囿于以上两方面的因素,人大代表约见官员没有能够得到充分、有效的行使和运用,相当程度上处于“闲置”甚至“弃权”状态。其突出的表现为,相当一部分人大代表不能有效贯彻法治原则,把握不好既不“越权”又不“失职”的平衡点,更没有意识到依法监督、约见、问责官员乃至“一把手”应是工作常态,惟恐因“约见”而“得罪”官员和政府部门,在监督工作上沦为人大会议期间举举手、投投票的“花瓶式代表”。这就导致人大代表约

见官员没有发挥出法治设计的预期功效,对政府和官员的监督流于表面,缺乏力量,与当今“依法治国”的时代主题极不适应。

事实上,关于人大代表约见官员,广东湛江、清远、江门、深圳等市早前已经进行过相关的探索和实践,但在省一级中还比较少见,其落实情况距离制度化和常态化更是还有一定差距。如今广东通过修订地方法规,在省一级进一步明确人大代表约见官员等法定权利和履职责任,其立法善意显而易见,不失为一种进步。

因而,广东以《意见稿》的形式,明确将人大代表约见、监督官员尤其是“一把手”官员进行制度细化和具体化,增强操作性、执行力,为政府官员的权力构筑制度之笼,是贯彻落实十八届四中全会“依法治国”精神的重要举措,促使人大决策监督的法定职能“落地生根”,此举具有深远的意义和影响。

但要注意的是,在《意见稿》落实过程中,还必须建立相关约束、考评机制,让代表约见官员制度真正落到实处,而不能流于形式,尤其应避免让“约见”沦为个别代表与官员“联谊”,增强人脉关系的绝好通道,落入“你好我好大家好”的巢穴。在这个问题上,应公开、透明,实现“监督之上的监督”,充分保障群众知情权表达权,引入公众舆论的参与监督,比如媒体参与并现场“直播”约见的机制就值得提倡。

## 专题《全国人大 60 周年》简介

中央电视台 罗 琴 王寒英 王敬东  
王玉西 吕媛媛

中共中央、全国人大常委会 2014 年 9 月 5 日上午在人民大会堂隆重举行庆祝全国人民代表大会成立 60 周年大会,中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在大会上发表重要讲话。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江主持大会。

作为 2014 年重点宣传任务之一,根据全国人大常委会办公厅相关会议精神,央视网于 2014 年 8 月 25 日提前设计制作大型专题《全国人大 60 周年》,8 月 26 上线后即推荐至央视网首页、新闻频道首页、专题频道首页的显著位置进行报道,对“全国人大 60 周年”做好预热、宣传报道。

整个专题设计以“红黄色”为主色调,用以烘托 60 年来全国人大取得的辉煌成就。

头屏 flash 轮播十二届委员长相关信息,头条突出展示《新闻联播》重要报道《习近平在庆祝全国人大成立 60 周年大会上发表重要讲》《张德江作工作报告 全国人民代表大会今年成立 60 周年》,以此来为专题宣传报道开好头篇。

专题《全国人大 60 周年》以央视网原创产品为中心展开,突出报道独家视频——六集重大革命历史题材电视连续剧《光辉历程——纪念全国人民代表大会成立六十周年》,并将其制作成视频集做好集中报道。同时,专题重点展示了图解《人大发“声”:治理思维六十年之变迁》《数说人大六十年》等原创产品。

专题《全国人大60周年》还开设了“全国人大60周年·评说”、“人大史话”、“人大足迹”、“历届人大代表长”、“人大知识”、“人大制度这样走来”等重要板块,以视频播报为主、图文并茂、图文解读、flash播报等多位一体表现形式,将内容深化、具象化,深度解读、报道全国人民代表大会制度,从概念解读,历史沿革,大数据报道等多方面,全面深入解读人民代表大会制度,展现了全国人民代表大会60年恢宏壮阔的民主之旅,诠释了人民代表大会制度是人民当家作主的根本保障,展示了人民代表大会制度与时俱进的品格,并彰显了制度自信。

专题《全国人大60周年》自2014年8月26日上线后,通过在央视网首页、新闻频道首页、专题频道首页,手机客户端、微博、微信等多种渠道进行传播推广,取得了良好的传播效果。截至2014年12月底页面点击量PV达1.1亿,UV达3340万,独立访问量1046万。专题《全国人大60周年》的宣传报道,深度解读了全国人民代表大会制度,介绍了全国人大60年来取得的辉煌成就,与时俱进彰显了制度自信。

## 点 评

### 央视网《全国人大60周年》专题评价

盖晨光

《全国人大60周年》是央视网为纪念全国人民代表大会成立60周年,根据全国人大常委会办公厅相关会议精神制作的大型网络专题。专题恢宏大气,内容设计丰富饱满,运用多元素呈现,原创内容有亮点有特色。专题总结回顾了全国人大60年的辉煌历程,梳理了全国人大在长期社会实践中的创新与发展,高度彰显了中国与时俱进的制度自信,对于普及宪法教育,凝聚社会共识,促进人民民主和社会主义法制建设具有深远的历史和现实意义。

从页面布局看,专题简洁大气,各板块内容亮点突出,层次脉络分明,红

黄主色调沉稳庄重,烘托了60年来全国人大取得的辉煌成就。专题头屏运用flash轮播动画,重磅介绍全国人大自成立至今的十二届委员长。专题头条突出展示《新闻联播》重要报道《习近平在庆祝全国人大成立60周年大会上发表重要讲》《张德江作工作报告 全国人民代表大会今年成立60周年》,以领导人的重要指示精神为专题报道开好头篇。

纵览内容设计,专题翔实丰富,构思巧妙严谨,原创产品推陈出新。专题精心设计“全国人大60周年·评说”、“人大史话”、“人大足迹”等12个板块和专栏,回顾了人民代表大会制度建立和发展历程,总结60年间取得的辉煌成就,并集纳职权、组织机构、工作方法等全国人大相关知识,内容通俗生动,便于网络传播。在具体设计上,以央视网原创产品为中心展开,突出报道独家视频——六集重大革命历史题材电视连续剧《光辉历程》,制作成视频集呈现;策划图解报道《人大发“声”:治理思维六十年之变迁》《数说人大六十年》,增加了专题的厚度与看点。

在呈现方式上,专题既充分利用了央视独家视频资源,又配合图文、图解等多种元素,深度解读、报道全国人民代表大会制度,“数字”、“图表”的恰当运用也将内容深化、具象化。如《人大足迹》板块,用时间轴串联全国人大重要立法举措;图解《人大发“声”》凝练展现了全国人大治理思维60年之变迁。

从社会效果看,专题自2014年8月26日上线后,通过在央视网首页、新闻频道首页、专题频道首页,手机客户端、微博、微信等多种渠道进行传播推广,截至2014年12月底页面点击量PV达1.1亿,UV达3340万,独立访问量1046万,取得了良好的传播效果。

一方面,专题借60周年契机为全国人大打造了良好的外宣窗口。通过回顾全国人大60年来的发展历程、辉煌成就,影响网民认知,广泛凝聚社会共识,宣传全国人民代表大会制度的优越性,彰显中国与时俱进的制度自信;另一方面,专题为网民搭建了一个便捷的法制常识普及教育平台。专题特设《人大知识》板块,梳理全国人大的组成、职权等宪法明确规定的内容,集中有序、层次分明呈现,《哪些法律由全国人民代表大会制定?》《全国人大可对哪些人员提出罢免?》等文章篇幅短小、易于理解,易于在网络平台和网民之间广泛传播。可以说,这是在公民中普及宪法和法律常识,加强法制宣

传教育的有效手段。通过民众知法、守法,用法,树立法制观念,推动社会各方面有效参与国家政治生活,促进国家决策实现科学化、民主化,推进国家治理体系和治理能力现代化。

(作者为中央电视台新闻中心副主任,第25届中国人大新闻奖评委)

## 中国人大网 立法法修改专题介绍

中国人大网 沈 娟 苏大城

2014年8月,十二届全国人大常委会第十次会议初次审议立法法修正案草案,自此,立法法这一“管法的法”在实施15年后迎来它的首次修改。中国人大网本着加强立法宣传的宗旨,发挥自身优势,创制立法法修改专题,力求全面客观多角度展示立法法修改的整个过程。

立法法修改共经历两次常委会会议审议和一次代表大会审议表决,两次公开征求意见。专题以时间为序阶段式展现立法法修改的经历过程——2014年8月常委会会议初次审议,审议结束后8月31日至9月30日历时一个月的公开征求意见,2014年12月常委会会议第二次审议,2014年12月29日至2015年1月18日第二次公开征求意见,2015年3月全国人民代表大会审议表决。专题这一“阶段性”布局层次清晰、大气明了,完整展现一部法律出台前后的立法程序。

此外,在立法过程的每一个阶段,专题综合各大主流媒体对立法法修改的各方面报道,并突出现场图片、常委会委员分组审议发言摘发、草案全文和说明等独家内容,努力做到从面到点地呈现立法过程的细节性、操作性程序。需要特别指出的是,草案经过两次常委会会议审议和公开征求意见后,提交十二届全国人大三次会议审议。专题开辟代表大会审议专栏,及时报道大会审议和表决盛况,并图文直播全国人大常委会法制工作委员会就立法法修改与立法工作相关问题答问的记者会。专题主题突出,特色鲜明;内容多、采集广、更新迅即;页面结构清晰、逻辑分明、布局合理;页面设计新颖

美观,富有特色,达到形式、内容与主题思想的完美统一。

## 点 评

# 对立法法修改的“全景”呈现

刘卫华

立法法被称为“管法的法”,是规范立法活动的基本法。从2014年8月全国人大常委会第一次审议立法法修正案草案开始,历时半年多,这一草案历经了“一审—公开征求意见—再审—公开征求意见”的“长途跋涉”,修改了近1/3的条款,最终摆到十二届全国人大三次会议的各位代表眼前,接受了一场罕见规格的“三审”。中国人大网《立法法修改》专题恰是抓住了这一修法过程的时间脉络,层层铺开,环环相扣,有点有面,把立法法修改的“全景”完全地呈现在了网络读者的面前。

专题从第一次常委会会议审议和第一次公开征求意见开始从页面底部向上叠加,一直延展到全国人民代表大会代表审议和表决盛况,布局层次清晰、大气明了,用清晰的时间倒叙方式呈现了复杂的立法过程,真实还原了一部法律出台前后立法者立法的场景、流程和内容,把这部实施15年之久的“诸法之法”首次大修中民主立法、集民智听民意的历过程完整透彻地呈现了出来。

此外,在每一个立法阶段,专题综合各大主流媒体对立法法修改的各方面报道,突出现场高清图片、常委会委员分组审议发言、草案公开征求意见、草案全文和说明等独家内容,把鲜活的现场素材与独具视角的报道相结合,着重突出了涵盖“税收法定”、约束“红头文件”、放权地方立法等与百姓日常生活密切相关的法律条文修改前后的“推敲琢磨”,使网络读者了解到了关乎日常生活的法律是如何产生,以及法治进程推进背后立法者为实现“以人为本,立法为民”付出的艰辛努力,起到了良好的宣传效果。

总之,专题大方而不落俗套,页面设计思路与编辑创意比较完美地融合在一起,主题突出,特色鲜明,达到了形式、内容与主题思想的较好统一。

(作者为中国人大网负责人,第25届中国人大新闻奖评委)



## 《“一根秸秆”的立法之路》作品简介

湖北人大 李希帆 黄 啸 何习文 余 晶 梁唯雅

一根小小的秸秆,露天焚烧危害大,近年来,各地各方面对秸秆露天焚烧和综合利用的呼声越来越高,治理刻不容缓。为了贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神,落实湖北省“三维纲要”,实施生态立省战略的需要,作为农业大省,也是全国秸秆产量大省,湖北在全国范围内,首次以人民代表大会形式,审议决定秸秆露天焚烧和综合利用相关问题。该网络专题并没有就《决定》而谈《决定》,而是通过讲危害、找原因、谈现状、论对策、观潜力、汇经验这六大切入口,娓娓道来“一根秸秆”的立法之路,充分体现了人大常委会发挥其职能作用,回应人民群众关切的责任感,充分阐述了湖北率先出台《决定》的必要性和可行性。专题逐条解读《决定》亮点,详细梳理《决定》“诞生”历程,充分表明了将秸秆露天焚烧和综合利用上升为全省人民意志,并由大会作出决定,是人民当家做主、管理地方事务的根本体现,为网友了解人大如何充分发挥决定权打开了“一扇窗”。该专题运用漫画、图表等可视化元素,以及图文、视频等多媒体手段,汇集社会各界热议和媒体声音,全方位、多维度第一时间在网络上展示,为社会各界了解、理解、支持《决定》创造了良好的舆论氛围。

点 评

## 立意新颖 形态活泼 传播立体

涂世创

提起人大新闻宣传,很多人的第一印象往往停留在法规审议、询问视察等内容上,给人单调乏味之感。如何改变人大宣传“硬”和“板”的印象,让它与老百姓更加亲近?如何在“互联网+”时代下,让人大新闻宣传插上新媒体的“翅膀”,飞入寻常百姓家?这个刊发在湖北省人民政府门户网站上的网络专题《“一根秸秆”的立法之路》立意新颖,形态活泼,充分运用新媒体传播渠道,是地方媒体人在“互联网+”时代下探索人大新闻宣传的一次成功尝试。

### 一、立意新颖,脉络清晰

湖北作为农业大省,也是全国秸秆产量大省。近年来,各地各方面对秸秆露天禁烧和综合利用的呼声越来越高,治理刻不容缓。在湖北省人大十二届三次会议上,湖北在全国首次以人民代表大会作出决定的形式,决定秸秆露天禁烧和综合利用相关问题。秸秆露天焚烧危害究竟有多大?为什么屡禁不止?禁烧后的秸秆何去何从?其他地方如何处理的?这些问题都是老百姓心中的困惑和不解,该网络专题通过“露天焚烧危害——不只雾霾”、“屡屡禁烧不止——原因剖析”、“治理现状:刻不容缓”、“应对之策:荆州试点”、“综合利用潜力:五大方向”这五大板块,将这些问题讲清楚、道明白,为公众“解渴”。同时,开辟了“他山之石”板块,将国内外处理秸秆的成功做法和经验给公众一一科普。读者看到了这里,《决定》出台的背景和意义呼之欲出。秸秆虽小,意义重大。一根小小的秸秆因其事关老百姓切身利益,受到社会各界的强烈关注,湖北人大——这个地方最高权力机关想人民之所想、急人民之所急。于是,专题围绕《决定》出台的前前后后,逐条解读《决定》亮点,详细梳理《决定》“诞生”历程,开辟了四大板块:“亮点解读”、“立

法之路”、“各方热议”、“媒体聚焦”，让读者充分体会到湖北率先出台《决定》的必要性和可行性，充分表明了将秸秆露天禁烧和综合利用上升为全省人民意志，并由大会作出决定，是人民当家作主、管理地方事务的根本体现，为网友了解人大如何充分发挥决定权打开了“一扇窗”。

## 二、形态活泼，传播立体

如何改变人大报道的“硬”和“板”，让老百姓喜闻乐见，更接地气？该网络专题首先做到了讲好一个故事，并没有就《决定》而谈《决定》，而是通过讲危害、找原因、谈现状、论对策、观潜力、汇经验这六大切入口，娓娓道来“一根秸秆”的立法之路。在版式设计上，该专题简洁大气，专题头部 banner 设计将秸秆焚烧的熊熊大火与城市被雾霾笼罩对比，一明一暗，极具冲击力。专题还大胆引入了互联网目前最流行新媒体手段之一，即漫画元素，诙谐幽默，使“露天焚烧危害——不只雾霾”、“屡屡禁烧不止——原因剖析”的内容一下生动起来。在谈到“综合利用潜力”方面，通过图表准确形象表达，利用的五大方向一目了然。

该网络专题创意新颖、出奇制胜、效果显著。在《决定》通过 15 个小时后，该网络专题于 2 月 2 日上午 8 时首发，并通过湖北省政府网站官方微博、“湖北发布”官方微博发布置顶推荐，形成立体传播攻势。据统计，8 个小时内点击量达 3.6 万人次，至 2015 年 4 月，累计点击量达 50 万人次。总而言之，该专题充分运用漫画、图表等多种可视化元素，以及图文、视频等多媒体手段，汇集人大代表、政协委员、政府部门、专家学者、主流媒体、农民朋友等多方声音，全方位、多维度第一时间在网络上展示，为社会各界了解、理解、支持湖北人大的这一《决定》创造了良好的舆论氛围。

（作者为湖北省人大常委会研究室副主任，第 25 届中国人大新闻奖评委）

## 《当国情编辑部遇上“人大”》简介

中国网 詹海涛 胡俊峰 蔚 力 刘 迪 张 静

2015年第十二届全国人民代表大会第三次会议召开之际,中国网结合自身外宣属性和国情新闻网站定位,推出《国情编辑部遇上“人大”》专题策划,结合“人大”职能介绍、政策主张,以数据分析、热点详解、政策解读为切入点,辅以可视化图表的表现形式,面向PC和移动互联网两个平台同步推出。

《国情编辑部遇上“人大”》系列策划,以追踪第十二届全国人大第三次会议热点为宣传点。详细介绍立法法等相关政策制定、普及人大基本知识和解读政府工作报告。专题共设立“董国庆讲人大”、“数据婶说人大”、“解伯伯读人大”、“魏申马知人大”等四个子板块。

“董国庆讲人大”从2015年第十二届全国人民代表大会第三次会议期间受众热议的“依法治国”、“四个全面”等为出发点,推出《学“习”四个全面》《习老师授课“依法治国”》《一张图解读生态文明建设》《立法法修正案如何炼成的》等策划,充分运用图形、数字、时间轴等元素,使整个版面既“高端,大气,上档次”,又不失生动活泼,实现了知识性与可读性的结合。

“魏申马知人大”从人大概况、代表产生、议案流程、发言人制度、投票制度等多个方面,利用信息图表形式,生动有趣地介绍了全国人民代表大会基本情况。

“数据婶说人大”通过数据加工,共制作9期。随着全国人大会议报道的不断深入相继推出:《数说习主席的2014》《数说李克强的2014》《数说

2015 政府工作报告》《数说 2015 全国两会代表》《数说 2014 年全国检察机关“反”掉的人》《数说 2014 全国检察机关为百姓“办”的事》《数据看最高法 2014 工作成绩》《一张图读懂李克强答中外记者问》《一张图看近 3 年人大表决的数据》。该系列内容将两会资讯数据化解读,使网友及读者直观地阅读到自己生活的变化和 2014 年度政府工作中所取得的成绩。

“解伯伯读人大”通过《解读最高人民法院工作报告》《解读最高人民检察院工作报告》《解读 2015 深化改革新举措》等策划,全面解读第十二届全国人大第三次会议重点内容。

为实现对移动互联网的覆盖,针对移动互联网受众年轻、观点犀利、视角独特的特点,《国情编辑部遇到“人大”》利用中国网、中国国情官方微博、微信平台,单独开设了《数据婶说新闻》《董国庆讲国情》等板块,利用互联网语言,解读国情新闻,收到了良好的传播效果。

## 点 评

# 新形势下人大制度传播的新探索

薛立胜

随着互联网技术的发展以及中国媒体的融合发展,新闻资讯的传播真正实现了随时随地,互动与分享变得更加充分,用户与媒体的关系也不再仅限于受众对内容的汲取,而是对新闻资讯互动性的要求、可读性的要求都在不断增加。这给人大新闻宣传工作带来了新的挑战 and 机遇。

2015 年第十二届全国人民代表大会第三次会议召开之际,中国网结合自身的外宣属性和国情新闻网站定位,特别以“四个全面”战略布局为统领,充分考虑到人大的重点工作及本次大会的主要议题,对十二届全国人民三次会议进行了详实的报道和说明,推出《当国情编辑部遇上“人大”》专题策划。

《当国情编辑部遇上“人大”》创新性地推出“董国庆”、“数据婶”、“魏中

马”、“解伯伯”4个虚拟人物,利用通俗易懂的语言表达,采用可视化的图表表现形式,结合“人大”职能、法律主张,以数据分析、热点详解、政策解读为切入点,让读者对人大制度有了更多更直观的了解,达到内容、形式有机的结合。

“董国庆讲人大”板块,以2015年第十二届全国人民代表大会第三次会议期间受众热议的“依法治国”、“四个全面”、“五位一体”等为出发点,推出《学“习”四个全面》《习老师授课“依法治国”》《一张图解读生态文明建设》《立法法修正案是如何炼成的》等策划,充分运用图形、数字、时间轴等元素,使整个版面既“高端、大气、上档次”,又不失生动活泼,实现了知识性与可读性的统一。

“魏申马知人大”板块,从人大基本情况、人大代表的产生过程、议案产生的流程、全国人大新闻发言人制度、全国人大会议现场布置以及全国人大选举制度的变迁等多个方面,利用信息图表形式,生动有趣地介绍了全国人民代表大会的基本情况。不仅是“高大上”,更要“接地气”,让国家最高权力机关——全国人民代表大会会议“去神秘化”,运用生动的比喻、使得看似“呆板”的人大制度亲切起来。

“数据婢说人大”板块,用数据表达的形式推出:《数说习主席的2014》《数说李克强的2014》《数说2015政府工作报告》《数说2015全国人大代表》《数说2014年全国检察机关“反”掉的人》《数说2014年全国检察机关为百姓“办”的事》《数据看最高法2014工作成绩》《一张图读懂李克强答中外记者问》《一张图看近3年人大表决的数据》。该系列内容将人大新闻资讯数据化解读,使网友及读者直观地阅读到国家经济社会发展所取得的进步和自己生活的变化。

“解伯伯读人大”板块,通过《解读最高人民法院工作报告》《解读最高人民检察院工作报告》《解读2015深化改革新举措》等内容,全面解读十二届全国人大三次会议重点内容。为实现对移动互联网的覆盖,针对移动互联网受众年轻、视角独特的特点,该板块利用互联网语言,轻松幽默又不失权威地解读人大新闻。

总体而言,该系列作品内容丰富、文字精练、表达新颖,各具特色又自成体系,利用极具特点的卡通人物介绍人大制度、会议热点,使大会新闻报道

组“结合会议解读人大制度”的要求得到了落实,瞬间拉近了与广大读者的距离,适宜在新媒体传播。

该作品通过趣味知识分享、热点关注解读、可视化表达等“接地气”的报道形式,让公众对人大会议产生了浓厚的兴趣和热烈的关注,大大提升了人大制度的传播效果。

(作者为中国网副主编,第25届中国人大新闻奖评委)

单幅作品

## “我是农民工代表,我要发言!”

工人日报 杨登峰



3月5日下午,在湖南代表团审议政府工作报告时,来自基层的农民工代表张晓庆一连三次都没抢到话筒,眼看规定的发言时间即将结束,她索性站起身举手说:“我是农民工代表,我要发言!”



## 点 评

## 《“我是农民工代表,我要发言!”》点评

朱国圣

3月5日下午,在湖南代表团审议政府工作报告时,代表们踊跃发言,前一位语音未落,下一位就已经站起来。来自基层的农民工代表张晓庆一连三次都没抢到话筒,眼看规定的发言时间即将结束,她索性站起身举手说:“我是农民工代表,我要发言!”她想就农民工户籍制度、保障性住房、职业病、技能培训等提出建议,但始终未获得发言机会,这让张晓庆很难过。当主持人准备宣布散会时,一连举了三次手的基层农民工代表张晓庆举手要发言,记者抓拍了这一瞬间。画面主体明确,主题突出,有前景铺垫,并不仅仅是个人的发言照片;形象生动,将我国人民代表大会制度的不断进步展现在一张照片中。以小见大,一图胜千言。

(作者为新华社新闻研究所党组成员,第25届中国人大新闻奖评委)

单幅作品

## 早起的记者

新华社 李 响



3月5日,第十二届全国人民代表大会第三次会议在北京人民大会堂开幕。这是天刚蒙蒙亮,已经有记者在人民大会堂外排队等待进入会场。

## 点 评

## 《早起的记者》点评

朱国圣

3月5日,第十二届全国人民代表大会第三次会议在北京人民大会堂开幕。天刚蒙蒙亮,已经有记者在人民大会堂外排队等待进入会场。人大开幕当天,很多记者提前来到人民大会堂外等候进场。记者以大会堂为背景,借助路灯微弱的光亮拍下记者们排队的场景。

照片播发后获得了很好的反响。稿件发出后,立即受到媒体欢迎和网络的关注。众多媒体纷纷采用,新闻网站广泛转载。甚至还有部分外媒记者也参照类似的画面去拍摄记者排队的照片。

照片成为报道“两会”记者辛勤工作的一个缩影,背景中大会堂的国徽在灯光的照射下不仅充满庄严感,而且也给画面带来形式上的美感。

(作者为新华社新闻研究所党组成员,第25届中国人大新闻奖评委)

## 代表述职 选民打分

安徽人大 戚良鹏 吴 萍



民主测评



评议现场



以上两幅刊发于《人民日报》2014 年 5 月 14 日

芜湖市周家山社区举行“人大代表述职评议现场会”，245 名选民在认真听完茆振文等四名人大代表述职报告后，对代表的履职情况进行了面对面评议，并就群众关心的一些问题向代表进行提问。

点 评

## 《代表述职选民打分》点评

朱国圣

选民直接选举出来的人大代表的履职情况如何？选民们对代表的履职情况是否满意？这是广大受众关心的话题。记者选取芜湖市周家山社区举行的“人大代表述职评议现场会”为报道对象，现场抓拍，角度选择较好，人物表情的瞬间表现到位，环境交代清楚，突出表现了述职代表和选民的真情实感和现场表现，展示了人大代表履职风采，充分展现选民当家作主的民主监督意识。

该组摄影作品新闻性强，表现力丰富，人物的精神状态饱满，现场感鲜明、新闻要素完整。

（作者为新华社新闻研究所党组成员，第25届中国人大新闻奖评委）

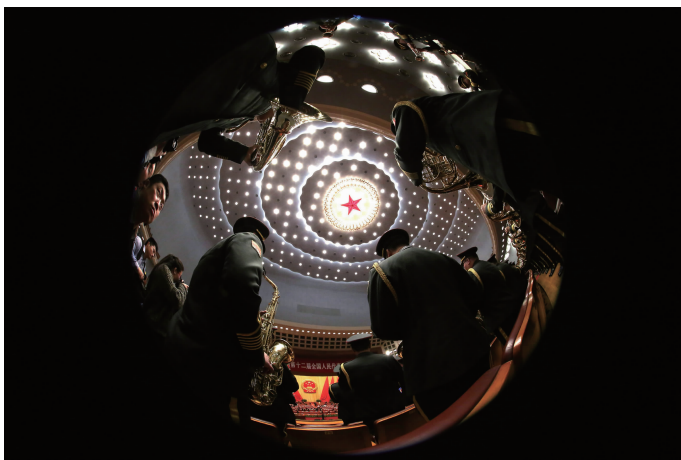
组照作品

## 鱼眼看两会 圆图闹元宵

新华社 兰红光 殷 刚 吕 迅











3月5日,人大开幕。记者在人民大会堂内除拍摄常规的开幕照片之外,还专门采用鱼镜头,拍摄了一组画面与众不同的照片,既有会场的画面,也有军乐团演奏的画面,还有人大代表接受采访的画面。

点 评

## 《鱼眼看两会圆图闹元宵》点评

朱国圣

记者用鱼眼镜头拍摄了一组画面与众不同的照片,既有会场的画面,也有军乐团演奏的画面,还有人大代表接受采访的画面。配合当天的元宵佳节,以“鱼眼看两会圆图闹元宵”为标题,相映成趣。

照片播发后获得了很好的反响和媒体采用,在众多纸媒刊登的同时,在网络以及手机客户端等新媒体上大量转载。鱼眼镜头因为拍摄出来的照片有畸变效果,所以在一般性的新闻报道中较少采用。不过文无定法,在公众熟悉的人民大会堂里用鱼眼镜头拍出来的照片,在传播信息的意义上不存在误读和歧义,反而给画面增添了新奇的趣味。

(作者为新华社新闻研究所党组成员,第25届中国人大新闻奖评委)

## 人民需要什么样的代表？

中国人大杂志 于 浩

全国人代会会期10天,开头几天,既有全体大会,也有全团会议,代表除特殊情况外,很少缺席。但随着审议的深入,新鲜感和热情逐渐褪去后,代表审议报告开始进入“审美疲劳期”。

就在网上针对代表无故缺席小组会议的责难声中,一则关于已故代表毛丰美的审议内容,却不断赢得了网友的点赞,大呼需要这样的人大代表。内容是去年3月7日,辽宁代表团会议,中央领导参加审议,农民代表毛丰美发言。

毛丰美说:“副总理参加我们辽宁团讨论,我最高兴了。不是别的,因为你管农业,我是农民,要是别的副总理我就差点劲儿。我八届全国人大就是代表,那时我当着姜春云副总理面提了一个建议,降低农村电费。我说农村都由点电灯改为点煤油灯了,为啥呀?城市电费二三毛钱,农村电费八九毛钱,为啥呀?农村电网改造,自己拿钱;城里,国家拿钱。姜春云还真当事,当场就让解决。所以,副总理这次也肯定能解决问题。我提几条建议。一个是农民养老费得提高。现在一个月50块,城市是500块,这不合理。国家差那俩钱儿吗?我觉得可以分几个档次,80岁以上300元,70岁以上200元,60岁以上100元,行不行?农村干部收入太低,一天才合30元。农村妇女种地一天还能挣100元,大老爷们儿的自尊心都没了。第二个是,要解决城乡收入差距。八届、九届人大时城乡收入差距是1:2,十届、十一届变成了1:3。年年发1号文件,要不发会怎么样呢?文件发哪儿去了?都跑冒滴漏了,那就不用发了,直接就往预算里打就行了,这最实在。我有啥说啥,

已经是农民了……”中央领导赞许道：“我才看出什么是新型农民。新型农民不是服装新，是有思想。你代表的是广大农民！”

毛丰美这样的代表，用东北人独特的幽默感，不仅把审议带进了严肃活泼的氛围，更在笑谈中把广大农民养老、村干部待遇、农民收入问题反映出来，得到了中央领导的肯定。那时他已身患重病，再对比那些在会上或是沉默不语的，或是一字一句照稿念的，或是自我表扬的，或是为了个案要钱要政策的，或是无故缺席的代表，可谓是天壤之别。

可这样的代表还是有，河北团第二组小组一次讨论会，约有三分之一的代表没有来参加会议。会议中途，又有代表陆续退场，剩下的代表仅有一半多一点。河北省委书记赵勇发难说：“当人大代表不能浏览观光啊，想来就来想不来就不来。想当人大代表的时候是什么劲头啊！不能当上了就不负责任啊！”浙江省委书记夏宝龙也告诫代表：“所有的代表都没有特殊权利，有事请假要向团里报告。全国人大代表一年就一次会，10天的时间，大家都应该坚持，带着一份责任，要么就别当代表。全国人大代表代表的是人民，按时到会也是参加人代会应有的一个态度。”

每个代表都不该忘记中国13亿多人口，能成为全国人大代表的不过3000人，你们代表的是多少人的期许和重托。人民选举你当代表，不是要你来“打酱油”的，也不是要你拿着相机在大会堂里啪啪啪的，更不是让你在领导面前混脸熟的。

在全国人民代表大会这个商议国是的平台上，每个代表都不要放弃发表意见的机会，即使你来自基层，还有满口乡音，请你放心，没有人会关注这些细枝末节，人民更看重你到底说了什么，反映了什么问题。请你也不要担心舆论不负责，误读、误解你的观点，因为你有几次到几十次阐述自己观点的机会。作为代表，人民担心的是你的不语，意味着他的沉默；你的离席，意味着他的缺席。每个代表都要谨记，代表不是荣誉称号，你要为你代表的人民建言议政。

## 点 评

## 在打通两个舆论场中,树起代表标杆

汪铁民

在2015年两会议程过半,代表审议报告开始进入“审美疲劳期”时,网络上既出现了针对代表无故缺席小组会议的责难,又突然爆发出一波关于已故十二届全国人大代表毛丰美审议报告的新闻热点。更为重要的是,新媒体舆论场出奇一致地为毛丰美代表点赞和转发。本刊编辑部认为毛丰美作为本刊首先挖掘并连续报道的人物,更需要进行深度解读,来阐释网络舆论热点背后的深意。

《中国人大》杂志社对于此事件及时发表评论,既是承上,对全国人大常委会领导同志重视代表工作精神的再解读,具有较高政治意识。同时,又是启下,按照新闻传播规律,体现出高度的新闻敏感度和媒体责任意识,用富有亲和力的语言来感动读者,打通了“高层与网民、会内与会外”两个舆论场。

每年全国人代会期间,媒体都会反复强调全国人民代表大会是国家最高权力机关,所以每位全国人大代表都会备受瞩目。但是“代表”这一中性词,由于近年来受各方面因素影响,特别是受一些负面新闻影响,在网民中有逐渐偏向负面标签的趋势。对此,全国人大机关刊的新闻评论更要在当前较为复杂和严峻的现实舆论环境中,及时阐明态度,引导舆论。

作为机关刊物,本文的政治立意源于全国人大常委会委员长张德江对代表工作的讲话精神。他强调,尊重代表的主体地位,提高代表素质,发挥代表作用,是做好人大工作的基础。这为本文如何把握新媒体上的网民情绪,评述代表履职是否尽责既提供了方向,也提供了论点。

从此文标题来看,运用反问的语气来引发读者的思考,进而调动读者阅读全文的兴趣。从正文看,文章针对新媒体上网民的关注适时进行回应,既

引用了网民熟知的新闻事实,又运用了更多新闻事件加以论证,论述有的放矢,对网民情绪进行正确引导的同时,又对代表如何履职加以期望,充分体现了新闻媒体的责任担当。与很多对网络新闻任意编发不同,作者不仅向当时参加了毛丰美所在团审议的记者求证,而且向全国人大办公厅新闻局的领导进行求证,在多个信源确认下,进行文章创作。

文章运用形象生动的语言,既树立起毛丰美式的代表标杆,又批评了“或是沉默不语的,或是一字一句照稿念的,或是自我表扬的,或是为了个案要钱要政策的,或是无故缺席”的现象,暗合“提高代表素质”这一精神要求。

文章观点鲜明,敢于直面问题,但并不是仅仅将视野局限在“不尽责”事件的展现和细节展示上,不追求片面的新闻猎奇,而是呈现出什么样代表更受人民群众拥护,进而提出如何当好代表这一舆论期待。同时,这样的立意与单纯强调“人民代表大会制度”更易被读者接受,能够在不板脸说教下,让人民群众自我感受到什么是制度自信、理论自信和道路自信。

纵观本文,能够紧紧抓住新闻热点的同时,提出鲜明的观点,是其他参加报道的媒体所未有的,展现出机关刊物应有的深度和厚度,也传达出全国人大常委会领导同志对代表履职的关心和关注。

(作者为《中国人大》杂志社总编辑,第25届中国人大新闻奖评委)

## 专题询问现场目击记

山东人大 李宗彦

5月30日,济南。山东省十二届人大常委会第八次会议举行联组会议,首次开展专题询问,直指“大气污染防治情况”,破解人民群众的“心肺之患”、“呼吸之痛”,瞩目“蓝天白云、繁星闪烁”的生态梦。

### “严阵以待”的答问人

上午8点40分,距会议开始还有20分钟,主席台对面第一排已经座无虚席。在此就座的是前来应询的省环保厅、省发改委、省经信委、省公安厅、省财政厅、省住建厅、省交通运输厅等15个部门或机构的主要负责人。

他们相互没有多少寒暄,有的在专注地看着资料,有的不时在资料上写写画画,有的侧身招呼随行工作人员说着什么,有的在凝神细思。此次专题询问以环保厅为应询牵头部门,这些主要负责人为应询答问人,受省政府委托回答询问。

对他们而言,今天的会议像是一场考试。在5月5日召开的专题询问协调会上,省人大常委会副主任贾万志有言在先,“只能告诉应询部门大致内容和范围……但‘考题’不能提前透露……否则,一问一答,照本宣科,把询问搞成了按脚本导演的一场表演,就失去了专题询问的本意和初衷。”

省人大常委会首开专题询问,议题又是备受关注的大气污染防治。双重新闻效应下,这次会议成了媒体的“大餐”。会场里,“长枪短炮”云集,省内主要媒体悉数到场,一些中央媒体驻鲁单位也派来了记者。记者起身离

开记者席几分钟,再回来就没座位了。后来,《齐鲁晚报》记者高扩感慨道:“会场气氛的热烈程度与室外的炙热温度相比有过之而无不及!”天气预报显示济南当日最高气温达39度。

面对省人大常委会组成人员、全程网络图文直播以及全省人民的期盼,15位应询答问人“严阵以待”是再正常不过了。

## “火药味儿”里的合力

5月14日,在主任会议上,省人大常委会副主任、党组书记柏继民笑言,“既然李克强总理说,要像对贫困宣战一样对污染宣战,那我们这次专题询问得问出火药味儿啊。”不言而喻,这是柏继民副主任对省人大常委会首次专题询问要有实效的要求和期望。

在专题询问现场,果然有了火药味儿!

火药味儿来自询问人的犀利发问。第二个提问的是杜昌祚委员,他问:“截止到目前,按照国家对落后产能的判定标准,我们山东省重点行业还有多少落后产能?”省经信委副主任杨少军的回答,显然没有让他满意。他以重复问题的方式继续追问:“我的问题是,目前为止,我省还需要淘汰多少落后产能……”杨少军再次回答后,杜昌祚直言不讳地予以评价:“基本满意。”

“打蛇打七寸”。整场询问,8位询问人都抓住大气污染的主要矛盾、主要问题,对化解落后产能、能源结构调整、大气污染防治的财政投入、扬尘治理、机动车排气污染防治等问题连连发问,看得出他们做足了“功课”。9位答问人实事求是,坦率以对。当孙黎委员问到,我省“在新能源电动汽车方面推广比较少,是不是这个意思”时,省交通运输厅巡视员高洪涛坦承:“这是一个事实。”

“询问不是找茬,发问不是发难”,省人大常委会秘书长翟鲁宁说,“我们的目的是动员所有力量,群策群力向大气污染宣战。”

## “站起来”的履职态度

6位指定询问人的询问结束后,时间已经过了10点半,接下来是自由提



问环节。主持人问,哪位常委会组成人员想发言的请举手。话音刚落,一直井然有序的会场一下子活跃了起来。很多委员都举手示意,周慧敏等几位委员甚至站了起来。

获得提问机会的是李海舰、赵彦修。这两位委员提的都是大气污染中和群众生活密切的问题——“成品油的质量及监管问题”、“汽车超标排放尾气的执法情况”。两人在提问中,不约而同地提到“人民群众比较关注”“大家非常关心”,表现出自觉“代人民发言,为人民代言”的意识。李海舰在提问时说,“2013年底,全省机动车保有量达到了2289万辆,其中汽车1277万辆。……国家和省里要求从2014年起用国Ⅳ汽油,到2018年起用国Ⅴ汽油……”通过他们的提问能看出,他们为这次专题询问也下足了功夫。

有了“站起来”的履职态度,必然有代人民发言的提问。整场询问,这样的例子并不鲜见。当听完答问人对城市扬尘治理情况的回答后,王凤山委员马上追问:“目前农村都是村村通公路,村里的扬尘也很厉害,这个由谁来管理?”

2个小时,8名委员询问。其实,由于时间、人数等限制,还有更多问题未能在现场提出。在这次常委会分组审议省政府关于我省大气污染防治情况的报告时,一些常委会组成人员的审议意见还涉及很多其他问题。

不管是询问现场犀利发问,还是站起来争取提问机会,省人大常委会组成人员的履职态度都令人欣慰。

## “接地气”的主持

一边是省人大常委会组成人员询问,一边是政府有关部门和机构负责人答问。问答之间,穿针引线的是主持人贾万志副主任。

会议伊始,贾万志副主任就对问答双方提出了要求:“请各位询问人提问时开门见山、简洁明了、直击问题实质;请应询人答问时简明扼要、言之有物、突出重点,不要离题跑题,不回避矛盾和问题。”

主持人的表现是询问的重要环节。在严肃庄重的主持风格下,贾万志副主任偶尔也会幽默一下,营造一个轻松活泼的现场氛围。谈到我省淘汰

落后产能面临的艰巨形势时,他说“用网络语言来说是‘亚历山大’”,引得不少人会心一笑。谈到我省在全国污染物的排放总量居于第一位,他语重心长地说,“副班长”这个帽子很沉重。

在询问过程中,贾万志副主任很注意保持询问和回答的流畅连贯,为此,在2个小时的询问中,他只就3个问答进行了简要点评。对于我省淘汰落后产能的任务,他十分熟悉,我省“2015年底需要淘汰炼铁产能2100多万吨、炼钢产能2200多万吨,压缩钢铁产能1000万吨以上。”孙黎委员询问时提到,有的省“已经在试点城市施行了公交车和出租车全部采用清洁能源”,在答问人回答后,贾万志副主任对“试点城市”作了介绍,它们是“兰州、贵阳等几个城市”。

临场主持的收放自如,来自平时的“沉下去、接地气”。事实上,贾万志副主任参与了本次专题询问从前期选题到外出学习、深入调研、多次协调的全过程,对我省大气污染治理的相关问题早已了然于胸。

## 点 评

# 让专题询问现场“活起来”

梁荣合

《专题询问现场目击记》描述的是山东省人大常委会首次开展专题询问的现场,专题询问的议题是大气污染防治。时隔一年半之后,隆冬时节,眼下的北方正在大面积地遭受雾霾之痛。这既反映出治理大气污染的艰难,更能看出这篇通讯的现实意义。“文章合为时而著”,新闻作品是一个时代的记录,理应关注时代,及时回应社会热点和群众关切。这是该通讯受到评委青睐和读者喜欢的前提。

时至今日,专题询问早已算不上一件新鲜事了。2010年,全国人大常委会首次进行专题询问,不少省市随后相继开展了这项工作,共同推动人大监督工作更加务实有效。专题询问作为人大监督的一种重要方式,近几年

反映这一主题的新闻稿件的确不在少数,这篇通讯何以能够荣获第25届中国人大新闻奖的一等奖呢?

现场感强是这篇作品的突出特点。这是一篇“目击记”,“目击”二字让读者首先感受到的是作者锐利的眼光。文章主体部分是写专题询问的现场。怎么写出现场感?作者的策略是,整体以时间为序,着力描写几个场面,使读者如临其境。例如,作品这样写会议开始前的答问人:“他们相互没有多少寒暄,有的在专注地看着资料,有的不时在资料上写写画画,有的侧身招呼随行工作人员说着什么,有的在凝神细思。”一组排比句,就像一组影视剧的镜头,画面感很强,答问人“严阵以待”的场景一下子就印在了读者的脑海里。作品抓取有现场感的细节也很到位,文中提到,为了争取提问机会,“周慧敏等几位委员甚至站了起来”,只用一句话,就生动描绘出了询问人认真履职的风采。

在写好、写活现场感的同时,作品有意识地增加了三处本次专题询问的背景资料。分别是:主任会议上,柏继民要求有火药味儿,要问出实效;专题询问协调会上,贾万志说不能提前透露专题询问的题目;翟鲁宁阐述专题询问的目的,是动员所有力量向大气污染宣战。背景资料着墨不多,避免了喧宾夺主,又很好地增加了作品的厚度、广度,背景资料和现场记录相得益彰。

这篇通讯文笔简练,文气畅通,显示了作者扎实的文字基本功。以作品第一段为例:“5月30日,济南。山东省十二届人大常委会第八次会议举行联组会议,首次开展专题询问,直指‘大气污染防治情况’,破解人民群众的‘心肺之患’、‘呼吸之痛’,瞩目‘蓝天白云、繁星闪烁’的生态梦。”语言简洁干净,没有废话,删掉任何一句,都会影响现有的信息含量。尽管有人说新闻作品“只有一天的生命”,新媒体的风行,某种意义上还缩短了新闻的生命,然而记者苦练基本功,却应当是坚持不懈的追求。我们坚信,优秀新闻作品一定是有血有肉、有灵魂、有生命力的。

该作品构思精巧,整体布局合理,共分四部分:“严阵以待”的答问人、“火药味儿”里的合力、“站起来”的履职态度、“接地气”的主持。作者选取的四个方面基本覆盖了专题询问现场的各个角度,结构紧凑,夹叙夹议,以叙为主,注重精心挑选亮点、热点、焦点,更好地传递读者关心的内容,较好

体现了作者布局谋篇、把握整体的能力和水平。美中不足的是,这篇通讯的标题有点平淡,不能抓人眼球。所谓“文似看山不喜平”,“题好文一半”,好标题的重要性不言而喻。在凝练、拟定标题上多加把紧儿,再多下一些功夫,这是作者以后要注意改进提高的地方。

(作者为山东省人大常委会研究室副主任,第25届中国人大新闻奖评委)

沈阳市人大出台意见,建立约谈、劝辞、罢免等代表退出机制

## 人大代表联系群众有了“硬杠杠”

辽宁人大 曾宪刚 张 新

“代表代表,开会就了”,“选代表时很积极,选上之后就休息”,这是人民群众对部分人大代表闭会期间不积极履职的形象概括。如何发挥市人大代表在闭会期间的作用,加强人大代表与人民群众的密切联系,是本届市人大常委会着力解决的问题。2014年11月25日,沈阳市人大代表工作会议上下发了《沈阳市人大常委会关于进一步密切市人大代表同人民群众联系的意见》(以下简称《意见》)。《意见》对人大代表密切联系人民群众的途径和方式、服务保障措施、监督约束等给出了“硬杠杠”,以激励代表依法履行职责。

沈阳市人大常委会主任赵长义说:“人大工作的最大优势是密切联系群众,人大工作的根基在群众,活力在代表。《意见》的出台,从制度和机制上对人大代表密切联系群众进行规范和保障,目的是不仅要引导代表主动作为,更要激励和约束代表积极有为,让代表深入人民群众之中去‘接地气’,让代表架起党和政府与人民群众之间的‘连心桥’。”

【关键词】代表密切联系人民群众的方式和载体

### 代表每年参加履职活动应不少于17天

“我们小区内管线老化严重,下水不畅,经常隔天就堵。社区经常找产权单位疏通,但每次都是刚疏通没几天就又堵了,特别影响我们日常生活。”

日前,铁西区贵和街道和工一街18号居民王学伟来到“代表之家”,向市人大代表李爱军反映。

“哦?我到实地查看后,会马上向区里提出意见和建议,尽快就能答复你。”李爱军答道。

李爱军代表来到小区实地了解情况后发现,小区内下水屡清屡堵的原因是化粪池被临近学校操场覆盖了,而且学校操场已经铺设了塑胶场地。他将情况反映到铁西区城管局,并同城管局一起到学校进行沟通,为该小区重新铺设了下水管线,更改了下水走向,使困扰居民多年的下水堵塞问题得到了彻底解决。

11月24日,李爱军代表再次来到“代表之家”,对和工一街18号下水堵塞的问题进行了反馈,并就选区居民关心的“社区日照料站养老”、“住房维修基金使用规定”等问题,认真进行答复和解释。“以前一年也见不到几次人大代表,现在随时都能联系上”,市民赵为新说。

“这只是市人大代表通过‘代表之家’密切联系人民群众的一个缩影。”沈阳市人大常委会人事代表工委主任王柏岩介绍说,市人大常委会制定《意见》,对市人大代表密切联系人民群众的方式、方法和载体等方面作出了具体规定,要求市人大代表要通过“代表之家”和“两代表一委员工作室”等活动平台密切联系人民群众,积极参加原选举单位组织的履职活动。要充分利用市人大常委会开展的深入基层,真实反映百姓呼声;深入调研,认真替百姓代言;深入走访,积极为群众分忧解愁的“三深入”活动,密切联系人民群众。

《意见》要求,每名市人大代表要分工联系5名以上的区、县(市)级人大代表和3名以上的原选举单位的人民群众。市人大代表每年参加市和区、县(市)人大及其常委会召开的会议、组织的联系人民群众活动以及代表小组活动的时间应不少于17天,比如市人大代表每年参加区、县(市)人大及其常委会组织的视察调研、履职学习和述职评议等活动的时间应不少于3天;参加区、县(市)级人大代表小组联系人民群众活动的时间应不少于2天。《意见》要求,市人大代表要充分利用这些机会,广泛了解人民群众的意见和要求。对人民群众普遍反映的问题,要深入实际调查研究,提出建议,并及时向人民群众反馈处理结果。

据了解,“代表之家”已成为市人大代表同人民群众密切联系的重要载体,全市组建了7个省人大“代表之家”和32个市人大“代表之家”,还结合代表的专业特长,组建了15个专业代表小组。两年来,代表依托这些平台开展履职活动370多次,提出代表议案建议1400多件。

【关键词】代表接受人民群众的监督

## 代表不积极履职将被约谈、劝辞和罢免

“以后,只当‘举手代表’恐怕不行了。《意见》最受代表和社会关注的莫过于建立人大代表的约谈、劝辞、罢免等代表退出机制,将引导代表变压力为主动作为的动力,实现只注重‘荣誉代表’向真正的‘责任代表’的转变和回归。”,市人大代表王国庆说。

《意见》规定,代表不能按照规定要求密切联系人民群众、不能认真反映人民群众意见和要求的,市和区、县(市)人大常委会代表工作部门要约谈其谈话,督促其依法履行代表职责;对仍无改进的,应当劝其辞去代表职务,或者由原选举单位依法罢免其代表职务。代表因工作变动或外出学习等原因,一年以上不能与原选举单位及人民群众保持密切联系、不能参加代表履职活动的,应当主动向原选举单位提出辞去其代表职务。

《意见》还规定,每名市人大代表都要编入区、县(市)级的人大代表小组参加联系人民群众的活动,并根据工作需要,向人民群众公布代表的通信方式和联络办法;市人大代表每年年底要向原选举单位进行书面述职,每名代表在任期内,至少进行一次当面述职并接受评议。代表述职时,要专门报告联系原选举单位和人民群众的情况。

王柏岩说:“长期以来,人大代表一经当选,无论履职情况如何,基本上都是任期到届满,个别不作为、不积极认真履职的代表,也很少有主动请辞的。我们感到,改变过去只要不违法犯罪,代表职务一任届满的习惯做法,打破代表‘终届制’,防止和纠正代表不作为的问题,非常有必要通过健全完善代表激励、退出机制,来疏通代表的‘出口’,也让大家明白,人大代表既能进,也能出,以激励代表更好地履行职责,真正实现‘人民选我当代表,我当代表为人民’的诺言。”

如何判断代表履职的积极与否？王柏岩解释说：对不能模范遵守宪法和法律、不按规定要求密切联系人民群众、不依法履行代表职责的代表进行约谈。比如：代表在市人民代表大会期间不认真审议工作报告、闭会期间不参加代表“三深入”和“代表之家”等活动、不深入基层反映群众呼声、不积极为群众分忧解愁、一年之中没有提出或参与提出意见建议的人大代表，市人大常委会在第一年将给予其“黄牌警告”，在第二年将对其进行重点监督，如果到第三年人大代表的履职情况仍无改进的，市人大常委会就会建议其辞去人大代表资格。

据了解，沈阳市人大常委会针对少数代表中存在的不会联系群众、不善于联系群众、不善于将群众诉求转化为意见建议的问题，组织代表围绕地方立法、审议“一府两院”工作报告和财政预算报告、提高代表议案建议质量等基础知识和关于农产品质量安全、城乡垃圾“三化”处理、民族宗教政策等专题知识，两年来，先后举办了17期代表履职学习培训班，参训代表800多人次，提升了代表的履职能力和水平。

【关键词】代表密切联系人民群众的表奖

## 代表密切联系群众将优先推荐为下一届人大代表候选人

陈春森，在履职于沈阳市第十四届人大代表期间，连续2次被市人大常委会评为履职优秀代表，提出的议案建议多次被评为市人大常委会优秀议案建议，在2012年市人大代表换届选举中，被优先推荐为下一届人大代表候选人，并高票当选为市第十五届人大代表。今年，他再次被评为履职优秀代表。

“当代表，最大的危险是脱离群众，我是从深入群众中尝到了甜头。”采访时，陈春森代表憨厚地笑着。

沈阳市人大常委会人事代表工委副主任梁志新介绍说：“人大代表换届选举中，在保留的三分之一的老代表中，除工作变动，或年龄原因，像陈春森这样的代表，几乎全部被优先推荐为下一届人大代表候选人，或被优先推荐为省人大代表候选人。”

《意见》规定，市人大常委会每届将组织2次履职优秀代表、先进代表小



组和优秀代表议案建议的评选表彰,对在密切联系人民群众、依法履行代表职责中表现突出的代表进行表彰,并建议在换届时优先推荐为下一届人大代表候选人。

《意见》还规定,代表在市人民代表大会会议期间的工作和参加闭会期间联系选举单位及人民群众活动的情况,都要记入代表履职档案,作为评选履职优秀代表和优先推荐为下一届人大代表候选人的重要依据。

“平常我们提建议主要是靠自觉,自发去收集、挖掘信息,现在人大以制度的形式对代表密切联系群众做出了规定,今后我们履职能更有规范性和可操作性,对我们也能起到很好的监督和激励作用。”,市人大代表张蕾说。

## 点 评

# 让人大代表深深根植于人民群众中

刘德文

作者紧扣沈阳市人大常委会用制度和机制创新来保障人大代表密切人民群众这一主题,紧紧围绕人大代表联系群众的途径和方式、服务保障措施、激励约束机制等内容,始终贯穿“硬杠杠”这条主线。纵观整篇文章,可谓主题突出有思想、生动活泼有故事、擦亮新闻眼睛有慧眼。

主题突出有思想——引导人。新闻思想性是指新闻报道的思想观点或政治倾向,就是要站在党和人民的立场上,采取多种多样的方式,把党的政治观点、方针政策准确生动地体现和贯穿到新闻宣传中。这篇通讯主题思想就体现在沈阳市人大常委会贯彻落实党的十八大报告指出要“完善代表联系群众制度”这一新要求,结合开展党的群众路线教育实践活动,制定和出台进一步密切市人大代表同人民群众联系的意见,用制度和机制创新,让代表深深根植于人民群众之中。正如稿中所述:“人大工作的最大优势是密切联系群众,人大工作的根基在群众,活力在代表。意见的出台,从制度和机制上对人大代表密切联系群众进行规范和保障,目的是不仅要引导代表

主动作为,更要激励和约束代表积极有为,让代表深入人民群众之中去‘接地气’,让代表架起党和政府与人民群众之间的‘连心桥’。”

生动活泼有故事——打动人。众所周知,写新闻稿要达到宣传目的,收到良好的效果,就必须让读者爱看,喜欢看,即我们常说的“打动人”。但要使我们写出的文章“打动人”,并不是一件容易的事。在采写这篇文章时,作者在以下两个方面下足了功夫:一是从民生视角“转化”,就是我们常说的换角度。作者紧密地把意见条款与人大代表和人民群众身边的事件联系起来,把正统的意见条款转变成读者身边的故事,从最有故事性的民生新闻事例切入,强化读者意识,努力做到深入浅出。比如,文章第一部分从讲述市人大代表李爱军解决小区内管线老化严重,下水不畅,为人民群众办实事的故事入手,进行解析人大代表每年参加履职活动应不少于17天等密切联系人民群众的方式和载体,这样文章就会更加生动活泼起来。二是从新闻主语“转化”,就是我们常说的换主语。本篇报道中作者力避了“我认为”、“我觉得”之类的表露,采写中让制定意见的“代言人”和实施意见的“解读人”作主语、作翻译、讲故事,以此强化读者意识。比如,文章第二部分由制定意见的部门负责人王柏岩对“代表不积极履职将被约谈、劝辞和罢免”的解读,这样文章就会更容易打动读者。

擦亮新闻眼睛有慧眼——吸引人。“标题是新闻的眼睛”,为了擦亮这双“眼睛”,多少人为之“衣带渐宽”,多少人为之“日夜推敲”,孜孜以求。这篇《人大代表联系群众有了“硬杠杠”》的通讯,不仅主标题中“硬杠杠”与引题中的“沈阳市人大出台意见,建立约谈、劝辞、罢免等代表退出机制”相互契合,标题做得简洁凝练,寓意深刻,使这双标题“眼睛”聪慧明亮,而且文章中三个小标题“代表每年参加履职活动应不少于17天”、“代表不积极履职将被约谈、劝辞和罢免”、“代表密切联系群众将优先推荐为下一届人大代表候选人”都是用关键词作引导,与主标题“硬杠杠”相呼应,彼此递增了传神之感,大大增强了文章的厚度和力度。

(作者为辽宁省人大常委会办公厅副主任,第25届中国人大新闻奖评委)

用足手中权力,增强监督实效,是各地人大一直寻求突破的新课题。可一直以来,质询、特定问题调查等一些较刚性监督方式,依然鲜见于人大监督现场。近日,云和县人大常委会在诸多质疑声中,以破竹之势,首次启动特定问题调查,以其“非一般”的成效,赢得赞誉一片。

## 唤醒沉睡的权力

浙江人大 史巧云

云和县是位于浙江西南部的一座小城,平日里新闻不多,可最近颇受媒体关注。

因为当地人大干了一件非比寻常的事:首次启用特定问题调查,这在全省,乃至全国都是鲜见的。

因为这次调查直指敏感话题——财政存量资金,既摸清了当地财政“家底”,还激活了数亿“沉睡”的资金,破解了很多地方普遍存在的财政资金闲置和政府高额债务并存的难题。

还因为这次调查彻底改变了当地财政的“管家”理念:从“管”住钱向“理”好财转变。

可对云和县人大常委会来说,更重要的是启用了长期被虚置的监督权力,取得了“非一般”的成效,以实际行动发挥了“一线”作用。

## 启用虚置的刚性监督

2013年7月,云和县十五届人大常委会第十三次会议听取审议了县政

府关于云和县2012年度预算执行和其他财政收支情况的审计工作报告。

“2012年,政府性资金年末结余110752万元(社保资金专户结余21840万元)……”报告中的这些巨额数字,令常委会组成人员大为震惊,一边是每年10多亿元的刚性支出,压得县财政喘不过气,年年都得支付高额的利息向银行融资,另一边却有如此大笔资金“趴”在财政账户里“睡觉”。

财政资金闲置和政府高额债务并存的问题,再次引起了人大常委会的高度关注。“其实这个问题,财经工委几年前就发现了,每年都会提出‘盘活’闲置资金的意见,中央和省财政部门也连续下发有关文件,可这个问题依然年年提年年存在。”有着多年审计工作经历的云和县人大常委会财经工委主任梁殷说起这些,一脸无奈。

2013年底,云和县人大常委会主任会议专题听取县审计局关于审计报告发现问题整改情况的报告,对存量资金的问题整改落实情况进行跟踪监督,可结果还跟往年一样:一边债台高筑,另一边存量资金依然“沉睡”不“醒”。

“看来得下些猛药,否则依然很难见成效。”这时,一些主任会议成员想到了特定问题调查,提议彻底清查一下全县到底有多少存量资金,为什么就一直盘活不了。可也有人顾虑,特定问题调查毕竟不是一般的调查、检查,自云和县人大常委会成立以来还从未启用过,全省乃至全国都鲜有出现,所以既无经验可借鉴,也无法预知启动后会出现哪些不可测的负面影响。

为此,人大常委会决定由财经工委先对全县存量资金情况进行一次初步的摸底调查。“冰冻三尺,非一日之寒。”梁殷说,这是一个积淀多年的老问题,涉及40多个专项资金账户和60多个部门账户,情况复杂,涉及面广,仅凭财经工委几个人,根本不可能摸得清。

“如果连政府有多少‘家底’都不知道,谈何管好政府‘钱袋子’?人大要想有所作为,就要该出手时就出手!”2014年2月11日,人大常委会主任会议向县十五届人大常委会第十八次会议提交了《关于提请开展财政存量资金特定问题调查的议案》。当天,会议审议了议案,作出了《关于组织特定问题调查委员会对财政存量资金开展调查的决定》。

在10天后召开的云和县十五届人大三次会议上,人大常委会主任马国华作的常委会工作报告中,正式将这项调查工作作为人大常委会2014

年度的一项重要工作。听到这一消息后,与会人大代表备感振奋,可列席会议的政府部门负责人则心存顾虑。“特定问题调查不是一般的调查,它有着特殊的法定效力,能不顾虑吗?”云和县政府分管财政的副县长陈骏刚上任不久,便遭遇了云和县人大历史上的第一次特定问题调查,调查的内容又这么敏感,他直言,“压力不小!”

就这样,人代会一结束,在振奋、疑惑、顾虑中,由10余名人大代表、专家组成的特定问题调查委员会,正式展开了长达两个多月的调查工作。

## 激活沉睡的存量资金

今年3月开始,特定问题调查委员会通过走访、座谈、听取汇报、查阅资料、问卷调查等多种形式,对该县政府性存量资金情况正式开展全面调查,范围涵盖政府本级财政、65家一级预算单位和各乡镇(街道)截至2013年末的财政存量资金,以及截至2014年3月末政府本级财政存量资金的变化情况。

“这在云和县历史上还是第一次,在此之前,我们对存量资金的管理职能都分散在各科室,所以云和县到底有多少存量资金,我们也说不上来。”云和县财政预算执行局局长黄金娟表示。

从理论上说,特定问题调查委员会可以对该县各个相关部门、单位就相关问题进行调查,可仅凭这10多个人,要想查清这么一大家子的“家底”谈何容易。为此,调查委员会决定整合多方力量,分步实施调查方案,由审计局组织工作人员入驻县财政局,对县本级财政存量资金进行专题审计调查。同时,为了彻底理清这笔积淀多年的“糊涂账”,由县人大常委会办公室正式下发《关于开展财政存量资金自查的通知》,要求65家一级预算单位认真开展自查,并上报每个单位存量资金的“明细账”,包括每笔资金的数额、用途、进出账时间、项目编号等内容。在对相关数据进行整理汇总后,特定问题调查委员会再对部分预算单位进行抽查,并多次走访县财政局、审计局、国库支付中心等单位,详细了解县本级财政存量资金以及县政府性资金银行存款等相关情况。

为了确保调查结果的真实性,调查委员会还到当地金融机构调查了所

有涉及单位的进出账情况。一位同行采访的记者惊叹“这招太狠了!”因为各个部门都有可能自查时隐瞒不报,或者在审计部门审计时蒙混过关,可他们绝不敢把大额资金放在办公室,所以进银行查流水,绝对是“釜底抽薪”的狠招。

经过两个多月的深入调查,调查委员会基本摸清了云和县财政的“家底”:截至2013年12月31日,县本级财政和65家一级预算单位存量资金共计142370.19万元(不含社保资金专户结存),其中政府本级财政125166.28万元,预算单位17203.91万元。本级财政和预算单位无法收回的暂付款4319.34万元,实际存量资金为138050.85万元。其中,最早形成结转的项目已经结转14年(预算单位),连续结转5年以上的资金有919.37万元。

调查委员会还发现,造成大量资金积淀、闲置的其中一个重要原因就是预算执行率偏低。这次调查发现,全县共65个一级预算单位,其中预算执行率低于80%的单位,2011年有9个,2012年有21个,2013年有15个,部分单位的预算执行率甚至不到60%。

“这次调查真是太彻底了,看到这组数据,我们也被吓了一跳。”黄金娟说,以前财政部门管账的人,一般都只关注资金安全,每一笔支出、收入首先考虑的就是其合法性和安全性,根本没有理财的概念,现在看来,要管好这本财政大账,不仅得“管”好、“用”好,还得“理”好,要想办法让“死”钱变“活”,让财政资金效益最大化。

调查期间,云和县政府和财政部门收到特定问题调查委员会要求建立政府性财政间歇资金统一调度机制,活用间歇性资金,做好政府性债务的临时调剂、偿还工作,降低政府融资成本等意见后,马上采取了一系列有效利用闲置资金的举措。截至5月8日,在没有新增政府直接债务的前提下,偿还到期债务本金0.71亿元;通过间歇资金的统筹调度,激活存量资金2.37亿元,节约了600多万元的融资成本。

此外,县财政局还及时与各银行签订协议,所有财政专户超过50万元以上的资金,年存款利率提高至1.15%的协定利率。同时,将原闲置的银行活期存款1.2亿元变为定期存款。据副县长陈骏介绍,下一步县财政还将通过引入竞争性存款的方式,进一步提升财政资金的保值增值率,预计一年可增加600多万元的利息收益。

## 倒逼政府出合理财机制

5月29日,云和县十五届人大常委会第二十次会议听取审议了特定问题调查委员会关于财政存量资金的调查报告,并作出了《关于盘活存量提高资金使用效益的决议》。

7月7日,县政府为落实决议精神,专门下发了《关于进一步加强财政资金管理的意见》,出台了一系列“理财”举措:实行全口径预算编制,将财政预算款、专户收入和事业收入等政府性资金全部纳入部门预算管理;对当年度预算执行率低于91%的部门,财政部门相应核减其下一年度预算;定期清理结余资金,加大历年结余资金的统筹力度;通过协定存款、提高定存比例、拉长存款期限等方式,最大限度确保财政资金的保值增值等等。

据了解,截至5月底,云和县财政没有新增一笔贷款,可也没有一个项目因资金问题影响进度,其中上报的8笔融资申请均通过盘活存量资金予以解决。

日前,记者见到陈骏副县长时,他的笑容已变得释然,不仅没了此前的顾虑,还有种如释重负的感觉,他肩上卸下的不是人大对政府的监督压力,而是通过这次调查中的资金盘活,大大减轻了云和县在发展过程中的财政压力。

他向记者坦言,这次特定问题调查不同于以往那种部门对部门、局长对局长的调查,是一种凌驾于各部门之上的调查,其法律效力和严肃性,使各相关部门都不敢随意应付了事,产生了意想不到的效果。他说,这次的调查让他们尝到了甜头,如果下次再有类似的监督、调查,相信各相关部门就不会再有这样那样的顾虑了。

说起这次历时两个多月的特定问题调查,特定问题调查委员会副主任李石平也颇有感触。他说,这次参与调查和被调查的涉及单位共有七八十家,可没有一家单位在调查过程中有推阻或隐瞒情况,“这就是刚性监督手段的威信和威力所在!”

“这次特定问题调查的力度和效果确实‘不一般’。”云和县审计局副局长魏唐华也感慨,这是仅靠审计力量根本做不到的,以前审计部门也曾多次

提出及时清理专项资金户头、有效盘活闲置资金,最后都不了了之。可这次的人大监督却不一样,它让云和县的财政管理从体制到理念,都发生了翻天覆地的变化。

“人大要想有‘一线’地位,就得要有‘一线’作为。如何发挥‘一线’作用?关键时刻就要敢用、善用一些非常规的刚性监督手段,用足手中的权力,增强人大监督的实效。”身为调查委员会主任的马国华表示,下一步,特定问题调查委员会还将根据县人大常委会作出的决议,督促县政府及相关部门开展整改落实工作,进一步盘活财政资金存量,提高资金使用效益。



## 邵顺军：走进委员长办公室的养路工

中国人大杂志 梁国栋

在近三千名十二届全国人大代表中，来自贵州凯里的铁路养护工邵顺军有着与众不同的履职经历。自2013年年底十二届全国人大常委会第十四次委员长会议审议通过《全国人大常委会委员长会议组成人员联系全国人大代表的意见（试行）》后，他成为张德江委员长联系的多名全国人大代表之一。作为贯彻党的十八届三中全会“加强人大常委会同人大代表的联系，充分发挥代表作用”精神的重要体现和巩固全国人大常委会党组党的群众路线教育实践活动成果的重要举措，张德江委员长身体力行，带头加强与基层代表的联系。“张德江委员长对基层十分关心，不仅详细询问我们当地的情况，也十分关心我的履职情况，勉励我积极联系群众，反映群众呼声。”邵顺军说，这不仅让他倍感光荣，也使自己铆足了劲儿更好地履行代表职责。

### “委员长的办公室居然那么简朴，简直不可想象”

在邵顺军身上，苗族人民朴实、勤奋、热情、不屈不挠的性格展现得淋漓尽致：出身农民，贵州贫瘠的地理环境塑造了他敢打敢拼、不服输的品行；凭借着对工作的“较真”、对事业的“敬重”、对国家的“忠诚”，从一名普通的铁路养护工一直干到工长、技术员；当选十二届全国人大代表后，心中始终装着贵州三千多万各族群众，用脚步丈量民情民愿，为民代言。

正是因为走在这条用汗水铺就的道路上，邵顺军被工友们视为“主心

骨”，成为苗寨里响当当的知名人物，更是成为张德江委员长联系的多名全国人大代表之一。

作为加强同代表联系、转变工作作风的重要举措，全国人大常委会委员长会议决定每位委员长会议组成人员直接联系五名以上全国人大代表后，朴实的郇顺军成为张德江委员长联系的多名全国人大代表之一。

在去年年底召开的十二届全国人大常委会第六次会议上，列席会议的郇顺军第一次走进了委员长的办公室。“我真的没想到，可以见到张德江委员长。而且一个国家领导人，委员长的办公室居然那么简朴，简直不可想象。办公桌还是上世纪50年代那种黄色的小桌子；最引人注目的就是桌上的两部老式电话，沙发也很老式。当时我一紧张还不知道坐哪儿，站了老半天，张委员长看到我不知所措，马上笑着示意我坐在他的旁边，顷刻间心理压力就小了很多。”郇顺军说，这次难忘的谈话持续了近一个小时，张德江委员长对铁路的熟悉和专业程度超出了郇顺军的预想，聊天进行得相当顺利。在谈话中，张德江委员长不仅详细地询问了郇顺军家乡的发展、他自己的工作情况以及他在去年全国人代会上提出的建议，还嘱咐郇顺军说，养路工作虽然“脏险苦累差”，但其工作却具有不可忽视的重要性，稍有不慎就有可能酿成事故，并希望郇顺军要把遵章守纪、注重质量、勤学苦练的良好习惯发扬开来。

说到这次谈话，郇顺军遗憾地说：“一紧张，忘了和张德江委员长合个影。不过没关系，我将在当选人大代表这几年记录下更多基层的声音，并争取邀请张德江委员长来一趟美丽的苗岭明珠——凯里。”这也让他倍感振奋。“我一定好好干，当好代表。”他说。

### **“我的想法跟别人不一样，我是农村出来的， 干养路工这个活儿没事的”**

对郇顺军而言，28年前的1986年是改变自己人生轨迹的重要一年。这一年的12月，身为老铁路工人的父亲退休了，作为家中的长子，郇顺军自然而然地挑起了顶替父亲当铁路工人的担子。在当时，这并不是一件值得在苗寨炫耀的事情。“寨子里的乡亲都认为，在家好好的，有吃有喝有山歌唱

哪点不好,用得着跑到外面,只有穷得伤心的人才会干这样的事。”回忆起当时的情景,郇顺军依然记忆犹新。也确如乡亲们所言,郇顺军家在寨子里是有名的穷,父亲常年在外养护铁路,收入微薄,一年到头也回不了几次家。在郇顺军心目中,他们这个家几乎是靠母亲撑起来的。为减轻母亲的负担,郇顺军初中没毕业就到处找活儿干挣点零钱补贴家用。“你一定要好好干,要有责任心,不要给我丢脸。”带着父亲的忠告,郇顺军来到了他人生的第一座车站——鱼西站,成了一名养路工。

虽然当铁路工人并不是郇顺军十分中意的事情,但一接触铁路,他便深深地喜欢上了这份工作,活儿干得非常用心。“我从上班的第一天起就下定决心,要按照父亲的要求去干工作。”在郇顺军心中,最让他“打鼓”的就是自己的文化水平不高。正是因为如此,他学习业务知识时特别认真,听老师傅讲解时总是竖起两耳,眼盯着师傅的双手,生怕有所遗漏。那个年代的养路工作机械化程度不高,技术性的活儿并不多,靠的主要是高度的责任心。很快,郇顺军就能独立工作了,分到他头上的活儿总是干得十分利落,老师傅都夸他的活儿干得好。他也很快就成了工区的业务尖子。两年之后,他成了全段唯一一位没有当过班长的工长。

养路工的生活艰辛而又单调。郇顺军每天拿着八斤半重的捣镐,穿梭在苗岭的群峰深谷中,检查沪昆铁路大龙至龙里段的铁路安全。在这个被养路工称为最苦最累的岗位上,他风雨无阻,一干就是28年。看着外面的花花世界,郇顺军一直不为所动。“我的想法跟别人不一样,我是农村出来的,干这个活儿没事的。”郇顺军对这份工作十分珍惜、十分满足。他说,如果当年不是顶替父亲的工作,或许自己还在种地抑或外出打工,人要知足。这种面朝黄土背朝天的生活,与农民颇有几分相似。唯一不同的,就是养路工肩上的安全责任大于天。“线路质量的优劣直接关系到成千上万旅客的生命、财产安全。”郇顺军太明白这个道理了,工作以来他几乎一个多月才回一次家。“铁路安全要求很高,冬天防断,夏天防胀。我当工长,不放心,如果走了,一旦出现问题人家处理得好不好自己不知道。”凭借着这种高度负责的精神,郇顺军和工友们创造了一个个行车安全记录。他归纳总结的“实、率、严、诚”四字安全生产工作法,在全段得到了推广。

**“当代表，就像我干养路工一样，讲究的是个细致，  
一丝一毫也不能懈怠”**

自从当选为全国人大代表后，郇顺军“变”了。“以前周末的时候，只要不上班，他还能在家里。现在一到周末就开着那辆吉利车出去走访群众了。”郇顺军的爱人张英笑着说，就应该这样，当代表是天大的事，一定要反映老百姓的呼声。

这也是郇顺军的心声。在他的眼中，当代表不仅仅是一种荣誉，更是一份沉甸甸的责任。“当代表讲究的是个细致，要像自己干养路工一样，一丝一毫也不能懈怠。”去年，经济并不宽裕的郇顺军拿出多年的积蓄买了一辆吉利轿车。“有了车，老郇需要走访乡村就方便了。”张英这样说道。

这辆几万元钱的吉利轿车，不仅给郇顺军一家带来了很多乐趣，也成为郇顺军走乡串寨了解民生，做个称职人大代表的“标配”。他说凯里所有的区县，自己基本都走了个遍。在走访中，他感触最深的就是如何做到生态与经济协调发展。“贵州地处河流的上游，山高沟深，植被茂密，一旦破坏了这么好的生态环境，不仅危害贵州的环境，也将对大江大河造成污染。”看到乡亲们期盼同步小康的迫切心情，郇顺军也在谋划着对策。他一方面向乡亲们宣传致富政策，号召大家发展养殖业，同时，将群众的呼声写进代表建议中，积极争取国家层面的支持。“在明年的全国人代会上，我打算提交将黔东南州设立为国家级旅游扶贫开发试验区的建议、将贵州台江省级循环经济示范园区列为2015年第六批国家级循环经济——‘城市矿产’示范基地的建议以及建设中国贵州（施洞）独木龙舟博物馆的建议。”说到这里，郇顺军十分兴奋。他说，比如建设独木龙舟博物馆这项建议，贵州省台江县是苗族人口分布最集中的县，千百年来，台江苗族人民创造了灿烂辉煌的民族文化。其中，施洞独木龙舟节举世闻名，是苗族文化的骄傲，是活的苗族文化历史博物馆。他说，这不仅能带动当地经济的发展，提高百姓的收入，也是抢救和保护少数民族民间传统文化，推动文化多元发展的有效手段。

随着2015年全国人代会开幕的日期日益临近，郇顺军也加快了撰写建

议文稿的进度。他说,自己文化程度不高,一定要仔细调研仔细撰写,多接触乡亲们,把大家的呼声原汁原味地带到北京。

## 点 评

# 从细节入手挖掘制度的精彩

汪铁民

人大代表必须同人民群众保持密切联系,这是我国代表制度的一大特色和优势,也是发挥代表作用的一个重要前提。

自履新以来,新一届全国人大常委会十分重视这方面的工作,采取了一些具有创新意义的做法,盘活了代表工作,取得了明显的实效。其中,最具代表性的便是委员长会议组成人员联系代表制度。

2013年12月16日,十二届全国人大常委会第十四次委员长会议审议通过了《全国人大常委会委员长会议组成人员联系全国人大代表的意见(试行)》,要求每位委员长会议组成人员直接联系5名以上全国人大代表,并对联系内容、联系方式、联系代表的职责、服务保障工作等作了明确规定。张德江委员长还率先垂范,身体力行,主动联系了贵州铁路工人邵顺军等代表。

在党的十八届三中全会提出“加强人大常委会同人大代表的联系,充分发挥代表作用”以及全党全国上下践行群众路线教育实践活动的大背景下,上述这些新闻事实被赋予了极其重大的意义。

与许多报纸杂志以刊发短消息的形式报道这一事件不同的是,这篇文章紧紧抓住这一制度出台的巨大意义,用讲故事的方法呈现出张德江委员长与邵顺军代表联系的细节。比如,文章说到,“‘张德江委员长对基层十分关心,不仅详细询问我们当地的情况,也十分关心我的履职情况,勉励我积极联系群众,反映群众呼声。’邵顺军说,这不仅让他倍感光荣,也使自己铆足了劲儿更好地履行代表职责。”这就让读者对这一制度的丰富内涵和发挥

的作用有了一个直观的认识。

值得注意的是,这篇文章还对邵顺军代表的家庭和工作情况进行了深度的挖掘,从多角度还原了一位认真、负责、朴实的平凡人。比如,文章说到,“邵顺军每天拿着八斤半重的捣镐,穿梭在苗岭的群峰深谷中,检查沪昆铁路大龙至龙里段的铁路安全。在这个被养路工称为最苦最累的岗位上,他风雨无阻,一干就是28年。他说,如果当年不是顶替父亲的工作,或许自己还在种地抑或外出打工,人要知足。这种面朝黄土背朝天的生活,与农民颇有几分相似。唯一不同的,就是养路工肩上的安全责任大于天。”这段话非常宝贵,反映出新一届全国人大常委会出台这一制度非常的实在,就是为了联系到最基层的代表,听取最基层的民意。

描写代表自然离不开他的履职情况。为了写出新意、写出新气象,作者先后两次实地采访他,还与他的家人、工友以及身边的群众面对面地交流,听听大家是如何评价这位代表、如何看待他的履职情况。比如,文章说到,“‘以前周末的时候,只要不上班,他还能在家里。现在一到周末就开着那辆吉利车出去走访群众了。’邵顺军的爱人张英笑着说,就应该这样,当代表是天大的事,一定要反映老百姓的呼声。”整段文字十分的感人、细腻,让读者感受到家人对代表的支持、理解。

这篇文章发出后,立即引起了外界的高度关注,许多媒体纷纷转载。在十二届全国人大三次会议期间,大会新闻中心还向报道大会的记者们推荐了这篇文章,成为外界了解全国人大常委会的一面镜子。

(作者为《中国人大》杂志社总编辑,第25届中国人大新闻奖评委)

## 拧紧百姓舌尖上的“安全阀”

河南人大 牛瑞芳 庞 昕

吃得安全、吃得放心,是民心所盼、民生所依。如何“产”出干净、放心的食品?2014年12月3日,河南省十二届人大常委会第十一次会议举行专题询问会,围绕食品安全的源头——农产品质量安全,展开了一场激烈“交锋”。

### 确保农产品“一身清白”进市场

近年,不断被曝光的食品安全问题一次次刺痛着公众的神经。习近平总书记在中央农村工作会议上郑重指出:“能不能在食品安全上给老百姓一个满意的交代,是对我们执政能力的重大考验。”中央农村工作会议把农产品质量安全放在突出位置,强调要坚持“产出来”和“管出来”两手硬,切实加强农产品质量安全监管工作。

农产品质量安全问题主要存在于生产、流通、销售过程中,涉及环节众多,监管任务繁重。任何一个环节出现疏漏,都会对农产品质量安全造成不利影响。河南作为人口大省、粮食生产大省、农产品产销大省,抓好农产品质量安全工作责任重大,任务艰巨。2013年5月30日,省十二届人大常委会第二次会议通过了《河南省实施〈农产品质量安全法〉办法》(以下简称《办法》),对农产品生产、加工、流通、销售各个环节的质量安全作出规定,建立了农产品生产记录等制度,填补了河南农产品质量安全监管工作的法律空白,切实维护了人民群众“舌尖上的安全”。

《办法》贯彻落实的效果如何？人民群众真正能吃得健康、吃得踏实吗？河南省人大常委会决定召开专题询问会，希望以此为契机推动政府及有关部门加快全面推进农产品质量安全工作，普及农产品安全知识，不断增强农产品质量安全、科学消费、社会监督意识，回应百姓诉求。

为此，河南省人大常委会先后开展了专题调研和座谈，汇总意见、听取和审议专项工作报告。在人大的持续监督下，省政府及相关部门依法履行职责，紧紧围绕“努力确保不发生重大农产品质量安全事件”的目标，认真落实农产品质量安全“一法一办法”，一手抓标准化生产，一手抓执法监管，通过建立监管检测体系、推进标准化生产、推行产地准出与市场准入等举措，逐步构建了政府监管、农产品生产经营主体参与、社会监督“三位一体”的农产品质量安全长效管理机制，确保农产品“一身清白”进入市场。

近年，河南省政府及相关部门紧抓重点环节，严把农产品安全质量关：建立了农业投入品准入制度，严格管理禁用农药、限用农药、违禁饲料添加剂的生产、销售和使用，认真执行法规标准，把好源头关；以标准化“三园两场”（菜园、果园、茶园、畜禽标准化养殖场、水产品健康养殖场）和整体示范市、县建设为抓手，建立农业标准化示范基地，推动标准化应用，把好生产关；加强贮运环节“三剂”（保鲜剂、添加剂、防腐剂）管理，大力发展农产品产地贮存保鲜冷链物流，严格产后过程控制，把好储运关；实施产地准出和市场准入制度，要求企业必须按照农产品安全的相关技术规程进行生产，产品必须经检验合格后才能进入市场销售，把好市场关。

2011年以来，河南省农业厅、省畜牧局积极组织食品安全宣传周、宣传月活动，持续开展放心农资下乡进村活动；着力从例行监测、风险评估等方面建立了产地环境监测、质量安全追溯等制度，全面提升监管能力。

自2009年开始，国家农业部每年5次对河南省产地和批发市场的蔬菜、水果进行例行监测或监督检查，每年4次对河南省产地、市场和屠宰场的猪肉等大宗畜产品进行例行监测或监督检查。检测结果显示，蔬菜、食用菌、茶叶、水果、粮油作物等种植业产品合格率分别达98%、99%、99%、96.5%和98%，高于全国平均水平；猪肉、牛肉、羊肉、禽肉平均合格率高于全国平均水平；水产品质量安全合格率在96%以上，保持在较高水平。



## 清醒认识百姓“舌尖上的安全”

当前,河南农业农村发展正处于转折转型的关键时期,确保农产品质量安全任务仍然很重。

2014年10月14日—19日,河南省人大常委会副主任王保存带领部分常委会委员、省人大代表及省农业厅、省畜牧局的有关负责同志,来到平顶山、南阳、洛阳、焦作及汝州、邓州等地,深入农产品市场、生产加工基地和检测场所专题调研,并召开专题座谈会,了解农产品质量安全存在的突出问题。

调研发现,农产品质量安全意识仍不够强。个别领导在思想上重视不够,并未真正把农产品质量安全问题摆上重要议事日程。一些地方对农产品质量安全工作认识不到位,“重数量、轻质量”的现象不同程度地存在。有的地方还没有将农产品质量安全工作经费纳入财政预算。少数农产品生产经营者的质量安全法律意识淡薄、责任意识不强,受经济利益驱动,掺杂使假、违规添加使用有毒有害物质现象时有发生。

农产品质量安全体系建设仍不够,标准化生产普及率底。检测体系、风险监测预警体系不健全,监测密度不够,对农产品缺乏经常性的检测监督;农产品质量安全可追溯体系建设刚起步,目前只有郑州、漯河等地在肉菜追溯体系建设方面进行了一些试点工作;“三园两场”覆盖面不广,农业标准的生产转化率较低,生产不规范,产地准出和质量追溯制约因素多,农产品质量安全“产出来”和“管出来”难度很大;受认识、宣传及政策扶持不到位等因素制约,河南省无公害农产品和绿色食品等农产品资源优势发挥不出来,同时“三品一标”产品产地占比率低,群众不能真切感受到创建品牌带来的效益。

农产品质量安全监管基础条件差,监管能力较弱。农资生产经营单位众多,但农资监管工作人员少,经费及装备缺乏,执法能力普遍较弱。未将监测监管经费纳入本级财政预算,经费严重不足,亟须增加。一些地方尽管安排了部分资金,但多用于应付上级的例行性监测,缺少前瞻性的产品质量评估。基层农业部门与食药部门在食用农产品的监管、监测、执法等方面职能划分不明确,造成监管缺位,对不法经营者的处罚打击力度不大,没有发

挥监管威慑作用。

服务支撑平台建设不够完善。河南作为全国重要的交通枢纽,虽然地处农产品保质保鲜、冷链运输所需的最佳运输半径,但由于专业物流、口岸建设滞后,配套服务体系不完善,未能发挥全国农产品集散地的区位优势;科研力量分散,政府、科研机构、学校、企业的农产品检验设备设施多头重复投入,资源浪费严重;部门分割、地区分割使产学研结合不紧密,资源和信息不能充分共享,制约农产品科技创新和标准提高,突破性成果匮乏。

## 编织结实的农产品质量“安全网”

民以食为天,食以安为先。农产品质量安全是食品安全的前提和基础,质量是农产品市场竞争的关键因素。

在专题询问会上,常委会组成人员从不同角度对农产品质量安全工作进行了询问,河南省副省长王铁以及省农业厅、省畜牧局、省食品药品监督管理局、省发改委、省财政厅、省质监局、省商务厅等相关部门负责人分别认真作了回答。

“下一步,具体工作集中在四个方面:一是推进农业标准化。组织指导农业产业化龙头企业、农民合作社、家庭农场、种养大户等新型生产经营主体,实行农业标准化生产。二是深化农村改革。积极争取全国整省推进试点省,力争2015年完成4000万亩左右农村土地承包经营权确权登记颁证工作。积极探索土地流转模式,推进农业生产经营规模化和集约化。三是强化监管责任。坚决落实地方政府负总责、监管部门各负其责、生产经营者负主责的农产品质量安全事故责任制。把农产品质量纳入县、乡级政府绩效考核范围。四是落实监管任务。严格农业投入品监管,推行定点经营、实名购买制度,加强监督检查和质量抽检。严格生产管控和生产记录,推广控肥、控药、控添加剂等农产品质量安全管控措施。”询问会上,王铁回答了李玉德委员提出的首个问题,对下一步如何具体开展工作给出详细答复。

“河南作为全国重要的优质畜产品生产和加工基地,目前的生鲜乳、生鲜肉质量安全有保证吗?2013年一度出现的‘奶荒’是怎么回事?”王云龙委员针对畜产品质量问题不断追问。省畜牧局局长宋虎振表示:“生鲜乳中

已连续4年未检出三聚氰胺,对生鲜肉中‘瘦肉精’的监测合格率连续3年均在99.8%以上。目前,河南省生鲜乳、生鲜肉的质量处于历史上最好的时期。随着全国奶制品加工业的快速发展,奶源供应相对紧张。为解决这一问题,河南省正以‘三山一滩’扶贫开发为契机,加快建设黄河滩区绿色奶业产业带,实现更大程度的产销衔接。”

农产品质量安全不安全,靠的是监测数据说话。王玲委员、刘建功委员把问题锁定在农产品质量安全检验检测体系建设方面。省发展和改革委员会主任孙廷喜表示:“十二五”期间,河南农产品质检体系建设目标是实现省、市、县三级全覆盖,规划项目141个,目前已建设134个,初步形成了以省部级为技术支撑、以市级为关键节点、以县级为检验主体的综合性农产品质检体系。针对目前一些县(市)、区的检测机构存在运行经费不足的问题,省财政厅厅长朱焕然表示,将通过加大省本级资金投入、探索政府购买服务机制等手段,不断提升保障水平。

健全农产品质量安全追溯系统就是给农产品建立“身份证”。戚建庄委员和谢国生委员就此问题接连询问。省农业厅厅长朱孟洲表示:下一步,省农业厅将积极推进农产品质量安全追溯体系和试点建设,推行二维码技术应用,逐步建立全省统一兼容共享的农产品生产、收购、贮藏、运输全环节可追溯平台。省商务厅厅长焦锦淼承诺:“力争5年到10年内做到18个省辖市肉类、蔬菜流通追溯体系建设基本到位,变‘点监管’为‘链监管’,实现全过程无缝隙监管。”

此外,常委会组成人员还针对2013年省政府对食用农产品监管职责调整后,农产品进入市场按食品移交由食品药品监督管理部门监管,工作移交后打算如何履行这项新职能以及如何大力推进农业标准化等问题进行了现场询问。

紧抓农产品质量安全不放松。河南省人大常委会要求有关方面坚持源头治理、标本兼治,用最严谨的标准、最严格的管制、最严厉的处罚、最严肃的问责,全面落实政府监管责任和企业主体责任,建立从农田到餐桌的全过程监管制度,确保人民群众“舌尖上的安全”。

点 评

## 务真求实 于平淡中显真情

戚建庄

“能不能在食品安全上给老百姓一个满意的交代,是对我们执政能力的重大考验。”习近平总书记在中央农村工作会议上郑重指出食品安全问题的重要性。近年,不断被曝光的食品安全问题一次次刺痛着公众的神经,严重影响了人民的幸福感和安全感。吃得安全、吃得放心,成为全社会关注的焦点问题。如何“产”出干净、放心的食品?严把从农田到餐桌的每一道防线,确保农产品质量和食品安全,对于农业大省河南显得格外重要。河南作为人口大省、粮食生产大省、农产品产销大省,不仅承载着保障国家粮食安全重任,还要扛起保护农产品质量安全的重担,责任重大,任务艰巨。

于平常中抓热点,在细微处回应社情民意。河南省人大常委会紧密结合河南实际,高度重视农产品质量安全问题,把加强农产品质量安全作为“民心工程”来抓,打出了人大监督的“组合拳”。2013年5月30日,河南省十二届人大常委会第二次会议通过《河南省实施〈农产品质量安全法〉办法》,填补了河南农产品质量安全监管工作的法律空白。2014年10月14日至19日,河南省人大常委会农工委组织调研组,分赴平顶山、南阳、洛阳、焦作及汝州、邓州等市(省直管县),通过召开座谈会,深入农产品市场、生产加工基地和检测场所进行实地考察等方式,对全省农产品质量安全情况进行了专题调研。为了继续推动河南省政府及有关部门加快全面推进农产品质量安全工作,普及农产品安全知识,不断增强农产品质量安全、科学消费、社会监督意识,河南省人大常委会运用专题询问这一利器,聚焦农产品质量,回应社会关切,符合河南省情,彰显出人大监督的“制度刚性”。2014年12月3日,在专题询问会上,河南省人大常委会委员们做足了“功课”,不断抛出问题,直击农产品质量的“敏感神经”;应询的副省长和省政府职能部门负

负责同志一一“接招”，从容应对、坦陈直言。

于平淡中求创新，在履职里彰显代表情怀。河南省人大常委会不断实践探索，在专题询问中采用电视、广播、网络同步直播，增加“追问”、自由询问、网民提问等环节，人大监督工作的公开性和透明度显著增强。创新，使人工作充满了活力。《拧紧百姓舌尖上的“安全阀”》一文以人大专题询问为切入口，又不止于报道现场的一问一答。它概述了河南省农产品质量安全的现状，提出确保农产品“一身清白”进市场；结合政府报告，分析了农产品质量安全问题产生的原因，提醒清醒认识百姓“舌尖上的安全”；最后，围绕委员们提出的问题和政府及相关部门作出的解答与承诺，建议编织结实的农产品质量“安全网”。这篇通讯选取的新闻事实准确具体，坚持问题导向，既体现了河南省人大监督农产品质量安全工作的创新，又展现了在此项工作开展背后付出的长期努力，彰显了常委会积极作为、尽心履职的为民情怀。

该文刊发后，社会认可度高，传播效果好。社会各界纷纷为河南省人大常委会围绕民生大事开展工作“点赞”，也通过该报道了解到河南一直以来保护老百姓身心健康、打造健康绿色餐桌的努力。文章的刊发也推动了相关工作再上新台阶。2014年12月4日，河南省政府食品安全委员会召开扩大会议，传达贯彻全国治理“餐桌污染”现场会议精神，安排部署食品安全监管体制改革等重点工作，要求牢牢守住食品安全的各个关口，汇聚力量治理“餐桌污染”，真正给百姓一个满意的交待，把河南真正建设成为安全放心的“国人厨房”。

（作者为河南省人大常委会副秘书长，第25届中国人大新闻奖评委）

“《关于进一步加强新农合定点医疗机构管理规定的通知》，因不符合程序，也未按文件执行，现声明从即日起废止该文件。”3月24日，嘉禾县合管委在《今日嘉禾》公开发出声明。

## 嘉禾县人大对问题文件说“不”

湖南人大 田必耀

### 农民请求审查“红头文件”

“政府的文件对生病住院有个限制，损害了农民的利益。”3月1日，嘉禾县珠泉镇鳌峰居委会一位姓李的农民来到县人大机关，把一份红头文件复印件交给县人大常委会财经工委主任侯松，请求县人大“管一管”。

年初以来，财经工委在初审部门预算草案时，曾收到“新农合核定住院病人总数，超员不乐意接收”等情况反映。这份由县新型农村合作医疗管理委员会于2013年10月15下发的嘉合管委发〔2013〕1号文件《关于进一步加强新农合定点医疗机构管理规定的通知》，让侯松格外警觉，“农民群众对政府文件有疑问找到人大，人大应及时回应”。他马上将材料送常委会办公室登记处理。按照备案审查程序，该文件由对口教科文卫工委初审。

县人大常委会主任邓泽佳听取初审汇报后表示，先调查，听政府部门的解释，弄清情况再作处理。

### 向县政府发出建议函

随后，教科文卫工委主任胡汉生带领调查组，听取了县卫生局、县农合

办意见,并到县人民医院、县中医医院等四家医疗机构调研。

“一种意见是,担心新农合基金运行出现风险,对县合管委制定控费文件表示理解,但考虑不周;另一种意见是,文件对住院病人进行指标控制,不合理。”胡汉生告诉记者,医疗机构有两种说法。

随着调查和审查的深入,教科文卫工委发现,县合管委这份意在确保新农合基金运行安全、高效的文件提出的四项控费措施中明显存在三处“硬伤”。县合管委“通知”的第二项,根据各定点医疗机构情况和近三年住院人次下达每月住院人数指导性指标:县人民医院、县中医医院、广济医院、惠康医院分别不超过 600、550、150、100 人次,中心卫生院、县煤矿医院不超过 90 人次,一般卫生院不超过 60 人次,“超过上述人次的费用,原则上由医疗机构自行承担”。调查组认为,对住院人数的控制与《医疗机构管理条例》第三条“医疗机构以救死扶伤,防病治病,为公民的健康服务为宗旨”的规定不符,存在超越法定权限,限制或者剥夺公民、法人的合法权利的问题。同时,“通知”第四项规定“出院病人要限量带药,一般不超过 3 天,最长不得超过 7 天”,与《湖南省新型农村合作医疗定点医疗机构管理办法(暂行)》第二十三条“定点医疗机构对参合病人出院应当执行处方规定,一般性疾病出院带药不得超过 7 天用量,慢性疾病不得超过 15 天用量”的政策规定不符。“通知”第三项规定的定点医疗机构若存在次均住院费用超标、虚挂病人住院等现象之一的,除按相关规定处罚外,新农合经办机构拒付超年度宏观指标部分和原未拨付的预留金,这与嘉禾县新农合管理办法第十条“各定点医院每年度次均住院费用增长比须控制在 5% 以内”的规定不符。

“该通知内容具有普遍约束力,未按规定报县人大常委会备案审查”。县人大常委会办公室认为,该文件由一位副县长签发,以嘉禾县“嘉合管委”这一临时机构的名义制发,发文和备案程序不当。

教科文卫工委调查组认为,“应依法纠正这份问题文件”。

3 月 13 日下午,县人大常委会主任会议审议后,同意调查组对该文件的审查意见。为稳慎起见,主任会议要求调查组征求县政府办、县政府法制办、县卫生局的意见。在次日召开的座谈会上,县政府办等部门对主任会议的审查意见表示赞成。

3 月 17 日,主任会议向县人民政府发出了《关于对“嘉合管委发(2013)

1号”文件审查意见的建议函》。主任会议建议,“立即废止该文件,并向社会公告。”

县人大常委会副主任李资兵说,备案审查,人大对规范性文件把好“最后一关”,可以防止“政府总是对的”本位思想。

“建议函的抬头是县人民政府,而不是县合管委,是要引起政府的重视。”办公室罗江兵主任告诉记者。

### 废止“问题文件”

县人民政府高度重视建议函,责成县合管委研究并纠正。3月20日,县合管委决定废止嘉合管委发〔2013〕1号文件,并于3月24日在《今日嘉禾》公开发布声明。

“2013年,嘉禾县参合农民29万多人,全年新农合基金总额为8400万元,到9月底只剩下2400万元。”县新农合办副主任刘忠先说,嘉禾县新农合住院率为13%,居全省中上水平,考虑到基金安全运行,迫切需要出台一个约束性文件。

刘忠先告诉记者,因为医疗机构对控费措施有不同意见,文件事实上处于未执行状态。

“文件出台后,县卫生局、农合办负责人说,来了病人该住院还要住院。”县中医医院熊武平院长向记者证实了文件“没有执行”。同时,他感到管理机构采取不得已的办法,“本身很纠结”。

“县合管委很少出台文件,实体和程序考虑不周,没有报送人大备案审查。县人大常委会备案审查给我们上了一堂生动的法制课,对新农合基金的安全运行也是一种警示。”刘忠先用“一荣俱荣,一损俱损”表达对新农合基金安全运行的极度关切。

熊武平院长也认为,“随着老龄化进程的加快,不仅是新农合,还有城镇职工和居民医保基金同样面临风险控制。”

对此,嘉禾县人大常委会主任会议回应社会关切,提出“县人民政府及时依法依规制定相关规定,科学规范管理新农合定点医疗机构,确保新农合基金的健康运行”。





5月28日,记者在嘉禾县获悉,县人大常委会历时二十天备案审查,督促县合管委废止“问题文件”。

## 点 评

### 用心讲好人大监督故事

龙朝阳

监督故事无疑是人大新闻题材中的吸睛题材,同时因为法律程序之严格,也是较难把握的题材。把握人大监督题材,写出好作品,需要作者用心挖掘、精准表达,生动地运用新闻要素,把严肃的监督过程说活、讲好。《嘉禾县人大对问题文件说“不”》之所以能够评为第二十五届中国人大新闻奖

人大报刊作品通讯一等奖,在于作者遵循传播规律,深度挖掘人大监督的因果链、事实链,用新闻语言讲述了规范性文件备案审查的监督过程和效果。

审查政府“红头文件”是法律赋予地方人大常委会的重要职责,也是地方人大监督的薄弱环节。一直以来,处于基层的县级人大常委会对规范性文件备案审查受制于工作力量和时间,难以进行实质有效审查的事例,尤其是监督政府纠正问题文件的事例属于“稀缺资源”。《嘉禾县人大对问题文件说“不”》记述的是湖南省嘉禾县人大常委会主任会议依法履职,依法督促政府自行废止问题“红头文件”的故事,作者以时间为序,娓娓道来,一气呵成,向公众传播了人大如何监督、监督如何发力、人大监督有什么效果等社会十分关注的问题。

人大为什么说“不”?作者深度挖掘了因果链:一位农民到县人大机关反映情况,请求管一管限制农村居民住院的“红头文件”。这份由县新型农村合作医疗管理委员会下发的《关于进一步加强新农合定点医疗机构管理规定的通知》引起县人大常委会工作机构的警觉,随后,启动了备案审查工作程序,常委会调查组赴县卫生局、县农合办及有关医疗机构调研,发现本意在确保新农合基金运行安全、高效的文件,对医疗机构提出的住院人数、病人出院带药等控费措施有违法律法规,属“土政策”,且该文件以合管委这一临时机构的名义制发,发文程序不当,也未按规定报县人大常委会备案审查。县人大常委会主任会议根据调查结果,向县人民政府发出了审查意见,提出“立即废止该文件,并向社会公告。”三天后,县合管委自行废止了文件。

人大怎么说“不”?作者对“事实链”挖掘也颇费心思。为稳慎起见,县人大常委会调研组两次调研:第一次是掌握情况,听政府部门的解释,弄清事实,主任会议听取调查汇报后,要求调查组再次征求了县政府办、法制办、县卫生局的意见。在有关部门对调研组提出废止该文件的建议心服口服的基础上,主任会议向县人民政府发出了审查意见。作者的笔墨重点放在人大求证“问题文件”的务实调研、慎重处理上,向人们展示人大注重事实和严格程序的监督工作。同时,政府尊重主任会议审查意见,闻过则改,很快就自行纠正“问题文件”,也体现了法治政府的担当和效能。

对问题文件说“不”,从标题而言,就能抓住读者的眼球。而一位农民到县人大机关要求管一管“红头文件”,这是全面依法治国背景下基层群众民

主法治意识提升的可喜现象,本身就是一个很好的“新闻点”。难能可贵的是,作者采访深入细致、报道客观平衡。为保证多个消息来源,作者坚持多重印证、客观平衡的原则,既报道人大说“不”的新闻要素,又采访表达人大监督对象——政府有关部门、县农合办有关负责人的看法意见,还采访了相关方——县中医院院长,查阅了有关文件资料、会议记录等,客观记述了人大监督的过程和效果。

作品从一位农民对人大监督的诉求,到人大顺应民意依法精准开展监督,到最后政府自行纠正问题文件,讲述了一个生动完美的监督故事。故事的背后正是人大制度在基层的生动实践,人大制度的优势和力量,这是作者的立意,作品的灵魂。可见,作者是用心采写了这篇作品。

(作者为湖南省人大常委会研究室副主任,第25届中国人大新闻奖评委)