

# 中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2015年5月16日出版

第10期 总第382期

全国人大常委会机关刊物



## 人大监督的新探索

——张德江委员长率队检查职业教育法实施情况

ISSN 1671-542X

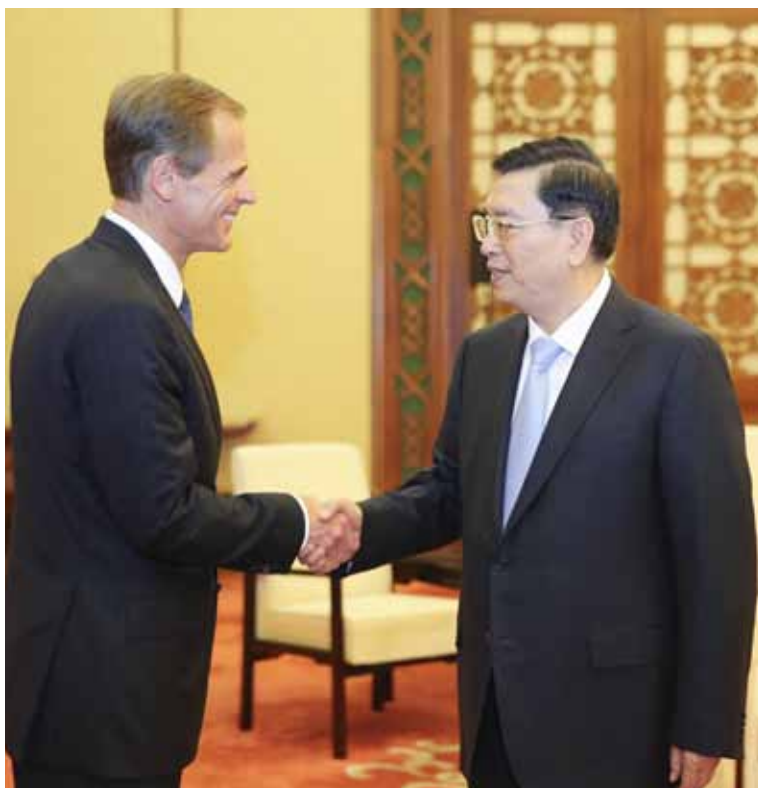


邮发代号: 2-18

国内刊号: CN11-3442/D

国际刊号: ISSN1671-542X





|   |   |
|---|---|
| ① | ② |
| ③ |   |

① 5月5日，张德江委员长在北京人民大会堂会见以高村正彦会长为团长的日本日中友好议员联盟代表团。摄影/饶爱民

② 5月7日，张德江委员长在北京人民大会堂会见德国博世集团董事长登纳。摄影/丁林

③ 5月6日至9日，全国人大常委会办公厅在厦门举办2015年第一期全国人大代表专题学习班。摄影/苏东洋

# 新形势下人大监督工作的重要指南

前不久,张德江委员长在河南、重庆开展职业教育执法检查时,就如何做好执法检查工作发表重要讲话。张德江委员长在讲话中着重提出了执法检查工作必须坚持的四项原则,即坚持党的领导、坚持依法行使职权、坚持问题导向、坚持监督与支持相统一。这四项原则的提出,深刻阐明了执法检查的本质,准确把握了执法检查的规律,紧紧抓住了执法检查的核心,不仅为执法检查工作定了基调,同时,对做好新形势下人大监督工作,进一步增强人大监督实效,也具有十分重要的指导意义。

党的十八届四中全会决定指出,党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是社会主义法治最根本的保证。把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面,是我国社会主义法治建设的一条基本经验。执法检查是法治监督体系的重要组成部分,在建设中国特色社会主义法治体系中发挥着重要作用,所以,必须坚持党的领导。坚持党的领导,就是要坚决贯彻党的方针政策,紧紧围绕党和国家中心任务,抓住人民群众关心的重大问题,开展有针对性的执法检查和监督,推动法律得到正确有效实施,推动中央重大决策部署得到贯彻落实,维护好人民群众的根本利益,保证党通过国家政权机关实施对国家和社会的领导。实践证明,只有坚持党的领导,人大监督才会始终坚持正确的政治方向,才能更好地体现人民当家作主的本质。

人大监督是一项法律性、程序性都非常强的活动,宪法及有关法律对人大监督的指导思想、基本原则、权限划分和运作程序都作了明确规定。所以,人大任何一项监督活动,都必须在宪法法律范围内进行。同时,人大监督又具有很强的实践性。在实践中,为了进一步改进和加强人大监督工作,不断增强人大监督实效,必须进行积极的探索和创新。这就需要我们处理好依法行使职权和探索创新的关系。宪法及有关法律已为执法检查提供了充分的运作空间和充足的制度资源。我们只要在现存的制度空间内,善用已有的法律资源,完全可以为进一步改进和加强执法检查工作,增强执法检查实效,找

到一条有效的途径。因此,任何意义上的探索和创新,都必须于法有据,这样才能确保执法检查的法定性和权威性。否则,执法检查就失去了权威作用和法律效力。

作为一种重要的监督手段,执法检查具有很强的纠错功能。从设置这种监督方式的初衷看,就是为了通过发现法律实施中存在的各种问题,督促“一府两院”解决问题、改进工作,从而确保法律的有效实施,确保法律体系的正常运转。所以,执法检查必须坚持问题导向,必须增强问题意识,既要肯定成绩、总结经验,更要发现问题、查找不足,抓住影响法律实施的关键问题、制约事业发展的重点问题、损害群众利益的突出问题,深入研究、对症“下药”,从而推动问题解决、工作改进、法律实施。如果回避问题,一味评功摆好,这样的执法检查只能是形同虚设。

如何处理好监督和支持的关系问题,是当前执法检查工作中面临的一个重大课题。就法律属性而言,人大监督是一种制约,如果没有制约,监督就不成其为监督。但制约不是人大监督的全部,更不是它的终极目标。人大监督的终极目标是通过必要的支持,与“一府两院”形成良性互动,从而建立一种和谐稳固的权力运行机制,确保国家机关按照人民的意志行事。如果说监督是一种外部表现形式的話,那么支持就是它的内在价值追求。当然,强调对“一府两院”工作的支持,并不意味着将人大监督权虚置,将人大监督功能弱化,也不意味着人大就此对“一府两院”工作中存在的问题可以无原则地回避。问题的关键是如何处理好监督和支持的关系。为此,张德江委员长指出,人大依法对“一府两院”实施监督,不但是必要的,而且必须落到实处,不能停留在口头中,也不能流于形式。要正确处理监督与支持的关系,寓支持于监督之中,形成推动工作的合力。

张德江委员长提出的这四项原则,既是对多年来执法检查工作经验的概括和总结,也充分体现了人大工作与时俱进的品格,是我们做好新形势下人大监督工作的重要指南。

汪明民



主办单位 全国人大常委会办公厅  
编辑出版 中国人大杂志社

中国人大

2015 年第 10 期  
5 月 16 日出版  
总第 382 期

总 编 汪铁民  
副 总 编 徐 燕 金果林 马增科  
本期执行主编 徐 燕  
责 任 编 辑 朱燕红  
美 术 编 辑 陈玉叶

总 编 室 010-63098140  
编 辑 部 010-83084071  
010-63097425  
010-83084429  
010-83084312 ( 传真 )  
邮箱 : zgrdzz@npc.gov.cn  
zgrdzz@163.com ( 投稿 )

事业发展部 010-83084070 ( 广告 )  
010-83083036 ( 发行 )  
010-63093787 ( 发行、传真 )  
邮箱 : zgrdfx@npc.gov.cn ( 发行 )

记者通联部 010-63097970  
010-83084419 ( 传真 )

办 公 室 010-63098354  
010-63098540 ( 传真 )

地 址 北京市西交民巷 23 号  
邮 编 100805

国 际 刊 号 ISSN1671-542X

国 内 刊 号 CN11-3442/D

印 刷 北京国彩印刷有限公司

定 价 6.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 0188 号

## | 总编絮语 |

01 新形势下人大监督工作的重要指南

## | 特 稿 |

08 人大监督的新探索  
——张德江委员长率队检查职业教育法实施情况

## | 本期策划 |

12 用“最严”法律捍卫“舌尖安全”  
15 食品全程监管新局喷薄而出  
17 “严惩重处”食品犯罪  
18 “全民皆兵”防范“坏食品”  
19 剧毒农药使用不得“任性”  
20 网购食品不是“法外之地”  
22 食品安全法修订草案的朋友圈  
23 最严的法律还须最严格的执行

## | 地 方 |

地方巡礼·走进浙江

30 浙江代表工作再开新局



35 定向视察：杭州人大的一张名片  
37 湖州：让“双岗建功”成为代表履职新标杆  
39 宁波代表建议办理：创新引入第三方评估  
41 代表联络站：“信息化”让代表履职更有力量  
44 水江“季会制”：破解乡镇人大职权“虚置”  
46 民和县：“代表之家”催发乡镇人大新活力  
48 专题询问：从“试水”走向“常态”

重 庆  
青 海  
江 苏





5月15日，张德江委员长在北京人民大会堂会见印度总理莫迪。摄影/刘卫兵

## | 言 论 |

- 专 论 24 猛药治疴,保护我们五脏六腑的健康  
27 坚定不移稳妥推进股票发行注册制改革  
访 谈 49 健全法制 积极应对暴恐  
——访全国人大常委会委员李安东

## | 泛 读 |

- 史 话 52 明清时期的“京津冀一体化” ➡  
看 世 界 54 智利的国会与改革 (上)

## | 资 讯 |

- 04 要闻 04 看点 06 审议同期声  
07 热词 07 数字





## 张德江同欧洲议会议长舒尔茨互致贺电 庆祝中国欧盟建交40周年

全国人大常委会委员长张德江5月6日同欧洲议会议长舒尔茨互致贺电,热烈庆祝中欧建交40周年。

张德江在贺电中表示,建交40年来,中欧关系取得长足发展,进入成熟稳定、蓬勃发展的新时期。作为中欧全面战略伙伴关系的重要组成部分,双方立法机关之间的交流和合作日益密切,为增进中欧人民之间相互了解、推动双方关系发展发挥了不可替代的重要作用。中方愿同欧方一道,不断提升立法机关交往的水平,为推进互利共赢的中欧全面战略伙伴关系作出积极贡献。

舒尔茨议长在贺电中表示,今年3月我访华期间同张德江委员长就共同关心的问题深入充分地交换意见,为推动中欧全面战略伙伴关系发展、加强双方立法机关之间交流与合作提供了机遇。在世界形势复杂多变、各国日益相互依存的背景下,欧中在过去40年里建立了真正富有成果的双边关系,我对此感到欣慰,并期待双方继续深化全球性合作的美好前景。

## 严隽琪出席生态环境法治保障研讨会并讲话

由环境保护部和中国法学会共同主办的生态环境法治保障研讨会于5月14日在北京召开。全国人大常委会副委员长严隽琪出席研讨会并讲话。来自环境保护相关职能部门、法律实务界和法学理论界的专家学者近150人参加了研讨会。

严隽琪指出,生态文明是全面建成小康社会的重要内涵,生态环境法治建设是全面推进依法治国的重要内容。要按照党中央的决策部署,把制度建设作为推进生态文明建设重中之重,按照国家治理体系和治理能力现代化的要求,尽快建立系统完整的制度体系,把生态文明建设纳入法治化、制度化轨道。



“行政执法机关、城乡规划行政主管部门或者乡、镇人民政府在组织实施强制拆除前,应当按照行政强制法的规定进行公告和催告。”这是乌鲁木齐市十五届人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过,新疆维吾尔自治区十二届人民代表大会常务委员会第十四次会议批准的《乌鲁木齐市查处违法建筑条例》中明确规定的內容。条例规定,违法建设实施强制拆除前,应当书面告知当事人到场;当事人不到场的,应当在公证机构公证或者无利害关系的第三方见证下,实施强制拆除。在实施强制拆除时,应当制作执法笔录、现场拍照、录音录像。行政执法机关、城乡规划行政主管部门或者乡、镇人民政府应当书面通知当事人在强制拆除违法建筑物、构筑物前自行搬出财物。当事人拒不搬出财物的,应当对其财

## 2015年第一期全国人大代表专题学习班在厦门举办 王晨出席开班式并讲话

5月6日至9日,全国人大常委会办公厅在厦门举办了2015年第一期全国人大代表专题学习班。来自河北、内蒙古、浙江、解放军等21个选举单位的300余名全国人大代表参加了学习。

6日上午,学习班举行开班式。全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨出席并讲话。他在讲话中强调,要深刻领会全面把握党的十八届四中全会和十二届全国人大三次会议精神,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,把握全面依法治国的正确方向,充分发挥最高国家权力机关在全面推进依法治国中的重要作用,并就提高全国人大代表履职能力和水平提出了要求。全国人大常委会机关党组书记、副秘书长王万宾主持开班式并作专题报告。全国人大常委会副秘书长何晔晖,福建省人大常委会副主任陈桦、邓力平,厦门市人大常委会主任郑道溪出席了开班式。

学习班邀请最高人民法院院长周强,最高人民检察院检察长曹建明,中央纪委副书记、监察部部长黄树贤,财政部部长楼继伟和三位学者分别就推进司法改革与公正司法、反腐败工作与代表的廉洁自律、我国财政制度、证券市场、现代制造业、外交与国家安全作了专题报告。

## 沈跃跃率队到湖北开展水污染防治法执法检查

5月5日至8日,全国人大常委会副委员长沈跃跃率水污染防治法执法检查组到湖北省开展执法检查。

执法检查组在鄂期间,实地察看了武汉、鄂州、十堰、襄阳、随州等地饮用水源地、污水处理厂、农村无动力污水处理项目和南水北调中线水源地丹江口水库等,听取了湖北省政府相关工作情况汇报及部分人大代表、专家学者、企业代表、民间环保组织负责人、环保执法人员的有关意见和建议。

沈跃跃在该省政府汇报会上强调,要充分认识做好防治水

物进行登记、制作物品清单。

湖北省人大常委会办公厅近日下发《关于设区的市、自治州申请开始制定地方性法规有关事项的通知》,符合条件的市州可在5月31日前进行申报。这标志着湖北省推进设区的市、自治州行使地方立法权工作正式启动。根据通知要求,湖北省明确设区的市、自治州申请开始制定地方性法规应当具备四大条件:发展较快,在城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面有制定地方性法规的迫切需求;市州人大设立了负责地方性法规统一审议的法制委员会,或者已准备设立该机构;市州人大常委会设立了负责立法工作的法制工作委员会和相关内设机构,立法队伍建设适应工作需要;市州人民



污染、保护水环境工作的重要性、紧迫性、艰巨性和复杂性,以钉钉子的精神,坚持不懈把水污染防治工作抓紧、抓实、抓到位。要进一步增强工作的主动性,充分发挥环境区位优势,用好、用足有关政策,全面做好水污染防治工作,确保战略工程环境安全和水生态安全。(丁爱萍)

### 吉炳轩:依法推进现代农业加快发展

5月5日至8日,全国人大常委会副委员长吉炳轩率领全国人大常委会农业法执法检查组先后到辽宁省沈阳、铁岭、盘锦市进行执法检查。

检查组听取了辽宁省贯彻实施农业法的情况汇报,深入到市县考察粮食生产和水利工程管护等典型部门,实地了解农业法实施情况,听取当地对进一步发展现代农业的意见和建议。

吉炳轩在执法检查时强调,要通过执法检查督促农业法得到有效实施,始终坚持农业的基础性地位,运用法律推进现代农业加快发展。

### 张平访问马拉维

应马拉维国民议会议长姆索沃亚邀请,全国人大常委会副委员长张平5月10日至12日率团访问马拉维。访问期间,张平会见穆塔里卡总统并同姆索沃亚议长举行了会谈。

张平分别转达了中国领导人的问候。他表示,中马合作正面临新的机遇,中方积极鼓励企业到马拉维投资兴业,并愿在力所能及范围内继续提供发展援助,促进中马共同发展,更好造福两国人民。中国全国人大愿同马拉维国民议会加强交往,为推动中马关系发展积极贡献力量。

### 向巴平措吊唁尼泊尔地震遇难者

全国人大常委会副委员长向巴平措5月7日前往尼泊尔驻华使馆吊唁“4·25”地震遇难者,代表中国政府和人民对

尼泊尔政府和人民致以诚挚慰问,对遇难者表示深切哀悼。

尼泊尔驻华大使马斯基感谢向巴平措副委员长代表中国政府和人民前往吊唁,再次对中国政府和人民在震后给予尼方全力救援表示由衷感激。

### 张宝文率队到广西开展农业法执法检查

5月4日至9日,全国人大常委会副委员长张宝文率领全国人大常委会农业法执法检查组在广西进行执法检查。

在执法检查期间,检查组听取了广西贯彻实施农业法以及加快转变农业发展方式、大力深化农村改革、全面推进农村法治建设等情况汇报,并先后到桂林、南宁、北海等地实地考察,察看了灵川县、隆安县、铁山港区部分农业投资公司、种养专业合作社、特色农业产业示范区等,认真了解基层干部群众对农业生产的意见和建议。

张宝文指出,农业法是巩固和加强农业基础地位,促进农业和农村经济持续、稳定、健康发展的重要法律,要不断完善农业支持保护政策,保持农业生产稳定。

张宝文强调,要大力推进一二三产业互动发展,探索农业多种经营模式,促进循环农业发展,以改革开放推进农业转型升级和生产稳定。

### 王万宾讲“三严三实”专题党课

按照中央关于开展“三严三实”专题教育的要求精神,5月15日,全国人大常委会机关党组书记、副秘书长王万宾在全国人大机关作了题为《“三严三实”是共产党人最基本的政治品格和做人准则》的专题党课,并代表机关党组对机关开展“三严三实”专题教育提出要求。机关党组全体成员,行政关系在机关的部级领导同志,机关党委委员、纪委委员,各直属党委、总支、支部书记,机关副局级以上领导干部参加专题党课。全国人大常委会副秘书长、机关党委书记李连宁同志主持。

政府及其相关部门设立了专门的法制工作机构,配备了必要的立法工作人员;辖区内有一定的法学研究、法律实务人才和科教资源,可为地方立法提供智力支持。

甘肃省兰州市十五届人大常委会第二十四次会议表决通过《兰州市人民代表大会常务委员会立法后评估办法》。办法规定,法规实施满三年后,存在直接关系人民群众切身利益或者对经济社会发展有较大影响的;相关单位、市人大代表、社会公众对法规的内容和实施情况提出较多意见的;执法检查发现问题较多的;与法规所调整事项相关的经济社会情况发生较大变化的;国家、甘肃省出台的相关法律、法规或者重要政策,可能对法规的主要内容产生影响的;其他有必要进行评

估的等情形之一的,可以作为立法后评估项目。办法指出,兰州市人民代表大会常务委员会鼓励、支持、引导公众参与立法后评估。立法后评估的调查对象和立法后评估的座谈会、论证会应当安排和邀请一定比例的社会公众参加。

作为全国首部促进民族团结进步的省级地方性法规,《贵州省促进民族团结进步条例》于5月1日起施行。条例共38条,明确规定省级财政要加大对民族地区财政转移支付力度;在安排基础设施、扶贫开发、农村危房改造、教育保障等专项资金时,向少数民族和民族地区进行倾斜;建立健全集中连片特困地区的少数民族群众的扶贫开发机制,优先落实对口帮扶资金和项目等。此外,还将每年的10月定为“全省民族团结进步宣传教育活动月”。



种子的培育不同于其他工业生产,我倾向于将种业作为特殊的一个行业,国家应该给予特殊的关心,无论是财政投入还是政策支持,或者发展环境方面,对种业的发展给予特殊的关心。

向巴平措



烟草资本是非常大的,从社会角度来讲,烟草企业应该有责任去做社会公益,将它完全排除于公益之外也不合理,毕竟它从销售当中获取了巨大利益,应该回馈社会。但是,不能借机做广告,能不能在“迁址、更名、招聘”等事项中加一个“公益事业”项,就是说可以做公益,但是绝不能拿做公益来打广告。

傅莹



必须把种子的检测、检验、检查情况向市场公布,让广大农民都了解、都知道,让市场淘汰违法企业,就像三鹿奶粉一样,出了问题全中国的消费者都不买,让市场倒逼企业讲诚信。

王万宾



既然不能完全禁止使用剧毒、高毒农药,能不能采用标注的方式?一方面老百姓有知情权;另一面对它的销售有影响,迫使加快科技进步,尽早淘汰剧毒、高毒的农药。

杨震

本栏目内容摘自十二届全国人大常委会第十四次会议审议发言



全国的“两烟”生产绝大部分在贫困地区,目前还是群众增收致富的重要渠道。过于严格的规定,出发点虽然好,但是脱离实际,也落不到实处。因此,建议对烟草广告的限制应从实际出发,慎重考虑、适当修改。

唐世礼



过去几年整治违法虚假广告的效果证明了,单纯依靠行政部门的监管没有办法解决虚假广告泛滥的问题,还需要社会各界广泛参与。所以,建议国家建立违法虚假广告的举报奖励制度,推行举报人分享罚款的制度,对举报违法虚假广告的单位和个人给予适当的奖励。

陈喜庆



现在科学只是认为转基因食品有潜在的风险,没有确实的证据证明它有现实的危险。如果食品安全法只强调转基因食品要标注,就是对它的歧视性规定,好像它一出生就有“原罪”一样,对其发展是不利的。

谢小军



现在微信等自发式的网络食品销售和电话叫卖餐饮服务等已成为新的交易方式,此类交易方式的食物销售者和餐饮服务提供者,有些比较隐蔽,容易成为监管的死角,建议法律对此类交易方式进行规范,对这种食物销售者和餐饮服务提供者提出具体要求。

刘政奎



热词 /

红场阅兵

5月9日,俄罗斯莫斯科红场举行盛大阅兵,纪念俄罗斯卫国战争和世界反法西斯战争胜利70周年。这次阅兵式是俄罗斯历年来规模最大的一次,涉及超过1.5万名士兵、近200件军事装备和约140架飞机。在10个外国军队方阵中,“压轴”出场的中国人民解放军仪仗队军容严整,士气高昂,步伐坚定有力,令世人印象深刻、赞不绝口。最引人瞩目的是,中国国家主席习近平同来自世界约20个国家和地区以及国际组织领导人出席了阅兵式。中俄等国家和地区积极参与纪念活动,其目的在于警示世人要铭记历史和尊重历史,珍惜和共同维护来之不易的国际和平。

装备出海

在“一带一路”战略快速推进的背景下,我国铁路、电力、通信、工程机械等装备“走出去”的速度随之增快。5月6日,李克强总理主持召开国务院常务会议,部署推进国际产能和装备制造合作,以扩大开放促发展升级。会议认为,契合国外需求和意愿,推动国际产能和装备制造合作,有利于中国经济与世界经济深度融合、促进世界经济复苏,更可以倒逼我国企业提质增效、实现优胜劣汰,打造高水平开放型经济,促进互利共赢。装备出海,一举多得,对于国内外来说都是不容错失的重大机遇。

三证合一

日前,国务院发布的《关于进一步做好新形势下就业创业工作的意见》明确,要在2015年年内出台工商营业执照、组织机构代码、税务登记证“三证合一”改革意见,并实现“一照一码”制度。“三证合一”改革将有助于优化审批流程和事项,激发大众创业的热情,从而达到增加就业和发展经济的目的。但是,由于“三证合一”改革牵涉多个部门,这就还需要各部门摒弃部门小利益而顾国家全局大利益,积极谋划,合力推进。

红色通缉令

5月9日,我国“红色通缉令”中的2号疑犯江西省鄱阳县财政局经济建设股原股长李华波被押解回江西。目前,江西检察机关正进一步完善证据,对其依法提起公诉。自4月下旬我国向全球针对百名外逃贪官发出“红色通缉令”以来,已经拿下两个外逃贪官,第一个是原任中国经济开发信托投资公司上海证券营业部总经理戴学民,第二个即为李华波。海外,一直是腐败分子携款潜逃的避风港。随着我国反腐的不断加强与深入,海外避风港也不再避风。“红色通缉令”上的腐败分子被遣返回来绳之以法,都将是迟早的事。

路怒

近日,成都女司机变道别车惹怒男司机遭暴打的新闻,引发人们对“路怒”的关注。“路怒”——这个概念最早来自国外心理学,是形容在交通阻塞情况下,开车压力与挫折容易激发司机的愤怒情绪,比如爆粗口、打人、撞车等,对公共安全、交通安全构成极大危害。“路怒”,这是汽车时代一个世界通病,人们经常遇到。有人自嘲:不开车是文明人,开上车变野蛮人。心里医生提醒,“路怒”是病,治病良药就是不要带着愤怒上路、不开“生气”车,要学会自我调整,放平心态,文明礼让出行。

数字 /

16省

到目前为止,全国有福建、浙江、辽宁等16个省开展生态省建设,超过1000多个市、县、区推进生态省建设的细胞工程,大力开展生态市县建设。

49项

国务院日前发布关于取消非行政许可审批事项的决定。在前期大幅减少部门非行政许可审批事项基础上,再取消49项非行政许可审批事项,将84项非行政许可审批事项调整为政府内部审批事项。今后不再保留“非行政许可审批”这一审批类别。

100Mbps 光纤

“5·17世界电信日”即将来临之际,工信部公布网络提速降费总目标:争取2017年年底,全国所有社区市城区和大部分非社区市城区家庭,具备100Mbps光纤接入能力。直辖市、省会城市等主要城市宽带用户平均接入速率超过30Mbps。其他城区和非城区宽带用户平均接入速率将达到20Mbps。80%以上行政村实现光纤到村。4G网络方面全面覆盖城市和农村。

2508起

中央纪委监察部网站近日通报,2015年4月,全国查处违反中央八项规定精神问题2508起,共处理3238人,1849人受到党纪政纪处分,其中地厅级21人。其中,涉及违规配备使用公务车、违规发放津补贴或福利、大办婚丧喜庆的问题数位居前三,分别为802起、366起、357起。

60%

文化部大幅压缩全国性文艺评奖,大力解决奖项过多过滥、重数量轻质量问题。文化部原有各类全国性奖项41个,整改后取消25个,转出1个,保留15个,减少60%以上。



# 人大监督的新探索

## ——张德江委员长率队检查职业教育法实施情况

文 / 本刊记者 梁国栋

时下的中国,正处于从“低端制造”向“精品制造”转型、从制造大国向制造强国跨越的紧要关头,没有什么时候比现在更需要高技能人才。

在这个关键时期,全国人大常委会将目光紧紧锁定在影响和制约职业教育发展的突出问题上,启动了职业教育法实施情况的执法检查。

与以往不同的是,此次执法检查由张德江委员长担任组长。他不仅亲自主持执法检查组第一次全体会议并讲话,更是率领执法检查组赴河南、重庆等地

检查职业教育法的实施情况。

在执法检查期间,张德江委员长深入企业车间、职业院校、人力资源市场,详细了解法律实施中存在的重点问题;主持召开座谈会,与政府负责人、企业代表、教职人员、师生代表进行深入交流,听取全面落实和修订完善职业教育法的意见。

更加引人注目的是,根据监督工作计划,在今年6月召开的十二届全国人大常委会第十五次会议上,张德江委员长将代表执法检查组向会议作检查职业教育法实施情况的报告,并主持联组会

议对执法检查报告进行专题询问,国务院及有关部门负责人届时要到会听取意见、回答询问。

像这样规格高、阵容强、多种监督手段并用的执法检查引起了外界的高度关注,特别是在人大系统引起强烈反响。对此,舆论普遍认为,在全国人大常委会的执法检查工作中,由委员长亲自担任执法检查组的组长是前所未有的,而且此次监督综合运用执法检查、报告工作、专题询问三种监督形式,打出了一套环环相扣、步步为营的“组合拳”,向外界





4月25日至27日，张德江委员长率全国人大常委会职业教育法执法检查组在重庆市开展执法检查。图为4月26日，张德江委员长在重庆潍柴汽车有限公司生产车间观看学生岗位实习。摄影/高洁

释放出一个强烈的信号，那就是在全面推进依法治国的大背景下，全国人大常委会乘势而上，正在进一步加大监督工作的力度。

### 执法检查要直面问题

职业教育关乎国家经济转型和竞争力提升，关乎亿万劳动力就业，不仅是教育问题，更是重大民生问题和经济发展问题。大力发展职业教育，是加快转变经济发展方式、主动适应经济发展新常态的客观需要，是把我国巨大的人口数量优势转化为人力资源优势、建设人才强国的重要途径，也是保障改善民生、保证充分就业、实现脱贫致富的根本举措。

全国人大常委会历来高度重视职

业教育发展，今年把职业教育法实施情况的执法检查列为监督工作的第一项任务，显示了全国人大常委会紧紧围绕党和国家工作大局，依法履行宪法法律赋予的监督职责，推动中央重大决策部署贯彻落实的鲜明工作思路。

3月25日，执法检查组召开第一次全体会议，张德江委员长主持会议并发表了重要讲话。

在听取国务院有关部门关于贯彻实施职业教育法情况的汇报后，张德江委员长强调，要认真学习、深刻领会、全面贯彻落实习近平总书记关于发展职业教育的重要指示，紧密围绕“四个全面”战略布局，主动适应经济发展新常态，通过这次执法检查，促进我国职业教育事业更好地适应经济社会发展。

自本届全国人大常委会履新以来，各项工作坚持问题导向。此次执法检查又一次生动诠释了这一理念。在2014年9月，全国人大教科文卫委赴黑龙江、吉林和贵州就职业教育法修订工作进行调研时发现，职业教育法在实施中存在着职业教育管理体制机制不畅、经费投资不足以及校企合作不够深入等制约职业教育发展的突出问题。

在此次执法检查组第一次全体会上，张德江委员长明确指出，开展职业教育法执法检查，要全面了解、掌握职业教育事业发展和职业教育法实施情况，增强问题意识，抓住影响和制约职业教育发展的突出问题，抓住职业教育法实施的薄弱环节，深入分析原因，认真研究提出解决问题的思路 and 对策，推动改进工作、解决问题、完善法律制度。他对执法检查工作提出了三点要求：一要深入基层，了解实情，既要总结经验，更要查找不足，敢于直面问题、聚焦问题，不回避矛盾；二要周密组织，统筹安排；三要研究问题，增强实效。

### 实行正确监督、 有效监督，推动法律实施

河南是人口大省，在职业教育方

面已经走在了全国前列。目前面临的重大任务是继续推动人力资源从数量型向技能数量型转变，使人力资源大省成为人力资源强省。大力发展职业教育，就是实现这一目标的有力举措。张德江委员长将执法检查的首站选在了河南。

4月12日至15日，张德江委员长带领执法检查组先后到开封、郑州、许昌等地开展执法检查，详细了解职业教育法的实施情况。他强调，要严格执法检查，实行正确监督、有效监督，让法律规定得到全面落实，让法律作用得到充分发挥，让法律威严得到切实尊重。

在短短的几天时间里，张德江委员长的足迹遍布医药技师、农业、机电、轨道交通、技术经济等职业院校。每到一处，他都会详细询问学校的专业设置、校企合作办学、毕业生就业等影响职业教育法实施的关键问题。在检查中，他专程来到正在举行职业技能人才专场招聘会的河南省人才市场，与企业招聘方和应聘学生沟通交流。他指出，就业是民生之本，发展职业教育首先要解决好就业问题，让劳动者掌握专门技能，实现充分就业。

近年来，河南省在发展职业教育方面成效显著，不仅制定并及时修改了职业教育法实施办法，出台了一系列相关法规规章和政策措施，还加大了政府投入力度，拓宽办学模式，加强“双师型”教师队伍建设。张德江委员长对河南取得的成绩给予了充分的肯定，但也不回避法律实施中存在的一些问题。他指出，配套法规和政策还需要进一步健全，管理体制需要进一步完善，经费稳步增长机制不够健全，校企合作没有形成长效稳定机制。

委员长的一席话也为河南更好地贯彻实施职业教育法指明了方向。“我们要牢固树立抓职教就是抓就业、抓民生、抓产业竞争力的理念，进一步增强贯彻实施职业教育法、全面推进依法办学依法治教的自觉性和坚定性，推动我省职

业教育更好更快发展。”河南省委书记、省人大常委会主任郭庚茂说,一定要认真学习委员长的讲话精神,结合此次执法检查,使河南的职业教育再向前推进一步。

### 形成合力,推动问题解决

在当前全球经济形势错综复杂、全国的经济下行压力较大的情况下,地处西南腹地的重庆却异军突起,去年的经济增速达到了10.9%,产业结构调整迈出了新步伐,经济质量取得了显著的提升,居民就业和人均收入实现了双增长。

重庆的大步前进,与重视发展职业教育密不可分。2012年,时任重庆市委书记的张德江到重庆召开的第一个全市大会,就是职业技术教育大会;重庆市委、市政府下发了《关于大力发展职业技术教育的决定》,出台了《重庆市职业技术教育改革发展规划(2012—2020年)》。如今,加快职业教育发展已深深融入了重庆的“血液”中,成为“科学发展、富民兴渝”的战略重点。

4月25日至27日,张德江委员长率执法检查组在重庆市开展执法检查。他先后深入江津区、沙坪坝区等地,实地检查重庆市贯彻实施职业教育法的情况。这期间,他下车间,进学校,入课堂,访人才市场,与重庆政府部门负责人、企业和学校管理人员、师生代表广泛座谈。在充分肯定成绩的同时,他更是对重庆乃至全国未来加快发展职业教育提出了针对性的建议。

他指出,要加强统筹规划、顶层设计,依法将职业教育纳入本地区经济社会发展规划中,制定切实有效的法规和政策;要通过多种渠道依法筹集发展职业教育的资金,加大对农村和贫困地区的支持力度,完善经费稳定投入机制,健全资助政策体系;要遵循职业教育发展规律,改革创新管理和办学体制机制,积极搭建职业教育与普通教育有机互通的“立交桥”,构建现代职业教育

体系,走出一条中国特色职业教育发展之路。

委员长饱含深情的期望,更加坚定了重庆市继续做好职业教育的信心。“我们要以这次执法检查为契机,以扎实的行动推动问题解决、工作改进和法律实施,办出品牌,办出特色,促进我市职业教育更好发展。”重庆市委书记孙政才深有感触地说。

在严格的执法检查下,支持与监督交相辉映,一股推动职业教育健康发展的合力正在形成。全国人大常委会以职业教育法的实施为抓手,依法行使宪法和法律赋予的职责,通过深入调研,对症下药,推动问题解决,汇聚起了推动中央重大决策部署贯彻落实的强大合力。

### 与立法工作、代表工作结合

19年前的1996年5月15日,八届全国人大常委会第十九次会议审议通过了职业教育法,并于同年的9月1日起施行。许多媒体当时这样评论道:这部法律的出台是我国职业教育发展史上的重要里程碑,将职业教育带上依法治教和依法行政的轨道。

职业教育法实施的19年间,我国的职业教育获得了前所未有的大发展。在河南,“就业+技能=民生幸福”的职业教育发展重大工程正在加快实施;在重庆,发展职业教育已成为重庆经济社会发展的战略重点……

如今,随着我国经济发展进入新常态,在经济结构寻求转型的背景下,职业教育被赋予了更加重要的职责与使命,修法的声音此起彼伏。

十二届全国人大以来,每年全国人代会都有许多代表就职业教育改革提出相关的议案或建议,其中,关于希望修改职业教育法的呼声非常强烈,仅2014年十二届全国人大二次会议期间,就有123位代表提出4件议案,建议修改职业教育法。在代表们看来,加强顶层设计,及时对职业教育法进行修订,是下一步改革发展的关键。

而此次执法检查的目的之一就是认真查找法律实施中存在的问题,提出全面落实和修订完善职业教育法的意见和建议。“我们这次突出地把问题理一理,每个问题该怎么解决,拿出点办法来。”张德江委员长在执法检查期间掷地有声地说,要认真总结法律实施经验,查找法律与实践和发展不符合、不适应的地方,充分听取各方面意见、建议,为完善职业教育法做准备。

事实上,早在2013年,全国人大常委会已把修改职业教育法列入十二届全国人大常委会立法规划。这意味着,此次执法检查同立法工作、代表工作结合起来,将切实增强人大监督工作的权威性、针对性和实效性。

### 准确把握执法检查的基本原则

作为人大监督的一种重要形式,执法检查对于促进“一府两院”依法行政、公正司法具有十分重要的作用。

在全面推进依法治国的新形势下,如何做好人大监督工作,特别是执法检查,是张德江委员长非常重视的问题。自换届以来,他多次就增强执法检查的权威性、针对性和实效性发表重要讲话。在十二届全国人大常委会第十次会议的闭幕会上,张德江委员长在讲话中指出,要适当增加每年开展执法检查的项目,选择与改革发展稳定和保障改善民生密切相关的法律以及新制定、新修改的重要法律,组织开展执法检查,抓住有关法律实施中的重点问题、突出矛盾和薄弱环节进行深入检查,查找分析原因,提出高质量的意见、建议,督促和推动法律实施工作,完善相关配套制度和政策措施。

在河南、重庆开展职业教育法执法检查期间,张德江委员长结合人大监督工作实际和面临的新形势新任务,提出了执法检查必须遵循的四项原则。

首先,要坚持党的领导。党的领导是中国特色社会主义法治之魂。执法检查必须坚持党的领导,坚持贯彻党的方





4月27日，张德江委员长在重庆医药高等专科学校考察。摄影/高洁

针政策，紧紧围绕党和国家中心任务，抓住人民群众关心的重大问题，开展有针对性的执法检查和监督，推动法律得到正确有效实施，推动中央重大决策部署得到贯彻落实，维护好人民群众的根本利益，保证党通过国家政权机关实施对国家和社会的领导。

其次，要坚持依法行使职权。执法检查来源于宪法法律，脱离了宪法法律就没有生命力，就失去了权威作用和法律效力。必须严格按照法定职权和法定程序，确定执法检查的对象、范围和内容，依法进行监督检查，增强针对性、实效性和权威性。同时，执法检查必须按照民主集中制的原则，集体行使职权。

第三，要坚持问题导向。执法检查要增强问题意识，既要肯定成绩、总结经验，更要发现问题、查找不足，抓住影响法律实施的关键问题、制约事业发展的重点问题、损害群众利益的突出问题，深入研究、对症“下药”，从而推动问题解

决、工作改进、法律实施。

第四，要坚持监督与支持相统一。人大与政府、法院、检察院的宗旨和目标是一致的，都在党的领导下，维护广大人民的根本利益，为建设中国特色社会主义而奋斗。因而，人大依法对“一府两院”实施监督，不但是必要的，而且必须落到实处，不能停留在口头上，也不能流于形式。要正确处理监督与支持的关系，寓支持于监督之中，形成推动工作的合力。

这四项原则的提出，深刻阐明了执法检查的本质，准确把握了执法检查的规律，紧紧抓住了执法检查的核心，不仅为执法检查工作了定了基调，同时，对做好新形势下人大监督工作，进一步增强人大监督的实效，也具有十分重要的指导意义。

### 彰显人大监督新境界

“此次对职业教育法的执法检查，由张德江委员长亲自担任组长，并率队赴地方进行实地检查，像这样高规格的

执法检查前所未有的，监督效果也不言而喻。这彰显了全国人大常委会在新形势下，不断增强执法检查的实际效果，切实维护宪法法律权威的鲜明特色。”参加了此次执法检查的刘振起和庞丽娟两位委员深有感触地说，这次执法检查紧紧围绕党和国家工作大局，抓住事关中国经济转型升级和民生福祉的重大问题依法进行，势必成为今年人大常委会监督工作的一大亮点，也彰显人大监督步入一个新的境界。

尽管此次职业教育法的赴地方检查已经结束，但是促进职业教育依法健康发展的大戏正在进入高潮。再过一个月，十二届全国人大常委会第十五次会议将审议职业教育法实施情况的报告，并举行联组会议对执法检查报告进行专题询问。可以说，一个以执法检查为龙头，多种监督手段并用的监督新局面正在形成。这不仅给人以耳目一新的感受，也让人们对新形势下的人大监督工作充满了期待。✘



## 用“最严”法律捍卫“舌尖安全”

文/本刊记者 张维炜

4月24日,万众瞩目的食品安全法隆重升级,经十二届全国人大常委会第十四次会议审议通过,将于今年10月1日起正式施行。

民以食为天,食以安为先。近些年来,中国的食品安全问题虽然较之以往有了一定改观,但食品安全事件依然层出不穷,从2008年的三鹿奶粉事件,到2014年的上海福喜事件,乃至不久前的青岛“毒西瓜”事件等,如何确保舌尖上的安全,成为国人最揪心之痛。

新修订的食品安全法从原来的104条扩充至154条,作出多处重大修改,以更加健全严谨的法律设计以及更具操作性的条文规范,舒缓公众对食品安全的焦虑,“高压”打击各类食品安全违法违规行为,被称为“史上最严”的食品安全法。

“修改食品安全法是关系人民群众切身利益的一件大事。”张德江委员长在

常委会闭幕会上总结此次修法重点时表示,这次修改,突出预防为主、风险防范,进一步完善食品安全风险监测、评估和安全标准等基础性制度,实施最严格的食品生产、销售、餐饮服务全过程监管,强化法律责任追究,建立食品安全社会共治体系,法律的可操作性和可执行性进一步增强。张德江委员长强调,有关方面要广泛宣传、认真实施,共同维护“舌尖上的安全”。

媒体指出,本次修法在每个方向上的进步都击中了食品安全的痛点,握准了社会期许的脉搏,以深入的结构性的修订,实现了系统性提升,法律监管效力有望进一步突进。

当然,最严厉的法律未必能在一夜之间换来最安全的食品环境。对于法律的贯彻实施,不少常委会委员和专家报以更高的期待,他们认为,只有把百姓的生命健康放到至高无上的位置,真正使

食品安全法成为带电的“高压线”,让所有违法者得到应有的惩处,让懒政怠政者都受到严肃问责,才能营造安全的食品环境,让百姓吃得放心。

### 新法瞄准食品安全深层次矛盾

法律颁布实施五年之后,进行大修,出台新的法律修订案,这在立法进程中并不多见。

许多人仍然记得,2009年食品安全法在“三鹿奶粉事件”发生半年后获得高票通过,通过的法律提高了食品安全标准,规范了商家经营行为,保护了消费者权益,推动了食品安全的企稳向好。

然而,由于监管体制、手段和制度等尚不能完全适应食品安全需要,法律责任偏轻、重典治乱威慑作用没有得到充分发挥,近年来,各地又不断曝出镉大米、毒生姜等新的食品安全事件,网购食品成为潮流、婴幼儿食品质量问题频发。





4月24日,十二届全国人大常委会第十四次会议举行闭幕会,会议表决通过新修订的食品安全法。摄影/杜洋

研,听取相关部门的汇报,开展专题研讨会,提出意见和建议,为修法打好基础。

据了解,食品安全法的修订工作,横跨两年时间,历经常委会三次审议,数易其稿,才最终获得高票通过,整个过程殊为艰难。

审议中,常委会组成人员对建立“最严格食品安全监管制度”集思广益,在农药使用、网购食品等社会公众关注的热点问题上敢于碰硬,提出很多有建设性的意见和建议,很多建议得到了充分采纳。就在修订草案提交“三审”前,全国人大常委会法工委还专门召开会议,邀请部分全国人大代表、专家学者、企业、协会和基层执法人员就新修订的食品安全法出台时机、可行性和预期实施效果进行了全方位的评估。“对食品安全法的修订过程科学、民主,体现了党中央、全国人大坚持以人为本、顺应人民期盼的决心。”罗亮权委员评价称,这将为进一步加强食品安全监管提供最为严格的制度保障,让老百姓吃上健康放心的食品。

### 消除监管“盲区”

在网络迅猛发展的今天,足不出户遍尝天下美食,成为许多“吃货”的选择。相关数据显示,2013年食品电商总交易金额达324亿元,同比增长47.9%;食品在网购市场总交易额中的占比提升到2.5%。然而,由于之前一直缺乏法律的规定和监管,消费者在第三方交易平台网购食品出现问题时常常面临维权难。

其实不仅是网购食品,近年来,保健食品、婴幼儿食品、农药使用等不少领域都是法律监管的“盲区”以及食品违法犯罪的“重灾区”。对此,新修订的食品安全法一一作出回应,弥补了法律的缺陷和空白,及时回应民众关切。

为了方便消费者网购维权,新修订的食品安全法加大了网络食品交易第三方平台的责任,明确规定,网络食品交易第三方应当对入网食品经营者进行实名登记,消费者合法权益受损,可以向入网食品经营者或生产者要求赔偿。第三方

平台提供者不能提供入网食品经营者真实名称、地址和有效联系方式的,由网络食品交易第三方平台提供者赔偿。一项网络调查显示,消费者对此规定普遍“叫好”:48.3%的消费者认为“很有必要”,32.9%的认为确保了网购食品规范有序。

近期,毒西瓜、毒草莓等食品安全风波,不断影响着消费者对农产品的消费信心。新修订的食品安全法对“剧毒”和“高毒”农药坚决说“不”,首次明确提出禁止将剧毒、高毒农药用于蔬菜、瓜果、茶叶和中草药材等国家规定的农作物。

“目前,我国婴儿奶粉的配方过多过滥,有1900多个配方,平均每个企业有20多个配方。从婴儿奶粉过去发生的一系列恶性事件来说,现实要求我们要进一步加强监管力度。”草案三审时,买买提明·牙生、吴晓灵等委员对全国人大法律委关于对婴儿奶粉配方实行注册管理的建议表示赞成。他们表示,“在改革深化过程中有些许可必须要下放,有些许可必须聚焦强化。婴儿奶粉配方应该加强管理,实行注册。”最终新修订的食品安全法强化监管力度,规定,婴幼儿配方乳粉的产品配方应当经国务院食品药品监督管理部门注册。注册时,应当提交配方研发报告和其他表明配方科学性、安全性的材料。

此外,新修订的食品安全法还对转基因食品安全、保健品乱象、小作坊小摊贩监管等近两年民生关注的这些热点问题,提出了针对性和可操作性的具体监管和违法惩治措施,让食品安全更具保障。

### 新法“亮出利齿”贯彻最严理念

自本次食品安全法修法工作启动以来,“重典治乱”成为民众们的共同呼声,社会各界都希望修法能对食品违法犯罪分子起到“罚到他倾家荡产”的作用。

党中央高度重视这次食品安全法的修改,对食品安全工作提出了“四个最严”的要求,即用最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责来体现食品安全监管的执法力度。

“食品安全形势依然严峻,影响和制约我国食品安全的深层次矛盾和问题尚未得到根本解决。”为此,党的十八大以来,党中央提出,要进一步改革完善我国食品安全监管体制,着力建立最严格的食品安全监管制度,积极推进食品安全社会共治格局。

配合这一重大决策,2013年换届伊始,全国人大就通过了国务院机构改革和职能转变方案,对现行的食品安全监管体制作出重大调整,将原来由质检、工商和食药监部门对食品生产、流通和餐饮服务实行的分段监管,调整为由食药监部门对食品生产经营活动进行统一监管的体制。

随后,十二届全国人大常委会就将食品安全法修改工作列入立法规划。结合代表议案和建议办理工作,全国人大教科文卫委多次与国务院相关部门就食品安全法的修订工作进行沟通,在全国组织调

最高国家权力机关将“最严”理念贯穿此次修法始末,持续发力,从“建立最严格的全过程监管制度”,“严惩重处食品安全违法犯罪”,“增设监管部门负责人约谈制”等多方面推动法律修改完善。在外界看来,这预示着新修订的食品安全法又是一部最严格且“长出了牙齿”的法律。

针对我国食品安全长期面临的“九龙治水”窘境,新修订的食品安全法完善了统一权威的食品安全监管机构,由分段监管变成食药监部门统一监管,并建立和完善了从田间到餐桌的全链条的最严格的监管制度。

另外,新修订的食品安全法还通过法律制度的完善,进一步加大违法者的违法成本,加大对食品安全违法行为的惩处力度。多处修改都体现了“严惩重处”的原则。

据国家食品药品监督管理总局副局长滕佳材介绍,新修订的食品安全法强化了食品安全刑事责任的追究,规定,对非法添加化学物质、经营病死畜禽等行为,如果涉嫌犯罪,直接由公安部门进行侦查,追究刑事责任。对因食品安全犯罪被判处有期徒刑以上刑罚的,终身不得从事食品生产经营的管理工作。

大幅度提高违法行为处罚额度。比如,对生产经营添加药品的食品,生产经营营养成分不符合食品安全标准的婴幼儿配方乳粉等违法行为,2009年食品安全法规定,最高可以处罚货值金额10倍的罚款,新修订的将其提高到30倍。

针对多次、重复被罚而不改正的问题,新修订的法增设了新的法律责任,要求食品药品监管部门对在一年内累计三次因违法受到罚款、警告等行政处罚的食品生产经营者给予责令停产停业直至吊销许可证的处罚。

民事法律责任追究方面,新修订的法明确,为保护消费者权益,要求食品生产和经营者接到消费者的赔偿请求以后,应该实行首负责任制,先行赔付,不得推诿;为完善惩罚性赔偿制度,在

原先实行10倍价款惩罚性的赔偿基础上,又增设了消费者可以要求支付损失3倍赔偿金的惩罚性赔偿。

除了大幅提高企业违法成本,此次修法还对失职渎职的地方政府和监管部门实行最严肃问责。新修订的法细化并加重了对失职地方政府负责人和食品安全监管人员的处分,如增设地方政府主要负责人应当引咎辞职的条款;设置监管“高压线”,对于隐瞒、谎报、缓报食品安全事故等三种行为,情节严重的直接给予开除处分。“之前我们有些法律制定出台后,执行不好,常常是相关部门无视法律,或者对法律不重视,主要原因在于他们因渎职所应承担的法律责任过轻。”全国人大代表刘潭爱认为,新修订的食品安全法给政府监管部门戴上了“紧箍咒”,有助于法律获得更好的执行。

### 从立法最严到执行最严

食品安全关系民众切身利益,如何严格严厉都不为过。在采访中,一些常委会委员和业内专家指出,新修订的食品安全法虽被称为史上最严,但徒法不足以自行,仅有纸面上的“最严”还远远不够,法律条款之“最严”须全面落地,成为执行之“最严”,才能实现法律修改的初衷,而这一过程需要社会各方面的不懈努力。

全国人大常委会委员刘振来说,如果还像过去一样发现问题不严肃查处,再好的法律也没有用。因为“破窗效应”是很难避免的,这种效应会使违法的人越来越多,最终的结果肯定又是法不责众,食品安全的乱象无法得到纠治,法律又会成为一个“稻草人”,成为一纸空文。所以,“新修订的食品安全法通过后,应该严格依法实施监管,对违反本法规定的要发现一起查处一起,绝不能姑息迁就。”刘振来强调。

最严格、全覆盖的食品安全监管制度,必须有令行禁止的高效执法才能达到确保食品安全的目的。张云川委员认为,这次食品安全法的修改从法律层面

上说已比较完善,但食品安全法是我国最难执行的法律之一。

“各级地方立法部门和有关部门应该细化,并出台实施条例和相关细则。”张云川认为,一部法律只能把大问题管住,实践执行的关键在于要明确食品安全的各级质量标准,包括企业标准,对食品的安全工艺、规范等都要提出要求。张云川说,这些都是核心问题,企业要诚信,要对老百姓的健康负责。

食品安全的源头在农产品。修订案草案三审时,白志健、何晔晖、穆东升等委员均提出,新修订的食品安全法通过后,应尽快将修改农产品质量安全法提上日程。“修改后的食品安全法有很多地方与农产品质量安全法存在着矛盾。”按照新修订的食品安全法的规定,食用农产品进入市场后由食药监局监管,但现行农产品质量安全法中依然规定农产品质量安全的监督管理工作由农业行政主管部门负责。何晔晖委员表示,要解决从田头到餐桌上的食品安全问题,应尽快修改农产品质量安全法,保证两法更好衔接。

严格的监督是促进新修订的法“落地”的关键。何晔晖还提出,新修订的食品安全法实施后,要加大检查力度,严格监督落实,解决当前一些法律制定后产生的执行不力问题,防止再次出现有法不依、执法不严、违法不究的问题。全国人大代表宋良华建议,全国人大常委会每年不定期组织对新修订的食品安全法的执法检查,促进法律的有效实施。

法律深入人心的重中之重是要让经营者普遍保有“业界良心”,发挥好食品安全第一责任人的作用,把好食品安全第一关,从源头减少食品违法侵权行为的发生。许多委员和代表强调,新修订的食品安全法实施后,要利用多种形式引导经营者建立行业组织,制定行规,进行有效的自我教育、自我管理、自我约束,同时要强化消费者、媒体以及社会各界的责任,从而形成全社会共管食品安全的合力。✘



# 食品全程监管新局喷薄而出

文 / 本刊记者 梁国栋

在颁布实施五年多后,承载着国人对食品安全新期待的食品安全法终于完成了首次修订。与现行食品安全法10章104条相比,修订后的法律共有10章154条,增加了50条之多。这其中,建立食品安全全程的监管格局是此次修法的一个最大亮点。

从突破监管困局到强化源头风险管控,从规范食品添加剂的使用到建立食品安全全程追溯制度,修订后的食品安全法打造了从田间到餐桌的全过程安全监管体制。“这次修改食品安全法,第一个需要是以法律形式固定监管体制改革成果、完善监管制度机制;第二个需要就是完善监管制度,解决当前食品安全领域存在的突出问题。”全国人大常委会法工委行政法室副主任黄薇认为,食品安全链条长,从农田到餐桌,涉及的环节多、问题多,在监管过程中如何加强生产经营过程的控制,加强风险的管理,对网络食品交易等新兴的食品经营业态如何进行监管,对保健食品、特殊医学用途食品、婴幼儿配方食品等特殊食品如何

来进行重点监管,修订后的食品安全法对此都作出了针对性的回应。

“这些规定针对性强,直指问题的关键,为应对当前严峻的食品安全形势注入了强有力的法治动力。”包括贾春梅、姚娟等全国人大代表以及专家学者在内的多位受访人士认为,最严格的食品全过程监管体制喷薄而出。

## 强调源头风险管控

打造从田间到餐桌的食品安全链条已成为全社会的共识,而作为整个链条的前段,管控好食品生产环节无疑是重中之重。然而,现实情况却不容乐观,一些食品生产者根本不敢食用自己生产的食品。“一些生产者把不该添加的原料加到食品当中,总是唯利是图、坑蒙拐骗、以次充好。”来自食品行业的全国人大代表陈泽民说,如果自己生产的东西自己吃,就不会故意去加不该加的东西。“安全的食品归根到底是企业‘产’出来的,如果企业不生产不安全食品,不销售不安全食品,消费者就不会对食品安全

担忧。”许多委员指出,必须要强化食品生产者作为食品安全第一责任人的主体责任,督促企业建立更加严格的产品质量控制制度。

围绕这个现实难题,修订后的食品安全法作出了针对性的规定。比如,婴幼儿配方食品生产企业应当实施从原料进厂到成品出厂的全过程质量控制,对出厂的婴幼儿配方食品实施逐批检验,保证食品安全;生产婴幼儿配方食品使用的生鲜乳、辅料等食品原料、食品添加剂等,应当符合法律、行政法规的规定和食品安全国家标准,保证婴幼儿生长发育所需的营养成分;婴幼儿配方食品生产企业应当将食品原料、食品添加剂、产品配方及标签等事项向省、自治区、直辖市人民政府食品药品监督管理部门备案。修订后的食品安全法还特别规定,不得以分装方式生产婴幼儿配方乳粉,同一企业不得用同一配方生产不同品牌的婴幼儿配方乳粉。

对于极易引发食品安全事件的食品添加剂,修订后的食品安全法作出更



陈泽民代表



贾春梅代表



谢小军委员



陈世春代表

为严格的规定。比如,食品生产者采购食品添加剂,应当查验供货者的许可证和产品合格证明;对无法提供合格证明的食品原料,应当按照食品安全标准进行检验;不得采购或者使用不符合食品安全标准的食品添加剂。

“这是建立全过程监管制度的一个最重要的方面。”在清华大学法学院教授王晨光看来,凡是从事食品生产经营的企业,首先要意识到自己对社会、对公众健康所负有的责任,要有更高的社会责任感,建立起更为严格的企业安全质量内控机制。他告诉记者,此次修法将企业应当承担的这种责任上升至法律层面,明确传递出一个信号,就是所有的生产厂商、经营厂商必须要有严格的监管人员、监管程序、监管制度。

### 食品安全全程追溯制度落地

5年前,在现行食品安全法颁布实施之时,索票索证制度已经明确写进了法律中。在外界看来,这是一个有力的制度约束,意味着我国向建立完善的责任追溯体系迈出了关键的一步。

经过5年的实践和积累,食品追溯制度首次明确写进了修订后的食品安全法中。根据法律规定,食品生产经营者应当依照本法的规定,建立食品安全追溯体系,保证食品可追溯;国家鼓励食品生产经营者采用信息化手段采集、留存生产经营信息,建立食品安全追溯体系;国务院食品药品监督管理部门会同国务院农业行政等有关部门建立食品安全全程追溯协作机制。

法律同时还明确规定,食品生产企业应当建立食品原料、食品添加剂、食品相关产品进货查验记录制度,如实记录食品原料、食品添加剂、食品相关产品的名称、规格、数量、生产日期或者生产批号、保质期、进货日期以及供货者名称、地址、联系方式等内容,并保存相关凭证。记录和凭证保存期限不得少于产品保质期满后六个月;没有明确保质期的,保存期限不得少于二年。

“这次修法,完善食品追溯制度,细化了生产经营者索证索票、进货查验记录等制度,增加规定食品和食用农产品全程追溯和协作机制。”贾春梅代表认为,这样的制度安排可以有效防范食品安全事件,科学性很高,很有前瞻性。

全国人大代表陈世春也这样认为,“我国已经具备了建立食品追溯体系的条件,特别是智能手机的普及,云计算的推广应用,消费者只要用手机扫一扫食品包装上的二维码,就知道了食品产自哪里,在哪里检测。这有利于保障消费者的知情权,使消费者吃得

比较安心,促使生产者严格按照这个标准严格生产。”

### 监管体制推陈出新

在现行食品安全法制定之初,解决食品监管政出多门、部门职能交叉的问题是立法的重中之重。最终,法律采用了分段式监管模式,食品安全监管也形成了“九龙治水”的格局。在实践中,这一模式的弊端日益显现,部门间互相推诿导致食品监管频现空白领域。

为解决这一弊端,2013年3月,十二届全国人大一次会议表决通过了《关于国务院机构改革和职能转变方案的决定》。其中,整合分管农产品、食品各部门的职能是方案的重要内容。根据这个方案,新组建的国家食品药品监督管理总局对生产、流通、消费环节的食品安全实施统一监管。在外界看来,这种划分散于集中的统一监管模式,更有助于明晰食品安全的责任,提高监管效率。

“国务院根据这个方案,对现行的食品安全监管体制作了一个重大的调整,原来是分段监管,分别由质检、工商和食药监部门对食品生产、流通和餐饮服务实行分段监管。新的监管体制把这样一个分段监管的体制调整为由食药监部门对食品生产经营活动进行统一监管的体制。”黄薇认为,适应



浙江省宁波市北仑区市场监督管理局开展食品安全“你点题我抽检”活动,公开募集的志愿者和媒体记者分别点出了早餐馆、火锅店、肯德基等餐饮店,并亲自与市场监督管理局工作人员一起检查和采样,委托第三方对抽查样品进行检测。摄影/索向鲁

这样新的体制变化,为监管部门执法提供法律依据,需要在法律制度上作出相应的完善。

正是基于此,修订后的食品安全法完善了食品安全监管体制。根据法律规定,国务院食品药品监督管理部门依法和国务院规定的职责,对食品生产经营活动实施监督管理。

“本次修改在责任体系上的一个重要改革,就是把行政监督的多段分管变成了两段分管,由农业部门监管食用的初级农产品,而涉及食品的其他市场环节一并统归食品药品监管部门来管理。”谢小军委员表示,本次修法从立法层面把国务院机构改革成果落实下来,可以消除过去对食品生产经营的各个环节“九龙治水”现象,对于行政监管中的权力交叉、责任缺位、争权诿责等问题都将有较为有效的改进。贾春梅代表也这样认为。她说,食品安全监管体制的完善,把分散在其他部门的权力集中在食品药品监督管理总局,也便于卫计委独立发挥自身的职能。

监管模式的变化,也为执法机关带来了新的挑战。在一些学者的眼中,今后的日常监管,卫计委与食品药品监督管理总局面临着如何协调好彼此职责的考验,只有双方形成监管合力,才能充分体现立法本意。☑



# “严惩重处” 食品犯罪

文 / 本刊记者 于浩

与2009年通过的食品安全法中法律责任一章相比,十二届全国人大常委会第十四次会议表决通过的新修订的食品安全法,法律责任条款增加内容近一半,涉及财产罚、人身罚、资格罚,把从生产经营者到政府部门,再到其他社会组织,全部纳入到惩处体系,体现出本次修法中“严惩重处”的目的。

## “重典”得到社会各界认同

没有最严厉,何来最安全?新修订的食品安全法体现出的“重典治乱”,顺应了公众的诉求从而获得普遍认可,但法律如何做到有“高压”震慑力,还是有人担心。

“一个地方一旦发生食品安全事件,地方政府应该承担什么样的责任?法律执行不好,常常是相关权力部门无视法律,或者对法律不重视,这是因为他们因渎职而承担的法律责任太轻!”全国人大代表刘潭爱希望,一部法律可以给政府部门也戴上“紧箍咒”。

“刑法对生产经营者规定了生产销售不符合安全标准的食品罪、生产有毒有害食品罪,对于食品监督者和检验人员规定了食品监管渎职罪。”全国人大代表,邯郸市人民检察院党组副书记、副检察长贾春梅在接受记者采访时说,近些年来,政府对毒豆芽、辣椒油、红心禽蛋等食品添加剂造成的食品安全事件,打击的力度越来越大。

除了刑法的规定之外,贾春梅认为,这次食品安全法建立了最严格的法律责任。比如,细化并加重对失职的地方政府负责人和食品安全监管人员的处分,依照规定的职责逐项设定相关法律责任,细化处分规定;增设地方政府主

要负责人应当引咎辞职的情形,设置监管“高压线”,对有瞒报、谎报重大食品安全事故等三种行为的,直接给予开除的处分。同时,做好了与刑事责任的衔接,分别规定生产经营者、监管人员、检验人员等主体有违法行为构成犯罪的应当依法追究刑事责任。

## “高压震慑”食品安全犯罪

民以食为天,食以安为先。但频频发生的食品安全事件屡屡刺痛人们的神经,使得“究竟吃什么安全”成为一个不间断的社会话题。因此,维护食品安全,一刻都不能松懈。修改后的食品安全法对违法行为的查处做了较大改革,要求执法部门判断违法行为是不是构成刑事犯罪,如果构成犯罪,直接由公安部门进行侦查,追究刑事责任;如果不构成刑事犯罪的话,由行政执法部门进行行政处罚。

“食品安全法启动修改工作之后,社会各界都希望这次修订能对食品违法犯罪分子起到‘罚到他倾家荡产’的作用。新一届党中央、国务院也高度重视这次食品安全法的修改,对食品安全工作提出了‘四个最严’的要求,用最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责来体现食品安全监管的执法力度。”国家食品药品监督管理总局副局长滕佳材在新闻发布会上就新修订的食品安全法的法律责任给出详尽说明。

滕佳材认为,新修订的法有两条规定,一是为强化对违法犯罪分子惩处的力度,对因食品安全犯罪被判处有期徒刑以上刑罚的,终身不得从事食品生产经营的管理工作。二是强化了行政法律责任的追究,新增加了行政拘留的处罚。“我们发现有些违法者往往不怕罚,但是

怕关,怕抓。针对这个情况,对违法添加非食用物质、经营病死畜禽、违法使用剧毒高毒农药等屡禁不止的严重违法行为,增加了行政拘留的处罚。”

“同时,强化了民事法律责任的追究。修改后的食品安全法强化了消费者权益的保护,要求食品生产和经营者接到消费者的赔偿请求以后,实行首负责任制,先行赔付,不得推诿。完善了惩罚性的赔偿制度,在现行的食品安全法实行10倍价款惩罚性的赔偿基础上,又增设了消费者可以要求支付损失3倍赔偿金的惩罚性赔偿。强化了民事连带责任,在现行食品安全法对集中交易市场的开办者规定了连带责任的基础上,修改后的食品安全法对网络交易第三方平台提供者未能履行法定义务,食品检验机构出具虚假检验报告,认证机构出具虚假的论证结论,使消费者合法权益受到损害的,也要求与生产经营者承担连带责任。”滕佳材说,对于编造、散布虚假食品安全信息的,修改后的食品安全法要求编造、散布虚假食品安全信息的媒体承担赔偿责任。★



刘潭爱代表希望法律可以给政府部门戴上“紧箍咒”。

# “全民皆兵” 防范 “坏食品”

文 / 本刊记者 于浩

经过全国人大常委会三次审议,获得高票通过的新修订的食品安全法把“社会共治”纳入其中,既是一大亮点,也是下一步食品安全治理中的一个新原则和理念。所谓社会共治,就是治理好食品安全不能仅仅依靠政府监管部门单打独斗,还要调动社会方方面面的积极性,让所有人有序参与到这项工作中,形成合力。

## 共治原则“引爆”公众参与热情

在首次审议法律修订草案时,全国人大常委会委员信春鹰认为,“我国的食品安全问题,最重要的应该是共治,不能把责任都推给政府。中国的食品生产和全世界都不同,就是主体非常多。比如小作坊,一家就可以卖产品,而且当地人就吃这个,用安全标准还解释不通,因为世世代都这么吃。”

经过三次审议,社会共治原则不仅成为委员们称道的“一个特别好的原则”,而且体现在食品安全法修订过程的民意征集中。在十二届全国人大常委会十二次会议审议后,二审稿全文公布在中国人大网上,向社会公众征求意见。不到一个月时间,共收到878名网民的2943条意见和57封来信。

据相关报告显示,本次公开征求意见具有以下特点:一是参与主体比较广泛。既有食品行业的从业人员、监管人员、行业协会人员等业内人士,也有人大代表和其他社会公众;既有传统的食品生产经营企业,也有淘宝等新兴网络交易第三方平台;既有境内社会公众,也有一些国家的驻华使馆和商会组织。二是准备充分,参与热情高。大多数意见提出时认真附列了修改理由;一些驻华使馆、商会组织和行业协会,通过网络、来信来函等多种渠道提出意见,体现出较高的参与热情和重视程度。


## 具体制度让共治原则“落地”

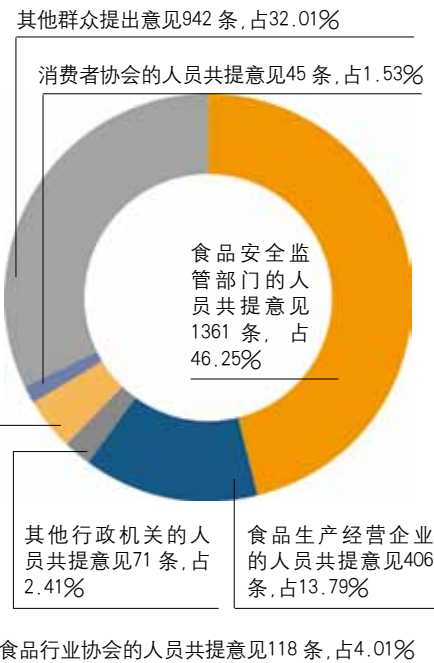
正是有着民意基础和民众参与热情,新修订的食品安全法在总则中明确食品安全工作实行社会共治这样一个基本原则。“新法中有四个方面体现加强食品安全社会共治的制度设计。”全国人大常委会法工委行政法室副主任黄薇在答记者问时表示,“第一,明确食品行业协会应当依照章程建立健全行业规范和奖惩机制,提供食品安全信息技术等服务,引导和督促食品生产经营者依法生产经营。食品行业协会是食品行业专业的协会,在社会共治方面应该发挥重要的作用。第二,消费者协会和其他消费者组织对违反食品安全法规定,侵害消费者合法权益的行为,在总则中明确规定要依法进行社会监督。食品安全共治方面,消费者组织要发挥重要的作用。”

“第三,增加规定食品安全有奖举报制度,明确对查证属实的举报应当给予举报人奖励。对举报人的相关信息,政府和监

管部门要予以保密,保护举报人的合法权益,对举报所在企业食品安全违法行为的内部举报人要给予特别保护。”黄薇说,内部举报人的保护在食品安全社会共治方面发挥很重要的作用,在世界一些其他的国家,比如美国有“吹哨人”制度,日本有公益告发制度。因为很多违法行为内部人最容易发现,所以如何保护内部人对食品安全违法行为举报的积极性,规定企业不得通过解除或者变更劳动合同等方式对举报人进行打击报复,对内部举报人进行特别的保护。第四,规范食品安全信息发布,强调监管部门应当准确、及时、客观地公布食品安全信息,鼓励新闻媒体对食品安全违法行为进行舆论监督,同时规定对有关食品安全的宣传报道应当公正真实。

食品安全需要社会共治,监管部门接受社会投诉、举报并及时查处,是打击食品生产经营违法行为的重要方式。“但现实中,投诉无门、举报不纠的现象还是存在的,很多消费者受到侵害后往往自认倒霉,这也助长了食品生产经营者的违法行为。”全国人大常委会委员刘政奎在对社会共治原则查漏补缺中建议,第115条加入“对县级以上人民政府食品药品监督管理、质量监督部门在接到投诉、举报后,未在法定期限内及时查处的,应当追究责任,而不是等发生食品安全事故以后,再对责任人进行处理”。

当新修订的食品安全法正式公布后,记者发现第115条基本反映了委员的建议,规定“接到咨询、投诉、举报,对属于本部门职责的,应当受理并在法定期限内及时答复、核实、处理;对不属于本部门职责的,应当移交有权处理的部门并书面通知咨询、投诉、举报人。有权处理的部门应当在法定期限内及时处理,不得推诿”。





# 剧毒农药使用不得“任性”

文 / 本刊记者 梁国栋

在前不久召开的十二届全国人大常委会第十四次会议上,常委会组成人员表决通过了修订后的食品安全法。其中,这部法律最引人瞩目的便是对剧毒、高毒农药的使用画下了“红线”。修订后的食品安全法规定,“禁止将剧毒、高毒农药用于蔬菜、瓜果、茶叶和中草药材等国家规定的农作物。”“食用农产品是食品安全的源头,所以,农药的管理对于保障食品安全至关重要。”全国人大常委会法工委行政法室副主任黄薇在接受采访时说,修订后的食品安全法对农药管理作出了有针对性的规定,强调对农药的使用实行严格的监管,并增加规定对违法使用剧毒、高毒农药的,由公安机关予以拘留处罚这样一种严厉的处罚手段。

由于高毒农药对人畜和环境具有较大的危害性,我国对高毒农药采取了严格的管控措施。自上世纪80年代以来,我国已先后禁用了33种高毒高风险农药,并规定高毒农药不能用于蔬菜、水果等鲜食农产品。在一些委员看来,这次修订食品安全法,首次将剧毒农药的管理提升至立法的高度,彰显了全国人大常委会加强对剧毒农药监管的决心。

回望食品安全法修订草案的三次审议历程,加强对剧毒农药的管理始终是委员们讨论的一个焦点。在审议中,一些常委会组成人员建议明确规定全面淘汰剧毒、高毒农药,并规定具体时间表。对此,农业部提出,当前全面淘汰剧毒、高毒农药尚不可行,原因是地下害虫、线虫、仓储害虫等病虫主要依赖高毒农药防治,新农药开发周期长,短期内难以找到理想的替代品种,全面禁用高毒农药将会影响农业生产和粮食安全;有些高毒农药成本低、效果好、残留低,只

要严格按照规定使用,既不会影响农产品质量安全,也不会影响生态环境安全。同时,从世界范围来看,欧美等发达国家也没有完全禁止使用这类农药,一些高毒农药品种仍在登记使用,只是根据生产需要对其使用范围进行限制。全国人大法律委经研究认为,从我国国情实际出发,食品安全法(修订草案)已经对加快淘汰剧毒、高毒农药作了原则规定,考虑到全面淘汰、禁止使用剧毒、高毒农药目前时机尚不成熟,当前应当加强对这类农药使用环节的管理,同时加快有关替代品的研发推广。据此,修订后的食品安全法规定,国家对农药的使用实行严格的管理制度,加快淘汰剧毒、高毒、高残留农药,推动替代产品的研发和应用,鼓励使用高效低毒低残留农药。同时,法律特别强调,对违法使用剧毒、高毒农药的,除依照有关法律、法规规定给予处罚外,可以由公安机关依照规定给予拘留。

尽管从源头上取缔剧毒农药的时机还未成熟,但是加强对剧毒农药的管理,执行好食品安全法的有关规定刻不容缓。对此,农业部表示,将继续采取措施,加强对高毒农药的管理,最大限度减轻其对人畜健康、环境安全及农产品质量安全的影响;逐步淘汰削减现有高毒农药,对目前仍保留的12种高毒农药,按照“时机成熟一个、禁用一个”的原则,分期分批淘汰;加快高毒农药替代产品的研发推广,鼓励科研和农药企业开展联合攻关,加快研制具有自主知识产权的高毒农药替代品;加强高毒农药管理,加大对农药市场抽查力度,严厉打击制售禁用农药、违规添加高毒农药等行为,确保农民用上质量可靠的放心农药;加强科学用药指导服务,及时发布农作物

病虫害防止用药指导目录,向农民推荐安全、高效、实用的农药品种,大规模开展病虫害统防统治和绿色防控,提高农药利用效率和病虫害防治效果,保障农产品质量安全和生态环境安全。✘

## 链接

### 禁止使用的高毒高风险农药名单(33种)

六六六,滴滴涕,毒杀芬,二溴氯丙烷,杀虫脒,二溴乙烷,除草醚,艾氏剂,狄氏剂,汞制剂,砷、铅类,敌枯双,氟乙酰胺,甘氟,毒鼠强,氟乙酸钠,毒鼠硅,甲胺磷,甲基对硫磷,对硫磷,久效磷,磷胺,苯线磷,地虫硫磷,甲基硫环磷,磷化钙,磷化镁,磷化锌,硫线磷,蝇毒磷,治螟磷,特丁硫磷

### 在大田中使用的高毒农药品种(12种)

甲拌磷,甲基异柳磷,克百威,硫丹,灭多威,灭线磷,杀扑磷,水胺硫磷,涕灭威,氧乐果,溴甲烷,磷化铝



某些地方农民给柑橘施用的农药。摄影/刘君凤

# 网购食品不是“法外之地”

文 / 本刊记者 于浩

随着我国电子商务的迅猛发展,网购已经成为我国居民日常消费的主要方式之一,2013年我国网络零售交易额达到1.85万亿元,其中网络食品交易324亿元,保健食品约40亿元。

“现在卖食品的网站越来越多,有的是第三方面平台,有的是自营,在担责上有什么区别?”

“我关注的微博‘粉丝’中有人卖食品,如果出了食品安全问题,微博平台要不要承担连带责任?”

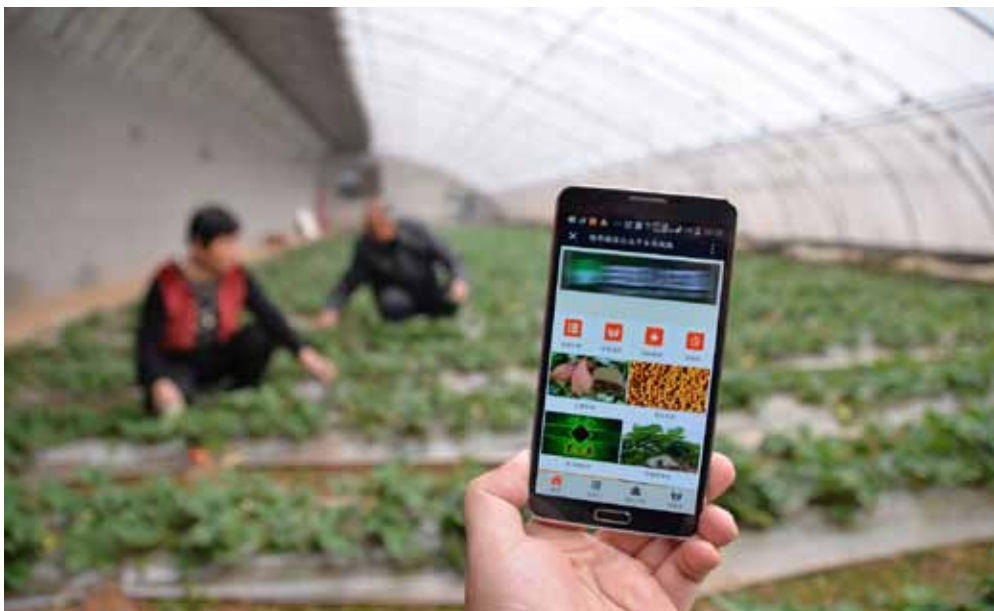
“在微信朋友圈,卖东西的都是朋友,凭借的是信誉,但单凭朋友之间的信任

关系进行买卖,出了问题微信平台担责吗?”……

不仅网友对于网络购物有担心,全国人大常委会委员刘政奎亦有同感。“微信等自发式的网络食品销售和电话叫卖餐饮服务已成为新的交易方式,此类交易方式的食物销售者和餐饮服务提供者,有些比较隐蔽,容易成为监管的死角。”

## “依法”网上卖食品

在全国人大常委会法制工作委员会行政法室召开网络食品交易问题座谈会征求意见时,据阿里巴巴集团副总裁俞思瑛介绍,个人在淘宝开店,要上传本人和身份证照片,与公安网进行认证。另外,还要验证申请者提供的银行账户是否本人所有,但无须提供营业执照和食品经营许可证。在天猫开店,需



河北省邯郸市成安县某农场积极开展农畜产品电子商务,通过网络、手机平台扩大当地农畜产品营销渠道。图为农场的工作人员在大棚里管护草莓。摄影/郝群英

要提供企业的营业执照和食品经营许可证等许可证。

腾讯公司法规研究总监赵治说:“申请微信公众服务号认证时,腾讯会审核申请人的营业执照、许可证、组织机构代码证、开户账号、法定代表人等信息。只有经过认证的公众服务号,才能申请开通微信支付等交易功能,即所谓开‘微店’。公众订阅号和普通服务号只能发布信息。”

对于社会各界对网购食品平台的关注,新修订的食品安全法作出规定,网络食品交易第三方平台提供者应当对入网食品经营者进行实名登记,明确其食品安全管理责任;依法应当取得许可证的,还应当审查其许可证。网络食品交易第三方平台提供者发现入网食品经营者有违反本法规定行为的,应当及时制止并立即报告所在地县级人民政府食品药

品监督管理部门;发现严重违法行为的,应当立即停止提供网络交易平台服务。

违反本法规定,网络食品交易第三方平台提供者未对入网食品经营者进行实名登记、审查许可证,或者未履行报告、停止提供网络交易平台服务等义务的,由县级以上人民政府食品药品监督管理部门责令改正,没收违法所得,并处五万元以上二十万元以下罚款;造成严重后果的,责令停业,直至由原发证部门吊销许可证;使消费者的合法权益受到损害的,应当与食品经营者承担连带责任。

“在这次修法当中,互联网食品交易问题是社会广泛关注的一个热点。现在,网络食品的销售也成为广大消费者日常生活当中不可缺少的一个生活内容。”国家食品药品监督管理总局副局长滕佳材在接受采访时说,新修订的食品



安全法设定了三项义务：一是一般性义务。要求网络食品交易第三方平台对入网经营者实名登记，明确管理责任。二是规定了管理义务。要求网络食品交易第三方平台对依法取得许可证才能经营的食品经营者的许可证进行审查，特别是发现入网食品经营者有违法行为的，应当及时制止，并且要立即报告食品药品监管部门。对发现有严重违法行为的，应当立即停止提供网络交易平台的服务。三是规定了消费者权益保护的义务，包括消费者通过网络食品交易第三方平台，购买食品其合法权益受到损害的，可以向入网食品经营者或者食品生产者要求赔偿。如果网络食品交易第三方平台的提供者对入网食品经营者真实名称、地址和有效方式不能提供的，要由网络食品交易平台提供者赔偿。网络食品交易第三方平台提供者赔偿后，有权向入网食品经营者或者生产者进行追偿。网络食品交易第三方平台提供者如果作出了更有利于消费者承诺的，应当履行承诺。

目前，新修订的食品安全法规定的三项义务，使互联网食品交易中的食品安全、消费者权益保护问题能够落实责任的承担者，确保互联网食品的交易安全，同时也保证消费者在互联网食品交易所产生的交易纠纷能够切实得以解决。

### 涉奶粉条款“关注高，变化大”

2008年，三鹿“问题奶粉”被曝光。正值舆情沸腾之际，食品安全法草案提交十一届全国人大常委会第五次会议进行三审，被坊间认为食品安全法首要就是成为“奶粉安全法”。

7年之后，涉及奶粉的条款依旧是这部法律修订的重头戏。比如，新增婴幼儿配方乳粉的产品配方应当经国务院食品药品监督管理部门注册。注册时，应当提交配方研发报告和其他表明配方科学性、安全性的材料。不得以分装方式生产婴幼儿配方乳粉，同一企业不得用同一



北京一名网购大闸蟹的顾客在家中和女儿查看收到的大闸蟹真伪。摄影/吕帅

配方生产不同品牌的婴幼儿配方乳粉。

但2013年下发的《国务院关于进一步加强对婴幼儿配方乳粉质量安全工作的意见的通知》明确规定，任何企业不得以委托贴牌分装的方式生产婴幼儿配方乳粉。对于企业来说，究竟以新修订的法为准，还是以更严格的规章为准？新修订的法为什么允许以委托贴牌的方式来生产？这不仅是孩子家长的关注点，也是婴幼儿乳品生产企业的疑问点。

“在2013年11月，国家食品药品监督管理总局根据国务院的规定发布了一个公告，规定禁止以委托、贴牌、分装等方式生产婴幼儿配方乳粉。这个规定是根据2013年以前婴幼儿配方乳粉质量监管工作中发现的问题，以及当时的食品安全，尤其是婴幼儿奶粉行业现状所作出的。一年多来，经过各相关监管执法部门的共同努力，该项规定对规范婴幼儿配方乳粉生产经营、提高婴幼儿配方乳粉的质量起到了非常好的作用，达到了明显的效果。”国家食品药品监督管理总局副局长滕佳材对此作出解释。

滕佳材说：“修改后的食品安全法明确了不得以分装方式生产婴幼儿配方乳粉，主要是考虑仅采用分装方式生产婴幼儿配方乳粉存在着很大的安全隐

患，容易引起二次污染，特别是让一些不法分子在二次分装过程中，造成非法添加、以次充好。另外，通过禁止婴幼儿配方乳粉分装的这种行为，鼓励国内的生产企业集中力量提升研发能力和生产的技术水平，进一步保障婴幼儿配方乳粉的质量安全。对待这个规定，将结合食品安全法的贯彻实施，进一步研究完善婴幼儿配方乳粉的相关监管制度。”

目前，我国婴儿奶粉有1900多个配方，平均每个企业有20多个配方，这种现实要求必须进一步加强监管力度。“在改革深化过程中，有些许可必须要下放，有些许可必须聚焦。从婴儿奶粉过去发生的一系列恶性事件来说，这一块应该加强管理注册。”全国人大常委会委员买买提明·牙生认为。

新修订的食品安全法的条款中，涉及“婴幼儿”文字的内容有22处，其中内容涉及专供婴幼儿的主辅食品，其标签还应当标明主要营养成分及其含量；国家对婴幼儿配方食品实行严格监督管理；婴幼儿配方食品生产企业应当将食品原料、食品添加剂、产品配方及标签等事项向省、自治区、直辖市人民政府食品药品监督管理部门备案；食品安全年度监督管理计划应当将专供婴幼儿的主辅食品作为监督管理的重点等。☑

# 食品安全法修订草案的朋友圈

人民大会堂一楼第二会议室第二组 (27 人)



小组召集人、全国人大常委会委员傅莹：食品安全法经过全面修订，这个结果来之不易。三审如果能够通过修订

草案，对于改进我国食品安全的现状，加强依法管理非常必要。



全国人大常委会委员王其江：这次食品安全法的修订，从条文的数量上看，由原来的104条增加到本次草案的

154条；从内容上看，更加突出了加强预防、全程监管、加大处罚、社会共治的特点，强化了生产经营者的主体责任，严格了食品安全违法行为的责任追究，对构建食品安全生产监管体系必将发挥重要的作用。



全国人大常委会委员穆东升：食品安全管理工作复杂艰巨，各地情况不一，需要根据实际采取有针对性的管理方式。

法律明确了县级以上政府对本行政区域食品安全负总责的要求。在第6条中，对地方政府的具体工作方式和管理措施不宜再作细化要求，而是应当鼓励各级政府根据当地实际采取有效的方式和措施，增强食品安全监督工作的成效。



全国人大常委会委员苏辉：许多食品摊贩没有安全卫生检疫，他们食品制作的设备很简单、简陋，就在一个三轮车上

放一个炉子、一口锅，校园放学后很多学生都在买这些摊贩的食物，看了以后让人感觉很不放心，这样的食品卫生保障是不行的。



全国人大常委会委员李世明：发生食品安全问题的原因是多方面的，处罚不力是一个重要原因。在修订草案中的法律

责任方面，有的条款的处罚力度应当再加大一些，以增大违法成本，起到震慑作用。



全国人大常委会委员刘德培：此次修改一个突出的特点是补充了上一稿中的一些空白。最有代表性的是关于食

品添加剂的规定，其中第34条、39条、59条、90条、124条、144条都对食品添加剂作了一些新的规定。特别是第34条重复了八次，第59条的整个内容都是新增的。

第44条对生产企业的主要负责人，第64条对监管者，第65条对销售者和第111条对生产经营者，都作了具体法律责任的规定。同时看到上一稿中“必要时”这次改为“属于本法第××条规定”的内容，这样就有法可依了。



全国人大代表王馨：我是基层人大代表，建议在执行层面要加大力度，比如目前在市场上到处可见“有机食品”，只要加“有机”，价格就高出很多

倍。国外对“有机”的认定要经过严格的监管，比如种子种植过程等。国内只要贴个标签就是“有机食品”，这是不严谨的，建议加大监管力度。



全国人大代表刘健仪：我想从香港人的角度谈一谈食品安全法修订草案。食品安全不仅是国民食品安全的问题，更

可能牵扯到国际社会对这个国家食品安全的信心。因为一种食品发生安全问题，可能全世界都知道，会影响食品出口。这也是为什么有这么多内地人到香港买奶粉、买饼干、买药品，是他们对内地的食品、药品没有很大信心，认为香港的可能比较安全一点。

过去发生的重大食品安全事故，比如奶粉、瘦肉精、地沟油等问题，影响深远。这正是食品安全法修改中最重要的一点，增加人民对食品安全的信心。中国有句话“治乱世用重典”，食品安全是很重要的问题，我们应该用重典。



浙江省人大常委会副主任毛光烈：草案第29条建议改为“没有食品安全国家标准的地方食品和农

产品，省、市、自治区可以制定公布地方标准”。现在很多食品，尤其是特色食品与农产品没办法制定标准，这些领域让地方制定标准不好吗？以后地方标准可以上升为国家标准，补其不足。

还要鼓励标准创新。当然，为了防止全国标准不一致，形成市场壁垒，前面加一个限定，即“没有国家安全标准的领域”，应当鼓励地方制定。★



# 最严的法律还须最严格的执行

文/本刊记者 梁国栋

在亿万民众期待的目光中,“史上最严”的食品安全法终于完成了首次修订。回首近一年的修法历程,全国人大常委会先后两次公布食品安全法修订草案,广泛征求社会各界意见;多次召开座谈会,听取相关部门、全国人大代表、专家及行业协会的意见;赴黑龙江、吉林等地调研,与基层执法人员、食品企业面对面地交流,还实地查看农贸市场、小作坊等食品安全事件易发、多发的场所。也正是因为下了如此勤奋、扎实、细致的“真功夫”,修订后的食品安全法处处闪烁着民情、民愿、民智的光辉,体现了全国人大常委会的民生情怀,也彰显着法律的威严、刚性。正如外界所言,大修后的食品安全法祭出了许多“大招”“狠招”,招招击中违法者的“痛点”。

这样的评论再恰当不过。从禁止剧毒、高毒农药用于蔬菜、瓜果、茶叶和中草药材,到强化民事赔偿责任,规定十倍价款或者三倍损失的惩罚性赔偿金制度;从加大行政处罚力度,新增行政拘留处罚,到细化并加重对失职的地方政府负责人和食品安全监管人员的处分,做好与刑事责任的衔接,修改后的食品安全法不可谓不严格。

这部史上最严格法律的可操作性“强悍”。法律从原来104条增加到现在的154条,足足增加了50条,重塑了从农田到餐桌的食品安全。在这部法律表决通过后,一些法律专业人士用“更细致、更具体、更明确、更实用”来评价这些法律条款。一位律师在自己的微信上这样写道:修订后的食品安全法更加务实,比如对一年内累计三次因违法受到罚款、警告等行政处罚的食品生产经营者给予责令停产停业直至吊销许可证的处

罚,还有建立包括有奖举报、信息发布、责任保险等在内的食品安全社会共治体系,都具有很强的可操作性,使这部法律在执行中立得住、行得通、切实管用。

严格的法律还需要最严格的执行。正如权威人士所言:从最严厉的法律,到最安全的食品,两者有着天然的逻辑关系。但是,最严厉的法律并不等于最安全的食品,有了最严厉的法律,也未必就能生成最安全的食品环境。甚至从某种程度上说,一部最严厉的食品安全法,只是为全面实现食品安全提供了一种可能性。只有让食品安全法在实践中得到很好的执行,民众才能吃得放心、踏实。这不仅需要执法者严格执法,也需要全社会每一位成员都对这部法律抱有敬畏之心。

细看近年来发生的一些食品安全事件,起因往往是因为直接责任人有法不依、执法部门执法不严。以前不久发生在山东的“毒西瓜”事件为例,相关部门检测发现西瓜残留“涕灭威”超标。作为一种氨基甲酸酯类杀虫、杀螨、杀线虫剂,毒性最高的“涕灭威”早已在多年前就被农业部列入禁止在蔬菜、果树、茶叶和中草药材上使用的农药名录中。也正是因为这样的问题屡禁不止,许多民众对中国的食品产生了强烈的不信任感,对执法部门“马后炮式”的执法充满了怨言。久而久之,“吃”的放心不放心成为一道棘手的民生难题。

修复民众对食品的信任裂痕,就要从严格执行食品安全法开始。为此,一些委员大声呼吁,新修订的食品安全法通过后,应该严格依法实施监管,对违反本法规定的要发现一起查处一起,绝不能姑息迁就,否则食品安全的乱象无法得到纠治,法律又会成为一个“稻草人”,

成为一纸空文。

振聋发聩的警言警句告诫每一位执法者,要从全面推进依法治国的高度,不折不扣地执行好法律规定,将史上最严格的法律落实到最基层。比如,执法部门要加强部门间的横向协调运行机制,在依法行使自身职责的同时,更要注重与兄弟单位的协调配合,发挥集团作战的优势,形成部门合力,最大限度地压缩食品安全违法活动的生存空间;比如,各省、自治区、直辖市要按照法律规定,加快制定食品生产加工小作坊和食品摊贩的具体管理办法,从分类监管的角度出发,对许可条件、经营范围、流通领域和监管标准等内容进一步作出既符合当地实际,又明确、细化的规定,将小作坊、小摊贩这块制约食品安全的最大短板尽快补齐;比如,各级政府要敢于对食品安全违法行为亮剑露丑,多采取抽查、突击检查等方式开展工作,并将检查结果及时向社会公布,逐步建立全国性的“黑名单”,使失信企业寸步难行。★



4月17日上午,青岛一家购物中心举行了一场“全民砸西瓜”活动。现场,众多青岛市民亲手销毁了“问题西瓜”事件发生后被下架的西瓜。

# 猛药治疴，保护我们五脏六腑的健康

文/任茂东

第十二届全国人大常委会经过三次审议，于2015年4月24日第十四次会议上通过了新修订的《中华人民共和国食品安全法》。食品安全法的修订“五年磨一剑”，承载着国人厚望与政府关切。食品与我们每个人息息相关，食品安全直接关系人民群众的身体健康和生命安全，关系国家经济健康发展及社会和谐稳定。新修订的食品安全法的颁布实施，对于进一步规范食品生产经营活动，防范食品安全事故发生，增强食品安全监管工作的规范性、科学性及其有效性，提高我国食品安全整体水平，具有十分重要意义。

## 承前启后，修订思路是合理的

法的修订是法律修改的一种形式。法的修改，指由于情势的变化等原因，立法机关对于生效的法律予以部分的变更，包括删除原有内容和补充新的内容。现行食品安全法对规范食品生产经营活动、保障食品安全发挥了重要作用，食品安全整体水平得到长足进步，食品安全形势总体是好的。但与此同时，我国食品企业违法生产经营现象依然存在，食品安全事件时有发生，监管体制、手段和制度等尚不能完全适应食品安全需要，法律责任偏轻、重典治乱威慑作用没有得到充分发挥，食品安全形势依然严峻。民以食为天，党的十八大以来，党中央、国务院进一步改革完善我国食品安全监管体制，着力建立最严格的食品安全监管制度，积极推进食品安全社会共治格局。2013年3月，国务院组建国家食品药品监督管理总局，为统一执法奠定了基础。为了以法律形式固定监管体制改革成果、完善监管制度机制，解决当前食品安



内蒙古呼和浩特将全市学校食堂划分为优秀（A级）、良好（B级）、一般（C级）三个等级，全面推进学校食堂食品安全的量化管理。图为在内蒙古工业大学馨苑餐厅内，一位厨师在给学生打卡。摄影/连振

全领域存在的突出问题，以法治方式维护食品安全，为严格的食品安全监管提供体制制度保障，全国人大常委会审议通过了新修订的食品安全法。这是落实党的十八届三中全会精神的具体体现，是对人民高度负责的态度。

紧紧围绕党的十八届三中全会决定中关于建立最严格的食品安全监管制度这一总体精神，在修订思路主要体现了以下几点：一是根据“先法意，后法条”的思路，修订工作既要全面审视食品安全法中预防、管理、监管的措施是否妥善，也要着眼于有关法律问题是否较好解决。因此，在修订中除了考虑哪些内容需要补充完善外，还围绕有关问题进行深入研究。二是正确评价现行食品安全法，这是修订工作的前提。现行食品安全法于2009年实施以来，当年全国人大常委会就此开展了执法检查，我国食

品安全形势总体向好，但地沟油、“毒生姜”等事件仍多次攻陷我们的五脏六腑。这次修法，以现有法律框架为基础，进行了细化、调整和补充。三是以问题为导向，加强执法的力度。社会上出现的食品安全问题，有不少是食品执法工作不到位，有法不依、执法不严、违法不究所造成的。有些执法人员法律意识淡薄，很大程度上忽视该法的存在。有的执法人员对消费者反映的问题敷衍了事，依旧我行我素，不作为或乱作为，甚至是助纣为虐，造成了劣币驱逐良币现象。

新修订的食品安全法从整体上看，保留了原法律框架，新增加了50条，分为十章154条，试图解决现行法中存在的有关问题。

**瓜熟蒂落，修订的内容是可行的**  
本次食品安全法的修订，从我国现



有的生产力发展水平出发,科学分析我国食品安全问题,遵循食品安全的客观规律,以预防和控制食源性疾病为主,加强对食品生产经营等活动的科学管理。新修订的食品安全法主要体现了以下特点。

#### (一)坚持预防为先、风险防范的理念

从农田到餐桌食物链污染情况来看,我国农产品种植和畜禽养殖主要采用分散方式,规模化水平较低,农民的农药安全意识差,剧毒、高毒农药和除草剂过度使用。农药、兽药和禁止使用的激素饲料添加剂的滥用和残留是造成食品源头污染的主要原因。据有关部门监测发现,粮食蔬菜农药残留、瘦肉精和磺胺类药物超标情况仍较突出。另外,我国有的食品安全标准也偏低。据此,食品安全预防制度是保障食品安全的基础,是成本最佳、最经济、最重要的环节。因此,防患未然,食品安全的预防,尤其从源头上预防是预防的首要问题。

现行的食品安全法已经规定了不少预防制度,如确立国家建立食品安全风险监测制度,对食源性疾病、食品污染以及食品中的有害因素进行监测等。新修订的食品安全法在这些规定的基础上,针对食品安全的突出问题,在以下方面进行了补充完善。

一是法律明确规定,食品安全工作实行预防为主、风险管理、全程控制、社会共治,建立科学、严格的监督管理制度。进一步完善基础性制度。增加风险监测计划调整、监测行为规范、监测结果通报等规定,明确应当开展风险评估的情形,增加了风险信息交流制度,提出加快标准整合、跟踪评价标准实施情况等要求。

二是规定禁止将剧毒、高毒农药用于蔬菜、瓜果、茶叶和中草药材等国家规定的农作物。国家对农药的使用实行严格的管理制度,加快淘汰剧毒、高毒、高残留农药,推动替代产品的研发和应用,鼓励使用高效低毒低残留农药。这样规定,从制度上对剧毒农药进行严格



2月12日,江苏省连云港市工商部门组织执法人员在全市范围内开展食品安全检查和监管执法活动。摄影/lyg 王春

管理的规定,从源头上预防食品危害。法律规定后,政府应当严格执法,落实立法的意图,坚定地下决心去扭转剧毒、高毒农药的泛滥生产、使用,至少要制定三方面的政策,更严格的用药标准,最大限度减少使用,大力推行可替代性生物制剂。

众所周知,例如甲胺磷、甲基对硫磷、对硫磷、久效磷、磷胺、甲拌磷等剧毒、高毒农药对人类存在着致癌、致畸和对免疫系统以及生殖器官造成损害等严重问题及对生态环境的污染问题,尤其是对地下水的污染,已经严重影响到人类的生存和健康。因此,这样规定体现了为我们自己及子孙后代的身体健康负责的态度。剧毒、高毒农药这些化学武器的泛滥,已经严重威胁到我们的生存的大地和人类的生命与健康,如果立法都继续麻木不仁,我们将付出更大的生命代价。

三是增加规定生产经营者应当建立食品安全自查制度。要求企业安分守己,定期对食品安全状况进行检查评估。有发生食品安全事故潜在风险的,应当立即停止生产经营活动,并向食品监管部门报告。

四是建立了责任约谈制度。规定食品生产经营者未及时采取措施消除安全

隐患的,食品监管部门可对其负责人进行责任约谈;责任约谈情况和整改情况应当纳入食品生产经营者食品安全信用档案。食品监管部门未及时发现系统性风险,未及时消除监管区域内的食品安全隐患的,本级人民政府可对其主要负责人进行责任约谈;地方人民政府未履行食品安全责任,上级人民政府可以对其主要负责人进行责任约谈。这样强化各级监管部门的法律意识。

#### (二)体现更严格的全过程监管的法律制度

新修订的食品安全法进一步完善了全过程监管的控制措施。千里之堤溃于蚁穴,目前我国食品安全管理存在大量问题需要解决,因此每个环节都应当设立较严格的措施。一是在食品生产环节,增设投料、半成品及成品检验等关键事项的控制要求,婴幼儿配方食品生产企业应当实施从原料进厂到成品出厂的全过程质量控制,对出厂的婴幼儿配方食品实施逐批检验,保证食品安全。二是规定在食品流通环节,从事食品批发业务的经营企业应当建立食品销售记录制度,并规定网络食品交易相关主体的食品安全责任。三是规定餐饮服务提供者应当制定并实施原料控制要求,不得

采购不符合食品安全标准的食品原料。四是完善食品追溯制度,建立食品召回制度。规定食品生产者发现其生产的食品不符合食品安全标准或者有证据证明可能危害人体健康的,应当立即停止生产,召回已经上市销售的食品,并记录召回和通知情况。并细化规定了生产经营者索证索票、进货查验记录等制度,增加规定食品和食用农产品全程追溯协作机制。五是进一步明确进出口食品管理制度,重在把好进口食品的口岸管理关。六是规定国务院设立食品安全委员会。完善食品安全监管体制,将现行分段监管体制修改为由食品药品监管部门统一负责食品生产、流通和餐饮服务监管的相对集中的体制,较好地解决了食品监管部门职能交叉,相互配合协调困难的问题。同时规定国家建立食品安全信息平台,实行食品安全统一公布制度。全国食品安全总体情况、食品安全风险警示信息、重大食品安全事故及其处理信息由国务院食品监管部门统一公布。并规定公布食品安全信息,应当做到准确、及时,并进行必要的解释说明,避免误导消费者和社会舆论。任何单位和个人不得编造、散布虚假食品安全信息。这些规定将会更加有效地加强从农田到餐桌全食物链的监管。

### (三)完善更严格的法律责任追究制度

食品安全法的修订工作还体现了现代法学和行政管理学原理,对现行食品安全法重管理、轻责任以及重行政处罚、轻民事赔偿的立法思路予以修正。在新修订的食品安全法法律责任一章中,对应前面各项法律授权和职责规范规定了相应的法律责任。法律责任一章的法条由修改前的14条增加为27条,变化十分明显。一是突出民事赔偿责任。规定实行首负责任制,规定接到消费者赔偿请求的生产经营者应当先行赔付,不得推诿;同时完善了消费者在法定情形下可以要求支付价款十倍或者损失三倍的惩罚性赔偿金制度;增加赔偿的金额不足一千元,为一千元。二是进一步加大行政处罚力度。对用非食品原料生产食品、在食品中添加食品添加剂以外的化学物质和其他可能危害人体健康物质等性质恶劣的违法行为,规定直接吊销许可证,并处最高为货值金额三十倍的罚款;公安机关可以对其直接负责的主管人员处五日以上十五日以下拘留。对明知从事上述严重违法行为、仍为其提供生产场所或者向其销售违禁物质的主体,规定了最高二十万元的罚款;对因食品安全违法行为受到

刑事处罚或者出具虚假检验报告受到开除处分的食品检验机构人员,规定终身禁止从事食品检验工作。食品检验机构出具虚假检验报告,使消费者的合法权益受到损害的,应当与食品生产经营者承担连带责任。违法使用剧毒、高毒农药的,还可以由公安机关给予拘留。三是细化并加重对失职的地方政府负责人和食品安全监管人员

的处分。依照规定的职责逐项设定相应的法律责任,细化处分规定;增加了县级以上地方人民政府直接负责主管人应当引咎辞职的规定;设置监管“高压线”,对有瞒报、谎报重大食品安全事故等三种行为的,直接给予开除处分。四是做好与刑事犯罪责任的衔接。分别规定生产经营者、监管人员、检验人员等主体有违法行为构成犯罪的,依法追究刑事责任。加大了违法追究的力度,使法律的牙齿更加尖利。

### (四)强化遵循规律、社会共治的理念

食品安全涉及我们每个人,大家为了自己的健康,都应关注食品安全。在新修订的食品安全法中增加了相应的条款。一是规定对食品安全工作中作出突出贡献的个人和单位给予表彰、奖励。二是规范食品安全信息发布。规定任何单位和个人不得编造、散布虚假食品安全信息。县级以上人民政府食品药品监督管理部门发现可能误导消费者和社会舆论的食品安全信息,应当立即组织有关部门、专业机构、相关食品生产经营者等进行核实、分析,并及时公布结果。三是增设新闻媒体应当开展食品安全法律、法规以及食品安全标准和知识的公益宣传,并对食品安全违法行为进行舆论监督。四是规定任何组织或者个人有权举报食品安全违法行为,依法向有关部门了解食品安全信息,对食品安全监督管理工作提出建议和意见。五是规定县级以上人民政府食品监督管理、质量监督部门应当公布本部门的电子邮件地址或电话,接受咨询、投诉、举报。有权处理的部门应当在法定期限内及时处理,不得推诿。对查证属实的举报,给予举报人奖励。六是规定了国家鼓励食品生产经营企业参加食品安全责任保险。

立法重于山,守法大于天。总而言之,只要各级人民政府严格执行新修订的食品安全法,全社会认真守法,食品安全的整体水平将会有更大的进步,人们就会吃得更加放心,身体就会更加健康,社会就会更加和谐。✘





# 坚定不移稳妥推进股票发行注册制改革

文 / 全国人大财经委员会证券法修改工作组

一、推进股票发行注册制是关系我国资本市场治理现代化的深刻变革。资本市场是市场经济和现代金融体系的重要组成部分。证券发行是资本市场的起点和前端，证券发行体制在资本市场改革发展中始终发挥着基础性、引导性作用，体现并承载着发行人、中介机构、投资者、监管部门等各方面的基本关系，在多层次资本市场体系中处于基础位置，深刻影响着证券交易、监管执法、投资者保护等方方面面。我国集中统一的证券监管体制形成后，我们在建立适应实体经济发展要求的证券发行体制方面进行了不断探索。从带有浓厚历史色彩的行政审批制到以保荐、发审委审核为主要内容的核准制，再到近几年新股发行体制改革，一系列由行政主导的证券市场准入体制的调整与完善，对我国国有企业脱困改革、拓宽企业和居民的投融资渠道、提高新上市公司质量等发挥了重要作用，也为建立更加市场化的证券发行体制打下了良好基础。但是，随着资本市场的深入发展，现行的证券发行体制的弊端日渐显现：设置实质性的发行条件，特别是财务条件，成为发行人过度包装甚至财务造假的动因；监管机构的实质性审查成为“隐形的背书”，市场难以形成盈亏自负的投资理念；较长的审核期和较严格的审核引发资本市场的供需矛盾，影响融资效率，造成证券供给不足，扭曲了市场价格形成机制和资源配置的功能。从股票一级市场的“三高”“超募”到二级市场的“退市难”，无不是上市公司供给不足、“壳”资源相对稀缺的体现。证券发行体制的不成熟、不完善，不仅影响资本市场自身的稳定性和可持续性，而且影响国家发展战略、宏



4月15日，一名股民在东莞证券莞太路营业所内关注股市行情。图/CFP

观政策效果以及国家市场体系的现代化进程，迫切需要进行根本性的改革。党中央、国务院高度重视证券发行体制建设。2013年11月，党的十八届三中全会提出要推进股票发行注册制改革。2014年5月，《国务院关于进一步促进资本市场健康发展的若干意见》明确了积极稳妥推进股票发行注册制改革的思路原则和主要任务。股票发行注册制是党中央、国务院从全球视野和全局高度出发，立足我国资本市场现阶段发展的新特点和新要求、深刻把握资本市场发展和治理规律、着眼加快完善现代市场体系作出的重大决策，充分体现了党中央、国务院对资本市场改革发展的高度重视和殷切希望，是当前和今后一个时期我国资本市场建设的一项重大任务，必将对我国资本市场发展格局产生重大而深远的影响。

二、推进股票发行注册制改革，有利于使市场在资源配置中起决定性作

用。党的十八届三中全会指出，经济体制改革的核​​心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。境外成熟资本市场的发展经验表明，一个功能完善、结构合理的资本市场，在推动经济健康发展、结构调整以及战略性新兴产业成长过程中，往往扮演着至关重要的角色。经过二十多年的发展，我国资本市场从无到有，由小到大，快速成长为全球排名靠前的市场，资本市场在服务国民经济发展过程中发挥了重要的积极作用。但必须承认，我国资本市场依然处在“新兴加转轨”阶段，服务实体经济的能力亟待提升。原因之一就是证券发行管制过多，公开发行准入门槛较高，发行方式单一，直接融资比重过低，融资结构失衡问题突出。2014年，我国上市公司股票和公司信用类债券融资合计仅占社会融资总额的36.3%（国家统计局数据，

2014年,全年社会融资规模为16.5万亿元,上市公司通过境内市场累计筹资8397亿元,公司信用类债券5.15万亿元),直接融资比例远低于美国、日本等境外成熟市场国家或地区。从实际问题看,我国经济中社会资金多但投资难、中小企业多但融资难的“两多两难”现象明显,很多中小企业,特别是创新创业型企业得不到社会资本的有效支持。解决这些问题,必须要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,靠市场“无形之手”的力量化解矛盾,纠正政府在资源配置中的错位现象。资本市场恰是优化资源配置的最重要手段之一。推进股票发行注册制改革,着力解决资本市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位等问题,目的就是要更好地发挥市场的决定性作用,优化融资结构,显著提高直接融资比重,促进创业创新,更好服务实体经济发展。

**三、推进股票发行注册制改革,是我国资本市场迈向成熟市场的重要一步。**是否设置证券发行条件,实质上是政府和市场之间的边界划分问题。政府是否需要代替市场对证券的风险价值进行判断,决定其是否适合投资可以发行。对这个问题的不同回答,形成了不同的发行体制。有别于目前我国实行的核准制,

大部分境外成熟市场证券发行实行注册制。1933年美国《证券法》制定时,总统罗斯福坚持将公开原则作为该法的基本原则之一,他认为:“政府不能也不应该采取任何这样的行动,即确认或担保新发行证券信誉良好,价值稳定,或作为资产可以盈利。我们的任务只有一个,就是坚持新发售的证券必须完全公开信息,不允许与发行相关信息在公开前遗漏。”基于这种理念,1933年《证券法》构建了以信息披露为核心的股票发行制度,监管机构不对股票发行设置财务等条件,不对发行人进行价值判断,只要发行人按照监管机构披露规则真实全面地披露信息即可公开发行证券;信息披露是否真实准确由发行人和相关中介机构承担,拟发行证券的价值主要由投资者判断。可以看出,以美国为代表的股票发行注册制实质上就是市场决定论,是为市场“去行政化”,相信市场的核心机制能发挥作用,让市场参与者自行作出判断并承担相应的责任;在此制度下,监管者更多地是充当制度供应方和市场“守夜人”的角色,而非以风险背书者和市场干预者的身份出现。美国采用“注册制”,是当时历史背景下现代政府功能扩展与美国自由主义经济传统冲突下的现实选择,促进了美国资本市场的繁荣和创新

企业的发展,为美国社会广为接受。我国资本市场处在“新兴加转轨”的阶段,在发展起点上面临着与成熟市场迥然不同的初始条件和外部环境:资本约束不到位,市场机制不健全,法律制度、信用体系和监管模式不完善;市场股权结构特殊,机构投资者比例偏低,股权文化亟待培育。以股票发行注册制改革为契机,推进我国资本市场的市场化建设,有利于厘清市场和政府的关系,避免我国股票市场的过度行政化和政策市特征,真正使市场机制和市场规律得以充分发挥作用;有利于监管部门摆脱市场保护者的角色尴尬,专注于依法监管发行和交易活动,严厉查处违法违规行为,保证市场良好的运行秩序;有利于证券公司等中介机构注重风险控制的内部约束,真正实现归位尽责;有利于强化投资者的理性投资、价值投资等风险观念,真正树立盈亏自负的投资理念。上述转型的真正实现,将为我国资本市场迈向成熟市场创造必要条件。

**四、股票发行注册制的建立、实施和完善有一个过程,不可能一蹴而就。**首先,从境外成熟资本市场成功实现注册制的历史进程看,实施注册制是一个万事俱备、果熟蒂落的过程。美国从1933年《证券法》确立了强制性信息披露和发行注册要求后,实际上长期处于“双轨制”状态,一方面是联邦证券法下的注册,同时还有“蓝天法”下各州监管机构的审核。直到1996年《全美证券市场促进法》出台,豁免了在全国性交易所发行上市股票的州政府监管机构审批,历时半个多世纪,才完成目前为人所熟知的现代意义上的注册制。其间,上世纪70年代初《证券投资者保护法》的颁布,80年代末集团诉讼制开始广泛运用于证券领域,90年代证券诉讼改革扩大了证监会诉讼的权力范围,进行了长期的探索和铺垫。我国台湾地区1968年确立核准制,1988年《证券交易法》开始引入注册制,使发行审核兼有核准制和注册制的特征,直至2006年全面过渡到注册制,其间也经历了四十年目标坚定、过







4月15日，在东莞证券莞太路营业所内，一名母亲带着小孩在炒股。图/CFP

程坚韧的历程。其次，借鉴、吸收境外市场注册制的有益经验，推进股票发行注册制改革，需要反复研究论证、不断试错纠偏。“鞋子合不合脚穿着才知道”。虽然境外市场实施的注册制都以信息披露为核心，监管部门基本不作实质性审核，但在具体模式上，则根据各国国情、市场水平、发展路径不同，在股票发行是否设置条件、注册机构由谁担任及股票注册与发行、上市的关系等问题上作出不同的选择。推进股票发行注册制改革，也必须立足我国国情回答好这些问题。在注册条件上，我们要在“股票发行是发行人固有天然权利”和“投资者在股票发行信息获取中天然居于弱势地位”之间找到平衡，摒弃股票发行条件中关于财务状况及盈利能力等实质性要求，强化“发行人是信息披露第一责任人”的法律规制，从发行人的财务报告、诚信程度、公司治理结构等方面规定具体清晰的注册要求。在注册机构的选择上，我们要反复权衡证券监管部门负责注册审核还是由证券交易所负责注册审核的各种利弊，使注册制既符合行政许可的法理逻辑，又落实简政放权的市场化要求。在股票注册与公开发行的关系上，我们的制度设计既要坚持公开发行应当注册的基本原则，也要为公众公司非公开发行、公开

发行豁免注册、存量股票等特殊情形提供法律空间，还应充分彰显注册制“融资易”“套现难”的精髓。在股票发行和上市的关系上，必须按照法律性质的不同把两者区分为彼此独立的环节，也要考虑发行与上市的紧密联系，便于实践操作，提高发行与上市效率。在注册制“以信息披露为中心”的原则下，除明确需要公开披露的事项外，注册制的制度安排更要突出体现“市场参与各方归位尽责”的要求，明确发行人、中介机构的义务和责任，提高违法成本，强化监管部门对欺诈发行等违规行为的监管。再次，从目前核准制过渡到完全市场化注册制需具备的条件及考量因素看，为整体、协调推进注册制改革，我们需要进行必要的相关准备，创造适宜的条件和环境。如，证券法修改可以为股票发行注册制提供法律依据，但具体如何实行注册制，还需要相关部门根据证券法等制定注册程序、信息披露、中介机构执业等方面的具体配套措施。实行注册制，意味着监管部门工作重心的变化，特别是要把“宽进严管”、加强执法作为着力点，切实推进监管思路、方式和手段的真正转型，为注册制实施提供有力保障。再如，从境外注册制实施的经验看，注册制的顺利推行，均以适宜的诉讼环境、严格的责任追究和投资

者保护制度为后盾。一旦出现欺诈发行等问题，必须让造假者付出沉重高昂的代价，防止“劣币驱逐良币”。此外，针对我国股票市场散户投资者居多的实际情况，推行注册制，需要强化对投资者的风险教育，帮助其树立正确的投资理念。总之，正如中国证监会主席肖钢所述，“股票发行注册制改革是资本市场改革当中‘牵一发而动全身’的改革。”对注册制改革进程中已经出现和可能出现的问题，我们应该既敢于出招又善于应招，真正做到“蹄疾而步稳”。

**五、运用法治思维和法治方式坚定不移稳妥推进注册制改革。**党的十八届四中全会指出，“实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。实践证明行之有效的，要及时上升为法律。实践条件还不成熟、需要先行先试的，要按照法定程序作出授权。对不适应改革要求的法律法规，要及时修改和废止。”这对于我们用法治思维和方式引导、规范、保障股票发行注册制改革具有十分重要的现实指导意义。在全面依法治国的今天，用法治思维和方式引导股票发行注册制改革，必须坚持立法先行，及时修订证券法，使注册制改革与资本市场法治化相互促进，做到重大改革需于法有据且依法定程序进行。用法治思维和方式规范股票发行注册制改革，必须将监管部门对股票发行注册干预的“有形之手”限于法律规定基础之上，明确股票发行注册相关各方的责任边界，做到“法无授权不可为，法无禁止即可为”。用法治思维和方式保障股票发行注册制改革，必须用法治的手段处理注册制改革引起的权利义务关系的深度调整和重新分配，保障注册制实施过程中各方面的责任落实，做到维护市场公开、公平、公正，维护投资者特别是中小投资者合法权益，促进资本市场健康发展。我们有理由相信，在市场化、法治化的资本市场沃土上，坚定不移稳妥推进股票发行注册制改革，必将收获甜美的果实。✘



浙江省委书记、省人大常委会主任夏宝龙（右三），浙江省人大常委会党组书记、副主任茅临生（左二），杭州市人大常委会主任王金财（右一）等在杭州调研指导基层人大代表工作。

# 浙江代表工作再开新局

文/本刊记者 王萍

今年中国人大杂志“地方人大工作巡礼”活动的第一站选定了地处东部沿海的浙江省。浙江不仅经济走在全国前列，民主法治建设也亮点频出，受到社会各界高度关注。去年5月，张德江委员长曾来到浙江就乡镇人大工作进行调研并作出重要讲话，对做好人大工作、更好发挥地方人大尤其是乡镇人大作用提出了

新的要求。一年过去，浙江人大工作又涌现出什么新亮点、新作为？

5月上旬，本刊记者来到浙江，走进社区街道，奔向田野乡村，从代表工作的视角切入，采访记录下浙江人大代表工作的可喜变化。

记者看到，搭建“人大代表履职服务平台”，为代表开通闭会期间网上“民

情直通车”；2479个代表联络站在浙江乡镇街道已遍地开花，推进网上代表联络站建设；开展各种主题活动，发动各级代表参与当地“关心母亲河溪”活动，发动代表监督已治理的河；创新建议分办、督办、评议等工作机制，开展建议工作评价标准体系研究……一个个深入基层、带着泥土芬芳的采访细节串联起浙



江人大代表工作新意盎然、热火朝天的生动图景。

## “两个联系、一个发挥”的浙江实践：2479个代表联络站打通代表联系群众“最后一公里”

接受采访时，各级人大系统的相关负责人都将张德江委员长对代表工作的总体要求亲切地称为“两个联系、一个发挥”，具体就是“常委会联系代表、代表联系群众、发挥代表主体作用”。他们告诉记者，现在浙江省委将建立健全“两个联系”制度机制作为浙江省民主政治领域改革的重点突破任务，浙江各级人大都正在建立健全和完善这个制度。

记者通过实地走访看到，浙江目前普遍建立了代表联络站，联络站实现制度上墙、人大工作计划公示，代表定期联系群众，听取意见和建议。“你站在这里看到的，像这样的代表联络站现在浙江各乡镇街道已经遍地开花，一共2479个。”在湖州市南浔区南浔镇人大代表中心联络站，在宁波市海曙区白云街道人大代表联络站，浙江省人大常委会代工委相关负责人这样自豪地告诉记者，在去年张德江委员长到浙江调研后的这一年，浙江代表工作的一个显著变化就是代表联络站。

2014年，浙江按照“全覆盖、制度化、常活动”的要求，在全省范围内推动代表联络站的建设和运行，已建成代表联络站2479个，基本形成覆盖城乡的联络站网络体系，省级领导干部代表和全体常委会组成人员进站面对面听取群众意见和建议，打通人大代表联系服务群众的“最后一公里”。目前，代表联络站已成为各级人大代表联系群众、人民群众反映问题和建议的重要途径。

2014年浙江省人大常委会以全面深化改革为契机，通过进一步拓展平台、完善网络、巩固阵地，代表主体作用得到了有效发挥。

**新闻链接：**“在试点先行、深入调查的基础上，2014年8月，我们制定出

台《关于加强全省人大代表联络站建设工作的指导意见》，提出以全省乡镇人大和街道人大工委为依托，建设覆盖全省各乡镇街道、涵盖各级代表的联络站阵地体系的总体思路。”5月5日，浙江省人大常委会代工委副主任袁薇告诉记者。

之后，还先后通过电视电话会议、专题会、现场推进会等形式，部署和指导各地开展代表联络站创建工作。如今，在全省各级人大上下齐心的共同努力下，2479个代表联络站顺利建成，为浙江省8万多名各级代表搭建了就近联系群众的平台载体。

同时，2014年，浙江省人大常委会还制定主任会议成员、常委会委员联系代表的两个办法，与315名基层省人大代表建立稳定的联系机制，通过“接待代表日”、座谈走访等方式联系代表1300多人次，人民群众表达民意的渠道更加通畅，一批代表意见和建议被吸收进人大立法项目、监督报告和审议意见的内容当中。

## 走进、沉下来：浙江省级领导干部人大代表赴代表联络站征集民意

联络站是闭会期间代表联系选民、反映民意、履行职责的重要平台。如今，时间长了，联系群众多了，越来越多的生动履职故事在代表联络站中演绎。代表履职到底好不好，群众最有发言权。在湖州市南浔区南浔镇人大代表中心联络站，村民告诉记者，“进站见到的人大代表真的接地气、为老百姓办实事”；在宁波市海曙区白云街道人大代表联络站，居民向记者讲述，“人大代表把群众的事当事，做到了贴心为民。在我们这儿，就有一句话，叫‘有困难，找人大’。”

记者了解到，代表联络站建设在浙江全省的顺利推进，源于去年张德江委员长在浙江调研时对代表联络站的充分肯定与勉励。张德江委员长强调，代表联络站要有活动、有制度、可持续，要重实

际、求实效，不能作样子、走形式。

为推动联络站活动的长效开展，浙江省人大积极推动全省各级人大代表就近加入各地代表联络站，去年已实现省、市、县、乡四级人大代表基本编入代表联络站，还积极推动领导干部人大代表率先进站开展活动。

“这次来，我主要以省人大代表的身份，和大家一起共同参与地方立法工作，为审议《浙江省社会养老服务促进条例（草案）》听听大家的意见和建议。”“现在养老服务工作开展得如何？还需要从哪些方面加强法治保障？”“政府、社会、家庭在养老方面的职责分工应当如何界定……”2014年10月29日上午，浙江省委书记、省人大常委会主任夏宝龙来到浙江省舟山市岱山县高亭镇人大代表联络站，开展联系群众主题活动，重点就《浙江省社会养老服务促进条例（草案）》广泛听取群众意见和建议。

夏宝龙是浙江省率先进站开展活动的领导干部人大代表之一。2014年10月至11月，浙江省30位省级领导干部人大代表全部进站，走进杭州、宁波、温州、湖州、嘉兴、绍兴、金华、衢州、舟山、台州等地的乡镇、街道人大代表联络站，开展接待人民群众活动，发挥了良好示范作用。

据了解，在浙江，和夏宝龙等浙江省级领导干部人大代表一样走进、沉下来听取群众意见、建议的浙江省各级人大代表还有很多。代表们充分利用代表联络站，积极投身为民履职第一线，广泛深入持续开展接待群众活动。许多代表联络站还已探索建立起科学合理的考核制度和长效服务机制，让人民群众更公开透明地了解和监督人大代表的履职行为。

**新闻链接：**值得一提的是，今年，浙江省人大还积极贯彻2015年张德江委员长所作常委会工作报告中关于“支持全国人大代表参加所在地方人大代表联络站（室）活动”的要求，正在推动落实在浙江省工作生活的全国



温州市苍南县人大代表实地视察民生项目进展情况。

人大代表编入代表联络站参加活动。

### 当代表工作遇上网络：监督互动更给力！

信息化时代代表履职如何与时俱进，适应新需求？浙江省人大积极探索，交出亮丽成绩单：在全国率先建设“浙江省人大代表履职服务平台”，目前全省8万多名各级人大代表已注册使用。

去年5月，张德江委员长曾现场观摩过“浙江省人大代表履职服务平台”的运行情况，并作出重要讲话。张德江委员长在浙江调研时指出，我们现在处于信息时代，加强全国人大工作的信息化建设，发挥好信息化在人大工作中的作用，这是一个大课题，包括乡镇的、县的、市的、省的甚至全国的，将来应该考虑逐渐加强各级人大信息化建设问题。

点开“浙江省人大代表履职服务平台”，记者看到，这一履职平台设置了“工作信息”“议案建议”“代表履职”“网络交流”等8大类专栏，并在此基础上不断发展完善了近50个子栏目，为代表提供知情知政、履职交流、民情反映、网上办公等多种服务，基本满足了代表履职实际需要。

难能可贵的是，平台还建立了代表提交闭会期间建议的快速通道，开辟了“民情直通车”专栏，为代表提供便捷反映相关问题的渠道，人大及“一府两院”相关部门通过平台快速反馈代表，提高处理代表闭会期间建议的效率。

“利用网络发布、传达信息不难，但浙江用网络平台实现代表反映问题、推动问题解决的做法却值得点赞！”采访中，浙江人大代表工作与网络的深度融合给记者留下深刻印象。除了提供目前地方人大信息化建设中普遍实现的利用网络进行信息上传下达的单向服务外，“浙江省人大代表履职服务平台”已率先探索出代表反映民意、与人大及“一府两院”及时互动的有效履职之路。

**新闻链接：**采访中，记者听到这样一个代表履职故事。2014年，嘉兴海宁市人大代表陈振宇在平台上发了一篇文章，题为《不是我不满意，是群众不同意》的文章，在“浙江省人大代表履职服务平台”上引来代表们的关注与跟帖。

陈振宇是海宁市盐官景区选出的代表，景区现有的海宁市第四人民医院即将迁至市区，群众普遍担心今后看病难。在海宁市人代会上，他曾多次

领衔提出在景区保留该医院的建议。但卫生局的答复不能让他满意。“答复连采用哪个方案也没定论。”陈振宇在代表建议办理满意度测评表上郑重写下“不满意”。随后，海宁市人大常委会主任会议专门邀请他和卫生局负责人列席，并现场对话。经过一番充满火药味的“叫板”后，卫生局与相关部门重新协商，作出新答复：在盐官景区建新医院，院址、人员配备、规划等情况也一清二楚。详尽的答复，得到陈振宇和选民的认同，他有感而发写下《不是我不满意，是群众不同意》这篇文章，记录下这段难忘的履职经历。

在浙江，像陈振宇这样心里装着老百姓、有棱角、爱较真的“行动派”人大代表还有很多。而且，浙江省各级人大代表越来越善于运用履职服务平台来反映民意、建言履职、交流互动。如嘉兴市人大代表叶放在平台上反映了西南湖排污口问题，得到嘉兴市政府有关部门的重视，并得到及时解决。又如海宁市人大代表庄建平和斜桥镇人大代表魏明、张田坤在水环境整治督查中发现了水污染问题，及时通过履职服务平台提出意见和建议，引起浙江省、嘉兴、海宁等三级人大和有关部门的高度重视，9天时间使排污行为得到及时制止，问题基本解决。

这些鲜活的履职案例，赢得了广泛关注 and 好评。有群众这样评价：“网络平台上代表反映的民情民意‘冒着热气’‘带着露珠’、闻得见汗水的味道，传递出百姓的热切期盼。有了网络，监督互动更给力了！这样的故事老百姓爱听，这样的人大代表值得尊敬。”

### 信息化创新再进一步：推进网上代表联络站建设

在实体代表联络站已经全覆盖，并且有效运转的基础上，浙江省今年正在加快建设网上代表联络站，畅通社情民意反映和表达的渠道，实现代表与群众



的网上网下全天候、便捷化联系。

袁薇告诉记者,将通过建设网上代表联络站,进一步便捷代表与群众的联系,建立起完整的“两个联系”线上线下互动的工作新体系,形成人大联系代表、代表联系群众、群众参与人大的“三位一体”工作新格局。

在步骤上,浙江正按照既积极推进又稳妥渐进的原则,首先开展试点工作,力争在浙江全省各县(市、区)至少建立一个网上代表联络站,让各地积累建设经验,为今后的以点带面、多点开花奠定基础。在定位上,要求各地建设的网上代表联络站要在畅通民意反映渠道、建立代表网上接待群众的常态机制、健全群众意见的规范处理反馈制度、加强基层人大工作的公开宣传等方面着力使劲,努力使网上代表联络站沿着法治轨道建设运行,取得实实在在的效果。

**新闻链接:**在湖州市南浔区和宁波市海曙区,记者在采访中直观感受到了浙江各县(市、区)推进建设网上代表联络站的积极性,同时各地根据具体情况又各有侧重。

“在信息技术高度发达的今天,人大代表工作必须紧跟时代潮流,充分利用网络的便捷性和开放性,使代表履职更加便利、迅捷、高效。你看,现在我手机上打开的这个正是南浔区人大代表履职平台移动客户端,也是浙江省首个县区级人大代表‘掌上履职’新平台。”点开手机上的履职平台APP,湖州市南浔区人大常委会党组书记、主任姚广民告诉记者。

姚广民说,这个“掌上履职”新平台被人大代表称为“履职神器”,“扫一扫‘二维码’就可以安装,点一点‘提交’就可以随时随地向区人大提交社情民意。自人大代表履职平台移动客户端运行以来,代表履职的积极性更高了,报送信息有的是代表在生活中的‘随手拍’,有的是群众提供线索由代表反映的,大多是群众关注的民生

问题。”

“代表网上接待群众,这是我们当前人大工作的重点。人大工作要与时俱进,就要跟上发展的步伐,充分利用先进技术来推动基层人大工作向前迈进一步。”宁波市海曙区人大常委会党组书记、主任陈志国告诉记者,当前,前来代表联络站反映情况的都是年龄偏大的群众。密切代表同群众联系,如何覆盖年轻一代?这就需要顺应发展潮流,打造代表网上履职平台,让一些年轻的群众通过互联网就能反映问题,并且能实时跟踪问题解决的进度。

陈志国介绍,在继续做好代表面对面接待群众的基础上,2008年,海曙区白云街道人大代表联络站在全区率先试点运行代表网上接待群众。2013年,白云街道人大代表联络站网上接待群众经验在海曙全区推广实施。

浙江省各地网上代表联络站试点和探索的成功例子,收获了许多代表与百姓的点赞。“网络对代表工作来说不是点缀,而是让代表履职建言更有力量。”“现在浙江全省正在全力打造以互联网为核心的信息经济发展先行区,我们人大代表的履职也要插上信息化的翅膀,顺势而为、借势发力,让我们的建议飞起来,促进政府更好地造福百姓。”

### 从“五水共治”到“依法治国”： 围绕中心服务大局的主题活动也能出彩

如何围绕省委中心任务深化代表主题活动,提高闭会期间代表活动实效?3年来,浙江人大紧密围绕“五水共治”,组织各级代表参与治水系列活动,不仅赢得社会广泛好评,也为地方省市开展闭会期间人大代表主题活动提供了示范。

“张德江委员长曾为浙江省治水工作点赞。”袁薇向本刊记者说起这点,由衷感到骄傲。“浙江因水而生,因水而富。2013年,浙江省委、省政府作出治污水、

防洪水、排涝水、保供水、抓节水‘五水共治’的战略部署,确定了‘五水共治、治污先行’的路线图。”

“浙江的‘五水共治’抓到了点子上,先行了一步。”今年全国人代会期间,张德江委员长来到浙江团和代表们一起审议政府工作报告时指出,浙江发展早,发展快,江南水乡河网密布,浙江省委、省政府根据十八大精神,从浙江实际出发,实施“五水共治”,还山青水绿,这符合浙江的发展规律,也符合广大人民群众的需要。尽管这需要付出代价,有些企业要关停、转移,但经济社会发展到现在这个阶段,人民的期望值更高了,应该这样做。

在浙江全省上下共推“五水共治”的攻坚战中,我们能清晰看到浙江省各级人大代表的身影。2013年,浙江省人大常委会组织开展“关心母亲河溪、查找水污染源、恪尽代表职责”主题活动,发动全省各级人大代表随时随地参与监督治水,全省各级人大代表积极响应,共有6.5万多名代表参与,查找到水污染源3.1万个,提出治理建议2.9万多条,各级人大汇总后交政府有关部门办理1.5万件。2014年,组织代表开展“切实履行人大职责,全力推进‘五水共治’”主题活动,发动各级人大代表继续查找水污染源,参与当地“申报可游泳的河”活动,参与全省上下联动的“防洪排涝”执法检查活动等,为浙江省治水工作进一步凝聚智慧和力量。2015年,浙江省人大常委会组织代表参与治水主题活动,重点发动代表监督已治理的河,进一步夯实浙江省治水成果,推动浙江省进一步建立健全治水监管长效机制。

此外,围绕全面推进依法治国,浙江省人大常委会还组织各级人大代表开展“查找不适应全面深化改革要求的法律法规条文”主题活动,听取群众意见。全省五级人大代表共提出7000多条意见和建议。围绕改革发展的热点难点和群众普遍关注的切身利益问题,浙江省人大常委会组织代表开展视察、调研活动。

**新闻链接：**为了检验和巩固“五水共治”的成果，2014年，浙江省人大常委会决定在全省范围内开展申报可游泳的河段活动。这一活动受到了社会各界广泛关注。茅临生表示，在活动过程中，全省各级人大常委会将会组织人大代表及人大机关干部和群众，在经确认为可游泳的河段里，进行横渡或畅游等活动。在浙江全省各级人大代表开展“已治理河流”监督活动视频会议上，茅临生这样说，群众对水质标准的认知，不仅仅是用数据来了解的，也通过可饮用、可游泳等直观标准、切身感受来判断，更应以领导干部以身试水去检验。

2014年8月9日，第九届横渡钱塘江游泳比赛成功举办。来自浙江省内外的2500余名参赛者先后跃入杭州的母亲河——钱塘江，茅临生带领浙江省人大常委会机关代表队20余名干部下江游泳，奋勇当先。

浙江人民正在享受着“五水共治”带来的成果。经过一年多的治理，浙江各地河道治理污水初显成效，城里的群众欣喜地发现，河道正在慢慢变清，原先的污染企业也逐渐搬迁，排污口停止了工作，茶余饭后在河边散步，成为一种更为流行的休闲选择；乡村百姓也欣慰地看到，河里的鱼虾越来越多，河水又能灌溉农田了。同时，治水仍是一项长期的任务。浙江省人大常委会在原有发动代表和群众参与治水的基础上，今年部署开展了“人大代表监督已治理的河”主题活动，就是要对已治理的河流水质加大监管力度，形成长效机制，可以说呼应了老百姓的心声与期待。

### 省长领办建议：为代表建议办理作出示范

在浙江采访代表工作，记者最大的感受是，为了提建议，无论是建议内容，还是调研获取素材形式，浙江的代表们也是蛮拼的。“您觉得浙江经济能否

点个赞？”“您对浙江推行‘四张清单一张网’、进行行政审批制度改革如何看？”“如何看待浙江省经济转型、两化融合的新常态经济发展模式？”面对记者提问，代表们一边不吝点赞，一边用心提出“苛刻”建议，为浙江发展与民生改善建言。

人大代表的建议，反映着群众的愿望与诉求，体现着代表为民代言、依法履职的责任。如何让代表建议推动完善“一府两院”决策，从而提高行政效能、发挥其在国家和社会治理中的重要作用？浙江近些年持续推动精细化督办，不断提高建议办理质量。让我们来看看，浙江省省长李强是如何带头领办重点建议的。

2014年1月，在浙江省十二届人大二次会议上，浙江省人大代表钟建波提交了《关于大力发展电子商务和网络经济，推动浙江产业转型升级的建议》（宁51号）。

大力发展电子商务和网络经济，正契合浙江发展信息经济、加快转型升级的新要求。浙江省人大将该建议列为2014年重点建议，由浙江省省长李强直接领衔办理。在办理过程中，李强省长既挂帅，又出征，把建议办理作为推进政府工作的新契机。

代表提出建议是依法履职，政府承办建议是法定职责。针对代表建议提出的问题，省长召集政府相关部门进行专题研究，明确相关部门办理的责任人、时间表、任务书。一个由省长牵头，商务、发改、工商、经信、交通等十多个政府部门组成的建议办理工作小组成立，专门负责研究协调“宁51号”建议的办理工作。

没有调查就没有发言权。代表提交建议，需要充分调查研究、广泛汇聚民意；办理代表建议，同样需要深入调查研究，有的放矢地加以解决。唯有这样，代表建议才能答在“点子上”，落到工作中。

在领办建议的几个月时间里，李强不下十余次开展调查研究，实打实掌握建议办理的第一手材料。

2014年9月2日下午，省长亲自主持召开重点建议办理工作座谈会，面对面听取代表意见。“省长对信息经济发展颇有研究，但仍细心地听取我们代表意见，深入了解建议办理细节，充分体现了对代表权利的尊重。邀请我们参与建议办理过程，也有利于我们全面了解情况。”参加座谈会的人大代表有感而发。

李强强调，“要以办理建议为契机，切实推动政府抓改革促发展的各项工作。要把建议的答复办理过程作为推进信息经济发展的有效手段。”

建议办理的过程成为了思想再统一、责任再落实、措施再强化、工作再出发的过程。省政府以“宁51号”建议办理为契机，推动相关职能部门系统深入研究电子商务发展问题，制定完善信息经济发展的具体政策举措，出台《关于加快发展信息经济的指导意见》等多个政策文件。

**新闻链接：**今年1月20日，浙江省十二届人大三次会议举行预备会议，会上表彰了2014年度浙江省人大代表的3件代表优秀议案和15件代表优秀建议。并有两名浙江省人大代表作履职经验交流发言，进一步提升了代表的履职积极性。

这些优秀议案和建议根据内容、文本质量、处理结果等情况推荐筛选而出，涉及教育、法治、农业、养老、科技创新、行政审批制度改革等经济社会发展的热点、难点问题，充分发挥了浙江省人大代表参与管理国家和社会事务的积极作用，体现代表们为民谋利、对民尽责的百姓情怀。

会上，浙江省人大代表、义乌女律师冯秀勤作为两名代表之一，发言交流履职经验。三年浙江省人代会，冯秀勤提出了超过20份议案或建议。其中，未成年人犯罪记录封存等已载入地方性法规并实施。对此，当了20多年律师的她充满了收获的喜悦，并坚定了发挥自身优势继续兢兢业业的履职决心。✘



# 定向视察：杭州人大的一张名片

文/本刊记者 李小健



杨一青（前左一）等杭州市人大代表实地查看了解三墩北社区基础设施建设情况。（杭州市人大常委会供图）

如果发现紧邻学校操场跑道的地下有一个加油站的油库，你会怎么办？没错，消除这个严重的安全隐患，最好的办法就是把油库挪走。这所学校处于杭州市西湖区。杭州市西湖代表团第二小组在掌握情况后，以定向视察的方式持续跟踪，督促相关方面尽快把油库挪走。

“这件事情我们提了整整十年了，努力了十年，而且还专门视察过，每次都是让不同的部门来答复，但每次都没有解决问题。问题不解决，我们就盯着不放。”5月5日，杭州市人大代表、西湖代表团第二小组组长杨一青告诉本刊记者，经过代表们十年锲而不舍的努力，这所紧邻学校操场的地下油库搬迁终于有了进展。“我刚接到杭州市国土资源局给我的建议办理答复说，该局已与中国石化销售有限公司浙江杭州石油分公司签订了新址的土地出让合同。这是一个实质性的突破。下个月，我们代表小组还要

去视察一次。”

定向视察，是杭州市人大常委会首创的人大代表闭会期间活动形式。这一活动形式自1999年开展以来，因拒绝流于形式和走马观花，注重代表深度参与和成效，而受到了人大代表等各方面的普遍欢迎。

杭州市人大常委会副秘书长、人事代表工作委员会主任袁森浩向本刊记者表示，目前，定向视察已是杭州市人大代表发挥作用的重要平台，是推动“一府两院”改进工作和建设更加美好杭州的有效载体。在以后的工作实践中，杭州人大将不断总结经验，推动定向视察活动深入发展，使之成为杭州市人大代表闭会期间活动的一张“金名片”。

## 围绕中心工作，牵手主题活动

每年人代会的时间很短，代表依法履职主要是在闭会期间。如何在闭会期

间更好地发挥代表的主体作用？于是，1993年3月杭州市人大常委会首创了定向视察活动形式。

袁森浩告诉记者，定向视察活动开展以来，一个显著特点就是与代表主题活动紧密结合，一方面使代表主题活动有了落脚点；另一方面也使定向视察更加贴近市委中心工作，推动重大决策落实。

2012年，杭州市第十一次党代会提出了“打造东方品质之城、建设幸福和谐杭州”的奋斗目标。为此，杭州市十二届人大常委会第一次会议作出决定，在全体市人大代表中开展“创东方品质之城，建幸福和谐杭州，尽人大代表职责”主题活动。根据“创、建、尽”主题活动，2012年至2015年分别开展了“关心母亲河溪、查找水污染源、恪尽代表职责”“‘四治’攻坚战，代表在行动”“人大代表监督已治理的河”等年度主题活动。

围绕主题活动，代表小组纷纷开展定向视察。浙江因水而名，因水而美。随着经济社会的发展，浙江省水污染越来越突出，为此，浙江省委、省政府推出“五水共治”重大决策，要求全社会各方面一起行动起来。袁森浩介绍，在查找水污染源中，杭州市下城区一名区人大代表十分积极，为全面和动态地了解河道的情况，他同一天在同一条河看了4次，分时取水样并送到环保部门监测。还有一名叫褚跃明的杭州市、西湖区两级人大代表，积极发挥自身专业优势，大力支持科技“治水”的研发工作。研发出来的技术成功用于治理杭州市三墩镇一条著名的黑臭河——东陈河。经过两个月的治理，东陈河不再散发臭味，水质达到五类水标准。

袁森浩还告诉记者,2014年,杭州市人大代表小组结合定向视察,积极应战“四治”攻坚,即治水、治气、治堵及垃圾处置。通过这项活动,代表小组发现了“四治”方面存在的许多问题,同时也提出了建设性意见。据统计,从去年到今年,代表们共提出相关建议和意见达370多件,有效促进了水、大气、拥堵及垃圾处置等方面问题的缓解。

2015年,杭州市人大代表主题活动为监督“已治理的河”。通过治理,杭州许多河流的污染情况整体好转,但也有一些河流的污染开始反弹。为此,各代表小组积极响应,或明察或暗访,认真监督“已治理的河”,守住治理不易的达标河流。

### 紧盯群众关心的热点难点问题

“群众选我们当代表,我们就要为群众利益说话。因此,定向视察的重要内容,便是盯住群众关心的热点难点问题。”杨一青向本刊记者讲述着他和他所在的代表小组成员是如何参与定向视察的。

三墩北社区规划用地379.91公顷,是杭州市西北最大的保障房区域。2007年,政府相关部门就开始征地盖楼房。到了2012年,数百户拆迁户在外面租房达5年之久后,强烈要求回迁。但是,社区楼房盖好了,水、电、煤气、公交等市政配套措施却是一片空白,无法居住。对于群众的诉求和实际情况,杨一青所在的代表小组提出了加快三墩北社区基础设施建设的建议,同时展开定向跟踪视察。

“2012年10月,我们第一次去视察,12月,我们第二次去视察……前前后后,我和代表小组成员多次进行视察,盯住社区基础设施建设不放。在一次次视察中,政府城建部门给出了工程建设倒排时间表,最后水通了、电通了、煤气通了,路通了,一个个问题逐步得到解决。”杨一青告诉记者,社区的群众很感动。今年,三墩北吉鸿社区群众还给代表小组送来锦旗,感谢代表小组“为吉鸿人幸福而呼,为三墩北建设而鼓”。实际上,通过这个例子,只要人大代表真正为群众

利益代言,盯住群众关心的问题跟踪不放松,政府部门一定会重视和解决的。

民以食为天,食以安为先。杨一青还举例说,前几年有群众强烈反映西湖区某农贸市场存在脏乱差等问题,代表小组立即展开行动,对流通领域的食品安全进行定向视察。“为掌握最真实的情况,我们对农贸市场进行了暗访和偷拍,结果发现农贸市场果如群众所说的那样,蔬菜粮油乱堆乱放,垃圾遍地,市场环境差得一塌糊涂。”杨一青说,随后,代表小组将这第一手材料在定向视察工商部门的现场会上拿了出来,工商部门的工作人员尤其是局长一看到视频画面,就坐不住了,连忙问明情况,“后来,花了200多万元,对农贸市场进行整顿,现在好多了。”

又如,西湖风景名胜區西湖街道龙井等村处于半山上,群众饮水十分不方便,要求安装自来水以解决饮水问题的呼声十分强烈。“代表小组了解情况后,就开始跟踪视察,几番努力,现在山上的群众都用上了自来水。”著名的灵隐寺坐落在西湖边上,原先也没有通自来水,用水全部依靠井水。后来有群众提出,过度使用井水容易破坏西湖水系,且寺庙全部是木质结构,每天有大量游客进出,万一遇上火灾也难以防范。代表小组跟踪视察后就此提出建议,最后灵隐寺装上了自来水。

由于代表小组办的都是老百姓身边的实事,渐渐地群众遇到了麻烦和困难,总愿意找代表。杨一青告诉记者,他连任六届杭州市人大代表,多年来通过代表小组开展的定向视察活动,为当地群众办了不少实事,“要讲的话,半天都讲不完。”他发自肺腑地说,“我国是人民当家作主的国家,人民这个概念很神圣。几万、十几万人民推选你当代表,你的所作所为就应该对得起人民的期望和重托。”

### 在实践中不断深化

如今,定向视察活动在杭州市已经

坚持了十几年,并且从市本级延伸到了区、县。在市级层面的带动下,各区、县人大常委会组织开展的定向视察活动也是有声有色,展现了应有的活力和生命力,深受人大代表等各方面的普遍欢迎。

与此同时,定向视察活动也在实践中不断得到完善和发展。袁森浩介绍,2000年,杭州市人大常委会通过了《定向视察办法》;2013年,市人大常委会第三次对《办法》进行修订。经过制度的完善,视察方式随之改进:从过去的“一次性”视察,逐步改进为现在的“回头视察”“跟踪视察”。回头视察和跟踪视察,将使定向视察活动真正落到实处,督促和推进“一府两院”切实解决存在的问题。

2014年,杭州市人大常委会召开市人大代表小组定向视察总结暨第二轮活动部署会。杭州市人大常委会主任王金财在部署会上强调,要坚持与时俱进,多方协作,确保市代表小组定向视察活动规范发展、深入推进、取得实效。开展好新一轮的定向视察活动,一要突出“准”字,增强定向视察的针对性,代表小组的定向视察既不缺位,也不越位;二要突出“实”字,增强定向视察的实效性,绝不能“你好我好大家好”,流于形式;三要突出“优”字,增强定向视察的规范性。被视察单位要优保障,把人大的监督当作动力而不是压力,当作支持而不是负担,做好各项配合保障工作。代表小组长要优组织,既要当好“组织员”,也要当好“领头羊”。人大常委会及其有关部门要优服务,努力为代表小组开展定向视察活动创造条件,提供服务保障。

多年参与定向视察的经历,让杨一青感受到,持续做好闭会期间的定向跟踪视察活动,彰显代表的主体作用,一定要抓好代表小组活动和调动组长的积极性,“代表组长抓得紧,小组活动向前进;小组活动松一松,代表工作很难动。定向视察的效果是实实在在的,代表小组盯住一件事情是一件。聚沙成塔,集腋成裘。相信通过一点点的累积,杭州一定会越来越美好。”



# 湖州：让“双岗建功”成为代表履职新标杆

文/本刊记者 王萍

代表工作是人大工作的基础。代表工作的基础打得不实，人大及其常委会职权就难以充分有效行使，人大工作的生机活力也就难以增强。那么在浙江各地市，如何紧扣“两个联系、一个发挥”的总思路，让代表工作为地方发展和民生改善助力？

面对问题，湖州市人大常委会的代表工作正在与时俱进：创新代表活动方式，开展“双岗建功”主题实践活动，充分发挥代表主体作用；加强代表联络，全面推广使用代表履职服务平台，并积极打造网络代表之家；扎实推进代表联络站建设，在全市建立137个代表联络站，做到了乡镇、街道和园区建站全覆盖，实现“身边有站、站里有人，群众有诉、代表有应”；改进代表培训方式，推行菜单式选学，提高代表履职能力；开展市人大代表述职试点，重抓建议督办，完善建议办理工作机制，推动建议办理从重形式过程向重质量效果转变……

5月6日，本刊记者走进湖州市，深入县城镇街和乡村采访，听到了湖州市各级人大代表和湖州百姓的共同心声：“双岗建功”活动已经成为湖州代表工作的一个品牌，并正在为新时期的人大代表履职提供新坐标，确立新航向！

“双岗建功”活动为何深入人心？让我们通过几个采访中的小片段一起了解它。

**“‘双岗建功’，重在双岗，贵在建功”**

“‘双岗建功’，重在双岗，贵在建

功，要让代表学有榜样、赶有方向。”湖州市人大常委会主任朱坤民告诉记者。以“五政五带头”为主要内容的“双岗建功”主题实践活动，自2013年正式启动，贯穿本届人大任期，活动旨在引导广大代表立足代表岗位和本职岗位，积极履职奉献，带头建功立业。

湖州市人大代表高兴江是湖州永兴特钢公司的“领头人”。作为来自企业方面的人大代表，高兴江一直积极为湖州经济社会发展建言，为提高湖州市自主创新能力献策。当湖州市委七届四次全会对实施创新驱动发展战略作出全面部署之后，他又带头在“双岗建功”主题实践活动中发出倡议。

“作为一名人大代表，应该主动监督在一线，助推创新驱动。同时，作为一名企业负责人，也应该积极行动在一线，带头创新驱动。”高兴江说，在他心里有一张清晰的企业创新“路线图”：坚持技术创新，积极开发新技术新产品，强化管理创新，加快企业转型升级，为湖州建设创新型城市作出自己的贡献。今年永兴特钢已在中小板上市，而他本人也被评为了“双岗建功”活动先进个人。

据悉，主题实践活动自开展以来，在代表履职纪实、先进典型表彰、经验学习交流等制度的推动下，全市人大代表的履职热情得到了充分激发，闭会期间的作用得到了充分体现，积极奉献、建功



湖州市人大常委会主任朱坤民（前左一）和人大代表一起视察民生实事项目。

立业的浓厚氛围正在形成。

湖州市人大常委会也已连续两年对“双岗建功”活动中表现优秀的先进代表小组和先进个人在人会预备会议上进行通报表彰、交流发言，让代表在对照示范标杆、明确努力方向中感受压力、增添动力。

**“中心贴得越紧，‘双岗建功’的舞台就越大”**

“‘双岗建功’是一个载体，更是一方舞台，能够让代表们在参与活动中增强本领、展示作为，主体作用有新发挥。”朱坤民说。

中心贴得越紧，“双岗建功”的舞台就越大。记者了解到，湖州市人大常委会“双岗建功”主题实践活动的年度安排并非一成不变，而是坚持紧贴中心、履职为民、突出重点、上下联动，努力使活动开展得有力、有成效。据介绍，“双岗建功”紧

紧围绕浙江省人大常委会的联动项目和湖州市中心大局,每年确定1到2个重点,精心组织开展了“保护母亲河、代表在行动”、助推“五水共治”“查找不适应全面深化改革要求的法律法规条文”“创新驱动、带头建功”“查找大气污染源专项行动”等活动,服务助推中心工作。

“我们安吉第三代表小组共有代表21名。一年来,我们按照‘双岗建功’主题实践活动的部署要求,紧扣全市工作大局和群众关注的热点问题,科学安排代表小组各项活动,全年开展视察、调研5次,提出各类意见和建议16条,较好地发挥了代表小组的应有作用。”这是湖州市人大代表刘承娟在2015年湖州市人代会预备会议上的发言片段。

刘承娟说,为增强履职的针对性,代表小组在每次活动开展前都认真讨论,寻求小组活动与中心大局的契合点。今年,针对家庭农场经营方面的问题,通过调查视察、走访群众,提出了“关于推进家庭农场多元化培育发展的议案”,为加快区域经济发展献计献策。围绕助推“五水共治”,小组还分批次进镇入村开展调研,查找污染源,集思广益提出“关于以农村生活污水治理为突破口,打响五水共治攻坚战的议案”,引起相关部门的重视。

像安吉第三代表小组这样在“双岗建功”活动中积极献计出力的事例还有很多。据统计,围绕治水治气等中心工作,湖州市各级人大代表以集中佩证视察、就近暗访督查等形式,共开展专项调研检查396次,查找水环境问题2372个次、大气污染源6376个次,提出建议2216条次,均按属地管理原则交各级政府研究处理,积极助力治水治气工作。

### “‘五进五访五查’:百姓认为好才是真的好”

伴随着“双岗建功”活动近几年的深入开展,老百姓对人大代表熟悉了,对代表的评价标准也从原来的“认识不认识”提升到了“好不好”。在记者的采访

中,有一位让人印象深刻的市人大代表周美凤。

周美凤是现任湖州市南浔区南浔镇息塘村的党总支书记。当地百姓说起她最多的两个关键词,一个是“无私”,一个是“行动”。周美凤不仅积极带领村民参与“五水共治”、加强村级基础设施建设,还积极带头,到百姓中间,与大家一起打捞水葫芦、清洁河道,而且发挥代表作用,带动群众开展监督,为污水治理出力。

湖州市人大常委会相关负责人提到她,赞许之情溢于言表。“她来自基层,朴实无华,联系群众深、查找问题准、发挥作用好,真正做到了立足本职岗位、奉献进取为群众,用实际行动响应了湖州市人大常委会关于‘双岗建功’这一代表履职的新要求。”

周美凤在去年4月初的进村入户下基层走访中,听到群众反映南浔至乌镇的公交车停运,影响了群众出行。经深入了解,原来是车辆相关手续没有办齐全。为了让这趟公交车尽快恢复营运,她前后跑了四五趟,到村民中了解情况,去区里反映问题、寻求帮助……一个多星期后,在上级相关部门的协调下,这个问题得到了圆满解决,当地群众对此交口称赞。

这个事例只是“双岗建功”主题实践活动“五进五访五查”的一个缩影。湖州市人大常委会以党的群众路线教育实践活动为契机,引导全市各级人大代表在“双岗建功”中开展“五进五访五查”,即组织广大代表进社区、访居民,查一查食品安全监管到位不到位;进农村、访农民,查一查“五水共治”举措到位不到位;进车间、访工友,查一查职工基本保障到位不到位;进选区、访选民,查一查群众来访答复到位不到位;进困难家庭、访贫困人员,查一查救助帮扶措施到位不到位,让代表联系群众的任务更清晰、内容更明确。

在湖州市人大常委会的指导下,湖州市各县区人大常委会、50个乡镇人大、23个街道及开发区(园区)人大工委也都建立了领导小组或工作组,因地

制宜开展了丰富多彩的代表联系群众主题活动。比如,吴兴区人大常委会开展了“入百村走千企进万户”代表走基层活动,德清县人大常委会开展了“五民、五政、五带头”活动,长兴县人大常委会开展了“一月一主题”活动,均取得了较好效果。

据统计,在“五进五访五查”中,湖州市5000多名各级人大代表共走访基层群众78047人次,促进解决群众实际困难1693个,包括职工基本保障、救助帮扶措施、防汛设施、农村基础设施建设等各方面。

### “‘双岗建功’活动的生命力,在于用实招见实效”

2015年,“双岗建功”主题实践活动的总目标是:“服务大局更有效、依法履职更有为。”围绕这个总目标,湖州市人大常委会确定了“助推法治湖州建设”“查找大气污染源”“密切联系群众”三个“实招”,精心组织代表小组活动,引领广大代表积极投入、履职作为。

据了解,该市人大常委会在年初即部署开展了“法治湖州我助力、依法履职我先行”活动,向全体市人大代表联合发出一次“争做尊法学法守法用法带头人”的倡议,并通过引导代表结合各自岗位、工作领域学好一部法律,以代表中心组为单位组织一次法律宣传,以代表小组为单位组织一次法律监督,以专业代表小组为单位开展一次法律服务等方式,用实实在在的行动举措,让广大代表在助推法治湖州建设中发挥作用。

采访中,“双岗建功”活动的“实效”二字常常被人提起。朱坤民指出,代表工作的关键在于推动解决实际问题,不能搞花架子。接下来,我们既要加强代表的履职培训,提升代表的履职能力,也要加强对代表的监督,通过推进代表向选民述职等形式,增强代表的责任与担当。只有将全体代表的履职积极性、主动性、创造性发挥出来,人大工作才能真正有效、有声有色。■



# 宁波代表建议办理： 创新引入第三方评估

文/本刊记者 李小健



2014年11月14日，宁波市人大常委会召开座谈会，对代表建议办理工作第三方评估进行总结。  
摄影/张少军

随着经济和城市建设的快速发展，轨道交通在城市出行中扮演越来越重要的角色。作为我国沿海较大的城市，宁波正大力推进城市轨道交通建设，为群众出行提供便利。

4号线工程是宁波轨道交通第二轮建设规划的重要组成部分，串联了城市多处人流密集点，备受群众的高度关注。在原先的轨道交通线网规划中，4号线北端为慈城西站，可是到2013年11月公布建设规划时，4号线北端变成了慈城站，起点少了1个站。

站点变化，直接关乎相关群众的利益。为此，宁波市人大代表王静在2014年人代会上提出了延伸4号线慈城段的建议。随后，这件建议交由轨道交通工程建设指挥部负责办理。但是，建议办理未能使王静代表满意。

在王静代表看来，新公示的4号线建设规划所减少的站点，对于慈城镇来说说是重大损失，尤其对慈城西站周边的小区居民出行有着直接影响，群众意见较大。王静代表认为，4号线的实际建设规划应与线网规划保持一致。而轨道交通工程建设指挥部解释，线网规划中的线路规模为远景年的实施任务，建设规划则为近期实施任务；从客流需求、实施代价等多角度考虑，4号线近期起点宜选择为慈城站，且这一方案已经与沿线区政府及市各相关部门充分沟通衔接并经专家论证。

由于双方各执一理，难以达成共识，那么只好请第三方来评估了。

经过与代表、建议办理单位的详细沟通，第三评估方对王静代表所提建议的办理工作作出了评估报告。评估报告

指出，建议办理不满意的原因，除了双方对线网规划和实际建设规划的理解存在偏差、立场不同之外，还有一个重要原因，即实际规划建设方案虽然经过了专家论证、征求了沿线市区相关部门的意见，却忽略了群众的意见和建议。这使得群众的知情权受到了损害，从而造成政府公信力的下降，引发了意见分歧。另外，政府相关部门在群众没有思想准备的情况下改变规划建设方案，更容易使利益受到影响的群众产生怨气和不满情绪。

评估报告同时建议，轨道交通下一轮建设规划上报时，应做好前期调查研究工作，确保线路起终点尽可能与线网规划相一致；人大代表要站在全市高度，或是换位思考，客观评价市相关部门对建议办理的质量；在今后建议办理过程中，相关部门要避免“重答复、轻落实”现象。

通过客观公正的第三方评估及办理单位的进一步解释，最后王静代表以大局为重，对4号线实际规划建设方案的改变表示理解，对建议办理结果表示基本满意。

引入第三方评估机制，这是宁波市人大常委会开展代表建议办理工作的探索与创新。

记者从宁波市人大常委会代表工委了解到，提升代表满意率是宁波市人大常委会代表建议督办工作的一项重要内容。近年来，随着代表建议综合性、前瞻性的不断增强，以及代表对建议办理工作期待值的不断提高，代表建议不满意件的数量也逐年增加。根据宁波市人

大常委会代表建议办理相关规定,对于代表反馈不满意的建议,办理单位应在一个月内进行二次办理。但是对二次办理后代表仍然不满意的建议如何处理,一直是宁波市人大常委会建议督办工作的一个难点。对于这些二次办理“不满意”的建议,办理单位认为已经做了大量的工作,代表却不予理解,坚持认为办理成效不明显,对办理结果不满意。以往,宁波市人大常委会代表工作机构通过反复督促协调,希望在建议办理推进中促使双方达成共识,但工作难度大、实际成效不理想。

为解决这一难点,切实提高代表建议办理工作质量,2014年宁波市人大常委会以不满意件为切入点,首度“试水”第三方专家评估机制,对当年4件二次办理后代表仍不满意的建议办理工作进行评估。目的在于既给代表一个说法,又能发现问题,推动建议办理。

能否客观公正地评估建议办理工作,专家队伍是关键。2014年10月,经多方征求意见,宁波市人大常委会从人大代表、政协委员、人大机关退休老同志、驻甬院校专家学者以及纪委、法院等单位中选出9名专家,作为第一批聘请的

评估专家。专家们根据各自专业特点,对4件代表建议进行分工,形成了二三人为一组、分工负责的工作模式。在一个月的评估期限内,专家组成员通过个人评估与集体讨论、实地勘察、与代表沟通、走访办理单位等方式,实事求是地对代表“不满意”建议的办理工作进行评价,同时形成相对客观、独立的评估报告。

评估报告完成后,2014年11月7日,宁波市人大常委会召开了代表建议办理工作第三方评估专家点评会。专家组成员、提建议代表、市政府办公厅有关负责人及建议主办单位和协办单位分管领导和业务处室负责人参加了点评会。专家们对4件建议办理工作逐一进行了点评,指出办理工作中存在的问题和不足,办理单位当场表态积极进行整改。

最终,4件代表建议的办理有3件令代表表示满意。可以说,宁波市人大常委会在建议办理中创新引入第三方评估机制,取得了良好的效果。

对此,社会各方也给予了高度认可和点赞。媒体评论称,代表建议的背后,反映相当部分的民意诉求和期盼,有关机关、组织对代表建议的办理切不可小视。宁波市人大常委会引入第三方专家

评估机制办理代表建议事项,不仅有助于提高代表建议的满意率和办成率,也更有助于强化“一府两院”有关机关、组织的人大意识和代表意识,有助于强化人大常委会对代表建议办理工作的监督,有助于不断提高代表建议事项的办成率和办理实效。业内专家认为,代表建议涉及方方面面,综合性、专业性都比较强。人大常委会在督办代表建议中,往往在面上进行督办比较多,对具体建议的督办还是一块“短板”。通过第三方评估,借助专家的力量,对具体建议的内容和办理工作进行深入、细致的了解和科学、专业的评判,有利于以点带面、点面结合地提高建议办理质量及改进政府部门工作。宁波市政府办公厅有关负责人表示,专家点评指出的问题具有普遍性和代表性,希望让更多的部门参加点评会,通过点评对照自身工作发现问题,切实提高为民办实事实效。

为充分发挥第三方评估对建议办理工作的推动作用,2014年11月14日,宁波市人大常委会召开座谈会,对代表建议办理工作第三方评估作了总结。宁波市人大常委会党组副书记、副主任宋伟在会上表示,开展代表建议办理第三方评估,就是督促政府及有关部门真正落实承诺事项,让人大代表、人民群众真心满意。一方面要认真总结,善做善成。在已有工作的基础上,把握好第三方评估的各个环节,进一步完善工作机制。另一方面要着眼加强,积极提升。要让代表对办理工作真心满意,把承诺事项真正落实。具体而言,要更加注重代表建议的提出质量,更加注重建议办理工作调研,更加注重建议协同办理,更加注重承诺事项的落实。

宁波市人大常委会代表工委主任董学东向本刊记者介绍,下一步,宁波市人大常委会将进一步完善评估工作的制度设计,除不满意件外,还将选择代表多年提出的重复建议纳入评估范围,同时进一步研究评估结果的运用,不断提升代表建议办理工作实效。■



宁波目前正大力推进城市轨道交通建设,为群众出行提供便利。图为宁波地铁卡通形象代言人“宁宁”和“波波”在地铁亮相。摄影/龚国荣



# 代表联络站： “信息化”让代表履职更有力量

文/本刊记者 王萍 李小健



杭州市西湖区人大常委会在蒋村花园代表联络站召开西湖区代表联络站建设推进现场会。

密切联系群众是人大代表履职尽责、为民代言的重要基础，也是人大制度充满活力的根本保障。对此，浙江省人大一直在努力，在探索。

代表联络站是此次巡礼活动中发现的浙江人大代表工作一大亮点和特色。2014年，按照“全覆盖、制度化、常活动”的要求，浙江省在全省范围内推动代表联络站的建设和运行，截止到2014年10月，浙江省1324个乡镇、街道已建成2479个代表联络站，基本形成覆盖城乡的代表联络站网络体系，并积极推动代表联络站代表进站活动的长效开展。目前，浙江省正在规划建设网上代表联络站，实现网上网下全天候、便捷化联系。

代表联络站建设在浙江全省的顺

利推进，源于去年张德江委员长在浙江调研时对代表联络站的充分肯定与勉励。2014年5月，张德江委员长到浙江省调研乡镇人大工作时，曾走进人大代表联络站实地了解情况。在嘉兴市王店镇，湖州市妙西镇龙山村，在杭州市南星街道和小营巷，张德江委员长来到人民群众中间，仔细询问这里的乡镇人大工作情况。张德江委员长充分肯定了地方上的积极探索，他强调，代表联络站要有活动、有制度、可持续，要重实际、求实效，不能作样子、走形式。

5月6日和7日，本刊记者深入乡镇街道，先后走进湖州市南浔区南浔镇人大代表中心联络站和宁波市海曙区白云街道人大代表联络站进行实地采访，见证浙江推进代表联络站建设在全省覆盖的

努力以及代表联络站所发挥的作用。

## 湖州市南浔区南浔镇人大代表 中心联络站：用“履职神器”推动 建议办理

“那个联络站‘高大上’，有自己的代表履职平台移动客户端，像宾馆一样有星级评定，值得一看！”听说湖州市南浔区有一家“高大上”的代表联络站，5月6日，本刊记者走进位于湖州市南浔区南浔镇浔东村的南浔镇人大代表中心联络站，现场感受。

记者看到，这个中心联络站面积比一般代表联络站要大些，工作人员介绍说占地面积约1200平方米。由于活动空间足够大，联络站又分成了工作展示区、代表活动区、选民接待区、办公联络区四



在湖州市南浔区南浔镇人大代表中心联络站，人大代表参加学习培训活动。摄影/张加林

大空间。记者首先来到的是工作展示区，这里是一个包括代表信息、代表风采、代表制度、代表档案、代表超市的展区，所有的内容都已清晰地制作成展板展示。

在工作展示区，记者看到了一张人大代表分布示意图，图两边墙上写着“身边有站、站内有人，群众有诉、代表有应”十六个红字。记者在图上找到现在所在的浔东村，“浔东村”三个字下写着胡炳荣、谢乐顺、姜玲芳三位代表的名字。

胡炳荣是南浔镇人大主席，他在一旁告诉记者，这张人大代表分布示意图非常重要，传递了联络站的基本信息，让联络站辖区内的群众都能找得到代表，真正做到了代表就在群众身边。

在办公联络区一旁的墙上，记者抬头一看，真的有一个星级评定牌，这个中心联络站被评为四星级，也是最高级。

记者去的这天是星期三下午，正好是联络站接待选民的时间。据介绍，在这个联络站，代表们每周接待一次选民，接待频次很高。走进选民接待区，记者看到张鹤林和钱国英两位代表正在和两位村民说着什么。这两位村民告诉记者，他们是朱坞村村民，今天来是向代表反映村里的环境整治和村民的社会保障问题，希望人大代表能帮着推动解决。

南浔区人大常委会代表人事工委主任沈金星告诉记者，联络站于2008年初建成，共有省、市、区、镇四级代表

33名，共辖中心城区11个行政村、3个社区。2014年，为了发挥示范引领作用，推进代表认真履职，以“全区样板、全市标杆、全省一流、全国领先”为目标，进行异地重建，于2014年9月正式启用，为代表闭会期间开展活动提供了有效载体和平台。

沈金星说，代表联络站推出来后，人大代表不是没事做，而是忙得很！要将社情民意搜集上来，要通过网上人大代表履职平台将信息传上来，要“随手拍”将身边的民情民意拍下后发到人大代表履职平台客户端上来……

“搭上信息化快车，用信息化来推动人大代表作用发挥可以说是这个联络站的最大亮点了！”据南浔区人大常委会副主任戴悦泉介绍，2013年4月，南浔区开通全国首家县区级人大代表履职平台。2014年11月，南浔区人大代表履职平台移动客户端正式开通，标志着浙江省首个县区级人大代表“掌上履职”新平台启动。

湖州市南浔区人大常委会党组书记、主任姚广民告诉记者，人大代表履职平台移动客户端被人大代表称为“履职神器”，扫一扫“二维码”就可以安装，点一点“提交”就可以随时随地向南浔区人大提交社情民意。自从移动客户端推出后，代表履职的积极性更高了，报送信息有的是代表在生活中的“随手拍”，

有的是群众提供线索由代表反映的，大多是群众关注的民生问题。

据介绍，联络站非常重视群众反映问题的处理，背后有整个南浔区人大构建的制度做支撑。其中的一个重要创新就是南浔区人大专门设立人大代表服务中心，负责闭会期间人大代表联系、服务和指导工作。

记者在联络站看到《代表建议》和《民生传递》两本专刊，沈金星告诉记者，这都是区人大代表服务中心的成果。百姓反映到联络站的问题不是反映过后到此结束，而是将百姓反映的社情民意梳理分类，部分代表建议编成《代表建议》专刊依法交办，还有一部分编成《民生传递》专刊抄送有关领导和部门参阅，并将办理情况及时发布到人大代表履职平台网络上。据了解，2013年以来，共收集社情民意信息1500余条，转化为建议270余件，其余转交南浔区领导参阅及部门处理。

姚广民向记者强调，“有人说我们的联络站‘高大上’，其实联络站不在乎是否‘高大上’，我们全区一共有各级人大代表1046名，共有38家代表联络站。以前老百姓说人大代表看不见，也难找到，有了代表联络站这个阵地，群众可以向代表反映社情民意，代表搜集后再及时推动解决。现在推出的移动客户端让代表履职更方便了！”

“我们对搜集来的意见、建议的处理非常重视，群众都交口称赞，这也是联络站的生命力！我们希望能将代表联络站建设成为公民参政的主要场所、维护稳定的有效载体、代表工作的交流平台。”姚广民说。

### 宁波市海曙区白云街道人大代表联络站：“信息化”让老品牌焕发新光彩

2005年6月，为更好地保障人大代表依法履职，宁波市海曙区人大在白云街道设立了全区首个人大代表联络站。当时，党中央刚刚下发9号文件，明确要



求进一步发挥人大代表的作用。海曙区人大创新设立人大代表联络站,这是对中央精神的积极贯彻,畅通了民意表达的“最后一公里”,让代表与群众的联系变得越来越便利、直接。

白云街道人大代表联络站甫一设立,即接待群众来访,为民排忧解难。运行几个月后,由于群众反响很好,这一做法得到各方的高度认可。2005年12月和2006年6月,街道设立人大代表联络站,便分别在海曙区和宁波市全面复制和实行。

如今,当一些地方的人大代表联络站还处于起步阶段或空白时,白云街道的人大代表联络站已经走过了10个春秋。在宁波乃至浙江提及代表联络站,白云街道人大代表联络站都备受推崇。

5月7日,本刊记者慕名来到了临街而处的白云街道人大代表联络站。走进一看,街道选区内的各级人大代表信息、代表接待群众的时间表等内容醒目地公布在白墙上,如2015年5月15日,由方晓东、罗森尧两位代表接待群众;2015年5月29日,由朱杰、崔航、王慧兰三位代表接待群众……

再往里走,就是会议室。2015年接待群众来访的台账全部放在会议桌上。本刊记者翻开台账一看,里面记录着接待群众的具体情况,哪位代表接待、群众的个人信息、群众反映的问题、问题解决的结果和进展等都登记在案:3月26日,王慧兰、吴晓春两位代表负责接待群众,当即撰写了两件建议,并向区交警大队、区城市管理局咨询,要求帮助解决或答复反馈意见;4月16日,陈赛花、龚浩强两位代表负责接待群众,向有关部门传递了群众意见,并现场给来访群众作了答复……

唐克俭是白云街道代表联络站的专职工作人员。他非常自豪地向本刊记者介绍,从2005年成立至今,联络站十年如一日,坚持反映民意和为民办实事。10年来,联络站共组织接待群众近400次,接待群众逾1800人。“群众反映的问题,有的被代表写成建议提交,有的经代表协调沟通后得到解决,每个问题都有



10年来,白云街道人大代表联络站共组织接待群众近400次,接待群众逾1800人。摄影/沈健

答复,群众满意率非常高。比如,白云菜市场被群众反映存在火灾隐患,经代表协调,菜市场管理部门立即整改,增加了灭火器具。后来我们向群众回访,群众知道处理结果后非常满意。”

类似事情数不胜数。唐克俭一边说着,一边从资料室拿出往年代表接待群众的详细台账。记者打开稍微泛黄的台账看到:2005年6月16日即代表联络站刚成立不久,就有群众反映益民街16—18号店面物流公司噪音扰民问题。当月底,要求物流公司减轻噪音且晚上10点后禁止作业的处理结果便反馈给人大代表和来访群众。一个月后,代表联络站向来访群众作回访时,噪音扰民问题已大有改善,群众很满意。

随后,唐克俭边操作电脑边向记者展示,“台账很多,全部拿出来可以把会议室的长桌摆满。台账记录着联络站成立来每一次接待来访群众的信息。现在台账内容正在往网络上搬,以后群众反映的问题都可以在白云街道人大网上查阅得到。同时,群众也可以通过我们街道人大网向代表反映问题。每月都会有二三名人大代表值班接待群众。”

“代表网上接待群众,这是我们当前人大工作的重点。”宁波市海曙区人大常委会党组书记、主任陈志国接过话题说,时代在发展,技术在进步。人大工作要与时俱进,就要跟上发展的步伐,充分

利用先进技术来推动基层人大工作向前迈进一步。当前,前来代表联络站反映情况的都是年龄偏大的群众。密切代表同群众联系,如何覆盖年轻一代?这就需要顺应发展潮流,打造代表网上履职平台,让一些年轻的群众通过互联网就能反映问题,并且能实时跟踪问题解决的进度。

陈志国介绍,在继续做好代表面对面接待群众的基础上,2008年,白云街道人大代表联络站在全区率先试点运行代表网上接待群众,“这几年,通过网络向代表反映问题的群众开始增多。现在,信息化正在让白云街道人大代表联络站这个老品牌焕发新光彩。因为,‘面联’与‘网联’并举,突破了时间和空间限制,使得代表与群众可以‘全天候’‘零距离’地进行联系。”

经过5年的试点,2013年,白云街道人大代表联络站网上接待群众经验在宁波市海曙全区推广实施。

陈志国告诉记者,为健全代表联络机构和更好地发挥代表主体作用,目前,海曙区人大常委会正在积极建立和完善基于海曙人大网站上的代表联络站地理信息平台 and 全区统一界面设计、流程运作的街道人大网站。通过地理信息平台 and 街道人大网,群众可以非常便捷地找到代表联络站点地理位置、街道人大网址、各街道代表团的代表履职情况、联络站点接待、网上接待、建议办理等信息。✚

# 水江“季会制”： 破解乡镇人大职权“虚置”

文 / 本刊记者 张维炜

当前,由于种种原因,乡镇人大仍然面临着一些困难和问题。在一些地方,由于缺乏重视,乡镇人大被边缘化,会期缩水、程序空转,人员配备和工作条件远不能适应工作需要。有的地方,乡镇人大工作甚至处于“停摆”状态。

在重庆市南川区水江镇人大,从2007年4月起,每个季度召开一次人代会,至今已坚持了八年多的时间。如今,“季会制”在水江镇已经从探索实践走向了制度常态,为破解乡镇人大职权“虚置”提供了一个可行的范本。

## 把人代会开实些,变代表履职“被动”为“主动”

说到推行“季会制”的初衷,绕不开当时水江镇所处的大环境。2007年,这个地处重庆市南川区东部的小镇驶入了城镇化发展的“快车道”,由于涉及众多民生的问题,亟须搭建一个吸纳民意、集中民智的平台和载体。

因此,充分发挥人大作用成为最理想的选择。

“但由于乡镇人大没有常设机构,一年一次人代会难以让人大职权得到充分行使和体现,而且代表开会议程相对单一。”南川区人大常委会副主任刘先畅时任水江镇党委书记、人大主席,依照他的设想,为了把人代会开得实在一些,2007年4月,水江镇人大在总结一年一次人代会经验的基础上,决定每季度召开一次人代会。

“季会制”在水江镇推行开来。

据了解,水江镇每年1月的第一次

人代会与各地一般的人代会有相同之处,主要是听取并审议上年政府工作报告和当年的工作计划,其余三次会议则是结合当年各项工作的实际推进情况,听取审议政府的专项工作报告,比如关于城镇建设、社会保障、农田水利建设情况的报告等。

每次人代会召开之前,镇人大主席团都会提前向代表发出通知,告知开会时间和会议议程,让代表预先做好安排。在人代会正式开会前一天,主席团召开会议并成立会议筹备领导小组。

“大会程序虽然简单,但是内容却并不简单。”水江镇人大主席邓强定向本刊记者介绍称,会议先由政府分管领导向代表报告工作,而这些政府专项工作报告须经政府办公会、党委会集体审查后才能上人代会,“杜绝报告只写成绩、淡写问题,不写措施。”邓强定说,报告过程中,有时会要求使用多媒体、PPT等形式,就是为了让代表“眼见为实”。

报告结束后,进入现场点评环节,党委书记或镇长、人大主席及时对单项工作报告进行点评,同时由各代表团推荐一名代表上台就辖区内存在的问题,提出意见,并给出相应的建议。

邓强定说,现场点评环节往往气氛十分热烈,代表不说简单笼统的客套话,直言相关工作缺点,常常令分管镇干部“耳热心跳”。所有建议都会被大会秘书组统一收集起来,作为镇政府下一步开展和改进工作的依据。

大会的另一个关键环节是对政府工作报告进行满意度测评。会上,每位代

表都会收到一份对这些报告进行会诊的“测评表”,分为非常满意、满意、基本满意和不满意四个档次,测评以无记名方式进行。

投票一小时后,镇政府工作的“考试成绩”会被当场公布。记者注意到,在水江镇2014年9月29日召开的六届人大十一次会议上,代表对镇政府关于水江镇城镇管理、村级财务管理和镇社会保障等三个报告进行了测评,其中就有两名代表对城镇管理工作投了“不满意”。

除了接受测评,对于上次人代会中代表们就审议的重点工作提出的建议,政府有关部门还要有所答复。没有收到政府办理结果反馈的,或是对办理结果不满意的代表,在本次会上还可以再提出意见或进行专门的询问。

“以前是一年开一次人代会,听听报告,举举手,闭会后完全感觉不到自己是个代表。现在不同了,每季度开一次人代会,会上代表不仅能及时了解政府工作,还能对其进行点评、测评,提建议,履职机会大大增加。”水江镇人大代表李仁平说。

刘先畅说,多年来,在水江镇人大“季会制”的一系列探索中,人大代表的权利意识不断增强,变被动履职为主动履职,遇事敢于说“我是人大代表,我有监督和提出建议的权利”,切实推动了代表在密切联系群众中实现自身的价值。

## 通过“季会制”,啃“硬骨头”实惠民

水江镇大坪路是一处商居密集区。





2014年9月29日,水江镇镇长舒茂全在镇六届人大九次会议上作政府工作报告。摄影/赵长平

2012年因污水管网工程建设施工过程中出现纠纷,施工建设拖延迟缓,道路日晒雨淋车压,致该路面严重毁损,到处坑坑洼洼,晴时人行尘土飞扬,雨天车过泥水四溅,给居民、商户的生产生活造成很大的影响,群众怨声载道。

李仁平代表看在眼里急在心里,两次在水江镇人代会期间提出修路建议。2014年年初,该工程纳入年度解决十项民生工程之一。镇政府投入100多万元,对道路进行了硬化油化,整治后的街道,污水管道入地,路面人车分流,人行道两边绿树成荫、照明统一,车道平整宽敞,居民们感到十分满意。

“这个困扰多年的问题之所以能够很快解决,镇人大‘季会制’功不可没。”李仁平是连任四届的镇人大代表,据他回忆,以前镇里每年开一次人代会,会期最长两天,最短的仅半天,主要是审议镇政府工作报告。“对于群众反映的哪儿的路该修了,哪儿的征地拆迁矛盾突出之类的迫切需要解决的问题,代表只能在一年一次的人代会上反映,而且答复和解决的情况,只能等到来年的人代会才能得知。监督效果根本无从体现。”李

仁平说。

现在每季度召开一次人代会,诸如,采煤沉陷区的搬迁安置、房屋产权证历史遗留问题的解决、水江广场的修缮、困难居民的低保办理等许多民生问题都能在会上及时提出,并很快得到解决。

不仅如此,近年来,借助“季会制”搭建的平台,水江镇人大不断创新,采取多种措施调动代表履职积极性,切实加强代表与选民之间的联系:在村居委建立“代表活动室”,支持代表小组开展一系列活动;确保每名代表每年一次在人代会上进行履职情况介绍,接受选民监督。

在多方努力下,水江镇人代会上,代表履职热情越来越高,提出问题越来越较真,会议也越开越有质量。尽管水江镇最远的村到镇上要几个小时,但每次人代会代表到会率都在90%以上。

“其实,代表们集中反映的问题就是政府工作努力的方向。”邓强定说,通过人大“季会制”,给政府工作施压,提高了代表履职的积极性,百姓反映的问题得到了及时有效的解决,一举多得,由此形成了良性互动,提升了水江镇的各

方面工作。邓强定认为,这是水江镇人大“季会制”价值的最大体现。

如今水江镇环境变好了,生态变美了,交通网络四通八达,宽阔的中心广场周边,大型超市、购物广场、星级酒店一应俱全,一个现代商业城正在拔地而起。当地村民深切感受到了水江的变化。选民何光尧告诉本刊记者,“‘季会制’确实实用,帮助老百姓办了许多好事,看着水江发展得越来越好,我们打心里高兴。”

### 法治框架内的基层民主新探索

去年,张德江委员长在浙江调研乡镇人大工作时一再强调,要在宪法、法律范围内积极探索依法履职的新方式、新机制,扎实推动乡镇人大工作取得新的发展。

据了解,目前全国人大常委会正在酝酿出台有关县乡人大工作发展的指导意见。

“这意味着乡镇人大将进入一个崭新的发展阶段。”邓强定对记者说,近年来,水江镇人大“季会制”仍在实践中不断丰富和完善。

2012年,从水江镇六届人大开始,

在每一季度召开会议之前,都要组织代表围绕会议确定审议的政府专项工作报告进行调研、视察,以便代表更直观、全面地了解政府工作,在审议时能更好地提出有针对性的意见和建议。

“不仅如此,每一次会议我们还邀请10名普通公民旁听。”邓强定介绍说。

这些普通公民们是通过村民自荐、代表推介等方式产生。在邓强定看来,公民旁听能够让群众直观地了解人代会的情况,保障了公民的知情权,拉近了人大、政府与基层群众的距离,让更多的百姓及时了解到政府提出的目标、任务和措施,有利于进一步宣传人民代表大会制度,密切代表同群众的关系,增加人大工作的透明度,增强了公民的民主意识。

“人大‘季会制’坐实了代表对政府工作的‘监督’。”总结八年多的发展历程,镇党委书记杜武表示,水江镇人大“季会制”符合地方组织法的规定,变结果监督为过程监督,把单项监督与整体监督、分散监督与集中监督结合起来,凸显了人大监督的“刚性”。

“随着乡镇经济的发展,社会矛盾与问题日益凸显,百姓的民主政治诉求也更加强烈,加强基层人大制度建设日趋重要。”杜武说,水江镇人大“季会制”依靠法治的精神、民主的力量,将党委、政府的决策转化为全体人民群众的意志,不仅使各项工作体现了社情民意,而且有利于凝聚人心,提升工作效率,更使基层民主成为一种常态。

南川区人大常委会主任张祥忠认为,在依法治国的大背景下,应积极支持和鼓励乡镇(街道)人大(工委)在法律范围内大胆创新。“实践证明,这种来自最基层的探索创新是很有生命力的,如南川区铁村乡,采用‘八字法’每季度组织代表对政府工作开展评议;铜梁区专门出台了区镇人大工作办法,以制度建设为抓手,在破解基层人大依法履职难题方面先行先试。”张祥忠表示,一定程度来说,这些探索创新都是受水江“季会制”最直接的影响和推动。★

# 民和县：“代表之家” 催发乡镇人大新活力

文/石延寿

4月8日下午,走进青海省民和回族自治县新民乡,村民渴盼已久的毛拉沟防洪坝正在砌筑,侯家山搬迁新村的党员活动室正在抓紧建设,松树沟村3.5公里村道已栽上了绿化树……这一桩桩民生实事得到新民乡当地村民的点赞,在当地人大代表的眼里,功劳还在于去年刚成立不久的乡“人大代表之家”。

## 搭建了基层代表的履职平台

人大代表是人民的代言人,把人民的利益体现好、维护好是人大代表的神圣职责。作为乡镇人大,只设乡镇人大主席团主席,而没有设人大常委会。乡镇人大主席更多扮演的是乡镇党委、政府的副职角色,加之基层人大代表素质参差不齐,履职能力高低不一,乡镇又没有一个是日常的履职平台,在这种情况下,人大代表在闭会期间如何发挥有效作用,一直是民和县人大常委会极力求索的一个难题。

为给基层人大代表搭建一个积极有效的履职平台,去年11月,民和县人大常委会带领22个乡镇的人大主席赴西宁市大通县“取经”。在民和县人大常委会的指导下,各乡镇很快将取回的“真经”转化为具体的工作实践,迅速在各乡镇建立了“人大代表之家”,搭建起了基层人大代表履职的有效平台,成为民和县畅通社情民意的连心桥,也成为民和县强化“三基”建设的一个新看点。

由于“人大代表之家”工作在民和县刚刚起步,建章立制尚不完善,各乡镇这个“家”的作用发挥得并不平衡。但是,新民乡人大工作开展得有声有色,可

以说是全县乡镇人大工作的一个典范和样板。在该乡“人大代表之家”活动室,20多平方米的“家”内,添置了电脑、办公桌等用品,人大代表学习制度、联系选民制度、代表活动制度等内容公示上墙,代表履职材料、接待选民登记表、民主测评、人大代表调研等资料规范归档,极大地增强了人大代表的责任感和使命感。新民乡人大代表陶永忠说,“代表之家”成立以来,他已经在“家”里参加四次履职活动,及时反映了社情民意,发挥了代表在服务基层、服务群众中的作用。

## 开辟了表达民意的绿色通道

乡镇“人大代表之家”的建立,让基层人大代表不再为自身履职平台缺乏而困惑,也不再为“人微言轻”而自卑,他们到“人大代表之家”可以理直气壮地反映选民意见,表达代表心声。

“登记时间:2015年2月7日;

人大代表:白如雪;

反映民意:建议在下川村搬迁安置区修建一处拦洪坝;

落实情况:资金由扶贫局和自筹两部分组成,于3月20日开始动工修建。”

这是我们翻开新民乡“人大代表之家”的社情民意登记册时看到的一项内容。新民乡人大主席李海云告诉记者,“代表之家”建立以后,由专人负责登记社情民意,对人大代表反映的社情民意都进行详细登记,并及时报乡党委会议认真研究,对权限内问题及时给与解决,乡镇解决不了的,及时向上级部门反映,争取上级的支持;对短期内无法解决的,及时向代表说明情况,赢得代表理解。





民和县新民乡人大主席团组织人大代表开展学习活动。摄影/石延寿

在登记册上看到,今年截至4月中旬,在“人大代表之家”登记的代表民意表达诉求事项共有6件,而每一件“代表心声”都有着落,有的正在落实,有的将于近期落实。

新民乡人大代表、下川村村主任白雪告诉记者,“人大代表之家”建立以后,我们代表的心声只要到了这个“家”,乡上都会想办法办理解决,除非确实是短期内无法解决的问题。

新民乡党委书记王有连表示,乡党委十分重视乡人大的工作,提供了专门的活动场所,配备兼职秘书,每次召开常委会,人大工作必须是一项重要议题。据王有连介绍,今年该乡就落实人大代表反映的民生事项投资达2100余万元,涉及村道硬化、农路拓建、村级活动场所、美丽乡村建设、易地扶贫搬迁等事关群众利益的方方面面。

4月8日下午,新民乡乡长朵海林在侯家山搬迁新村的党员活动室检查指导工程建设情况。朵海林说,侯家山搬迁新村修建的党员活动室是人大代表反映的民意心声,我们不仅要办结,还要办好,不然没办法向代表们交代。这席话,足可见人大代表在乡政府主要领导眼里的分量有多重。

### 催生了乡镇人大的生机活力

乡镇人大是我国最基层的地方国家权力机关,是我国人民代表大会制度的重要组成部分。但是,多年来,乡镇人大的地位和作用尚未得到充分认识和普遍重视。可以说,大多数乡镇人大工作基本上是“一人决策一人做”,人大干部也是“一块牌子一个人”,而且要用大部分的时间和精力去做党委、政府的某些具体工作,以至于“专职不专干,兼职不沾边”,更何况没有专门的代表活动室和经费保障,影响了闭会期间代表活动的正常开展。


自去年,在民和县人大常委会的精心指导下建立乡镇“人大代表之家”后,民和县乡镇人大工作的作用得到有效发挥。代表活动有了专门场所,民意表达有了绿色通道,代表心声事事皆有回音。这极大地鼓舞了基层人大代表的履职热情,催生了乡镇人大工作的勃勃生机与活力,使乡镇人大工作开展得有声有色。

今年,民和县新民乡人大主席团制定的乡人大工作计划中一共列举了21项专题活动内容,包括8次人大工作专题会议、3次代表培训、1次执法检查、2次专题视察、2次社情民意调查、1次代表向选民述职等,每个月至少有一项活动安排。同时,每位人大代表还至少联系

3名群众,真正把人大代表工作与民生、民声、民心紧密联系在一起,拉近人大代表与人民群众之间的距离,积极反映并督促办理社情民意,密切了党群关系,促进了社会和谐稳定。

民和县人大常委会主任靳雪宏说,各乡镇建成“人大代表之家”,为基层代表活动搭建了有效的履职平台,增强了乡镇人大工作的活力,促进了乡镇人大作用的有效发挥,有力地推动了乡镇政府工作。

在新民乡采访中,我们也深切感受到乡镇“人大代表之家”犹如一个表达社情民意的绿色通道,拉近了代表与选民的距离,延伸了代表工作的触角。在全乡经济社会发展以及事关民生民计的领域中,都有乡人大代表走过的足迹。

对青海省民和县来说,乡镇“人大代表之家”工作才刚刚起步。为充分发挥好乡镇“人大代表之家”的作用,提升乡镇人大工作水平,今年,民和县人大常委会进一步加强对乡镇人大工作的联系指导,并就乡镇人大主席认真履行“八项”职责、正确掌握“五种方法”、增强“五种意识”进行了专题辅导,引导乡镇人大在畅通社情民意反映和表达渠道中充分发挥好“家”的作用,真正把“人大代表之家”建成代表与选民、群众与党委、政府之间的“连心桥”。

# 专题询问：从“试水”走向“常态”

文 / 赵留贯 张金华

如何使人大监督增强刚性、增强实效、增强社会影响力？2011年6月，泰州市人大常委会首次就“国有资产管理问题”开展专题询问，开始了这一全新监督方式的初步尝试。几年来，泰州市人大常委会在实践中不断优化专题询问路径、丰富专题询问的内涵、增强专题询问实效。现在，该市人大常委会每年安排6个以上议题开展专题询问，每次常委会会议都有专题询问活动，并全程录播。专题询问已成为该市人大常委会监督工作的一种新常态，取得了较好的监督实效。

敲当面锣，打对面鼓。“我问两个问题。一个是我们市农业经济合作组织有多少？规范运作的还有多少？有没有弄虚作假的情况？第二个是我市现在有多少人专业从事农业生产？农村空巢、农田抛荒的具体数据，作为农业主管部门，你们自己清楚不清楚？”在今年3月24日，泰州市四届人大第十九次常委会专题询问“为农服务”实施情况时，该市人大常委会副主任高纪明将深入基层调查发现的问题连珠炮般发问，现场顿时充满“辣”味。开展专题询问之初，该市人大常委会也

经历过“问前沟通（人大与政府部门协商询问的问题）、问中照读（政府部门负责人按照准备的材料照本宣科）、问后落空（专题询问审议意见落实情况不跟踪督查）”走过场的尴尬局面。如何使专题询问真正让相关部门有触动、对政府工作有推动、在社会上有震动，真正产生监督实效？泰州市人大常委会总结开展专题询问的经验，出台了专题询问实施办法，本着推进工作、推动实际问题解决的宗旨，要求发问强化针对性，真问真问，不遮不掩，直捣“黄龙”；询问突出实效性，问中追责，问中求解，问中见效。

由“等米下锅”到“点菜上桌”。人大常委会开展专题询问要问出症结，问出水平，问出力度，问出实效，很重要的就在于委员、代表的发问。过去开展询问活动，常常是与议题有关的人大工作机构“唱独角戏”，会前设定好问题，安排好相关询问人员。参加询问活动的委员、代表因为对询问议题关注不多、了解不够、调查不深，往往由于准备不足，或问不出问题，或问不到要害，“等米下锅”，甚至“无米下锅”。该市人大常委会通过

开展问前相关法律法规培训，组织代表、委员专题调研，就询问重点问题进行明察暗访，积极推动代表、委员会前做足功课，询问时做到抓住关键，“点菜上桌”，直奔主题，精准发力。现在，代表、委员们敢问、会问，询问现场互动不断、气氛活跃、精彩连连。2013年3月下旬，市人大常委会围绕生态市创建进行专题询问，“据我走访调查，目前全市已建成污水处理厂37个，还缺46个，建设难度很大。这是生态市创建的刚性指标，什么时候才能全部到位，不至于影响创建工作？”陈春红委员将自己调查的数据详实摆出。面对直击要害的发问，有关部门负责人坦言：如芒在背，压力空前。

改“一问了之”为持续“钉钉子”。凤城河是环绕泰州老城区的生态之河。2003年，市人大常委会专题作出“关于加快把凤城河建成国家级风景名胜区的决议”。10年来，市政府做了不少工作，打造了一批具有泰州特色的历史文化景点，但对照人大决议要求，还有较大差距。2013年9月下旬，泰州市人大常委会启动对“凤城河风景区建设情况”的专题询问。委员们对市政府及相关部门负责同志直截了当地提问：“10年时间，政府未能按时完成人大决议确定的建设目标，原因是什么？责任该谁负？”“有关部门对城河沿岸违章建筑拆迁力度不加大，何时能实现环起来、绿起来、游起来的目标？”这次询问后，该市人大常委会发扬“钉钉子”精神，持续发力，跟踪监督。2014年10月，组织对询问意见落实情况进行专门视察；今年9月，将再次组织对落实整改情况开展专题询问，力促询问中承诺的事项落到实处，直至问题解决、目标实现，确保市人大常委会专题询问的监督实效。■

泰州市四届人大常委会第十九次会议专题询问为农服务工作情况。（作者供图）





# 健全法制 积极应对暴恐

——访全国人大常委会委员李安东

文 / 本刊记者 沈晓冲

近年来,我国社会大局总体稳定,但受国际国内等因素影响,反恐怖主义斗争形势严峻复杂,暴力恐怖活动呈现出国际因素影响加大、案件多发频发、网上网下互动等新趋势。健全相关法律制度,应对暴恐活动新趋势、新特点,将有力助推国家层面对恐怖主义活动的预防和打击,维护中国的长治久安。

何谓恐怖主义,新形势下的恐怖主义有哪些新特点?带着这些问题,记者专访了全国人大常委会委员李安东。李安东委员长期从事国防科技和全军武器装备建设工作。李安东委员就近年来国际、国内多地发生暴力恐怖事件、暴恐活动等阐述了恐怖主义的特点、危害以及发展趋势等观点。

## 世界各国对恐怖主义的界定还没有形成统一共识

问:近年来,国际、国内发生多起恐怖主义事件。但是如何界定恐怖主义概念,您认为恐怖主义定义范畴是什么?

答:恐怖主义是人类的公敌,是当今世界面临的一个突出问题。恐怖主义的滋生与泛滥,具有复杂的政治、民族、宗教、文化和经济等原因。关于恐怖主义的定义,虽然自20世纪60年代以来,包括联合国在内的国际组织、各国政府、研究机构与专家学者进行了大量的研究,但是,目前国际上还没有形成统一的定义。各国都有自己的理解和解释,如美国国防部认为,恐怖主义就是“为了达到政治、宗教或意识形态上的目标,使用或威胁使用武力或暴力以恐吓政府或社会或对他们进行强制的行为”。

法国、英国、德国、意大利等西欧国家及欧盟在制定的有关恐怖主义的专门法律中,也对恐怖主义定义有相应表述。比如,法国《刑法典》规定,恐怖主义是“旨在通过威吓或恐怖的手段,严重扰乱公共秩序的个人和集体的行为”。英国的《2000年反



恐法》则把恐怖主义定义为“基于政治、宗教或意识形态的原因,为了对政府施加影响或者恐吓公众或一部分人而采取或威胁采取的某些行为,其中包括针对个人的严重暴力行为、造成财产严重损失的行为或者对公众或一部分人的健康或安全构成严重威胁的行为等”。欧盟2001年提出的《打击恐怖主义框架决定建议书》中把恐怖主义定义为“由个人或组织故意实施的反对一个或多个国家、其制度或人民,以达到恐吓人民或极大地改变或摧毁一个国家政治、经济或社会结构的行为”。

世界各国在对恐怖主义的界定上之所以还没有形成共识,有主观和客观两方面的原因。客观上,恐怖主义呈现复杂、多样的特点,所采取的手段、方式和方法形形色色,侵害的客体也是多种多样、主次难分。此外,对恐怖主义的发展轨迹、涉及的心理和技术等问题,各国的认定标准也各不相同。这些问题,客观上给恐怖主义的统一界定造成了很多困难。主观上,恐怖主义作为一种社会现象,不同学科的学者和部门都在对其进行研究,有的是从哲学、政治、历史、心理、法律等学科角度出发,有的是从

国家安全、情报、新闻等政府管理部门角度出发,这种差异影响了对恐怖主义定义的统一;同时,由于政治思想体系的对立,西方和第三世界国家对恐怖主义的认定也存在很大分歧。但总的来看,各方定义有一个共同点,即恐怖主义是为了达到政治、宗教、意识形态等目的,而采取暴力、破坏、恐吓等手段。恐怖主义有两个主要特征:一是以滥杀无辜来追求残暴血腥效果,二是以各种方式追求大规模大范围的恐慌效应。

### 恐怖主义与极端主义往往相互伴生、相互勾连

问:请您谈谈什么是极端主义,如何甄别恐怖主义和极端主义?

答:通常来说,极端主义是指崇尚暴力、仇视社会、反对人类等极端的思想、言论和行为。极端主义的政治主张偏激,妄图采取极端手段实现目的。我国与有关国家共同签订的《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》规定,极端主义是指旨在使用暴力夺取政权、执掌政权或改变国家宪法体制,通过暴力手段侵犯公共安全,包括为达到上述目的的组织或参加非法武装团伙,并且依各方国内法应追求刑事责任的任何行为。

极端主义与恐怖主义既有区别又有联系,二者往往相互伴生、相互勾连,极大地危害社会稳定、国家安全以及世界的和平与发展。一般来说,极端主义不能代表正确的、理性的、常规的、大多数人认同的理念,属于观点、言论、信仰、行动上的暴力偏执。而恐怖主义则往往出于对思想、社会、宗教等问题的报复性心理。恐怖主义多数会以极端主义为依托,实现自己的目的,这时候宗教或者某些相关的哲学理论不过是他们行为的借口。恐怖分子在本性上肯定是极端分子,而极端分子本身并不都是恐怖分子。如果极端主义特别崇尚暴力行为,尤其是那些有组织的暴力极端主义,他们所从事的极端活动,极大地危害政府,伤害广大民众,这时,就可以把这种暴力极端主义视为恐怖主义。

### 恐怖主义危害严重。彻底铲除恐怖主义,既要惩防结合,重拳打击,除恶务尽,又要综合施策,标本兼治

问:如何评估恐怖主义危害,反恐怖主义应该把握什么原则?

答:恐怖主义以其血腥的暴力活动为显著标志,

它所造成的危害可以影响国家安全、破坏世界和平和民族和睦、引发社会动荡、阻碍各国的经济发展和进步等。除上述危害外,恐怖主义的危害还突出表现在它所追求的大规模杀伤性上。恐怖主义无视人类的任何道德规范,不受任何国际法约束,追求最具轰动、最具血腥、最具影响的各种恐怖活动方式,核、生、化等大规模杀伤性武器一直是他们寻求使用的手段。比如,1995年的日本东京地铁“沙林”毒气事件,就曾造成10多人死亡、5000多人受伤。

随着国际社会的日益开放,科技发展的日新月异,恐怖分子得到制造包括核、生、化在内的大规模杀伤性武器技术和材料的途径越来越多,对人类社会的威胁也越来越大。

此外,恐怖主义的危害还在于它能够造成大范围的心理恐慌。虽然恐怖活动最直接的受害者只局限于案件现场,但人们由此所产生的心理恐慌则远远超过这个范围。

恐怖主义既有极端理论作宣传,也有一定组织机构进行策划;既有募集资金网络,也有走私武器军火渠道,恐怖事件只是恐怖主义的一种最终表现形式。因此,要彻底铲除恐怖主义,既要惩防结合,重拳打击,除恶务尽,又要综合施策,标本兼治,着力促进经济、社会、文化发展,消除贫富悬殊和社会不公,妥善解决地区冲突,铲除恐怖主义滋生蔓延的土壤。单纯依靠重拳打击,不是彻底解决恐怖主义问题的根本出路。

### 恐怖主义的形式、发展趋势呈现多样化

问:近年来,“ISIS”恐怖组织活动猖狂,劫持人质,滥杀无辜,而且许多恐怖主义组织带有很大隐蔽性,请您谈谈当前国际上恐怖主义发展都有哪些明显特征?

答:目前来看,恐怖主义的发展趋势有以下几个显著特点。

一是动机越来越多元化。传统恐怖组织一般有明确的政治主张,或是企图推翻现政权,或是要求民族独立。进入新世纪后,恐怖主义的动机呈现了多元化趋势,一些恐怖组织奉行极端的宗教教义,常把同自己对立的教义、思想、价值观、生活方式作为攻击目标,或以反对一个国家或一种意识形态为宗旨;一些恐怖组织制造暴力恐怖事件,表现为纯粹的报复行为,仅以造成破坏和杀伤为动机;还有一些恐怖事件主要是针对商业目标。

二是宗教色彩越来越浓厚。近年来,宗教极端



势力的抬头,使中东等地的恐怖主义普遍带有明显的宗教色彩。信仰宗教的恐怖分子把自己肆意解释和歪曲的宗教教义作为恐怖行为的依据,把恐怖活动称为神圣的职责,把自杀式爆炸看成一种为主献身的英雄行为。比如,目前在中东地区异常活跃的“伊拉克和沙姆伊斯兰国”(ISIS)组织就是极端的原教旨主义分子,他们将恐怖袭击视为“圣战”。

三是国际化发展日趋明显。近年来,恐怖主义向全球扩散,一方面,恐怖组织规模不受国界、地域的限制,在世界范围形成了一定的规模,如“基地”组织成员渗透到很多地区。另一方面,恐怖组织的跨国联系日益密切,如“基地”组织以阿富汗基地为核心,通过互联网等手段指挥中东、非洲、中亚、南亚等地的恐怖活动,像美国驻肯尼亚和坦桑尼亚大使馆和美国“科尔”号驱逐舰遭袭,都是“基地”组织通过上述模式组织策划的。此外,恐怖组织还对恐怖分子进行跨国培训。据美国统计,从1996年起,约有来自50多个国家的2万人在阿富汗接受了恐怖主义训练,这种跨国培训不仅强化了恐怖组织间的跨国合作,而且提高了恐怖分子制造恐怖事件的能力。

四是组织日趋网络化、松散化。恐怖主义的组织模式逐渐由过去的等级制结构向网络结构转变,由过去紧密型结构向松散型结构转变。像“基地”组织、哈马斯运动等大都采用这种非中心、灵活的网络结构,指挥层级少,分支多,成员相对分散,灵活机动性强,可根据形势变化,迅速从一个地区转向另一地区开展活动,具有更强的隐蔽性和突发性。这意味着全球反恐行动的长期性、艰巨性和复杂性。

五是形式与手段不断翻新。随着信息化的不断

发展,恐怖组织越来越善于利用互联网等高科技手段宣传极端思想、煽动暴力情绪和策划恐怖行动,给各国反恐行动带来新难点。例如,“ISIS”组织就通过推特、脸谱网和YouTube等多个网络平台散布恐怖效果、募集资金和招收新成员。为了在网络上发展支持者、散布信息和逃避审查,该组织不断创立和更换“官方”账号,利用第三方进行实时更新和传播图片,在网络上极其活跃。

六是攻击武器不断发展。随着科技的发展,恐怖分子的攻击武器也不断更新。20世纪初,“基地”组织主要用枪支等轻武器和简易爆炸装置进行恐怖袭击,而现在的“ISIS”组织已经拥有坦克、装甲车和火炮等重武器,甚至还有无人机。此外,恐怖分子掌握大规模杀伤性武器的风险也逐渐增大。“9·11”事件发生不久,就有恐怖分子在美国佛罗里达州等地接连制造了一系列炭疽病毒扩散案。恐怖主义利用核生化武器制造恐怖事件,是其一直追求的目标。

七是残暴性空前绝后。传统恐怖主义为了赢得民众与社会的支持,常常在选择使用暴力手段时还有所顾忌。而现在经常滥杀无辜,一些恐怖袭击为达到“出其不意”的效果,将妇女和儿童作为攻击载体;“ISIS”组织成员残忍将人质斩首,并公然在互联网上发布视频,其嗜杀性和残暴性令人发指。

八是“独狼”恐怖袭击逐渐增多。所谓“独狼”,是指为实现某种政治主张或敌视社会而从事恐怖活动的个体或小群体,他们不从属于恐怖组织,一般单独策划和实施恐怖袭击。近几年,挪威、法国、美国等都曾发生“独狼”恐怖袭击。“独狼”恐怖袭击随意性、隐蔽性更高,防不胜防,容易造成民众心理恐慌,影响社会安定。✘



5月14日至15日,第13届东盟地区论坛反恐与打击跨国犯罪会间会在广西南宁举行。图为5月14日,与会代表在会上听取报告。摄影/陆波岸

# 明清时期的“京津冀一体化”

文 / 肖立军

党中央、国务院已把京津冀协同发展纳入国家发展战略。前不久,中共中央政治局召开会议,审议通过了《京津冀协同发展规划纲要》,京津冀协同发展将进入实施的快车道。那么,在中国古代的明清时期,京津冀协同发展的情况如何呢?

众所周知,明清时期北京城及周边顺天等府统称为京师或北直隶(明称北直隶,清称直隶),大致包括今天北京市、天津市及河北省一带。京津冀在明清时期协同发展的表现,主要包括如下几个方面。

## “靖难之役”催生天津卫设立

关于天津设卫的原因,除迁都北京和水运枢纽两大因素外,靖难之役的直接影响不容忽视:首先,天津的命名与靖难之役有关。关于天津命名的说法很多,其中一种说法与朱棣从北平南下靖难有关,据(康熙)《天津卫志》卷一记载,“文皇靖内难驻兵于兹,及继位……赐名曰天津。”朱棣靖难期间经过此地,对这里印象较深,所以赐名天津。其次,靖难之役后(永乐元年)朱棣将北平改为北京。为了拱卫北京,朱棣在京畿地区大量增兵,天津设卫也是拱卫北京政策的一环。当然,大宁(今内蒙古宁城)一带卫所内移京畿可能也与军饷不足、靖难之役造成的“民物消耗”等不得已因素有关。再次,由于靖难之役造成北京等地经济破残,军饷大量缺乏,使天津转粮数量加大,需要天津增加护粮军队。这些因素直接促成了天津卫建立。

总之,靖难之役中,封于北平的朱棣从天津经过,使这一要地进入他的视线。朱棣即位后升北平为北京,为保护运粮及拱卫北京,明廷设立天津卫,十几年后迁都北京。天津置卫筑城是京冀一带大局的需要,而天津在设卫后逐渐发展才形成了京津冀地区。

## 京津冀实行一体化管理

明洪武年间先后设立北平行省和北平布政司,对今京津冀一带实行一体化管理,到宣德三(1437)年,这些地方改由中央六部及后军都督府统辖。大约在正统时期,北直隶设立巡抚,到成化八年分设两巡

抚,其中顺天(蓟州)巡抚辖顺天、永平二府,保定巡抚辖真定、保定等六府。天津卫一度属保定巡抚辖区(见万历《大明会典》卷一二八)。明嘉靖二十九(1550)年,设立蓟辽总督,北直隶大部分地区均在该总督领导之下(宣府镇除外)。入清以后,以顺天等八府二州及宣府镇为直隶,雍正二(1724)年改直隶巡抚为直隶总督,辖区包括今天京津冀的大部分地区。

明清时期的顺天府辖区,除了今北京市部分地区外,也包括天津市和河北省的部分地区,说明京津冀地区密不可分。而统管京津冀三地的机构及巡抚、总督的设立更说明了这一问题,因为督抚兼有军事及行政等权力。

## 津冀之要地拱卫北京

为了抵御蒙古、后金及保卫北京,明朝于北边设立了若干军事重镇,习称“九边”。其中近京军镇主要分布在河北等地:北京东北有宣府镇(治河北宣化),北边有蓟州镇(天顺四年后治河北迁西三屯营),东北有辽东镇。嘉靖间明廷又设立了昌平、保定镇守总兵,加强了北京城西北和南部的边镇建设。万历时期又从蓟镇东协分出山海镇。明代中后期边镇军队成为国家主力,宣府、蓟镇、昌平、保定、山海等镇,同其他边镇军队一道多次抵御蒙古、后金进攻。到了清代,据杜家骥先生研究,除在京津冀地区布防八旗兵外,还设立了宣府镇、正定镇、天津镇、通永镇、马兰镇、泰宁镇、大名镇等七镇绿营兵,守卫京畿。

明巡抚李植曾在奏疏中说:“东蓟门,西真保,南天津、霸州等处皆为京师三辅,重地相关。”所提到拱卫北京的要地都在河北、天津。其中所谓“蓟门”包括山海关、永平(今河北卢龙)、蓟州(今天津蓟县)等地。“真保”指今天的正定和保定,其中保定尤其重要,清代直隶总督的治所就设在这里。

天津号称“京师门户”(见《明神宗实录》卷329)。16世纪90年代,日本进攻朝鲜,威及明朝。于是,天津作为京东海防前哨,战略地位迅速提升。后金兴起以后,天津成为集兵供饷的基地,明廷于此先后设立总兵和巡抚,为后来天津地位的提升奠定了



基础。到了清代,天津也多次充当保卫北京的角色,这在1840年以后抵御西方殖民者侵略中尤为明显。总之,明清时期津冀等地拱卫北京,为维护首都安全作出了贡献。

### 便捷的水陆交通线

明迁都北京后,京师宫廷、百官及军队需要大量粮食及各类物资。这些物资主要通过大运河运往北京,而天津是重要的转运中心。除大运河外,天然河道也承载运输功能。如河北高阳县大清河支流流经其境,据(民国)《高阳县志》卷九记载,“东南之货贿,天津之鱼盐,晋恒之材木”都汇集到县城南关。北京城需要大量粮食,因而许多地方的商人来京贩卖。据嘉靖《河间府志》卷七记载,明代青县、沧州等地往北京卖粮“皆漕挽”,河间、肃宁、任丘等处“皆陆运,间亦以舟运之”。这说明,明清时期水陆交通将北京、天津及河北一带连通起来。

据(雍正)《畿辅通志》卷四十三《驿站》记载,清直隶地区驿站77处。从北京向东经“通、蓟趋山海关以达盛京,北起昌平、宣化出居庸由蔚州以达三晋,出张家口踰长城以通蒙古”,南下良乡、涿州、保定可达齐鲁、吴、越、闽、广、川、陕,乃至两湖、滇、黔,全国“驿路咸会归于神京”。也就是说驿路以北京城为中心,穿过京津冀地区进而辐射全国。(光绪)《蒙古志》卷三记载,在库伦、张家口、北京、天津“设邮局四处”,负责北京至恰克图之间书信邮递,所提4所邮局有3所在京津冀地区。晚清时期,京张、京汉、京奉铁路修建并通车,北京与津冀两地的联系更为便捷。

明清时期水陆交通线连通京津冀,这一带的交通网络便于津冀军队入卫北京,为京津冀政令传达、公文往来、商业流通、物资周转提供了平台,进而对全国各省在中央领导下有力地支持京师起支撑作用。

### 京津冀商贸互通有无

在明清时期,今津冀一带有许多商人来京贩粮,如清代静海就有到京师卖粮者。另外,北京也吸纳津冀之土特产等。《河北通史》第六卷记载,明代遵化所产铁主要供“兵仗局打造军器、制作军装”等,清代涿州附近桃屯的桃子有“秋碧饱京都”之称。

明清时期天津是漕运的枢纽,南北商品汇集于此,这些商品被销往很多地方,其中也包括北直隶部分地区(今河北省)。据万历《任丘县志》卷二记载,该县丝织品、纸张、铁器、稻米等“咸取给于泊头、天

津”。据吴松弟、樊如森等先生研究,1860年以后由于天津被迫开埠,河北很多地区都成为天津出口商品的腹地。此外,天津及附近渤海岸地区盛产长芦盐,主要行销河北等地。

明清时期今京津冀三地间商品流通、粮食调配的记载不乏其例。(嘉靖)《河间府志》卷七记载,该地贩盐商人来自沧州、天津,贩木材商人来自真定(今河北正定)。(康熙)《三河县志》卷上记载,“贩缯者”往来于三河和张家湾(今北京通州张家湾镇),“贩粟者”往来于三河与蓟州(天津蓟县),“贩木者”往来于三河及密云。(雍正)《畿辅通志》卷四记载,雍正四年前后曾将粮食从通州及天津“运往保定”发卖,“以济民食”。京津冀不同地区的特产及资源互通有无,在各地不同功能定位的格局下,共惠双赢。

通过上文的考察,我们可以得到如下启示:天津是基于京冀的需要应运而生的。明清时期京津冀地区是在一体化格局下协调管理的,当时的京津冀行政上一度是“一家”。天津和河北地区承担了拱卫北京和服务周边的功能。明清时期的水陆交通连接京津冀地区,北京凭藉京津冀交通网络进一步辐射到全国。京津冀在特产及资源上互通有无。首都北京是国家的核心,负责国家管理,主导周边乃至全国各地定位。津冀的主要城市或周转通饷,或输送土产,或行使保卫任务,使得北京的首都功能及京津冀的整体优势更好地得到体现;同时在行政和市场因素等的助推下,津冀不同地区也依据各自定位分别得到发展。✘

(作者系天津师范大学历史文化学院教授、博士生导师)



# 智利的国会与改革 (上)

文 / 徐世澄

智利社会党人、中左翼“新多数派联盟 (Nueva Mayoría)”候选人、62岁的米歇尔·巴切莱特 (Michelle Bachelet, 1951-) 在2013年12月15日举行的总统选举第二轮投票中获胜, 第二次当选智利总统, 并于2014年3月就任, 其第二任期到2018年结束。

巴切莱特执政一年多来, 已经国会讨论通过, 大刀阔斧地推行了多项重大改革, 并即将推行更多的改革。已经通过并正在实施的改革主要有三项: 第一项是税收改革, 第二项是教育改革, 第三项是选举改革。即将提交国会的重大改革有宪法改革等。

## 智利国会概况

智利国会 (Congreso Nacional) 成立于1811年7月4日, 是南美最古老的议会之一。最初成立的目的是为刚成立的自治委员会建章立制, 但当年12月2日国会就遭自治委员会主席何塞·米格尔·卡雷亚解散, 直至1818年恢复, 实行一院制。1828年改为两院制。1973年9月11日发生军事政变后, 国会再遭解散。1988年10月, 智利举行全民公决, 决定恢复民主制度。恢复民主制度后的第一届国会于1989年12月选举产生, 1990年3月正式行使职权。

智利实行立法、行政、司法三权分立的政治体系。国会作为最高立法机构, 独立于政府和最高法院。国会拥有立法权, 对行政、司法和军事领域进行监督, 对预算、最高法院法官、司法检察官和总检察长的任命以及对政府签署的国际协议进行审批的权力。自1990年起, 智利国会的总部不设在首都圣地亚哥, 而是在瓦尔帕莱索市。

智利的国会由众、参两院组成。众议院负责直接对行政、司法、军事等公共部门的行为实行监督, 参议院对众院在监督过程中所发现问题及提出的相关处理意见进行最终裁决。众议员共120名, 参议员38名。众议员任期4年, 参议员任期8年, 每4年改选其中一半。参、众议员均可连选连任。年满18岁的智利公民有选举权。众议员候选人必须年满21岁, 参议员候选人必须年满35岁。众议院选举规定, 全国划分为60个选区, 每个选区以直接选举方式选出两名众议员。而参议院选举规定, 全国按行政区划分为19个参议员选区, 每个选区以直接选举方式选出2名参议员。

本届议会成立于2015年3月11日。现任参议长是基督教民主党人帕特里克·瓦尔克·普利托 (Patricio Walker Prieto), 众议长是争取民主党人马尔科·安东尼奥·努涅斯

(Marco Antonio Núñez), 均于2015年3月就任, 任期均为1年。

目前, 智利执政的是中左翼“新多数派联盟 (Nueva Mayoría)”, 由基督教民主党、社会党、争取民主党、社会民主激进党和共产党等组成。在野党、中右翼“争取变革联盟”由民族革新党和独立民主联盟等组成。“新多数派联盟”在众、参两院中均占多数。

主要党派目前在国会中所占席位如下:

|         | 参议院 | 众议院 |
|---------|-----|-----|
| 民族革新党   | 6   | 15  |
| 独立民主联盟  | 8   | 29  |
| 基督教民主党  | 6   | 21  |
| 社会党     | 6   | 16  |
| 争取民主党   | 6   | 15  |
| 社会民主激进党 | 0   | 6   |
| 共产党     | 0   | 6   |
| 自由党     | 0   | 1   |
| 社会广泛运动  | 1   | 0   |
| 独立派人士   | 5   | 11  |
| 共计      | 38  | 120 |

## 税收改革

2014年3月底, 巴切莱特政府向国会提交了税收改革方案。在国会讨论税改法过程中, 许多在野党议员提出, 在目前国际和本国经济不太景气的情况下, 出台这一改革, 会打击企业家生产的积极性, 导致公司企业的生产率的下降和工人工资收入的减少, 会使经济增长速度进一步放慢。5月4日, 众议院经过12小时的辩论, 以72票赞成, 48票反对通过。在野党众议员除了民族革新党加斯帕尔·里瓦斯一人外, 其余全投了反对票。在参议院讨论税改法时, 对原草案提出了150条修改意见, 以满足一些企业家的要求, 如企业所得税的增加不是一步到位, 而是在4年内逐步增加等。经过5个多月的国会辩论, 终于在同年9月1日通过了税收改革方案。

据巴切莱特总统本人和财长阿韦托·阿雷纳斯解释, 税收改革的目的是希望通过税收改革, 到2018年政府增加税收收入83亿美元, 相当于国内生产总值的3%, 主要用于教育改革和医疗卫生事业, 并缩小贫富差异, 减少社会的不平等。执政联盟成员、前财长福克斯雷依则认为, 税改将会改善收入分配不平衡现象。

已通过的税改法的主要内容是:



1. 提高企业所得税。由目前的20%在4年内逐步提高到25%，其中大企业增加到27%。通过此项改革，企业所得税收入达到104.66亿美元，在全部税收收入中比重达到25.36%。主要根据和理由是，经合组织成员国（智利自2010年起正式成为经合组织成员国）企业税收平均水平在25.6%。

2. 取消应纳税利润基金（FUT）。企业应就全部利润纳税，而非目前只对提取出的利润纳税。

3. 调整个人所得税。个人所得税最高税赋由40%下调至35%，但部长、副部长和参众两院议员不在减税之列。通过此项改革，个人所得税可增加收入34.74亿美元，占全部税收收入的8.1%。

4. 提高酒精饮料和烟草税。目前，对皮斯科、威士忌酒等蒸馏酒征收27%附加税，对葡萄酒、果酒和啤酒征收15%的附加税。新法案提出提高酒精饮料特别税，在按产品价格征税的同时，按每种产品含酒精量征税，平均增加约20%—30%。其理由是，与其他国家相比，目前对含酒精饮料征税税率过低，也低于对烟草征税税率。烟草征税税率增加40%。

5. 提高对含糖非酒精饮料，如可乐等的税收。目前征收13%销售附加税，改革后将适当提高征税水平，目的是限制对此类产品的消费，有助于防止出现肥胖和慢性疾病。

6. 提高印花税。印花税将由0.4%提高到0.8%。理由是主要针对大企业，中小微企业可以从增值税返还中退回。

7. 新增一些税种。对50MW以上的火电站征收污染排污税，对污染轻型车征税，对个人使用柴油车征税。

8. 采取措施防止避税和逃税。税法总则中将加入防止避税的规定，国内税务局有权拒绝避税方式的税收优惠，对纳税人及税收顾问进行处罚。在超市等商业地点购买个人消费品的发票不得入账，加强国内税务局稽查能力、技术人员和能力。取消对微型企业推算收入征税。

## 教育改革

2014年5月23日，巴切莱特总统将教育改革法案正式提交给国会讨论，她表示：“这意味着，对于智利亟须且在近五十年内不断呼吁的教育改革，已经迈出了第一步。”“将利润和教育相结合是完全错误的，这将不利于社会激励，违背社会公平。”10月21日，众议院以多数票通过了教改法案，在野党议员投了反对票。随后，在参议院讨论过程中，对原草案提出了400多条修改意见。2015年1月26日，国会经过长达8个月的讨论，终于通过了教育改革法。

这一教育改革法的目的是逐步禁止教育以营利为目的，取消学校的资助由政府和家庭分担，逐步使教育免费，禁止在公立和受资助的私立学校优先录取有能力给学校提供资助家庭的子女入学等。这次教育改革法只是教育改革

的第一阶段。随后，将提出第二阶段的教育改革，即逐步实现大学的免费教育、逐步将中小学由市政府管理转为由中央政府管理和提高教师业务水平、增加教师工资等。

根据巴切莱特总统的说明，这次通过的教育改革法，只谈及教改的第一阶段。内容主要包括：建立一个幼儿教育的新体系，包括新设一个副部级政府机构，专门负责规范、监测、评估和发展幼儿教育，同时在全国新建4500家托儿所（可招收9000名两岁以下儿童）和1200家幼儿园（可招收34000名学龄前儿童）。关于小学和中学的教育改革，主要谈及自由择校和教育投资方面的改革，包括对教育社会投资的重新分配，所有教育机构均可以接受教育投资和赞助，但禁止接受对招生具有明确指向性，或对学生社会经济地位、宗教和文化具有明确限制的投资和赞助；促进自由择校，促进包括民俗、宗教、体育和艺术在内的各学科平等和多样性；淡化考试和分数录取，同时为兼顾择优录取，分数高于平均成绩20%的学生仍具有优先录取权；增加国家教育投入，逐渐减少直至取消家庭自费部分，设立助学基金，覆盖80%以上的家庭，贫困儿童享有优先。

教育改革这是巴切莱特在竞选期间所作出的坚定承诺，也是新政府面临的巨大挑战。智利的高等教育在1973年前是免费的，但军人执政后，自1981年起，取消了所有大学免费教育和许多中学的免费教育，使智利成为上大学费用最高的国家，给智利普通家庭带来很大的经济负担。巴切莱特首任总统期间，2006年中学生抗议运动高涨，2011年大学生抗议运动高潮，矛头对准教育费用高、教育质量差、教育以营利为目的等现象。在上届右翼皮涅拉总统执政期间，学生运动持续不断，要求政府提供免费教育，但皮涅拉政府答应为贫困家庭的大学生提供更多奖学金，却拒绝接受学生要求提供免费教育的条件。巴切莱特在竞选第二任总统时，承诺一旦当选，将着手进行教育改革，在今后几年内逐步为学生提供免费教育，在她第二任期结束时，将为70%的贫困家庭学生提供免费教育。她执政后起草的第一项改革就是教育改革，要求所有得到补贴的学校提高教学质量，成为非盈利的单位或基金会。

但是，这一教育改革方案遭到左、右两方面的批评。前总统皮涅拉批评说，如果禁止教育合法营利，甚至把这定性为犯罪，这将妨碍人的自由。企业家反对提高企业所得税，反对把增加的所得税用于资助教育；天主教会和右翼议员反对教改方案，认为这将使私立学校关门。而左翼大学生认为，教改方案仍没有明确提出高等教育免费。不少家长则批评教改方案并没有触动私立小学，却会使公立小学关闭。✘

（作者系中国社会科学院荣誉学部委员、拉美研究所研究员）

人大信息化

# 人大业务 管理软件

全国征集30名免费体验用户（单位）



人大代表履职管理系统



人大代表建议办理系统



人大代表手机应用软件（履职通）

▲征集体验时间：2015年5月8日—2015年8月8日

▲目标：打造人大行业信息化标杆应用

申请流程

电话沟通 → 填写表格 → 上门培训 → 试用体验



地址：长沙市麓谷高新区尖山路中电软件园5栋7楼

电话：400-1010-408 传真：0731-88626389

网址：[www.cszysoft.com](http://www.cszysoft.com)



**GREE 格力**  
掌握核心科技

**TOSOT**  
大松 世界的选择

**KINGHOME 晶弘冰箱**  
美食家的冰箱

# 健康 中国行

格力5月大放价

有健康 才有未来

董明珠



**格力科技  
健康生活**  
格力送健康



格力官方微信服务号



服务热线  
**4008 365 315**

格力专卖店及官方商城销售  
[www.gree.com](http://www.gree.com)





# 中国 厦门

历史名城·理学名邦  
XIAMEN, CHINA

