

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2015年6月1日出版
第11期 总第383期

全国人大常委会机关刊物



本期策划

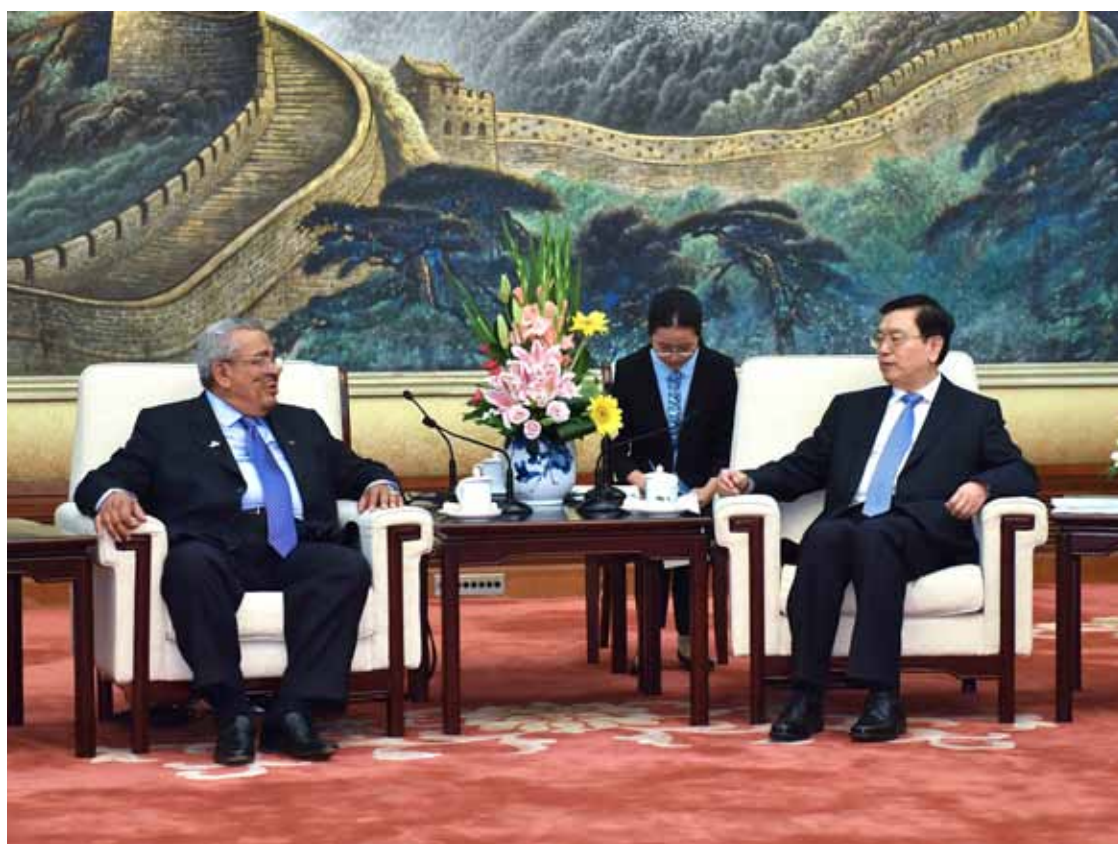
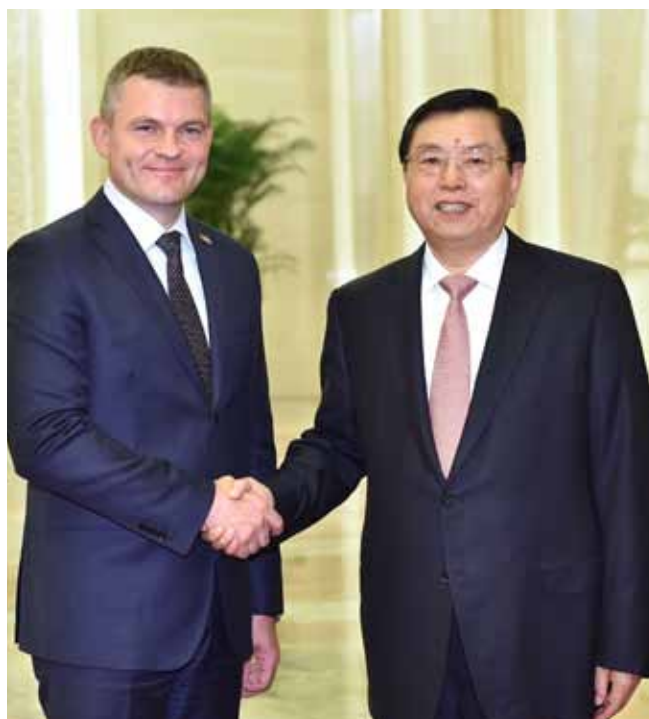
人大监督守望蓝天白云



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18日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂与肯尼亚众议院议长穆图里举行会谈。摄影/姚大伟

② 5月25日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂与斯洛伐克国民议会议长佩列格里尼举行会谈。摄影/李涛

③ 5月28日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见约旦参议长拉瓦比德。摄影/李涛

推动问题解决 方显监督实效

环境问题一直是人大监督的着力点,特别是近年来随着雾霾的强势来袭,新一届全国人大常委会对大气污染防治给予了前所未有的关注,在2013年开展大气污染防治专题调研和去年对大气污染防治法进行执法检查的基础上,今年又有大的动作。

根据安排,今年对大气污染防治法实施情况进行跟踪监督,可分为三步。

第一步,在全国人代会结束后不久,全国人大环资委便组织召开了“京津冀大气污染防治法执法检查落实情况汇报会”,全面了解京津冀区域大气污染防治工作进展,为之后的专题调研和跟踪监督做准备。

第二步,采取“回头看”的方式,对京津冀、长三角、珠三角重点区域开展跟踪监督。全国人大环资委不仅专门组成调研组,由沈跃跃副委员长带队,对京津冀这一大气污染最严重的区域进行跟踪监督,而且还请长三角和珠三角地区人大对本行政区域内大气污染防治法执法检查落实情况跟踪监督,以全面了解几个重点区域大气污染防治工作进展。

第三步,在全国人大常委会会议上听取和审议国务院关于研究处理大气污染防治法执法检查报告及审议意见情况的反馈报告。

很显然,全国人大常委会希望通过强有力的跟踪监督,推动政府及社会各方坚持不懈地抓好大气污染防治工作,为百姓守住蓝天白云。从目前的情况看,人大监督的功效,已初步显现出来。

作为一个成功的范例,对大气污染防治法的跟踪监督检查监督,不仅显示出最高国家权力机关对环境问题的深

度关切,更为重要的是,这也为在新形势下进一步增强人大监督工作的实效,提供了一些有益的启示。

如何增强实效性,一直是人大监督工作面临的一个重大问题。人大监督,就其本意而言,是为了督促“一府两院”解决工作中存在的问题。所以,能不能解决实际问题,能解决多少实际问题,是衡量人大监督实效的一个重要标准。为此,张德江委员长强调,执法检查要坚持问题导向,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。

从实际运行看,一个完整的监督流程应该是始于发现问题,止于解决问题。发现问题仅仅是前提,推动问题得到解决,才是最终目的。所以,推动问题解决,方显监督本色。如果人大监督仅停留在发现问题和提出问题这个环节上,这样的监督只能算是

“半拉子工程”。长此以往,不仅会使人大监督的功效大打折扣,也会使人大的权威受到严重损害。

必须指出的是,当前,人大监督面临的问题,大都是“疑难杂症”,是一些难啃的“硬骨头”,其中包括像大气污染这样多年来形成的“顽疾”。因此,仅靠一两次执法检查来解决这类问题,是不现实的。有的需要付出多年的努力,有的问题解决以后还会“复发”。因此,要想通过有效的监督来解决更多的社会问题和矛盾,不仅要具备铁腕气质,还要有持之以恒的耐心。

从这个意义上说,综合运用各种监督手段,持续发力,加强跟踪,应成为人大监督的新常态。

从实际运行看,一个完整的监督流程应该是始于发现问题,止于解决问题。发现问题仅仅是前提,推动问题得到解决,才是最终目的。

汪海民



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 11 期
6 月 1 日出版
总第 383 期

总 编 汪铁民
副 总 编 徐 燕 金果林 马增科
本期执行主编 金果林
责 任 编 辑 张宝山
美 术 编 辑 刘 磊

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 北京中科印刷有限公司

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 推动问题解决 方显监督实效

| 特 稿 |

08 坚持党的领导 充分发挥根本政治制度作用

| 本期策划 |

10 人大监督守望蓝天白云
15 协同治霾势在必行
18 雾霾治理:从“源头”做起
20 科技推动大气污染防治
21 坚决对雾霾说“不”

| 报 道 |

热点关注 22 全国人大代表“法院行”
——聚焦最高人民法院创新联络工作“出实招,见实效”
24 人大代表河南行:实实在在践行司法为民
26 代表眼中的“司法为民”
30 提速降费:依靠市场的力量才是根本

| 言 论 |

主任笔谈 32 做好地方人大工作须处理好六方面关系
34 完善人大职能 推进依法治国
访 谈 33 地方立法工作协同推动京津冀发展
——访天津市人大常委会副主任李泉山
专 论 35 信息技术与信息安全

| 地 方 |

贵 州 42 创新人大工作的“贵阳实践”



近年来,最高人民法院通过各种形式,主动加强与全国人大代表的联络沟通。其中邀请代表视察法院工作,创造出“代表广泛参与、深入了解和有效监督法院工作”这一可在全国各级法院推广复制的联络工作新模式。5月11日至16日,来自6个省和自治区的部分全国人大代表对河南省各级人民法院进行视察。

山 东 46 德州人大:扎实开展“双联双创”活动
江 苏 47 让人大代表联系群众常态化

|人 物|

本期人物 48 履职为民,在大山深处闪光
——记江西省宜春市铜鼓县高桥乡
人大主席晏宗文

|泛 读|

史 话 51 法良政优:“贞观盛世”的治国保障
看 世 界 53 智利的国会与改革(下)
随 笔 55 带薪休假,想说爱你不容易

|资 讯|

04 要闻 04 看点 06 审议同期声
07 热词 07 数字





张德江与肯尼亚众议长穆图里举行会谈

5月18日下午,全国人大常委会委员长张德江在人民大会堂与肯尼亚众议院议长穆图里举行会谈。

张德江说,习近平主席提出的“真、实、亲、诚”对非工作方针和正确义利观,在中国与肯尼亚关系的发展中得到充分体现。当前,中肯政治互信不断加深,各领域合作富有成效,两国平等互信、互利共赢的全面合作伙伴关系充满活力。

张德江说,立法机关交往是中肯关系的重要组成部分。中国全国人大与肯尼亚议会有着良好的合作传统,希望双方进一步加强交流与合作,积极推动落实两国领导人达成的共识,为促进中肯关系发展多做工作。一要继续巩固政治互信。多年来,中肯在涉及彼此核心利益和重大关切问题上始终相互理解和支持,这是双边关系不断发展的基础。两国立法机关应进一步加强各层级交流,增进对彼此国情和政治制度的了解,巩固相互信任,筑牢双边关系的政治基础。二要不断加强务实合作。肯尼亚是中国开展对非“三网一化”和产业产能合作的先行先试示范国家之一。两国立法机关应积极发挥自身优势,及时审议涉及双边合作的各项法律文件,为互利合作提供法律保障。三要积极扩大人文交流。中肯交往源远流长,人文领域合作潜力巨大。两国立法机关应发挥自身紧密联系人民的优势,为文化、体育、旅游、人力资源开发等领域的交流与合作牵线搭桥,夯实两国友好的民意基础。四要努力加强国际协作。充分发挥两国间合作在推进中非关系中的引领作用,推动中

非新型战略伙伴关系深入发展。在世界议联大会等多边场合加强协调配合,坚定维护两国及广大发展中国家的正当权益。

穆图里说,肯中建交以来,两国关系发展顺利、合作领域不断拓展、肯中友好日益深入人心。肯尼亚议会高度重视发展与中国全国人大的友好关系,愿进一步密切各层级往来、加强相互了解和信任,为促进两国各领域务实合作作出新的贡献。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会谈。

张德江与斯洛伐克国民议会议长佩列格里尼举行会谈

5月25日下午,全国人大常委会委员长张德江在人民大会堂与斯洛伐克国民议会议长佩列格里尼举行会谈。

张德江说,斯洛伐克是中国在欧盟和中东欧地区的重要合作伙伴。近年来,中斯关系总体发展顺利,两国高层交往密切,经贸合作稳步推进,文化、教育、科技等领域合作不断深化。中方高度重视发展中斯关系,愿同斯方一道,相互尊重、相互支持,照顾彼此重大关切,牢牢把握两国关系健康发展的方向,共同推动两国关系更快更好地发展。习近平主席提出了建设“一带一路”的战略构想,斯洛伐克是“一带一路”沿线重要国家,这给两国务实合作带来了新的发展机遇,希望双方以此为切入点,拓展全方位合作,实现战略对接。

张德江说,中国全国人大和斯洛伐克国民议会是两国的立法机关,应进一步加强各层次的友好交流,深化双方议员友好小组的密切交往,增进相互理解和信任,为巩固两国政治



安徽省十二届人大常委会第十九次会议决定,宿州、蚌埠、阜阳、宣城、池州、安庆等六个设区的市开始行使地方立法权,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。这是立法法修改后,安徽省首批可以开始制定地方性法规的市。除了合肥、淮南两市外,安徽省此次新享有立法权的设区的市共有14个,其中宿州、蚌埠、阜阳、宣城、池州、安庆等六个设区的市在去年年底、今年年初召开的人大会议上设立了法制委员会,目前均基本完成市人大常委会法制工作机构的组建工作,配备了相关专业人员,并向安徽省人大常委会提出了开始行使立法权的申请。其他8个设区的市尚未设立代表大会法制委员会和常委会法制工作机构,但对机构设置、人员配置等相关工作也在推进之中。

《四川省农村扶贫开发条例》6月1日起施行,填补了扶贫开发地方立法的空白。为解决好扶贫开发工作中底数不清、目标不准等问题,条例明确了对没有劳动能力的贫困群众实

行农村最低生活保障、民政救济救助等制度;通过对贫困户、贫困村、贫困县及连片特困地区的界定,达到精准识别、精准帮扶,提高扶贫资金对扶贫对象的覆盖率。针对繁重的扶贫攻坚任务与财政投入不足的矛盾,条例明确了地方各级人民政府应当将农村扶贫开发资金列入财政预算,根据减贫任务,建立动态的稳定投入机制,逐年增加财政专项扶贫资金投入的具体措施。

如今,风靡全国的专车、优步、拼车等网络约车新业态引起了武汉市立法者的注意。非法营运处5000元以上两万元以下罚款并暂扣机动车驾驶证半年、推出电召和预约客运出租车等服务、客运出租汽车经营权实行无偿但有限期使用制度……这是提请湖北省武汉市人大常委会会议审议的《武汉市客运出租汽车管理条例(草案)》规定的内容。虽然没有对专车等网络新业态作出明确规定,但草案对预约客运出租汽车等新型服务模式作出规范性规定。鼓励通过人工电话召车、手机软件召车、网络约车等方式,为乘客提供客运出租汽车电召服务等。

互信发挥积极作用。应积极推动双方经贸合作,帮助企业排忧解难,为扩大相互投资、促进企业合作提供政策便利和法律保障。应积极推动地方与人文交流,促进人员友好往来,在两国人民间架起友谊的桥梁,夯实两国友好民意和社会基础。应加强在国际和多边领域的沟通和协调,维护好共同利益,为世界和平、合作与发展注入正能量。

佩列格里尼说,斯洛伐克钦佩中国取得的巨大发展成就,赞赏中国在地区和国际事务中发挥的重要作用。斯方愿与中方在相互尊重、平等互利的基础上进一步发展政府、议会之间的友好关系,加强各领域务实合作。他重申,斯方将一如既往坚持一个中国政策。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会谈。

张德江会见约旦参议院长拉瓦比德

5月28日,全国人大常委会委员长张德江在人民大会堂会见了约旦参议院长拉瓦比德。

张德江说,近年来,中国与约旦关系发展顺利,友谊不断加深,合作不断扩大。我们将进一步落实习近平主席与阿卜杜拉二世国王就发展两国关系达成的重要共识,加强政治上的相互信任与支持,拓展基础设施等领域的全方位合作,推动中约关系不断深入发展。中国全国人大愿与约旦参议院、众议院进一步加强交流,协调沟通,增进了解,不断巩固中约关系的政治基础;进一步深化在促进经贸合作、密切人员往来等方面的立法交流,为两国友好合作提供法律保障、夯实民意基础。

拉瓦比德表示,约旦十分希望加强与中国在各方面的互利合作,为实现世界的公正与和平积极努力。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会见。

沈跃跃率队到黑龙江开展水污染防治法执法检查

全国人大常委会水污染防治法执法检查组5月26日至29日在黑龙江进行执法检查。全国人大常委会副委员长沈跃跃率队检查时指出,要通过执法检查督促水污染防治法有效实施,推动水污染防治工作不断深入,切实解决人民群众最关注的水污染问题,确保我国水生态安全。

检查组听取了黑龙江省政府的汇报,深入哈尔滨、鸡西、牡丹江三地查看饮用水水源地保护、重点河流治理、污水处理基础设施建设、农村面源污染防治等方面的实际情况,并与全国人大代表、专家学者、基层环保执法人员和企业负责人座谈听取意见和建议。

沈跃跃指出,黑龙江是我国主要粮食产区,近年来坚持法制先行,制定了一系列强化水污染防治的地方性法规,依法严厉打击违法行为,全省水污染防治工作取得积极成效。

沈跃跃强调,执法检查是人大监督的法定形式和重要途径。执法检查要坚持问题导向,切实推动问题解决、工作改进和法律实施。要坚持监督与支持相统一,着力推动水污染防治工作。同时,还要深入研究和梳理水污染防治工作中的重点问题、共性问题,为修改好水污染防治法打下坚实基础。

云南省人大常委会召开云南省地方性法规立法后评估委员会第一次会议,正式启动云南省地方性法规整体评估工作。据悉,评估对象为云南省人大及其常委会制定的实施时间超过5年且最近5年内未经修改的现行有效地方性法规,共计119件(截至2014年12月31日)。这119件法规被划分为权益保护类、宪法相关法类、社会管理类、环境资源类、农业林业类、城建交通科技类、财政经济类和教育文化卫生类八个类别,分别由八个专家小组负责。为确保评估的客观性和公正性,将采取第三方评估方式。同时,未采用单纯的专家评估或者民意调查的方法,而是把两者结合起来,以专家评估为主,要求专家广泛听取立法部门、执法部门和人民群众的意见,做到科学、民主评估。

河北省人大常委会近日召开电视电话会议,对全省开展行政许可法律法规执法检查工作进行动员培训。此次执法检查首次采用省市县三级联动的形式,6月8日至7月10日,河北省人大常委会将分6个检查组赴各设区的市和部分县(市、

区)进行检查,检查内容涵盖行政许可取消、下放、办理流程、制度建设、案卷规范、收费和公开等行政许可全过程。检查中将听取政府专项工作汇报,实地检查政府有关部门,召开服务对象和基层群众座谈会,并首次向不同类型的企事业单位发放万份调查问卷,全面了解行政许可法的贯彻实施情况和各级政府深化行政审批制度改革情况。

水箱等二次供水设施,每季度至少清洗消毒一次,否则管理单位将面临最高5万元罚款;卫生主管部门要建立饮用水卫生监测信息发布制度……湖北省十二届人大常委会第十五次会议表决通过《湖北省城镇供水条例》,今年8月1日起施行。条例规定,供水单位因检修等需暂停供水的,应提前24小时通知用户,24小时不能恢复供水的,应当采取临时供水措施,保障居民基本生活用水。用户无正当理由逾期30日不交水费,经催交两次以上,供水单位可以收取违约金,经催交三次以上仍未缴纳的,供水单位可终止供水。



吸烟会明显增加慢病的风险。吸烟者患了慢病,个人的医疗保险根本不够用,还要拿不吸烟者的医疗保险来替他支付医疗费,这公平吗?因此,(烟草)提价对吸烟者来讲是应该的。

王陇德



在“互联网+”的时代,我们完全可以充分利用互联网的条件,加强对食品安全的监控。把食品配方、加工制作整个过程统一监控下来,进行数据留存,一旦发现问题,可以调取数据,进行风险评估。

李连宁



这次食品安全法通过以后,我觉得应该严格依法实施监管,对违反法律规定的要发现一起查处一起,绝不能姑息迁就,如果还是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,导致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。

刘振来



快检技术是食品安全检验的重要方法之一,具有很高的实际应用价值,同时也可以有效节约执法成本。快检方法经过严格的科学认证,对于仅需要定性结果来判定的违法犯罪行为,快检结果可以作为监督执法的依据。

杜黎明



我认为广告法不仅仅是规范市场经济,它要净化社会空气,要引导社会行为,要给年轻人一个很好的环境。从这个意义上来说,广告法的修改恰逢其时,特别必要,我同意这次修改完善之后通过。

信春鹰



种业经营现在乱象很多,因为它是趋利的,我们不是没有好品种,但是卖不出去,现在种子经营者最愿意卖杂交品种、转基因品种,为什么?因为这类种子农民不能自行留种繁育,只能每年向种业公司买,而很多口味很好的品种,由于农民可以自行留种繁育,经营者就没有动力去卖。我觉得种子的生产经营不完全是市场行为,它需要政府的管理,需要相应的扶植、补贴政策。

方新



国家扶持企业发展种业是对的,但现在若有意打压科研教学单位的育种积极性,会影响到我们国家的种业安全。毕竟目前我国育种企业小而散,没有马上替代科研教学机构的育种能力。

邓秀新



关于“国家建立主要由市场决定种业技术创新项目和经费分配、成果评价的机制”这一表述,我认为规定由市场决定是必要的,但种业技术创新项目关系到国家粮食安全、生态安全和林业发展,仅有市场决定,没有政府监督是不够的。建议在“市场决定”后面加上“政府监督”的规定。

莫文秀

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

保护耕地

近日,习近平总书记对耕地保护工作作出重要指示。他强调,耕地是我国最为宝贵的资源。我国人多地少的基本国情,决定了我们必须把关系十几亿人吃饭大事的耕地保护好,绝不能有闪失。要实行最严格的耕地保护制度,依法依规做好耕地占补平衡,规范有序推进农村土地流转,像保护大熊猫一样保护耕地。当前,一些人打着改革的旗号,大量占用耕地或搞非农建设,或作为他用,严重危害耕地保护、粮食安全和国计民生。对此,各级政府一定要积极贯彻中央确定的政策方针,牢牢守住耕地红线不放松,把中国人的饭碗端在自己手里。

经济走廊

5月27日,亚欧互联互通产业对话会在重庆举行,国务院副总理张高丽在会上表示,中国正与“一带一路”沿线国家一道,积极规划中蒙俄、新亚欧大陆桥、中国—中亚—西亚、中国—中南半岛、中巴、孟中印缅六大经济走廊建设。建设经济走廊,这是“一带一路”沿线国家的合奏,是世界的机遇。今年以来,中国领导人多次出访“一带一路”沿线国家,中国相关企业与沿线国家签下一个接一个的合作协议;国开行行为六大经济走廊建立了项目储备库,涉及投资资金超过8900亿美元;亚投行和丝路基金也将提供有力的资金支持,这些实际行动为六大经济走廊建设打下良好基础,同时表明经济走廊前景光明。

中国制造2025

5月19日,国务院印发《中国制造2025》。这是我国实施制造强国战略第一个十年的行动纲领,将全面开启制造业由大变强之路,因而受到举国关注。制造业是国民经济的主体,是立国之本、兴国之器、强国之基。工业文明以来的历史证明,没有强大的制造业,就没有国家和民族的强盛。我国经济要长期保持中高速,必须加速推进“中国制造2025”。专家认为,信息化与工业化、互联网+传统工业的深度融合有望成为新一轮制造业发展的制高点。

MERS

MERS的中文名称是输入性中东呼吸综合征。近期,MERS来袭,引发全球民众高度关注。根据国家卫计委通报,广东省惠州市出现首例输入性中东呼吸综合征确诊病例,患者为韩国确诊病例的密切接触者。截至2015年5月25日,据世界卫生组织公布数据显示,全球累计实验室确诊MERS病例共1139例,其中431例死亡,病死率达37.8%。这些病例来自24个国家和地区,病例最多国家为沙特阿拉伯。遗憾的是,目前尚无疫苗可以预防。

土十条

继向大气污染、水污染宣战后,我国又将打响土壤污染防治战役。据媒体报道,被称为“土十条”的《土壤环境保护和污染治理行动计划》已提交至国务院审核,有望在今年下半年出台。当前,我国土壤污染正呈日趋加剧的态势。2014年发布的《全国土壤污染状况调查公报》显示,我国受镉、汞、砷、铅等重金属污染的土地面积近2000万公顷,这相当于12个北京市的大小。业内人士表示,土壤污染不同于其他污染,它极难降解,甚至可能永远在环境里循环,对人类生活造成极大危害,出台“土十条”已是刻不容缓。

249980

5月31日是世界无烟日,6月1日起,被称为“史上最严控烟条例”的《北京市控烟条例》将正式实施。2004至2014年,全国卷烟生产总量增加了7353.92亿支,增长率39%。这11年我国生产卷烟约为249980亿支,若按目前国内国际上通用的一支香烟长84mm计算,可绕地球约5.2万圈。

10倍

中国职业教育20年来已从以中等职业教育为主体到了中等和高等职业教育并重的阶段,办学规模持续扩大,办学定位更加注重“要成才又要育人”。20年来,中职学校从22000多所减为12000所,中职学校数在减少,但中职在校生从400多万增加到1800多万;高等职业学校从400所增加到1327所,且学校数量和规模均在增加,在校生由100多万增加到1000多万,增加10倍。

1/3

据统计,中国农村留守儿童数量超过6100万。2005年至2010年五年间,全国农村留守儿童增加约242万,增幅为4.13%。农村留守儿童占比超过1/3,三个农村孩子里面,就有一个留守儿童,留守老人接近1/4。

400万

国家互联网信息办公室违法和不良信息举报中心表示,今年1月至4月,发出违法和不良信息举报奖金已有400多万,去年850万,前年500万,奖金数额连续3年递增。其中淫秽色情、低俗信息举报比例最高,达7成左右。

9秒99

在近日进行的2015国际田联钻石联赛尤金站男子100米比赛中,苏炳添以9秒99的成绩获得第三,成为首位跑进10秒以内的中国选手。

坚持党的领导 充分发挥根本政治制度作用

文 / 全国人大常委会机关党组中心组

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的重要讲话中明确提出,坚持和完善人民代表大会制度,必须毫不动摇坚持中国共产党的领导,保证和发展人民当家作主,全面推进依法治国,坚持民主集中制。深入学习、全面贯彻习近平总书记重要讲话精神,对于新形势下坚持和完善人民代表大会制度,充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用,具有十分重要的意义。

一、人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排

习近平总书记指出:“在中国,发展社会主义民主政治,保证人民当家作主,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。人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排。”这一重要论述,深刻阐明了人民代表大会制度这一根本政治制度的性质、地位、特征和作用,为推动人民代表大会制度与时俱进、加强和改进人大工作,指明了方向,提供了遵循。

必须毫不动摇坚持中国共产党的领导。中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。党的领导地位,是在长期革命、建设和改革实践中形成的,是历史的选择、人民的选择。党的领导和执政,就是支持、保证和发展人民当家作主,其主要实现途径和制度载体就是人民代表大会制度。坚持党的领导,是实行人民代表大会制度的内在要求,是人民代表大会制度的重要特色和优势所在,是做好新形势下人大工作的根本保证。在这个重大政治原则问题上,必须始终保持头脑清醒、

立场坚定、旗帜鲜明。我们要通过人民代表大会制度,保证党总揽全局、协调各方的领导核心作用,善于使党的主张通过法定程序成为国家意志,善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员,善于通过国家政权机关实施党对国家的和社会的领导,善于运用民主集中制原则维护党和国家权威、维护全党全国团结统一。

必须保证和发展人民当家作主。人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心。在我国,国家的一切权力属于人民。人民通过民主选举产生自己的代表,组成各级人民代表大会;各级人大对人民负责、受人民监督。国家各级行政机关、审判机关、检察机关都由人大产生,对人大负责、受人大监督。各级国家机关的权力都来自于人大,追根溯源都来自于人民。人民的信赖、支持和拥护,始终是国家根本政治制度的深厚力量源泉和牢固政治基础。只有坚持为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民,我们的制度才有根基,我们的事业才能成功。我们要通过人民代表大会制度保证和发展人民当家作主,从各层次各领域扩大公民有序政治参与,发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主,实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。

必须全面推进依法治国。依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。确立依法治国基本方略,是我们党团结带领人民探索建设社会主义国家取得的重大成果,也是我们党总结治国理政正反两方面历史经验得出的重要结论。民主与法治是紧密联系在一起的。发展人民民主,必须坚持依法治国、维护宪法法律权威,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。宪法是国家的

根本法,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。我们要通过人民代表大会制度坚持和推进依法治国、依宪治国,弘扬社会主义法治精神,依照人大及其常委会制定的法律法规来展开和推进国家各项事业,尊重和保障人权,促进和维护社会公平正义,实现国家各项工作法治化。

二、始终把坚持党的领导贯彻于人大工作各方面、全过程

习近平总书记指出:“发展社会主义民主政治,关键是要增加和扩大我们的优势和特点,而不是要削弱和缩小我们的优势和特点。”新形势下,充分发挥人民代表大会制度的优越性,推动人大制度和人大工作完善发展,必须更加自觉地坚持党的领导,切实保证党领导人民有效治理国家。

坚持党中央的集中统一领导。坚持党的领导,首先是要坚持党中央的集中统一领导。人大的立法、监督、决定、任免等各项工作和活动,必须坚持正确政治方向,坚决贯彻党的路线方针政策和党中央重大决策部署,自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为总书记的党中央保持高度一致,坚决维护党中央权威。全国人大常委会党组是党中央在最高国家权力机关设立的组织机构,在党中央领导下开展工作,向党中央负责并报告工作,在全国人大及其常委会中发挥领导核心作用。中央政治局常委会听取全国人大常委会等党组汇报工作,这是保证党中央集中统一领导的制度性安排,必须长期坚持并不断完善。常委会机关党组通过加强思想政治工作、干部队伍建设和党的建设,在全国人大机关中发挥领导核心作用。

保证党通过国家政权机关实施对国家和社会的领导。在长期执政条件下,党的领导集中体现为党的执政,集中体现在党通过国家政权机关治国理政活动的各方面、各层级、各环节。人民代表大会制度在国家政治制度中具有根本性质,在国家政权组织体系中具有根本地位。坚持党对人大工作的领导,就是要使党的主张通过人民代表大会、经过法定程序转化为国家意志,成为全社会一体遵循的行为规范和活动准则。党的十八大以来,以习近平同志作为总书记的党中央,提出并形成了全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党战略布局。全国人大及其常委会紧紧围绕“四个全面”战略布局依法行使职权,加强法律的立改废释,及时作出决定决议,加强对“一府两院”的监督和执法检查等,有力推动了党和国家相关工作的展开。

坚持重大问题由常委会党组向党中央请示报告。邓小平同志曾经明确提出:“属于政策、方针的重大问题,国务院也好,全国人大也好,其他方面也好,都要由党员负责干部提到党中央常委会讨论,讨论决定之后再去做多方商量,贯彻执行。”长期以来,对全国人大及其常委会工作中的重大问题、重要事项,包括召开人大会议、制定立法规划、法律制定和修改的重大问题等,常委会党组都及时向党中央请示报告,再依法按程序做好相关工作。在这方面,已经形成了行之有效的制度机制。十二届全国人大三次会议审议通过的关于修改立法法的决定,就是最新的实例。在立法法修改和审议过程中,常委会党组先后两次就草案中的若干重要问题向党中央作出请示报告,按照中央精神广泛凝聚各方共识,把坚持党的领导、充分发扬民主、严格依法办事较好地统一起来。

三、依法充分发挥国家权力机关的重要作用

坚持党的领导,充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用,这两个

方面是统一的、一致的。决不能把党的领导与人民当家作主、与依法治国割裂开来或者对立起来。全国人大及其常委会作为最高国家权力机关,在“四个全面”战略布局中承担着重要职责和使命,必须坚持党的领导,依法行使职权,积极开展工作,充分发挥职能作用。

抓住提高立法质量这个关键,完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。立法活动是国家重要政治活动,关系党和国家事业全局。一是坚持宪法的核心地位。加强立法工作,通过完备的法律,贯彻落实宪法确立的制度和原则,推动宪法实施。完善全国人大及其常委会宪法监督制度,健全宪法解释程序机制。加强备案审查制度和能力建设。二是加强重点领域立法。坚持立改废释并举,突出重点、统筹兼顾,不断完善市场经济法律制度,健全民主政治立法,推进社会领域立法,加强文化、生态领域立法,充分发挥立法的引领、推动、规范和保障作用。三是坚持在法治下推进改革、在改革中完善法治,实现立法和改革决策相统一、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。四是完善立法体制。发挥全国人大及其常委会在立法工作中的主导作用,建立专门委员会、工作委员会组织有关方面起草重要法律草案机制,建立健全专门委员会、工作委员会立法专家顾问制度。加强人大对立法工作的组织协调,拓宽公民有序参与立法的途径,健全立法机关和社会公众沟通机制。

坚持问题导向,加强对法律实施情况和“一府两院”工作的监督。任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制约和监督,是人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求。一是切实把宪法法律赋予的监督权用起来,围绕人大代表、人民群众普遍关心的热点难点问题,不回避矛盾,依法实行正确监督、有效监督,形成推动工作的合力,形成推动事业发展的正能量。二是适应全面推进依法治国新形势,加强对法律法规实

施情况的监督检查,确保法律法规得到正确有效实施,确保公民和法人合法权益得到有效保障。把工作监督和法律监督结合起来,通过执法检查,发现问题和不足,推动有关方面改进工作,推动修改完善有关法律。三是以推进依法行政、保证公正司法为重点,加强对“一府两院”工作的监督,确保行政权、审判权、检察权得到正确行使。认真贯彻实施修改后的预算法,加强对政府全口径预算决算的审查监督和对国有资产的监督。四是着眼于增强监督针对性和实效性,继续探索完善监督工作方式方法。改进完善专题询问工作,积极回应社会关切。

加强同人大代表和人民群众的联系,深化和拓展代表工作。习近平总书记指出:“各级国家机关及其工作人员一定要为人民用权、为人民履职、为人民服务,把加强同人大代表和人民群众的联系作为对人民负责、受人民监督的重要内容,虚心听取人大代表、人民群众意见和建议。”我们要认真贯彻落实这一要求。一是尊重代表主体地位。支持和保障代表依法履职,突出代表来自人民、植根人民的特点和优势,更好发挥代表作用,努力做到民有所呼、我有所应。二是加强国家机关与代表的联系。坚持和深化常委会组成人员直接联系代表制度,扩大代表对常委会、专门委员会工作的参与,更好发挥代表在常委会立法、监督工作中的作用;推动“一府两院”定期或者不定期召开代表座谈会,就重大决策和工作征求代表意见。三是加强代表同人民群众的联系,完善代表联系群众制度,推进代表联络机构和网络平台建设,更好发挥代表在了解民情、反映民意、集中民智方面的独特作用。四是完善代表议案审议机制,更好地将审议代表议案与立法工作结合起来。改进代表建议办理机制,推动承办单位加强与代表的直接沟通和联系。五是加强代表思想、作风建设,督促代表依法履行代表义务,自觉接受人民监督。完善代表学习培训制度,增强代表依法履职能力和水平。★

人大监督守望蓝天白云

文 / 本刊记者 王萍



图 / CFP

环境保护,特别是雾霾治理,已是国家重视、百姓关切的热点话题。当蓝天出现时,人们欢呼并关心,这样的空气质量能持续多久?当雾霾锁城时,人们心痛并追问,好空气离我们的生活有多远?

面对举国关切,2015年全国人大持续发力,在2013年开展大气污染防治专题调研和去年对大气污染防治法执法检查的基础上,深入开展大气污染防治法实施情况跟踪监督,充分发挥人大的监督职能,持续为中国大气污染防治“问诊把脉”、为空气质量改善追踪助力。

按照全国人大常委会2015年监督工作计划安排,今年6月的常委会会议将听取和审议国务院关于研究处理大气污染防治法执法检查报告及审议意见情况的反馈报告,进一步推进大气污染防治法的贯彻实施,并明确由全国人大环资委配合做好相关工作。现在,全国人大环资委对京津冀、长三角、珠三角等三大区域的前期跟踪调研已结束,国务院的反馈报告也正在紧锣密鼓地准备中。

“张德江委员长在2015年全国人大常委会工作报告中强调,要坚持问题导向,增强人大监督工作的针对性和实效性,充分发挥最高国家权力机关在建设社会主义法治国家中的重要作用,坚决维护宪法法律权威。”沈跃跃副委员长指出,“我们要严格按照张德江委员长的指示,认真履行人大监督职能,坚持问题导向,注重监督实效,通过人大持续监督进一步推进法律贯彻实施,让百姓实实在在感受到空气质量的改善。”

让我们紧跟全国人大及其常委会对大气污染防治法实施情况开展跟踪监督的脚步,去看看执法检查之后,法律的贯彻实施取得了哪些新进展和新成效,还面临哪些困难和问题,这些困难和问题正在从哪些方面进行攻克和应对。

对京津冀、长三角、珠三角重点区域开展跟踪监督

为积极配合做好跟踪监督工作,全国人大环资委快速高效开展工作。3月27日,今年全国人代会结束后不久,全国人大环资委便组织召开了“京津冀大气污染防治法执法检查落实情况汇报会”,全面了解京津冀区域大气污染防治工作进展,为之后的专题调研、跟踪监督作准备。沈跃跃副委员长出席会议并讲话,全国人大环资委主任委员陆浩主持会议。

沈跃跃副委员长讲话指出,习近平总书记主持中共中央政治局会议审议通过了《关于加快推进生态文明建设的意见》,对生态文明建设和环境保护工作提出了一系列新思想和新要求,提出要协同推进新型工业化、城镇化、信息化、农业现代化和绿色化,实现青山常在、清水长流、空气常新,让人民群众在良好生态环境中生产生活。要把思想和行动统一到中央的决策和部署上来,以钉钉子精神,坚持不懈抓好大气污染防治工作,加快推进生态文明建设。

汇报会结束后,全国人大环资委组成调研组分赴河北、天津和北京,对大气污染防治法执法检查落实情况进行跟踪督查。沈跃跃副委员长亲自带队,全国人大环资委副主任委员王云龙、王庆喜担任调研组组长,全国人大环资委副主任委员袁驷,全国人大环资委委员张兴凯、蒲长城、窦树华,全国人大常委会委员史莲喜,全国人大代表史书娥、陈军,以及环保部副部长翟青参加了调研。调研期间,采用现场调研、随机抽查以及基层人大代表和执法人员座谈相结合的方式,客观深入了解情况。坚持问题导向,对去年执法检查存在问题的企业进行“回头看”,跟踪督查整改落实情况。

记者了解到,此次跟踪监督突出京津冀、长三角、珠三角三大重点区域。全国人大环资委不仅对京津冀地区这一大气污染最严重的区域进行跟踪监督,而

且还请长三角和珠三角地区人大对本行政区域内大气污染防治法执法检查落实情况跟踪督查,以全面了解几个重点区域大气污染防治工作进展。

防治初见成效 形势依然严峻

三大区域的跟踪调研报告显示,空气质量在执法检查后均有所改观。其中,京津冀区域2014年细颗粒物(PM_{2.5})年均浓度下降到93微克/立方米,比2013年下降12.3%。广东省2014年PM_{2.5}年均浓度为41微克/立方米,珠三角10个城市(区)2014年PM_{2.5}年均浓度为42微克/立方米,较2013年的47微克/立方米下降10.6%。位于长三角区域的江苏2014年PM_{2.5}年均浓度较2013年下降9.6%,超额完成国家下达的同比下降2%的目标任务;浙江2014年PM_{2.5}年均浓度为53微克/立方米,较2013年下降13.1%;上海2014年PM_{2.5}年均浓度为52微克/立方米,较2013年下降16.1%。

以全国人大跟踪调研的京津冀地区为例,三地不断加大工作力度,严控新增产能,大力淘汰落后产能,积极化解过剩产能,不断强化专项执法,及时启动应急联动,广泛动员群众参与,大气污染防治工作成效逐步显现。北京通过完善地方立法,全方位、多角度加快推进首都大气污染治理,每月实施“大气专项执法周”,加大对环境违法行为的曝光和处罚力度。天津今年推出大气污染治理具体措施,治理污染稳步推进,公开了燃煤电厂提标改造、全部淘汰黄标车等八条“硬碰硬”的措施。河北针对执法检查组提出的意见,从“压能、减煤、控车、降尘、治企、增绿”等方面进一步加大大气污染治理力度,取得阶段性进展。但是,还要清醒认识到,京津冀地区大气污染问题仍比较突出。据环保部发布的数据显示,去年全国重点区域和74个重点城市空气质量相对较差的前10个城市

中,京津冀地区占8个。京津冀区域13个地级及以上城市,空气质量平均达标天数只有156天,比74个城市平均达标天数少了85天。

大气污染防治对症下药 进入精细化新阶段

全国人大环资委在跟踪调研中了解到,北京、天津、石家庄去年先后完成颗粒物源解析工作,明确了机动车、扬尘和燃煤分别是三地本地PM_{2.5}的首要来源,并据此进行精确防控。

北京去年淘汰老旧车47.6万辆,实现减排挥发性有机物1.6万吨,减少燃煤量280万吨;天津绘制了涉气污染源信息分布图,并自今年5月1日起,将烟尘排污费征收标准上调10倍,同时按照每公斤1.5元的标准开征施工扬尘排污费;河北去年共压减炼铁产能1500多万吨,炼钢1500多万吨。此外,随着产业结构调整的升级和高污染、高耗能企业的减少,在北京、天津及河北省一些城市,针对大气净化的生活污染源治理也在逐渐展开。

今年4月1日,环保部副部长吴晓青在2015年全国环境监测工作现场会上指出,研究结果表明,机动车、工业生产、燃煤、扬尘等是当前我国大部分城市环境空气中颗粒物的主要污染源,约占85%—90%。目前我国已经完成了北京、天津、石家庄等9个大气污染防治重点城市的污染源解析工作。其中,北京、杭州、广州、深圳的首要污染源是机动车,石家庄、南京的首要污染源是燃煤,天津、上海、宁波的首要污染源分别是扬尘、流动源、工业生产。

污染源解析结果为促进空气质量持续改善提供了重要支撑。各地根据源解析成果有针对性地调整和完善大气污染防治方案和措施,使大气污染防治更加精确和科学。值得注意的是,环保部今年还将继续推进对剩下的省会城市、计划单列市等26个重点城市的污染源解析工作。另外,已经完成源解析的上述9

个城市要编制污染源排放清单。

弄清了大气污染的源头,才能有效遏制大气污染。中国环境科学研究院副院长柴发合曾参与了这9个城市的大气污染物源解析工作全程,柴发合告诉本刊记者,近年来,伴随着雾霾的肆虐,空气污染物的来源却是一个“谜”,燃煤、汽车尾气、工业污染物排放等污染源在造成雾霾污染中所占比例众说纷纭。环保部公布各地大气污染源,为此前众说纷纭给出了一个答案。从目前公布的污染物来源构成情况来看,机动车尾气和燃煤是最大的元凶,这恰恰说明了长期以来由于我国产业结构偏重工业、产能过剩、能源结构单一,燃煤产生的污染物对大气环境造成了巨大压力。

“同时,源解析也有一个变化的过程,随着我们不断治理而发生变化。以北京为例,以前也做过颗粒物来源解析,那时可能燃煤和工业是一个非常重要的来源。北京从1998年以来进行了16个阶段的大气污染防治工作,工业污染、燃煤污染得到了一定的解决,于是北京市PM_{2.5}源解析结果显示,现在机动车污染排在了首位,在本地污染贡献中机动车污染占到了31.1%。”柴发合说。

联防联控还需进一步加强协同

全国人大环资委在京津冀的跟踪调研报告中指出,区域联防联控初见成效。包括京津冀成立区域大气污染防治专家委员会,启动国家科技支撑项目《京津冀区域大气污染联防联控支撑技术研发与应用》,搭建了区域大气污染联防联控信息共享平台和区域机动车污染排放监管平台。在APEC期间,京津冀及周边地区各省市均作出了巨大贡献,充分发挥大气污染防治协作机制的作用,有力保障了会议期间环境空气质量。

2013年9月,环保部等6部门联合发布《京津冀及周边地区落实大气污

染防治行动计划实施细则》。之后,北京、天津、河北、山西、内蒙古、山东等六省市区与环保部签订大气污染防治目标责任书。协作机制初步建立,“责任共担、信息共享、协商统筹、联防联控”从纸面落实到治污一线。2013年10月,我国第一个区域性环境气象中心——中国气象局京津冀环境气象预报预警中心成立,作为一个专门机构来负责京津冀及华北区域环境气象预报预警技术研究。

2014年2月以来,习近平总书记到北京市调研时专门就京津冀地区加强生态环境保护合作、强化大气污染防治协作机制提出明确要求。随着京津冀协同发展上升为重大国家战略,治理大气污染、构建美好生态环境成为三地的共同重任。截至目前,京津冀及周边地区大气污染防治协作小组已先后召开四次会议,一步步勾勒出协同治污“作战图”。5月19日,中共中央政治局常委、国务院副总理张高丽在京津冀及周边地区大气污染防治协作机制第四次会议上指出:“‘大气十条’出台以来,京津冀及周边地区大气污染防治协作机制有效运行,工作成效正在逐步显现。2015年1至4月,京津冀及周边地区地级及以上城市PM_{2.5}平均浓度同比下降20%。”张高丽强调,要坚决落实《京津冀协同发展规划纲要》,在生态环保等领域率先取得突破。

在协作机制第四次会议上,明确了2015年京津冀联防联控的重点工作方案,将北京、天津以及河北省唐山、廊坊、保定、沧州6个城市划为京津冀大气污染防治核心区,三地将在机动车污染、煤炭消费、秸秆综合利用和禁烧、化解过剩产能、挥发性有机物治理、港口及船舶污染等六大重点领域协同治污。

翻看方案,一项项目标硬碰硬,一条条举措实打实:到2015年年底,京津冀区域内基本淘汰黄标车;控制煤炭消费总量,力争到2017年京津冀鲁削减燃煤8300万吨;核心区域内农村基本完成

低硫优质煤替代劣质散煤；推进秸秆综合利用和禁烧，京津冀及周边地区秸秆综合利用率平均要达88%以上，北京力争100%综合利用；六省区市不得审批钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃等产能过剩行业新增产能项目。

然而，由于三地所处不同发展阶段，人财物力悬殊，属地管理权限约束又使得大气治理的资金没法放入一个盘子，对“协同”构成了不小的障碍。柴发合等多位专家指出，大气污染已成为京津冀地区最关切的民生环境问题，应制定统一的区域环境规划。

“京津冀协作机制已初步建立，但停产限产和机动车限行等措施需要细化，污染防治信息应该共享。”柴发合告诉本刊记者，联防联控不应只是一种协调机制，更该成为区域层面大气污染治理的优化体系。他建议，应明确形成京津冀大气污染联防联控体系，区域统一标准、统一执法，在一些关键的高污染行业的布局上，纳入统一检测管理。

以标准为例，京津冀三地环境协同发展的过程中，如果污染物排放标准不统一，就会出现“我保护你污染”的尴尬局面，这既不符合区域责任公平的要求，也将造成监管困难。

北京市率先在全国将二氧化硫、氮氧化物的排污费征收标准提高至原标准的14至15倍左右，为全国最高水平。天津市也将二氧化硫、氮氧化物、氨氮、化学需氧量4种主要污染物排污收费标准平均提高9倍以上，并抓紧制定施工扬尘排污收费标准。河北省出台《关于调整排污费收费标准等有关问题的通知》，至2020年分三次上调排污费标准，但与京津两地存在较大差距。

在采访中，业内专家表示，为整体改善环境质量，达到环境质量标准要求，实施区域总量控制制度是有效措施之一。总量控制应该包括水量的总量控制、区域煤炭、石油使用的总量控制、污染物排放总量控制。要统筹整个京津

冀地区环境容量，再进行三地排污指标的分配。

据悉，国家将进一步加大区域大气污染防治的政策支持和保障，包括积极推进京津冀及周边地区大气污染物排放标准逐步统一，研究制定经济政策遏制重点城市机动车污染，加大区域大气污染防治的资金支持和清洁能源供应。

环保执法敢碰硬 要让守法变成新常态

李克强总理在今年的政府工作报告中强调，“我们一定要严格环境执法，对偷排偷放者出重拳，让其付出沉重的代价，对姑息纵容者严惩处，让他们得到应有的惩罚。”并在总理记者会上回答有关环境污染治理问题时表示，今年的要害就是要严格执行新出台的环境保护法，对违法违规排放的企业，不论是什么样的企业，坚决依法追究，甚至要让那些偷排偷放的企业承受付不起的代价，“环保法的执行不是‘棉花棒’，是‘杀手锏’”。

不断细化地方性法规政策约束，而且环保执法变严格、敢碰硬，是全国人大环资委此次在跟踪监督中发现的一大亮点。跟踪监督发现，除了国家层面出台“大气十条”、新修订的环境法等一系列法律法规外，京津冀、长三角、珠三角等地区近年来针对大气污染也纷纷出台了相关地方条例和政策，不断细化法律约束，并加强环保执法，保证了各地能够对污染大气的行为进行精确打击。

比如，2014年北京市人大常委会表决通过《北京市大气污染防治条例》，为大气污染防治工作提供有力的法制保障。今年北京市政府又向北京市人大常委会报告了《北京市大气污染防治条例》的落实情况，坚持依法保护首都大气环境。天津市今年3月1日开始实施《天津市大气污染防治条例》，成为开展大气污染防治工作、制止违法排污行为的重要抓手。同时还出台“行政处罚自由裁量权规范”作为配套文件，使得每种情形应该如何

处罚、罚款多少元有了明确依据。比如，锅炉超标排放，最高罚款可达100万元。天津还制定实施了《天津市2015年港口船舶大气污染防治工作方案》，初步确定天津港船舶大气污染排放源清单。河北省编制出台了《河北省大气污染深入治理三年（2015—2017）行动方案》，补充和深化现有措施，制定了重点治理工程项目清单。制订了《大气污染“冬病夏治”实施方案》，突出重点，大力推进科学治霾、精准治污。

2015年江苏省人代会表决通过了《江苏省大气污染防治条例》，并于今年3月1日施行。2014年，上海市人大常委会审议通过新制定的《上海市大气污染防治条例》，为大气污染治理提供更加有力的法规支撑。浙江也将加快《浙江省大气污染防治条例》的修订工作，并争取今年年底出台。《广东省珠江三角洲大气污染防治条例》也已列入广东省立法规划。

不仅立法完善，而且环保执法不再“过松、过软”，环境监管执法越来越严格。2014年，北京市环保局以露天刷漆作业污染大气环境的原因，再次向北京巴布科克·威尔科克斯有限公司送达行政处罚决定书，处罚金额60万元。在此之前，北京市环保局就对该公司在厂区内大面积露天刷漆致含挥发性有机物废气直排大气环境的违法排放行为开出了30万元的行政处罚单。而第二次处罚是根据《北京市大气污染防治条例》中“加倍处罚，上不封顶”的原则，对该公司同一违法排放行为进行第二次处罚，处罚金额加倍。

据统计，去年环保部直接查办的约300件环境违法重点案件中，京津冀约占40%。北京市在去年的专项行动中，处罚金额达到1.05亿元，首次突破亿元大关，同比增长3倍。环保部组织华北督查中心对京津冀及周边地区14个重点城市开展了大气污染防治综合性督查，发现的问题及时向相关省级政府和地市政府反馈并向社会公开，引起地方政府高

度重视,推动问题有效整改。

环保部原总工程师、中国工业环保促进会会长杨朝飞告诉本刊记者,环境污染中因违法而被处罚的企业,其违法原因是复杂多样的。处罚是必要的,但不能一罚了之。在查明原因后,有针对性地处理非常重要,处罚要着眼于问题解决。除违法处罚外,改善大气环境质量还有很多工作要做,比如开展环保教育培训、属于制度不完善的企业则应要求其完善环保管理制度;属于设备老化、资金不足的,要向其提供技术咨询服务,要帮助其联系有关部门解决资金问题或提供优惠政策等。企业是发展经济的主体,也是环境保护的主体,只有变“要我治污”为“我要治污”,环境治污的被动局面才能得到早日扭转。因此“大棒”是必要的,“胡萝卜”也是必要的,必须要采取综合措施,扎扎实实做工作。

柴发合等专家则指出,推动环境污染治理,让百姓切实感受到环境质量的改善,还需要共同努力,在强化政府环保责任上下功夫,进一步细化和明确地方政府在环保上的法律责任,这样才能确保严格环保监管执法的持久性、常态化,杜绝疲软执法的死灰复燃、卷土重来,才能让遵法守法变成新常态。

市场正在形成治污的强大助力

全国人大在此次跟踪监督中发现,防治污染日趋精细化,市场的作用也正在凸显。温室气体虽然不是污染物,却可能诱发污染。2013年至2014年,全国七大碳排放权交易试点相继启动交易,北京、天津是其中两大试点,可以在控制二氧化碳排放总量的前提下,让企业间交易碳排放指标,降低整个社会的减排成本。

此外,京津冀也不断通过调整污染物排放价格引导企业走向环保。自2014年7月起,天津对二氧化硫、氮氧化物和化学需氧量、氨氮等四项主要污染物的排污费征收标准大幅提升,并实施阶梯式差别收费,排放越少则缴费越少,激励和提升了企业减排的自觉性。北京市去

年征收排污费超过2.3亿元,从今年3月又开征施工扬尘排污费。

上海推动建立环境污染第三方治理制度,出台了《关于加快推进环境污染第三方治理的指导意见》和试点方案,在涉及电厂污染、餐饮油烟治理等七个领域启动试点,推动环境治理由“谁污染、谁治理”向“谁污染、谁付费、第三方治理”的市场化机制转变。同时,上海还完善排污收费制度,出台排污收费调整方案,分阶段提高收费标准,引入按污染物排放水平的阶梯收费和按污染行业的差别化收费机制,以经济杠杆强化治污内生动力。

鉴于河北是京津冀中的“短板”,记者在采访中,专家表达了一致呼声:国家应继续加大对河北污染防治的财政资金投入,同时还要考虑如何进一步深化生态环保投融资体制改革,避免河北与京津的差距进一步扩大。

对于京津冀的大气污染防治,多位专家也指出,可考虑创建生态补偿与经济帮扶制度,如建立对河北白洋淀、张北防护林工程的生态保护补偿制度。

“这些都是非常好的做法,值得提倡和探讨。”对此,柴发合等专家认为,善用社会资源可形成治污的强大助力。要充分利用社会上各方面资源,包括经济补偿等方式,更好发挥市场作用,用经济手段推动大气污染防治,促进技术升级,共同为大气污染治理及改善环境质量服务。

近年来,中央财政在环保领域的投入逐年增加,但环境质量未有大的改观。专家普遍认为,工业企业过于注重经济利益,减排控污意识淡薄,“谁污染,谁治理”的老路子举步维艰。

1月14日,国务院办公厅印发《关于推行环境污染第三方治理的意见》,部署改革创新治污模式,吸引和扩大社会资本投入,促进环境服务业发展。

专家指出,一个产业要想真正发展起来,离不开商业模式的建立。目前,在工业治污领域,尚未形成如同市政领域

内明晰的商业模式。这其中,包含排污企业和治污企业的权责界定、资本运作周期等一系列因素。上海市政府2014年出台的《关于加快推进环境污染第三方治理的指导意见》对责任边界作了清晰的规定,即坚持强化排污者治污主体责任与第三方具体治污责任和连带责任相结合。首先要落实排污单位责任。其次,落实环境污染第三方治理企业责任。环境污染第三方治理企业应按照有关法律法规和标准以及排污单位委托要求,进行有效治理。然而,地方的《指导意见》能否为下一步部委规章中双方权责的界定提供借鉴,还要等待具体文本的出台。

科技治污:无人机正在成为中国治理污染“秘密武器”

环保部最新的通报显示,无人机等新兴科技手段也被不断运用在环保监督工作中。事实上,据了解,在北京召开APEC会议期间,河北省全省范围便已采用卫星遥感和无人机航拍,实时监控秸秆焚烧和烧山、烧荒行为。

2015年3月中旬,环境保护部利用无人机对河北省邯郸市开展执法检查。采用航拍及夜间红外技术空中巡查,发现大气污染治理设施不正常运行、夜间治污设施停运、烟气排放超标、在建建设项目等问题线索,相关问题已由当地环保部门进行处罚,分别采取责令停产整治、责令停止建设、责令改正违法行为、罚款、责令取缔等措施。相关责任人分别被行政拘留、行政处分或企业内部处理。

环保部环境监察局局长邹首民介绍说,环境保护部将在今后的工作中,继续运用好无人机这一“秘密武器”,不定期对重点区域开展空中巡查,实现无人机执法检查常态化,严厉打击违法排污企业。

柴发合告诉记者,目前无人机并未纳入法律规定的监管手段中,因此在正在进行的大气污染防治法的修改中,应在推动科技治污方面写得更详细,在遥感设备的相关规定中明确加入无人机,以便环保执法的合法合规。★

协同治霾势在必行

文/本刊记者 沈晓冲

今年3月至4月,全国人大环境与资源保护委员会陆续对京津冀、长三角、珠三角地区进行大气污染防治法实施情况的跟踪监督。此次跟踪监督,主要是对去年5月至9月全国人大常委会开展的大气污染防治法执法检查存在的关键问题进行“回头看”。从对京津冀、长三角、珠三角重点区域的调研情况来看,大气污染防治取得了积极进展,重点区域大气环境质量有所改善。

2013年9月12日,国务院发布《大气污染防治行动计划》,确定10项具体措施,推动大气污染防治工作深入进行。随即,京津冀、长三角、珠三角分别建立了区域大气污染防治协作机制,在目标措施制定、重污染天气共同应对等方面开展有益尝试。2014年12月22日,大气污染防治法修订草案设立重点区域大气污染联防联控专章,规定由国家建立重点区域大气污染联防联控机制,统筹协调区域内大气污染防治工作,对大气污染防治工作实施统一规划、统一标准,明确协同控制目标。至此,联防联控一体化治理大气污染行动在各个地区依次展开,历经数月,此举在大气污染治理方面取得了初步成效。

京津冀:大气环境质量有所提高

在今年3月27日举行的京津冀大气污染防治法执法检查落实情况汇报会上,全国人大常委会副委员长沈跃跃指出:京津冀地区是大气污染最严重的区域,广受社会关注,因此全国人大常委会把京津冀这一典型区域作为重点进行跟踪监督。3月30日至4月8日,全国人大环资委调研组先后赴河北、天津、北京对大气污染防治法执法检查落实情况进行跟踪调研。

从总体来看,京津冀三地的大气环境质量有所改善,与2013年相比,平均达标天数比例上升了5.3个百分点,重度及以上污染天数同比下降3.7%。特别是PM2.5年均浓度降到93微克/立方米,比2013年下降了12.3%。

中国环境科学研究院副院长柴发合参加了京津冀地区的跟踪调研,“如果说上次执法检查是摸情况,各地重在表态,这一次回访见到了实实在在的成效,河北、天津PM2.5下降速度很快,都超额完成国家指标,北京虽然比较艰苦,但也下降了4%,上次执法发现问题比较多的地方,都得到了比较好的解决。能够感觉到从2013年《大气污染防治行动计划》出台实施后,各地制定相应的方案,如通过持续减排、能源结构调整、产业结

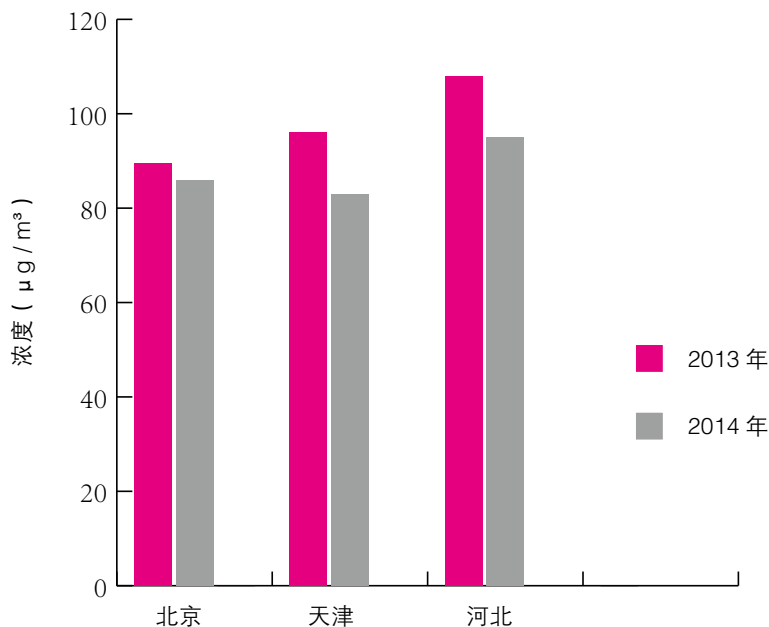
构调整以及重污染天气应对等措施。”

长三角:超额完成了国家下达的2%的任务

长三角地区根据本区域水域较多情况,在能源、产业、交通、建设、农业和生活等六大领域,全力推进污染治理。上海全年空气质量AQI优良率达到77.0%,较2013年提高11个百分点;重污染日共计4天,较2013年减少19天;PM2.5年平均浓度为52微克/立方米,较2013年下降16.1%。

江苏圆满完成南京青奥会和国家公祭日期间的空气质量保障任务,2014年全省空气质量达标率64.2%,同比上升3.9%,PM2.5平均浓度同比下降9.6%。超额完成了国家下达的同比下降

PM2.5 浓度变化





近几年,石家庄市不断调整和优化产业结构,坚决淘汰落后产能,启动过剩产能水泥企业集中拆除行动。图/CFP

2%的目标任务。

2014年浙江全省PM_{2.5}平均浓度53微克/立方米,同比下降13.1%,超额完成国家下达的2.0%的目标任务。

珠三角:2014年空气质量 平均达标率为81%

在全国74个重点城市空气质量排名中,珠三角的深圳、珠海、惠州、中山4个城市位列空气质量相对较好的城市全国前10名。深圳市成为全国第一个空气质量全面达标的特大城市。珠三角10个城市(区)2014年空气质量平均达标天数为298天,平均达标率为81%,较2013年提高5.9个百分点;PM₁₀平均浓度为62微克/立方米,较2013年的70微克/立方米下降11.4%;PM_{2.5}平均浓度为42微克/立方米,较2013年的47微克/立方米下降10.6%。

地方性法规政策不断健全, 治理污染有章可循

京津冀、长三角、珠三角地区在实施联防联控一体化治污同时,各地纷纷出台和实施系列相关政策,推进区域科

学治污、精准治污;同时使治理大气污染在地方性层面,有法可依,有章可循。

京津冀作为典型代表区域,政府对大气污染防治的重要性和必要性认识非常深刻。北京市为大气污染防治工作提供有力的法律保障:2014年人代会表决通过《北京市大气污染防治条例》,坚持依法保持首都大气环境清洁;天津市实施《天津市大气污染防治条例》,并制定《天津市2015年港口船舶大气污染防治工作方案》,初步确定天津港船舶大气污染排放源清单;河北省出台了《河北省大气污染深入治理三年(2015—2017)行动方案》,制订了《大气污染“冬病夏治”实施方案》,突出重点,大力推进科学治霾、精确治污。

长三角地区的许多省市临海、临江以及湖泊等。各地因地制宜建立相应法规和制度。上海市人大常委会审议通过《上海市大气污染防治条例》,进一步强化了大气污染源治理、过程管控、执法监管和法律责任等制度规定,为大气污染治理提供更加有力的法规支撑;江苏把大气污染防治工作作为生态文明建设的重中之重,制定出台了《江苏省大气污染防治

条例》《江苏省大气污染防治计划实施方案》,将青奥会保障经验转化为长效机制,制定了大气污染防治“新九条”和“刚八条”,进一步完善组织保障体系。

浙江印发《大气污染防治行动计划专项实施方案(2014—2017年)》、《浙江省大气污染防治行动计划实施情况考核办法(试行)》,制定重点工作部门分工方案,建立工作推进机制,统筹协调职能部门推进大气污染防治工作。

珠三角地区除了出台《大气污染防治行动计划》和《广东省大气污染防治行动方案》等法规,还制定《广东省重点行业挥发性有机物综合整治的实施方案(2014—2017年)》,建立重点企业监管名录,印发《广东省绿色港口行动计划(2014—2020年)》;广州会同佛山、肇庆继续实施《广佛同城化建设环境保护三年工作计划》等条例。把大气污染防治工作与转变经济发展方式相结合,完善区域联防联控工作机制。

回应群众期待, 推动重点领域污染问题解决

在京津冀跟踪督查中,调研组实

地了解钢铁、水泥、电力、玻璃、焦化等重污染行业污染防治,石化、涂料等挥发性有机物治理,施工、采矿和企业料堆扬尘控制,机动车污染防治,加油站油气回收治理,环境空气质量监测等情况。

工业领域,京津冀地区积极回应百姓关切解决燃煤污染等问题。大力压减工业燃煤,积极采取措施促进煤炭清洁高效利用。继续组织实施锅炉煤改气、平房煤改电、减煤换煤等工程,加强农村和城乡结合部散煤治理,推进有条件的农村地区集中供热,防治散煤燃烧对大气环境造成的污染,取缔“土小”企业群,推进传统产业转型升级和向规模化、集约化、园区化方向发展,努力实现污染统一收集、统一治理、统一监管。去年共压减炼钢、炼铁、水泥和平板玻璃过剩产能1500万吨、1500万吨、3918万吨和2533万重量箱。

交通领域,京津冀地区加强高污染车辆淘汰和新能源车推广,从严控制重型柴油车污染,实行公交、环卫等重点行业车辆的更新换代。建设领域,严格落实围挡、苫盖、车辆冲洗、地面硬化等的扬尘控制手段。长三角地区则在生活领域,建立加油站、储油库、油罐车油气回收系统的长效管理机制;珠三角地区在港口船舶、码头扬尘污染治理方面卓有成效。

京津冀:加强联防联控,促进区域大气环境质量持续改善

“联防联控、总量控制、源头治理、科技治污……”治理大气污染经验法制化,这也是2014年12月大气污染防治法修订草案的亮点之一。

京津冀地区在联防联控方面作了有益的探索。充分发挥首都优势,辐射带动周边区域大气环境治理,积累了一定的成功经验。

一是区域联防联控初见成效。京津冀成立了区域大气污染防治专家委员会,启动了国家科技支撑项目《京津冀区域大气污染防治联防联控支撑技术

研发与应用》,搭建了区域大气污染防治联防联控信息共享平台和区域机动车污染防治排放监管平台。在APEC期间,京津冀及周边地区联合采取了大气污染防治协作机制,有力保障了会议期间空气质量。

二是加大区域治污投入。京津冀及周边地区大气污染防治资金投入力度不断加大。2014年中央大气污染防治专项资金增加至100亿元。北京市设立了节能减排与环境保护专项资金,全年安排燃气热电中心建设、老旧机动车淘汰、燃煤锅炉清洁能源改造、工业技改升级等方面的资金约50亿元。河北省2014年中央及省市县财政共投入治理资金约210多亿元,并安排专项资金3亿元推进秸秆能源化利用。

三是提高排污收费标准。京津冀大幅提高排污费征收标准,促进企业治污设施升级改造。河北省二氧化硫、氮氧化物排污收费标准由原来的每污染当量0.6元提高到1.2元,北京、天津将排污费标准提高8倍以上,建立惩罚性收费机制,开展阶梯化、差别化征收。北京市去年征收排污费超过2.3亿元,从今年3月又开征施工扬尘排污费。

在今后,京津冀将进一步完善大气污染防治协同控制机制,形成统筹京津冀区域环境容量、统筹科技资源配置、统筹安排政策资金,并实施淘汰落后产能、节能减排的有效激励机制。研究扩大区域联防联控的范围,提高区域联防联控效率;设立环渤海船舶污染排放控制区,实现环渤海船舶污染联防联控。

长三角:强化区域法规标准对接、规划政策协同执法联动和技术合作

长三角地区出台《长三角区域大气污染防治协作2015年工作重点》,把大气污染防治作为重点,深化长三角区域污染防治协作,加强区域联防联控和环境监管能力建设,深入开展环保执法专项行动,严厉打击各类违法排污行为;研究探索非道路移动机械污染治理和港

口船舶大气污染防治联合防治;推进区域政策对接和大气污染防治重大科技项目技术协作。

珠三角:完善区域联防联控机制

珠三角地区大气污染呈明显的区域污染特征,为此广东省积极推动珠三角地区大气污染防治工作。广州市发挥中心城市作用,会同佛山、肇庆继续实施《广佛同城化建设环境保护三年工作计划》《广佛肇经济圈生态环境保护 and 建设规划(2010—2020年)》,实现了广佛肇三市空气质量监测数据实时互查,建立广佛肇跨界环境污染联合执法机制及三地监测预警与信息通报机制;与佛山共同推进燃煤机组“超洁净排放”改造,整治区域空气污染;与河源签订环保合作协议;组织开展了异地黄标车限行区电子警察执法试点工作,共抓拍试点城市异地黄标车限行区行为1110宗。

在深莞惠合作方面,三市政府于2013年8月签署了《深莞惠大气污染防治区域合作协议》,通过建立重大影响项目通报制度、污染源信息共享及跨界污染协调等10个方面的合作措施,合力提升区域空气质量。

联防联控治理大气污染取得了阶段性进步,各地区通过探索积累了一定的经验,然而大气污染防治路漫漫其修远兮,相关机制还有待于更进一步健全。柴发合认为,“目前的联防联控机制有三个缺位:一是缺乏法律地位;二是缺少必要权威;三是缺少必要工作机制。”他建议:应该建立一个有法律基础的,带有权威性的区域大气污染防治机构,这个机构应该是超越政府间的;既能代表政府,又是在政府委托下的独立机构。能够实现统一规划、统一标准、统一监督管理、统一检测评估;同时破除地方保护主义顽疾。

如何让“青山常在、清水长流、空气常新”,联防联控一体化治污仍然有很长的路要走。■

雾霾治理：从“源头”做起

文/本刊记者 张宝山



图/GETTY

大气污染导致的雾霾，已经深度影响到了民众的生活，大气治理问题已经受到各方的极度重视。如何治理雾霾，大气污染防治如何展开？溯本逐源，从源头控制污染物的排放，再加上末端的综合治理，才是大气污染防治的治本之策。从各地陆续发布的大气污染源解析结果来看，工业生产、汽车尾气、燃煤、扬尘等都为常见因素，针对常见因素加强治理，从中央到地方都在强力推进。

全国人大及其常委会高度重视大气污染防治工作，今年全国人大环资委组成调研组，对大气污染防治法执法检查落实情况进行了跟踪监督。在京津冀区域，调研组听取汇报，与基层人大代表和专家学者、一线执法人员座谈交流，并深入企业实地了解情况。去年以来，大气污染防治工作取得进展，治污成效逐步显现。但是，大气环境依然严峻的形势，也引发大家高度关注。调研组指出，结构性

污染等一些深层次矛盾和问题仍待取得根本性突破，污染治理任务仍十分艰巨。

拿产业结构“开刀”

为了同一片蓝天，京津冀正以前所未有的决心和力度，携手向大气污染开战。作为大气污染的“重灾区”，河北省将治污染与调结构有机结合，开展化解钢铁、水泥过剩产能集中行动，去年共压减炼铁、炼钢、水泥和平板玻璃过剩产能1500万吨、1500万吨、3918万吨和2533万重量箱。

在看到成绩的同时，调研组指出，京津冀地区长期以来粗放的发展方式，以重化工为主的产业结构，以煤炭为主的能源结构，尚未发生根本性改变。钢铁、水泥、玻璃等高耗能、高污染产业数量多、规模大，低端过剩产能多，高端产品相对较少。产业布局不合理问题依然严重。有的地区多年形成了污染企业围

城的状况，城区及周边地区单位面积燃煤消耗量和污染物排放量巨大，严重影响城区空气质量。部分地区皮革、铸造等传统行业总体发展处于原始自发状态，规模化、集约化、园区化不够，“小、散、乱、污”情况比较普遍。

“对河北来说，产业结构调整是关键，这是一种阵痛，但是必须顶住，真正把污染大、产能落后的企业淘汰掉，这样就抓到点子上了。”参与了全国人大环资委调研工作的中国环境科学研究院副院长柴发合指出，要进一步调整产业结构，淘汰落后产能，压缩过剩产能，优化产业布局，对位于城市建成区、对城市环境质量影响大的生产企业或设施进行环保搬迁。淘汰落后产能的同时，要提高产业清洁生产和污染治理水平，以电力行业为突破口，在钢铁、水泥、平板玻璃、石油化工、化工等行业燃煤锅炉领域研发并推行超低排放技术。

针对京津冀地区存在的问题，调研组建议，加快取缔“土小”企业群。坚决取缔“土小”企业，推进传统产业转型升级并向规模化、集约化、园区化方向发展，努力实现污染统一收集、统一治理、统一监管。

能源结构亟待调整

去年，全国人大常委会的执法检查报告梳理了造成大气污染的诸多因素，其中能源结构不合理是重要一项，指出国内燃煤污染的问题突出。之后，京津冀三地均将燃煤污染防治作为重点，北京用四大燃气热电中心替代燃煤电厂，并进行燃煤设施清洁能源改造，实现了市级以上工业开发区基本无燃煤锅炉，北京经济技术开发区率先建成无煤区。天

津强化煤质全过程管理,将经营性煤场全部迁出中心城区,大力开展煤炭清洁化利用试点。河北加强煤炭消费总量控制,去年首次实现煤炭消费负增长,今年启动了燃煤电厂超低排放升级改造,计划年底前30万千瓦以上燃煤机组全部实现超低排放。

对此,调研组在肯定成绩的同时进一步强调,区域性污染尚未有效控制。煤炭消耗量大,减煤方案未落到实处。有些地区列入减煤计划的是已经关停或者长期停产闲置的,实际减煤量远未达到减煤方案要求;有的减煤计划缺乏对新增煤耗的测算,只考虑削减量,未考虑新增量,加上清洁能源替代不能完全落实,煤炭消耗增量压力较大。

调研组发现,有些地区大量城中村、城乡结合部和广大农村地区居民燃烧散煤问题仍然较为严重。保定市所辖21个县市中,除主城区和白沟新区外,仅有4个建有集中供热设施,2013年散烧用煤近800万吨,约占河北省散烧煤总量的25%。

大力压减工业燃煤,强化重点污染企业治理和改造,积极采取措施促进煤炭清洁高效利用,成为大家的共识。“当前光伏发电技术飞速发展,世界发电效率最高、连续3年世界前6名都是中国企业,预计2025年太阳能发电成本会低于煤炭。”中国工业环保促进会会长杨朝飞接受本刊记者采访时指出,大气污染源头治理的关键在于技术突破。

“开工一批水电、核电项目,增加天然气供应,加快页岩气技术研究和资源开发,因地制宜发展风电、太阳能、生物质能、地热能,推动分布式能源发展。”柴发合建议,将来要进一步调整能源结构,加大清洁能源供给,优化煤炭使用方式,提高清洁煤技术和燃煤污染防治水平。

目标锁定机动车

各地的大气污染源解析结果都将一个“元凶”进行了锁定,就是机动车。一直以来,各地严控机动车污染。京津冀

加快开展老旧车淘汰,实行严格的新车排放标准和油品标准。北京严控机动车新车总量,扩大高污染车辆禁行范围,并在全国率先基本淘汰黄标车。河北省淘汰黄标车和老旧车66.74万辆,完成国家下达的淘汰任务,全部完成了加油站、储油库、油罐车油气回收治理。

“北京除了面源污染问题以外,主要还是机动车问题,北京的机动车污染问题还是需要好好筹划。可寻找一些很好的经济政策,按照多使用多付出的原则,通过经济杠杆的调节,使得机动车的使用量下降,交通情况和污染问题都会得到很大改善。”除此之外,柴发合建议加快机动车排放监管体系、柴油车车用尿素供应体系建设,提升车用油品品质,严格控制汽车和加油站的挥发性有机物无组织排放。

“柴油车不仅排放氮氧化物,同时也排放炭黑,排放的颗粒物80%都是炭黑,进入到空气中直接就是PM2.5,所以对柴油车要严加控制。”杨朝飞指出,对于北京来讲,现在机动车污染主要是柴油车污染,要加大防治力度。此外,船舶、起重机、自用的发电机等非道路机械的排放,也都需要综合防治。

“油品的标准,要由质检、环保、还有产油部门共同制定,要加大标准制定机构的代表性和指标的完整性,油漆、涂料、溶剂等标准的制定,环保部门也应该介入。”柴发合指出,要多手段、多方面抓好机动车污染防治。加快淘汰老旧机动车,从严控制重型柴油车污染,抓好公交、环卫等重点行业车辆的更新换代,大力推广新能源车。

多污染物协同控制

大气污染成因复杂,除了工业排放和机动车尾气等来源外,建筑工地、道路扬尘,农业生产排放等也是不可忽视的源头。去年以来,京津冀区域严控扬尘污染。北京和天津实施扬尘排污收费,北京要求建设单位在工程造价中列支扬尘治理专项资金,并将扬尘控制情况纳入企

业信用、市场准入管理。河北省采用卫星遥感、无人机航拍严控秸秆焚烧。

在对京津冀区域的调研中,调研组发现,建筑工地、道路扬尘问题仍比较突出。虽然大部分施工现场采取了一些措施,但是现场管理精细化程度不够,降尘和抑尘效果仍不理想。有的道路硬化未完全到位,道路扬尘比较严重,渣土车辆没有采取封闭措施或封闭不严,运输遗撒的情况较为普遍,还有的城区存在建筑垃圾随处堆放现象。

对此,柴发合接受本刊记者采访时建议,应加强施工扬尘监管,推进绿色施工。渣土运输车辆应采取密闭措施,并逐步安装卫星定位系统。推行道路机械化清扫等低尘作业方式。大型煤堆、料堆要实现封闭储存或建设防风抑尘设施。推进城市及周边绿化和防风防沙林建设,扩大城市建成区绿地规模。

“农业领域是所有治污领域最薄弱的环节,秸秆焚烧、家庭燃煤产生的污染,十分突出。解决这些问题的出路,要靠技术的突破,比如秸秆的综合利用,新能源的使用推广。”杨朝飞接受记者采访时表示。

去年以来,京津冀区域还强化了挥发性有机物污染治理。京津冀三地加大石化、制药行业挥发性有机物治理力度,关停搬迁重污染企业,天津还启动编制挥发性有机物排放源清单,推动开展挥发性有机物泄露检测与修复等。

2012年,我国制定了环境空气质量标准,对影响控制质量的六种污染物基本项目浓度值作了限定,这六种污染物是二氧化硫、二氧化氮、一氧化碳、臭氧、PM10、PM2.5。

“未来我们对大气污染物的管理,实际上是要实行管住所有污染源,管住所有污染物。”柴发合接受记者采访时形象地举了“在天是佛,在地是魔”的臭氧的例子,指出要研究控制空气中的臭氧浓度,甚至要研究控制空气中温室气体、二氧化碳以及短寿命的温室气体、甲烷、炭黑等的浓度,实行对所有大气污染物的从严管理。☑

科技推动大气污染防治

文/本刊记者 沈晓冲



图/GETTY

“北京、天津、河北，都比较注重科技在大气污染防治中的作用，清华、环境规划院等都在支撑治污……我们所做的工作，一是把大气污染源与成因弄清楚；二是污染源排放弄清楚；三是污染源各种控制技术研究；四是进一步研究在京津冀建立预警预报和应对体系；五是建立京津冀深化大气污染中长期规划。”中国环境科学研究院副院长柴发合是京津冀督察组成员之一，他多年从事大气污染防治研究工作，对科技在治污中的作用娓娓道来。

3月下旬，全国人大环资委开展对京津冀地区大气污染防治法执法检查落实情况的跟踪监督，长三角、珠三角部分地区委托地方人大跟踪督查。从三个地区对问题企业检查落实情况来看，在大气治污这场战役中，传统产业结构调整迫在眉睫；在推进污染治理过程中，淘汰落后产能，倒逼产业转型升级，科技创新已成为企业共识。

京津冀：科学制定政策， 提高企业治污积极性

北京、天津、河北由于战略位置不同，对问题企业治污要求也因区域实际

情况而异，同时在制定有关政策措施时更加科学化和人性化。对有决心实施改造的企业或提前完成改造的企业，在财税政策上给予相应调整，在资金扶持上给予重点倾斜，让真正为治污做出贡献的企业得到实惠。

在此次整改落实督查中，政府部门监管力度加强，企业违法成本惩罚力度加大，倒逼企业发挥治污的主体责任。对环境治理、节能减排高效适用技术的研发等方面要求提上日程，鼓励企业自主创新、研发。

中国工业环保促进会会长杨朝飞认为，“在立法时一定要区别对待一般性超标、超总量排污和主观故意违法排污的企业，两者是有本质的区别。对后者要严厉打击处罚；而对前者，要有耐心，要支持帮助企业治污、为企业治污提供条件，包括在时间、资金、技术、土地、立项、审批诸方面提供全方位的服务，而且要把这种服务经常化、机制化，比如，建立重污染企业的退出机制，政府提供多样化的政策服务。”

长三角：提升大气环境 监管和科技支撑能力

“提升环境监管能力的同时，大气污染防治的科研工作也在不断深化。”上海人大常委会相关负责人介绍，上海在治理污染方面多元化共进，一方面，科技支撑体系加快建设。覆盖全市的空气质量分区评价点建成投运，长三角区域空气质量预测预报中心部分功能启动试运行。另一方面，环境基础研究和应用技术研究逐步深化。先后开展了臭氧污染特征与预警预报研究、基于系留气球和无人机技术的区域输送对上海典型空气污

染过程影响等多项研究项目研究，对污染源排放清单和本地源谱进行了更新，为进一步加强污染治理提供更可靠的科学依据。

江苏按照“江海联动、区外合作、产业转移”思路优化全省产业布局，加快推动长三角一体化、沿海开发、苏南现代化等国家层面战略实施；建立能源消费强度和消费总量“双控”机制，严格执行新增耗煤项目减量替代政策。2014年净受区外来电量670亿千瓦时，新增光伏发电装机151万千瓦、风电装机46千瓦，能源消费结构继续优化。推进煤电节能减排，全面推进热电整合整治，实现大型燃煤机组脱硫脱硝全覆盖，试点热电企业超低排放，投入1亿元补助支持电力行业超低排放改造。在江阴市率先执行热点企业超低排放改造。

浙江加快产业结构调整，以治污倒逼产业转型升级。采取政府补助方式对5740家落后企业进行整治提升。

珠三角：加大资金投入， 淘汰落后产能

广东以环境保护优化经济发展，推进经济结构转型升级。率先实施火电行业大气主要污染物“倍量替代”，其中珠三角地区新项目实行2倍以上削减量替代，其他地区实行1.5倍以上削减量替代。加大落后产能淘汰力度，全年淘汰落后炼钢能力250万吨、淘汰铜冶炼1.5万吨、水泥443万吨、造纸21万吨、制革60万标张、印染17504万米、铅蓄电池59万千瓦安时。

“淘汰低效，创新节能，科技搭台，企业唱戏”，在大气污染治理的征程中这将是传统企业涅槃重生的契机。■

坚决对雾霾说“不”

文/本刊记者 张宝山

山东连续开出按日计罚罚单,兰陵县临沂华龙热电有限公司二氧化硫排放超标,从2月9日发现到19日仍未改正,累计罚款100万;

江苏省南京市对为偷排在监测设备作手脚、改动数据行为的中国水泥厂,处20万元罚款,行政拘留相关负责人;

贵州省发现贵州利南集团多晶硅公司烟尘直排,未在限期内整改,12天连续计罚26万元,对企业总经理、厂长执行行政拘留。

今年以来,被称为“史上最严”的新修订的环保法施行,按日计罚、查封扣押、限制生产、行政拘留等极具“杀伤力”的利剑,指向污染大气的元凶,彰显对雾霾说“不”的决心。

“守法成本高、违法成本低”是环境保护长期面临的老大难问题。继去年大气污染防治法执法检查以来,全国人大环资委调研组在跟踪监督中发现,超标排放、偷排偷放行为仍然时有发生。一些地方村镇区域产值小、污染大、产品质量差的“土小”企业群污染严重,取缔后经常死灰复燃。

“要加强大气环境监管执法,严惩环境违法行为,对各类环境违法行为零容忍,加大惩治力度,坚决纠正执法不到位、整改不到位问题。”参与了全国人大环资委跟踪监督工作的中国环境科学研究院副院长柴发合指出,要重拳打击违法排污,严厉处罚偷排偷放等5类恶意违法行为,将违法企业列入“黑名单”并向社会公开。始终保持严厉打击环境违法的高压态势。

“一定要区分两种不同性质的排污行为,采取区别对待的政策。对主观故意违法排污的企业,要严厉打击惩处,丝毫

不能手软;对一般性超标、超总量排污企业,先要支持企业治污,继而建立污染企业退出机制。”中国工业环保促进会会长杨朝飞接受记者采访时说,这样做好比中医看病,诊断清楚、认真调理、逐步痊愈;对主观故意违法的,就要动西医的外科手术,彻底清除。

态度不容置疑,措施仍需跟进。调研组相关负责人表示,目前大气污染防治法尚在修改,环保处罚力度弱,罚款数额低,刑事处罚少,缺乏法律威慑力。大气污染案件调查难、取证难,加上一些地区环保监管能力建设滞后,专业人才缺乏,监测和监察能力不足,违法行为查处难度较大。为此,环资委调研组建议,严格执法监管,严厉打击环境违法行为。

“加快完善大气环境法律法规标准,强化生产者环境保护的法律责任,提高重点行业准入门槛。全面实施行政执法与司法联动,实现行政处罚和刑事处罚无缝衔接。”柴发合表示,应严格依法保护环境,推动监管执法全覆盖,有效解决环境法律法规不健全、监管执法缺位问题。

“从调研的情况看,企业偷排漏排现象时有发生,但是取证难是一个问题。”柴发合接受记者采访时指出,现在环保部门取证时也使用无人机等遥感、遥测设备,将这些设备取得的证据,作为法律证据使用,还需要强化。

当前,自上而下,大气污染防治目标责任层层签订,既然有责任,出了问题就



图/CFP

要有人负责。调研组建议,要加大问责力度。完善问责办法,严格督查考核。对恶意排污和违法行为,在问责企业的同时,还要问责地方政府和部门,让违法企业丧失生存空间,让监管失职人员付出代价。

调研组相关负责人指出,在严厉查处企业环境违法行为的同时,要对恶意违法问题进行公开曝光,让违法行为无处可藏。

“积极推行阳光执法,严格规范和约束执法行为,坚决纠正不作为、乱作为问题。开展环境执法稽查,完善国家环境监察制度,加强对下级环境监管执法工作的监督。强化监管责任追究,实施生态环境损害责任终身追究,建立倒查机制。”柴发合指出,要明确各方职责任务,营造良好执法环境,有效解决职责不清、责任不明和地方保护问题。推进重点排污单位公开环境信息。发挥社会监督作用,畅通公众表达渠道,邀请公民、法人和其他组织参与监督环境执法。增强基层监管力量,提升环境监管执法能力,加快解决环境监管执法队伍基础差、能力弱等问题。推进环境监察机构标准化建设,环境监管执法经费纳入同级财政全额保障范围。■

实现习近平总书记提出的“让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的目标,最根本的是牢牢坚持司法为民公正司法,而自觉接受人大监督正是公正司法的重要保障。近年来,最高人民法院通过各种形式,主动加强与全国人大代表的联络沟通。其中邀请代表视察法院工作,创造出“代表广泛参与、深入了解和有效监督法院工作”这一可在全国各级法院推广复制的联络工作新模式。

全国人大代表“法院行”

——聚焦最高人民法院创新联络工作“出实招,见实效”

文 / 王俏 于浩



人大代表们在汤阴法院听取该院维军法庭的情况介绍

“搭建民意沟通桥梁纽带,确保为民司法公正司法。”周强当选最高人民法院院长之后不久,就召开党组会议专题研究如何更好地接受全国人大代表监督。周强表示,希望代表及时向最高人民法院反映、传递人民群众最真实的声音;多走进法院,多参与法院

活动,近距离了解人民法院工作,面对面倾听一线法官心声;多提宝贵意见,及时反映工作和生活中发现的人民法院工作中存在的问题,为人民法院改进工作出谋划策;多传递法院声音,进一步增进人民群众和社会各界对人民法院工作的了解、理解和支持。

2013年,最高人民法院党组提出进一步深化人大代表联络工作;创新工作机制和方式方法,总结推广加强代表联络的好经验、好做法;法院内部各部门齐心协力,加强与人大有关部门的联系,形成工作合力;积极为代表监督法院工作创造

有利条件。

这一年,最高人民法院在做好与全国人大代表联络沟通的基础上,开始邀请部分全国人大代表走进各地法院,探索如何让全国人大代表“深入了解、广泛参与和有效监督法院”这一创新性的监督联络方式。

2014年,最高人民法院在总结此前人大代表视察人民法院活动经验后,组织邀请了32个代表团的68位全国人大代表,分别视察广东、吉林、山西、江苏、安徽法院工作。代表们对于这种深入基层、实地考察的工作方式给予充分肯定,表示通过走进法院、亲近法官,对人民法院工作有了更为全面深入的了解,切身感受和体会到了法官真实的工作状态和面临的实际困难,有利于代表有针对性地监督和支持人民法院的工作。

对于这个获得全国人大代表认可,并积极参加的“法院行”活动,最高人民法院办公厅副主任王飞鸿在接受采访时说:“组织全国人大代表视察各级法院,可以更好地监督法院工作,推动克服和解决人民法院工作中存在的各种困难和问题,不断提升审判质量和效率,不断提升司法公信力。同时,社会上对法院的各种疑问,也或多或少是代表心中的疑问,邀请他们走进法院,和法官面对面的交



张德明代表对着河南高院刑三庭法官办公室墙上的廉政亲情寄语拍照

流沟通,可以让他们解开心中的种种疑问,对法院有更全面的了解和理解,进而给法院工作提出更多更好的建议。”

当越来越多的代表有了“走进法院,亲近法官”的直接感受后,人民法院对于代表们不再神秘。与此同时,代表们通过视察活动提出的意见和建议,转化为人民法院相关司法政策的重要内容,有力推动了人民法院工作的发展。

2015年全国人代会结束后,最高人民法院第一时间组织召开会议,学习贯彻十二届全国人大三次会议精神,对照代表提出的意见和建议,研究部署贯彻落实措施,要求全国各级法院以学习贯彻全国两会精神为契

机,把代表的鼓励和期待转化为动力和鞭策,把党中央的要求和人民的嘱托时刻记在心上,紧紧围绕“四个全面”战略布局,牢牢坚持司法为民、公正司法工作主线,以只争朝夕的精神和扎实的有力的举措,推动人民法院工作实现新发展。同时决定结合今年10月份向全国人大常委会所作的关于人民法院行政审判工作专项报告工作,继续分批组织开展全国人大代表视察法院专项活动,以使更多的代表能够深入了解各地法院在坚持公正司法、深化司法公开、推进司法改革等方面取得的成效,以及在工作中存在的问题和面临的困难,直接听取全国人大代表对加强改进人民法院工作的意见和建议。

今年,第一次接触“全国人大代表法院行”活动的河南省高级人民法院院长张立勇认为,人大代表是人民选出来的,是国家权力机关的组成人员,是人民利益和意志的代表者。人大代表对法院工作进行监督,就是代表人民行使权力。所以,人民法院接受人大代表的监督,就是在接受人民的监督。特别是在当前全面依法治国的大背景下,人民法院作为法治建设的重要力量,更应当自觉遵守宪法法律规定,把接受人大及其常委会以及人大代表的监督,放在更加突出的位置。✘

(本文图片摄影:王俏)



郑维勇代表(右一)和平措代表(右二)在社会法庭翻阅卷宗

人大代表河南行：实实在在践行司法为民

文 / 王俏

“最高人民法院丰富联络渠道及联络内容,邀请部分全国人大代表视察法院工作,既有利于法院听取代表的意见和建议,也有利于代表了解法院的各项工作。希望代表珍惜机会,认真视察,深入了解,共同推动法院各项工作的开展。”5月12日,全国人大常委会办公厅联络局局长郭振华在全国人大代表视察河南法院活动伊始时说。

此次参加视察的13位全国人大代表分别来自辽宁、吉林、四川、青海、贵州、西藏等6个省和自治区,用一周时间,对河南省各级人民法院工作情况展开全面、深入了解。

据最高人民法院审判委员会专职委员刘贵祥介绍,到河南法院,是最高人民法院今年组织开展的第一批视察活动,除了在河南高院视察外,代表们还分赴郑州、许昌、洛阳、安阳等地,考察当地中、基层法院和派出法庭工作,以及当地经济社会发展情况。

参加此次视察活动的最高人民法院立案庭庭长姜启波表示,每个法院、每名法官、每项工作都应不断增强依法接受监督的自觉性。工作在开展之前应征求代表意见、建议,工作成绩让代表检验,工作中遇到的问题要请代表出谋划策。

守住廉政建设生命线

“不该拿的绝对不能拿,不该要的不绝对不要,让妈睡个安稳觉。”“廉洁是1,幸福是0,为了幸福,时刻牢记廉政!”

河南省高级人民法院刑三庭法官办公室墙上挂着的“廉政亲情寄语”,吸引了人大代表们的注意。

“亲情寄语是一种文化,能让法官自觉、自律。由此可见,法院的文化建

设做得很好。”全国人大代表、锦州新华龙铝业有限责任公司董事长兼技术中心主任郭光华评价说。

“这样的廉政亲情寄语,对我们代表也是警示和教育。”全国人大代表、四川省资阳市政协副主席宋良华说。

“我们认为,党风廉政建设搞不好,其他一切工作都等于零。”河南高院院长张立勇介绍说,2008年以来,河南高院通过开展除骄横、除冷漠、除懈怠、除私情、除贪腐“五除”专项活动等,六年共查处违反审判纪律、司法作风不良、徇私枉法、枉法裁判等各类违法违纪人员779人,查处人数占全国的七分之一。

代表们表示,河南高院敢于面对错误、提出错误、纠正错误,对违法违纪案件,除了追究办案法官责任,还要倒查领导责任,同时开展暗访督查、案件评查等,把党风廉政建设落到了实处。

全方位推进司法公开

河南高院开通“豫法阳光”微博,建立了微博、微信、微视“三微一体”便民互动平台。“豫法阳光”微博粉丝数量突破800万,连续三年被评为“全国十大政务微博”。

在“豫法阳光”三微一体直播室,代表们还体验了一把做主播的感觉。

“我感到河南法院这几年来的院容、院貌变化较大。特别是在硬件及现代化方面,能适应当前快速发展的需要。”全国人大代表、吉林省农业委员会党组书记任克军说,“豫法阳光”和洛阳市中级人民法院的执行指挥中心给他留下了深刻的印象。

“开始搜查!”随着洛阳中院执行局局长李烽的口令,该院执行局干警开始对一借款合同纠纷案的被执行人的财

务室进行搜查。代表们在洛阳中院的执行指挥中心见证了这一幕。

李烽介绍,该院执行指挥中心以远程视频指挥调度系统为平台,调配各执行联动部门组织联合执行,同时远程同步指挥处理突发事件,提高快速反应能力。

行政首长出庭应诉

5月12日下午,人大代表一行来到郑州市中级人民法院,旁听一起社会保障工伤认定行政诉讼案,案件当庭作出宣判。

全国人大代表、西藏自治区墨脱县德兴乡巴登则村党支部书记白玛曲珍说,这是她第一次旁听庭审。“以前只是在电视里看过,今天现场旁听,感觉很直观。”

同样是第一次现场旁听庭审的,还有全国人大代表、贵州省遵义市道真县忠信镇党委副书记郑维勇。“感觉法院的干警素质很高,对当事人提出的问题都予以正面回答,应对自如。落实行政首长出庭应诉制度,也是司法公正、阳光司法的体现。”

郑州中院行政庭庭长王银生介绍说,2011年该院就开始大力推行行政首长出庭应诉制度,助推形成多方联动的行政争议化解机制。据统计,2014年郑州法院行政首长出庭应诉达220人案,行政首长在郑州中院直接出庭应诉达62人案。

代表们认为,此次审理的案件虽不复杂,但程序问题不少,很有特点,庭审程序规范、思路清晰,裁判结果宣示了当事人应当靠证据证明自己的主张,应当对自己的行为承担责任的观念,维护了公平正义,彰显了司法权威。

“五小工程”贴近民心

“河南法院很多工作都是‘接地气’

的,真正为民服务,走到了人民中间。”全国人大代表、沈阳鼓风机集团齿轮压缩机有限公司副总经理徐强说,河南法院的工作贴近民心,用多种手段,让百姓心平气和地解决问题。

许多代表认为,登封市人民法院城郊人民法庭的“五小工程”就很“接地气”。

“五小工程”即对小食堂、小宿舍、小菜园、小图书室、小活动室的建设,解决了法庭干警吃饭、住宿、休息和文体生活的需要,同时也保障干警能“留住人、沉下心、办好案”。

全国人大代表、武警吉林省总队原司令员杨绍华评价说,法庭的“五小工程”建设符合当前中国特色,把基层工作做得像居家过日子,有生命力,应该给予推广。

维军法庭的“汤阴经验”

1996年,汤阴县人民法院成立了全国首家旨在专门审理军人军属涉法案件的“维护军人军属合法权益巡回法庭”。在案件审理中,维军法庭牢固树立“涉军案件无小事”的理念,定期组织法官深入驻军部队开展庭审观摩进军营、法律咨询进军营、法律培训进军营等活动。

杨绍华代表说,以前不知道法院有这样的专门设置,“为部队解决后顾之忧,是很有意义的工作,值得学习。维军法庭应该扩大,让更多的部队官兵受益。”

全国人大代表、西藏自治区人大常委会阿里地区工委主任平措也表示维军法庭的做法很好。“为军人、军属维权,让军人在部队安心服役,为他们解除后顾之忧。维军法庭机制建设得好,法律宣传也做得好,实实在在做了很多事。”

服务“一体化”,诉讼“一站式”

5月15日上午,在安阳市中级人民法院的诉讼服务中心,立案庭庭长邢燕正在回答来访人的问题。她前面摆着“值班庭长”的牌子。

“您是为什么来?”“觉得法官回答得怎么样?”在邢燕回答完来访人提出的问题后,人大代表们上前关切询问。

“我是来立案。回答得很清晰,很明白,很清楚。”来访人说。

全国人大代表、九三学社青海省委副主委邓晓辉说,安阳中院服务“一体化”,体现在诉前、诉中、诉后所有环节,是真正的“一站式”服务。

“现在我们看到的是刚刚建成的律师服务中心。律师服务中心占地约40平方米,内设复印区、阅卷区、休息区、登记区4个功能区,这是为了方便广大律师执业、打造法律职业‘命运共同体’而推出的一项创新性举措,受到律师的广泛欢迎……”随着安阳中院工作人员的介绍,人大代表们进入该院的律师服务中心,看到有三名律师正在翻阅材料。

该院律师服务中心主要有四项职能:一是为律师复印卷宗提供“一站式”服务,二是为律师阅卷提供场所,三是为律师休息和庭前准备提供场所,四是律师约见法官进行联系、安排和引导。

司法便民还有哪些事儿

“各位父老乡亲:诉讼是解决矛盾纠纷的一个途径,但不是唯一途径,对一些矛盾纠纷解决来说更不是最好途径。通常情况下,以非诉讼方式解决矛盾纠纷效果会更好……”

在许昌县人民法院诉调对接中心,全国人大代表、雅安市人民医院副院长张德明拿起一份《许昌县诉调对接中心非诉引导书》,站在人民调解窗口前不时提问,“调解的案件怎么分类?”“是否可以在这里直接进行调解?”“调解是否针对不同行业?”

人民调解员王睿回答了他的问题。坐在王睿旁边的,则是行业调解员和社会法官。

许昌市两级法院先后与多个行政机关、行业协会和社会调解组织建立诉调对接关系,在矛盾多发的金融、保险、非公企业、医疗纠纷、交通事故等领域建立特色诉调对接站。目前,许昌市共建立诉调对接站111个,特邀诉调对接员3820名,累计通过诉调对接机制诉前化

解矛盾纠纷1万5千余件。

张德明代表说,以前接触过医疗纠纷,知道有调解途径。“许昌法院的调解工作分类分得很细,程序规范,效果很好,调解机制里也有我们医院可以借鉴、学习的部分。”

同样关注诉调对接工作的还有全国人大代表、四川省仁寿县文林镇文林路社区党总支书记唐群容。她表示,这样不仅可以把矛盾纠纷化解在基层、减轻群众在诉讼中的疲累,也可以有效缓解法院案多人少的矛盾,是国家法治进程中的重要一步。

在尚集产业聚集区社会法庭及诉调对接中心,调解员葛玉林介绍了诉调对接工作情况。

“我们是为使百姓受益、政府减压、为法院解忧。”葛玉林道出了他多年总结出的调解心得。

宋良华代表说,法律进园区的理念很好,他们说情、说理、说法,法律资源发挥得更好,也促进了社会的安定和经济的发展,值得学习。

在宜阳县人民法院,代表们同样感受到了诉调对接工作的便民、利民。

“能调解多少案件?”“是三个部门轮流来法院值班么?”在宜阳法院的诉讼服务中心,任克军代表询问在工、青、妇维权窗口的工作人员。

宜阳法院在诉讼服务中心成立诉前调解中心,配备两名专职调解法官,特约四名专职律师轮流值班,同时邀请工会、共青团及妇联的工作人员参与调解工作。

“按照不同部门、职能分类,让他们参与到法院的调解工作中,这是一种创新。”任克军代表评价说,“他们既熟悉本单位的法律法规,又有相关工作经验,经过培训后,能更好地把矛盾纠纷化解在基层。”

全国人大代表、四平红嘴集团公司总裁卢志民说,河南行收获颇多,很值得,感到随着对法院工作的了解,能更加深切地体会到法院的公平公正,也切实感受到了各级法院的变化。★



在许昌县人民法院，邓晓辉代表（右一）与社会法官交谈



卢志民代表在洛阳中院执行信息指挥中心查看案件指挥执行情况



代表眼中的“司法为民”

文 / 王俏

5月11日开始，来自6个省和自治区的全国人大代表，开始了为期6天的对河南省各级人民法院的视察活动。期间，代表们积极参与，仔细观察，认真思考。活动期间，记者专访了各位人大代表，代表们在肯定河南法院工作的同时各抒己见，提出了不少有益建议。

全国人大代表、九三学社青海省委副主委邓晓辉

河南法院的整体工作体现两个“新”。第一个新是尊重人权，刑事案件审判时对被告人的尊重，还有少年审判庭一些人性化的设置和工作做法。第二个新是改革创新，河南法院善于整合社会各个层面力量化解社会矛盾，而且把各种方式中涉及的对接的问题、设置的问题，都予以解决。我所到之处都能够

感受到务实的态度，无论从精神面貌、工作秩序，还是一些创新举措和一些方针政策的落地等等都能看到。建议把河南司法实践中已经取得，并被实践证明的一些行之有效的改革创新举措，向全国法院推广。特别是诉调对接和社会法庭，确实能够有效缓解司法能力不足的矛盾。

全国人大代表、四平红嘴集团总公司总裁卢志民

从郑州，到许昌、洛阳和安阳，从高级法院，到中级法院、基层法院和法庭，了解了法院的各项工作情况，感受到了深厚的法治文化底蕴。我感到各级法院为了让每一个公民都能够感受到公平正义，一直在付出努力。今年年初，最高法院副院长江必新到吉林征求代表意见，这个做法非常好，可以使最高法院能直

接了解到基层代表的想法。法院设置代表联络部门，不仅是法院联络代表，也是代表联系法院的直通车。这是我作为代



任克军代表参观“豫法阳光”工作人员办公室



白玛曲珍代表（前左一）听取“汤阴经验”介绍

全国人大代表、西藏自治区墨脱县德兴乡巴登则村党支部书记白玛曲珍

我现在负责村委会工作，看到社会法庭、社会法官，感触特别深。例如，河南高院编印的《留守儿童普法宝典》就很重要。现在社会发展越来越快，小孩的接受力也越来越强，而《普法宝典》以漫画形式，告诉孩子怎么做是不对的、是触犯了法律的，这样孩子也会有兴趣去了解，连我们这些成年人都感兴趣。此外，法院在开学第一天将普法课送进校园的做法也很好，这些都应该予以推广。

这是我第一次走进法院，走进法庭，走近法官。以前，我认为法院工作很轻松，来河南视察后才知道法院的工作特别重，人员又少，对一些目前存在的困难和问题都有了一定了解。希望最高法院多支持西藏法院的工作，提供物质保障和人员配备，让边远地区基层法院的条件符合现代社会的发展需要。

全国人大代表、吉林省农业委员会党组书记任克军

河南法院工作有特色，有典型，可复制，一些做法应该在全国加强宣传，大

力推广。比如，河南法院改革力度大，推进了法院系统办公自动化水平，也提高了工作效率，工作质量。河南法院系统高度重视机关文化、廉政文化。法官的素质高，特别是在维护农民工及农村三留守人员合法权益方面做得很突出。建议法院积极探索寻求解决立案登记制度改革以来的新形势、新矛盾。最高法院要积极的协调争取为基层法院解决人员少、编制不足、经费无保障的问题。

全国人大代表、吉林省人大常委会委员、武警吉林省总队原司令员杨绍华

最高人民法院和全国人大组织这次活动，充分体现了贯彻党的十八大精神和十八届三中、四中全会依法治国精神。我感到河南法院的工作处处都是实实在在，方便群众，能解决百姓的实际困难，体现在作风务实、工作扎实、成果厚实、经验真实。比如每个法院都有自己的院训、创新的文化建设，基层法庭的“五小工程”等。建议进一步总结、推广“汤阴经验”，与依法、从严治军同步推进，同时加大宣传力度，提升汤阴维军法庭的知名度；推进基层法庭的“五小工程”

表第一次参加这样的视察活动，希望以后能多组织，让代表多了解全国各地法院的情况。



杨绍华代表（右一）在安阳市中级人民法院翻阅该院《河畔法声》杂志



宋良华代表在“豫法阳光”三微一体直播室听取介绍



张德明代表在洛阳中院执行信息指挥中心查看案件指挥执行情况



郑维勇代表在社会法庭翻看卷宗



建设,以增强干警间的团队意识;统一法警着装要求,强化警容管理,进一步增加威严感。

全国人大代表、四川省资阳市政协副主席宋良华

今年是全面推进依法治国的起始之年,在河南看到各级法院把全面推进依法治国的精神贯彻得很好。通过这次视察,我感到河南法院为社会和经济发展服务,比如设立健全的机制、对硬件的保障及对人才的保障等,发挥了保驾护航作用。许昌法院的社会法官给我留下了深刻的印象,他们说情、说理、说法,把矛盾化解在基层,整合各种资源,促进了社会的安定和经济的发展。特别是现在案多人少矛盾突出,充分调动社会法官的积极作用,有助于缓解法官的工作压力。法律进园区、技术进校园等的理念很好,很有亮点,值得推广。

对于基层法院案多人少、经费不足等问题,我建议在推进司法体制改革的过程中,降低边远地区的基层法院的入院门槛,让更多有能力,同时愿意为基层百姓服务的人留在法院。

全国人大代表、四川省雅安市人大常委会委员、雅安市人民医院副院长张德明

河南法院1+4、1+5模式的人民陪审员制度让我耳目一新,大诉讼服务中心、新型合议庭也给留下了深深的烙印。我呼吁为法官营造一个比较好的工作环境。同时,建议加强对新修改的行政诉讼法的宣传力度与司法援助力度,加大对司法援助基金的投入力度;建立材料的网上提交途径机制,以便捷诉讼;统一人民陪审员制服,显示出他们的尊严,庄严、庄重和规范。我会把这次视察所得的信息和精神带回去,与本地的法院和法官进行交流。

全国人大代表、贵州省遵义市道真县忠信镇党委副书记、纪委书记郑维勇

河南法院阵地建设得好。不管是在高院、中院还是基层法院,良好的办公环境、便利的服务平台,设置都很人性化,有调解室,有维权站等。工作开展得也好,无论是“豫法阳光”,还是社会法庭、执行指挥中心。我是基层代表,工作在乡镇,生活在农村。我在社会法庭看到很多卷宗,既要达成调解,产生效益,建议在

完成调解文书方面加大对社会法官的培训,让他们更加规范。

全国人大代表、沈阳鼓风机集团齿轮压缩机有限公司副总经理徐强

这次在河南各级法院走下来,我的感受有六个字:忠诚、为民、担当。建议对法院工作人员的关心、保障上做更多工作,包括一些必要的心理辅导。有些当



郭光华代表在城郊法庭翻阅《信息宣传报道选编》



在汤阴法院，徐强代表认真看着该院工作介绍展板

事人有时会把一些怨气叠加在工作人员身上，以此为释放的出口，以致法院干警心理压力巨大。同时，给予法院工作人员必要的安全保障，让他们能够安全地工作；也要让他们得到社会、国家层面的应有尊重，特别是法官，不至于让他们流汗、流血还流泪。希望各级法院能多给人大代表提供一些有关完善、修改法律，以及推进社会主义法治国家建设和完善社会主义法律体系方面的专业上的相关素材，让代表能更好地为国家法律、法规完

善等做更多事情。

全国人大代表、锦州新华龙铝业有限公司董事长兼技术中心主任 郭光华

视察活动使我学到了很多法律知识，也进一步了解了法院的工作情况。河南各级法院的工作和文化底蕴有很多亮点：以亲情寄语和名人名言等形成的廊道文化，设立诉讼服务中心，聘请社会法官，实行周末立案，关爱留守儿童，设立维军法庭、律师服务中心，等等。发布失信被执行人黑名单的举措很好，建议将来国营企业和政府如果失信，也要上黑名单，这样才能体现公平。同时加大案件执行力度，更好地维护当事人的权益。现在有关规定禁止法官和律师见面，我认为不太可取，应该疏导，而不是制止。安阳市中级人民法院设立律师服务中心，让律师与法官见面、讨论，做法很好。

全国人大代表、四川省仁寿县文林镇文林路社区党总支书记唐群容

这几天视察河南各级法院，真切地感到他们“方法多、经验多，文明多”。每一个

法院都各有特色，比如“豫法阳光”、廉政亲情寄语、社会法官等等，这些经验都值得学习和借鉴。特别是在多元化调解机制方面，社区也做同样的工作，在此我很受益。河南的社区法庭，卷宗做得很好，值得我们回去借鉴。建议要着重于解决干警的待遇问题。现在法院案多人少，更要把队伍稳定好，要有激励机制，留得住人才，让他们办好案，办高质量的案，彰显公平正义。

全国人大代表、西藏自治区人大常委会阿里地区工委主任平措

视察河南各级法院，了解法院的各项举措和法官的各项工作，特别是对基层法庭，我感受非常深。西藏将近200平方公里，人口280万，人口密度很小，面积很大。在这种情况下，基层法庭确实承担了很多化解基层矛盾的责任，建议不仅仅是对于河南，而是要对全国的基层法庭和法官，给一些适当的补助。这几天我看到河南乡镇基层法庭建得非常漂亮，但我们那边因为钢筋混凝工程成本高，只能建六间房，也建不了那么漂亮。建议继续加强对边远地区法院，特别是基层法院、法庭的建设力度。✘

（本文图片摄影：王倩）



唐群容代表（中）听取洛阳中院执行工作情况介绍



平措代表在汤阴法院荣誉室听取介绍

提速降费：依靠市场的力量才是根本

文 / 本刊记者 刘文学



图/CFP

中国移动15日下午宣布“八大举措降网费，四大工程提网速”方案：推出10元1GB夜间流量套餐、假日流量套餐等，并推出50元含2GB的4G流量卡。针对用户关心的超出套餐外资费水平，移动方面称套餐外流量资费最低将降至0.06元至0.1元每兆……

在国务院常务会议提出推动互联网“提速降费”后两天，也是国际电信日的前两天，国内三大电信运营商集体出招，纷纷推出“N大举措”推进提速降费。

“谁半夜用流量啊！？”

然而，三家运营商的举措引来的却是大量用户的吐槽。“设计不合理”“价格还不够低”甚至“为何不降反升”等诟病声渐起。许多用户感觉：“降价方案是在

玩文字游戏！”

“夜间流量”成为消费者吐槽的焦点。绝大多数消费者表示，中国移动和中国电信推出的夜间流量套餐并不适用。“中国移动推出的这个半夜11点到第二天早晨7点的夜间流量，10元1GB，谁半夜用流量啊，何况在家还有WiFi无线网络。”类似的吐槽在微信朋友圈内一抓就是一大把。网友“wangx__0”说：“不要指望那个夜间流量，倒是把4G套餐多降降啊，整篇都不见你提，花样怪多。”

不仅不适用，甚至有网友发现，新推出的夜间套餐事实上还有涨价的迹象。在移动、电信、联通集体推出这一轮降价举措前，有运营商对许多省市的夜间流量费用已经进行了优惠。如移动在北京地区的夜间资费方案实时为：5

元1GB，10元3GB，并且规定：2013年12月27日前，已开通10元本地闲时套餐（含1GB本地闲时流量）的客户，自2013年12月27日起，套餐内的流量将由“1GB本地闲时流量”自动升级为“3GB本地闲时流量”。事实上，移动在许多省市的夜间流量资费标准已经是10元3GB，而移动此次推出的新方案却宣称“全面推广10元1GB夜间流量套餐”。网友“董舍舍3YM”留言说，“江西移动闲时流量包10元3GB，你这是要涨价吗？”“之前5元1G夜间流量，现在10元1G，还降幅百分之五十？我数学不好别骗我。”网友“注册不了马宁”说。

此外，运营商声称的“流量不清零”，同样没有得到消费者的认可。有受

访者表示,运营商提出的“流量不清零”并非是所有套餐流量月底不清零,而是推出“半年包”“一年包”的流量包,这其实是变相地要求用户使用灵活性更小的流量包。

在互联网上,针对三家运营商推出的“提速降费”讨论已成为热门话题。其中,认为降费力度不够、诚意不足的网友留言占据多数。新浪科技的最新调查结果显示:在约11万名参与调查的网友中,有85.7%的受访者对运营商提速降费的幅度不满意,80.7%的受访者认为三家运营商都没诚意。

“近半数用户还在用铜缆低速宽带”

面对消费者潮水般的吐槽,三大运营商没有直接回应。但媒体和互联网上还是出现了宛转的辩解。辩解强调了我国国内通信基础设施建设相对迟缓、资金方面支持不足等现实问题对“提速降费”的影响,有的媒体还把这些问题称为“深层次的难题”。

“我国国内通信基础设施建设相对迟缓,3G牌照迟发10年,4G牌照迟发5年,与日韩相比,起步时间晚,用户数占移动通信用户总数比例低,产业不成熟。”电信行业分析师付亮说。

这种解释认为:我国4G虽然发展迅速,但移动互联网用户的人月均使用流量只有280M,整体约落后发达国家和地区4年,显然不足以规模降低资费水平,普及率跟国际相比还有待提升。

源自北京通管局的数据显示:作为首都的北京市,光纤接入用户占比也只达到55%。而光纤入户是“提速降费”的一项基础性民生工程。

光纤入户的推进速度有多慢?据了解,目前在北京市的住宅区域中,作为光改“大户”的北京联通已完成九成光网覆盖,光纤覆盖的家庭数超过六百万户,但只有一半多点的用户完成了光改,还有近半数的依然在用老旧的铜缆。按照北京的信息化发展规划,从2011年6月开始,北京联通就在全市范围内推动免

费的“光进铜退”改造工作。通过前期的光改,北京的城市小区和农村地区大部分区域都已经实现了光纤到楼或光纤入户,但目前剩下的区域全都是难啃的“硬骨头”,城区尤为严重。

通信基础设施建设迟缓本身已经是横亘在“提速降费”面前的一个难题,另外,在基础设施建设的过程中还会碰到更为让人头疼的人为阻力。一位通信行业内部的人士说,建设4G基站,运营企业会面临进入公共场所、地铁车站的难题,这些机构、写字楼、商场及地铁隧道等多会产生费用,有些费用甚至过高而无法推进;而进入居民区时,居民会出现如“基站辐射导致健康问题”等担忧,从而形成阻力。北京的光改工作也让北京联通生出了“谁知光世界,兆兆皆辛苦”的感慨。一位北京联通的员工说:“我们很想为市民提供高速光纤宽带,不是我们不想进小区,而是物业索要高额入场费,甚至漫天要价。”

依靠市场的力量才是根本

运营商披露的这些现实问题显然还是不足以让社会平静下来,社会舆论认为影响“提速降费”的还有另外更为根本的因素。

电信行业有一句话,“有线宽带是无限的。”事实上,由光纤承载的骨干网络已基本实现,即使在接入网方面,未完成光纤到户改进的铜网络,技术上支撑4M以上早已不是问题。对于完成光纤到户改造的网络,理论上达到1G乃至更高的上网速率容易实现。

“不过,运营商做了一个限制,把光纤网络设置可以跑20M、50M、100M。”飞象网总裁项立刚说。“为什么理论上光纤没有速度限制,一年就可以做完(提速),而运营商今年提5M,明年提10M,就是因为它想把性能放到更长的时间段去释放。”电信专家曾韬接受记者采访时直率地表示。

运营商这种按节奏地对网速的限制和释放,其实既是一个行业垄断格局

的体现和必然结果,同时也是垄断地位给予了它这样运营的底气。更多专家认为:缺乏有效的市场竞争,一直是电信行业改革滞后的重要原因。不仅有些“套餐”成为吸费的“圈套”,就连宽带入户这“最后一公里”,也堵在了运营商对居民小区势力范围划分形成的“垄断”上。在行业内,几家大运营商因其传统市场优势地位难以被撼动,形成较为稳定的市场份额和收益,对消费者需求和呼声长期缺乏足够关切,也缺乏进行根本变革的内在动力。这直接导致电信市场竞争格局长期固化,运营商资费居高不下,服务和基础设施有待完善,网间技术融合仍未较好实现的尴尬局面。

“竞争不足是资费迟迟降不下来的重要因素。”中央财经大学民生经济研究中心主任李永壮说,尽管监管层通过3G、4G区别发牌等方式调节行业竞争,但整体格局始终没有大变。因此,推进电信市场进一步开放显得尤为重要。

其实,从世界范围看,“越是市场开放、竞争越激烈的国家和地区,其资费水平就越低,服务质量就越好”是不争的事实。例如,香港地区就是目前世界上电信资费水平最低的地区之一。目前,香港地区电信运营商共有17家,竞争激烈程度可想而知。因此,即便是高姿态的中移动,在香港也不得不放下身段。2014年,中移动在香港推出的68港元(约54元人民币)3G Lite套餐包遭遇的尴尬也足以证明,开放市场是解决资费问题最为有效的办法。

“实现‘提速降费’目标的关键在于打破垄断,鼓励竞争。”北京邮电大学教授阚凯力也认为,市场经济的核心是竞争,打破垄断,通过市场的方式使资源充裕,从而降低价格。例如,在互联网的 upstream 骨干网方面,应当打破“南电信、北联通”的垄断现状。增加互联网骨干网的企业数量,达到4家左右,同时增加广电等公司的骨干网经营权。“实现‘提速降费’要多发几个牌照,依靠市场的力量,而不必在国家层面增加投资。”

做好地方人大工作须处理好六方面关系

文 / 江苏省人大常委会党组书记、常务副主任 蒋定之

当前,在协调推进“四个全面”战略布局的新形势下,人大工作肩负重大职责使命,也面临新的发展机遇。做好新形势下的人大工作,必须深入学习习近平总书记系列重要讲话特别是关于人大工作的重要讲话精神,不断深化对人大工作规律性的认识,进一步强化辩证思维、系统思维、法治思维,提高人大工作的科学化水平。我认为,特别要正确处理好六个方面的关系。

(一)处理好党性与人民性的关系。党的领导是中国特色社会主义制度的根本特征,也是做好人大工作的根本保证。人大工作讲党性,最根本的就是要毫不动摇地坚持党的领导,坚持正确政治方向,坚持党委总揽全局、协调各方的核心地位,把党的领导贯穿人大工作始终,在思想和行动上与以习近平同志为总书记的党中央保持高度一致,维护中央权威。现在,人大领域改革深入推进,各地人大工作日趋活跃。我们人大各方面工作和活动的开展,必须有利于加强和改善党对人大工作的领导,必须有利于党的路线、方针、政策的贯彻。人大工作讲人民性,是由我们国家的国体所决定的,是由人大作为人民代表机关的性质所决定的。在人大工作中,要坚持人民主体地位,树立以人民为中心的工作导向,把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为根本出发点,扩大人民有序政治参与,自觉接受人民监督,做到民有所呼、我有所应,使人大工作深深扎根于人民群众之中。在社会主义中国,党的利益与人民利益从根本上讲是一致的。我们在人大工作中必须坚持党性与人民性相统一,坚持对党负责和对人民负责相统一,而不能把两者割裂开来,更不能对立起来。

(二)处理好第一要务与根本任务的

关系。党的十八大报告首次提出了经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”的总体布局,使中国特色社会主义事业更加完整、更加全面、更加协调。党的十八以后,以习近平同志为总书记的党中央提出了协调推进“四个全面”的战略布局。无论是“五位一体”还是“四个全面”,发展是第一要务,当然这个发展必须是遵循经济规律的科学发 展、遵循自然规律的可持续发展、遵循社会规律的包容性发展。发展不仅是党委、政府的第一要务,也是人大的第一要务。人大虽然不在经济社会发展第一线,根本任务是民主法治建设,但必须围绕中心、服务大局,把工作的着力点放在为发展营造法治环境、提供法治保障上,通过立法、决定、监督等工作,加快推进社会主义民主法治建设进程,为科学发展保驾护航。

(三)处理好改革与法治的关系。习近平总书记、张德江委员长在多个场合反复强调,改革要于法有据、依法推进。改革的深化必然要求对现行的一些法律制度进行突破,而保证改革健康发展,又必须善于运用法治思维和法治方式有序推进改革。我们要坚持立法决策与改革决策相衔接,主动适应改革和经济社会发展需要来立法,不适应时代要求的法律法规必须废止和修订,全面深化改革只有在法治轨道上推进,才能保证改革的航船不会跑偏。同时要增强立法工作的前瞻性、引领性、预见性,处理好政府与市场、政府与社会的关系,给改革实践留下空间,防止不合理的法律法规给今后的改革制造障碍。如果把改革比成逢山开路、遇水搭桥,立法就要成为这样的“路”和“桥”。改革和法治如鸟之两翼、车之两轮,相辅相成、相伴而生,将有力地推动全面建成小康社会

事业向前发展,有力地推进国家治理体系和治理能力现代化。

(四)处理好稳与进的关系。推动人大制度与时俱进,必须以改革为动力。人大领域改革具有很强的政治性、敏感性、复杂性,必须坚持稳中求进的总基调。要看到,一方面,时代在发展,社会在进步,人民代表大会制度也必须与时俱进。如果固步自封,刻舟求剑,陷于僵化和停滞,就会影响人大制度优越性的发挥,削弱社会主义民主政治的凝聚力和感召力。所以,我们要解放思想、抓住机遇、主动作为、勇于担当,以积极进取的精神推动人大领域改革。另一方面,也要看到,推动人民代表大会制度与时俱进,是牵一发而动全身的系统工程,是长期的战略任务,不可能一蹴而就。所以,我们在推进人大领域改革过程中,要增强政治敏感性,注意吃透中央精神,把握好方向、力度和节奏,坚持稳扎稳打、久久为功,使人大领域改革蹄急而步稳,经得起历史和实践的检验。

(五)处理好监督与支持的关系。监督权是人大的一项重要法定职权。做好人大监督工作,很重要的一条就是要把握好监督与支持的关系。首先,人大与“一府两院”虽然职责不同、分工不同,但都是在党的领导下开展工作,根本目标是完全一致的,在现阶段,就是推动经济社会稳定健康发展,实现中华民族伟大复兴中国梦。第二,监督是宪法法律赋予人大的职能,应当从人民根本利益出发,坚持问题导向,理直气壮、敢于监督,不能简单地把监督与支持画等号。第三,监督工作要讲究方式方法,注重效果,对“一府两院”工作多理解、多支持、多协商、多补台,推动“一府两院”改进工作,做到寓支持于监督之中,否则有悖于监督的初衷。

地方立法工作协同推动京津冀发展

——访天津市人大常委会副主任李泉山

文 / 本刊记者 于浩

日前,天津市人大常委会主任会议通过了《关于加强京津冀人大立法工作协同的若干意见》。就此,记者采访了天津市人大常委会副主任李泉山同志。

记者:李主任,天津市人大常委会主任会议通过这个意见是基于什么考虑?

李泉山:首先,这是落实党中央、国务院重大决策部署的需要。中央把京津冀协同发展确定为重要国家战略,其中就包含着对地方立法工作协同推进的要求。通过三地的地方立法工作协同,有利于促进和保障京津冀协同发展中有关规划、政策和措施的落实。

其次,这是地方立法工作的现实需要。京津冀地缘相近、人员相亲,地方立法涉及的许多事项都可能涉及跨区域问题,比如大气污染防治、水污染防治都是区域性的问题,都需要京津冀三地的地方立法进行协同联动。

再次,这是三地人大形成的共识。去年中央提出京津冀协同发展重要国家战略之后,北京市、天津市和河北省人大常委会主要负责同志就在一起商讨地方立法工作如何协同问题,责成三地法制工作机构深入研究。经过反复研究讨论,天津市人大常委会法工委起草了若干意见草案,今年3月在天津召开了三地人大常委会负责同志座谈会,大家一致同意京津冀人大立法工作协同的若干意见,并且约定

分别由各地的人大常委会主任会议作出决定。三地人大常委会主任会议分别通过的若干意见,其内容都是一致的。

记者:地方立法是地方性事务,怎么能够实现立法工作协同?

李泉山:根据我国现行立法体制,地方性法规的适用范围限于本行政区域,任何一个地方制定的地方性法规都没有域外效力,各省市之间也不能联合制定一部地方性法规。但是,这并不影响三地之间在地方立法工作方面的协同推进。我们三地共同讨论同意的这个若干意见,旨在加强地方立法工作的协同,在地方立法工作上形成相互默契和彼此联动,再按照立法程序由各地的人大及其常委会制定地方性法规。比如在涉及区域性的问题上,三地在规范内容、处罚力度等法规的核心内容上,要尽可能相对一致,避免出现制度洼地。

记者:这个意见主要规范了哪些内容?

李泉山:这个若干意见总结了近年来三地地方立法工作协同方面的实践经验,突出重点、抓住关键,分8个题目进行规范。概括起来是三方面内容:第一,强调京津冀协同立法的必要性、紧迫性。第二,确定京津冀协同立法当前需要共同推进的几个重要方面,即“四个加强”“两个机制”。“四个加强”就是要加强立法沟通协调和信息共享,加强重大立法项

目联合攻关,加强地方立法理论研究协作,加强人大立法工作经验和立法成果交流。“两个机制”就是构建与协同发展相互适应、相互支撑、相互促进的立法工作协同机制,建立健全立法干部队伍学习培训交流机制。第三,明确了三地轮流负责的立法工作协同组织保障。

记者:天津市在促进立法工作协同方面,有哪些具体举措?

李泉山:去年以来,我们在环境保护、民生改善等方面的立法工作中已经与北京、河北进行了很好的协作协同。比如,就养老服务促进立法与北京市进行了深入研讨,两地通过的地方性法规许多内容都是相互借鉴的;就天津市大气污染防治条例草案,主动征求北京和河北的意见,使草案内容更加完善,在市人代会上获得全票通过。今年以来,我们在起草水污染防治条例时充分吸收了北京市的立法经验,下一步还要把起草出的草案送北京市、河北省征求意见,并邀请两地的同志来津共同研讨提出意见。另外,今年由我们牵头组织三地立法工作协同理论研讨会,主题是围绕立法法贯彻实施中的有关问题展开,集中对两三个重点课题进行深入研究。我们还将就国务院批准的京津冀协同发展规划涉及的有关立法问题进行专题研讨。✘

(六)处理好顶层设计与基层探索的关系。推动人大领域改革、完善人民代表大会制度,事关全局,关系国家的稳定发展和长治久安。在人大领域改革的重大问题上,只能由中央作出决策,由中央统一推动。但是当前人大领域改革任务繁重复杂,中央的顶层设计不可能包揽所

有的问题,必须集思广益,汇聚基层和群众的改革智慧。在实际工作中,要抓好三个方面:一要坚决完成中央和省委已经明确的重大改革任务,确保中央和省委重大决策落地生效;二要全力推进已经成熟的改革事项,释放更多的改革“红利”;三要鼓励和支持符合本地实际的

改革创新,努力形成各地的改革特色,同时及时总结基层的新鲜经验,为完善顶层设计提供实践依据。实践、认识、再实践、再认识,这符合马克思主义的认识论。人大领域的改革创新也是如此,要形成认识与实践的相互促进、顶层设计与基层探索的良性互动。✘

完善人大职能 推进依法治国

文 / 四川省人大常委会副主任 刘道平

十二届全国人大三次会议修订通过的立法法,明确规定设区的市人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下,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,同时规定自治州的人民代表大会及其常务委员会依照上述规定行使设区的市制定地方性法规的职权。这是立法法内容修订完善中最大的特色和亮点之一,标志着设区的市在一定程度上拥有了地方立法权。可以预见的是,随着时间的推移和实践的发展,其重大意义和独特作用将不断地显现出来。

立法法修订通过以来,四川省人大常委会和各市(州)人大常委会对设区市行使地方立法权高度重视,做了大量前期准备工作。一些市(州)党委还就本行政区域内行使地方立法权问题进行了专门研究作出部署,党委书记亲自过问、协调解决有关问题,确保了行使地方立法权的前期准备工作顺利有序开展。但从调查了解到的情况看,一些同志认识上仍然存在误区,导致各地准备工作进度不尽一致。

一些单位和同志对赋予地方立法权的重要意义和作用认识不足,对相关工作持消极态度,有一定的畏难情绪,认为本地从来没有开展过立法工作,没有专门机构和专业人员,缺乏工作经验,有把相关工作留待下一届解决的想法。四川省的一些自治县在自身机构、人员不足的情况下,通过聘请立法专家指导、调动政府及社会各界积极性,制定了许多有特色、有亮点的民族区域自治地方法规,从施行情况看,效果很好。因此,在行使立法权的准备过程中,决不能过于强调机构、人员、经验等方面的困难,更不能因此而踌躇不前。

部分地方政府没有认识到地方立法权与地方政府规章制定权之间的关系,没有对行使政府规章制定权的相关工作进行系统研究。事实上,人大立法的提案以及立法前期起草工作任务主要将由政府及其有关部门承担,许多地方性法规是在政府规章施行的基础上进一步完善并上升而成为条例的,但一些地方政府尚未考虑到这些问题,没有就这方面的工作开展前期准备。地方政府缺失地方性法规,不利于依法行政。

此外,行政诉讼法明确规定,地方性法规是法院审理行政案件的重要依据,在立案制改革和新的行政诉讼法施行后,法院系统的行政案件可能增多,检察院就行政案件的审判监督工作也可能增加,这两方面的工作都可能大量地适用本地区的地方性法规。从调研了解到的情况看,各地法院、检察院对这方面的认识不到位,相关准备工作不充分。

设区的市人大及其常委会行使地方立法权,是迫在眉睫、势在必行的重要任务,各项工作拖不起、等不得,必须紧锣密鼓地推进、循序渐进地铺开,尽早发挥地方立法在地方治理中的积极作用。

一是省级层面要切实加强指导协调。做好地方立法工作,机构和人员是基础、是保障。省机构编制管理部门应就此问题进行研究论证,及时出台政策,从全省范围统一解决设区的市(包括自治州)增设或设立专门立法机构、增加专门工作人员问题,确保地方立法工作有机构管、有人负责。省人民政府要将设区的市行使地方立法权与政府规章制定权作为贯彻实施立法法的重要事项,加强调研指导,力争各地同步协调推进。省人大常委会要尽早对设区的市立法相关程序作出制度性规定。立足地方立法工作的需

要,对市(州)人大具体从事立法工作的同志,就立法理念、立法程序、实务操作、技术规范等立法方面的基础性问题开展一系列培训活动,统一思想认识、提升立法工作水平。在对各地行使立法权的前期准备工作进行综合分析和研究论证的基础上,对已具备条件的市(州),及时作出决定,启动立法工作。

二是市(州)人大常委会要敢于担当,切实负起责任。行使地方立法权,既是市(州)人大及其常委会的权力,更是责任。要深刻理解地方立法对推进本地治理体系和治理能力现代化的重大意义,充分认识通过立法因地制宜地解决本地实际问题的重大作用;要克服工作中的畏难情绪,充分发挥主观能动性,尽早行使地方立法权;要积极推进立法机构的设置,适时依照法定程序设立由人民代表大会产生的专门委员会(统一审议机构);要加强立法专门人才的配备,尽量考虑具有法学专业背景或法律从业经历人员,避免安排年龄较大的行政工作人员或者专业不适应的人员。

三是市(州)“一府两院”要做好准备工作。各地政府要充分认识到地方立法权与政府规章制定权的“共生”关系,在配合同级人大及其常委会做好行使地方立法权准备工作的同时,也要积极做好行使政府规章制定权的准备工作。各级政府及其有关部门特别是涉及城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等相关行政主管部门,要做好立法需求、立法项目调研论证工作,熟悉立法前期起草、提出议案等方面的相关工作程序。各地法院、检察院也要高度关注设区的市行使地方立法权对其行政案件审判和审判监督工作可能带来的影响,提前做好研究、论证,积极配合人大及其常委会开展地方立法工作的准备。

信息技术与信息安全

文 / 怀进鹏

信息技术深刻影响人们的生产和生活方式,特别是近年来,以移动互联网、云计算、大数据、物联网为代表的新一代信息技术快速发展,对经济社会各领域正在产生革命性影响。信息技术既为发展带来难得的机遇,也对安全带来严峻挑战,信息技术与信息安全已经成为现代社会发展必须要认真关注的重要课题。党的十八大提出要建设下一代信息基础设施,发展现代信息技术产业体系,健全信息安全保障体系,推进信息网络技术广泛应用。这是党中央准确把握全球新一轮技术和产业变革趋势提出的重要部署,对新时期提升经济和社会综合竞争力具有重大战略意义。

一、信息技术及其演进趋势

(一)信息技术概况

概念。信息技术 (Information Technology, IT) 指“应用在信息加工和处理中的科学、技术与工程的训练方法与管理技巧;上述方法和技巧的应用;计算机及其人、机的相互作用;与之相应的社会、经济和文化等诸种事物”。

体系架构。现代信息技术的体系架构主要围绕信息生命周期的获取、传输、处理、应用四大环节构成。信息获取主要依赖传感技术,完成从自然信源获取信息,并对之进行处理(变换)和识别的功能;信息传输主要依赖通信技术,完成信息在网络中的传输功能;信息处理和应用,主要依赖计算机技术,完成信息的处理、存储和分析功能。

(二)信息技术的演进

驱动信息技术体系各环节发展的关键技术,包括集成电路技术、计算机技术、通信技术和软件技术四大方面,

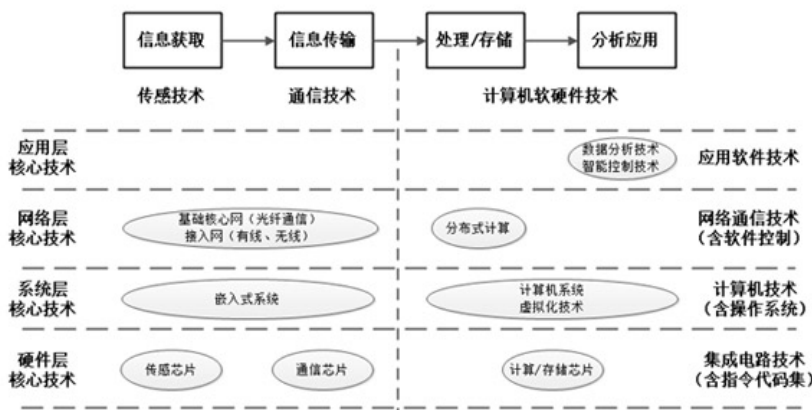
特别是软件技术深入渗透至其他三个领域当中。

集成电路技术。电子电路技术主要经历了电子管、晶体管、集成电路、大规模集成电路和超大规模集成电路五个发展阶段。电子管和晶体管是集成电路发展的前期铺垫。1959年,仙童半导体公司(Fairchild)创始人罗伯特·诺伊斯(Robert Noyce)发明并制造了世界上第一块基于硅平面工艺的集成电路。1968年,诺伊斯和戈登·摩尔(Gordon Moore)以及仙童公司其他几位雇员成立了英特尔公司(Intel),在1971年制造出世界首枚CPU(代号4004),大规模集成了2300个晶体管。1988年,16M DRAM存储芯片问世,1平方厘米大小的硅片上集成3500万个晶体管,标志着超大规模集成电路时代的到来。1997年,Intel推出300MHz奔腾Ⅱ处理器,采用0.25微米线宽工艺,随后按照摩尔定律的支配,在价格保持不变时,每

隔18—24个月集成电路上可容纳的晶体管数量便会增加一倍,性能也提高一倍。目前最新的商用芯片采用22纳米线宽工艺,单个CPU集成的晶体管数量已经达到22.7亿。CPU内置的软件系统称为操作指令集,控制集成电路实现具体计算功能,是决定CPU性能的关键技术之一。集成电路技术是信息技术的基础,芯片集成的晶体管数量越多,指令集功能越丰富,整体计算性能也就越强。

计算机技术。1936年,英国人阿兰·图灵(Alan Turing)提出了“图灵机”数学模型和通用计算理论。1945年,冯·诺依曼(Von Neumann)提出数字计算机应采用二进制,并按照程序顺序执行,把“图灵机”模型落实为具体可实现的计算机体系架构,称为冯·诺依曼体系并一直沿用至今。除硬件系统技术外,操作系统技术在计算机发展过程中也起到非常重要的作用。

信息技术的体系架构



现代操作系统发展历经两个阶段。第一阶段为单用户、单任务的操作系统,以MS-DOS为代表。第二阶段为多用户、多任务系统,典型代表包括UNIX、Windows、Linux、OS/2等。目前,单机操作系统主要是Windows、Linux、Unix三分天下。随着云计算的兴起,云操作系统技术成为新的热点。硬件系统技术和操作系统技术是现代计算机技术两大基石,也为互联网的诞生和大范围应用奠定了基础。

通信技术。美国数学家克劳德·香农(Claude Shannon)于1948年提出信息论,建立了信息通讯过程的数学模型,是近现代通信技术发展的起点。在这一理论指引下,通讯技术进入飞速发展期。20世纪50年代,电话系统快速发展,电话语音信道容量大大提高,越洋通信电缆进一步拓展了直拨长途电话覆盖范围。60年代开始,卫星通信技术快速发展,通信能力逐渐覆盖全球,数字传输理论与技术的迅速发展推动计算机网络开始出现。1970年代,商用卫星通信、程控数字交换机、光纤通信系统陆续投入使用。1980年代,个人计算机和计算机局域网出现,数字网络体系结构国际标准陆续制定。1990年代,蜂窝电话系统开通,全球移动通信系统(GSM)等各类无线通信技术不断涌现,光纤通信技术实现普及应用,国际互联网得到极大发展。21世纪以来,3G、4G等移动接入技术快速发展,移动宽带接入实现普及。近几年,以网络虚拟化为代表的“软件定义网络”技术快速发展,使大规模通信网络的配置能力进一步提升。数字通讯的快速发展促进了电信网、广播电视网与互联网加速融合,并不断拓展新业务和应用。

软件技术。软件与计算机系统密不可分,是信息与物理世界的连接器和融合剂。发展第一阶段,软件依附于硬件发展。程序员直接面向硬件编程,兼顾硬件控制和计算功能实现。第二阶段,软件引领硬件发展。甲骨文公司开创了软件作

为独立产品售卖先河,将通用数据库技术与硬件技术独立开来,随后微软、奥多比(Adobe)、欧特克(Autodesk)等公司先后面向具体行业开发应用软件技术和产品,形成了软件引领硬件发展的格局。第三阶段,软件向服务化、网络化演进。随着互联网、移动互联网、云计算等技术发展,软件技术向平台化、网络化方向演进,应用领域进一步拓展,产品形态进一步进化为服务。第四阶段,软件技术与传统产业深度融合。软件技术向传统产业全面渗透,加快各行业的数字化和智能化进程,开启万物互联的产业互联网时代。

未来,信息技术将继续向高速、宽带、泛在融合和智能化的方向发展。石墨烯、碳纳米管等新型IT材料研发不断突破。量子计算、量子通信、量子密码等前沿技术将有可能改变传统的计算技术架构,提供更高、更快、更安全的计算处理能力。软件的加速发展将重新定义未来信息基础设施和企业业务流程。基于大数据和机器自主学习的新一代人工智能技术,将推动机器感知、模式识别、自然语言理解处理、机器智能、指示图谱等取得重大突破,智能机器人,无人驾驶、辅助学习等应用将加快成熟和应用。

(三)各国高度重视信息技术发展

美国在全球高端信息技术中占据领导地位,1995年以来,其经济增长的1/3得益于信息技术与产业。2007年7月,美国总统科学技术顾问委员会(PCAST)提出了8大关键的信息技术作为优先战略发展,包括信息物理系统(CPS)、软件技术、数据处理、网络技术和高性能计算技术等。

欧盟重点发展信息和通信技术,于2001年制定并启动了信息社会技术(IST)计划,开展移动应用和服务、数字娱乐、电子商务、软件开发平台技术等一系列研究工作。

韩国政府强化应用和服务牵引,大力支持互联网、宽带发展,2009年发布

了IT融合产业市场未来战略,促进软件、核心IT机器、广播、通信服务、互联网5大核心领域的相互融合。

日本是最早发展信息产业的国家之一,在基础电子、信息服务领域占据重要地位,把重点瞄准了下一代网络、下一代无线通信、影像和环境4个领域。2012年发布《日本再生战略》,明确提出要彻底应用信息通信技术,构建稳固的信息通信平台。

中国依托国家自然科学基金、“863计划”“973计划”等发展计划,加快提升自主创新能力,推动信息技术等高新技术领域的研发和产业化。从2000年开始,国务院陆续出台2006—2020年国家信息化发展战略、关于大力推进信息化发展和切实保障信息安全的若干意见和“十二五”国家战略性新兴产业发展规划,并于2013年制定“宽带中国”战略及实施方案,推动信息技术和产业快速发展。目前,我国电子信息产业总体规模已经超越美国,居世界第一。2014年,中国电子信息产业总体保持平稳发展,全年销售收入总规模达到14万亿元,同比增长13%,占全球市场份额进一步提高。在信息技术的带动下,互联网蓬勃发展,截止2014年12月,我国网民数量达到6.49亿,互联网普及率达到47.9%。截至2014年底,在全球市值最高的十大互联网公司中,中国已经占到4家(阿里巴巴、腾讯、百度、京东),同美国的6家相比,已经形成了同台竞争之势。

但总体看,我国电子信息产业大而不强,和国际先进水平仍存在不小的差距,存在产业链低端、核心技术缺失、企业实力弱等问题,需要进一步明确发展重点,完善发展政策,制定针对性措施,不断提高国家信息化水平。

二、互联网对经济社会的影响

(一)信息技术和通信技术孕育互联网

互联网是20世纪人类最伟大的发明之一,最早起源于美国国防部的阿帕

网 (ARPAnet), 该网于1969年投入使用, 主要用于军事研究。70年代末TCP/IP协议族的出现, 促进了ARPAnet大规模应用, 奠定了互联网发展的基础。90年代, 万维网技术的出现极大方便了互联网不同主机间信息的共享。最先改造的是媒体行业, Web1.0时代以门户网站的网络媒体为代表, 改变了获取信息的方式, 传统媒体如报纸、广播、电视等影响力逐渐削弱。本世纪初, 以谷歌、百度为代表的搜索引擎出现, 促进了Web网页浏览技术的发展。2005年以后, Web2.0技术迅猛发展, 博客、微博、微信等新的业务模式快速发展, 彻底改变了媒体和信息传播的方式。政府上网工程促进了电子政务发展, 并推动政府信息公开逐步制度化。智能终端、APP应用迅速普及, 移动上网速度明显提升, 催生一大批基于移动互联网的商业模式应用。互联网与传统行业加速融合, 广度与深度前所未有, 融合范围逐步扩展至金融、交通、物流、医疗、教育等经济社会各个方面。

互联网的出现一方面拓宽了市场主体获取和传输信息的通道, 有效解决了信息不对称的问题, 提高了经济运行效率。信息传播与重大科技进步相伴而生, 人类已进入大众传播时代、网络传播时代。另一方面, 互联网向国民经济各领域快速渗透, 促进信息的交互和汇集, 经济形态向网络平台经济加快转变。基于平台的应用快速拓展不断衍生并进化出新的网络经济生态体系, 这一生态体系集聚了新的创新要素、创新主体, 重塑了创新的组织方式, 创新的速度和创新的内容都在大量发展演变, 新的产业链和价值链正加快构建, 对经济社会将产生颠覆性影响。

(二) 互联网催生新业态新模式

信息技术发展和互联网应用不断拓展, 特别是物联网、云计算、大数据的广泛应用, 不断衍生催生新的业态和模式。

物联网: 物物相连、泛在感知的大

互联网时代。物联网是实现人与人、人与物、物与物全面互联的智能网络, 概念最早由美国麻省理工学院的凯文·艾什顿 (Kevin Ashton) 教授在1991年提出。物联网包括三大关键环节, 一是全面感知, 即利用射频识别 (RFID)、GPS、摄像头、传感器等感知、捕获、测量技术手段, 对物体进行实时信息采集和获取。二是可靠传输, 通过各种通信网络随时随地进行可靠的信息交互和共享。三是智能处理, 对海量的数据和信息进行分析挖掘, 并利用大数据技术提取有价值的信息, 提升对物理世界和经济社会的智能化决策水平。物联网应用最初集中在商业零售、物流等行业, 近年来应用拓展到环境监测、生物医药、智能电网等领域。例如, 我国6000多个铁路车站已经建成了列车调度指挥系统, 1.7万台机车和70.8万辆货车安装了RFID, 在7万多公里铁路线上安装了地面识别设备。通过对车辆的实时追踪, 实现行车、调度集中指挥和进路远程自动控制。随着互联网协议版本6 (IPv6) 的部署、移动互联网和传感技术的发展, 物联网将在工业互联网、“智慧城市”等领域获得更广泛的应用。根据国际知名咨询公司高德纳 (Gartner) 的预测, 不包括个人电脑、智能手机和平板电脑, 到2020年, 物联网连接设备数量有望达到260亿台。

云计算: 便捷使用、按需供给的网络资源使用模式。2006年, 谷歌首席执行官埃里克·施密特 (Eric Schmidt) 在搜索引擎大会首次提出了“云计算”的概念, 随着技术不断进步, 这几年云计算的内涵也在不断完善。目前, 云计算技术主要是指通过互联网动态提供信息技术资源的信息技术应用模式与服务模式。云计算利用虚拟化等技术通过信息网络将分散的IT软硬件资源 (包括服务器、存储器、应用软件、网络等) 进行集中动态调度, 使计算能力、存储能力、软件和信息服务能力等信息技术能力, 如同水和电一样按需供给, 大大

提升了IT资源的利用效率和使用便捷性。按IT资源不同层次, 云计算可分为基础设施即服务 (IaaS), 平台即服务 (PaaS) 和软件即服务 (SaaS) 等三种服务形式。2006年3月, 亚马逊推出弹性计算云服务, 目前已经为全球190个国家/地区内成百上千家企业提供支持。近年来我国云计算产业发展迅速, 其中公共云规模增速约为全球两倍。截至2014年6月, 阿里云服务的客户数超过140万, 遍布互联网、移动APP、音视频、游戏、电商等各个领域。百度开放云平台集聚了100多万开发者, 累积为用户节约超25亿元研发成本。未来随着越来越多基于互联网的应用逐渐渗透到每个人的生活中, 云计算的应用需求将更加强烈。

大数据: 未来价值蓝海、引发大变革的战略资产。随着信息技术逐渐渗透到每个行业和领域, 数据正成为重要的生产要素被各个行业所重视。2012年后, 大数据这一概念被越来越多提及, 已经被描述和定义为信息爆炸时代产生的海量数据, 以及由此带动的技术创新和产业发展。大数据既是一类呈现数据容量大、增长速度快、数据类别多、价值密度低等特征的数据, 也是一项能够对数量巨大、来源分散、格式多样的数据进行采集、存储和关联性分析的新一代信息系统架构和技术。大数据的实质是对数据资源进行价值挖掘, 特别是对爆炸式增长的非结构化数据 (典型如图片、各类报表、音视频信息等), 如何通过软件技术和新型算法进行专业化加工处理, 挖掘数据背后的“价值蓝海”。例如, 美国统计学家内特·西尔弗 (Nate Silver) 利用大数据分析在2008、2012年两届美国大选中成功预测出49个州和50个州的选举结果。麻省理工学院、密歇根大学和美国一家妇女医院创建了一个计算模型, 通过对心脏病患者的心电图数据进行分析, 能够预测未来一年内患者心脏病发作的几率。百度面向旅游部门和旅游景点推出旅游预测服务, 在

安全管理、人流疏导、游客体验提升等方面取得良好效果。大数据被誉为21世纪的石油和金矿,掌控和利用大数据资源的能力正成为一个国家提升综合竞争力的关键。

(三)“互联网+”行动计划:对经济社会产生颠覆性影响

“互联网+”是指互联网及移动互联网、云计算、物联网等信息通信技术在经济社会领域扩散和应用,在与金融、零售等传统行业融合创新中,不断催生出新业态新模式新应用,正在对经济社会产生颠覆性影响。

互联网金融是利用云计算、大数据等信息技术对资金供需信息进行有效组合,能大大缓解资金供需双方信息不对称问题,改变以银行、券商为代表的金融中介机构体系配置模式,拓宽小额、零散、个性化投融资服务渠道,形成有别于传统融资体系的长尾效应。第三方支付整合资金流(银行)、信息流(交易订单)和物流订单(物流公司),成功解决了电子商务交易信用中介担保问题;网络小额贷款利用电子商务交易数据,实现了网上商户和消费者信用贷款;P2P网络贷款基于客户信息居间撮合,促进了资金供需双方直接对接;众筹通过网络途径对项目进行筛选和信息披露,为初创企业提供了融资支持。目前,余额宝、阿里小贷、人人贷等互联网金融产品不断涌现,据统计,截止2014年底,我国互联网金融总体规模已超过10万亿元。

电子商务有效整合传统商业中物流、资金流和信息流的传递方式,改变企业经营模式和用户消费习惯,释放消费潜力,并能够降低交易成本,提高交易效率。近几年,我国电子商务呈现爆发式增长,据统计,截至2014年底,我国网络购物用户规模达到3.61亿,交易规模2.78万亿,较2007年增长105倍,占社会消费品零售总额10.6%。当前,随着移动互联网的飞速发展,线上线下互动(O2O)等新型电子商务模式逐步成熟,阿里天猫商城、京东商城、

腾讯微信店等电子商务平台正在吸引一大批线下商铺在线上开展业务,通过O2O实现线上线下互动,零售业正发生变革性转型。

“互联网+”不仅正在全面应用到金融、零售等第三产业,而且也将全面向第一产业、第二产业渗透。2015年政府工作报告中明确提出要实施“互联网+”行动计划,重点促进以云计算、物联网、大数据为代表的新一代信息技术与现代制造业、生产性服务业等的融合创新,发展壮大新兴业态,打造新的产业增长点,为大众创业、万众创新提供环境,为产业智能化提供支撑,增强新的经济发展动力,促进国民经济提质增效升级。

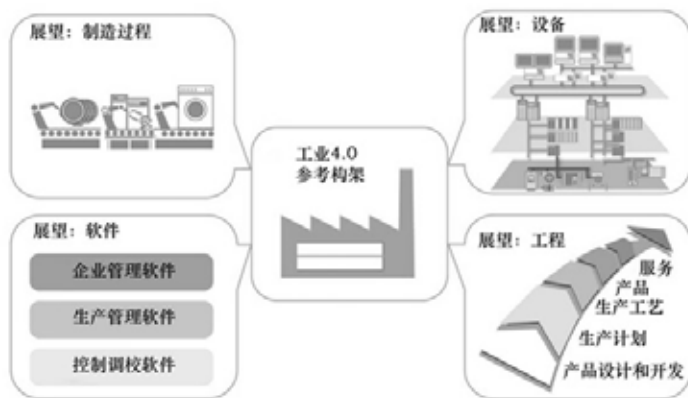
(四)工业4.0和中国制造2025:开启智能制造新时代

信息技术的深度应用始终引领制造业变革的方向。早在20世纪60年代,以工业设计为代表的计算机辅助技术(CAD)就开始应用于汽车和航空等领域。20世纪90年代,工业类软件应用逐渐拓展到计划、制造、财务、销售、采购等

生产各领域,信息技术由单一应用到综合集成转变,物料需求计划(MRP)、企业资源计划(ERP)系统应运而生,大大改善企业业务流程,提高生产经营效率。

2013年4月德国在汉诺威工业博览会上首次提出了工业4.0的概念,核心是利用CPS推进制造业的智能化。工业4.0揭示了全球制造业变革的大趋势。如果说传统工业信息应用还处于系统管理、数字制造和人工控制“三张皮”的状态,CPS通过计算、通信、控制技术的有机融合和深度协作,实现大型物理系统与信息交互系统的实时感知和动态控制,使得人、机、物真正融合在一起。具体来讲,对配备有传感器、RFID的设备进行数据采集,通过数据分析对生产状况进行模拟和跟踪,大数据技术对生产状况作出可能的分析和提示;人工控制对整个系统运行情况进行全程监控,“现实制造”同“虚拟生产”实时同步,并通过全面交互和反馈实现对生产全过程的精准化控制;在每一个制造环节都嵌入多个生产模块,通过数字化控制实现柔性

工业4.0参考架构图



生产。例如,德国大众新打造的MQB平台统一了零部件标准,并在每一个生产单元都嵌入多套生产模块,最多可以支持64种车型实现大规模定制生产,据有关部门测算,MQB平台可以使单车生产成本下降20%。

德国政府期望以工业4.0为指引,继续在制造业发展中处于领先地位。相比之下,我国大部分制造业企业既需要通过信息技术加快改造提升生产经营效率,补上工业2.0、工业3.0的课,更要积极顺应制造业变革大势,在工业4.0中实现赶超。今年的政府工作报告明确提出要实施“中国制造2025”,预计近期这一规划纲要将正式发布实施。纲要明确指出,基于信息物理系统的智能装备、智能工厂正在引领制造方式变革,要加快新一代信息技术与制造业深度融合,把智能制造作为两化深度融合的主攻方向,大力发展工业互联网,推动中国制造由大变强,向中高端水平迈进。中国还要加强国际合作,发挥各自优势,与德国等国家共同推动和引领未来制造业的发展与变革。

三、信息安全挑战愈发严峻

信息技术应用越来越深入,经济社会发展愈发依赖信息技术和信息网络,相伴而生带来信息安全问题也愈发严峻。

(一)信息安全问题无所不在

互联网已经渗透到国民经济和社会各个领域,而其自身复杂性、脆弱性带来的风险更加突出。保障网络安全正成为关系国家经济发展、社会稳定乃至国家安全的重要战略任务。

对国家而言,网络空间已经成为继陆地、海洋、天空、太空之后的“第五空间”,通过网络集中攻击或者域名劫持能够让一个国家在互联网版图上消失。以互联网为工具进行意识形态渗透可以使现实世界中的国家政权颠覆,比如,“茉莉花革命”中,以推特(Twitter)、脸谱(Facebook)等为代表的社交媒体发挥了推波助澜的作用,导致中东、北非多个

政权迅速瓦解。

对军事而言,一方面信息技术加速渗透到军事各领域,战争形态由机械化向信息化加速演变,精准高效打击成为制胜的关键,2011年5月,美国利用GPS卫星定位和直角坐标经纬度对本·拉登进行了定位,并通过精准袭击击毙了本·拉登。另一方面各国加快制定网络安全战略,普遍增加经费、人员等投入,谋求网络空间竞争优势。

对社会管理而言,基于互联网发展的“虚拟社会”已经成为人类社会“第二活动空间”,对传统社会治理方式带来很大挑战。在舆论影响方面,互联网在传播社会正能量的同时,也被利用为煽动民众情绪,助推事件升级的重要工具。

对产业而言,目前,我国超过80%的涉及国计民生的关键基础设施都依靠网络信息系统。近年来,全球民航、汽车、医疗、交通、核工业等领域有组织的网络攻击事件频频发生,能源、关键制造、电力等重要基础设施的工控系统普遍成为网络攻击的重点。2010年伊朗发生“震网”事件,对核设施关键操作系统进行严重破坏,使得伊朗核计划被迫推迟两年。

对个人隐私而言,近年来,由于信息技术产品存在漏洞、安全措施不到位等原因,大规模数据泄露事件频繁发生,海康威视远程监控漏洞、思科路由器后门、“12306”网站泄露13万用户个人信息等事件让人不寒而栗。此外,利用个人信息进行网络欺诈、网络钓鱼等犯罪行为猖獗,严重侵害了个人财产、隐私等权益,已经激起了全民公愤。

(二)制约我国信息安全的主要因素

1. 对核心技术掌握能力不足。最主要的是基础软硬件技术和产品同发达国家有很大差距。在芯片领域,先进制造能力不足是当前产业发展的最主要短板,32/28纳米制造工艺刚刚实现试量产,仍落后国际领先水平两代(国际工艺水平达到16/14纳米),关键装备、材料基本依赖进口,全行业每年研发投入尚

不足英特尔一家公司的六分之一;在软件领域,操作系统开发大多基于开源的Linux、Android系统,对操作系统内核等关键技术掌握不足,数据库在高并发环境下的事务处理优化水平存在5到10倍差距,在海量数据挖掘分析和非结构化数据管理等新兴技术方面仅处于跟随状态;研发投入和人才培养明显不足,基础软件产品性能功能、成熟度、可靠性、软硬件兼容性等方面与国际主流产品尚有较大差距。

2. 法律和标准相对滞后。互联网越来越普及,对于大规模数据跨境流动、海量用户数据合法利用与隐私保护,以及互联网知识产权保护、市场行为规范等问题,现有法律法规、标准规范依据欠缺,司法和行政保护手段配套措施不力,跨境司法协助制度不完善等问题日益突出。

目前涉及互联网管理的国家法律、法规、部门规章、地方性法规和地方政府规章一共有130余部,数量已经很多。但是存在的问题是,总体的层次不高,以部门规章为主,立法之间协调性和相通性不够,缺乏系统性。

3. 对新技术、新应用的安全防护面临重大挑战。云计算、大数据、物联网等多领域技术与移动互联网加速叠加和跨界融合,数据爆炸和模式创新都将达到前所未有的程度,将大大超出传统意义上的网络安全防御范围,行业管理的思路和安全防护的技术手段都将面临重大挑战。特别是大数据时代,电力、交通、医疗等国家重要行业和关键领域正逐步积累战略性大数据资源,个人用户基本信息和社会活动信息也汇聚成国家重要数据资源,传统以系统安全、边界安全为目标的防护手段将无法抵御以数据窃取为目的的攻击行为,现有的安全防护方式将逐渐淘汰。另外,基于云计算的计算与存储能力以及虚拟化管理方式,也将给现有的网络安全管理体系带来巨大挑战。

近年来,信息安全问题越来越多,形势越来越严峻,全球几乎所有国家都

在关注对互联网加强技术能力建设和法律法规顶层设计。“棱镜计划”曝光后,各国都更加重视网络信息安全的重要意义,更加关注网络空间的主权和国家利益,更加强调对网络信息技术特别是关键核心技术的掌控,更加聚焦信息战争中加强安全防护体系建设的重要性。

(三)我国高度重视信息安全

党中央对网络信息安全高度重视,2014年2月中央网络安全和信息化领导小组正式成立,习近平总书记任组长。领导小组的成立标志着我国将网络安全工作上升到国家战略高度。习近平总书记在领导小组第一次会议上强调,网络安全和信息化是事关国家安全和国家发展、事关广大人民群众工作生活的重大战略问题,没有网络安全就没有国家安全,没有信息化就没有现代化。“两个事关”和“两个没有”,深刻阐明了网络安全和信息化的极端重要性。

技术和管理能力决定安全水平,必须实现信息产业实力的显著提升。习近平总书记指出,没有网络安全,信息化发展越快造成的危害可能越大,没有信息化发展经济社会发展将会滞后,网络安全也没有保障,已有的安全甚至会丧失。网络安全和信息化是一体之两翼,驱动之双轮。做好网络安全和信息化工作,必须处理好安全与发展的关系,做到协调一致,齐头并进,不能偏废。

从产业发展看,信息技术和产业发展程度决定着信息化发展水平,决定着网络安全保障能力。必须牢牢抓住“牛鼻子”,着力推进新一代信息通信技术的研发和产业化,加快推动信息基础设施建设,加快电子信息产业特别是核心软硬件等关键领域发展,提升安全可靠的信息采集、处理、传播和利用能力,使国家信息化建设和网络安全保障建设建立在坚实的产业基础之上。

从安全管理看,必须坚持发展与管理并重,做到以发展促安全,以安全促发展,既要发挥好市场主体作用,更要强调国家意志,避免失控。应统一谋划,统一

部署,统一推进,统一实施,着力加强顶层设计,加快战略谋划和前瞻部署,加快完善法制和制度环境,为信息产业发展 and 网络信息安全提供体制机制保障。

四、提升信息技术发展与信息安全保障能力

(一)完善信息技术与信息安全的五种能力建设

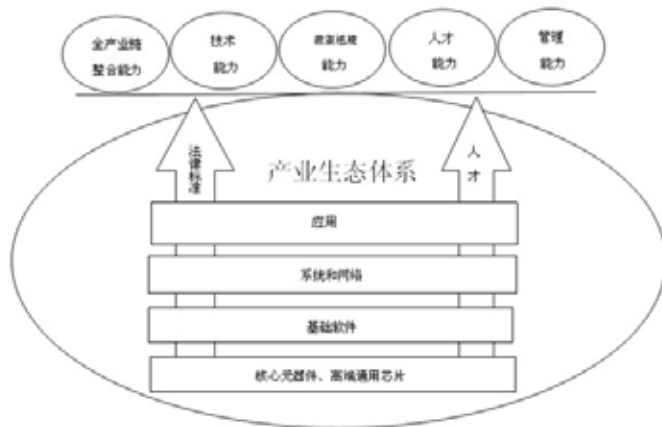
把握信息技术发展趋势、切实保障信息安全,应以新一代信息技术产业发展为重点,实现软硬融合、产业与服务融合,加快发展现代信息技术产业体系,全面提升信息技术发展与保障信息安全的五大能力。

一是构建包括芯片、操作系统、数据管理等在内的全产业链能力。信息技术发展与信息安全保障必须是全产业链的发展与安全。从2006年开始,国家在中长期科学和技术发展规划纲要中部署实施“核高基”、“极大规模集成电路制造技术及成套工艺”、“新一代宽带无线移动通信网”三个信息技术领域科技重大专项。经过10年的努力,三个重大专项已经取得了很大成果。下一步要加快

推动核心芯片和操作系统平台研发和产业化,在对信息产业和信息安全影响巨大的计算机整机、工业控制、网络设备等关键领域集中突破一批关键核心技术,促进包括芯片、元器件、软件和整机应用全产业链融合配套发展,不断完善硬件、软件、系统网络和应用协同发展的产业生态体系。

二是提升技术创新能力和产业竞争力。没有强大技术创新和产业支撑能力,信息技术的发展和信息安全的保障就无从谈起,信息产业的发展和国家竞争力的提升就不可持续。发展自主可控的信息技术和产品需要长期积累和不断支持。应加强战略引导和前瞻谋划,继续加快推动电子信息产业创新发展,根据信息技术发展变革大势和网络信息安全要求,密切关注新兴技术和产业发展动态,把握信息技术融合化的趋势,以产业链部署创新链,以创新链配置资金链,推动产业模式创新,加快形成国家信息技术竞争新优势。强化企业创新能力建设,推动形成产业链上下游协同创新体系,支持产业联盟发展,鼓励企业联合科研院所、高校开展共性关键技术研发,协同

信息技术与信息安全五大能力



推进机制创新和商业模式创新,增强产业可持续发展能力。加强政策协同,加大财税金融支持力度,落实国家在关键领域财政支持政策和税收优惠政策,利用产业投资基金、商业银行信贷等多种融资方式,着力解决制约技术创新和产业发展的瓶颈问题。

三是立法能力。要站在维护网络信息安全、促进经济社会信息化发展的高度,不断完善互联网法律法规体系,积极推动中央决策部署转变为法律规范,完善法律体系,适应信息技术发展趋势,将传统法律规范向互联网领域延伸,实现管理政策与法律规范的有效衔接和统一。建议加快推动电信法、电子商务法、网络安全法等立法。建立健全互联网信息服务、关键设施保护、网络数据安全和数据跨境流动、个人信息保护、知识产权保护等法律制度。建立规范网络数据采集传输存储、资产确权、交易流通、商业利用等行为的制度和标准。

四是人才能力。信息技术发展与信息安全保障归根到底是人才与智力的竞争。各国普遍重视信息技术和网络信息安全人才培养,都不断加大人力和智力投入,力图在未来竞争中占领发展的制高点。相比之下我国人才队伍建设还有很大差距。要建立健全信息技术人才培养体系,支持关键学科建设,鼓励企业社会和高校联合培养人才,加快建设专业性培训机构。应特别重视领军人才的培养,采取多种形式大力引进国际高端人才,培养培训高层次、急需紧缺和骨干专业技术人才。要加强网络安全人才顶层设计,强化高校对网络安全人才的培养,重视网络安全职业培训和普及,造就一批对整个行业整个领域有重要影响的学术和技术骨干。

五是管理的能力。要完善行业管理能力。对于信息产业特别是互联网行业的发展,要明确“首先是‘积极推动’,然后是‘逐步规范’”的管理思路,在此基础上切实履行行业管理职能,发挥好互联网协会的作用,倡导行业自律和社

会监督,完善市场规则和行业公约,推动形成完善高效、全社会共同参与的互联网综合管理体系。要加快建立信息安全评估制度,加大信息安全人力、财力、物力投入,不断从理念、业务、技术创新,不断增强在突发事件和危机事件中应对能力。

(二) 加快制定信息产业行动计划

当前,新一代信息技术正处于新一轮变革的窗口期和机遇期,我们面临的机遇大于挑战。面对新技术和新应用的快速发展,有必要瞄准经济社会发展重大需求,推动实施信息产业行动计划,发展目标为推动我国电子信息产业在全球价值链体系中的地位不断提升,掌控关键核心技术,形成一批具有品牌影响力的跨国企业,成为引领全球信息产业发展的国家。重点发展三个领域的关键技术,一是支撑“中国制造2025”的关键共性技术,核心是牢牢把握加快信息化与工业化深度融合这一战略制高点,发展新一代信息技术,引导和支持信息技术企业与传统工业企业合作,把发展智能制造作为两化深度融合的突破口,加快在关键领域推动智能工厂等新型生产模式,大力发展工业互联网,不断推广成功的经验和模式。二是引领“互联网+”的重大转折性技术,主要是密切跟踪世界信息技术变革趋势,以“互联网思维”推动云计算、大数据、物联网在经济社会各领域的普及应用,加快业务模式创新,鼓励构建以互联网为基础的产业新生态体系。三是保障信息安全和产业发展的核心基础性技术,除了上述芯片、整机、操作系统等核心技术外,还要大力加强网络信息安全技术能力体系建设。要特别注重加强国际合作。在国际专业化分工不断深入的大背景下,以开放、合作和共享的态度推动产业生态体系同国际接轨,充分利用技术创新和产业进步机遇,整合全球创新资源为我所用,加快拓展国际市场,提升全产业链国际竞争力。

(三) 信息公平:数字鸿沟与宽带中国战略

“数字鸿沟”是指信息富有者和信息贫困者之间的差距。这种数字鸿沟不仅表现在国家与国家之间,还表现在不同地区、阶层、年龄、性别之间。造成“数字鸿沟”既有社会方面的原因,也有技术、能力以及主观需求等方面的原因。

“数字鸿沟”带来发展不平衡问题,不仅对政治、经济、社会稳定影响很大,而且对教育、医疗等资源的分配带来了不公平。目前,我国区域发展还不平衡,在宽带普及率和接入速度等方面同美国、日本还有很大差距,而且我国城乡区域之间的普及程度差异也非常显著。

2013年8月,国务院印发了“宽带中国战略及实施方案”,将宽带网络作为国家战略性公共基础设施,加快构建宽带、融合、安全、泛在的下一代国家信息基础设施。到2020年,我国宽带网络全面覆盖城乡,固定宽带家庭普及率达到70%,3G/LTE用户普及率达到85%,行政村通宽带比例超过98%。瞄准发展目标,工业和信息化部每年实施“宽带中国”专项行动,全面推动宽带网络提升升级,加快推进三网融合,大力实施通信村村通工程,取得了明显成效。但是缩小数字鸿沟还面临着资金投入不足,农村宽带网络使用率不高以及施工难度加大等问题,还需要借鉴国际经验,加快完善电信普遍服务机制,加强经济适应信息通信新技术、新产品的研发和推广,深入开展信息下乡活动,特别是结合国家扶贫工作,对全国集中连片贫困地区实施“信息扶贫”。

信息技术具有革命性的影响。谁在技术上把握主动,谁在信息化上占领制高点,谁就能够掌握先机,赢得优势、赢得安全、赢得未来。要立足在开放的国际环境下着力加强自主创新,着力提升关键核心技术自主掌控能力,推进网络强国和制造强国建设。✶

(本文为十二届全国人大常委会第十六讲专题讲座讲稿,主讲人为工业和信息化部副部长、中国科学院院士怀进鹏)

创新人大工作的“贵阳实践”

文 / 曹阳



贵阳市人大常委会主任李忠到社区服务中心调研

党的十八届三中全会提出,要“推动人民代表大会制度与时俱进”,“推进人民代表大会制度理论和实践创新”。党的十八届四中全会强调,围绕社会主义法治建设重大理论和实践问题,推进法治理论创新。党的十八届三中、四中全会对在新世纪新阶段各项工作与时俱进、开拓创新,提出了更具有时代性和发展性的科学要求,为地方各级人大及其常委会创新地方人大工作、坚持和完善人民代表大会制度提供了坚强有力的理论指导和实践依据。

可喜的是,在贵州省贵阳市人大常委会,这种创新实践从未停歇,特别是贵阳市十三届人大常委会自2012年2月选举产生以来,提出在坚持党的领导、遵守法律、把握原则、做好“规定动作”的基

础上,与时俱进、大胆探索,创新地方人大“自选动作”,主动思考、主动作为,开展了20余项工作创新,在创新工作内容、创新工作方式上做出了有益的探索和尝试,形成了坚持和完善人民代表大会制度的“贵阳实践”。

立法为护航

“我们一定要更加自觉地珍爱自然,更加积极地保护生态,努力走向社会主义生态文明新时代。”党的十八大向全党全社会发出了“建设美丽中国”的号召。

面对生态文明建设的新形势、新要求,2012年12月被国家发改委批复同意的贵阳建设全国生态文明示范城市,迫切需要有效的地方性法规来保驾护航、引领前行,《贵阳市建设生态文明城市条

例》应运而生。

“在创新立法工作内容方面,我们顺应了贵阳市生态文明城市建设的新形势,重新制定并出台了《贵阳市建设生态文明城市条例》,这是全国首部生态文明建设的地方性法规。”贵阳市人大常委会党组书记、主任李忠如是说。

依据《条例》规定,对生态环境保护的相关案件或事件,贵阳市中级人民法院推行了禁制令制度,市人民检察院建立督促令制度,法律效果和生态保护效果良好,生态贵阳建设硕果累累。

生态文明贵阳会议升格为生态文明贵阳国际论坛,并写入国家“一带一路”总体规划;空气质量优良率2013年为76.2%,2014年达到86%;集中式饮用水源水质达标率2013年、2014年均

为100%；森林覆盖率2013年为44.2%，2014年达到45%……在保护好生态的同时，贵阳市经济发展保持快速增长态势，GDP增速2013年、2014年连续位居全国省会城市前列。事实证明，贵阳市用法治守住了生态和发展两条底线，走出了“双赢之路”。

其实，首开先河的并不止生态文明城市条例，国内首部社区工作专项法规——《贵阳市城市社区工作条例》也走在了全国前列，面对改革社区管理体制的“贵阳经验”，巩固实践成果、制定社区条例成为摆在贵阳市人大及其常委会面前的一道全新难题。

“只要是符合实际的东西，适时的把它上升到制度设计，通过法规把它坚持好，是恰逢其时的。”面对社区条例是否需要立法的问题，常委会一致认为，立法探索要保持既积极又谨慎的态度。

困难和挑战面前，创新是一把好用、管用的“钥匙”。立法内容方面要创新，立法机制也需要不断创新。

《贵阳市城市社区工作条例》在广泛征求“一府两院”、民主党派、人民团体等社会各界意见和建议后，常委会还专门派出工作组到全国人大常委会征求有关领导和专家的意见，这在贵阳市人大及其常委会立法实践中尚属首次。

为保证立法的科学性，贵阳市人大及其常委会坚持草案多元起草方式，坚持有特色、可操作原则，确保法规更加符合贵阳实际。比如，在城市社区条例起草过程中，实行了人大法制工作机构起草与政府法制部门联合起草、立法咨询专家组起草、委托高校等第三方起草相结合的多元起草方式，最大限度发挥了专家、学者、立法工作者、实际工作者作用，共同推动了城市社区工作立法。

另外，贵阳市人大常委会还首次建立地方立法咨询制度，《贵阳市人民代表大会常务委员会地方立法咨询专家管理办法》经常委会第十一次主任会议通过，充分发挥了专家的咨询参谋、智力支

持作用。

面对“地方性法规实际执行效果如何，能否真正解决实际问题”的现实考题，贵阳市人大常委会决定对地方性法规的实施效果进行评估，首次建立了地方性法规立法后评估制度。制度的设立对于规范立法后评估程序，检验法规的实际执行效果有着积极的意义。比如，在2014年，常委会在对《贵阳市城市公共客运管理条例》评估后建议，对出租车、公共汽车、轨道交通分别立法。对《贵阳市殡葬管理办法》评估后认为，一些规定已不适应民生需求，缺乏操作性，有必要重新制定。同样的，考量立法必要性、可行性的立法前评估在立法过程中也正在被充分运用。

“充分发挥立法的引领和示范作用，让立法决策与改革决策相衔接，让立法为改革护航、为发展领航。”这或许是贵阳市人大及其常委会创新立法工作带给我们的启示。

监督重实效

在贵阳市人大常委会看来，监督工作要增强与“一府两院”工作的“融合度”，既要敢于监督又要善于监督。“围绕中心、服务大局，围绕市委重大决策、政府重点工作、社会热点问题，努力找准监督与支持的结合点，主动融入‘一府两院’工作，强化法律监督和工作监督”成为贵阳市人大及其常委会在监督工作方面的新理念。

2012年，贵阳市人大常委会首次成立“十件实事”办理进展情况视察组，跟踪视察办理进展情况，并向常委会作报告，确保办理工作进行顺利，一些办理难度较大的实事逐步完成。这背后所蕴含着的正是贵阳市人大及其常委会“融入式监督”的工作思路 and 理念。

在这种理念的影响下，贵阳市人大常委会综合运用执法检查、专题调研、专题询问、工作评议等多种方式开展工作监督，三年来，开展执法检查、听取和审议专项工作报告、专项工作评议、视察、

调研等150余项。

“增强融合度、找准切入点”让贵阳市人大常委会监督工作花费了不少功夫。监督前，要通过汇编资料、专家授课、抽样与定性定量分析等多种方式寻找切入点；监督过程中，全力开展重点监督，组成多个检查、视察和调研组，实地检查、共同行动、全面突破；调研、检查、视察结束后适时提出意见、建议，督促监督审议意见的办理和整改落实，确保监督有效果、有成绩。

多种监督方式得到积极运用，举措频频：

——连续监督，对同一监督议题保持持续关注，如在连续两年对学前教育工作进行监督的基础上，2013年再次调研学前教育“三年行动计划”实施工作，重点审查审议意见落实情况，开展连续监督。

——联合监督，既协助好贵州省人大常委会在本市行政区域内开展监督，又注重与区（市、县）人大常委会联合进行法律监督和工作监督，形成全市人大工作合力，注重联合监督。

——开门监督，监督过程中更加关注民意，如开展城市公共交通工作专题询问时，将收集到的70余条群众意见和建议作为审议意见附件，交由市人民政府办理并跟踪督办，推进开门监督。

——跟踪监督，对常委会审议意见、评议意见坚持开展落实情况“回头看”，推动代表建议、批评和意见办理评价由“答复率”向“满意率”转变，并从“满意率”向“落实率”转变，持续跟踪监督，直至问题解决，重视跟踪监督。

多种监督方式并用，多个专项报告报市委，送市人民政府和相关职能部门，提供决策依据，提出的意见和建议得到了市委的肯定，受到了市人民政府的重视，一些涉及全局性的工作得到了积极推动，切实增强了监督工作实效，形成了贵阳市人大及其常委会与“一府两院”各自充分发挥职能，共同推动经济社会健康持续发展的良好局面。

代表“动”起来

2015年4月16日,贵阳市人大代表培训班在修文县举行,此次培训的内容为代表法,来自全市农业专业代表小组的80余名市人大代表同修文县40余名县人大代表一起参加了培训,这种“分门别类”、变“大班”为“小班”、突出“专题”特色的培训在贵阳市已经开展了15期,基本实现了本届市人大代表培训全覆盖。

说起专业代表小组,早在2013年8月,贵阳市十三届人大六次会议就审议通过了《贵阳市人大代表专业小组工作暂行办法》。据了解,依托贵阳市人大的各专门委员会,目前,贵阳市第十三届市人大代表被分为司法、财政经济、城建城管、教育科技文化卫生、农村经济民族宗教5个专业小组,5个专业小组又按照工作领域细化为11个分组。

“我们在现有行政区域划分代表小组的基础上,按照代表的专业特长,将专业相近的代表集中起来,以代表专业小组来开展专业监督活动。”贵阳市人大选举任免联络委员会负责人谈道。这一创新举措是加强闭会期间代表活动的重要组织形式,更有利于来自各行各业的人大代表在视察、调研、执法检查等活动中,充分发挥各自专业特长,便于发现问题、分析问题,提出行之有效的建议和意见。

代表建议办理是保障代表权力、保护代表履职积极性的重要工作。在以往常规“动作”的基础上,贵阳市人大常委会创新代表建议办理模式,通过主任会议督办,推进办理的高效化;通过专委会归口督办,推进办理的专业化;通过媒体公示重点建议、承办单位,报道办理流程,公布办理结果,推进办理的公开化;通过建立建议办理台账,推进办理的规范化;通过召开代表建议交办工作会,推进办理的实效化;加强对不满意件的督办,促进建议办理由“满意率”向“落实率”转变;为确保代表建议办理“件件有回音”,首次实行建议办理“销号制”。

在各种“新动作”的作用下,代表

建议落实率在逐年提高,2013年,140件代表建议全部办理答复完毕,落实率为57.9%,比2012年增长3.8个百分点。2014年,183件代表建议全部办理完毕,落实率达到61.2%,同比提高3.3个百分点。

密切市人大常委会组成人员同人大代表的联系,常委会制定了《贵阳市人民代表大会常务委员会组成人员联系本级人民代表大会代表暂行办法》,确定了贵阳市人大常委会39名组成人员重点联系117名工人、农民、专业技术人员和非公有制经济人士等基层一线代表。

正是这一系列创新举措让贵阳市的人大代表“动”了起来,他们正活跃在深化改革、民生改善和生态文明建设的方方面面,正在为全面打造贵阳发展升级版发挥作用、贡献力量。

筑牢“一盘棋”

在贵阳市十三届人大常委会履职之初,所有主任会议成员分别牵头到10个区(市、县)开展调研,深入了解当地经济社会发展和人大工作情况,根据了解到的困难问题,首次以常委会办公厅的名义向区(市、县)党委发函,建议加强和改善对同级人大工作的领导,帮助解决基层人大工作存在的实际困难和问题。2014年11月,市人大常委会再次组织了3个调研组,赴全市10个区(市、县)召开座谈会,征求工作意见和建议,推动市、区(市、县)两级人大常委会联合开展监督、视察、调研等工作形成新常态。

贵阳市人大常委会还注重健全完善上下级人大经常性互动联系机制。仅十三届人大常委会履职以来,全市人大主任座谈会已经召开8次,乡镇人大工作座谈会已经召开2次。

通力合作、联手互动,“一盘棋”格局还体现在党委、人大与“一府两院”的信息互通、良性互动,在各自的职权范围内依法履职。

贵阳市人大常委会坚决贯彻落实市委决策部署,围绕中心工作出决定、决议案,让市委决策与人大决定、决议同频共

振、合力发声。比如,2014年,为贯彻市委教育立市战略,适应创新驱动转型发展需要,推动教育优先发展、公平发展,贵阳市人大常委会作出深入推进教育立市战略实施的决定。

监督与支持并重,监督寓于支持当中,合力推动重要工作和任务落到实处,在围绕中心、服务大局,贯彻落实市委决策部署面前,贵阳市人大常委会始终与“一府两院”携手并进,发挥着不可替代的重要作用。

市委重要会议人大参加或列席制度,“一府两院”负责人列席人大常委会会议制度,常委会与“一府两院”工作联席会议制度等,牢固筑起市委、人大、政府的“一盘棋”工作格局。

人大宣传是党的宣传工作重要组成部分,宣传工作的“一盘棋”格局在信息社会的今天尤为重要。为此,在牢牢坚守“贵阳人大新闻网”、《人大工作》、贵阳日报“人大视点”栏目等宣传主阵地之外,构建“大宣传”格局也是这几年贵阳市人大常委会在宣传工作方面重点开展的,市、区(市、县)、乡镇三级联动,依靠信息联络员,将人大宣传的触角广泛延伸,党委和政府的各种惠民政策“搭载”着人大代表这一“细胞”在农村、工厂等生产一线,落地生根、开花结果。

创新有“底气”

如果有人问,为什么坚持和完善人民代表大会制度的“贵阳实践”如此丰富多彩?或许可以这样告诉您:贵阳市人大常委会的创新实践,是有“底气”的。

“底气”来自于市委的坚强领导和大力支持,也来自于人大常委会扎实的机关自身建设。

据了解,贵阳市委历来重视人大工作,省委常委、市委书记陈刚2013年7月到任贵阳以来,三次率队到市人大常委会调研、座谈、指导人大工作。2014年1月22日,市委召开全市人大工作会议,出台《中共贵阳市委关于进一步加强和改进人大工作的意见》,切实把人大工作

纳入全市总体工作部署。4月23日,以市委名义召开地方立法工作会议,推进科学立法、民主立法。

2015年5月,贵阳市委从贯彻落实全面依法治国的战略布局出发,出台了《中共贵阳市委关于加强和改进地方立法工作的意见》,转发了《中共贵阳市人大常委会党组关于进一步加强和改进市人大常委会监督工作的意见》,为新时期、新形势下加强和改进人大立法和监督工作指明了前进方向、注入了强劲动力。

与此同时,贵阳市委还按照“统揽全局、协调各方”的原则,把加强和改进人大工作作为事关全局、关系长远的重大政治任务来抓,切实把人大工作纳入全市总体工作部署。市委常委会每个月都要专门听取一次市人大常委会党组的工作汇报,及时了解人大工作情况,认真研究和解决人大工作中的重大问题和实际困难,支持和保障市人大常委会依法履职、积极有效地开展各项工作。

“我们着力加强自身建设,培育创新精神,提振精气神。”李忠表示,机关文化建设和人大干部“精气神”的培育是常委会自身建设的基础和根本。

党组中心组学习、常委会专题讲座、主任会议学习,机关干部集体学习,总之,在贵阳市人大机关,学习就是一种态度,就是一种责任,就是一种能力。学习就要提高思想素质和能力素质,培养人大文化、人大情怀和人大素养,形成了“依法履职 人民至上”的人大精神。

人大文化最重要的就是规矩、规范意识,这种意识的培养一是靠学习、读书,另外一方面需要依靠制度来规范。在贵阳人大,有这么一种比喻,尤为贴切。“打个比方说,如果我们把立法、执法检查、调研视察等工作看作人大的产品,如果这些产品有严格的生产标准,那么出来的产品一定是高质量、高效率的。什么是严格的生产标准呢,说白了,就是我们人大的工作制度。所以,始终注重加强制度建设,就是要制定切合实际、行之有效、高标准严要求的生产标准。”

正因为如此,按照“简洁、明了、管用”的原则,2013年,常委会对议事规则等128件制度进了全面“会诊”,废止26件,重新制定17件,编辑制度汇编,促进人大机关的办文、办会、办事和调研科学化、制度化、规范化、效能化。

正是在市委的坚强领导下,在不断夯实自身能力的基础上,贵阳市人大常委会才会有今天的“底气”,才会放开脚步,大胆实践。

创新引导前行

2014年9月10日至12日,中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江同志到贵州调研,9月11日,他来到贵阳市人大机关,与全体常委会组成人员、区(市、县)常委会主要负责同志、部分人大工作者亲切见面和交谈,他强调,坚持好、完善好、发展好人民代表大会制度是全国人大和地方各级人大的共同使命、共同责任,并寄希望于贵阳市人大工作“不断地总结探索,给全国提供好的经验”。

暖心的话语透着深情,殷切的希望充满信任。委员长的亲切嘱咐让贵阳市人大常委会的领导倍感责任重大、使命光荣,也更加坚定了要继续走在坚持和完善人民代表大会制度的创新之路上。

“贵阳市各级人大坚持创新工作内容、工作方式,形成了许多好做法、新经验”。2014年,贵州省委检查组到贵阳检查《中共贵州省委关于进一步加强和改进新形势下人大工作的意见》贯彻落实情况时指出,“贵阳市要继续按照中央和省委的有关精神,毫不动摇、与时俱进地坚持和完善人民代表大会制度,以问题为导向,以更加奋发有为、昂扬向上的精神状态,勇于探索、敢于实践,进一步加强和改进人大各项工作,为贵阳市当好全省经济社会发展的‘火车头、发动机’提供强有力的保障。”

组织与人民的信任,各级领导的关心、关注让贵阳人大倍感振奋、干劲十足。也是在这个时候,贵阳市委九届四次

全会召开,全会指出要始终坚守发展与生态“两条底线”,努力走出一条西部欠发达城市经济发展与生态改善的“双赢”之路,在新的起点上全面打造贵阳发展升级版。

市委的号召让贵阳市人大及其常委会有了新的奋斗目标,探索和创新还将继续:

——探索建立立法协调协商机制、立法说明会制度,建立立法基层联系点,促进立法过程向基层、向一线、向群众延伸。

——认真总结、继续探索询问、质询、特定问题调查等刚性强、行之有效的监督方式。

——积极实践建立代表向选民开展述职评议制度,大胆改革、积极探索代表进出机制。

——紧紧围绕全市经济社会发展的重大部署,加强对人大工作新情况新问题的调查研究。

……

有目标,有思路;有肯定,有鼓舞。创新的思绪在这儿高飞,未来,面对全国首个国家级大数据产业发展集聚区——“数谷”贵阳和全国生态文明示范城市——生态贵阳腾飞的新机遇、新使命,在坚持和完善人民代表大会制度的道路上,相信贵阳市人大及其常委会一定能够谱写出更加绚丽的宏伟篇章……

踏着贵阳人大探索的脚步,我们一路追来,坚持和完善人民代表大会制度的“贵阳实践”如此丰富多彩,其背后所秉承的创新理念让人感慨、令人敬佩。无意间,我们在贵阳市人大常委会编写的《理论 实践 探索 创新》一书中翻看到这样一段话“创新是与时俱进,是进取精神和科学态度的结晶,也是推动人大工作不断发展的必然要求;创新不仅是经济社会发展的不竭动力,也是人大工作进步的源泉。创新,已经成为地方各级人大必须思考的一个重要理论问题和必须立即付诸行动的一个重大实践课题。”这或许正是贵阳市人大常委会秉承创新理念,永不停歇、砥砺前行的最好注解。■

德州人大：扎实开展“双联双创”活动

文 / 董青

根据市人大常委会开展“双联”活动的要求,2014年2月,德州市人大常委会在全市上下开展了“双联双创”活动,即常委会组成人员密切联系人大代表、人大代表密切联系人民群众,创建人民群众满意的人大常委会、创建人民群众满意的人大常委会机关。2014年8月在禹城市召开了“双联双创”现场观摩会,通过以点带面,达到了整体推进的效果。活动开展以来,市、县(市、区)人大常委会积极探索创新活动方式,把“双联双创”活动固化为制度,形成长效机制,真正使市人大常委会成为充分反映民意的主渠道,有效提升了依法履职水平,推动了全市人大代表工作扎实开展。

创新活动载体,丰富活动内容。在“双联双创”活动中,德州市人大常委会既要求常委会组成人员联系代表、代表联系选民或原选举单位,创建人民群众满意的人大常委会、创建人民群众满意的人大常委会机关的主基调不能变,又鼓励各县市区结合自身实际,积极创新活动载体,各种特色做法不断涌现。禹城市在常委会联系代表方面,确定常委会组成人员分别与5名代表保持经常性联系,明确了联系的内容、方式和要求,并为每名组成人员制作了代表联系卡;在市人大常委会机关设立代表接待室,确定双月的15日为代表接待日,由常委会组成人员轮流接待代表;每年至少召开两次人大代表工作座谈会;落实市人大代表列席常委会会议和参加有关活动制度,确保每名市人大代表届内至少参加一次常委会组织的重要活动。在代表联系选民方面,确定每季度最后一个月为代表联系选民月,每位代表固定联

系5名以上本选区选民,为217名禹城市人大代表制作了民情联系卡,并明确了联系的方式和要求;规定代表每年年底都要向原选区选民述职,接受监督。在创建人民满意的人大常委会方面,严格按照有关法律规定,积极探索有利于增强工作实效的工作方式方法,先后开展了对“一府两院”办理常委会审议意见的报告满意度测评,开展专题询问工作,规范了视察、执法检查活动。建立高标准的乡镇代表联络室,并调配充实工作人员;探索闭会期间代表活动常态化机制和建议收集办理机制;制定开展评选优秀代表建议和代表建议办理先进单位的意见,进一步提升代表工作水平。在创建人民满意的人大常委会机关方面,加强党组建设和机关党建工作,继续开展创建“四型”机关活动,做好宣传工作,开展好党员干部网格化联系服务群众活动和献爱心志愿服务活动,完成市委下达的有关工作任务,继续保持综合考评先进荣誉。

建立长效机制,固化活动成果。一是建立服务保障机制。德州市人大常委会制定了《关于深入开展“双联双创”活动的意见》,对领导分管、目标要求、活动方式、时间节点、联系名单、联系内容都作出了具体规定,保证了活动科学有序运行。二是建立协调联动机制。市及11个县市区,每一位常委会组成人员和人大代表,都紧密结合自身工作实际,把“双联双创”作为工作载体,切实做到上下联动,相互配合,共同推进。三是建立激励约束机制。将活动与评选优秀代表议案、建议,评选先进代表小组、优秀人大代表相结合,进一步提高了代表履职的积极性。四是建立改进工

作作风机制。将坚持抓严、认真抓实、切实抓长固化为“双联双创”的制度体系。五是抓好乡镇主席团建设这个根本保障。加强组织建设,依法配齐乡镇人大干部。加强代表活动室建设,各乡镇人大均设置专门的办公场地和代表活动场所,配齐必要的办公设施,为代表依法履职搭建高效、便捷的服务平台。

真联系实创建,活动效果显著。德州市开展的“双联双创”活动,通过认真真地“联”,拉近了与代表和群众距离,提高了为代表和群众服务的能力;通过扎扎实实地“创”,创建了有效行使法定职权的地方国家权力机关,创建了尽职尽责、高效服务的人大常委会机关。无论是人大代表对人大常委会的满意度,还是选民或原选举单位对所选举人大代表的满意度都大幅提高。普遍建立了闭会期间代表建议收集办理新机制。活动开展以来,市及各县市区共收集各方面问题和建议23675件,经梳理形成闭会期间的代表建议、批评和意见1380件,已经办结和答复代表的642件。代表的责任意识增强,为民建言献策的履职热情高涨。无论是列席人大常委会会议、参加执法检查活动,还是开展集中视察、专题调研,代表的参与人数普遍增加;无论是撰写建议的数量,还是提交建议的质量,也都大大超过以往。选民当家做主的主人翁意识、政治参与的民主意识和依法行使权力的法律意识明显增强。调查问卷显示,选民向代表反映问题率同比增长57%,代表向选民报告履职情况的选民参与率同比增长48%。■

让人大代表联系群众常态化

文 / 卞正祥

为了彻底改变人大代表只注重当好“开会代表”“举手代表”，不注意平时履职的现象，去年江苏省兴化市人大常委会结合人民代表大会制度建立60周年纪念活动，就加强闭会期间代表工作组织了专题调研，出台了《关于加强兴化市人大常委会联系代表、代表联系人民群众的意见》，确定从当年开始，每年9月开展为期一周的国家、省、泰州市、兴化市、乡镇五级人大代表“回选区、访选民”专题活动，采取召开一次座谈会、征求一次意见、接待和走访一批群众、慰问一些困难企业和家庭、解决一些难题、向原选区报告一次履职情况、提出一些建议为主要内容的“七个一”的活动形式，加强闭会期间代表与选民的联系。

活动期间，兴化市人大与泰州市人大、各乡镇人大上下联动、协同推进，共同在发挥代表主体作用上动脑筋，在创新代表监督方式上下功夫，真正让人大代表“动”起来，使人大工作“活”起来。一是各方重视，积极响应。活动得到了市委的高度重视，市人大常委会专门召开动员部署会，各乡镇不折不扣抓好落实。泰州市委书记蓝绍敏作为兴化市选出的人大代表亲自到戴南镇和张郭镇参加回访选民活动；兴化市委书记陆晓声到茅山镇选区走访选民。市四套班子领导带头率先垂范，躬身下基层、倾心纳民意，为活动的顺利开展作出了表率。二是上下联动，集中行动。活动以代表小组为单位，以各乡镇为实施主体，泰州、兴化、乡镇三级人大上下联动，共同营造了活动的整体声势。期间，市人大常委会发放《五级人大代表回选区访选民民情日记本》2400本、《致全市五级人大代表的一封信》2400份、《党的群众路线教育实



兴化市人大常委会组织人大代表进行集中视察

践活动综合评价调查表》4000份；在后勤保障上，专门制订车辆安排方案，明确联络员职责，确保活动出行线路的科学、合理、便捷；在宣传报道上，专题落实活动宣传报道计划，做到“电视有画面、广播有声音、报纸有文章、网站有消息”。三是创新形式，各具特色。围绕活动总体方案，各乡镇创新活动形式、丰富活动内容，既完成规定动作，又增加不少自选动作，呈现出许多特色和亮点。有的乡镇注重活动的成效，做好四个结合文章，即全面参与与领导带头相结合、普遍开展与集中打造相结合、精心组织与强化督查相结合、宣传推介与建档立库相结合。有的乡镇充分发挥人大代表自身优势，积极为群众送健康、送科技、送服务；有的乡镇以代表回选区活动为契机，制定完善了人大代表向选民述职实施办法，促进了代表联系选民的常态化。尤其值得一提的是，个别乡镇一改“惯例”，尝试

采取事先不通知、随机走访企业和选民的方式，取得了预想不到的效果，为代表联系选民工作的深入开展提供了很好的实践经验。

依托人大代表“回选区、访选民”活动平台，代表们深入基层、联系群众，积极履职、发挥作用。据统计，活动期间，全市有2275名五级人大代表分为178个代表小组集中与选民见面，接待群众926批次、7000多人；召开座谈会235批次，收集群众意见、建议965条；走访慰问困难家庭641户、企业58家；645名代表向选民报告了履职情况；对全市党的群众路线教育实践活动进行了书面调查。活动的成效显示，人大代表“回选区、访选民”活动已成为践行党的群众路线、常抓不懈作风建设的新载体，成为加强代表与选民互动联系、了解民声民情的新途径，成为创新监督形式、充分发挥代表作用的新平台。✘

履职为民，在大山深处闪光

——记江西省宜春市铜鼓县高桥乡人大主席晏宗文

文 / 本刊记者 李小健

铜鼓县高桥乡，位于赣湘鄂三省交界的大山深处，是一个典型的林业乡。受山多地少、交通闭塞等不利条件的制约，当地经济社会发展一直很缓慢。

穷则变，变则通，通则久。2011年，晏宗文来到高桥乡，出任乡党委书记，并当选为乡人大主席、乡县市三级人大代表。四年来，他带领和团结党员干部、人大代表和山区群众，脚踏实地，苦干精干，迎难而上，让高桥乡这片大山逐渐焕发出新的生机与活力：路通了、河水清了、学校及医院危房换了、企业进来了、人大代表作用增强了、百姓观念变了、大家口袋越来越鼓了……

大山里的一切，正在发生前所未有的喜人变化。

跳出农门，又回到大山深处

晏宗文在宜春市上高县山区长大，从小品学兼优。1993年，他顺利考上大学，成为全村第一个大学生。1997年大学毕业后，晏宗文任教于宜春财经学校。2001年，各方面都十分优秀的他进入共青团宜春市委工作，从一般干部做起，直到担任科级干部。2009年，他被调入宜春市发改委工作。

2011年，宜春市委创新干部管理工作，从市直机关公开选拔一批优秀年轻干部到乡镇一线岗位交流任职。看到公选信息后，积极上进的晏宗文毫不犹豫地报名，希望回到山区实现人生价值。经过层层筛选，晏宗文脱颖而出，被安排到铜鼓县高桥乡工作。

从“跳出农门”到回山区工作，他发自肺腑地告诉记者，“这是个机会，在市直机关工作确实要比基层舒适一些，但我还没有真正在基层工作过，这一课不能少。因为基层最锻炼人，是最需要沉下心来去做工作的。现在机会来了，就应抓住。高桥虽然交通较偏远，但民风淳朴，安全稳定压力较小，这是县委对我的关心爱护。同时，我自己本身是在山里面长大的，对山区情况有一定了解。因此我希望发挥自己优势，为山区老百姓生活富裕和当地经济发展多做一些事情。”

深入调研，两个月走遍山区所有村组

知民情解民困是做好基层工作的前提。2011年4



晏宗文（左二）时常走村入户听取民意

月底，晏宗文走马上任。第一件事就是践行县委提出的“四个走遍”，即走遍建制村、走遍村民小组、走遍村组党员、走遍困难群众，了解群众所需所盼所急。从5月到7月，他跑遍了高桥乡辖区内的7个行政村，65个村小组以及相关部门和企事业单位。

由于常去走村串户，他与当地老表（江西人对同省老乡的称呼）渐渐地熟络起来了。2011年换届时，他当选为乡人大主席、乡县市三级人大代表。

“高桥乡经济社会发展的各领域的基础设施建设薄弱，最大的优势就是生态环境优美，森林覆盖率高，达到94.3%。但是，传统的、简单的‘靠山吃山’，百姓只能维持生计，不能支持发展。”随着调研的深入，晏宗文越发深刻意识到，乡镇是最基层政权，巩固党在基层的执政基础，就要想方设法改变山区贫穷落后的面貌，就要努力把全乡的力量凝聚起来，“乡人大代表处于最基层，与群众的联系最紧密，在当地和群众心中是极具威望的。要把他们的优势发挥出来，为当地稳定和发展献策出力。”

“群众利益无小事”

稳定是发展的基础。作为乡党委书记，晏宗文认为做好

群众工作,是维持社会稳定和为发展创造条件的头等大事。

来铜鼓之前,晏宗文就了解到,2009年新一届县委领导为畅通民意,开展县、乡、村三级书记联动大接访活动,面对面解决群众困难。晏宗文立足实际,创新接访方式,于每月1日定期在乡接访室接待来访群众,力求所有矛盾不出乡。

王诗词是乡里的一位老上访户。2007年前后,他和别人合伙做小生意,后来合伙人把货款私吞了,他损失近1.8万元。于是,王诗词打起官司。然而,官司赢了,合伙人却跑掉了,损失要不回来。之后,王诗词向相关部门求助,都没有结果,遂心生怨恨,不停的上访,包括跑到北京上访。

通过接访活动,晏宗文了解到王诗词的案情,“对山区群众来说,当时1.8万元数目不算小。几年的上访,王诗词吃住在外,不仅花费更多,还荒废了农业生产。”为解决此事,晏宗文多次到王诗词家里走访,一方面尽力安抚他的情绪,劝说他把时间精力放到过日子上来;另一方面积极与县法院等相关部门进行协调,以解决此事。经过努力,王诗词拿到了法院执行到位的全部案款,还申请到救助资金。

多次接触,晏宗文知道王诗词有养“黑山羊”的本领,就鼓励他搞养殖业。2012年,在晏宗文的支持下,王诗词筹集资金买了种羊。现在王诗词的养殖业发展得很好,存栏达50多头。晏宗文说:“每头羊1500元左右,这给他带来不少收入。”

老上访户变成养殖能手,王诗词的事情很快在乡里传开了,当地群众对晏宗文更是交口称赞。如今逢年过节,王诗词时常给晏宗文打电话,要送来羊肉和请吃饭。但都被晏宗文委婉地拒绝。“他的心意我领了。看到他的生活越来越好,对我来说,这比什么都好。”

王诗词仅是晏宗文众多接访群众之一。四年下来,晏宗文接待群众来信来访230余人次,为群众解决不少实际困难。

“群众利益无小事,只要是群众反映的事情,党委、人大和政府都有责任解决好。”晏宗文若有所思地说,“老百姓反映的问题,如果能及时调解,他们的心情会舒坦,会更加相信党委和政府。反过来讲,老百姓认为在理的事情,没有得到及时解决,日积月累,他们的积怨越深,一旦爆发,就会造成大问题。对于百姓反映的问题,我们都不应该回避,而是要积极出面调解。”

积极履职,打通大山与外界联系

“在大山里,交通是瓶颈。要是车子进不来,路不好走,必然影响发展。”晏宗文说,破除高桥乡发展的制约条件,就得改善交通基础设施,打通大山与外界的联系。

现实困难是,在大山里修路成本非常高,而乡财政资金却十分有限。怎么办?作为县、市人大代表,晏宗文在参加县、市人代会及相关调研视察活动时,与其

他代表积极呼吁上级政府加强和支持偏远山区的交通设施建设,促进当地经济发展。

铜鼓县分为东、西河片,一座花山岭,横亘在两片区之间,盘山公路平均海拔400米以上,一到冬天就大雪封山,交通中断,每年都引发多起恶性交通事故,拖住了当地群众脱贫致富的步伐。

一定要征服这座山!经反复调研,铜鼓县委、政府痛下决心,确定在花山脚下打通一条隧道。在征集意见过程中,晏宗文积极履行人大主席职责,征求乡人大代表意见、走遍所有村组倾听民意,研究拟写建设花山隧道的可行性建议,为县委县政府作出最终决策提供了重要参考。“虽然决策很艰难,但信心来源于5万群众的迫切要求,决心来源于乡镇干部尤其是人大代表与群众的感情。”铜鼓县委书记胡国瑞说。

汽车行进在敞亮的花山隧道时,晏宗文高兴地向记者表示,“隧道通了,通往县城的路程就好走多了。高桥乡的发展和项目引进,也将受益。”今年,晏宗文又提了一件建议,希望加快推进铜棋公路建设。这是一条跨省道路,连通江西省铜鼓县与湖南省浏阳市,目前已经列入省级规划。

同时,他还通过人大代表身份,积极争取上级部门资金和政策支持,以改善乡里的基层设施建设。四年来,高桥乡争取和自筹资金500多万元,在山区建了22座桥,大部分村组道路也得到硬化。这些变化给村民出行带来实实在在的便利,因而在大家眼里,晏宗文是一位“想做事、会做事、有魄力、有能力”的书记、人大代表。

乡里大小事务,都有人大代表身影

乡里要发展,光靠乡干部和村干部是不行的。作为基层人大主席,晏宗文十分注重发挥人大代表主体作用,鼓励人大代表参与管理乡里大小事务。

为此,他推动乡人大聘任全乡45名县、乡人大代表为各村组民情员,每月召开一次“民情碰头会”。

高桥乡英溪村地处偏远,距离乡政府所在集镇达18公里。因为不断外迁,该村常住人口越来越少。2012年3月,从县城开往英溪村的班车停运,给英溪、梁段等沿线村民的生活出行带来极大不便。在“民情碰头会”上,人大代表将群众意见反馈给乡人大。晏宗文掌握情况后,及时与乡分管领导到县公交车队协商,两个月后班车得以恢复。

建立“民情碰头会”长效机制,极大地调动了人大代表为民代言、为民办事的积极性。目前,高桥乡人大代表召开的乡村组各级“民情碰头会”220余次,搜集各类意见建议182件,答复和解决处理160件;包括累计筹集200余万元,使半数的进组道路得到硬化;完成山区群众危房改造241户,深山移民120户;争取资金

380余万元完成小农水项目建设;筹资430万元建设教师周转房、中心幼儿园、梁段影光希望小学等4所学校和卫生院门诊楼;筹资200余万元建设集镇和村庄污水处理系统;筹资120万元兴建农贸市场等。

与一件件已办好或正在进行的民生实事形成强烈反差的是,乡党委、人大和政府等单位办公楼却很陈旧,岁月感明显。晏宗文说,“办公楼都是80年代盖的,现在还能使用,我们就用着。乡里暂时不会考虑改善和新建办公楼,因为财政资金有限,要解决的民生问题还很多。要真正让代表和群众感受到政府是有为政府,让老百姓说共产党好。”

乡人大代表冯先开向本刊记者表示,晏宗文是从市里面公选到乡里的,文化程度高,视野开阔。他一上任,就进村入户,与人大代表、党员群众座谈,商量如何推动高桥各方发展。乡人大代表张国强也深有同感,“以前人大代表就是开开会、举举手,提意见基本很难实现。晏宗文当选人大主席后,很重视人大代表工作,经常听取人大代表建议,代表反映的问题每件都有回复,基本上都能得到解决和答复。”

为进一步发挥人大代表主体作用,2013年年底,晏宗文创新设立“人大代表工作站”,让人大代表在闭会期间开展活动有固定的场所和平台,“只有加强基层人大规范化建设,才能让代表更加深刻地了解自己的职责、权利和使命,才能发挥代表植根于群众的优势,人大工作才有生命力。”

“人大代表作用发挥得好,很多时候可以做到事半功倍。”晏宗文举例说,高桥乡于2012年10月引进国家级农业龙头企业河北华裕集团在该乡建设江西华裕第一育雏场。然而,在征地拆迁阶段,部分村民因对补偿不满意,阻止项目推进。“这个时候,人大代表发挥了关键性作用。为解决拆迁难题,一些人大代表和我一起,天天上门做群众工作。最后事情才得以圆满解决。”

铜鼓县人大常委会主任林上旺表示,这几年晏宗文把高桥乡人大工作做得有声有色,大家有目共睹,“希望他把成绩当作动力,推进乡人大工作继续前行。”

生态立乡,要青山绿水也要金山银山

“生态立县”是铜鼓县委县政府的根本战略。而优美的生态环境是高桥乡最大的优势,“生态立乡”也就成为高桥乡的发展战略。晏宗文认为,要发展壮大乡级经济,带领群众致富,就要立足生态优势,既要青山绿水,也要金山银山;既要保护好环境,又要将生态优势转化为发展优势。

高桥乡境内的金沙河是江西省五大水系之一修河的源头,水质好,河内渔业资源丰富。近年来由于管理疏漏,导致电鱼、毒鱼、炸鱼、网鱼等现象泛滥,河内各

类渔业资源锐减。生态平衡遭到破坏,致河内藻类增多,水质变差。为此,群众意见纷纷。张国强等10名代表还向乡人代会提出专门建议,引起晏宗文、乡人大和乡政府的高度重视。2014年3月3日,高桥乡十六届人大第四次会议作出了加强河道渔业资源管理的决议,为水环境治理提供有益探索。

为保证决议落到实处,乡人大督促各村成立了护渔队,经常性进行巡查。同时,乡人大还组织群众、中小學生参与开展放流活动,增强大家保护生态环境的观念和意识。“办法实施至今,非法捕鱼的现象基本杜绝了,护渔队仅查处了违规网鱼1起。”

采访中,本刊记者看到的金沙河已是河流干净、水质清澈、鱼儿成群。由于河流生态明显好转,2014年5月20日,江西省渔政管理局选择在高桥乡严溪河段开展全省野生环境大鲵增殖放流科考活动,共放流国家二级保护动物大鲵150尾。2014年10月,高桥乡被国家环保部评为国家生态乡镇。

为巩固生态保护成果,今年高桥乡人大代表还将对河道渔业资源管理执行情况、环境卫生整治工作进行重点视察。

晏宗文告诉记者,搞活高桥乡经济,一定要把生态优势转为发展优势。在工业方面,要利用好毛竹资源,重点扶持获得吉尼斯世界纪录的跑步科技做大做强,把竹精深加工产业做成全省重点产业;在农业方面,要利用好有限的、没有污染的土地,通过互联网把有机水稻、有机毛豆、蜂蜜、笋干等农产品推向全国市场;在第三产业方面,要开发利用好“中国南方红豆杉之乡、中国长寿之乡”等资源,大力发展生态旅游,“新常态之下,我们要让百姓有盼头”。

在晏宗文的带领下,在乡干部、人大代表和群众的共同努力下,高桥乡经济发展迅速:农民每年人均纯收入由2012年的3056元,增加到2014年的4150元;财政收入由2012年的2719.6万元,增加到2014年的4624.5万元;规模以上工业企业数量由2011年1家,增加到2015年的4家。

铜鼓县委书记胡国瑞对晏宗文评价很高,“他的群众路线教育实践活动做得很不错,作风扎实,充分发挥了人大代表作用,与村民打成一片。他进入角色也很快,工作责任心强。在他的带领下,高桥乡这几年变化很大,深受当地群众好评。尤其是既兼顾了生态环境保护,又带动绿色产业和当地经济发展。希望他再接再厉,要让青山绿水常在,也要让老百姓更加富裕。”

由于工作出色,晏宗文个人考核连续四年被评为优秀,还立下三等功。如今,晏宗文依旧像往常一样勤恳踏实地工作。他深知,工作永远在路上,没有最好,只有更好。■

法良政优：“贞观盛世”的治国保障

文 / 刘玉峰

唐太宗李世民在位的贞观年间(627—649年),出现了中国历史上的一段封建治世——贞观盛世。唐代史学家吴兢评论道:“太宗时政化,良足可观。振古以来,未之有也。”这一评论,绝非虚誉。时至今日,回首1300多年前的贞观盛世,依然为国人萦怀追慕。细而思之,贞观盛世取得了多方面的成就,尤以政治清明高效、社会和谐发展为显著。探求原因,可得多项答案,但贞观时期优良的国家立法和执法无疑是盛世出现的重要法律保障。

法者,乃天下之法,不以诏敕代法律

唐太宗在思想上高度重视国家法律建设,认为国家法律“禁暴惩奸,弘风阐化,安民立政,莫此为先”,认识到法制建设对治国安邦的极端重要性。唐太宗还说:“法,国之权衡也,时之准绳也。权衡所以定轻重,准绳所以正曲直。”把法律视为施政之权衡与准绳,强调以法治国。又说“法者,非朕一人之法,乃天下之法”,阐述法律对于整个国家的重要性。历代封建皇帝中,能够如此明确深刻认识到国家立法的重要性,在中国历史上并不多见。

中国封建社会时期,皇帝的权力极大。所谓“口含天宪”,“诏敕入律”,是指皇帝的言辞或以皇帝名义发布的诏、敕、令、制、赦、德音等文告,可视同法律甚至高过法律。但是,唐太宗并不这么想当然,而是有着自己的清醒和自觉。唐太宗认为,作为一位皇帝,“不可轻出诏令,必须审定,以为永式”,不可轻易以自己颁布的诏敕等代替国家法律。贞观四年(630年),唐太宗对大臣们说:“诏敕疑有不稳便,必须执言,无得妄有畏惧,知而寝默!”贞观六年(632年),他又对大臣们说:“朕比来决事,或不能皆如律令,公等以为事小,不复执奏。夫事,无不由小而致大,此乃危亡之端也!”

唐太宗这样说,强调自己颁布的诏敕不能有违国家法律,不能以自己的言论或诏敕等代替国家法律,在实际执法过程中,他也能够身体力行。

贞观七年(633年),贝州鄆县县令裴仁轨私自役使门夫犯法,唐太宗一时愤恨,下制书令杀之。殿中侍御史李乾祐上奏说:“法令者,陛下制之于上,率土遵之于下,



唐太宗像。图/CFP

与天下共之,非陛下独有也。(裴)仁轨犯轻罪而致极刑,是乖画一之理。臣职守宪司,不敢奉制。”唐太宗听从谏言,收回成命,依法从轻处罚裴仁轨并褒奖李乾祐。同年九月,举行科举考试,有的考生欺诈骗造。唐太宗出于气愤,颁布敕令,令造假考生自首,若不自首即处以死刑。大理少卿戴胄并不奉敕,而是依据法律,判决造假考生不自首而被查出者流刑。唐太宗很不满意,对戴胄说:“朕下

敕不自首者死,今断从流(刑),是示天下以不信!”戴胄回答说:“陛下既付所司,臣不敢亏法。”唐太宗又说:“卿自守法,而令我失信耶?”戴胄接着说:“法者,国家所以布大信于天下;言者(指太宗所颁敕令),当时喜怒之发耳。陛下发一朝之忿而许杀之。既知不可而置之於法,此乃忍小忿而存大信。若顺忿违信,臣窃为陛下惜之。”唐太宗立刻醒悟,对戴胄说,我有过失,“公能正之,朕何忧也”。贞观八年(634年),陕县县丞皇甫德参上书言事,由于言辞激切,唐太宗欲治其诽谤之罪。魏徵及时进谏,说臣下上书非言辞激切不足以引起皇帝重视,实非诽谤,不应定罪。唐太宗采纳魏徵的谏言,认识到了自己的错失,下令赐给皇甫德参二十段绢帛以示奖励。唐太宗过而能改,清醒自觉,及时纠错,难能可贵,带头保障了国家法律的权威。

国家法令,惟须简约,恤刑重人命

隋亡唐兴,马背上得天下的唐太宗,亲眼目睹了隋朝末年农民大起义推翻隋炀帝暴政的壮举,认真总结了隋朝短命而亡的教训,认为隋炀帝“法令尤峻,人不堪命,遂至于亡”。唐太宗还进而总结了许多王朝的兴亡史,说:“朕看古来帝王,以仁义为治者,国祚延长;任法御人者,虽救弊于一时,败亡亦促。”

基于这种认识和总结,唐太宗明确提出了“国家法令,惟须简约,不可一罪作数种条”;“用法务在宽简”;“以宽仁治天下,而于刑法尤慎”的思想,强调国家立法要简约,执法要宽简,切忌法繁刑密,条文复杂,严酷执行。在此思想指导下,唐太宗命令长孙无忌、房玄龄等大臣对《隋律》和唐高祖武德年间修成的《武德律》大事精简,“尽削大业(隋炀帝年号)所用烦峻之法”,“削烦去蠹,变重为轻”,以“务在宽简,取便于时”,其中,对于死刑的削减最多,史云“比古死刑,殆除其半”,即废除了近一半。同时,唐太宗还强调法律的连续性和稳定性,说:“律令格式(唐代法律的四种形式),若不常定,则人心多惑,奸诈易生。”又说:“法令不可数变,数变则烦。官长不能尽记,又前后差违,吏得以为奸。”这些认识和思想保证了贞观十一年(637年)修成的《贞观律》的宽平简约,确定了唐朝国家法律的基本内容,维护了法律的长期稳定。

唐太宗还认为人的生命是至关重要的,说“人命至重,一死不可再生”,要求“应恤刑重人命也”。贞观五年(631年),唐太宗因一时冲动,错杀大理丞张蕴古和交州都督卢祖尚。事后反思,深感后悔,认识到对于死刑三奏而后行刑的“三覆奏”规定仍不够慎重,遂下令改为“五覆奏”,即对死刑经过五次上奏确认无误后再行刑,对

死刑案件的审判执行更加审慎。贞观六年(632),唐太宗“亲录囚徒,囚死罪者三百九十人,纵之还家,期以明年秋即刑。及期,囚皆诣朝堂无后者。太宗嘉其诚,悉原之”,赦免了全部罪犯的死刑。这种立法简约、执法慎重、尊重生命的思想和实践,符合了唐王朝初建时期人心思定的大局,缓和了当时的社会矛盾,推动了社会秩序的和谐发展。

人有所犯,一一于法,执法务必公正

如前已述,唐太宗十分重视对于历代败亡教训的总结,认为其中的一条是“自古帝王任情喜怒,喜则滥赏无功,怒则滥杀无罪,是以天下丧乱莫不由此”。为保障唐王朝国家的长治久安,唐太宗认为必须杜绝执法混乱,要求“人有所犯,一一于法”,要求“理国守法,事须画一”,要求“法之所行,无舍亲昵”,强调执法务必公正,坚决不徇私情。

在这一方面,唐太宗也能做到言行一致,自觉践行。

贞观九年(635年)八月,岷州都督高甑生因延误军期被主将李靖处罚。高甑生心生愤恨,诬告李靖谋反。其诬告行径被查实后,被判处发配边疆的徒刑。有人对唐太宗说,高甑生是陛下当秦王时的功臣,请宽赦其罪。唐太宗说,高甑生是我的旧部,建有功勋,但他违背李靖军令,又犯诬告之罪,于法当判徒刑,我虽内心感怀其功,但不能违法赦免其罪。贞观十一年(637年),唐太宗的儿子吴王李恪任职安州都督,多次出行打猎,严重损毁当地百姓田粮财产。侍御史柳范上表弹奏李恪。唐太宗并不袒护,结果李恪被罢免官职。贞观十七年(643年),唐太宗的外甥洋州刺史赵节参与太子李承乾谋反,罪当处死。太宗的姐姐长广公主向太宗求情,“以首击地,泣谢子罪”。太宗“亦拜泣曰:‘赏不避仇讎,罚不阿亲戚,此天下至公之道,不敢违也,以是负姊。’”贞观十二年(638年),唐太宗的叔父江夏王李道宗“坐赃下狱”,即因贪污罪被捕坐牢。李道宗为皇室至亲,又屡立战功,但唐太宗并不赦免其罪,而是批评叔父贪得无厌,说:“道宗俸禄甚高,宴赐不少,足有余财,而贪婪如此,使人嗟惋,岂不鄙乎!”果断罢免李道宗的官爵并削夺其封邑。由上可见,唐太宗确实能够不徇私情,严正执法。宋代史学家司马光就此评论道:“唐太宗不以天下大器私其所爱,以杜祸乱之原,可谓能远谋矣!”今天来看,唐太宗对于国家法律是治国施政之本的认识明确,其立法简约、执法公正的思想尤其是不以诏敕代法律的清醒和自觉,对于贞观时期优良的立法执法以及贞观盛世的形成贡献巨大,也彰显了他一代明君的英明之处。★

(作者为山东大学历史文化学院教授、博士生导师)

智利的国会与改革 (下)

文 / 徐世澄

选举制度改革

2014年4月28日,智利众议院通过了巴切莱特总统提出的选举制度改革法案,后经过执政联盟与在野党参议员长达数月的协商,对原草案作出多处修改,并经参议院投票通过后,2015年1月20日,众议院再次投票通过了选举制度的改革草案。4月28日,巴切莱特总统正式颁布了新的选举法。

到目前为止,智利的选举制度还是皮诺切特军政府1980年制定的,规定每个选区只能选举两名众议员和参议员。一个政党在一个选区中要获得两个议员的席位,必须获得三分之二以上的票数。如果得票虽领先,但不到三分之二,只能获得一个议席,另一个议席由得票占第二位的政党提名的候选人获得,但该候选人所获得的票数不能少于33%的选票。这一选举制度有利于得票居第二位的党派,通常情况下是保守的政党,但不利于其他比较小的政党。巴切莱特提出的选举制度的改革将结束皮诺切特的这个遗产。根据这一法律,众议院将由120名增加到155名。新的众议院将由2017年11月的选举产生,全国将分成28个选区,每个选区根据选民人数选举产生3至8名众议员,总数为155名。新的众议员将于2018年就任,2018年前,众议院仍由120名组成。参议院在2018年前仍由38名组成,从2017年起将逐步增加,2017年11月选举时将更新一半参议员,2021年再更新其余的一半,最后增至50名。参议员选举的选区就是国家的行政区。新选举法规定,参议员和众议员的候选人中,妇女候选人不得少于40%,但对当选议员的性别组成没有硬性规定。

宪法改革

1973年智利发生军事政变后,国会解散,立法权由军政府行使。1980年军政府执政期间,在一次普遍认为“不规范、不民主”的公民投票中通过了宪法。国会由两



2014年3月11日,智利当选总统米歇尔·巴切莱特在智利第二大城市瓦尔帕莱索的国民议会宣誓就职,任期四年。图/CFP

院组成,众议院120名,参议院47名,其中38名民选产生,9名由军政府指定。宪法规定,执政超过6年的前总统为终身参议员。根据这一宪法,1980年宪法规定,1988年进行等额选举的总统大选,1990年还政于民。皮诺切特在1988年大选中失利。1989年,智利举行差额选举的总统大选,基督教民主党帕特里克·艾尔文(Patrick Aylwin)获胜,于次年接替皮诺切特出任总统,智利实现民主化。1990年皮诺切特卸任后,仍保留军队总司令的职务至1998年。根据1980年宪法的规定,皮诺切特成为终生参议员。

2005年8月26日,争取民主党总统里卡多·拉戈斯·埃斯科瓦尔(Ricardo Lagos Escobar)任内,对1980年宪法进行了修改,共修改58处,取消指定参议员和终生参议员,将总统任期从6年改为4年,不得连选连任,但可隔一届后再次竞选,并加大了众议院权力。

早在2013年11月竞选总统时,巴切莱特就承诺,若她当选总统,她将用一部新宪法来取代军人独裁统治者皮诺切特在1980年制定的宪法。2014年3月就任总统后,她又多次提出要制定新宪法。今年4月28日,她通过电视台正式宣布,将在9月启动制定新宪法的公开的立宪进程,将通过对话、咨询、辩论、会议来进行。但是,她没有具体说明由



智利国会荣誉大厅。图/CFP

谁或由哪个机构来制定新宪法,是否将召开立宪大会,还是通过公民表决方式来立宪。因此,在她宣布之后,各党派和各界人士纷纷提出质疑。

立宪过程相当复杂,需要广泛征求民意并与各反对派和社会各阶层进行谈判,需要国会以三分之二的绝对多数批准。目前,巴切莱特的执政联盟由7个政党组成,其中有左翼政党如社会党、共产党,也有中间政党基督教民主党,各党意见不一。再加上在野的右翼反对党对巴切莱特的牵制就更多,因此,巴切莱特在寻求宪法改革方案时需要进行更多的政治妥协,以平衡各党派之间的不同利益。由于执政联盟新多数目前在国会中占多数,所以一般的改革方案只要执政联盟内保持一致,在国会上通过问题还不是很大。评论认为,如果执政联盟成员之一的基督教民主党议员投反对票的话,那么形势就会发生变化。

从整体来看,巴切莱特执政以来,基本上兑现了她在竞选时的承诺,先后出台并开始实施税收、教育、选举制度等项重大改革。在国会讨论过程中,发生了激烈的争论,一些国会议员提出了不同意见,在对改革的最初方案作了不少修改之后,这些改革草案最终得以通过。但到目前为止,这些改革措施尚未达到预期效果,反而在短期内,特别是对经济的稳定增长方面产生了一定的负面影响。之所以出现这种情况,主要有以下几方面原因:第一,这些改革措施比较激进,动摇了智利前期实现高增长的基础性经济和政治制度。第二,改革时机欠佳,使已显疲弱的经济雪上加霜。第三,部分改革方案遭到左、右两方面的夹攻。执政新多数联盟内,基督教民主党议员认为改革方案偏左,而共产党和一些社会党等左翼政党议员认为改革方案偏右,因

此,常常意见不一。而大多数右翼议员对改革持反对态度。尽管这几项改革方案已获通过,但是,在实施过程中阻力还很大。第四,腐败丑闻不断,影响政府声誉和改革的进行。智利过去一直被认为是拉美国家中比较清廉的国家,但近年来,腐败丑闻也接连不断发生,牵涉到政府现任部长和前任部长、执政联盟和反对党议员。近期,智利政府、执政联盟和反对党联盟因为一系列腐败案件被媒体曝光而深陷信任危机,智利的彭塔金融集团(Penta)和知名企业智利化工矿业公司(SQM)因涉嫌非法资助政党候选人竞选而受到司法部门的调查,巴切莱特的儿子和儿媳也被控通过不正当手段倒卖地皮获取暴利,目前,智利司法部门已经着手调查这些案件。

2015年3月10日,巴切莱特宣布成立反对腐败、利益冲突和渎职特别委员会,以规范政治和企业的关系,进一步完善宪法秩序,防止将来有人通过获得特权信息或利用政治关系为自己谋福利,防止滥用职权成为一种惯例。巴切莱特还宣布,已下令将政府高官和前总统的个人财政申报的范围扩大。4月28日,巴切莱特又发表电视讲话说,近期发生的腐败和有悖职业道德等行为削弱了国家民主,宣布政府将尽快出台一系列措施,推进全面和彻底的改革,严厉打击渎职和腐败等行为,根除政坛和企业界不正之风。她说,政府在政治资助问题上坚持完全透明,反对匿名资助做法。政府将不允许企业对选举进行任何形式资助,违规企业一旦被查明将被视为犯罪。国家将对政党活动给予资助,但是政党需要履行相应职责,需要重新注册党员、改善党内民主,财务要更加透明、接受监管。此外,要采取措施促进政党内领导人更新换代进程。她说,辜负人民信任的人将无权参加选举,已当选的人将失去在国会中的席位。巴切莱特还表示,政府将起草一份反腐草案,并尽快提交国会讨论。由于腐败丑闻不断,5月初,巴切莱特的民调支持率从去年11月的38%降到29%。5月6日,巴切莱特要求全体内阁(除外长外)集体辞职;5月11日,巴切莱特宣布新内阁名单,这是她去年3月就任第二任总统后的首次内阁改组。在23名部长中,包括经济部长在内的14名部长留任,有9名部长更新,其中国防、内政、司法、劳工部长为互换,而财政、总统府秘书长、政府秘书处(政府发言人)、文化和社会发展部部长为新人选。令人注目的是,卷入到腐败案的原内政部长罗德里戈·佩奈利略被原国防部长豪尔赫·布尔戈斯接替,而税收改革的主要策划人、原财政部长阿尔韦托·阿雷纳斯被受企业家欢迎的原国家银行行长罗德里戈·瓦尔德斯替代。评论认为,今后巴切莱特的经济政策有可能向中间倾斜。✘

(作者系中国社会科学院荣誉学部委员、拉美研究所研究员)

带薪休假，想说爱你不容易

文 / 彭东昱

近日，由于一则新闻，带薪休假再次成为各种媒介的热点话题。据中国新闻网5月27日报道，湖南、甘肃兰州、黑龙江哈尔滨等地相继出台机关事业单位工作人员带薪休假实施细则。有专家表示，机关事业单位率先落实带薪休假，可形成一定带头和示范效应。

其实，国人对带薪休假盼望已久，国家也在大力推进。去年全国两会，李克强总理在政府工作报告明确提出“落实带薪休假制度”。9月，国务院印发《关于促进旅游业改革发展的若干意见》，强调把带薪年假制度落实情况纳入各地政府议事日程。

事实上，我国法律对带薪休假制度的保障是不缺位的。我国劳动者享受带薪年假权利的法律渊源是《中华人民共和国宪法》第43条规定：中华人民共和国劳动者有休息的权利。1995年1月1日施行的劳动法第45条明确规定：国家实行带薪年假制度；劳动者连续工作一年以上的，享受带薪年假。

2008年1月1日起施行的《职工带薪年休假条例》对我国劳动者带薪年假权利的行使进行了具体明确的规定。为实施《职工带薪年休假条例》，人力资源和社会保障部于2008年9月18日颁布施行了《企业职工带薪年休假实施办法》。自此，我国劳动者享受带薪年假的权利形成了宪法、法律、行政法规、部门规章“四位一体”的法律保障格局。

然而法律的护佑并未使带薪休假得到普遍的落实，对于很多劳动者来说仍然只是“看起来很美”。

人社部的一项调查显示，目前带薪休假落实率约为50%，落实带薪休假比较好的主要集中在党政机关、事业单位、大型国有企业、外资企业，而一些民营企业落实起来相对较差。

近日各地出台的实施细则普遍针对的都是带薪休假落实较好的机关事业单位，当然，好啃的骨头先啃也无可厚非，因为机关事业单位的人员也是劳动者，应该得到应有的保护。但是所谓的“带头”“示范”效应就很令人怀疑。

相对于机关事业单位，企业的情况比较复杂。企业的逐利性、职工的弱势地位，以及监管的缺失、违法的低成本甚至零成本，都是导致带薪休假难落实的重要

原因。

当前，我国经济进入“新常态”，各行各业面临着转型升级、提质增效的压力，有必要给劳动者更多休闲时间，以涵养人才的创造力。而从全社会来看，更多的休息可以提升国民健康水平，提高公民幸福指数，刺激假日经济拉动消费内需，降低公共卫生医疗支出，保证高质量的劳动力供给。经济新常态已经对全面落实带薪休假形成倒逼机制。

要解放思想、鼓励开创。面对阻碍，现实之策应是不等不靠，推动有条件的单位和个人先行一步。特别是各级领导要充分认识到带薪休假的重要意义，带头执行，这绝不是“先天下之乐而乐”，更不是缺乏老黄牛精神。如此才能破除下属“领导不休不敢休”“不好意思休”的畏难情绪。

在各地经济发展、社会保障存在较大差距，市场竞争激烈、多种用工制度并存的情况下，全国整齐划一地推进显然不切实际，而在客观上又确是必需和急需，因此应鼓励各地各单位积极探索、大胆实践，凡是有利于带薪休假的，都应宽容待之，不必加以限定或干预。如有的城市划定了相对的休假时段，由职工与单位协商休假，或3天长周末+N天带薪假的自组长假期。诸如此类，只要在全国各地逐步多起来，就会形成滴水穿石、星火燎原之势。

要完善立法、加强普法、强化执法监督。在全国范围出台落实带薪休假的相关细则，并进一步加大劳动监察部门主动监督和追责力度，提高违法者的违法成本，严格追究不执行带薪年假制度用人单位的违法责任。人大、政府、政协还应加强执法检查、督办和建议，以增强贯彻落实的强制性，维护国家法纪权威。

要注重发挥工会的作用。上级工会组织要在加强基层工会组织建设、完善工会组织体系的同时，注重教育引导基层工会成员敢于履职、善于履职，为职工谋取合法的“休假权”。

以往经验证明，民众权益的增加，在社会进步的大背景下，还需自身的争取。获得带薪休假的权利也应如此，少不了我们每个人的努力和奋斗，小伙伴们，从我做起，别错过今年“说走就走的旅行”。✘

国家重要有色金属生产加工基地

——赤峰中色锌业有限公司



炼锌分厂电解车间



动力分厂变电车间



综合回收分厂过滤车间

赤峰中色锌业有限公司是由世界500强——中国有色矿业集团公司出资的中国有色金属建设股份公司控股，南非库博公司等企业参股组建的一家国有控股的中外合资企业。年产锌产品21万吨，硫酸40万吨，从冶炼废渣中综合回收金、银、铜、镉、钴等有色金属，总资产35亿元。

赤峰中色锌业有限公司前身是赤峰冶炼厂，企业最初生产规模为年产电解锌

锭2.1万吨，硫酸3.6万吨。二十年来，公司以低成本战略为导向，紧紧围绕主业定思路、围绕主业保增值、围绕主业谋发展，正确处理改革、发展、稳定的关系，通过艰苦创业、改革创新、二次合资、三次扩建，走出了一条国有企业不破产、不转产、不停产、不裁员、不下岗、不减薪的改革和发展的成功之路。企业规模跻身全国同行业前5名，其中附加值较高的锌合金产品产量位于国内同行业前3位，是国家公布的全国同行业中第一批符合《铅锌行业准入条件》的八家企业之一。主要经济技术指标在全国同行业中连续保持领先地位。几年来公司产品能源消耗远低于《锌冶炼企业单位产品能耗消耗限额》先进值的标准，以下是几年来公司产品能源消耗情况：

年份	国家标准限额先进值 (kgce/t)	中色锌业实际产品综合 能耗(kgce/t)
2010	≤ 1000	869
2011	≤ 1000	831
2012	≤ 1000	805
2013	≤ 1000	820
2014	≤ 1000	818

公司采用自主研发的“热酸浸出—低污染沉矾除铁湿法炼锌新工艺”，其特点是安全、节能和环保。该工艺2001年被中国有色金属工业协会授予“中国有色金属工业科学技术一等奖”，2008年荣获国家发明专利。目前，该工艺已成为国内锌冶炼企业的主流工艺。

公司生产的“红烨”牌电解锌锭在上海期货交易所、伦敦有色金属交易所(LME)注册，主要销往东北、华北、华东等地区，锌合金产品主要销往国内大型钢厂，如宝钢、首钢、包钢、鞍钢、马

钢、本钢等企业，并与之建立了长期战略合作伙伴关系。

展望未来，公司将按照内蒙古自治区“8337”发展思路、中国有色集团公司的整体部署，充分发挥企业所具备的资源优势、区位优势、先进的技术优势、科学的管理优势及成功的体制优势，“建设中国北方锌都，打造国际知名品牌”。紧紧抓住创新驱动发展这个关键，发展循环经济，提高综合回收水平，完善产业链条，力争通过自主研发使产品品种达到10个以上，为把赤峰建设成国家级重要的有色金属生产加工基地建功立业。

荣誉榜

全国五一劳动奖状；
全国质量工作先进集体；
全国节能先进集体；
中国诚信企业；
国家企业管理现代化创新成果奖；
国家安全标准化二级企业；
全国大气污染防治突出贡献企业；
自治区管理创新先进单位；
自治区发展与创新优秀企业；
在国内同行业中率先通过质量、环境、职业健康安全三位一体管理体系认证



炼锌分厂锌合金车间

中色锌业生产厂区





有线系统

台式表决器



台式/半嵌式表决器



嵌入式表决器



中国电子表决行业开创者

- ◆ 1978年，开始研制电子表决系统。
- ◆ 30多年，专注于各级常委会、代表大会表决系统。
- ◆ 广泛应用于人民大会堂、世博会议中心等重要会议场所。
- ◆ 技术实力雄厚，产品拥有完全自主知识产权。

30 年丰富经验 **1** 秒输出结果
专家团队为您提供会务、技术 **全方位** 服务，确保表决工作圆满成功！

无线系统

手持式表决器



台式表决器



智能会议终端



电子选举系统



人事任免计票系统



远距离报到系统



中科院成都信息技术股份有限公司（中国科学院成都计算机应用研究所）

地址：四川省成都市人民南路四段9号中科院成都分院
邮编：610041

联系电话：028-85226537 13880185901
传 真：028-85249933-8416

网址：Http://www.xuanju1958.com
Http://www.casit.com.cn



关注官方微信服务
获取更多服务



中国科学院
CHINESE ACADEMY OF SCIENCES

贵阳避暑天堂

- 全国生态文明示范城市
- 大数据产业集聚区
- 坚守发展和生态“两条底线”，探索可持续发展“双赢之路”，在新起点上全面打造贵阳发展升级版

