

# 中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2015年6月16日出版  
第12期 总第384期

全国人大常委会机关刊物

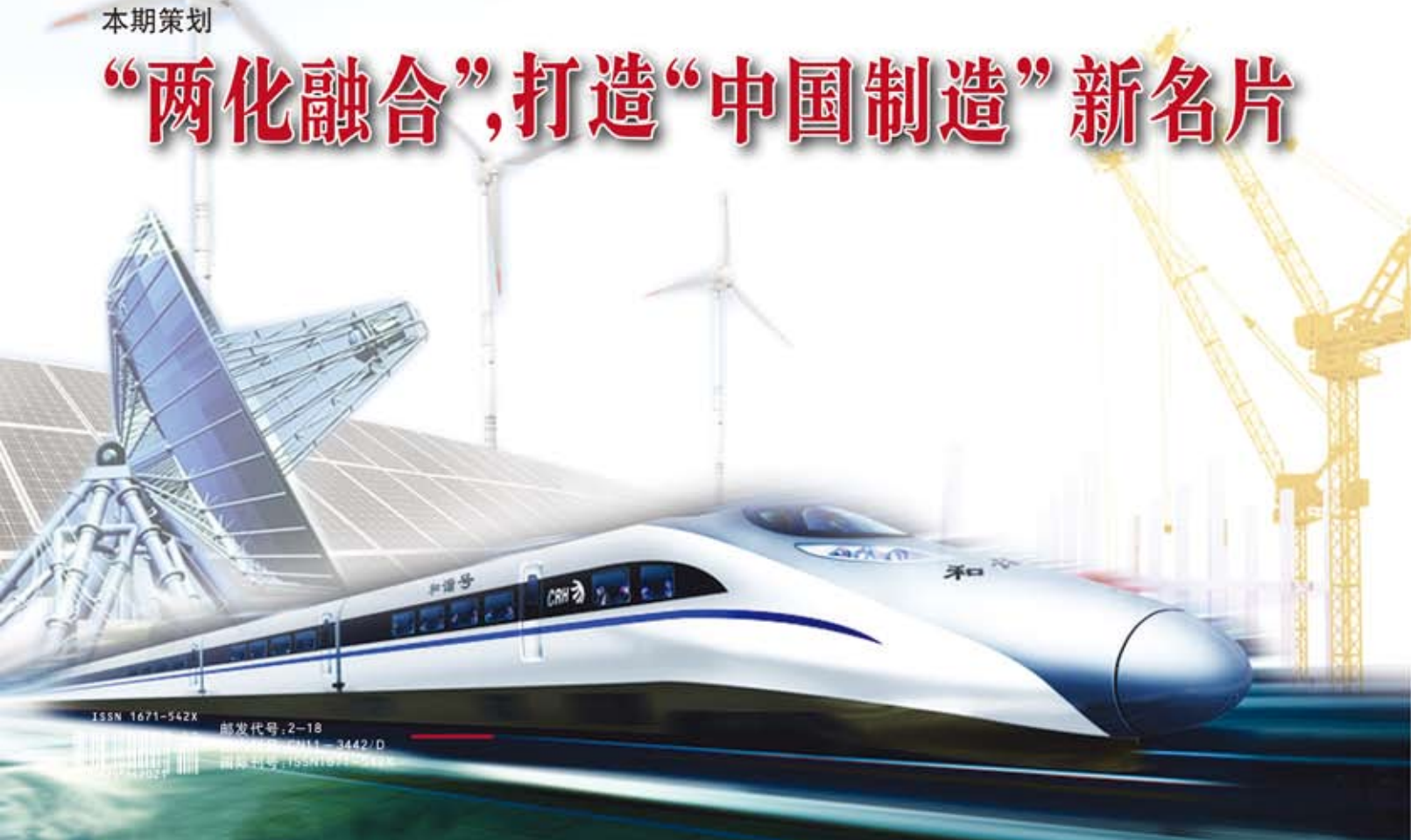


特别关注

## 执法检查助推中国迈向人力资源强国 “问诊”职业教育

本期策划

## “两化融合”，打造“中国制造”新名片



ISSN 1671-542X

邮发代号: 2-18

国内代号: 3442/D

国外代号: 955NT677



①	
②	③
④	

① 6月8日，金砖国家议会论坛在莫斯科举行。张德江委员长出席并讲话。摄影/谢环驰

② 6月9日，张德江委员长在莫斯科会见俄罗斯总统普京。摄影/李涛

③ 6月11日，张德江委员长在首尔会见韩国总统朴槿惠。摄影/谢环驰

④ 6月15日，张德江委员长在新德里会见印度总统慕克吉。摄影/李涛



# 监督与支持中的政治逻辑

职业教育法执法检查的示范意义在于,它为我们如何处理好监督与支持的关系,提供了一个经典的样本。

如何处理好监督与支持的关系,始终是人大监督面临的一个重大课题。实践证明,把握好这一关系,不仅有利于实现监督效能的最大化,同时,也有利于实现人大与“一府两院”的良性互动,并在此基础上,形成工作上的合力。

寓支持于监督之中,并把它作为人大监督的内在价值追求,这是多年来形成的一种有效做法,是人大监督所特有的品质,是对马克思主义监督理论创造性的应用。传统的监督理论认为,监督就是一种纯粹意义上的制衡。尤其是在西方国家,监督体现了不同利益集团之间的冲突与对立,被认为是一种权力的博弈。而在我们国家,在人民代表大会统一行使国家权力的前提下,各个国家机关既

分工明确,又相互协作。这种体制上的优越性,为我们在实践中正确处理监督与支持两者之间的关系,提供了一种现实可能性。为此,张德江委员长强调指出,我们是中国共产党执政,各民主党派参政,没有反对党,不是西方国家那样“三权分立”“多党轮流坐庄”。我们的监督不能像西方国家反对党那样,为反对而反对,为反对而“找茬”。人大与政府、法院、检察院的宗旨和目标是一致的,就是在党的领导下,维护广大人民的根本利益,为建设中国特色社会主义而奋斗。因此,人大依法对“一府两院”实施监督,不但是必要的,而且必须落到实处,不能停留在口头上,也不能流于形式。要正确处理监督与支持的关系,寓支持于监督之中,形式推动工作的合力。

当然,强调支持的重要性,并不意味着将人大监督虚置,弱化它的纠错功能,问题的关键是如何掌握好分寸,把握好尺度。一方面,人大监督不能只局限在发现问题这个层面上,而忽略了它的支持本意;另一方面,又

不能单纯为了支持而回避矛盾和问题,追求一团和气,使监督权“空转”,成为摆设。正确有效的监督应该是以发现问题为切入点,以推动问题解决为最终目的,这体现了监督与支持之间的逻辑关系。在这方面,职业教育法执法检查为我们提供了一个成功的范例。

职业教育关乎国家经济转型和竞争力提升,关乎亿万劳动力就业,不仅是教育问题,更是重大民生问题和经济发展问题。大力发展职业教育,是加快转变经济发

展方式、主动适应经济发展新常态的客观需要,是把我国巨大的人口数量优势转化为人力资源优势、建设人才强国的重要途径,也是保障改善民生、保证充分就业、实现脱贫致富的根本举措。

可以说,大力发展职业教育,是摆在各级政府案头的大事要事。而人大监督的适时出手,是对职业教育的现状所作的一次全面

可以说,大力发展职业教育,是摆在各级政府案头的大事要事。而人大监督的适时出手,是对职业教育的现状所作的一次全面“会诊”,实际上也是对政府工作的强有力支持。

“会诊”,实际上也是对政府工作的强有力支持。

张德江委员长对开展职业教育法执法检查的目的作了精辟阐述,他指出,开展职业教育法执法检查,要全面了解、掌握职业教育事业发展和职业教育法实施情况,增强问题意识,抓住影响和制约职业教育发展的突出问题,抓住职业教育法实施的薄弱环节,深入分析原因,认真研究提出解决问题的思路 and 对策,推动改进工作、解决问题、完善法律制度。这番讲话对于我们正确处理监督和支持的关系,也具有十分重要的意义。

职业教育法执法检查刚刚结束,它所产生的深远影响,尚需随着时间的推移才会完全显现出来。但至少从目前的情况看,在人大监督的大力推动下,一股加快发展职业教育的大潮正在兴起。

这也正是监督与支持完美结合所产生的积极效果。

汪阳民



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



2015 年第 12 期  
6 月 16 日出版  
总第 384 期

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

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

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

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

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

地 址 北京市西交民巷 23 号  
邮 编 100805

国 际 刊 号 ISSN1671-542X

国 内 刊 号 CN11-3442/D

印 刷 北京中科印刷有限公司

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 监督与支持中的政治逻辑

## 特 稿

08 中共中央 全国人大常委会 国务院 全国政协讣告

## 特别关注

10 执法检查助推中国迈向人力资源强国

12 “问诊”职业教育

## 本期策划

15 “两化融合”, 打造“中国制造”新名片

——信息化建设及推动“两化”

深度融合专题调研综述

18 “两化融合”要在“深度”上做文章

——专访全国人大财经委副主任委员邵宁

20 “两化”深度融合体制机制: 如何理, 怎么顺?

22 掌控核心技术才能不受制于人

24 公共服务平台是促进“两化融合”的重要载体

26 “两化融合”: 政策支撑体系亟须完善

28 “两化融合”离法制化有多远?

29 绷紧信息安全之弦

## 报 道

专题报道 30 种业发展迎来新起点

32 依法守护“安全生命线”

## 言 论

圆桌话题 34 坚持“原则”就能把握“大方向”

35 落实“四个坚持”, 积极推动地方人大工作上新台阶

37 以“四个坚持”引领人大监督工作

38 做好新时期人大监督工作的重要原则

39 坚持监督与支持相统一 使人大监督工作更具实效

代表之声 40 我为什么提出这件建议?

——《关于尽快治理有线电视和114 查号台式虚假服务的建议》  
的提交始末

专 论 41 预算监督也要步入新常态





6月8日，金砖国家议会论坛在莫斯科举行。张德江委员长出席并讲话。摄影 / 谢环驰

## 地方

- 湖北 43 真正把权力关进“笼子”  
——武汉市人大常委会督办“权力清单案”的台前幕后
- 湖南 45 不耻于问 不止于问  
——长沙市人大常委会专题询问助推水资源管理保护工作
- 四川 47 监督给力传薪火 映染夕阳别样红  
——成都市人大关注养老服务业发展小记
- 陕西 49 规范化建设激活乡镇人大工作  
——汉中市略阳县开展乡镇人大规范化建设侧记

## 人物

- 代表风采 50 朱国萍：从居委干部到全国人大代表 ➡



## 泛读

- 史话 52 古代回避制缘何难消贪腐痼疾
- 看世界 54 马来西亚议会的基本结构及运作特点

## 资讯

- 04 要闻
- 07 审议同期声



## 张德江出席金砖国家议会论坛

6月8日,金砖国家议会论坛在莫斯科举行。全国人大常委会委员长张德江出席并讲话。俄罗斯联邦委员会主席马特维延科和国家杜马主席纳雷什金、巴西参议长卡列罗斯和众议长库尼亚、南非省务院主席莫迪塞和国民议会副议长策诺利以及印度人民院国际事务委员会主席塔鲁尔出席。俄罗斯总统普京致信对论坛举行表示祝贺。与会各方就如何应对全球政治经济问题、加强议会合作等发表看法和主张。



张德江在讲话中指出,金砖国家合作起步时间不长,但发展势头良好。特别是金砖国家领导人会晤机制的建立,为合作健康深入发展提供了政治指引和强大动力。当前形势下,金砖国家要秉承开放、包容、合作、共赢的精神,加强交流合作,在应对全球政治经济问题、促进人类和平发展中发挥建设性作用。为此,他提出四点建议:一是共同维护世界和平稳定和国际公平正义,推动国际秩序朝着更加公正合理的方向发展。二是携手推动共同发展,实现国家繁荣富强和民族振兴。三是深化各领域务实合作,努力构建互利共赢的利益共同体。四是推动完善全球经济治理,促进发展中国家和发达国家共同发展、平衡发展。

张德江强调,在金砖国家伙伴关系日益密切、互利合作深入发展的大背景下,金砖国家议会应从战略高度和长远角度规划议会合作,努力做金砖国家伙伴关系的推动者、良好发展环境的塑造者、务实合作的实践者、合作机制建设的促进者。中国全国人大愿加强在金砖国家框架下的议会合作,特别是加强法治建设领域的合作,推动金砖国家合作不断焕发新的活力。

与会各方代表分别发言。会议还发表了成果文件,表示愿发挥议会合作作用,为金砖国家合作深入发展作出积极贡献。

出席论坛期间,张德江分别会见了南非和巴西议会领

导人。

在会见南非省务院主席莫迪塞和国民议会副议长策诺利时,张德江说,近年来,中南关系继续强劲发展。当前双方的任务,是认真落实习近平主席与祖马总统互访成果,努力将中南关系打造成中非新型战略伙伴关系和发展中大国团结合作的典范。把金砖国家组织做大做强符合中南共同利益。中国全国人大愿加强与南非议会的合作,包括在金砖国家框架下的合作,推动中南全面战略伙伴关系向前发展。

莫迪塞表示,南非议会支持进一步加强南中全方位合作,并愿为此作出积极努力。

在会见巴西众议长库尼亚时,张德江说,中方始终把中巴关系置于外交优先方向。近年来,中巴关系全面快速发展,战略性和全局性影响不断上升。中国全国人大重视加强与巴西众议院的友好合作,希望双方用好定期交流机制、金砖国家议会论坛等合作平台,为中巴全面战略伙伴关系发展贡献力量。

库尼亚表示,巴中合作惠及两国人民,得到巴西各界的广泛支持。巴众参两院期待着与中国全国人大开展更密切的合作。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加上述活动。

## 张德江会见普京并出席中俄议会合作委员会机制性会议

6月9日,全国人大常委会委员长张德江在莫斯科会见了俄罗斯总统普京,并出席中俄议会合作委员会机制性会议,与俄联邦委员会主席马特维延科和国家杜马主席纳雷什金分别举行会谈。

在会见普京时,张德江转达了习近平主席的亲切问候。他说,2013年以来,习近平主席和普京总统多次会晤,充分体现了中俄关系的高水平和特殊性。两国元首从战略、全局和长远角度规划各领域合作,为中俄关系持续健康深入





发展指明了方向。我此访的目的,就是积极推动落实两国元首达成的重要共识,提升两国立法机关合作水平,促进中俄全方位合作,实现共同发展振兴。普京请张德江转达对习近平主席的良好祝愿。他说,俄方高度重视发展俄中全面战略协作伙伴关系,愿与中方保持密切交往,加强相互支持,扩大各领域务实合作,不断将两国关系提高到新水平。

在出席中俄议会合作委员会第一次会议开幕式时,张德江说,多年来,中国全国人大与俄联邦会议在定期交流机制框架下,取得丰硕合作成果。新的合作委员会机制的建立,为开展更深层次、更高水平合作提供了广阔空间。双方应以此为新的起点,进一步加大相互支持,为增进战略互信筑牢政治基础;进一步加强经验交流,为各自国家发展振兴提供有益借鉴;进一步推动务实合作,为实现互利共赢提供法治保障;进一步弘扬世代友好,为中俄关系发展夯实社会基础;进一步密切多边合作,为共同发展创造良好外部环境。纳雷什金和马特维延科先后致辞。

在同马特维延科和纳雷什金分别举行会谈时,张德江强调,立法机关交往是中俄全面战略协作伙伴关系的重要组成部分。两国立法机关要发挥自身职能和优势,利用好现有合作平台,相互学习借鉴立法经验,推动地方合作、青年交往和媒体交流,为国家关系发展加油助力。要积极参与中俄两国庆祝世界反法西斯战争胜利70周年相关活动,弘扬两国人民在并肩战斗中结下的深厚友谊和作出的历史贡献,共同维护二战胜利成果和国际公平正义。

马特维延科和纳雷什金完全赞同张德江对加强两国立法机关合作的建议,表示愿与中国全国人大一道,进一步创新合作形式,丰富合作内容,为俄中友好合作作出更大贡献。俄方感谢中方积极参与在俄举办的金砖国家议会论坛,希望双方继续加强在上海合作组织、金砖国家框架下的合作,密切沟通配合,共同应对挑战,维护世界和平稳定与发展。

在俄期间,张德江还访问了喀山,会见了鞑靼斯坦共和国总统明尼哈诺夫。他希望鞑靼斯坦共和国积极参与丝绸之路经济带建设与欧亚经济联盟建设对接合作,大力支持莫斯科—喀山高铁建设项目,加强同中国地方的互利合作。鞑靼斯坦共和国议会举行会议欢迎张德江委员长到访。张德江还参观访问了喀山直升机厂和喀山联邦大学。

张德江委员长夫人辛树森、全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨分别参加了相关活动。

## 张德江对韩国进行正式友好访问

应韩国国会议长郑义和的邀请,全国人大常委会委员

长张德江6月11日至13日对韩国进行正式友好访问,在首尔会见了韩国总统朴槿惠,与议长郑义和举行会谈,分别会见了新国家党党首金武星、新政治民主联合党党首文在寅。

在会见朴槿惠时,张德江首先转达了习近平主席的亲切问候。张德江说,当前中韩关系正处于最好时期,两国元



首成功实现互访并达成重要共识,政治互信、经贸合作、人文交流不断深化,去年双边贸易额近3000亿美元,人员往来超过1000万人次。今年中韩自由贸易协定已正式签署,两国合作前景更加广阔。中方愿同韩方携手努力,牢牢把握两国关系发展方向,继续保持各层次友好交往,加强宏观经济政策和发展战略协调对接,打造全方位、高水平务实合作,推动两国真正成为实现共同发展、致力地区和平、携手振兴亚洲、促进世界繁荣的伙伴,共同把中韩战略合作伙伴关系提升到更高水平。朴槿惠请张德江转达对习近平主席的良好祝愿,并对张德江委员长访问韩国表示热烈欢迎。她说,刚刚签署的韩中自由贸易协定是深化双边经贸合作的催化剂,夯实了两国面向未来发展的基础。韩方愿继续扩大双边各领域务实合作,不断推动韩中战略合作伙伴关系取得新发展,共同促进东北亚地区和平稳定与繁荣。双方还就关心的问题交换了意见。

与郑义和会谈时,张德江说,中国全国人大愿与韩国国会不断提升合作水平,通过高层交往、机制交流和友好小组活动,加深友谊、增进互信,积极开展依法治国、经济建设、民生改善等方面经验交流,加快审批双边合作法律性文件,为推动经贸合作提供法律保障,夯实社会和民意基础。张德江说,今年是中国抗日战争胜利和朝鲜半岛光复70周年。双方应加强相互支持与配合,举办好相关庆祝和纪念活动,共同铭记历史、面向未来,弘扬正义、维护和平。郑义和完全赞同张德江关于深化两国立法机关合作的提议。他表示,韩方对中国经济社会发展取得的巨大成就表示钦佩,两国立



法机关应继续以相互理解和信任为基础,拓展交流领域,提升合作实效,加强议员友好往来,共同为促进两国关系又好又快发展贡献力量。

在会见金武星、文在寅时,张德江表示,政党交往是中韩关系的重要组成部分。中国共产党愿同韩国主要政党继续开展形式多样、内涵丰富的交流,在增进相互了解、推动互利合作、活跃人文交流等方面发挥更重要作用。金武星、文在寅表示,新国家党和新政治民主联合党愿通过加强政党交流合作促进韩中友好,更好地造福于两国和两国人民。

访问期间,张德江分别会见了京畿道知事南景弼和7个韩中友好团体负责人,考察了部分韩国知名企业。

张德江委员长夫人辛树森、全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨分别参加了相关活动。

### 张德江对印度进行正式友好访问

应印度副总统兼联邦院议长安萨里和人民院院长马哈詹邀请,全国人大常委会委员长张德江6月13日至16日对印度进行了正式友好访问,在新德里会见了印度总统慕克吉、总理莫迪,与安萨里和马哈詹分别举行了会谈。



在会见慕克吉时,张德江转达了习近平主席的亲切问候。他说,中国和印度互为重要邻国,有着数千年友好交往、互学互鉴历史。今天的中印,已经成为世界上两个最大的发展中国家和最具活力的新兴市场国家,双方应携手实现和平发展、合作发展、包容发展,更好地造福两国25亿人民。慕克吉请张德江转达对习近平主席的良好祝愿。他表示,印方高度重视发展同中国的睦邻友好关系,愿加强同中方的各领域交流与合作,不断把两国关系提升到新的高度,实现

共同发展和繁荣。

在会见莫迪时,张德江转达了习近平主席和李克强总理的亲切问候。他说,习近平主席2014年成功访印,不久前总理先生成功访华,两国领导人就推动中印战略合作伙伴关系深入发展、构建更加紧密的发展伙伴关系达成重要共识,推动中印关系步入新的上升阶段。当前,中印都处在实现民族振兴的历史进程中,中方愿同印方一道,增强政治互信,深化务实合作,扩大人文交流,妥善管控和处理分歧,加强地区与国际事务沟通协调,使两国关系发展结出更加丰硕的成果。莫迪请张德江转达对中国领导人的良好祝愿。他表示,印度视中国为伟大邻居和重要战略伙伴,将继续加强同中国的全方位合作,全面深化两国经贸、人文、旅游、地方等领域交往,实现共同发展。

在分别与安萨里和马哈詹会谈时,张德江说,我这次访问是中国全国人大常委会委员长时隔14年再次访印,一个重要目的,就是提升两国立法机关合作水平。为此,张德江提出三点建议:一是继续密切各层次交往,增进相互了解和理解。二是加强治国理政经验交流,为两国各自的改革和发展提供借鉴。三是加强政策和法律沟通,为两国对接发展战略、深化务实合作创造良好法治环境。安萨里和马哈詹对

张德江委员长访印表示热烈欢迎,认为此次访问掀开了中印立法机关合作的新篇章,印度联邦院、人民院期待进一步密切同中国全国人大的交往,交流借鉴经济社会发展、法治建设等方面经验,夯实两国关系全面深入发展的社会基础和民意基础。张德江和马哈詹还共同出席了中印议员友好论坛闭幕式并分别致辞。

在新德里,张德江还会见了印度国大党主席索尼娅·甘地、印度前总理辛格,向甘地墓敬献了花环,就发展中印关系等问题接受了印人民院电视台的采访。

在孟买,张德江会见了马哈拉施特拉邦邦长拉奥、首席部长法德纳维斯和下院院长巴格德等。他希望马哈拉施特拉邦抓住中印关系迅速发展的新机遇,加强与我国有关地方的交流合作,打造更加高效便捷的营商环境,为深化两国合作发挥示范效应。张德江还会见了柯棣华大夫亲属及柯棣华纪念委员会主要成员,参观了柯棣华大夫图片展,缅怀柯棣华大夫和印度援华医疗队为中国人民抗日战争作出的宝贵贡献。

张德江委员长夫人辛树森、全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨分别参加了相关活动。



／ 审议同期声 ／



育种是一项超前的工作。品种选育是面向十年以后的社会经济发展需要,甚至是环境持续发展的需要。当今市场对育种项目的研究确实有一定程度影响,但不是主流。因此,项目经费决定机制简单套用“市场决定”的提法不够确切,建议改为由“社会经济发展需求、环境可持续发展需求和市场需求”决定。

许为钢



有的农民买了假种子造成数十亩、数百亩甚至数千亩土地减收,甚至颗粒无收,造成的损失达几万元、几十万元甚至上百万元。建议修改草案关于法律责任的相关规定,参照销售假种子对农民造成损失的金额确定处罚金额,罚没的财产用于补偿受损农民,让卖假种子者倾家荡产,真正有效打击制售假种子的违法分子。

刘振来



食品安全需要社会共治,因此接受社会投诉、举报并及时查处,是打击食品生产经营违法行为的重要方式。但现实中,投诉无门、举报不纠的现象还是存在的,很多消费者受到侵害后往往自认倒霉,这也助长了食品生产经营者的违法行为。所以建议在法律责任中对县级以上人民政府食品药品监督管理、质量监督部门在接到投诉、举报后,未在法定期限内及时查处的,应当追究责任,而不是等发生食品安全事故以后,再对责任人进行处理。

刘政奎



小作坊属于食品生产环节,食品摊贩属于食品流通和消费环节,在市场中占有的份额很大。如果不在法律中统一明确小作坊和食品摊贩加工规模、经营范围等内容,将造成各地区执行标准的差异,不利于开展对食品安全的有效监管。建议从分类监管角度出发,对其许可条件、经营范围、流通领域和监管标准等内容进一步作出明确、细化规定,进而在全国范围内形成食品生产经营企业梯次管理,既保护获证企业的利益,也能对小微企业起到鼓励和规范的作用。

车光铁



现在要想从食品包装袋上找到保质期,特别是生产日期不是很简单的事,有时就像给小孩子提供智力竞赛一样,你得到处找,恨不得拿放大镜去看,根本找不到。商标的字大得很,涉及质量问题,文字特别小,有些还非常模糊。因此建议增加“食品 and 食品添加剂的标签与其内容不符,标识不清的,不允许其上市销售”。没有法律的硬性约束,仅靠厂家的觉悟很难做到保护消费者的利益。

黄献中



强调国家育种责任,是因为种子是重要的战略资源。据统计,优良品种的选育和推广,对我国农业生产的贡献率达到了43%。这次修法虽然在育种方面提出了市场导向机制、支持科研院所和高等院校、鼓励种子企业、财政资金支持四项措施,但是对国家的育种责任规定得不太明确,没有规定政府应设立农作物育种机构从事基础性和公益性育种科研。建议法律进一步细化明确。

杜黎明

中共中央 全国人大常委会 国务院 全国政协讣告

# 乔石同志逝世



乔石同志的一生，是革命的一生、战斗的一生、光辉的一生，是追求真理、追求进步、为共产主义事业奋斗的一生。在七十多年的革命生涯中，他对共产主义崇高理想坚贞不渝，对党和人民无限忠诚，对革命、建设和改革事业鞠躬尽瘁。

中国共产党中央委员会、中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会、中华人民共和国国务院、中国人民政治协商会议

全国委员会沉痛宣告：中国共产党的优秀党员，久经考验的忠诚的共产主义战士，杰出的无产阶级革命家、政治家，党和国家的

卓越领导人，中国共产党第十三届、十四届中央政治局常委，中央纪律检查委员会原书记，第八届全国人民代表大会常务委员会委员长乔石同志，因病医治无效，于2015年6月14日7时08分在北京逝世，享年91岁。

乔石同志1924年12月出生在上海。少年时期，他接受进步思想，追求革命真理，积极参加抗日救亡活动。1940年8月加入中国共产党，相继任上海同济大学地下党总支部书记，上海地下党新市区委副书记，上海市北一区学委书记等职，组织指挥了同济大学“一·二九”争民主、反迫害运动，是上海学生运动的重要领导人之一。

1949年7月起，乔石同志历任中共浙江省杭州市委青委书记，中共中央华东局青委统战部副部长，鞍山钢铁建设公司工程技术处处长，酒泉钢铁公司设计院院长兼钢铁研究院院长，酒泉钢铁公司陕西工程管理处党委书记等职。1963年4月，调中共中央对外联络部工作，历任研究员、副局长、局长。

“文化大革命”中，乔石同志受到残酷迫害，被隔离审查和拘



禁,先后两次被下放到“五七”干校。

1978年1月至1983年7月,乔石同志先后任中共中央对外联络部副部长、部长。1982年9月,当选为中央书记处候补书记。他全面贯彻中央关于党的对外工作的方针政策,按照党际关系四项原则,广泛同各国共产党、社会党、民族主义政党及其他进步政党和组织接触,为党的对外工作拨乱反正、开创新局面作出了积极贡献。

1983年6月,乔石同志兼任中共中央办公厅主任。他大力推进各项改革,建立健全工作机制,梳理整顿各项业务,推动中办各项工作为实现党的工作中心战略转移、推进改革开放和现代化建设服务。

1984年4月,乔石同志兼任中共中央组织部部长。他坚定贯彻落实中央关于干部队伍革命化、年轻化、知识化、专业化的方针,大胆启用和培养中青年干部,大力推动干部队伍第三梯队建设,积极推进干部人事制度改革,扎实推进整党工作,积极落实干部政策特别是知识分子政策,有力推动了组织战线的拨乱反正工作的深入和新时期新老干部的合作与交替,为全面加强党的建设作出了积极贡献。

1985年7月,乔石同志任中共中央政法委员会书记,同年9月,增选为中共中央政治局委员、中央书记处书记。1986年4月任国务院副总理。他认真贯彻中央关于政法工作的方针政策,加强

和改善党对政法工作的领导,在推进民主法制建设、依法管理、加强社会治安综合治理、保障社会安定等方面倾注了大量心血。他深入研究新时期社会治安的新情况、新问题,为探索形成改革开放新形势下具有中国特色的广泛依靠群众解决社会治安问题的新路子作出了贡献。

1987年11月,乔石同志当选为中央政治局委员、常委,中央书记处书记,中央纪律检查委员会书记。他认真贯彻从严治党方针,大力加强党风廉政建设,深入研究改革开放和社会主义市场经济条件下反腐败斗争的特点和规律,制定完善廉政建设的法律法规,把惩治腐败纳入法制化轨道。

1989年3月,乔石同志兼任中共中央党校校长。他大力推进深化党校改革,强调理论学习和教育是加强党的领导和建设的一条根本措施,要加强干部理论教育,坚定不移地走有中国特色的社会主义道路。


1992年邓小平同志发表南方谈话后,乔石同志积极支持、大力宣传邓小平同志改革开放的思想主张。

1992年10月,乔石同志当选为中央政治局委员、常委。1993年3月,当选为第八届全国人民代表大会常务委员会委员长。他高度重视人民代表大会制度建设、立法工作、监督工作。1992年11月,乔石同志兼任宪法修改小组组长。该宪法修正案由八届全国人大一次会议通过,

以国家根本法的形式确立了建设有中国特色社会主义理论的指导地位。乔石同志任职期间把加快经济立法作为第一位的任务,出台了一批重要经济法律,初步形成了社会主义市场经济法律体系框架,任期内审议通过法律和有关法律决定百余件,为形成中国特色社会主义法律体系奠定了坚实基础。

1998年3月,乔石同志不再担任全国人大常委会委员长职务。从领导岗位上退下来后,他仍然关心党和国家事业的发展,坚决拥护支持党中央的领导,关心中国特色社会主义伟大事业,特别是十分关注民主法制建设,关注党风廉政建设和反腐败斗争,表现出一个老共产党员的赤诚与忠贞。

乔石同志的一生,是革命的一生、战斗的一生、光辉的一生,是追求真理、追求进步、为共产主义事业奋斗的一生。在70多年的革命生涯中,他对共产主义崇高理想坚贞不渝,对党和人民无限忠诚,对革命、建设和改革事业鞠躬尽瘁。他的逝世,是党和国家的重大损失。我们要学习他的革命精神、崇高品德和优良作风,更加紧密地团结在以习近平总书记为总书记的党中央周围,高举中国特色社会主义伟大旗帜,协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党,为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗。

乔石同志永垂不朽! 

# 执法检查助推中国迈向人力资源强国

文 / 本刊记者 梁国栋

“河南是人口大省,应继续推动人力资源从数量型向技能数量型转变,使人力资源大省成为人力资源强省。”

“重庆要继续高度重视、大力宣传职业教育,树立正确的就业观、价值观……在全社会形成崇尚劳动、崇尚技能、崇尚贡献的良好氛围。”

“湖南正处在加快振兴发展、全面建成小康社会的关键时期,要充分发挥职业教育在这一进程中的重要作用。”

……

今年3月下旬到4月间,在全国人大常委会开展的职业教育法执法检查中,检查组每到一处都这样强调职业教育法对于中国转型发展的重要意义。许多检查组成员直言不讳地说,对于正处于从制造大国向制造强国转型跨越的我国而言,没有什么时候比现在更需要发展职业教育。

在近两个月的时间里,检查组的足迹遍布全国8个省区市,其中既有地处东部地区的“老牌”经济强省,更有正处于后发赶超阶段的中西部地区、民族地区。与此同时,全国人大常委会还委托其他23个省区市人大常委会在本地区开展自查。

这次执法检查也引起了外界的高度关注。“张德江委员长亲自修改执法检查方案并主持检查组的第一次全体会议和第二次全体会议,亲自担任执法检查组组长并带队赴地方开展执法检查,亲自向即将召开的十二届全国人大常委会第十五次会议作执法检查情况的报告,这在全国人大常委会的监督工作中是前所未有的。”许多权威人士就此指出,这不仅显示了全国人大常委会履行宪法法律赋予的监督职责,适应经济发展新常态,

推动中央重大决策部署贯彻落实的鲜明工作思路,也开启了人大监督工作的新篇章。

## 检查方案紧扣实际

去年年底,在十二届全国人大常委会第三十六次委员长会议将检查职业教育法实施情况列入2015年监督工作计划后,一系列的前期准备工作便紧锣密鼓地展开了。

今年1月18日至22日,由全国人大教科文卫委副主任委员吴恒、严以新带领的调研组赴江西开展职业教育法实施情况的调研。在四天的时间里,调研组听取了江西省和南昌市、新余市、赣州市政府的汇报,与教育、财政等政府部门负责人进行了座谈,实地考察了人力资源市场、职业院校和部分企业。“我们召开了4次由校长、教师和企业负责人参加的座谈会。”全国人大教科文卫委相关部门负责人告诉记者,这次调研的重点是了解当前职业教育法实施的主要情况和存在的问题,为制订执法检查方案及开展职业教育法执法检查做准备。

其实,这并不是全国人大教科文卫委首次就职业教育法开展调研。去年9月份,由全国人大教科文卫委三位副主任委员分别带队,多位委员参加的职业教育法修订调研组分赴黑龙江、吉林和贵州开展调研。“通过调研发现,职业教育管理体制机制不畅、教育经费投入不足、校企合作不够深入、师资力量短缺等问题是制约职业教育法实施的主要问题。”上述负责人告诉记者,在这些调研的基础上,教科文卫委拟定了职业教育法执法检查初步方案并报全国人大常委会。

“张德江委员长对此次执法检查高度重视,亲自修订执法检查方案,多次作出批示。”上述负责人说,让他印象最为深刻的是委员长要求把常委会委员中热爱和熟悉职业教育法的同志吸收到执法检查组中,以发挥委员们的作用;另一方面,还要求邀请全国人大代表参加此次执法检查,凡是到地方调研,都要有当地的全国人大代表参加。

经过反复修改完善,执法检查方案最终出炉。从指导思想、检查重点,到工作步骤、具体要求,这份方案细之又细。与以往不同的是,这次执法检查由张德江委员长亲自挂帅,王晨、艾力更·依明巴海、陈竺三位副委员长任副组长,多位来自教育战线的委员以及在基层执教多年的全国人大代表参加。

“此次执法检查的规格之高、阵容之强是前所未有的。”包括庞丽娟、刘振起两位委员在内的多位执法检查组成员告诉记者,这向外界传递出,在全面推进依法治国的新形势下,本届全国人大常委会把监督和保证宪法法律实施置于更高的位置,有力地维护了法律的权威和尊严。

## 瞄准转型跨越发展

大到高铁、核反应堆,小到针线,我国每年出口海量商品。在换来“世界工厂”美誉的同时,我国也承受着“低端制造”的尴尬。在经济新常态下,如何实现“中国制造”从“合格制造”变成“优质制造”“精品制造”,离不开大量的高技能人才的支持。

为此,党的十八大报告首次明确提出“加快发展现代职业教育”,为新时期职业教育工作指明了方向。习近平总书记



河北省武安市职教中心作为首批国家级中等职业教育改革发展示范学校,在校企合作实践中,由集团向联盟迈进,探索出了“三引、两进、四联”的校企合作运行机制。图为武安市职教中心的学生在轧钢模拟室学习。摄影/郝群英

记在2014年召开的全国职业教育工作会议上,就加快职业教育发展作出重要指示。他强调,职业教育是国民教育体系和人力资源开发的重要组成部分,是广大青年打开通往成功成才大门的重要途径,肩负着培养多样化人才、传承技术技能、促进就业创业的重要职责,必须高度重视、加快发展。

2014年,国务院出台了《关于加快发展现代职业教育的决定》,提出到2020年,形成具有“中国特色、世界水平”的现代职业教育体系,高等职业教育规模占高等教育一半以上,引导一批普通本科高校向应用技术类型高校转型。

而放眼全球,一场职业教育变革已经拉开序幕。在德国,自二战后建立的“二元制”职业培训体系日益完善,企业均把职业教育作为“企业行为”来看待,在学员岗位培训、经费保障、师资力量方面都有明确的规定,为德国摘下世界制造第一强国的桂冠提供了有力的支撑。在新加坡,求职者必须接受职业技术培训,使职前培训制度化;凡资本在百万新元以上或者雇员在50人以上的企业,须对在岗职工进行专业技术培训,整个社会对职业教育的认可度颇高。

“在这样的大形势下,此次针对职

业教育法的执法检查可以说是非常及时,非常得重要。”多位受访人士指出,这次检查紧紧抓住法律实施中存在的突出问题和薄弱环节,深入分析原因,认真研究提出解决问题的思路 and 对策,目的是推动改进工作、解决问题、完善法律制度。“比如,职业教育毕业生的就业问题不仅是关系到职业教育的未来,更是事关毕业生前途命运的大事。我们每到一处都要去人力资源市场调研,详细询问毕业生的就业情况,听取老师和学生们对就业的看法和意见。”上述负责人这样说道。

### 助力职教改革

自1996年5月15日八届全国人大常委会第十九次会议审议通过职业教育法以来,我国的职业教育走上了法治化的轨道。19年间,一批批办学特色明显、主体多元的职业院校加速发展,培养了大批中高级技术技能人才。以河南为例,2014年,河南省共有职业院校962所,在校生达到210万人,高职、中职毕业生就业率分别保持在90%和96%以上。2008年以来,河南全省职业院校累计培养毕业生470多万人,开展职业培训2100万人次。“这些技术技能型人才已经成为产业大军

的主要来源,成为开放招商的一张‘王牌’,为河南经济社会发展提供了强力支撑。”河南省省长谢伏瞻自豪地说。

漂亮的数字却难以掩盖职业教育仍是教育领域薄弱环节的事实。检查组发现,法律实施中存在着配套法规和政策还需要进一步健全、管理体制需要进一步完善、经费稳步增长机制不够健全、校企合作没有形成长效稳定机制等问题。“目前,企业参与职业教育的积极性不高,校企合作仍然停留在浅层,‘一头热、一头冷’的现象普遍存在,企业职工岗前和在岗培训不规范,职业教育与实际需要存在脱节现象。”受访人士就此指出,这些问题的产生既与人们的思想观念有关系,也与个别法律规定不够完善有关。“必须借执法检查这股东风,尽快解决这些难题,促进职业教育的大发展。”庞丽娟委员这样说道。

在即将召开的十二届全国人大常委会第十五次会议上,张德江委员长将代表执法检查组作职业教育法执法检查情况的报告,并主持联组会议对执法检查报告进行专题询问,国务院及有关部门负责人要到会听取意见、回答询问。如此强有力的监督手段必将推动问题的解决,促进我国职业教育的发展。☑



# “问诊”职业教育

文 / 本刊记者 李小健



首届技工院校技能大赛在山东省邹平县鲁中高级技工学校举行。在为期7天的比赛中，来自全市7所职业院校的158名学生参加车工、机电、汽修、信息技术、财经五大类17个小组的比赛。图/CFP

今年3月至6月，由张德江委员长带队并任组长的全国人大常委会职业教育法执法检查组，对该法实施19年来的情况进行了一次深入而又全面的检查。

自1996年颁布施行以来，职业教育法极大地推动了我国职业教育事业和经济社会发展。但不可否认的是，职业教育仍然是我国教育领域的一块短板。

发现问题，查找不足，从而对症下药，有的放矢地推动职业教育进一步发展，为我国经济转型和结构调整提供有力的人才支撑，正是这次全国人大常委会执法检查的目的所在。

目前，执法检查组赴8个省区市的检查工作已结束，相关执法检查报告已经出炉。受全国人大常委会委托开展自查工作的其他23个省区市也形成了详细检查报告。

在这些报告当中，执法检查组及地方自查都发现了哪些阻碍和制约职业教

育发展的突出问题？对于这些问题，执法检查组和地方自查报告又开出了什么样的“药方”？

## 观念认识存偏见，致“一技难求”

发展职业教育，对培养高素质劳动者和技术技能人才、保障和改善民生、推动经济社会发展等方面有着举足轻重的作用。国际上，许多发达国家都非常注重职业教育。比如在德国，约80%的年轻人接受的是职业教育。正因为有源源不断的技术人才作支撑，德国才会在诸多技术领域处于遥遥领先的地位。

职业教育说起来重要，但国内社会对它的认识却又是另外一回事了。在这次执法检查中，几乎所有的执法检查报告都指出，社会上对职业教育认可度不高，许多家长和学生认为职业教育是“二等教育”，而“选择就读职业教育就是低人一等、矮人一截”的观念还普遍存在，

这极大地影响了职业教育发展。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨率队到湖南、吉林检查时，相关部门和单位均向执法检查组反映：虽然近年来职业教育办学条件得到较大改善，国家对学生的资助力度也越来越大，但并没有从根本上改变人们对职业教育的认识。

对职业教育认识存在偏见，直接导致职业院校招生难、发展慢。湖南省人社部门拿出了数据说话，该省技能劳动者总量严重不足，仅占城镇从业人员的23.5%，低于全国平均水平15.5个百分点，高技能人才更是不足6.4%。反映在人力资源市场供求上，近年来，技能劳动者的求人倍率一直在1.5以上，高级技工求人倍率甚至达到2以上，可以说是“一技难求”。吉林省相关部门和单位也反映，有的地方仍认为职业教育只是教育部门的事，是职业学校的事。全社会尚未形成关心和支持技术技能人才的氛围。

就此，王晨率队在执法检查中多次强调，当前我国正处在经济转型升级、提升制造水平、加快创造步伐的重要时期，必然要求整体提高劳动者的素质，造就一流技能人才队伍。必须按照全面深化改革、全面依法治国的要求，加快改革步伐，切实把职业教育作为提高经济发展质量和效益的战略基础，作为提高就业和改善民生的战略途径，作为加快脱贫致富、全面建成小康社会的战略举措。在此大背景之下，王晨表示，抓职业教育就是抓经济、抓结构调整、抓就业，要进一步提高党委、政府和社会对职业教育工作的重视。要大力宣传在实际工作中做出较大贡献、取得优异成绩的技能型人才。要提倡“技能出彩，劳动光荣”的时



2014年6月26日,新疆哈密职业技术学院揭牌成立,这是哈密首所全日制普通高等职业学校,设有电气自动化技术、机电一体化技术、应用化工技术等六大专业。图为该职业技术学院的学生在机电一体化教室学习。摄影/蔡增乐

代风尚,树立“崇尚一技之长,不唯学历凭能力”的价值导向,努力营造尊重、理解、关心、支持发展职业教育的社会氛围,以强烈的责任感推进职业教育再上新台阶。

执法检查组成员、全国人大常委会委员庞丽娟接受记者采访时表示,引导全社会改变对职业教育的观念及认识,需要政府部门切实突破现有的劳动、人事和就业制度,在薪酬、晋升制度上根据人的能力素养、业绩贡献来衡量。同时,要打开职业教育学生的上升通道,让职教学生人人都有出彩机会。

### 历史欠账多,财政投入跟不上

与普通教育相比,职业教育不仅是传授专业知识,还包含相应的配套实训设备,注重提高学生的动手实践能力,因此投入更大,培养学生成长的成本更高。

随着经济的发展,我国近年来加大了对职业教育的投入。据财政部的报告,

从2006年到2013年,全国职业教育经费总投入由1141亿元增加到3450亿元,年均增长17.1%;中等职业学校生均财政教育支出从2163.7元增长到8784.6元,教职工年均收入从2.8万元增长到5.9万元;学校办学条件不断改善。

尽管如此,许多地方向执法检查组反映,因为历史欠账较多,职业教育发展尚存在整体投入不足的问题。而经费短缺,直接导致大多数职业院校的校舍、实训基地、教学设备等基础条件难以满足技术技能人才培养和职业教育发展的需求。一些经济发展相对落后的地区,其职业教育支出更是无法有效保障。

湖南省相关部门和单位向执法检查组反映,受地方经济发展水平和财力水平的制约,该省职业院校生均拨款水平仍然较低。财政对职业教育投入能力有限,仅能维持正常运转,无力改善办学条件。一些地方甚至举债办职业教育,且债务呈上升趋势,化解困难。由于资金紧

张,一些院校校园校舍和实训场地狭小,仪器设备不足;一些职业学校仍以课堂教学为主,教学停留在“一支粉笔、一本书”的落后水平。吉林省相关部门和单位也反映,该省相当比例的职业院校仍未达到国家规定的办学标准,中职学校小、散、弱的问题比较突出,且省内地区之间办学条件差距逐步扩大,优质资源集中于长春、吉林两个城市。

发展相对落后的西部地区,财政对职业教育的投入非常有限。全国人大常委会副委员长艾力更·依明巴海率队在新疆检查时发现,一些地区经济发展相对较慢,职业教育经费支出所占财政教育支出的比例非常低,中职学校生均经费拨款制度难以执行到位,中职助学金无法满足学生基本的学习、生活支出。以喀什地区为例,2014年,喀什地区地方财政收入63.7亿元,地方财政支出378.8亿元,大部分需要上级财政转移支付。当年,喀什地区财政教育投入88.8



亿元,用于职业教育投入只有3.3亿元,仅占财政教育经费支出的3.73%;职业学校生均公用经费只有374元,远远低于全区水平;中职助学标准虽然提高到每生每年2000元,但与每生每年在校期间的实际花费近4000元相比,仍然有很大差距,而差额的支出给农村和经济困难家庭带来很大压力。

在这次执法检查中,各个地方均强烈呼吁加大财政投入,建立健全经费稳步增长机制。

为解决经费不足和保障财政投入,执法检查组和地方自查报告均建议,国家应进一步完善职业教育经费保障机制,包括加大财政投入,明确各级政府责任,完善生均经费拨款机制;各地应认真落实行政政策,提取不低于30%的地方教育附加费全额用于支持职业教育;公共财政要逐步提高中高职学生补助金;国家财政经费应向农村地区、贫困地区和民族地区职业教育倾斜;相关部门可依法制定鼓励政策,吸引社会力量支持职业教育发展。

### 教师队伍“引不进、留不住”

教师是立校之本,教师能力和素质高低直接决定教育质量好坏。在执法检查中,各地都反映当前我国职业院校的教师队伍建设仍是薄弱环节,亟待加强。

据执法检查组和地方自查报告,目前,我国职业院校教师数量普遍不足,大

部分省份中职学校学生和老师的数量比明显高于国家标准。即便在经济相对发达的广东省,这个比例为33:1,依然远高于国家规定的20:1。

其中,职业院校最需要的是“双师型”教师队伍,但尤为紧缺。因为“双师型”教师是教学能力和工作经验兼备的复合型人才,对提高职业教育教学水平作用明显。以甘肃省为例,该省中、高职院校“双师型”教师分别占专任教师总数的17.8%和31.6%,远低于国家规定的标准。

对于加强职教教师队伍建设,执法检查组和地方自查报告都给出了具体对策,首先,要采取多种形式大力加强职业教育师资培训,支持专业教师每年拿出适度的时间到一线顶岗实践,培养既懂理论知识又能实际操作的“一体化”职教师资。其次,要改革职业院校教师招聘方式,重点面向具有一线工作经验的企业工程技术人员、高技能人才招聘专任教师,对于学校急需的高技能人才应适当放宽用人门槛。最后,要建立符合职业院校特点的教师绩效评价标准,提高教师的薪酬待遇,以解决教师队伍特别是“双师型”教师“引不进、留不住”难题,确保教师安心从教。

### 校企合作“一头热一头冷”

职业教育法规定,实施职业教育应当产教结合,学以致用。实际上,职业教

育也只有培养出动手能力强、实践能力强的学生,才能直接面向社会、面向市场,并深受欢迎。

为提高教育质量、满足社会需求及提高就业率,职业院校往往是积极寻求同企业合作,有针对性地培养实用性人才,以实现多赢。但现实是,目前一些行业企业参与职业教育培训的积极性不高,校企合作存在“一头热一头冷”的现象。

全国人大常委会副委员长陈竺率队在广东省开展执法检查时,部分职业院校向检查组反映,校企合作虽然签订了合作协议,但操作还不够成熟,能够建立长久稳定合作关系的不多;学校与企业互动少,企业的优秀骨干到学校授课指导实操较少;在法律和政策层面,企业作为发展职业教育的主体地位尚未得到广泛认可,缺乏制度约束,也缺乏政策激励,直接影响校企合作的广度和深度。

江苏省一些企业向执法检查组反映,职业院校学生顶岗实习的安全责任分担机制不健全,一旦出现事故,除经济损失外,安全生产管理部门的处罚更为严厉。企业认为在校企合作中,企业义务多、权利少,损失多、收益少,参与合作的动力严重不足。

针对上述问题,执法检查组和地方自查报告认为,脱离市场实际和企业需求,职业教育就是无源之水、无本之木。对于职业院校而言,要着重解决教育内容与社会需求脱节的问题,相关专业设置、课程内容等应贴近市场,立足满足企业和市场需求。对于调动企业参与举办职业教育的积极性来说,国家有关部门应尽快研究制定职业教育校企合作促进条例,进一步明确政府相关部门发展职业教育的责任,细化企业参与职业教育的社会责任和支持政策,落实职业院校的权利与义务,对校企合作相关激励政策措施从法律层面作出严格规定,从根本上解决企业参与职业教育积极性、主动性不高的问题,促进校企深度融合,使职业教育更好地服务于经济社会发展。★



近年来,浙江省温岭市大力推进产教融合、校企合作和工学结合等特色教育模式,每年培养出3000多名实用技术人才。图为5月17日,温岭市举行职业教育成果展活动。图/CFP





工信部主办的“信息化与工业化融合成果展览会”上展示的全网络车载信息服务系统。图/CFP

# “两化融合”，打造“中国制造”新名片

——信息化建设及推动“两化”深度融合专题调研综述

文 / 本刊记者 张维炜

今年年初，国人赴日本抢购电饭煲、智能马桶盖的新闻，引发了社会对“中国制造”的热议。当前，我国工业增长正面临着下行压力和深层次结构性矛盾，同时新一轮信息技术革命和产业变革的兴起又为工业的转型升级带来新的机遇。

如何进一步落实中央提出的信息化和工业化深度融合（以下简称“两化融合”）战略部署，激活并释放新的经济增长潜力，推动中国从“制造大国”向“制造强国”迈进，迫在眉睫。

面对举国关切，全国人大常委会将监督的目光锁定在这一经济发展新常态

中的关键问题，将于6月底听取审议国务院关于信息化建设及推动信息化和工业化深度融合发展工作情况的专项报告，督促各级政府部门履职尽责，确保中央决策部署落地生根、取得实效。

为配合常委会的监督工作，全国人大财经委成立了专题调研组，从今年2月至5月，先后赴湖北、天津、广东、陕西、辽宁、重庆进行实地调研，在4个多月的时间内，调研组深入能源、重工、纺织、医药、信息技术等企业，以及科研院所、政府部门等单位，实地听取他们在推进“两化融合”过程中遇到的困难、具体需求和意见、建议。

“根据中央的战略部署，国务院各部门、各级地方政府和各类企业开展了大量工作，信息化建设取得了显著成效。”专题调研组对这些年来我国信息产业和信息技术应用快速发展取得的成就予以充分肯定。同时他们直言不讳地指出，发展过程中，也遇到了很多难点和问题，特别是在“两化”深度融合方面，新情况和老问题交织，工业化“补课”和智能化“赶超”并存，“两化融合”依然任重道远。

**力求在新一轮国际竞争中实现“弯道超车”**

近年来，国家对信息化建设的重视



位于山东省即墨市大信中心社区的青岛森麒麟轮胎有限公司,是一家掌握航空轮胎核心技术的民营企业。图为该公司工人在智能化轮胎生产线上作业。摄影/宁友鹏

程度达到前所未有的高度。党的十八大报告明确把“信息化水平大幅提高”列入全面建成小康社会的目标之一,同时提出,要推动信息化和工业化深度融合。

此后,这一路径日渐清晰明确。今年两会上,《政府工作报告》中首次明确提出,将实施“中国制造2025”战略。5月19日,国务院印发《中国制造2025》,提出要以加快新一代信息技术与制造业深度融合为主线,以推进智能制造为主攻方向,从而实现制造业由大变强的历史跨越。

举国上下如此力推“两化融合”的背后,是国内外新一轮产业技术革命大潮的汹涌而至。全国人大财经委的调研报告显示,“3D打印、智能加工等新的加工技术正在改变传统制造,产生了柔性制造、网络制造、绿色制造、智能制造等新的制造方式。随着制造业产品智能化程度的升级,制造业的概念和附加值正在不断从硬件向软件、服务、解决方案等无形资产转移,单纯的制造加工已经不能满足新的市场需要。”

与此同时,互联网企业凭借天然的信息化优势,正在整合和兼并传统制造业企业,产业融合、跨界经营成为常态。调研组表示,“两化融合”浪潮正在重塑

全球制造业面貌,已经成为工业化发展的必然趋势,要么顺应这一趋势,要么就要被这一趋势淘汰。

放眼全球,金融危机后,许多发达国家为摆脱经济低迷的处境,都在大力推动信息技术从多层面、多领域应用到工业的有关战略,美国重塑“工业复兴”创新机制,大力推进工业互联网,用智能制造代替传统制造业;德国提出“工业4.0”计划,运用软件、传感

器和通信系统集成的信息物理系统,打造智慧工厂,创新智能生产方式;英国则抛出“高价值制造”战略。可以看出,这些举措都离不开工业化与信息化的深度融合。

“与世界发达国家相比,我国是在工业化还没有完成情况下,又要信息化,发展形势更为紧迫和严峻。”中国电子科技集团副总工程师、研究员李晋湘作为业内专家,参与了此次财经委的调研。在他看来,社会经济发展要求我国工业化进程必须与信息化同时开展,加强“两化”的深度融合,走出一条与发达国家不同的,具有中国特色新型工业化发展之路。

调研组也在报告中强调称,在新的形势下,我国已不能走发达国家先工业化、后信息化的发展道路,只有将信息技术与工业技术紧密融合,大力发展“互联网+制造”和智能制造,才能使我国工业在国际竞争中把握发展主动权,实现“弯道超车”。

### 推动“中国制造”转型升级

在当前全球经济正艰难复苏,中国经济面临较大下行压力的大形势下,我国亟须挖掘新的增长动力。全国人大财经委调研组认为,“两化融合”可以兼顾

稳增长和调结构,有利于促进新一代信息技术与现代制造业、生产性服务业等融合创新,孕育新型工业和服务业企业,形成新的经济增长点。

据统计,2015年4月份,全国规模以上工业增加值同比增长5.9%,其中信息设备制造增长19.4%、电子器件制造增长16.4%,成为支撑工业生产增长的重要力量。

数据的背后有着一个个鲜活的创新事例作为支撑。在湖北的调研中,华新水泥的“移动电商”模式很引人关注。作为传统制造行业的代表,面对信息化技术带来的变革,华新水泥将信息化运用于生产和运营端,建立了移动电子商务平台。“移动端手机成为整个生产运营过程的控制器,通过它,所有的数据、所有的生产实时状态随时可以看到,传统产量、能耗、消耗、库存、发货,谁给我们下单,都可以通过强大的数据库反映出来。”该企业相关负责人说,现在消费者通过手机足不出户即可随时随地了解到各类产品信息、进行订单业务处理、交易自助查询及支付购买等。截至2014年年底,公司64%的水泥是通过电子商务平台销售出去的。

互联网销售不仅为企业的发展带来了丰厚的利润,实现了品牌推广,而且使消费者获得了正品保障,享受到了全新的销售服务,真正实现了“双赢”。

同样,重庆机床集团、南方英特空调公司、长安汽车等一大批制造企业也从“两化融合”中尝到了甜头。调研组了解到,重庆机床集团以信息技术融入传统机床产品为突破口,研制的高档数控轮齿机达到了国际先进水平,使企业成为世界上轮齿机产销量最大的制造商;南方英特空调公司应用以生产过程透明、高效和可控为核心的生产制造过程信息化系统,实现与管理信息系统的无缝集成运行,为企业融入全球供应链提供了强力支撑;长安汽车通过建立以三维数字化设计和全球协同设计为核心的汽车产品智能化研发平台,与意大利等







# “两化融合”要在“深度”上做文章

——专访全国人大财经委副主任委员邵宁

文/本刊记者 张维炜

在新一轮科技革命和产业变革风起云涌,我国经济进入新常态的大背景下,“两化融合”战略正在成为激活中国经济增长潜力,推动“中国制造”更新换代的新的强大引擎。

今年2月份以来,全国人大财经委副主任委员邵宁率领全国人大财经委调研组专程就“信息化建设及推动‘两化’深度融合”赴湖北、天津、广东、陕西等地进行了实地调研。

当前,“两化融合”发展面临哪些新形势、新任务,呈现出怎样的新趋势、新动向,未来将从哪些方面更好发力?近期,本刊记者带着这些问题对邵宁副主任委员进行了专访。他结合此次调研,提出,“两化”应在“深度融合”上下文章,并就核心技术攻关、政府和企业的角色定位、人才培养等重点问题深入阐述了自己的看法。

**记者:**早在党的十六大,我国就提出以信息化带动工业化,以工业化促进信息化,如今,党的十八大以来,进一步提出推动信息化和工业化深度融合,在您看来,这一决策性提法的转变,背后有哪些新的时代内涵?

**邵宁:**从“以信息化带动工业化,以工业化促进信息化”到“推动信息化和工业化深度融合”,体现出中央长期以来对信息化和工业化建设的高度重视。“带动”“促进”变为“深度融合”这背后是国际产业技术革命新的蓬勃发展,也是我们对工业化认识的不断深化。新的产业技术革命催生了新的商业和制造模式,随着3D打印等加

工技术和电子商务等新的商业模式兴起,制造方式、营销方式发生了巨大的变化。制造业与后续增值服务、解决方案提供等服务业的融合更加紧密,产业融合、跨界经营成为常态。可以说,信息化已经改变了全球工业化的面貌,现在已经不仅仅是带动和促进的关系,更是相互交织、密不可分,“深度融合”恰逢其时。

**记者:**全国人大财经委此次专题调研的目的何在?其间所见所闻令您感触最深的是什么?

**邵宁:**为了配合第十五次常委会会议听取审议国务院“两化融合”专项工作报告,财经委提前对相关工作情况和问题进行一个专题调研,目的就是察实情、出实招。在调研过程中,感到国务院各有关部门、各地方政府高度重视“两化融合”,开展了大量卓有成效的工作,情况还是比较令人鼓舞的。一些新兴企业通过信息化工业化深度融合,在创新上取得了很好的成绩,很多技术都达到了国际先进水平。一些传统制造业企业通过“两化融合”改造,重新焕发了活力,用新技术、新产品和新的营销模式打开了市场。

这让我们深切地感受到,“两化融合”是我国制造业转型发展的必由之路。特别是在当前经济下行压力较大的背景下,“两化融合”能够使稳增长和调结构更好地结合起来,以新兴产业发展推动传统产业转型,用传统产业转型为新兴产业提供更大的市场。

这次常委会决定听取审议国务院关于“两化融合”工作情况的专项工作报告,是非常必要,也是非常及时的。

**记者:**核心技术对国外依赖程度较高一直是“两化融合”发展的软肋,请问应从哪些方面重点突破,解决这一问题。

**邵宁:**核心技术关系到我国产业的核心竞争力,也关系到国家信息和经济安全。在调研中我们发现,工业软件、机器人制造等很多细分市场都被几家国外企业垄断了,国内企业很难与其竞争。并且这些产品都有自身的技术壁垒,容易形成依赖性,一旦企业开始信息化时购买了特定厂家的产品或服务,之后再想调整就很难了。在一些最核心的领域,国外还经常通过禁售等措施,对我们进行技术封锁,比如最近美国就决定禁止向中国4家超级计算机机构出售“至强”芯片。因此,在一些核心技术上,必须要力求突破,将产业的“心脏”牢牢攥在自己手里。我认为可以从以下几个方面着手解决:

一是在国家层面组织开展基础技术攻关。一些耗时较长、投入较大,很难在短期内见到成效的基础性、共性技术研发,光靠企业的力量是远远不够的,必须要有政府投入。应当统筹用好科技重大专项,加大核心技术攻关投入力度,力求在几个重点领域取得突破。

二是加大国产产品替代的推进力度。在关系国家安全的领域,市场开放

要有度,要有关键信息基础设施信息安全审查制度,这也是国际上的通行做法。华为的很多产品进美国、进印度都是举步维艰,但是我们的军工、政府、银行等市场却大量被外国产品占领。要把这些领域作为国产软件、硬件和国家标准的第一市场,使之尽快成熟起来。

三是强化自主创新体系建设。推动以各类科技资源高效配置为重点的科技管理体制变革,完善科技创新、知识管理、知识产权保护等各类自主创新机制,构建起以企业为主体的协同创新网络。



**记者:**实践中,一些企业反映,政府做了大量促进产业发展的事情,但感觉对发展环境的培育做得还不够,企业主体地位还不突出。您认为,在“两化融合”发展中,政府和企业应处于怎样的角色和定位,如何更好地发挥各自的作用?

**邵宁:**“两化融合”的主体是企业,光政府吆喝没用,关键是要得到企业的认可。怎么做到政府不缺位、不越位,让市场在资源配置中起决定性作用,是“两化融合”工作中面临的一个重大的现实问题。

对于企业来讲,盈利是第一位的,因此必须让企业真切感受到“两化融合”带来的好处,才能将其积极性充分调动起来。应当加强“两化融合”典型案例的宣传,对企业的相关投入给予普惠性的政策优惠,让企业能够舍得投钱。另外,在调研中很多企业反映,“两化融合”专业性很强,企业靠自己的力量往往找不到门道,不知道从何入手。所以,也要对企业进行分类指导,使每个企业能够根据自己的特点,有步骤、分阶段地推进融合发展。这方

面需要充分发挥行业协会和产业联盟的作用,鼓励行业共性资源建设,通过互助式的试点示范、诊断帮扶工作,帮助企业快速成长。

政府要在规范相关市场行为的基础上,为企业发展创造环境、提供服务。现在主要是在法治、标准、人才、基本公共服务等方面还有欠缺,需要尽快“补课”。“两化融合”是一个国家战略,也是一项系统工程,涉及的方面很多。在工作开展时,各部门要分工明确、职责清晰,加强统筹协调。这靠某一个部委是难以做到的,需要有一个专门机构对全局进行统筹协调,实施有力的组织领导。这样能够将各部门分散的资源和有限的力量进行集中整合,制订操作性强的“两化融合”顶层设计方案,进一步明确路线图和时间表。

**记者:**“两化融合”的深入推进离不开专业人才,但现在这种既精通企业业务,又掌握信息化知识的复合型人才严重缺乏,这也已经成为制约“两化融合”一大瓶颈。通过调研,在

您看来,从壮大人才队伍方面,还需要采取哪些措施?

**邵宁:**这个问题在调研中确实反映比较多。在我们看来,人才的问题应当从三个方面着手。一是要培养人才。围绕“两化融合”需求,支持有条件的大学开设“两化融合”新专业或新学科,加强重点院校、大型企业和产业园区战略合作,做好现有产业工人的培训和再教育工作,打好人才培养的基础。二是要有人才脱颖而出的良好环境。可以通过创新人才吸引和使用政策,完善股权、期权等激励机制以及创新风险共担和收益分享机制,使人力资本的优势能够在市场上得到充分体现。三是要让人才互相交流提高。我们在重庆调研时,发现当地企业首席信息官制度做得很好。政府支持企业设立首席信息官,使信息化的主管领导进入决策层,又在全市成立首席信息官协会,让这些信息主管能够定期交流座谈,相互促进提高,取得了很好的效果。多搭建一些这样的平台,就能使人才的作用发挥得更好。☒

# “两化”深度融合体制机制：如何理，怎么顺？

文 / 本刊记者 王萍

从历史方位看，当前我们正处于这样一个重要时点——“迅猛发展的全球产业变革与我国的转方式调结构形成了历史性交汇”，这是难得机遇，却也充满挑战。中央提出的推动信息化和工业化深度融合正是在这一背景下提出。那么，如何通过体制机制创新来推动“两化融合”？

全国人大财经委通过对湖北、天津、广东、陕西、辽宁、重庆六地的实地调研，带回了这样的地方共同心声：推动“两化”深度融合发展离不开政府与市场的合力。在“两化融合”过程中，“政府之手”的作用，主要体现为“松绑绳，当裁判”——既要破除一切束缚发展的体制机制障碍，为企业推动“两化融合”创造环境、提供服务，也要加强事中事后监管，当好市场秩序的“裁判员”和改革创新的“守护者”。“市场之手”的作用，则主要体现为“当主体，作决定”——既要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，让企业成为推动“两化融合”的主体，又要建立主要由市场来提供专业信息技术的科学机制，让“两化融合”通过“市场之手”得到充分体现。

## 呼声一：政府应加强统筹协调企业电子信用体系和商业信息保护机制亟待建立

全国人大财经委调研组在实地调研中了解到，各级政府对“两化融合”的重视程度和投入力度不断加大，但政策和管理体制仍有待完善。比如，各部门间的统筹协调不够，呈多头垂直管理，相关政策和资源没有形成合力。比如智能制造是“两化融合”的核心内容之一，也是

新一轮产业竞争的制高点。围绕智能制造，发改委提出“集中政策资源支持工业机器人等智能装备发展，通过投资引导，在产业振兴和技术改造中安排项目支持制造业企业进行智能化、自动化生产方式改造”；财政部提出“通过工业转型升级资金、战略性新兴产业发展专项资金等专项资金，重点支持智能制造装备等试点示范”；科技部提出“组织实施‘智能制造重大工程’，强化两化融合技术支撑能力”；工信部提出“以智能制造为主攻方向，组织实施智能制造工程，加强科技重大专项组织实施”等。各部门都有一些相关项目和投资计划，但面对智能制造这样一个涉及多学科、多行业、多部门、起点高、技术复杂的重大问题，各部门之间协调、分工不够，容易形成重复投资造成资金浪费，也很难形成合力。

天津市工业和信息化委员会相关负责人向调研组提出建议，应强化顶层设计，围绕制造强国和网络强国的总体思路、主要目标及重大项目，加快编制全国智能制造发展规划，并与“十三五”规划、“中国制造2025”规划、“互联网+”行动计划做好衔接，充分发挥规划的引领作用。

财经委的调研报告也明确指出，建议明确专门机构对全局进行统筹协调，实施有力的组织领导。将各部门分散的资源和有限的力量进行集中整合，制订操作性强的“两化融合”顶层设计方案，进一步明确路线图和时间表。充分发挥政府对“两化融合”发展的方向引导、政策支持、科学统筹作用。

同时，地方反映，政府做了大量产业发展的事情，但对发展环境的培育却做得不够，企业主体地位还不突出，配套的市场监管体系尚未形成。“两化融合”形成了许多新的交易环节和业务需求，现有政府的监管难以满足需要。在调研中，许多地方都指出，现有的政府监管中，缺少企业的电子信用体系和商业信息保护机制，一定程度上阻碍了“两化融合”的推进。

中国电子科技集团公司副总工程师李晋湘告诉记者，应逐步建立和完善企业的电子信用体系和商业信息保护机制，使企业对推进“两化融合”没有信息泄露等信息安全方面的后顾之忧，这些都需要政府完善立法、加强监管。

## 呼声二：让企业成为主体 政府还需加力

企业是市场的主体，也是推动“两化融合”的主体。在推动“两化融合”中，如何让企业真正成为主体，这既是调研组关注的一个重点，也是各地方在调研中谈论和探讨比较多的一个方面。

调研组在广东实地调研时了解到，广东正在加强“两化融合”政策扶持，在项目用地、项目审批、税费减免等方面，研究出台扶持政策全力支持优势产业增资扩产、提质增效。加强广东省技术改造、战略性新兴产业、节能环保、电子商务、信息产业发展、中小企业等资金统筹，集中投向优势企业、智能制造和新业态的提升改造及培育工作。用好国家、广东省在财税、土地、招商引资等方面的优惠政策，对新建产业基地和招商引进的



企业实行税收减免。推动一批投资强度高、带动能力较强的优质技术改造项目优先获得用地指标,重点支持投资强度达到500万元/亩以上、粤东西北地区300万元/亩以上的优质技改项目。同时还开展“两化融合”牵手工程和巡回宣讲,在广东省片区组织10场“两化融合”成果推广交流活动,搭建传统企业与信息技术服务企业的沟通服务平台,推动2000家传统企业与200家信息技术服务企业牵手合作。开展10场“两化融合”巡回宣讲,重点讲授工业互联网融合创新、新一代信息技术应用、智能制造新技术新模式、产业扶持政策,为企业现场解答问题,培训企业董事长、总经理、CIO(首席信息官)不少于2200人。

重庆市经济和信息化委员会则介绍,重庆市通过开展智能制造试点,提升重庆市工业产品、骨干企业、主导产业链以及整个工业体系的智能化水平。并开展精益智能工厂试点,探索工业企业与第三方精益智造咨询服务机构对接合作模式,通过示范带动引导工业企业走出一条“两化”深度融合之路,全面提升重庆市工业企业整体竞争力。

天津市工业和信息化委员会相关负责人则向调研组提出了应大力推动基础数据共建共享的建议。负责人指出,应整合信息资源,做好大数据采集、处理、存储、挖掘、应用和安全,维护好基础数据库。整合健康、教育、社区等民生领域的公共大数据资源,逐步实现共建共享。在能源、金融、环保等领域开展行业大数据试点。

对此,调研报告指出,政府要在规范相关市场行为的基础上,为企业发展创造环境、提供服务。政府不能缺位,也不能越位,要让市场在资源配置中起决定性作用。一方面应当充分调动企业积极性,增强企业推动“两化融合”的紧迫感、危机感,对企业的相关投入给予普惠性的政策优惠,让企业舍得加大信息化投入来提升竞争力。另一方面要对企业进行分类指导,不能为信息化而信息化,

使每个企业能够根据自己的特点,有步骤、分阶段地推进融合发展。

“企业并不是建立网络,增加电脑、应用管理软件、存储和交换数据就实现信息化、实现‘两化融合’了,这需要整合各类资源。一是要变革企业结构,建立适应智能制造的组织机构和管理机制;二是创新发展战略和商业模式,使企业构思的产品和服务获得更好的社会和经济效益;三是应用和创新过程建模、三维建模、逻辑建模和系统数据管理等工具;四是构建工业互联网实现工业数据感知、传输、分析,硬件、软件之间的智能通信;五是发展工业自动化技术(如智能数控机床和3D打印设备)和机器人技术;六是要创造更加灵活的工艺流程,适应于个性、多样化产品的制造;七是建立各类网络专业服务平台,实现制造业服务化和资源共享。这些都需要用市场化的方法来推动‘两化融合’,发挥企业创新主体的作用,如在政府的引导和支持下,由企业主导建立和完善各种网络专业信息服务平台,为社会提供服务。”同时,李晋湘强调,“在政府转变职能、更好发挥市场作用、鼓励企业推进‘两化融合’的过程中,不能为信息化而信息化,而应是依靠改革和创新来激发企业活力,提升企业竞争力,为百姓造福,推动经济社会发展进步。”

### 呼声三:中小企业的信息化需求亟待满足

广大中小企业是“两化融合”的重点,也是难点。全国人大财经委在广东调研时,很多中小型企业反映,企业有巨大的信息化需求,但企业规模小很难单独搞一套信息系统,又不敢租用现有的商业平台的云服务,担心对方信用可能存在问题,企业信息得不到有效保护。

调研报告指出,应当专门针对中小企业提供信息化方面的公共服务,强化鼓励中小企业“两化融合”的政策措施。

湖北省武汉市爱民药业公司相关负责人向调研组谈到了对“两化融合”



中科院重庆绿色智能技术研究院的科技工作者在展示可弯折的石墨烯触摸屏(右)和首批量产的石墨烯手机(左)。摄影/刘潺

的认识。负责人认为,不实现中小企业的信息化,谈不上信息化带动工业化。然而,中小型工业企业面临的一个最实际问题,就是制造业多为传统产业,对于信息化的认知度低,如何在相对薄弱的信息化基础上打造最适合自己的信息化系统?如何在资金困窘的情况下选择最适合自己的咨询、软件和相关服务?这些都是在企业信息化建设及推动信息化和工业化深度融合发展工作中所碰到的共性问题。

负责人进一步指出,政府相关部门要进一步加大企业信息化推广应用的资金引导力度、实施指导力度、示范推广力度,破解企业在信息化推广应用中原动力缺乏、人才缺乏、资金缺乏的难题,不断提高企业信息化推广应用的运用水平、示范作用、推广速度。

重庆市经济和信息化委员会相关负责人指出,重庆市按照国家“互联网+”行动计划和重庆市委、市政府十大战略性新兴产业发展要求,深入推进智能制造,促进工业企业转型升级,推动重庆市工业经济又好又快发展。值得一提的是,重庆市正在加快工业云平台建设,为重庆市量大面广的中小企业提供工业创意、工业设计、移动决策、精益生产、产品检测、电子商务、工业物流、产品追溯等云创新服务,有力促进重庆工业企业“两化”深度融合发展,显著提升工业企业研发创新能力、精益管控能力和综合竞争能力。■

# 掌控核心技术才能不受制于人

文 / 本刊记者 彭东昱

2013年4月,德国政府在汉诺威工业博览会上正式推出“工业4.0”战略,这个由政府出资、注重中小企业的“工业4.0”计划,背后是德国工业界面对信息时代的巨大预测。在新一轮工业革命即将到来之际,美国提出了“设计创新与数字制造”,英国提出了“领先的技术网络和创新中心”,荷兰提出“发展高端技术战略”,而“大力推进两化深度融合”是我国的国家战略,是我国实现工业转型升级、成为制造业强国的战略举措。

今年政府工作报告中明确提出了“中国制造2025计划”,事实上,从制造大国到制造强国,从产品到品牌,从速度到质量的转变背后,都有着“工业4.0”的背景。在“两化深度融合”的进程中,一方面,我们可以广泛借鉴世界先进工业技术和转型经验;另一方面,更加重要的是必须在核心技术方面下大功夫,实现突破。

## 核心技术等于话语权

今年1月,世界顶级安全软件评测机构AV-TEST发布了2014杀毒软件年终成绩榜,我国360自主研发的QVM人工智能引擎初次参赛便排名世界前列,一举打破了欧美厂商在该项权威评测中的垄断地位。这是国产自主杀毒引擎在国际权威评测中取得的最好成绩,标志着我国的杀毒核心技术不再受制于人。



广东省佛山市利讯达机器人系统有限公司专业于机器人在通用工业的应用系统开发、推广以及通用工业应用的设备智能化、自动化系统。图为5月7日,该公司技术人员在车间内对机械臂进行路径调试。图/CFP

这是一个令人振奋的消息。近几年,通过多种方式支持信息技术攻关,我国在核心芯片、操作系统、高端服务器、网络设备和网络基础服务方面取得了一系列突破。国产通用CPU实现了“从无到有”的历史跨越,集成电路设计水平达到28纳米,45纳米技术用于大规模生产;“天河”系列超级计算机数次排名世界第一,辐射带动了国产高端服务器和海量存储系统的自主发展;TD-SCDMA(中国提出的第三代移动通信标准)和TD-LTE(中国主导的第四代移动通信标准)成为国际主流技术标准,推动覆盖了标准、芯片、系统、终端、测试、应用等完整产业链的形成。

但总体来看,我国“两化融合”核心技术自主能力依然不强,对国外依赖程度仍然很高。软硬件产品、知识产权和技术标准,主要为欧美日韩企业所掌控。如

工业软件、工业控制芯片、数控装备和工业机器人等核心技术的研发能力不足,缺乏交叉融合领域的技术创新和产业化机制,关键技术和关键零部件高度依赖进口,机器人和高端自动控制系统、高档数控机床、高档数控系统的80%以上市场份额被国外产品占领。国内信息化技术产品与国外主流产品相比存在较大差距,国产化替代成本较高且性能稳定性差,“两化融合”过程中的信息安全难以得到保障。

没有核心技术就没有话语权。国际标准制定中的静默,企业大而不强的现实,都向我们传递出一个令人扼腕的事实,没有核心技术只能受制于人,而这也是我国工业大而不强的症结所在。大量企业以引进技术、组装生产为主,技术对外依存度高达50%以上,出口产品附加值和技术含量不高。在对未来发展具有



关键、颠覆性影响的重大技术创新上,欧美国家的领先优势和我国的弱势地位形成鲜明对比。

### 攻克核心技术如何破局?

掌握关键核心技术,既是顺应发展新趋势的必然要求,也是创新能力提升的根本体现。我们要把握世界科技和产业变革趋势,统筹考虑我国制造业发展需要,创新机制,突出重点,抓好国家科技重大专项、重大创新发展工程和应用示范工程组织实施,力争在集成电路、新一代移动通信、大数据、智能机器人、节能与新能源汽车等领域,突破一批关键核心技术。针对我国工业基础能力不强的问题,要深入实施工业强基工程,加强顶层设计,完善政策措施,推广典型经验,着力解决一批重大关键技术和产品缺失问题,力争通过一段时间的努力,促进我国工业基础能力迈上新台阶。

#### 组织开展基础技术攻关

基础研究是高新技术的先导和源泉。大量的核心技术的背后,其实都是长期基础研究的积累。没有基础研究的长期储备和雄厚积累,技术创新与突破、应用与开发就成为无源之水、无本之木。

要加大对基础和前沿研究的支持力度,提高基础和前沿研究投入占科技投入的比重,优化投入模式,建立基础研究投入的长效机制,给予部分研究人员持续稳定的支持,鼓励潜心研究。依托高水平国家科研机构和研究型大学,建设一批多学科交叉交叉的科学研究中心,稳定支持和培养造就一批创新能力强、潜心研究的优秀人才和团队,提高我国基础和前沿研究能力。改革评价体系,为从事基础和前沿研究的科研人员营造一个能充分发挥自主性创造性、长期潜心研究的环境。并通过稳定支持,提高他们的收入,不断改善他们的生活和工作条件。

要用好科技重大专项,重点支持那些耗时较长、投入较大,很难在短期内见到成效的基础性、共性技术研发,如操作

系统、工控系统、集成电路等,攻克“两化融合”技术瓶颈。

#### 加大国产装备替代的推进力度

制定国产化装备采购的优惠政策和补偿机制,引导各行各业“两化融合”首选国产装备。

中国电子科学技术集团副总工程师李晋湘在接受本刊记者采访时指出,加大国产化替代首先要解决的是认识问题。“有的部门和企业不愿意用国产制造,认为没有国外的好用,从长远看,是十分有害的,越不用越没有机会改进,没有改进就永远不行,归根到底是眼界和全局协同问题。”

做强做大装备制造业是我国的重大战略部署。为鼓励重大技术装备自主创新,国务院陆续出台了一系列扶持政策。2012年年初,工信部、科技部、财政部和国资委联合下发了《重大技术装备自主创新指导目录(2012年版)》;年底,财政部等四部门联合发布《国内投资项目不予免税的进口商品目录(2012年调整)》。不断完善重大技术装备进口税收政策,旨在支持企业引进国内不能生产的先进技术设备,助推产业升级,为企业在同等条件下购置国产设备提供公平、合理的外部环境,并且有效兼顾了上、下游产业以及装备制造和使用部门的需求。

随着IT业和互联网发展的突飞猛进,IT核心技术和安全问题日益凸显且迫在眉睫。IT核心技术和信息安全等问题已从产业上升到关系全局的战略性问题,得到更高层次的重视和关注。《中国IT产业发展报告(2013—2014)》显示,国外品牌操作系统占据中国超过90%以上的市场份额,国产数据库所占市场份额不到5%。如何突破外国IT企业的知识产权壁垒,成为中国IT企业所面临的挑战。

#### 强化自主创新体系建设

推动以各类科技资源高效配置为重点的科技管理体制变革,完善科技创新、知识管理、服务共享、知识产权保护

等各类自主创新机制,采取政府与社会资源合作、产学研用产业创新战略联盟等新体制、新机制,构建以企业为主体的协同创新网络。

政府要做好顶层设计,要破除部门分割的局限,充分发挥国家科技体制改革领导小组的统筹职能,深化体制机制改革,在更高层次上进行制度安排和政策设计。

要深化体制机制改革,健全科技创新政策体系,要在市场需求引导、科技成果转化、科技资源开放共享、人才激励、科研诚信建设等方面加大力度,让市场真正成为配置创新资源的决定力量。要制定和完善以创新为内核的产业、科技、知识产权、贸易、财税、金融等政策,着力推动其有效衔接,尤其要重视制定和落实与促进市场对创新需求有关的政策。

要继续做大做强一批行业龙头企业。支持有条件的创新型企业承担国家重大科技攻关任务,参与重点工程建设,建立“企业出题、先行投入、协同攻关、市场验收、政府补助”的科研项目形成和支持机制,支持骨干企业建立高水平研发机构,鼓励企业加大先进技术收购引进、消化吸收和再创新。

2014年6月10日,在中国科学院第十七次院士大会、工程院第十二次院士大会开幕会的讲话中,习近平总书记说,只有把核心技术掌握在自己手中,才能真正掌握竞争和发展的主动权,才能从根本保障国家经济安全、国防安全和其他安全。“不能总是用别人的昨天来装扮自己的明天。不能总是指望依赖他人的科技成果来提高自己的科技水平,更不能做其他国家的技术附庸,永远跟在别人的后面亦步亦趋。我们没有别的选择,非走自主创新道路不可。”

未来要从“中国制造”走向“中国智造”的核心在于加快推进制造业“两化深度融合”,而促进制造业智能化,突破一批核心技术、关键技术是成败关键。✘



# 公共服务平台是促进“两化融合”的重要载体

文 / 本刊记者 刘文学

在百度搜索中输入公共服务平台这几个关键字,呈现出的结果有3800多万项。其中,就包括国家中小企业公共服务平台、国家教育资源公共服务平台、国家物联网标识管理公共服务平台、合肥科技创新公共服务平台等各种类型的公共服务平台官网。这充分说明了公共服务平台建设的热度。作为“两化融合”过程中公共服务体系的重要组成部分,公共服务平台建设这几年获得了长足的发展。

## 公共服务平台是促进“两化融合”的重要载体

公共服务平台建设之所以有这样的速度,原因之一是它对促进“两化融合”起着各种具体的支撑作用,公共服务平台的发展水平在一定程度上也反映着“两化融合”的深度。

广西生产力促进中心综合性公共服务与管理平台,这是一个定位于研发公共服务的平台。随着项目的完成,目前各生产力中心共搭建数据库160个,包括特色产品库、专利库、产品库、政策法规库、种养能手库、应急预案库和技术咨询库等特色数据库,共录入信息15万条。累计服务企业4966家,培训人员37680人次,为企业提供咨询服务10078项(次),提供技术服务280项,提供信息946866条,为企业增加销售额51053.2万元,增加利税5789.86万元,生产力促进中心服务收入5120.474万元。广西科学技术情报研究所副研究员慕朝师对这个平台很关注,他说:“实践表明,研发



陕西西安非凡士机器人科技有限公司在西安高新区创业园发展中心创建了“3D打印公共服务平台”。图为该公司的一名工作人员利用3D扫描仪扫描立体人像。摄影/焦宏涛

公共服务平台对一个国家的技术创新具有巨大的推动作用。在现代科技活动中,要有所创新,一般需要具备四个基本要素,即风险资本、开展科研活动的基础设施、具有创新思想和创新能力的人才以及有利于活跃思想的文化氛围。公共服务平台可以为科技类公共服务活动的开展提供优质的基础设施,为科技类公共服务活动的有序开展创设良好的文化氛围,对科技类公共服务的具体运行实施监督管理。因此,公共服务平台的建立是很重要的,也是很必要的。”

公共服务平台建设也是促进“两化融合”的一项国际经验。在英国,政府不但资助一些研究计划中的信息服务项目,支持其为相关领域进行公共服务,比如在建筑行业建立“技术观察”网站来共享信息,提供最新技术、事件、培训和

研讨等一站式信息服务,同时,政府机构更是直接承担起了信息服务的职能,支持多个创新措施,如知识转移网络、知识转移合作计划等。其中的“全球观察”服务,是一个典型的政府建设的公益性信息服务平台。在这个平台之上,企业可以鉴别和获得创新技术,提高企业竞争力。英国的该项措施取得了良好的效果,成为各国政府效仿的对象。

其实,公共服务平台不仅可以为科技创新提供公共服务,它还可以应用于提升工业化层级的其他各个环节。中国中小企业发展促进中心综合处处长童有好从宏观理论层面论述了公共服务平台对“两化融合”的重要性。他说:“工业化与信息化融合要以公共服务平台为重要途径。‘十七大’报告中多次提到‘公共服务’,表明党中央在新世纪、新阶段

对公共服务非常重视,希望通过加强社会公共服务体系建设,实现改革开放成果由人民群众共享,促进社会的公平正义,建构以人为本的和谐社会。公共服务平台也是推进工业化与信息化融合的重要途径,通过搭建信息技术推广应用平台和展示平台,将信息技术广泛应用于经济、政治、文化和社会建设的各个方面。”总体来看,公共服务平台是促进“两化融合”的重要载体。

### 平台的公共服务功能还有待充分发挥

公共服务平台虽然对“两化融合”起着重要的支撑作用,但它在发展的过程中还是出现了一些问题,影响了它公共服务功能的充分发挥。

根据全国人大常委会2015年监督工作计划,为配合常委会第十五次会议听取审议国务院关于信息化建设及推动信息化和工业化深度融合发展情况的报告,全国人大财经委成立专题调研组。从2月开始,调研组先后赴湖北、天津、广东、陕西、辽宁、重庆进行实地调研。4月,调研组在京分别召开国家有关部门、地方、专家和企业座谈会,充分听取各方面意见。全国人大财经委这一轮的专题调研发现了公共服务平台建设面临的许多问题,它在报告中指出:公共服务平台大多由不同政府部门和地区独立建设,每个地区、每个行业主管部门都在搞,重复建设严重,互联互通性差,跨地区、跨行业、跨部门数据难于共享,各自为政形成信息孤岛。同时,各类信息化公共服务平台还存在运营模式不清晰、安全控制不到位、个性化支持不够等共性问题。

公共服务平台建设中存在的一些问题也引起了慕朝师的注意,他认为科技研发公共服务平台常易出现四个方面的问题:(一)技术创新公共服务的需求与供给不匹配。(二)公共创新服务平台的体制、目标模糊。(三)公共创新服务平台的业绩评价不好把握。(四)公共创

新服务平台的风险规避还没有具体对策。慕朝师说的是科技创新平台,但这四个方面的问题也经常存在于其他各种类型的公共服务平台建设中。

关于公共服务的需求与供给不匹配,慕朝师解释说:“在企业经营实践中,人们已日益感受到科学技术给社会生产和生活所带来的巨大利益,社会各界也都对科技与经济结合效果差、科技成果转化率低的现象表现出极大的忧虑。但是由于企业对科技成果的需求是一种由产品市场引致的需求,当部分企业自认为企业经营顺利、竞争还未对其生存产生压力的时候,其对技术创新的重视程度往往不够。这种状况反映到科技创新公共服务平台的工作实践中,就会出现技术服务的需求信号释放不够充分、平台资源闲置和平台‘赔钱赚吆喝’的局面。”关于公共创新服务平台的业绩评价,他说,“科技创新公共服务平台应把服务功能放在首位,将推动创新和创业活动摆在平台建设的突出位置,但同时它也面临一个资产保值增值的问题。必须建立一种专门的平台业绩评价机制,及时总结平台发展的经验,发现平台运行过程中存在的问题,并及时予以矫正,才能既保证平台服务功能的充分发挥,又保证其具备可持续的服务和发展能力。”

### 关键是理顺平台运行的体制机制

针对自己发现的问题,慕朝师一一给出了应对方案。比如,应对公共服务的需求与供给不匹配的问题,他说:“必须加强科技创新公共服务的社会需求研究,通过对产业链各个环节技术服务环节的分析,找准技术服务点,摸清技术服务对象,采取有效的办法,吸引服务对象、发现服务意向,否则将难以使创新服务平台真正担负起支持社会各界创新和创业的公共服务责任。”

针对影响公共服务平台充分发挥“两化融合”支撑作用的难题,全国人大财经委专题调研组给出的“药方”是:政府要理顺公共服务平台体制机制,明

确各平台之间的定位和层次,从解决企业突出问题入手,为企业提供免费或低廉的基础共性服务。加大“两化融合”宣传力度,定期组织企业进行交流研讨,总结和展示典型案例和应用成果,为处于信息化初期的企业提供有益借鉴。要着力培育专业化市场服务机构,以政府引导、企业主体、市场化运作的模式,扶持行业龙头企业的信息技术服务部门或具有规模的信息技术专业企业,为本行业及其他企业提供专业信息技术服务。加快咨询、培训、电子交易、诚信体系等中介服务业的发展,建立完善技术服务标准,推动中介服务的规范化,提升服务水平,持续改善服务质量。

但在全国人大财经委专题调研组和慕朝师提及的问题中,绝大多数专家认为,运行体制机制不顺是影响平台公共服务功能充分发挥的根本因素,因此,解决问题的关键也应当在这儿。

中国电子科技集团公司副总工程师、研究员李晋湘认为,公共服务平台的建设具有高度的公益性质,政府应当给予适当的扶持。但这并不意味着完全由政府掌控公共服务平台的发展,只有理顺政府扶持和公共服务之间的关系,走出一条适应市场需求、符合市场化运营规律之路,才能保证公共服务平台做大做强。

中国招标投标协会副秘书长李小林指出,公共服务平台必须与各项目交易平台互联互通,并按技术标准规范交换信息,但两者的服务功能必须逐步分离并正确定位。“交易平台直接为项目招标投标交易提供信息服务,具有竞争性、有偿性、专业性和单一性服务特征,应由符合条件的法人组织按照有关规定自主建设和运营。而公共服务平台主要为各项目交易平台、市场主体和全行业提供招标投标信息共建共享和公众监督服务,具有公益性、共同性、综合性、重复性服务的特征,应由政府、行业组织或联合其他有关组织按有关规定建设和运营。”他说。■



# “两化融合”：政策支撑体系亟须完善

文 / 本刊记者 张宝山

“经过不断努力,我国信息基础设施建设突飞猛进,‘硬件’条件明显改善,但在‘两化融合’推进中,还没有形成一个完备的政策支撑体系,‘软件’方面是薄弱环节。”全国人大财经委信息化和工业化深度融合专题调研报告指出。

今年2月以来,全国人大财经委成立调研组,在全国范围内,就信息化建设及“两化融合”情况进行专题调研,为6月底召开的全国人大常委会会议听取和审议国务院关于此项工作情况的报告做准备。

调研组通过听取汇报、座谈交流、实地考察,全面摸清了“两化融合”的进展情况,指出要在优化资金使用效果、狠抓标准制定、壮大人才队伍方面,进一步完善政策支撑体系。

## 优化资金使用

近年来,国家和地方设立了多项“两化融合”专项资金,以帮助企业推进“两化融合”进程。如何提高资金的使用效率,优化资金的使用效果,是调研组关注的一个问题。

调研报告指出,要切实用好政府资金,将现有技术改造、技术创新、企业和商贸流通等专项资金中针对“两化融合”的项目统筹起来,统一规划、布局和实施,集中资金办大事。

“资金要集中,因为资金本来是有限的,即使有很多资金,但是分到每个企业也就很少了,解决不了什么问题。因此,资金分配要集中,集中在一个点上,重点解决一两个问题,那样力度才够。”参加了专题调研的中国电子科技集团公司副总工程师李晋湘表示,专项

资金分配不能像撒胡椒面,要集中起来办大事。

“集中给谁?关键要看企业的使用情况,看它能不能解决平台共性技术问题。不管是国企,还是民企,不管是大中型企业,还是小微企业,关键看使用资金的实力,看能不能解决问题,看愿意不愿意努力解决问题,要根据这个情况分配资金。”李晋湘说。

专项资金要解决共性问题,这是国家设立专项资金的出发点。通过共性问题的解决,带动“两化融合”。李晋湘认为,专项资金的分配不应存在平均主义和不公平的现象。应该是,谁能解决问题,谁有解决问题的优势,就给谁这个资金。

关于如何提高资金的使用效率,李晋湘强调首先立项要科学化。“有很多问题要解决,哪些问题最关键,立项实在很重要。立项要公开征求各方面意见,要进行公示,不能是几个部门、几个专家一商量就行。”

在实施过程中,李晋湘指出:第一,目标、进度、投资都要公开,接受社会监督;第二,要看给了投资以后,企业是否达到了目标,做出来的东西是否和产业、效益挂起钩。这两条做到了,资金使用的合理性自然得到了保障,资金使用的效果也一定得到了优化。

## 狠抓标准制定

调研中,多个地方有关部门和企业反映,“两化融合”中的数据、技术等标准规范不统一。跨地区、跨行业、跨部门的信息系统互联互通技术标准和统一接口规范缺失,不利于设备兼容、数据共享。由于信息化建设中在数字化改造、产品编码等方面缺乏统一的标准,随着企业

的“两化融合”逐步进入集成提升阶段,信息系统需要更新重构,原来采集的数据面临无法使用的问题,企业之间、行业之间的数据互联共享也难以实现。

对此,调研报告指出,要狠抓标准制定。要尽快制定统一技术标准,尤其要做好数字化的基础工作。按照兼容性、前瞻性和开放性的原则,统一各类基础数据、接口等标准规范,缩短标准制定审核发布周期,畅通跨部门、跨行业、跨区域、跨代际的数据信息互联互通。

调研中,一些地方有关部门和企业也指出,在“两化融合”的贯标过程中,存在标准不明确、标准过于宏观的问题。对此,李晋湘表示,应不断完善标准的制定。

“由工信部牵头,对完善‘两化融合’作了两个标准,一个是地域性标准,一个是管理标准。我们去各地看到,‘两化融合’中很多事情都是创新的,刚开始做的事情,大家还不清楚怎么做,所以这个标准极其重要。”李晋湘指出,作为一个引导性的标准,要有三个要素。第一,是基础设施情况,有多少光纤,有多少移动基站等,这个标准是必要的,否则做得好还是做得不好大家不知道;第二,是针对企业的,就是企业信息化工具的使用情况,比如设计系统、资源管理系统、制造系统、客户管理系统等信息化技术的应用情况,这是对企业的一个指导性标准,当然不是说任何一个企业都要把这些系统搞全了,要根据企业的核心竞争力,侧重对具有优势的系统进行建设;第三,要看效果,就是工程实施了以后,会收到什么效果,当然效果是比较难评价的,比如企业今年的利润有多少是属于信息化创造出来的不好评价,但从长远来看还是可以评价的,这个标准也应

该有。

“标准体系对于企业来说,起到一个指引方向的作用,有些东西还应该是清晰的。另外,这个标准不是强制性的,是指导性的。地方有些同志可能理解为,这个标准是强制性的,有点‘面子工程’的感觉,好像这个分数高了,我的政绩就好,其实完全不必这样理解,这个标准仅仅就是一个指导性的标准。”李晋湘强调,工信部牵头制定的标准,不是强制性的标准,不是拿这个标准来评价地方政绩的好坏。

“企业情况千差万别,比如一些大的企业,像深圳的华为,它就觉得这个标准不

适合自己,因为华为的信息化程度早已超过了这个标准,对于这样的企业就应该鼓励它。大企业主要看国际竞争力,如果‘两化融合’程度不高,必然没有国际竞争力;反之,具有国际竞争力的企业,‘两化融合’程度一定高。对于‘两化融合’程度高的企业,应该考虑怎样把它的经验进行推广,甚至考虑怎样让它为中小企业提供平台进行服务,而不是用标准去束缚它。”李晋湘指出,总之,标准的制定,不能让“两化融合”成为政绩工程,要让企业实实在在得到好处,让老百姓得到实惠,这样“两化融合”的发展思路才会更清晰。

### 壮大人才队伍

人才是个永恒的话题,人才缺乏也成为“两化融合”的一个共性问题。调研中,很多企业都反映人才是瓶颈问题,开发和运用信息技术能力强、具备专业工业生产知识,既懂信息化又懂相关领域工业化的复合型人才严重缺乏。“两化融合”专业化信息服务市场发展不完善,提供企业智能制造整体建设方案能力严重不够,缺乏针对企业特点和不同阶段需



广东省深圳市前海e站通服务中心,将前海合作区内实施的行政审批、行政服务事项整合于服务中心集中办理,旨在建立规范、高效、便捷的政务服务和公共服务平台。它的设立减少了企业的时间成本,使效率大幅增高。图/CFP

求的信息服务。

“我们应该更为深刻地看待人才问题。‘两化融合’需要既懂信息化技术,又懂专业技术和管理的复合人才。但是人才问题不是一两个人的问题,而是一个人才梯队、人才团队的问题。如果一个企业引进一两个复合型人才就能解决问题,那就简单多了。”李晋湘指出,“两化融合”需要不同层次的人才,操作智能设备的人,他也是人才。从顶层设计的科学家、工程师到实际操作的技术师、保障人员,整个人才团队要过硬,事情才能做好。“我注意到,一些票房很好的电影,演职人员字幕里还有保洁的名字,这就是一种团队意识。”

对于“两化融合”人才的培养,李晋湘指出,一方面要在工作一边干一边学,让专门做信息化的人和专门做专业技术的人在一起工作;另一方面,要大力开展有关“两化融合”专业知识的培训。

“培训一定要是两个方面的培训,一个是知识的培训,一个是技能的培训。知识的培训不等于技能的培训,有了知识的培训,还不能解决问题,我们现在更多

地是缺失对于技能的培训。”李晋湘说,比如游泳,游泳的理论知识很简单,学习起来很容易,但是光有理论知识也不能游泳,必须得通过实实在在的训练才能掌握这种技能。人才是实践中干出来的,不能光说我们有多少博士、硕士,在“两化”深度融合的进程中,多给他们实际工作机会,并且容忍失败,人才就在眼前,需要多少,就有多少。当然参加学习也是很必要的,但是光说不练是不行的。

调研报告也指出,要壮大“两化融合”人才队伍。推广在企业设立首席信息官的制度,支持企业之间成立首席信息官协会。围绕“两化融合”需求,加强基础科研类、信息技术应用类、智能生产技工类等人才培养。加强重点院校、大型企业和产业园区战略合作,建立长期人才培养、交流机制;支持有条件的大学开设“两化融合”新专业或新学科。做好现有产业工人的培训和再教育工作,建设一批产学研用相结合的专业人才培养基地。创新人才吸引和使用政策,完善股权、期权等激励机制以及创新风险共担和收益分享机制,营造优秀人才脱颖而出的发展环境。✘



# “两化融合”离法制化有多远？

文 / 本刊记者 沈晓冲

近年来，国务院制定实施《2006—2020年国家信息化发展战略》等战略规划，极大地促进了“两化融合”的发展，信息基础设施建设突飞猛进，“硬件”条件明显改善，为工业化、信息化发展提供了有效支撑。据全国人大财经委员会今年5月对信息化建设及推动信息化和工业化深度融合发展工作情况调研报告显示：我国的宽带通信基础设施在全球规模最大，截至2015年3月，长途光缆线路长度接近93万公里，到户光纤接入端口1.86亿个，93.5%的行政村开通宽带。信息化大国的硬件已经具备，而在“两化融合”推进中，还没有形成完备的法律支撑体系，“软件”方面还处于薄弱环节。

“促进信息化与工业化融合发展的体制机制还不健全，促进融合加快发展的政策环境有待建立。”3月23日，天津市相关领导在向全国人大财经委调研组汇报时表示。湖北、重庆等省市也都向调研组提出了加快信息化立法的建议。他们普遍认为，“两化融合”加速前进，而现有的法律体系明显滞后，因此应统筹“两化融合”立法需求和现有法律的延伸适用，构建有利于“两化融合”的法律体系，让“两化融合”在快车道行进过程中，能够有法可依、良性发展。

其中，随着互联网新技术新业务的迅猛发展，对个人信息保护带来巨大挑战。“当前，这也是群众反映最多的问题。”中国电子科技集团副总工程师李晋湘认为，首先，个人信息保护法等应该尽快建立；其次，建立“两化融合”知识教育体系。“‘两化’深度融合提出多年了，大家还比较模糊，政府要引导，应该让全社会了解‘两化’，推动深度融



5月19日，全国煤矿自动化开采技术现场会在陕煤集团黄陵矿业公司召开，学习推广黄陵一号智能化无人开采的先进经验。通过典型示范带动作用，提升煤矿机械化、自动化、信息化和智能化“四化”水平。图为黄陵矿业公司一号煤矿指挥控制中心智能控制区工作现场。摄影/刘潇

合。”李晋湘说。

另外，全国人大财经委在调研中还了解到，“两化融合”发展过程中，多地信息化平台呈现区域化。互通互联性差，跨地区、跨行业、跨部门数据难于共享，各自为政形成信息孤岛；数据、技术等标准规范不统一等。

调研组建议，要尽快制定统一技术标准，尤其要做好数字化的基础工作。按照兼容性和开放性的原则，统一各类基础数据、接口等标准规范，缩短标准制定审核发布周期，畅通跨部门、跨行业、跨区域、跨代际的数据信息互联互通。

从宏观大方向考虑，为了推动“两化融合”的快速健康发展，亟须在顶层设计上有所突破，强化法律和政策引导。工业和信息化部副部长、中科院院士怀进鹏在十二届全国人大常委会第十四次会议闭幕式专题讲座上指出，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，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。他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。

党的十八大提出推动信息化和工业化深度融合，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化共同发展。当前，“两化融合”已经成为工业化发展的必然趋势，加快立法，良法善治，让信息化踏上快车道，只有顺应这一趋势，才能为信息化发展保驾护航。

全国人大财经委调研组表示，未来将做好电信法、电子商务法、个人信息保护法等网络治理基础法律的制定工作，使信息化衍生的各类商业行为有法可依。针对目前集中在信息化过程中产生数据的管理和利用制定法规，使企业数据、个人信息能够得到法律保障。围绕“两化融合”新业务、新业态的监管缺失等问题，开展前瞻性的法律储备研究。■



# 绷紧信息安全之弦

文 / 本刊记者 沈晓冲

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。信息化浪潮在重塑全球面貌的同时,信息安全问题也愈发严峻。

## 信息化安全机制待完善

“互联网的安全保障,正成为事关国家经济发展、社会稳定乃至国家安全的重要战略任务。当前,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。”工业和信息化部副部长、中科院院士怀进鹏在十二届全国人大常委会第十四次会议闭幕式专题讲座上说。

“两化融合”一方面快速推动生产力发展,另一方面信息安全也应警钟长鸣。今年3月开始,全国人大财经委成立专题调研组,奔赴湖北、天津、广东、辽宁、陕西等省区实地调研“两化融合”的工作情况,“加快信息安全立法,保护个人信息安全”的呼声不断。“当前,政府、企业、社会各界对信息化与工业化融合重要性的认识需要提高;系统成套能力较弱,产业之间的协作还需要培育……”天津市相关负责人说。

## 互联网安全警钟长鸣

地方、专家的呼吁源于现实中网络安全形势的严峻和紧迫。如今互联网已经全球化,人们常说“地球村”,但由于网络具有的复杂性、脆弱性,带来的风险更加突出。2010年伊朗发生“震网”事件,通过对核设施关键系统进行严重

破坏,使得伊朗核计划被迫推迟两年。另外,黑客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。这些网络造成的事件为我们敲响信息安全警钟。

在我国,近年由于网络造成的个人信息安全泄露事件也屡屡发生。如,“12306”网站泄露13万用户个人信息,被不法分子利用,进行网络欺诈、网络钓鱼等违法行为,严重侵害了公民个人财产、隐私等权益,激起了全民公愤。

习近平总书记在中央网络安全和信息化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。

“两化融合”促进经济社会发展,信息安全则是经济发展的保障。正如习总书记所指出,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。

## 加速“中国芯”制造是关键

在信息化进程中,对世界各国而言,网络空间已经成为继陆地、海洋、天空、太空之后的第五空间,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。

尤其值得关注的是,目前我国的系统软件大多从国外引进,信息关键零部件和高端工业软件领域,仍大量依靠进口。许多专家表示,对于我国而言,如何提高网络控制能力、保障国家信息安全更是箭在弦上,极为紧迫。

“信息安全,人是主体。信息安全专业

知识匮乏是信息安全的短板。”中国电子科技集团副总工程师李晋湘在接受本刊记者采访时表示,“信息安全大家更多讲技术层面,实际人作为主体是关键。当前信息安全保护,第一要加强民众信息安全意识和信息安全专业知识的普及;第二要研究信息安全先进技术,在现有条件下采用加密、手纹、生物识别等技术;第三要大力推进使用中国自己制造的集成电路芯片和软件,逐步实现中国芯。”

怀进鹏也强调,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。他建议,应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。

对于如何把握信息技术发展趋势,切实保障信息安全,全国人大财经委调研组认为,首先,应加大国产装备替代的推进力度,制定国产化装备采购的优惠政策和补偿机制,引导“两化融合”首选国产装备,并建立健全关键信息基础设施信息安全审查制度,加强供应量安全保护,提高产品和服务安全可控性。其次,强化自主创新体系建设。推动以各类科技资源高配置为重点的科技管理体制变革,完善科技创新、知识管理、服务共享、知识产权保护等各类自主创新机制,采取政府与社会资源合作、产学研用产业创新战略联盟等新体制、新机制,构建以企业为主体的协同创新网络。他们强调,这些是从根本上确保信息安全的必由之路。★

# 种业发展迎来新起点

文/本刊记者 李小健

在社会各界的强烈呼吁中,现行种子法迎来了首次大修。4月20日,种子法修订草案如期提交十二届全国人大常委会第十四次会议审议。初审之后,种子法修订草案全文对外公布,公开征求意见。

种子是农林科技进步的基础和重要载体,种业是提升农林竞争力的关键。可以说,种业的健康快速发展,与我国现代农林业进步、农民增收与粮食安全紧密相连,意义重大。正因为如此,种子法修订草案无论是在全国人大常委会会议审议上,还是在公开征求意见时,都引起了高度关注。

本刊记者近日从全国人大农委了解到,种子法修订草案通过网络公开征求意见月余,人气爆棚,共收集来自方方面面的意见和建议达8000多条。

对于这次种子法修订,各个方面都给予了充分肯定。毕竟,现行种子法的许多条款与内容已不适应当前发展需要。适时修改种子法,是众望所归。在种子法修订的诸多内容中,种子资源保护、育种创新、品种审定和登记、植物新品种保护等深受关注。大家认为,经过充分审议、讨论和广泛征求意见,种子法修订草案定会越来越完善。而这部法律修订草案获得通过后,也必将推动我国种业长远发展。

## 种质资源,不能随意采集

种质资源,又称为遗传资源或品种资源,是生物界长期自然演化形成的基因资源,是现代育种的物质基础。未来农林业的发展,很大程度上取决于对种质资源的挖掘和有效利用,谁占有数量大、种类多的种质资源,谁就有希望在未来农林业生产中占有主导权。

由于我国种质资源种类多,且分布地域较广,因而保护难度较大。“过去,我们对种质资源保护力度非常小,尤其是上世纪80年代前后,许多地方对种质资源保护还没有概念。一些外国专家来采集标本资源时,大家还领着他们去找,导致不少优质资源拱手送人。”中国种子协会副会长李立秋接受本刊记者采访时表示,近年来,我国虽逐步加强了对种质资源的保护,但随着城镇化和现代化进程的加速,一些地方和单位随意占用种质资源库、保护区或保护地的现象较为突出,使许多种质资源丰富的地区稀里糊涂地被毁坏。

据全国人大农委提供的材料显示,目前,我国90%的天然林已遭到砍伐,树种群体遗传资源原生性和完整性遭到严重破坏。如原生长在长白山、完达山和小兴安岭地区的红松天然林几乎荡然无存,与红松相伴的水曲柳、椴树、黄波罗等珍贵树种母树也仅存5%左右。

与此同时,一些国外个人和组织借合作研究之名,以交换品种资源、挖掘人才等形式,大量搜集、改良我国优异种质资源。如国际种业巨头孟山都等外资企业通过分子手段对我国野生大豆资源进行标记,申请获得了160多项专利。

“现在法律草案增加了规定,无论任何个人、组织随意占用和采集种质资源,都需经过批准才行。”李立秋说。

为保护好国家的重要战略资源,种子法修订草案作出规定,占用种质资源库、保护区或者保护地的,需经原设立机关同意。为防止优异种质资源流失,修订草案还规定,与外国人、外国企业或者外国其他组织开展合作研究利用种质资源的,应当经国务院农业、林业行政主管部门

批准。

在全国人大代表李亚兰看来,“需经原设立机关同意”这样的规定是对的,但力度仍显不够,建议不仅需经原设立机关同意,还要报请其上级机关审核。

郭凤莲委员在审议时举例说,最近在山西晋中地区的东部太行山区,从石头缝里长出来石柏树,其根非常漂亮,挖出来就是根雕。如今石柏树比较多的地方,一片片地都被挖掉了,连根拔掉了,种子都留不下,很多人把它当根雕卖了。“几十年甚至上千年的石柏树从石崖上挖掉,太可惜了。石柏树应该是受国家保护的,建议相关部门关注。但谁来管?种子法修订草案规定:占用种质资源库、种质资源保护区或者种质资源保护地的,需经原设立机关同意。然而,设立机关是谁?对此草案应予以明确。”

## 加强制度设计,调动育种创新积极性

当前,受科研投入不足、激励机制缺乏等因素影响,主导我国育种创新的科研院所和种子企业的积极性都不高。

对于科研院所来说,经费得不到保障,一些科研单位和科研人员便放下了科研“主业”,费尽心思去搞创收“副业”。如此,相当一部分种业科技成果是为完成课题、项目任务而完成的,育种成果停留在论文阶段,有突破的原创性育种成果自是不多,能真正转化的育种成果则更少。

对于种子企业来说,自主研发积极性不高的原因,不仅在于投入有限,关键是研发成果得不到有效保护。“一些大的种子企业研发出来的新成果,很快就会被市场模仿、复制、套牌。投入巨大,却又得不到预期收入,企业对研发自然就



了兴趣。”中国农科院农业知识产权研究中心副主任宋敏向本刊记者表示。

同时,国家育种科研投入结构也不合理。据农业部数据显示,80%以上的育种科研项目经费投入到商业性育种方面。“大部分公共财政资源用于商业性育种,这显然是不对的。不仅把市场竞争机制搞乱了,还对种业企业的自主研发形成挤出效应。”在宋敏看来,种业育种创新不可能完全依靠有限的国家财政资源,最终还是需要社会力量、种业企业参与其中,并发挥主力军作用。他非常赞成种子法修订草案支持公共财政投入用于种业基础性、公益性的研发,因为这类研发周期长、经济效益不明显,理应国家财政来保障。

针对上述情况,为调动种业企业和科研院所育种的“两个积极性”,种子法修订草案按照中央关于深化科技体制改革的精神,加强了对育种创新的制度设计。草案规定,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;支持科研院所、高等院校重点开展育种的基础性、前沿性和应用技术研究;鼓励种子企业充分利用公益性研究成果,培育具有自主知识产权的优良品种;鼓励种子企业与科研院所及高等院校构建技术研发平台或产学研结合的种业技术创新体系;由财政资金支持为主形成的育种成果的转让、许可等应当公开进行,禁止私自交易。

这些规定为育种创新确立了以市场为导向的原则,保障了科研院所开展基础性公益性研发的经费投入,同时鼓励种子企业成为商业性育种的主体,有助于促进产学研深度结合,形成利益均享、风险共担机制。

### 品种审定与登记进一步规范

现行种子法规定,主要农作物品种在推广应用前应当通过国家级或者省级审定;对非主要农作物品种,既不要求审定,也不要求登记,可以直接上市销售或推广。

李立秋向记者介绍,品种审定制度



5月1日,来自重庆的农技员张朝勋在海南省琼海市龙寿洋国家农业公园的杂交水稻试验田里,观察水稻结谷情况。摄影/蒙钟德

实行多年,对我国农业发展和粮食安全发挥了积极作用,但在实践中也存在一些问题。“我国主要农林作物品种多,一些农作物在部分省是主要农作物,而在其他省则属于非主要农作物,即对同一品种,有的省要审定,有的省不需要审定。比如一个企业的西瓜种子在全国推广,就需要通过11个省份的审定,否则就无法上市销售,也给企业带来很大的经济负担。”

他还说,由于审定机制不规范、不透明,审定标准与市场需求脱节,导致市场上“一品多名”等现象极为普遍。再加上审定试验渠道单一,容易在品种试验过程中出现弄虚作假、徇私舞弊等违法行为。

针对品种审定制度存在的问题,这次种子法修订草案作了进一步完善和规范。一是减少了主要农作物审定品种种类。取消国务院农业行政主管部门和省、自治区、直辖市人民政府农业行政主管部门可以各自确定一至二种主要农作物作为审定品种的规定,审定的主要农作物由28种减少为稻、小麦、玉米、棉花、大豆共5种。二是规范品种审定。申请审定的品种应当符合特异性、一致性和稳定性要求。三是设立品种审定绿色通道。对实行选育生产经营相结合且符合法定条件的种子企业,对自主研发的品种需要审定的,可依照审定办法自行完成实

验。建立种子企业试验数据可追溯制度,种子企业违反规定有造假行为的,取消其自行试验的资格并予以严厉处罚。四是建立品种退出制度。经审定的农作物品种和林木品种出现不可克服的严重缺陷不宜继续经营、推广的,由原公告部门发布公告,停止经营、推广。

与此同时,对于长期处于缺乏管理状态的蔬果花卉等经济作物品种,种子法修订草案则要求建立非主要农作物品种登记制度,由国务院农业行政主管部门发布非主要农作物登记目录,列入登记目录的品种在推广前应当申请登记并公告,作为进入市场经营、推广的依据。

由于这两项制度牵涉到种业管理部门、科研机构、种子企业的直接利益,因此备受关注。不少声音希望根据各地实际情况,保留省级品种审定制度。同时,相关方面建议扩大品种绿色通道范围,将登记制度改为备案制度,以给种子企业更大的发展空间。而一旦出现风险问题,则由种子企业负担主要责任,或者在风险承担中嵌入相关强制保险机制。

值得一提的是,对于种子法修订草案引入实质性派生品种概念,增强种业打假力度和建立种业扶持保护措施等内容,各方面声音一致表示赞赏,认为这些条款有利于净化品种模仿多、套牌多等市场乱象,有利于引导和鼓励企业和市场重视自主创新和原始创新。✘

# 依法守护“安全生命线”

文/本刊记者 于浩

在进入6月全国安全生产月的前3天前,中共中央政治局就健全公共安全体系进行第二十三次集体学习,会议透出的信号十分明显:通过加强公共安全立法、推进公共安全法治化,将各级党委和政府的领导责任这一“紧箍咒”勒紧,把安全生产事故降到最低。

两天之后,会上进行汇报发言的国家安全生产监督管理总局局长杨栋梁主持召开国家安监总局党组(扩大)会议,提出紧紧抓住“党政同责、一岗双责、齐抓共管”这个核心,牢牢守住发展决不能以牺牲人的生命为代价这条不可逾越的红线,对非法违法行为和重大隐患

“零容忍”,推动更多企业实现“零死亡”。

## 一位老书记的“安全记忆”

“安全生产,人命关天。”安徽省代省长李锦斌把自己上任后的第一次工作调研聚焦在水上交通、安全生产、食品药品等重点领域,要求加强隐患排查治理,着力补齐短板、堵塞漏洞、消除隐患。

可见,安全生产对各级党政领导干部来说,确实不再是说说而已,而是成为悬在他们心头的一把刀。

“过去在地方工作,对安全生产提心吊胆。我在的这个省份,没有一年煤矿不出事故,最多一次有100多个人死亡,人民生命财产遭受了重大损失,十分令人痛心。到了春季,我又没有一天不盯着森林防火的事情,就担心火灾发生,而没

有一年不发生森林火灾。”在全国人大常委会会议上,记者听到一位曾做过省委书记的常委会组成人员深有感触地表示,每年全国各地各种各样的安全生产事故很多,让人寝食难安。在地方工作过的同志都有这种切身的感受,特别是在有煤炭基地的省份。

“安全生产不仅是安全生产检查部门的事,更应该是生产部门的事,生产主管部门的事。没有生产就不存在安全问题。所以,一定要把安全生产问题落实到生产单位和生产单位的主要负责人及其主管部门上。安全生产就是管人,管住了人,就不可能出现事故。不论你采用多少措施,如果管不住人,最终照样出事。”他说,不能等出了问题再层层问责。凡是多部门、多单位、

多领导担责的事情,出了问题虽然处分了众多的人,但实际上谁也没有承担多少责任。有很多安全生产事故在问责的时候,往往不知道直接责任的棒子应该打在谁的身上。

因在省委书记任上多年,他的话可以说是“一针见血”地点出了安全生产的关键所在。这个问题,在中共中央政治局的集体学习中也被讨论,而且拿出了解决的办法。

中共中央总书记习近平强调,要切实抓好安全生产,坚持以人为本、生命至上,全面抓好安全生产责任制和管理、防范、监督、检查、奖惩措施的落实,细化落实各级党委和政府的领导责任、相关部门的监管责任、企业的主体责任,深入开展专项整治,切实消除隐患。



6月3日,安徽省淮北矿业集团袁店二矿矿工展示《事故警示教育手册》,此书收集了该集团50个具有代表性的事故案例。摄影/世鹏



## 用严法看住“不安全的苗头”

安全生产除了依靠人负其责,也要依靠制度减灾。党的十八大提出加强公共安全体系建设,党的十八届三中全会围绕健全公共安全体系提出食品药品安全、安全生产、防灾减灾救灾、社会治安防控等方面体制机制改革任务,党的十八届四中全会提出加强公共安全立法、推进公共安全法治化的要求。

全国人大常委会积极落实中央依法治国精神,回应社会群众的合理诉求。2014年8月31日,距安全生产法颁布实施十二年后,十二届全国人大常委会第十次会议表决通过了全国人大常委会关于修改安全生产法的决定。

在新修改的安全生产法中,“以人为本、安全发展”的科学理念被写入法律总则部分,向外界传递出一个强有力的信号,即安全生产立法坚守“生命至上”,“发展决不能以牺牲生命为代价”,违法者必将付出沉重的代价。

“这次安全生产法的修改获得全票通过,没有反对票,可以说得到了全社会的赞成。”国家安全生产监督管理总局局长杨栋梁在接受采访时表示,新修改的安全生产法对政府,特别是基层政府的监管进一步强化。基层监管安全生产的责任清晰,比如隐患排查,过去只有出事才做追究,新修改的法规定隐患排查整改不到位,也要追责。新修改的法还增加对发生事故企业领导人的处罚条款,如果对事故瞒报、处理不力,可以罚款100%。不仅如此,还要给予党纪、政纪处分,或者追究刑事责任,终身不能进入本行业再担任负责人。

正如杨栋梁所说,我们已经能从这些“长出牙齿”的条款中嗅到法律的震慑力。但法律的生命在于实施,如何落实安全生产法变得至关重要。

目前,作为安全生产最高层级的监管部门,安监总局督促指导各地区加快实现省市县三级“五个全覆盖”,即制定“党政同责”的制度性规定,政府主要领导担任安委会主任、各级领导干部落实

安全生产“一岗双责”、定期向组织部门报送安全生产情况、各行业领域全面落实“三个必须”(管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全)。加大安全责任目标考核力度,严格落实“一票否决”制度,促进安全生产责任落实。

“我们给两千多万个企业负责人寄送了一封公开信,并在新修改的法实施后组织了宣讲团、培训班,把安全生产法普及做到人人皆知。同时,清理了63部与安全生产法不相适应的法规,抓紧制定安全生产法的实施条例。”杨栋梁说,很多事故就是一些企业无视法律法规,安全生产法颁布以后,对企业的震动很大。去年,我们在暗访、暗查中发现两条百公里长的输油管线,占压、腐蚀等隐患很多,但又无法整改。安监总局对两条管线作出停输的决定。这是历史上没有过的,是对人民群众生命安全的高度负责。

## 安全生产仍面临严峻挑战

目前,尽管全国安全生产继续保持向好态势,但从十二届全国人大常委会第十二次会议审议的国务院关于安全生产工作情况的报告看,非法违法行为仍然突出。一些生产经营单位法治观念淡薄,甚至无视国家法律法规,无视职工生命安全和健康,在经济利益面前铤而走险,以身试法,甚至暴力抗法,有的企业运用假证照、假图纸等逃避安全监管,长期非法违法生产经营。2014年以来查处矿山案件中,无证和超层越界开采达3840起。一些地方在调结构、转方式过程中,对不符合安全生产条件的生产经营单位,整顿关闭态度不坚决,打非治违措施不得力。

特别是一些中小企业安全意识比较差,不能严格执行相关的法规标准,安全隐患较多。如江苏省镇江市近两年非公小企业安全生产事故起数和死亡人数分别占到总量的85%和80%。这些企业往往片面追求经济效益,安全投入不足、工艺装备落后,一些隐患长期得不到治

理,存在较强的侥幸心理。同时,涉及脏险累等高危行业领域的一线工人80%以上是农民工,许多行业将建筑施工、设备检修等工程外包,从业者也多是农民工。这部分农民工群体文化程度低,流动性强,缺乏安全生产知识,不具备相应的安全操作技能。如江苏省常州市因员工违章作业、违反劳动纪律造成的事故死亡人数占工矿商贸事故死亡总数的50%以上。

全国人大财经委在关于安全生产工作情况的调研报告中提出,安全生产涉及的领域众多,专业性很强。许多基层的同志反映,相关的法规、政策配套还有很多不完善的地方,许多法律法规亟待修订。比如矿山安全法已经超过20年未修订,《煤矿安全监察条例》也已出台10余年,有相当部分法律条款已不具备适用性。很多规定还需要具体的实施细则,比如如何明确安全生产综合监管部门和行业主管部门的职责分工,如何细化实施安全生产法提出的公告曝光及“黑名单”制度、诚信管理模式、分类分级监管等。

“现在安全生产工作,政府比企业着急,政府的声音比企业大,政府做的工作比企业多,企业并没有全部动起来。”全国人大财经委在同国家有关部门和有代表性的中央企业座谈,并赴江苏、福建实地调研后发现,需要提高安全生产违法成本,促使企业落实主体责任。严厉打击违法违规行为,强化社会安全监督体系,防止地方保护倾向,对每一起事故、每一家企业都一视同仁,依法依规严肃查处,让违法违规肇事企业和责任人付出沉痛代价,倒逼企业提高安全管理水平。

如何将最严的法律执行好,除了建立“企业不消灭事故、事故就消灭企业”的机制外,还需要各级安全监管监察机构作为执法部门,严格执法,对违法行为,不论涉及谁、涉及什么企业,都要依法惩处,坚决捍卫法律尊严。唯此,才能换来更安全的生产环境。■

**编者按：**前不久，张德江委员长率领全国人大常委会职业教育法执法检查组先后赴河南省、重庆市开展执法检查。检查期间，张德江委员长结合人大工作实际和面临的新形势新任务，就做好人大监督工作发表了重要讲话，着重提出了执法检查必须遵循的四项原则。这对做好新形势下的人大监督工作，进一步增强人大监督实效，具有十分重要的指导意义。

为更好地贯彻落实张德江委员长的讲话精神，便于各级人大工作者准确把握执法检查工作的核心要义，本刊特推出包括基层人大工作者、专家学者在内的五位同志的体会文章。

## 坚持“原则”就能把握“大方向”

文/莫纪宏

不久前，张德江委员长在河南、重庆开展职业教育法执法检查时，就如何做好执法检查工作发表重要讲话，其中着重提出了执法检查必须坚持的四项原则，即坚持党的领导、坚持依法行使职权、坚持问题导向、坚持监督与支持相统一。张德江委员长就执法检查提出“四项原则”可以说是执法检查的“理论依据”“制度规范”与“实践要求”有机的结合，为各地各级人大常委会富有实效地开展执法检查指明了“大方向”，同时也为执法检查工作的具体操作提供了清晰的“工作思路”。

各地各级人大常委会在组织本地人大代表就宪法法律在本行政区域内如何实施的状况开展执法检查时，为什么要坚持“四项原则”，这里存在着观察问题的“三个视角”。

首先，从法理上来看，根据我国现行宪法的规定，人民代表大会制度是我国的根本政治制度，各级人大作为各级国家权力机关，代表人民行使国家权力，在本行政区域范围内，监督相关国家机关、社会组织和公民个人认真实施宪法和法律。作为国家权力机关，是人民行使权力的地方，而要保证国家权力机关正确和有效地



行使好自己手中的权力，包括依法对相关国家机关实施宪法法律的活动进行必要的执法检查和监督，必须解决“为了谁”“依靠谁”的问题，这是一个大方向问题，是各级人大常委会开展执法检查工作的前提。在我国现行政治体制下，执法检查不是各级人大常委会作为国家权力机关行使国家权力的最终目的，最核心的问题还是要解决党的政策和国家宪法法律在实践中如何得到贯彻落实的问题。所以，人大常委会开展执法检查不能脱离党的领导这个合法性前提，也不能超越宪法法律规定随意行使监督

权。执法检查需要针对实践中出现的问题，及时发现并予以纠正，而不是单纯为了彰显人大相对于其他国家机关的“权威”，不是要趁机打压其他性质的国家机关，而是要对执法检查中发现的问题及早批评并予以纠正，从而支持被监督对象有效地行使国家权力，全心全意为人民服务。所以，人大常委会执法检查工作要搞得越好，搞出成绩，执法检查工作的理论前提必须弄清楚，想明白。

其次，从制度规范角度来看，各级人大常委会作为国家权力机关依法开展执法检查工作，是一种常态化



的制度性工作,是宪法、地方组织法、立法法和监督法等法律赋予人大常委会的一项国家职权。为此,各级人大常委会要正确地履行宪法和法律赋予的法律监督机关的“角色”,就必须“依法”从“实际”出发,在各级党委的统一组织和领导下,从解决问题的角度入手,尽量避免执法检查工作所产生的“挑刺”“干扰”的负面影响,要坚持“四项原则”,事先要有很好的规划,与监督对象始终保持良好的沟通,真正地通过开展执法检查来解决宪法法律在本行政区域内贯彻实施中存在的这样和那样的问题,维护宪法法律权威。

最后,坚持“四项原则”符合执

法检查工作的“实践要求”,有利于做好人大常委会的执法检查工作。我国的各级人大由选民或选举单位选举产生的人大代表组成,每隔5年就要进行一次换届选举。每次换届选举就会吸收一大批新的人大代表参加人大工作,特别是作为地方人大常委会的主要领导,通常都不是职业化和专门化的人大代表。所以,每届人大常委会领导班子开展执法检查工作就面临着一个工作思路问题。而坚持“四项原则”无疑是保证人大常委会执法检查工作不跑偏的最重要的和最富有实际价值的指导思想。只要在执法检查工作中能够坚持党的领导、坚持依法行使职权、坚持问题导向、

坚持监督与支持相统一,人大常委会的执法检查机制就能很好地发挥自身的监督功能,人大工作也能做到抓住中心、抓出实效。

总之,“原则”是行动的“方向”和“纲领”,只有坚持“原则”,才能心中有数。作为行使国家权力的各地各级人大常委会在依法履行执法检查的法定职责时,如果能始终不懈地坚持“四项原则”,就能够牢牢把握住执法检查工作的主动性和大方向,积极和有效地发挥执法检查机制在树立人大作为国家权力机关权威方面的重要作用。✘

(作者系中国社会科学院法学研究所研究员)

## 落实“四个坚持”,积极推动地方人大工作上新台阶

文/陈高宏

张德江委员长最近在河南、重庆开展职业教育法执法检查时强调,执法检查必须坚持党的领导、坚持依法行使职权、坚持问题导向、坚持监督与支持相统一。这“四个坚持”,既是执法检查必须遵循的原则,同样也阐明了人大监督的核心内涵。在深入推进依法治国的大背景下,区级人大作为基层的地方国家权力机关,要积极探索、综合运用各种手段,认真履行监督职权。

### 坚持一个方向:党的领导

张德江委员长指出,党的领导是中国特色社会主义法治之魂。我们在

工作中对此有深刻体会:党的领导、人民当家作主和依法治国这三者之间要实现有机的、动态的、实践的统,就要通过人大这一平台积极有效的履职,把贯彻党的路线方针政策同坚持在宪法法律范围内活动统一起来。徐汇区人大常委会近年来进一步健全和完善了关于主动接受区委领导的各项机制,在重大事项向区委请示报告、综合性工作安排提交区委书记月度议事会议、积极发挥党组的核心保障作用等方面都推出了实际的举措,以保证在区委“总揽全局、协调各方”的工作格局中更有序、有力地实施人大监督,使人大工作与区委

的中心工作有机衔接。

### 立稳“两块基石”:法律和民意

人大的工作,一头连着宪法法律,一头连着人民群众。一方面,宪法和法律是人大工作的依据,脱离了宪法和法律,人大的监督就失去了权威和效力。对于区级人大而言,尽管没有立法权限,但具有“护法”权,保障宪法法律在本行政区域内得以贯彻实施。执法检查在某种意义上,既是行使监督权,同样也是为立法修法奠定基础。既要严格依法开展监督检查,又要及时将现行法律中尚不够完备之处对上反映,推动法律法规不断健全。另一



陈高宏主任（中）视察徐汇区行政服务中心。（作者供图）

方面，人大作为民意机构，应当努力做到“民有所呼，我有所应”。高度关注民生，从事关百姓切身利益的议题中寻找监督切入口；充分表达民意，从人民群众的要求中获取发展动力。徐汇区人大常委会去年制定了《关于回应社会关切的办法》，对社会关切的热点、难点、重点问题明确了一系列回应的制度机制，逐步消除“社会上人声鼎沸、人大却鲜有回应”的工作盲区。

### 强化“三个追求”：求精、求深、求实

张德江委员长提出要“坚持问题导向”，善于发现问题，对症下药，推动问题解决。这确实是一语中的。从基层人大工作来说，维护人民群众的根本利益，要落实到推动每一个实际问题的解决上面。在监督实践中，我们注重精选议题，提高抓问题的精准性，抓住社会关切的事项，在要点关键处聚力。遇到瓶颈难点，求其深度开掘，通过对具体案例的深入分析、现场解剖，推动了拆违、群租整治等社会管理顽症的解决。去年，区人大通过了《关于完善

决定决议执行、意见建议处理及反馈的监督办法》，在机制上形成了人大监督的闭合回路，使人大的监督意见落到实处。在代表书面意见办理工作中，实行代表参与督办、各工委分工对口督办、主任会议重点督办，做到“能够解决的不拖、部门交叉的不推、遇到困难的不怕、不能解决的不瞒、答应承诺的不赖”，件件有回音，让代表和群众见到解决问题的实效。在内部管理上，针对人大工作专业性强、规范化要求高而人员流动又较多的现状，今年区人大全员参与，编写了《内务手册》，通过政务理念、业务指南和实务流程三部分，阐述区人大常委会的思考和日常工作规范。特别是31篇实务流程，囊括人大所有的会务、活动和管理，每一项都通过流程图、注意事项和样张加以明示，力求通过每个环节的细化，以“实干”精神诠释民主法治建设的“一线”要求。

### 区分“四类工作”，把准尺度分寸

张德江委员长提出，要坚持监督与支持相统一，寓支持于监督之中。人大与“一府两院”工作分工不同，

但原则方向一致。如何正确处理监督与支持的关系？我们认为需要因事而宜、分类施策：事关区域经济社会发展和民主法治建设，特别是与老百姓切身利益相关的民生工作，人大要紧盯不放，持续监督；对物业管理、旧区改造等社会治理中存在的难点问题，人大要主动帮助督促推动，尤其在立法方面需要人大助推的，区人大有责任向上级人大提出立法修法建议；对“一府两院”尚在探索阶段的创新工作，需要有试错、思考和沉淀时间的，区人大要适时听取专项报告，列入监督议程，给行政和司法改革探索留有一定的空间；日常的工作，应让“一府两院”自己依法、依规、高效地去做，人大只要长时段、远距离地观测、监督即可。经过几年的实践，徐汇区人大常委会按照区委的总体部署，区分轻重缓急，把握工作的力度、节奏、时机和分寸，较好地实现了与“一府两院”的良性互动，为区域工作大局的开拓进取与平衡稳定提供了制度支持。★

（作者系上海市徐汇区人大常委会主任）



# 以“四个坚持”引领人大监督工作

文/陈陆浩

今年4月中旬,张德江委员长到河南检查指导工作,深入基层了解职业教育法实施情况,亲切接见河南省人大机关的同志,并发表了系列重要讲话。张德江委员长在讲话中对坚持和完善人民代表大会制度提出了明确要求,首次阐明了“坚持党的领导、坚持依法行使职权、坚持问题导向、坚持监督与支持相统一”的执法检查基本原则。“四个坚持”不仅是开展执法检查的重要遵循,也是做好新形势下人大监督工作的重要指南。学习贯彻张德江委员长重要讲话精神,关键是要把“四个坚持”贯彻到位、落实到位,引领人大监督不断深入。

要强化党的意识,以监督贯彻党的意图。党的领导是人民当家作主的根本保证。人大监督是代表人民履行职责,必须强化党的意识,着力在监督中体现党的领导、巩固党的领导。一方面,要坚决贯彻党的方针政策,紧紧围绕党和国家中心任务,围绕增进人民群众福祉,科学谋划开展监督工作,始终保持人大监督与党心民心的同频共振。另一方面,要全面贯彻党的意图,忠实践行党的宗旨,通过依法监督,推动党的重大决策部署贯彻落实,促进人民群众关心关注问题的解决,保证党通过政权机关实施对国家和社会的有效领导。

要强化担当意识,让监督彰显权威。人大监督权来源于宪法法律的规定,基本要求是依法用权、为民用权。长期以来,人大监督工作存在两个方面的突出问题:一是监督不够深入,有浮皮潦草、流于形式的现象,导致监督权被虚化、弱化。二是监督手段运用不



够充分,特别是质询、特定问题调查等相对“刚性”的手段几乎没有运用,导致部分法定监督职权被虚置。有权不可任性,有权也必须担当,要坚持依法行使职权,认真开展法律监督和工作监督,用依法履职的实践彰显人大监督的权威和力量。

要强化问题意识,使监督更具实效。问题是时代的声音,闻音问切才能对症下药、开出良方。人大监督的重要任务是促进“一府两院”改进工作,而改进工作首要的是抓准问题。以往我们的一些监督之所以实效不够,主要原因就是没有抓住抓准问题,把握不住关键,监督不到点子上,自然很难让人信服,更不要讲推动工作了。发现不了问题,解决不了问题,人大监督就失去了应有的作用,这才是最大的问题。必须始终坚持问题导向,通过有质量的监督,把压力传导给“一府两

院”,转化为改进工作、狠抓落实的强劲动力。

要强化大局意识,用监督增强合力。人大监督的终极目标是通过必要的支持,与“一府两院”形成良性互动,从而建立一种和谐稳固的权力运行机制,确保国家机关按照人民的意志行事。这就要求我们具备一定的大局意识,不能仅从部门或人大局部利益出发开展工作,使监督成了为部门“点赞”或是单纯“找茬”。要妥善处理监督与支持的关系,既要监督到位,有什么问题说什么问题,不搞无原则的一团和气,把监督真正落到实处,也要寓支持于监督之中,以监督体现支持,形成工作合力,共同为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦贡献力量。✘

(作者系河南省人大常委会办公厅研究室主任)

# 做好新时期人大监督工作的重要原则

文/蒋元文

全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党是新一届党中央的重要战略布局。面对“四个全面”的新形势新任务新要求,如何紧跟时代步伐,与时俱进做好人大工作,是摆在各级人大面前的一个重要课题。

张德江委员长在河南、重庆开展职业教育法执法检查期间提出的执法检查必须遵循的四原则,即坚持党的领导、坚持依法行使职权、坚持问题导向、坚持监督与支持相统一,既是人大工作实践经验的科学总结,也是新时期人大监督理论的重大创新。这四原则,不仅是执法检查必须遵循的重要原则,也是人大监督工作必须遵循的重要原则。这对“四个全面”战略布局下,做好新时期人大工作,更好地围绕中心、服务大局,指明了方向。我们要深刻领会,认真学习,全面贯彻。

张德江委员长对人大监督工作的重视,给我们留下了非常深刻的印象。2012年7月,我们对重庆市云阳县人大常委会紧紧围绕县委各个时期重点工作,紧扣人民群众普遍关心的热点难点问题,创新工作机制,人大监督工作党委满意、政府支持、群众高兴的情况进行调研,形成“人大监督的云阳特色”调研报告报市委,时任重庆市委书记的张德江很快作出重要批示:“区、县人大如何发挥作用,需要在实践中不断总结探索。云阳县人大的工作经验值得重视。”张德江的重要批示,推动了全市人大各项工作。

特别是换届以来,重庆市四届人大常委会深入落实重要批示精神,把



坚持党的领导贯穿于人大依法履职各方面、全过程,以支持发展的理念开展监督工作,坚持低调务实、少说多干、敢于担当、积极作为,一项一项地抓落实,实打实的干,较好地发挥了重要职能作用。一是工作量大面广、要求也特别高的企业发展法制环境工作专项评议,为推动地处西南腹地的重庆经济发展,作出了应有贡献。二是推动审计工作报告对存在问题的相关部门“指名道姓”,并督促整改,支持政府加强了财政预算的管理。三是加强和改进对法、检“两院”的监督,推动“两院”规范司法行为,提高了司法公信力。四是由市人大常委会领导带队,对240件跨年度建议进行跟踪督办,推动解决了一批人民群众高度关注的民生问题。

目前,重庆市人大常委会正在张德江委员长监督工作重要原则指导下,践行“三严三实”,扎实做好新时期人大工作。一是建立健全立法计划

由人大提出、立法项目由人大拟定、重要法规由人大起草、法规内容由人大审议、法规解读由人大负责的立法工作主导机制,积极做好行政程序条例、大气污染防治条例等社会普遍关注的重大问题的立法,努力使法规立得住、行得通、真管用。二是突出问题导向,重点抓好规范性文件备案审查工作专项评议、水污染防治工作和道路交通安全工作专题询问,力争把每一项监督做实、做深、做透,增强监督实效。三是深化“密切联系群众、推动富民兴渝”代表主题活动。落实“两联一述”要求。提高议案、建议办理实效。加快代表履职平台建设。扎实做好代表工作,充分发挥代表作用。四是按照总结、继承、完善、提高的要求,推广县乡人大好的做法、经验,加强县乡人大工作和建设,推动人民代表大会制度在重庆的生动实践。✘

(作者系重庆市人大常委会研究室副主任)



# 坚持监督与支持相统一 使人大监督工作更具实效

文/佟克克

2015年4月,张德江委员长在河南、重庆开展职业教育法执法检查时,提出执法检查工作必须坚持“四项原则”,即坚持党的领导、坚持依法行使职权、坚持问题导向、坚持监督与支持相统一。这“四项原则”,是对人大监督工作多年来好经验、好做法的高度凝练总结,不仅为执法检查工作定了基调,而且为新形势下人大监督工作与时俱进指明了方向,尤其是对基层人大来说,更具有普遍指导意义,内涵丰富,意义深远。

基层人大在依法行使监督职权的过程中,常常困扰于如何处理好监督与支持的关系。张德江委员长提出的“坚持监督与支持相统一”原则,明确解答了这个问题。监督与支持相统一,体现了中国特色政治体制构架的特征和优势,也是坚持和完善人民代表大会制度的应有之义。落实好监督与支持相统一原则,关键在于准确把握监督与支持的尺度,不断提高监督与支持的质量,实现“寓支持于监督之中”。要做到“四个注重”:

第一,注重方向的一致性。实现监督与支持相统一,最根本的就是要找准监督与支持的切入点,保障人大与“一府两院”同心同力,推进人大监督工作不断与时俱进。监督工作要与党委中心工作“合拍”、同“一府两院”整体工作“合力”、与群众愿望“合心”。近年来,朝阳区健全完善人大常委会党组向区委请示报告、“四长”(区人大常委会主任、区政府区长、法院院长、区检察院检察长)联席会议、人大常委会与“一府两院”定期沟通、提前向代表征集议题建议等制



度,形成良性互动,保障了监督工作“合拍”“合力”“合心”,使监督工作目标明确、方向准。

第二,注重监督的实效性。首先,要提高审议水平。朝阳区人大近年来围绕提高预算监督水平,设立人大代表“预算日”;建立常委会各工作委员会、专业代表小组全面参与预算初审制度,提高预算审查专业化程度。其次,要创新监督方式。近年来,朝阳区全方位建立专题询问制度,将询问环节嵌入常委会会议、主任会议和工作委员会会议中,并开展审议专项工作报告票决制、会议表决电子化等方面探索,努力提高监督刚性。再次,要强化持续监督。朝阳区形成了重要议题和重点议案跨年度督办、会议期间代表审议发言处理情况全体会议通报、常委会跟踪督办人代会决议决定落实情况等制度,力求每项监督内容都有回应、有效果。

第三,注重支持的有效性。实现监督与支持相统一,不是无原则的支持,而是在法律框架内提供务实、有效的

支持。首先,要真心实意地为“一府两院”解决实际困难。比如,朝阳区构建起市、区、乡三级代表联系网络,通过建立规范的联系机制,形成三级代表工作合力,推进绿化隔离地区建设政策滞后、城市综合管理法律不完善等问题解决。其次,要当好“一府两院”与人大代表之间的桥梁和纽带。再次,要积极搭建群众诉求与“一府两院”衔接的平台。比如,我们在全区43个街乡建立201个选区人大代表工作室,使群众意愿通过制度设计,反馈给“一府两院”,凝聚各方共识。

第四,注重机制的科学性。实现监督与支持相统一,还需要顺畅的机制予以保障。比如,改进代表建议提出及落实机制。我们在每年第三季度提前征集代表建议,使具备条件的建议能够有序纳入下一年度政府财政预算及国民经济和社会发展规划。再比如,我们探索每年举行两次人民代表大会会议,将上一年度政府财政决算报告交由全体代表讨论,保障代表依法行使职权。此外,我们还改进大会询问活动方式,采取代表提前预约制,提高询问活动的针对性等。

总之,张德江委员长提出的“四项原则”,对于监督工作,既有宏观层面的总体要求,也有微观层面的具体指导。坚持“四项原则”,既是朝阳区人大常委会一以贯之的工作方针,也是继续努力的工作方向。我们将进一步认真学习和深入贯彻张德江委员长的重要讲话精神,努力开创人大监督工作新局面。✘

(作者系北京市朝阳区人大常委会主任)

# 我为什么提出这件建议？

——《关于尽快治理有线电视和114查号台式虚假服务的建议》的提交始末

文/十二届全国人大代表 宋心仿



宋心仿代表（左三）走访群众。（作者供图）

在今年的十二届全国人大第三次会议上，我一共提交2件议案、56件建议，内容涵盖法制建设、经济发展、科教文卫、民生三农等诸多领域。其中有一件建议引起了多家媒体的关注，被称为“真实反映了民众的心声……”，该建议题目为《关于尽快治理有线电视和114查号台式虚假服务的建议》。撰写这件建议的起因，既有民众反映，也有亲身感受。

春节前的一个傍晚，我到某地访友，刚进其居住小区大门就听到一阵争吵声，越来越激烈，受责任与好奇心驱使，我停好车快步来到争吵的人群间，很快就听清楚了争吵的原委：一名居民在夏季由有线电视公司给安装了有线电视，并花600元购买了机顶盒。如今，他全家准备搬到临近的新楼房过春节，为了看

电视请求有线电视单位将原用不足半年且完好无损的机顶盒移过来继续使用，没成想遭到了有线电视安装单位的拒绝。用户与之理论，围观的众多居民纷纷给予支持，我也参与进来问个究竟。有线电视单位人员理直气壮地反驳大家：全国都是这样，要看电视，必须得交钱重新铺设线路并另行购买机顶盒。大家追问：不安装有线与机顶盒行吗？答曰：不行，必须得安，否则就别看电视。人们再问：谁规定必须这样做？有文件吗？他说上级规定的，领导安排的，有文件，但不予提供，并振振有词地指责大家：我们给你们提供服务，叫你们看上高清电视，你们却不满足！当人们反驳他有线及机顶盒经常出问题，维修不方便时，对方答：你得按程序申报，须得几个工作

日方派人维修。派头蛮大，霸气十足。

这事发生后，我联想起自己的多次遭遇：比如，接到电话告之有自己关注的节目内容正在播出，便马上开启电视按钮，又打开机顶盒按钮，再用遥控器按这钮、按那钮，焦急地等候着尽快看到节目，可展现在电视屏幕上的却是一段又一段广告，焦急地熬过数十乃至上百秒钟后，好不容易找到节目，想看的内容早已播过，白忙活一场，令人好不气恼。带着这个问题，我征求了多地数百名民众的意见，大家普遍反映都有这样的遭遇和烦恼，还有人反映高血压病人千万不要开启电视，焦躁的等待过程会使血压急剧升高，由此造成猝死的可能性很大。大家众口一词纷纷要求我将这个问题反映上去。这就使我感到了问题的严重性，决意进一步调查了解情况，便在诸多公众场合、餐桌聚会时谈论这个话题，广大民众包括基层干部、科技人员和人大代表、政协委员等，都对此表示意见很大。大家普遍认为，原来打开一个开关马上就可看到电视画面，各地大大小小的电视塔专门为服务电视而架设，早已形成网络全面覆盖，可近几年推出的有线电视、机顶盒，重复了电视塔的功能，没有任何实质性价值和意义。

按说花钱买服务获得的应该是效益或享受、方便或快捷等，而有线电视的服务却背道而驰。本来很简便的事情，现在却复杂了很多，本来按一下电视机电源开关就可马上收看电视，而现在却越发被动麻烦了。不仅要花钱铺设线路，还得购买机顶盒，每月还须交纳“有线电视费”25—



30元,且处处受“有线”控制;不仅收看受制约,位置挪动更是不方便。既无任何效益和享受,更不方便快捷,带来的完全是麻烦与焦虑,且加重了居民的经济负担,浪费了人们的宝贵时间,被动收看广告令人反感,维护修理更是被动受气。

带着这些问题,我利用到各地调研的机会走访询问过多家有线电视单位。得到的答复是上级领导让这么做的,我们的公司是大集团国有企业,刚从政府部门分离出来,我们的老总享受厅或处级待遇,这种做法在全国很普及,目的是要民众看上高清电视,可成倍收看200多个电视频道。答复得很坦然,态度也理直气壮,看来有浓厚的政府部门背景。可我怎么也不明白:卫星早已升天,有线电视早已被无线手机所替代,高效快捷是当代人的主旋律,难道现代技术就解决不了电视清晰问题吗?难道非得要将原来的无线电视发展到有线电视?实际上,人们并没感觉出有线电视比无线电视清晰多少,再说一般家庭有必要收看200多个电视频道吗,更何况现实中有谁家电视收到了200多个频道,真实情况是并没有比原来多收到几个台。人们普遍认为,这些理由完全站不住脚。那么,这样做的意义何在?为啥非得要将既方便又免费改变为既麻烦又收费呢?

这么做,老百姓愿意吗?带着这些问题,我到基层政府主管部门提出询问,答复是“这是企业行为,无可奉告”。

通过这件事,又使我联想到了另外一件事:114查号台。原来查询电话号码,只要拨打114马上就有人直接回答你的问题,报上问询电话号码,听不明白还可继续问,查询一个号码或二个、三个号码,都可以一次完成。而现在却不同了,拨通114后,须得按这钮、那钮,令人眼花缭乱。电子知识功底不厚实的人按了半天也找不到出路,即使好不容易找到查号的钮,还得被动接听好长时间广告,最后才是接线员告知问询电话,也只报一遍号码就完事。话语虽十分客气、动听,却既麻烦又解决不了实际问题,如果查询号码没有听清楚或记不下来,又得费两遍事,令人既气恼,又无奈。

这是一种什么性质的服务?这样的服务究竟服务了谁?是为民众服务还是民众服务你?是服务还是赚钱?这样的服务有必要吗?思考再三,又讨教了许多人。有人总结说:这是一种虚假性服务,是个别人或单位,利用手中的权力,以服务民众的名义在愚弄民众,目的就是赚取钱财。

啊!这怎么能行?人民群众的利益受到损害,作为人大代表是有责任予以

以维护的!人民群众的心声,人大代表是有责任予以反映的!这晚,我决定提笔撰写建议,就看到的、听到的、想到的相关虚假服务的情况向国家相关部门反映!然而,当晚就有人提醒我:这个问题涉及面广、牵扯人多,且直接触及某些人和部门、单位的利益,提出后是否有效果?会不会收到的就是辩解或既得利益者的指责乃至伤害?这些都有可能存在。但责任感驱使着我没有止笔,用两个夜晚写出了《关于尽快治理有线电视和114查号台式虚假服务的建议》。建议用四页篇幅2000多字,系统简述了虚假服务的形式与问题,客观分析了事实现状与起因,真实反映了民众的疑虑与心声,提出了四条改进的建议:一是强化联动,集中治理,取消或改进虚假式服务,规范电视广告秩序;二是集中约谈,加强自律,自觉抵制擅自发布广告行为;三是制定完善相关服务管理办法及服务规范标准;四是借力舆论,营造氛围,提高消费者的维权意识。

该建议在今年两会期间提交,审查人员进行了认真审查,并顺利立案。立案后,多家新闻媒体对该建议表示出浓厚兴趣,通过不同方式进行了报道。当然,现在还没收到答复,答复与办理效果如何还不得而知。✘

## 预算监督也要步入新常态

文/马荣华

关于修改预算法的决定在十二届全国人大常委会第十次会议上通过了,于今年1月1日起实施。李克强总理在今年人代会政府工作报告中指出:“除法定涉密信息外,中央和地方所有部门预决算都要公开。”作为人大常委会预算审查监督工作人员,准确理解新修改的预算法的法律精神,发挥预算法在规范预

算行为、深化财税体制改革、推进国家治理现代化中的作用至关重要。本文就人大预算审查监督工作如何按照新修改的预算法要求,适应新常态谈三点思考。

**准确理解新修改的预算法的法律精神,是实现人大对预算审查监督新常态的基本要求**

新修改的预算法在法律理念和法律制度的诸多方面都有重要突破和创新。准确理解新修改的预算法的法律精神,是实现人大对预算审查监督新常态的基本要求。什么是新修改的预算法的法律精神,我理解在财政改革秉承公共财政理念的前提下,在财政功能上,处理好政府与市场的关系,财政收入源于纳

税人,受益于全体人民;在预算编制上,全部收入和支出都应当纳入预算,公开透明,公平正义;在预算管理和执行上,以法定批准的预算为依据,做到预算完整,科学有序,执行有效。

实现人大对预算审查监督新常态,就是要依法监督政府建立现代公共财政制度。财政收入是纳税人的,支出也必须符合公共利益和人民利益。公共性是市场经济条件下财政制度的核心特征和基本内涵,建设公共财政,实行公共预算,既是我国经济体制改革的主旋律,也是财政体制改革的主旋律,更是人大预算审查监督的主旋律。准确理解新修改的预算法的法律精神,实现人大对预算审查监督新常态,我认为必须把握好三个层面:一是要按照党的十八届三中全会提出的“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”“科学的财税体制是优化资源配置的制度保障”的要求监督财政收支;二是要依法监督政府财政活动的范围和边界应当定位在公共领域,科学调整和优化财政支出结构,并通过预算“硬约束”的制度安排,以预算收支来规范政府活动的方向和范围,发挥公共预算对政府职能转变的“倒逼”作用;三是要从根本上解决财政的“越位”“缺位”问题,切实依法监督财政落实新修改的预算法关于“安排用于保障和改善民生”作为一般公共预算中财政收入的首要用途,确保预算的主要目的和基本功能不是宏观调控,而是提供公共产品和公

共服务,保障政府公共职能的履行。简言之,新修改的预算法的法律精神以及人大对预算审查监督的新常态,核心就是从法律层面,使预算模式从建设调控型预算向公共服务型预算转型。

### 强化公共财政预算编制监督,是实现人大预算审查监督新常态的关键环节

一部好的预算,首先是编制的合理性、准确性和科学性,预算编制的基本要素是建立公共财政。随着预算管理制度改革的不断深化,我国已经取消了预算外资金,所有财政收支全部纳入政府预算,接受人大审查监督。这一实践符合现代预算完整性的要求,体现了建立全口径预算的改革方向。因此,新修改的预算法删除了有关预算外资金的内容,并明确规定:“政府的全部收入和支出都应当纳入预算。预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算。”实现人大预算审查监督新常态的关键环节,就是要把这“四本预算”全部纳入公共预算编制。

强化公共财政预算编制监督,首要的是要按照新修改的预算法规定明确预算编制审查的重点。党的十八届三中全会指出:“审核预算的重点应当由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展。”新修改的预算法增加规定,各级人大预算编制审查的重点是:预算安排是否符合国民经济和社会发展的方针政策,收支政策是否可行;重点支出和重大投资项目的预算安排是否适当;对下级政府的转移性支出预算是否规范、适当等。同时,新修改的预算法要求各级预算收入的编制,应当与经济社会发展水平相适应,与财政政策相衔接;各级政府不得向预算收入征收部门和单位下达收入指标,应当建立跨年度预算平衡机制;各级政府一般公共预算年度执行中有超收收入的,只能用于冲减赤字或者补充预算稳定调节基金等。把握好上

述预算编制审查的重点,既是人大监督预算的前提,更是实现人大预算审查监督新常态的关键环节。

### 强化公共财政预算执行监督,是实现人大预算审查监督新常态的核心内容

预算编制科学合理,公开透明,是一部好预算的开始。然而,是否能够强有力执行,既是考量依法理财的真伪,也是甄别新常态下公共财政预算是否公平正义、人大监督是否具有法律效力的核心。新修改的预算法规定,经人民代表大会批准的预算,非经法定程序,不得调整;支出必须以经批准的预算为依据,未列入预算的不得支出。明确规定在预算执行中,各级政府一般不制定新的增加财政收入或者支出的政策和措施,也不制定减少财政收入的政策和措施;必须作出并需要进行预算调整的,应当在预算调整方案中作出安排。规定在预算年度开始后人大批准预算之前,预算支出只能用于法律规定必须履行支付义务的支出,以及用于自然灾害等突发事件处理的支出;不得虚假列支,应当对预算支出情况开展绩效评价等。

新修改的预算法还规定,决算草案应当与预算相对应,预算数、调整预算数、决算数分别列出;财政部门编制的决算草案必须经审计部门审计,报同级政府审定后,才能提请人大常委会审查和批准;对预算执行和其他财政收支的审计工作报告应当向社会公开。为改变预算责任虚化、预算缺乏刚性,从各类预算主体、各个预算环节、各种预算行为等方面,对违反预算法的行为规定了具体的行政责任。作为监督预算执行的权力机关,强化公共财政预算执行监督,既是我们人大预算审查监督工作者的神圣职责,也是全面贯彻依法治国基本方略,实现人大预算审查监督新常态的必然要求。☑

(作者系宁夏回族自治区人大常委会预算工作委员会副主任)





# 真正把权力关进“笼子”

——武汉市人大常委会督办“权力清单案”的台前幕后

文/祖宣 刘畅

2014年武汉市十三届人大三次会议上,118名人大代表联名提出《关于建立权力清单制度,依法公开权力运行流程案》,“晒好政府权力清单”被定为大会一号议案,这也是全国首次将“权力清单”作为人大议案交政府办理。

所谓权力清单,就是用法规制度给部门、岗位权责“确权勘界”,而在编织这一“权力笼子”的过程中,处处都有常委会委员、人大代表依法督办的身影。

## 重点检查和面上检查“双管齐下”

2014年4月23日上午,市公安局会议室里气氛严肃凝重,市人大常委会“一号议案”督办工作组正随机拨打公安部门权力清单上公布的业务咨询和投诉电话。随着手机里传出一遍遍嘟嘟声,在场的公安局领导脸上写满了紧张。

“没想到市人大这回议案监督办得这么仔细!”会后,市公安局分管局长不禁感叹,此次市人大常委会议案督办的认真劲儿着实让他“很意外”。

3月底,武汉市55个市直部门共15大类、4530项职权事项,在政府门户网站全面公开。各区区政府也在4月20日前公开了本级政府权力清单。武汉由此成为十八届三中全会提出建立“权力清单”制度后,首批公开“权力清单”的副省级城市之一,其清理范围、涉及部门、清理类别、监督力度均为全国领先。

但是,公布的各项权力是否都有法律依据;公布内容是否完整,是否方便群众办事;公布的承办机构联系电话是否通畅,工作人员解答是否到位……常委会通过检查逐个解答。

4月中下旬,市人大常委会开展了重点检查和面上检查相结合的督办方式。

重点检查由市人大常委会分管副主任带队,市人大法制委、常委会法规工作室、代工委、市监察局、市编办、市政府法制办和相关市人大代表小组组成工作组,检查权力事项最多的市公安局、市城建委、市城管委、市食药监局的权力清单公布情况。现场拨打电话就是督查方式之一,对于少数联系电话无人接听或号码不准的单位,直接现场追问相关负责人,追查原因。

面上检查则由全市500多名市人大代表分成26个代表小组,分赴政府绝大部分委办局,以及市残联、市红十字会、老龄委、烟草专卖局、路桥收费中心等与群众生活密切相关、社会关注度高的55家部门和单位,通过现场检查、开展调研座谈等方式,检查各部门议案办理情况,代表还在年底评议议案办理情况,实现了议案监督政府部门“全覆盖”。

“今年的一号议案有这么多的代表联名、这么多的代表小组全程跟踪监督检查,这些年来并不多见,体现了常委会、人大代表对此项工作的重视。”市人大法制委负责人如是说。

事实上,议案办理的工作从人代会结束后,就立即“提档加速”。市人大常委会把督办“一号议案”作为市人大推动政府职能转变的重要抓手,将其纳入2014年的工作要点。常委会主任会议指定法制委员会、法规工作室为议案督办工作的组织牵头单位,组建以常委会分管副主任为组长的督办工作组,其他专工委配合督办对口市直部门的议案办理工作。

为使“一号议案”办理工作出实效,工作组在督办伊始,就电话访谈、上门走访了118名提议案的代表,征求他们的意见、建议;组织召开常委会立法顾问座谈会,并远赴北京向全国人大常委会法工委、国务院法制办、北京大学的专家学者“取经求宝”;通过“武汉人大立法”官方微博,倾听社会公众对政府如何建立权力清单的声音。

5月至10月,为检查与“权力清单”相配套的“程序清单”和“责任清单”是否符合议案要求,议案督办工作组不定期开展明察暗访,发现问题马上反馈,建议有关单位及时整改。市人大及其常委会各专工委也对对口部门进行了专项督查。

在此期间,常委会组织26个代表小组在前期明察基础上,对相关市直部门通过浏览网站、电话抽查、到窗口办事、走访群众和企业等方式进行暗访。代表小组拨打业务咨询电话413次、投诉电话174次,接通率分别达到了94%和96%;到部门窗口办事97次;走访群众508人,走访企业169家,26个代表小组对55个政府部门给出的综合满意度为90%。

## 55个部门权力事项逐一“过堂”

寓支持与监督之中,在此次议案督办工作中也体现得尤为明显。市人大常委会督办工作组除了了解、督促议案主、协办单位议案办理,还组织工作组成员、部分市人大代表和常委会组成人员,参与市级“权力清单”的编制、权力运行流程的制定、权力运行责任规范及过错责任追究机制的构建等议案办理各阶段的工作。

在“权力清单”出台之前,市清理专班前后共进行了5轮合法性、合理性、必要性审查,尤其是第五轮采取集中会审的方式,邀请了3名常委会委员、15位参与提议案的市人大代表参与,用2个星期分20场,对55家市直部门清理结果逐个会审。

“一个教育局,评比奖励就有37项之多。”清单出台前的最后一轮会审,市人大代表张政看着教育局清理结果,皱起了眉头。他直言,教育不应拿奖励作为“风向标”,让学生和老师把时间浪费在评先评优上,而应从实际出发,摸索新时期的教育规律,重点培养优秀教师队伍,建立良好的政策导向。事后,教育部门根据他的建议,减少了12项权力事项。

“城管委负责审批户外广告,对电梯里四处乱贴的小广告管不管?旅游局负责导游证,能不能在发证的同时,加强导游对本土旅游资源掌握水平的培训?”参加了城管委、旅游局、民宗委三部门会审的市人大代表熊汉仙,提出的意见均指向权力运行是否能取得实效,同样得到了相关部门的采纳。

市人大代表程连英是议案联名提出人之一,在清单制定过程中,她多次接到有关部门的咨询电话,并受邀参加了城市建设和规划部门权力会审。作为一家房地产公司的老总,她最关心项目审批:“以前很多部门具体职能不明晰,常遇到一个项目跑几个月没头绪。”“市、区管理标准还不一样,害得我们常常两头跑。”程连英说道。她的意见得到市清理专班的重视,在“权力清单”制定中对相关部门和市、区管理界限进行了细化。

此外,市人大常委会督办工作组多次邀请行政相对人和基层执法人员开展座谈会,通过问卷调查收集了大量意见和建议,并根据检查中发现的问题,为政府建立“权力清单”制度献智献力。

如,市人大常委会在专项督查中发现的区级“权力清单”把握口径不一致、数量不均衡、差异较大等问题,市清理专班先后2次召开区级“权力清单”专题

协调会,组织对13个区的“权力清单”进行全面梳理,按照统一口径、统一标准、统一尺度进行了调整优化。

市政府承办单位还根据市人大常委会的建议,在“权力清单”中增加了监督投诉机构及投诉电话专栏,使权力事项流程更加清晰具体,更具可操作性。

市人大常委会主任会议成员多次带队下到各市直部门听取情况汇报,对议案办理提出建议。可以说,“一号议案”的办理,市人大常委会对政府在加快职能转变、推进依法行政、理顺部门间职责关系、加强廉政建设方面着实推了一把。

### 政府办事效率和透明度不断刷新

2014年3月底,武汉市政府全体部门齐亮“权力家底”,各部门该做什么、不该做什么,老百姓、企业办事心里“有了底”。从后续市人大常委会检查情况看,“权力清单”公布后,各部门增加并优化了信息公开内容,改进了服务方式,群众办事更方便,满意度也有所提升。

市人大代表、武汉新文票据印刷有限公司董事长郑健是联名提议人之一。他的企业由于和生产基地不在一个区,导致行政审批经常通不过,令他最苦恼的是都不知道卡在什么地方。“现在好了,可以直接看清单——对照,尤其是工商局的行政审批中取消了‘企业年检’事项,让我们企业省事省力。”郑健欣慰地说。

按照议案设计的“线路图”和“时间表”,8月31日,最终经过动态调整的市级4516项权力事项的外部流程图在市政府门户网站正式向社会公布,其中1466个程序要件、524个事项,调整优化了办事条件、办事程序、办事时限、收费标准、提交材料等。优化后,240项行政审批事项单项审批流程一般为3个,承诺时限比法定时限平均提速50%以上,当日即可办结的就有39项;审批收费(工本费、材料费)仅保留7项,取消审批中介环节12个。

和偏重权力事项清理的“权力清

单”相比,“程序清单”的公布,让群众、企业在办事时更加“一目了然”,什么事情该找哪个部门哪个机构办、怎么办、应具备什么条件才能办、需要多长时间办结、办事应走什么程序、需要多少花费等,全部都清清楚楚。

“责任清单”则对不按“程序清单”做的行为如何惩治,给出了答案。8月25日,市政府办公厅印发了《权力行使通用责任规范》。9月底前,55个责任部门全部编制完成了《权力行使责任规范实施细则》,并发文实施。10月27日,《武汉市行政过错责任追究办法》已经市政府常务会议审议通过,将行政过错种类由原来的6大类细化为“权力清单”确定的15大类,分类全面详细地界定了141种行政过错以及追究相关行政过错责任的处理办法。

至此,“权力清单”“程序清单”和“责任清单”相互配套、互为支撑的“三单联动”行政权力运行机制基本形成,中央编办还在全国推广了武汉市“三单联动”改革经验。

议案的办理落实,让人民群众享受到了更加公开、透明、高效的服务。截止到10月底,市、区两级政务服务中心的总办件量达326万件次,提前办结率平均为97%。通过对全市1000家工业企业的不记名问卷调查,对230个投资额1亿元以上工业项目审批情况的电话回访,超过95%的受访企业对审批服务效率表示满意。

“虽然建立‘权力清单’制度的成绩有目共睹,社会评价总体不错,但离群众的要求仍有差距,还有企业感到‘不过瘾’‘不解渴’,说明这仅仅只是良好的开端。”市人大法制委主任委员闵光新这样评价道。他认为,随着国家改革的深入推进,政府转变职能、简政放权的力度将会不断加大,“权力清单”必将继续调整与完善。“我市有的权力运行流程还可以更简便,清单还可以更优化,其制度还可以更科学。因为没有最好,只有更好!”闵光新语中带着期盼。☑

# 不耻于问 不止于问

——长沙市人大常委会专题询问助推水资源管理保护工作

文/彭日恒

长沙,虽地处南方丰水地区,但随着工业化、城镇化的快速推进,水资源短缺、水环境恶化等问题日趋严重,加强水资源保护和管理刻不容缓。

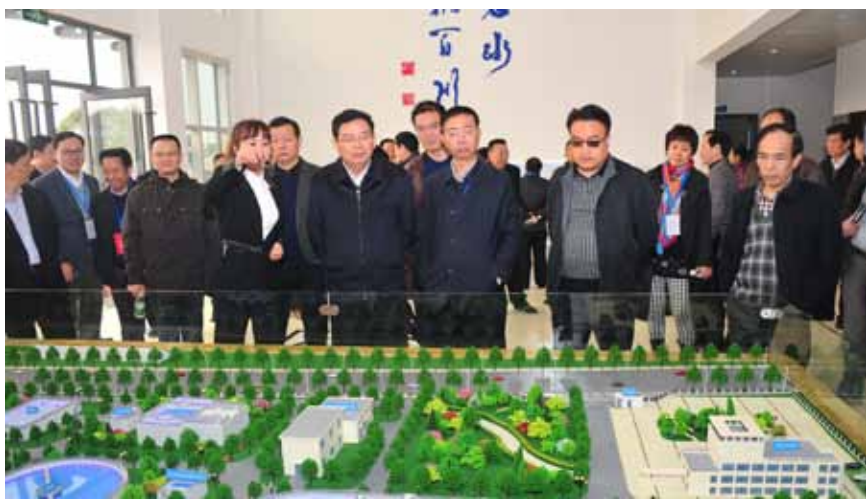
“对于如此重大的民生问题,人大应该关注,也必须有动作、有作为!”长沙市人大常委会主任袁观清在主任会议和常委会会议上多次强调,并在2013年年初的主任会议上确定,用专题询问的形式,问出影响,问出效果,问出经验。

**问前贮底气:沟通协调不怕充分,调查研究不怕深入,方案制订不怕细致**

水资源管理和保护工作问题复杂,涉及面广,为避免专题询问流于形式,市人大常委会做了大量的前期准备工作。

没有沟通协调,就没有效率。人大监督的终极目标是通过必要的支持,与“一府两院”形成良性互动,在监督中支持,寓支持于监督。这次专题询问,市人大常委会始终将“沟通”作为工作的总基调。在计划阶段,常委会党组向市委作了专题汇报,取得了市委的支持;在设计阶段,认真听取市政府及其相关部门的意见和建议,确定了询问重点、会议议程等事项;在会议准备阶段,常委会办公厅与政府办公厅召开专题会议就具体事项进行协商。通过多次沟通,达成了共识,真正实现了人大与党委、政府思想同心、目标同向、行为同步。

“没有调查,就没有发言权。”从2013年4月开始,分3个层次对全市水资源管理工作进行了深入调研和检查:4月至7月,农业与农村委、城环委



2014年11月27日,长沙市人大常委会全体组成人员对水资源管理专题询问的贯彻实施情况进行“回头看”。(作者供图)

分别带领两个执法检查组,分兵两路深入9个区县(市),采取看现场、查资料、开座谈会、个别访谈、突击检查等方式,对市政府及其相关部门和各区县(市)贯彻落实《长沙市水资源管理条例》(简称《条例》)情况进行执法检查;8月上旬,主任会议成员先后3次到湘江库区排污口、浏阳河排污口及农村沟渠塘坝进行实地调研;8月下旬,常委会组织全体组成人员对《条例》的贯彻执行情况进行集中视察,深入到污水处理厂、农村抗旱一线实地了解情况。

凡事预则立,不预则废。为确保专题询问有序进行,常委会办公厅制订了专题询问的具体实施方案,方案包括询问的目的、组织方式、询问对象、询问问题、跟踪落实等内容。方案经主任会议讨论研究决定后,以办公厅文件形式印发给各相关单位。为在专题询问中提出针

对性强、切中要害的问题,保证专题询问更能集中民智、体现民意,常委会向社会公开征集专题询问问题和意见,共征集问题100余个。在此基础上,农业与农村委、城环委、办公厅等委厅室先后召开多次专门会议,结合前期调研情况,对问题进行精心梳理和设计,确定了农村小型水利设施建设、湘江库区污染治理等方面的询问问题。

为保证群众的知情权、监督权、参与权,专题询问还邀请30名全国、省、市人大代表和10名市民代表旁听。询问现场进行电视转播,让全市人民及时了解询问情况。

**问中有火气:不能不痛不痒,不能隔靴搔痒,不能作秀表演**

2013年9月3日,市十四届人大常委会第六次会议举行第二次全体会议,就水资源管理情况开展专题询问。



询问直击问题要害。“在‘一江五河’流域水污染治理方面采取了哪些措施?”“湘江长沙段排污口的截污清理工程什么时候可以完成?”“城区的地下水污水排水管网改造工程能不能按期完成?”“现在长沙城区规划的污水处理厂建成了多少?处理能力有多大?”委员们的询问不谈成绩、不绕弯子、不兜圈子,一针见血、不留情面,切中要害、抓住关键,许多问题还列出了详细数据、具体事实、典型事例。在长达3个多小时的询问中,委员们围绕污水处理、水源保护、农田水利等水资源管理和保护工作情况共提出了16个人民群众关切的热点、难点问题。

现场气氛辣味十足。“请问市环保局,是否具备了检测饮用水水源地水质109项指标的能力?湘江长沙段饮用水源水质情况怎么样?”信访办主任连连发问,在环保局负责人明确表示肯定后,又继续追问。询问直截了当,直奔主题,平添了许多辣味。“请问市水务局,暮云污水处理厂何时可以建成?可以不可以立下军令状?”联工委主任询问的语气严肃,甚至有些火药味,询问现场的气氛骤然紧张。面对立军令状这一“尖锐”问题,市水务局负责人毫不回避,直面作答:暮云污水处理厂由市水业集团投资建设,可以立下军令状,确保一期工程在2014年10月份完成。委员们对水务局负责人的回答表示满意。

一把手直面热辣提问。市水务局、市环保局、市住建委、市城管局、市农业局和市畜牧局等六部门的一把手或相关责任人集体接受委员们的提问。值得一提的是,庄严的大会现场进行全程电视录播。在众目睽睽之下,面对委员们轮番提出的问题,部门负责人一一作答,态度诚恳,实事求是,思路清晰,措施有力。“第一次接受委员们的询问,我感到有压力也有动力。”市环保局一名负责人会后坦言,委员们在经过实地调研、掌握情况的基础上,提出的问题很精准,也很专业,要回答得让他们满意,还是有一定的

压力。

“专题询问这种监督形式非常好!”精彩的提问与作答,引起了列席的省、市人大代表与旁听的市民们的强烈共鸣。省人大代表吴建平说:“专题询问的16个问题个个问到了心里,如果我要来打分,我给本次询问打90分以上。”

列席的市政府领导庄严承诺,专题询问深怀对水资源管理工作的关切之心,这既是对长沙水资源管理工作的巨大鼓舞,更是有力鞭策,政府将以此次询问为新起点,以“六个走在前列”活动为契机,发扬成绩,改进不足,推动市水资源管理工作再上新台阶。

会议结束后,常委会有关工作机构将委员的询问和审议发言进行了整理,形成了审议意见,以书面形式交政府研究办理,并要求将办理情况以书面形式报市人大常委会。

### 问后用力气:听情况,看现场,追进展

如何让专题询问始于“问”不止于“答”?长沙市人大常委会对此进行了积极的探索。

“加强跟踪督办力度,对监督过程中发现的问题和不足,采取责令立即改正、限期整改、跟踪监督等方式和措施,确保专题询问意见落到实处,还子孙后代一个漫江碧透、鱼翔浅底的美丽湘江。”市人大常委会主任袁观清在专题询问会上如是强调。

为此,市人大常委会将水资源专题询问意见落实情况的跟踪督办列入了2014年工作要点,并采取了一系列跟踪督查的措施。

措施一:主任会议成员集体调研,督查农村水利及截污排污工程进展。开展询问的6个月后,2014年3月上旬,袁观清主任率主任会议成员用了两天时间,实地查看农村山塘水库扩容提质项目进展和清淤建设情况、湘江污水排水口截污工程建设情况,以及撤洪渠截污、污水净化中心扩建项目、污水处理

厂项目等工程进展情况,并听取了市政府及其相关部门的情况汇报。

措施二:部分主任会议成员再次专题考察调研,督查湘江库区截污工程进展。自主任会议专题调研7个月后,2014年10月,袁观清主任再次带队,率部分主任会议成员及相关部门对湘江库区城区段的截污工程项目进行实地考察调研,先后察看了污水处理厂提标改造和扩建情况及截污干管建设、排污口截污建设项目。

措施三:常委会组成人员集体视察,对询问落实情况进行“回头看”。2014年11月27日,袁观清主任第三次挂帅,率领市人大常委会全体组成人员对水资源管理专题询问的贯彻实施情况进行了“回头看”。通过集中视察,再次督促各相关区县和单位进一步做到措施到位,责任到肩,力争用一到两年时间,实现湘江城区的全截污、全收集、全处理、零排放。

措施四:常委会会议听取办理情况汇报,审查询问“答卷”。2014年11月28日,市人大常委会第十六次会议听取和审议了市人民政府《关于贯彻实施〈长沙市水资源管理条例〉情况报告的审议意见办理情况的报告》,对专题询问问题落实情况一一进行回答,委员们提出的16个问题基本得到解决。

有问必有答,经过一年多的落实,水资源管理和保护的一些问题得到解决,一些难题得到推动,政府的努力得到了委员们的一致肯定。

唯知其艰,益促奋发。在一年多的时间里,市人大常委会围绕水资源管理和保护开展了1次执法检查、2次全体组成人员集中视察、5次主任会议成员集体调研、1次专题询问,还有无法计算次数的专门委员会开展的专题督查,力度之大,前所未有,取得了明显的阶段性成效。这次专题询问,是监督与支持的生动实践,市人大常委会探索了可行的路径,积累了宝贵的经验,增强了人大监督的实效。■

# 监督给力传薪火 映染夕阳别样红

——成都市人大关注养老服务业发展小记

文/席盘林

“家家有老人，人人都会老”，这是养老工作最打动人心、最易起共鸣之处。对于中国社会而言，从古至今，人间重晚晴是传统，是风尚，是民生。面对成都市人口老龄化问题凸显的实际，对照国务院、四川省政府关于加快发展养老服务业的部署，成都市人大常委会敏锐地抓住促进养老服务业发展这一监督重点，在去年10月份开展专题询问的基础上，持续加大跟踪监督力度，政府及其职能部门积极配合、改进工作，从财政投入到政策倾斜，出台一系列措施。其中，2015年，市级财政共安排养老服务业创新发展资金4亿元，用于扶持社会化养老机构、城乡社区日间照料中心等建设。在2015年4月27日召开的常委会会议上，市政府真心诚意地支持养老工作的态度和举措，受到常委会组成人员的高度评价和充分肯定，满意度测评满意率达100%。而成都市人大常委会聚焦养老、关注民生、履职有为的事迹，也得到群众广泛的赞扬。

## 监督发力：把脉问诊养老服务业

事情起于2014年，成都市人大内务司法委员会在调研中了解到：截至2013年年末，成都市常住人口1429.76万人，户籍人口1187.99万人，其中60岁以上老年人235.82万人，占全市户籍人口的19.85%，老龄化率比全国平均水平高5个百分点。每千名老人拥有养老服务床位26张，与全国其他14个副省级城市和4个直辖市相比，情况较好。但老年人口基数大、比例高、养老服务需求差异化突出。以养老床位为例，根据规划目标测

算，到2020年全市还需新增养老床位6万张。内务司法委员会认为，有必要对养老工作议一议、促一促，遂向市人大常委会建议将其纳入监督项目。此建议正契合市人大常委会的工作思路。主任会议在听取内司委的建议之后，分析认为成都市人口老龄化高出全国平均水平，主要是成都的条件适宜养老，自古就有“老不出川”之说，周边省市艰苦地区的人员退休后也往往选择在成都定居，做大做强养老产业是一个难得的机遇。市人大常委会主任于伟指出，市人大常委会要进一步加强关注民生问题的关注，从人大工作的角度出发，积极整合资源，依法加强监督，找准解决问题的“治本”之策，助推相关工作顺利开展。于是，经常委会主任会议审议，决定将发展养老服务业作为2014年市人大常委会会议专题询问项目。为了解情况、掌握第一手资料，于伟主任两次带队，深入到基层养老机构调研、视察养老工作。他特别强调，随着老年人口的增加，养老问题日益突出，人口老龄化既是社会问题，也是家庭问题，更是民生问题，相关部门要进一步提高责任意识，将其作为一种社会责任来用心对待，不断创新工作方式，在工作务实的基础上，结合自身实际打造自身的特色和亮点。同时，还要进一步加强宣传力度，让更多的人了解养老服务体系，在全市营造一种尊老、敬老、爱老、养老的浓厚氛围。10月16日，主任会议听取专题询问方案，提出精心组织、确保实效的明确要求。10月31日，于伟主任主持市人大常委会联组会议专题询问养老服务业发展工作。市政府分管副市长和发改

委、民政局、财政局、人社局、国土局、建委、规划局、商务局、卫生局、体育局、老龄办、自来水公司、天然气公司、供电公司等14个政府部门及单位的负责人到会应询。成都市人大常委会组成人员、部分人大代表就居家养老、养老机构建设、医疗卫生与养老服务结合等方面10个问题进行了提问。问者，直奔主题，不讲客套；答者，直面问题，不打“太极”。通过问答互动，与会人员对养老服务业有了清晰、直观、全面的认识。于伟主任和侯雄飞、李建、敖锡贵、李小新副主任等主任会议成员结合询问和思考，从不同的角度分别提出了针对性很强的建议和意见。会上，常委会组成人员和人大代表还对接受询问的民政局、发改委、建委、财政局等9个部门开展养老服务业发展工作情况进行了满意度测评。测评的内容包括该部门在养老服务业发展方面履职尽责的情况和回答提问的情况两个部分。从现场的反应看，专题询问和满意度测评在参会部门中引起了很大的震动。

## 对症下药：推出询问意见书

专题询问会后，成都市人大常委会不止于问，在市人大内务司法委员会的协助下，历时两个月，征求意见，集思广益，精心打磨，形成了“关于养老服务业发展专题询问意见书”，于2014年12月31日以常委会文件形式，送市政府限期3个月办理。这份询问意见书坚持问题导向，直击养老服务业发展方面的“软肋”：在养老保障方面，有限的公办养老机构，只能保障由政府兜底的城乡“三无”人员，其他老年人很难进入；基本养





2014年10月，成都市人大常委会主任于伟（左一）率队视察养老服务业发展情况。（作者供图）

老保险水平不高，高龄补贴区（市）县间缺乏统筹协调，总体水平与经济社会快速发展相比明显过低；在养老服务业专业化方面，社会化养老机构尤其是中高档次养老机构发展不够充分，从事养老服务业的职工收入不高，无法吸引具有专业技术的护理人员和卫技人员，队伍很不稳定，缺乏专业技能训练，养老护理队伍整体素质不能适应加快养老服务业发展的要求；在部门合力推进方面，养老服务业发展涉及十余个政府部门，有的掌控要素具有话语权的部门并没有把养老服务业发展列入重要议事日程，履职很不到位，养老服务业发展很大程度上要靠牵头部门单打独斗，部门间缺乏统筹协调机制，未能形成整体推进的强大合力。为此，询问意见书对症开出“药方”，促进加快养老服务业发展：一是加强领导，搞好顶层设计，形成强大合力。市政府将养老服务业发展列入重要议事日程，按照法律规定和有关要求，尽快出台成都市加快养老服务业发展实施意见，进一步明确养老服务业发展的指导思想、目标任务、政策措施，建立完善统筹协调推进工作机制，分解目标任务落实到相关部门，纳入政府部门绩效管理，加强督促检查，使之与建设现代化国际

化大都市的城市目标定位更加相称。二是突出养老服务业发展的工作重点，全面加强居家养老服务，大力推进养老机构建设，切实加强养老健康服务。三是切实落实相关政策措施，进一步加大财政资金投入力度，探索建立产业资金，协调信贷支持。确保土地供应政策落实到位，严格执行税费优惠政策，提高高龄老人和失能老人补贴标准，适时提高基本养老、基本医疗、最低生活保障等保障水平。市政府收到询问意见书后，高度重视，专题研究，立即行动，高效、务实地对建议逐条认真办理。2015年2月10日，印发了《关于加快养老服务业创新发展的实施意见》；成立了以主要领导任组长、分管领导任副组长，42个成员单位参加的养老服务业发展领导小组，将8项重点配套文件拟制任务和38项相关重点任务进行了分解落实，限时完成。2015年4月1日，市政府按照时限要求，将询问意见书办理情况书面报告市人大常委会。

#### 跟踪问效：力促养老健康发展

政府办理询问意见书的工作及时高效，但市人大常委会监督的“鼓点”并没有停下来。2015年4月13日，市人大常

委会主任会议听取关于市政府办理市人大常委会养老服务业发展专题询问意见书的情况汇报。主任会议在审议时，认为市政府高度重视专题询问意见的办理，落实情况很不错，对办理结果很满意。为巩固监督成果，决定将办理情况的报告提请常委会会议审议，并对办理情况进行满意度测评。市政府对此高度重视，对办理情况的报告进行修改完善，对下一步工作进一步作了细化、实化。4月27日至28日，市人大常委会组成人员在审议市政府办理情况报告时，一致认为，办理的态度是认真的、落实是及时的、成效是显著的。同时，有重点地更深更细地提出了建议和意见：“完善社区养老服务硬件，在现有条件基础上增加一些实实在在的服务内容，从细微的小事做起，例如理发、剪指甲这类小问题”；“进一步重视居家养老，通过政策引导，增强服务能力、扩大服务面”；“学习借鉴上海试行的60岁、70岁老人为80岁老人、90岁老人服务的模式”；“由物业公司提供养老服务，并将能够提供养老服务作为取得物业资质的条件”；“要重点做好养老服务业发展‘十三五’规划，与‘十二五’规划做好衔接，还要做好‘五年规划’与年度计划的对接工作”；“适当提高高龄老人等补助补贴标准，体现政府的人文关怀”等等。这些真知灼见让到会听取意见、回答询问的政府部门负责人深受感动，纷纷表示建议和意见提得好，将认真吸纳、改进工作、推动发展。有的负责人深有感触地说，以前大家谈养老工作，说不到一起，人大监督之后就一样了，各个部门重视多了，工作改进了，形成合力了，真的要感谢人大！不仅如此，2015年市人大常委会还把制定发展养老服务业相关法规纳入立法计划，认真开展老年人权益保护法执法检查，切实督办戴毅敏等12名代表人代会上提出的“构建社区居家养老服务体系”的建议，通过多措并举、跟踪问效、深化监督，力促养老服务业依法健康持续发展，使人间重晚晴的薪火映照夕阳、造福苍生。★



# 规范化建设激活乡镇人大工作

——汉中市略阳县开展乡镇人大规范化建设侧记

文/梁明智

略阳县人大常委会高度重视乡镇人大工作,尤其是本届以来,通过深入开展调研,连续三年来开展乡镇人大规范化建设,目前各乡镇人大已经焕发出新的活力。

## 结合实际 提出规范化建设

2012年换届时,该县十八个镇配齐了人大主席,但镇人大工作基础薄弱,制度不健全、职责不明确、档案不规范,加之镇人大主席大多是由党政岗位转任的新手,对人大业务不熟悉,不知道人大工作干什么、怎么干,问起人大工作谈不上正题,拿不出资料,有些镇虽然开展了一些工作,但做法各异,程序也不规范,所以,规范镇人大工作显得尤为迫切。常委会经过认真研究,确定了“以规范化建设为抓手,全面提升镇人大工作水平”这一思路,决定把2012年确定为“镇人大规范化建设年”,着重从制度建设和阵地建设两方面入手,建立完整的制度体系和规范的代表活动场所,为推动镇人大工作规范化、制度化打牢基础。

## 多措并举,推动规范化建设

为了切实抓好落实,该县人大常委会主要采取了以下措施。

(一)明确目标任务。从乡镇人大的基本职能和工作实际出发,确定了建立和完善“五项制度”,明确“六项职责”,建设“一个阵地”的总体目标。五项制度,即镇人民代表大会议事规则、主席团闭会期间工作制度、代表工作制度、代表资格审查委员会工作制度、代表向选民述职并接受评议办法;六项职责,即镇人民代表大会职责、镇人大主席团职

责、镇人大主席(副主席)职责、镇人大专兼职干事职责、代表职责、代表小组长职责;一个阵地,即镇人大代表活动室,要求活动室内要有“五簿一册”,做到“十上墙”。

(二)科学安排部署。县人大常委会在广泛征求意见的基础上,制订下发了《关于开展“镇人大规范化建设年”活动的实施方案》,对规范化建设工作进行了全面安排部署,并对制度建设和阵地建设提出了具体要求。主要工作分四个阶段进行:第一阶段,主要任务是制度建设。由县人大常委会办公室和法工委牵头,起草制定了各项制度范本。在起草过程中先后召开了多个层面的座谈会,广泛征求意见、反复修改、数易其稿,最终形成制度范本,下发给各镇,要求结合实际再制定各镇工作制度。第二阶段,主要任务是阵地建设。要求各镇按统一尺寸和样式,完成对制度、标识、台账的制作,建立镇人大代表活动室。第三阶段,主要任务是制度学习宣传和落实。要求各镇在规范完善的基础上,开展制度的学习宣传,并按照制度开展工作,推动制度落实。第四阶段,主要任务是考核验收。在各镇人大自查完善的基础上,该县人大常委会组织考核验收组,对各镇规范化建设工作进行考核验收。

(三)加强联系指导。县人大常委会成立了镇人大规范化建设领导小组,将全县18个镇划分为5个片区,明确了每个片区的联系领导和责任工委。5名常委会领导分别带领分管委办工作人员定期检查指导,协调解决工作中遇到的问题,抓好各项硬件和软件建设,保证每个阶段工作都落到实处。

(四)抓好示范带动。为了发挥示范引领作用,该县人大常委会将何家岩、横现河两个镇作为示范点,先行一步,为其他各镇树立标杆。示范镇规范化建设取得初步成效后,召开了由各镇党委书记和人大主席参加的镇人大规范化建设工作推进会,全面介绍示范镇的经验,进一步明确开展镇人大规范化建设活动的目的意义、基本原则、目标任务和具体要求,使各镇人大有榜样,干有目标,促进了镇人大规范化建设的全面推进。

(五)加强经验交流。该县人大常委会还开办了“镇人大规范化建设工作简报”,及时传递规范化建设中的经验和做法,引导各镇相互学习、互相交流、取长补短,促进了全县镇人大规范化建设工作均衡发展。通过2012年年底考核验收,十八个镇均完成了规范化建设任务,部分镇还提高了标准,从而使镇人大实现了制度完备、职责明确、活动正常的目标。

为了防止建完事了、工作滑坡,制度、阵地成为摆设,2013年该县人大常委会又提出了进一步巩固和加强镇人大规范化建设成果的要求,并与各镇人大签订工作目标指导责任书,量化各项工作任务,促使各镇人大按制度开展工作,并要求将开展工作情况记录在“五簿一册”之中,使所做的工作有据可查、一目了然。对责任书的内容能量化的尽量量化,例如,要求各镇人大评议“七站八所”每年不少于三分之一,安排县镇两级人大代表向选民述职每年不少于25%等,这些具体量化的要求,有效地推动了各项制度的落实。2014年以来,继续坚持与各镇签订责任书,重点是推动各项制度落实,推动规范化建设出成效。■

# 朱国萍：从居委干部到全国人大代表

文/钱威 张壬戌

一边是小区居委干部，每天面临着鸡毛蒜皮的小事；一边是全国人大代表，在庄严的人民大会堂讨论决定国家大政方针，这两项看似风马牛不相及的工作，在朱国萍身上实现了和谐的统一。不仅如此，作为为数不多的来自基层的全国人代会主席团成员，会议期间，朱国萍跟党和国家领导人一起坐在人代会主席台上，参与决定全国人代会的议程、决定等重要事项。

从居委干部到全国人大代表，朱国萍是怎么做到的？当上全国人大代表后，她做了什么？周围群众反映如何？带着疑问，笔者走近了朱国萍，以及她身边的人们。

**朱国萍说，既然人民选我当代表，我就要用最大的努力当好它！**

朱国萍已是连任两届的全国人大代表。谈到最初得知当选全国人大代表时，她连说了几个“想不到”。的确，全国的居委干部很多，能成为全国人大代表的属于凤毛麟角。

23年前，朱国萍成了上海市虹储小区的居委主任。当她第一次走进小区时，就被眼前的景象吓了一跳。这是一个建成于上世纪70年代的老式小区，小区环境脏乱差，道路坑坑洼洼，墙上斑斑点点，树上甚至挂着垃圾袋。上班第一天，朱国萍坐在办公室，耳朵里不断听到“啪啦啪啦”的声音，那是住在楼上的居民“攒炸弹”，丢垃圾。

怎么办？当天晚上，朱国萍彻夜未眠，“要么不来，来了就一定要做好。”朱国萍暗暗下了决心。第二天，小区居民看到了奇特的一幕：新来的居委主任带着几个居委干部，拎着铅桶，低着头、弯着

腰在居民楼下、绿化带中、楼道里，把一袋袋、一摊摊乱丢的垃圾捡进桶里，打扫干净……一连十几天如此，居民们都被这位新来的居委主任感动了。渐渐的，攒垃圾炸弹的人少了。

为了彻底改变小区的环境面貌，朱国萍先后到三家物业公司跑了几十趟，磨破嘴皮，筹集到28万元改造资金。几个月的时间，小区的路铺平了，灯修亮了，墙刷白了，整个环境焕然一新。居民们对朱国萍刮目相看。

只有了解群众、关心群众，做群众的贴心人，才能真正赢得群众的信任和拥护。朱国萍以身作则，要求居委会干部自觉做一个五必访、五必问、五必记的“三五牌”干部。对生病住院、婚丧嫁娶的居民，做到100%必访；对困难老人、再就业人员做到100%必问；对帮困措施、居民建议做到100%必记。几年来，朱国萍跑遍了小区的每家每户，对小区居民情况了如指掌，管理、服务格外有针对性。

现在的虹储小区，道路整洁、绿树成荫、鸟语花香，邻里关系和谐，虽然住房设施不算好，但很多居民都舍不得搬走，连房价每平米都比周边高几百元，一些居民自豪地说：“这是朱国萍效应。”小区先后获得全国精神文明建设先进单位、全国青年文明社区称号，连续十三年被评为上海市文明小区。朱国萍本人获得全国优秀共产党员、全国劳动模范、全国先进社区工作者等20余项全国、市级荣誉称号，并在2008年众望所归地当选十一届全国人大代表，2013年连任。

“当选全国人大代表，是党和人民对我的肯定和信任，我一定要尽最大的

努力当好它。”朱国萍这么说，也这么做。全国和市人大常委会组织的代表履职学习、专题报告会上，经常能看到朱国萍专注听讲、认真做笔记的身影；代表专题调研、集中视察活动，朱国萍千方百计安排好时间，争取一场不落；人大各类会议上，朱国萍接地气的发言总赢得一片掌声。每年全国人代会前，朱国萍都要通过居民代表大会征集意见，并跑菜场、人民宅、挤公交、开座谈会等，开展调查研究，酝酿代表议案、建议和审议发言。在今年全国人代会上海代表团全团会议上，朱国萍就创新社区管理方面发言，把居民们的心声带到了会场。与会的习总书记听后说，像朱国萍同志这样的基层同志，为国家的稳定作出了很大的贡献。几个故事讲得很好，故事比道理生动。习总书记对朱国萍的发言给予了充分肯定，还对建议进行了回应。

**居民们说，朱国萍是我们的好书记，也是一位好代表！**

提起朱国萍，虹储小区的居民们纷纷竖起大拇指。在虹储小区扎根工作数十年，朱国萍关心居民疾苦、为居民排忧解难的事迹不胜枚举，居民们能够滔滔不绝地讲上半天。

居民刘琼因打架致人重伤被判刑八年。为了让他安心服刑，朱国萍主动承担起照顾他孩子的责任，掏钱为孩子配眼镜，请人帮孩子补课。四五年过去了，孩子的功课从红灯高挂跨到了班级前几名。她还多次到监狱看望刘琼，给他带去书籍，鼓励他好好改造。刘琼被提前释放后，学会了开车，但是没有公司愿意用这个有前科的人开出租车。朱国萍一次次跑出租车公司和派出所，终于感动了出

租车公司的老总,帮刘琼解决了工作问题。刘琼一家人过上了安稳的生活,他由衷地说,“从人生的最低谷,很绝望的困境,到今天的幸福生活,都亏了朱国萍书记!她是我们家的大恩人!”

朱国萍当上全国人大代表后,居民们找她反映情况、求助的就更多了。朱国萍总是很耐心地听取大家的意见,对于有些私人纠纷或个人诉求,她当好宣传员和引导员,宣传相关法律法规,指点解决途径。对于涉及公共利益的事情,她通过多种途径进行呼吁和解决。小区附近地铁3、4号线虹桥路站出口的凯旋路安顺路上,人来人往很热闹,很多商家在人行道上占道经营,有的还搭建了违章建筑,把行人都挤到车行道上,险象环生。朱国萍听说后,经过实地查看,向有关部门如实作了反映。后来,城管、交通等部门进行了集中整治,拆除了人行道上的违章建筑,居民们拍手称快。

有居民反映,随着我国上世纪70年代末期推行独生子女政策,目前产生了不少“失独家庭”,即独生子女发生意外伤残、死亡,其父母年龄大都在50开外,已失去再生育能力,经历了“老来丧子”的人生大悲之后,面临心理障碍和生活保障等多重困境。朱国萍经过调研后,向全国人大提交了《关爱失独家庭,让他们老有所依》的建议,提出紧缺的养老资源向失独家庭倾斜,提供心理疏导和帮扶经费等意见,承办建议的国家人社部答复称将研究采纳相关建议。这些年,朱国萍共提出了《关于修改民法通则的议案》《社区居家养老需要政策扶持》等数十件议案和建议,绝大多数都来自于群众的反映,并经过了认真调查研究,很多建议都得到有关国家部委的重视和采纳。

**家人说,她把最好的青春年华都献给了“为群众服务”的事业!**

朱国萍的老公经常笑她是“外面一条龙,家里一条虫”,因为朱国萍经常忙到很晚回家,到家累得什么都不想动,甚至连话都不愿意多讲。很多年来,

他的老公默默地承担了很多的家务劳动。对于家人,朱国萍甚至感到有些愧疚。她的妈妈年逾80,双目失明,但她很少有时间去照顾。孩子现在已经成家立业了,但是孩子成长过程中,她没有足够的时间和精力去关注,甚至难得给他烧上一顿可口的饭菜。一年一度的春节团圆,也没法和家人一起度过,因为基本上都要在居委会值班。不过,家人们很支持她的工作,他们说,“她能为更多需要帮助的人提供帮助,也是我们的光荣。”

有一次全家兴致勃勃地安排了周末出游,但是,一个突如其来的电话让计划好的行程又泡了汤。原来,小区一位老太太突发急病摔倒在地上,家人叫来了执勤的小区保安帮忙。热心的保安大叔赶到现场,把老人抱到了床上后,不幸滑了一跤,当场猝死。物业公司不愿承担责任,当事人又是低保户,拿不出补偿金,保安家属情绪激动,扬言要闹事。朱国萍接到电话后,第一时间赶到现场。“不能让见义勇为做了好事的英雄流血再流泪!”朱国萍表态。她安抚住死者家属,还连续三天四处奔波,通过社会 and 小区捐款等形式募集到25万元补偿金,平息了死者家属的怨气。由于保安大叔是返沪知青没有自己的住房,租房的房东拒绝了设灵堂的请求。居委会又让出办公室,全程操办。死者女儿当时没工作,朱国萍又为她张罗了一份满意的工作。“今天,我是真正感受到了全国人大代表的分量。”在告别仪式上,原本情绪激动的保安大叔兄长终于心服口服。只是,忙完这一切,朱国萍嗓子都哑了,两天的周末早已经过去了。

朱国萍的家人早已习惯居民随时随



朱国萍代表（右一）走访社区困难群众。（作者供图）

地的来电,因为朱国萍的手机号码是向整个社区公开的。居民们碰到什么问题,都可以给她打电话。家人也早已习惯“只有上班时间、没有下班时间”的朱国萍,因为她有太多的事情要处理,张三家有喜事请她去,李四家生病住院她也要去探视。甚至家人们也开始逐步习惯晚上伏案写作的朱国萍了,因为当上人大代表后,朱国萍要撰写代表调研报告,起草代表议案和建议及发言稿件。每年人代会后,她都要去长宁区法院等十几家共建单位作报告,宣传全国人代会精神,并且细心地为不同的听众准备不同的讲稿。

朱国萍总说,“谷穗为什么一直躬下腰身,这是对养育它的土地深深感恩;雨伞为什么被人们高举过头,因为雨伞能为人们遮风挡雨;人大代表为什么会赢得群众信任和尊重,因为代表心系人民、将为群众的权益鼓与呼作为自己的责任和义务。人民选我当代表,我就要为老百姓说真话、办实事,为创造一个繁荣和谐的社会而努力。”



# 古代回避制缘何难消贪腐痼疾

文 / 郑金刚

国家行政权力属于一种公共权力,因此决不容许权力私有、私相授予,这是现代政治理论普遍认可的基本共识。但是如何防止公权力私有化、任人唯亲而形成的官场裙带关系网,至今仍旧是令世界各国都倍感棘手的难题。当今各国在设计公务员选拔、任用制度时,在人事选任、公务执行等方面大多制定了有关回避的各种规定,条目繁多且文密,力求不存遗漏,其目的都不过是试图依靠严密的回避制度防止任人唯亲,从而堵住权力私有化及官场贪腐的源头。

然而,知易而行难。中国是世界上最早实行行政回避制度的国家,历代所制定的官员回避规定,法不可谓不严,执行也不可谓不力,但是却始终未能彻底消除官场上结党营私、贪污腐败的痼疾。其原因何在,值得深思。

## 中国历史上的回避制： 制度严、范围广、处罚重

“选贤与能,天下为公”,中国古代为政者很早就认识到官吏选拔、任用过程中“尚能不尚亲”的重要性,因而主张任人唯贤而不唯亲。典型的例子,如战国时期秦孝公任用商鞅变法之时,就曾颁布法令规定贵族子弟无军功不能任要职,并且有可能从宗室除名,可以算是中国古代任职回避制度的最初萌芽。

西汉武帝时期,为了防止官员与地方豪强勾结,规定各郡、国的守相以至于县令、丞、尉等官职,都不允许由本郡人担任,可谓是首开地域回避制度之先河。到了东汉桓帝时期,朝廷正式颁布“三互法”,其中明确规定有“婚姻之家及两州人士不得相对临监”,正式从制度上限定了官员任职需要回避的范围,初步奠定了中国历代行政回避制度的基础。此后,除了魏晋时期“看门第不看人才”的门阀用人制度短暂兴起,行政回避的限制曾经一度有所放松外,历代对地方官任职都有严格的回避规定。如唐代初期,已开始明确规定除了京兆、河南两府外,其余地

方官员均不得在本籍及邻近州县任职。而到了宋代,地方官员任职回避的地域范围,已不限于本州、县,而是扩大到了路一级区域,宋神宗以后更是不仅要求回避本籍,同时还需要回避田产所在地。

明清时期,中国官僚体制最为成熟,对官员任职回避的规定也最为严格。明太祖时期,为了防范各级官员弄权地方,一度实行南北更调制度,即南人只能任职北方、北人只能任职南方,同时又将全国划分为三大行政区,施行地方主要行政官员轮换制。但是,由于地域回避限制过于严格,地方官员调任频繁、任职遥远,导致很多地方空缺官职难以得到及时补充,不得不又将回避地域限定为省一级,同时将滇、贵等边疆地区地方官员任职回避范围缩至府级区划。入清以后,在继承明代回避制度的基础上,对官员任职回避要求进一步细化,如康熙四十二年规定,各级地方官员任职,“五百里内,均行回避”。到了乾隆九年,朝廷又补充规定,所谓官员不得在五百里之内任职,是指“任所与乡僻小路在五百里”,同时也明确规定所谓“原籍”,不仅包括官员籍贯、居住地(户籍),也包括官员祖辈或本人曾居住、生活的地区(寄籍)。里程精确至“乡僻小路”,籍贯包括“祖辈”,可谓严格、严密到了极致。

与此同时,与地域回避制度一样,中国历代避亲制度也经历过由宽到严的发展过程。唐宋以前,官员任职或行政公务中需要回避的范围,仅限于直系亲属。但是自宋代以后“避亲”范围不断扩大,由此前的直系亲属扩大到本族、妻族,同时需要回避的任职级别也由高级官员扩大到了低级地方官员。如清代就规定,“京官尚书以下笔帖式以上,祖孙、父子、伯叔、兄弟不得同任一署”,“外任官(地方官)于所辖属官中,有五服之族及外姻亲属,均令属员回避”,而针对具体行政公务更是有着各自不同的避亲要求,其规定尤为繁琐、详密。

概而言之,中国历代实行的回避制,主要包括地域回避与亲属回避两方面的内容,简单来说即“避地”与“避亲”。所谓避地,是指地方官员任职时必须回避某些地域,主要是官员籍贯不能与他的任职地重合;而避亲则是指官员担任行政职务或执行公务必须回避与自己有亲属关系之人。随着时间的推移,历代的行政回避制度也经历了一个从简化到严密、由普通规定上升为国家制度的演变过程,用一句话来概括就是:制度越来越严格,回避范围越来越大,处罚也越来越严厉。

### 历代回避制创设的目的: 保证行政安全、抑制官吏腐败

中国传统社会以小农经济为基础,重血缘、宗族关系,乡土观念浓厚,无处不有错综复杂的关系网,因而历代实行严格的行政回避制度,对于预防官员利用职权形成“自利”小集团的确十分有必要。

行政安全层面,历代日趋严格的行政回避制度可以说是发挥了极其重要的作用。中国自秦汉以来,就已经奠定了大一统帝国的基本格局,因而对历朝统治者及中央政府来说,如何防止地方分离倾向的滋长既是维护皇权统治,也是巩固国家统一的重中之重。历史证明,严格实行任职回避制度的王朝,地方大员依靠宗族、地方势力反抗中央政府的可能性,明显要小得多。反之,一旦回避制度遭到破坏或执行不力,就容易导致地方势力增长,甚至会酿成分裂之祸。最典型的例子,如唐末的安禄山、明末的李成梁、清初三藩,因为能够不受限制地自主安插自己亲属、亲信任职,最终养痍成患、导致叛乱。

在保证行政廉洁层面,历代实行的回避制度虽有防止家族、集团腐败的积极效果,但同时也存在难以克服的一些弊端。历代之所以制定日益严格的回避制度,是因为中国有重乡土、血缘关系的传统,各级地方官员很容易陷入各种复杂关系网,难免会利用自身的权力为亲友谋利,从而导致行政腐败。而回避制度可以在一定程度上让官员在任职与具体行政公务中,脱离原本熟悉的关系网,避免官员利用亲属、乡土关系腐败,防止出现“一人得道、鸡犬升天”的后果。

从历史经验来看,尽管历代王朝腐败现象层出不穷,但是随着唐宋以后回避制度日趋严格,规定日益细密,官员的腐败现象虽然依旧存在,

却再也没有出现过如汉、魏晋时代梁冀、石崇那样庞大、富可敌国的家族腐败,官场腐败更多的是官员个体行为。由此可见,严格的回避制度确实可以起到抑制腐败的作用,至少在防止官员家族式腐败方面有着重要意义。

### 反思与启示:

#### 愈发严苛的回避制为何仍未根除吏治腐败

为政之道,首在得人。纵观中国历史,历代政乱多自吏治败坏始,而吏治腐败的主要表现就是官场上下任人唯亲、结党谋私,最后形成了权力私有、贪腐难遏的私利集团。中国历代实行的行政回避制度,是防止官员权力私有、吏治腐败的有效举措之一,借鉴其积极作用,反思其固有弊端,对于今天我们的公务员制度建设与吏治整顿,依旧有着十分重要的意义。

以史为鉴,重在识其长并知其短。我们看到,在历代实行的行政回避制及实际执行过程中,历代统治者始终将行政安全置于首要地位。这样做的结果,虽然能够在客观上保障大一统王朝的稳固,但是一旦在行政安全与行政效率间出现矛盾时,历代王朝一致采取以牺牲行政效率换取行政安全的做法,从而会导致行政效率的降低。最明显的例证:清代在实行严密的地方官任职回避制的同时,并没有考虑清代由于疆域广大、各地风俗民情迥异,而基层地方官又多数是科举出身、任期较短,实际上不可能根据实际情况合理施政,因而行政效率降低几乎不可避免。

此外,虽然历代实行回避制能有效抑制家族、集团腐败,但由于没有与之相配套的法律、行政监督制度,往往会使异地任职的官员反而不惧当地舆论、声誉受损,敢于在任内大肆搜刮。如清代官员任职回避制之严格实为历代所不及,所谓“三年清知府,十万雪花银”,晚清官场“捞一把就走”的现象就尤其普遍。

如此看来,任何单一的制度设计都不可能是“万灵药方”。单纯依靠人事回避制度并不能兼顾行政安全、效率与廉洁的多重目的,也不能彻底杜绝任人唯亲、权力私有现象的出现,只有完善整个行政制度设计、法律、监督体系,并且同步提高公务人员整体行政素养、道德自律,多方合力,才是真正解决问题之道。✘

(作者单位:西北大学历史学院)

# 马来西亚议会的基本结构及运作特点

文 / 骆永昆

马来西亚是君主立宪制国家,实行议会内阁制。君主,即最高元首,是马来西亚的国家元首,名义上拥有立法、司法和行政的最高权力。议会是马来西亚的最高立法机构,但不是国家最高权力机关,在涉及统治者身份、特权和地位,以及马来语作为国语地位等方面的立法权受到一定限制。马来西亚议会由三部分组成,即最高元首、上议院和下议院。

## 基本结构

最高元首,即马来西亚的国家元首、武装部队的最高统帅和议会的重要组成部分,是马来西亚国家权力的象征。最高元首由统治者会议选举产生,任期5年,由9个州的苏丹轮流担任。最高元首拥有名义上的立法、司法和行政的最高权力。立法权方面,最高元首有权批准和签署议会通过的法案。在总理的建议下,最高元首可行使召开、解散或拒绝解散议会的权力。最高元首由1名副最高元首辅佐,副元首在最高元首缺席期间代理元首工作。

上议院,即国家院 (Dewan Negara, 马来语直译),是马来西亚议会的组成部分之一。上议院共有70名议员,其中26名议员由全国13个州的州立法机构选举,每州两名代表;另外44名议员由最高元首根据总理推荐,在公共事务、商界、工农、自由职业、文化、社会服务行业中的卓越者或少数民族、土著代表中任命,其中4名为联邦直辖区 (吉隆坡2名、纳闽1名、布特拉加亚1名)的代表。上议院议员年龄须在30岁以

上,通常任期为三年,最多连任两届 (六年),其任期不受下议院解散的影响。上议员可在总理的建议下被最高元首任命为内阁部长,但不能担任总理 (总理必须是下议院议员)。上议院设正副议长各1人,均从上议员中选举产生。副议长的职责是在议长缺席时代行议长职责。截至2015年6月6日,马来西亚上议院共有议员62名,空缺8名。62名议员中,执政联盟国民阵线 (BN)有52名,反对党联盟人民联盟5名,马来西亚穆斯林印度大会1名,马来西亚印度联合党1名,独立人士3名。

下议院,即人民院 (Dewan Rakyat, 马来语直译),是马来西亚议会权力的来源,也是行政权力的基础。依据马来西亚宪法,下议院议员由人民选举产生,通常任期五年,可连选连任。下议院议员年龄须在21岁以上,不能兼任上议员。如议员死亡、辞职或被解雇,须在议员所在选区进行补选。一般情况下,下议院人数依照各州的人口比例选举产生,每10万人产生1名,因此人数较多的州就产生较多的下议员。下议院设议长1人,副议长2人。议长可从议员或非议员中选举,主要职责是主持会议,确保会议遵循议会常规进行,有权惩罚违反议会常规的议员。如果议长从非议员中选出,就成为议会的增补议员,但无权担任总理、部长、副部长和议会秘书长。副议长只能从议员中选举产生。两名副议长在议长缺席时轮流行使议长职责。目前,下议院共有222名议员,由2013年3月全国大选产生。截至2015年6月6日,222名下议员中,133名来自执政联盟国民阵线,87名来自反对党联



马来西亚议会大厅。



盟人民联盟,2名来自独立人士。

## 运作模式

议会在最高元首的召集下举行会议。通常,会议召开的间隔时间最长不能超过半年。议会开会时,一般情况下,上议院开会时间为一周,下议院为两周。如遇到讨论预算案的会议,时间则需五至六周。议会决定一般由简单多数表决通过,但涉及取消马来人保留地等重大事项须三分之二多数通过。议会受法律的特殊保护,任何法庭无权过问议会召开的任何会议。议员在议会发言时享有司法豁免权,享受相应补贴和津贴,55岁后可领取退休金。

在程序上,上下议院都有权提出法律议案。事实上,大部分议案由内阁部长提出,其一般会先就提案征得内阁批准,然后提交议会讨论通过。各项法案在下议院通过后,须交上议院审议通过,然后呈交最高元首批准。法律议案在上下议院都要经过三读程序。以下议院为例,一读,即相关部长向下议院全体议员递呈法律议案文本,下议院议长宣读法律议案的各级标题,此后进入二读和三读程序。二读,即全体议员仔细研读法律议案文本,就法律议案的优缺点及其可能给国家和社会带来的影响进行辩论,这是法律制定的关键阶段。此后,法律议案将送交相关委员会审查。委员会将对法律议案中需要修改的地方进行修改。三读,即将委员会修改后的法律议案提交全体议员,由议员投票通过议案。

上议院拥有法律修改建议权,但无权否决法案,仅能提出修改意见,或是在特定条件下将法案搁置一个月(预算方案只能搁置一个月)或最长一年通过。如果上议院要对某项法案进行修改,须将法案发回下议院,由下议院考虑修改。下议院有权修改、赞同或否决上议院的法案修正案。如果下议院否决修正案,下议长须任命一个三人委员会起草一份否决原因说明,递交上议院。法案经上下两院通过后,将呈送最高元首御准。最高元首同意并在议案上盖章后,议案成为正式法律,并将刊登在政府宪报上。

除了立法权外,下议院还拥有财政监督权和对政府进行监督、质询、弹劾或提出不信任案的权力。但上议院没有对内阁投不信任案的权力。一旦总理失去下议院的信任,必须宣布内阁集体辞职。这时最高元首可从下议院中选取一位获得多数信任的议员组建新一届政府,最高元首任命其为总理,或是宣布解散议会,并在60天内(西马)或90天内(东马)举行大选。但此时,前一届内阁将承担“看守内阁”的职责直到选举结束,选出新的总理。迄今,马来西亚历史上还未出现过议会对总理进行不信任投票的事件。

## 运作特点

由于历史、文化等因素影响,核心执政党巫统(马来民

族统一机构,UMNO)长期在议会中占据主导地位,对议会的发展和运行产生了深刻的影响,这也成为马来西亚议会运作的一个最主要特点。

自1955年第一次选举开始,由马来人政党巫统、华人政党马来西亚马华公会、印度人政党马来西亚印度人国大党组成的马华印联盟就获得52个选举席位中的51个,在立法议会中占据绝对优势。此后,由巫统领导的马华印组建的执政联盟(1974年以后组建“国民阵线”)一直在下议院选举中占据绝对多数席位。如1990年大选,国民阵线获得180个议席中的127席,占总席位的71%。1999年,国民阵线则获得198个议席中的148席,占总席位的四分之三,牢牢控制议会。2008年后,尽管国民阵线在2008年和2013年两次大选中获得的议席有所减少,但也获得了简单多数,赢得执政权。虽然马来西亚实行三权分立,但由于执政党长期主导议会,因此,议会对政府的制约能力相对较弱,有时甚至成为政府进行权力斗争的工具。如1983年,刚刚上任不到两年的马哈蒂尔就利用巫统对议会的绝对控制权,提出宪法修正案,要求“最高元首将宣布全国紧急状态的权力交由总理所有,并且最高元首如果15天之内不批准议会提交的法案,法案将自动成为法律”。尽管这项旨在限制最高元首权力的宪法修正案经各方博弈后做出调整,但调整后的修正案仍然在一定程度上剥夺了最高元首的权力。新的修正案规定,最高元首对议会呈递的议案,最多只能拖延30天,30天后将自动成为法律。同时,最高元首在宣布紧急状态时必须接受总理建议,不能单方面行使这一权力。1993年,马哈蒂尔再次利用巫统对议会的主导权提起宪法修正案,要求取消苏丹的免控权和部分豁免权。如果苏丹违法,将被受审,且如果被判刑一天以上且未获得赦免,就必须退出王位。此修正案得到了不少政界官员、普通百姓的支持,王室成员最终同意了修宪案。

另一方面,也正是由于执政党主导议会,马来西亚政治才得以维持长期的稳定。自1957年马来亚独立至今,马来西亚的政局没有出现大规模动荡,其中一个重要原因就是议会斗争相对可控,权力结构基本稳定。以安瓦尔事件为例,近年来,尽管安瓦尔常常煽动议员、议会向政府发难,谋求中央执政权,但由于其领导的反对党联盟在议会不占据多数席位,因此安瓦尔所谓的“变天计划”始终未能实现,巫统始终掌控国家权力,避免了由政党斗争引发的民主乱象。

此外,需要注意的是,由于地方议会的席位也是投票选举产生,因此获得中央执政权的政党并不自然获得对各州议会的权力。2013年3月全国大选后,巫统领导的“国阵”仅获得全国13个州中9个州的执政权,其余4个州的执政权由“民联”掌控。✶

(作者单位:中国现代国际关系研究院)

# 广发银行发布国内首个小微企业健康指数， 推小微金融创新惠及千万“生意人”



《中国小微企业白皮书》发布仪式

步入2015年，广发银行发布了《中国小微企业白皮书》（以下简称《白皮书》）并推出国内首个“小微企业健康指数”，为科学评估小微企业生存状态、构建小微企业健康度量化分析奠定了基础。广发银行董事长董建岳表示：“我国小微企业数量庞大，在国民经济中占据重要地位，是一国经济健康程度的晴雨表。但是由于规模小，小微企业抵御宏观经济波动和行业竞争冲击的能力较弱，在发展过程中亟需多方面资源支持。银行作为金融行业中流砥柱在支持小微金融发展方面责无旁贷。广发银行一向积极推动小微金融创新，以扶持我国中小微企业发展为已任。广发银行发起本次调研并发布白皮书，就是希望深度挖掘中国小微企业的金融产品服务需求，为推动小微金融创新、助力小微企业发展贡献更多力量。”

## 小微企业呼唤个性化金融服务

据《白皮书》显示，处在不同经营周期的小微企业，往往在经营心态和融资动机两个方面呈现出不同的特点，对金融产品服务的需求重点也有较大差异。

处于生存期（3年以下）的企业经营信心低，融资需求高，更偏向信用贷及时效性高的产品；步入平稳期（3-7年）的企业健康指数明显上升，融资需求旺盛，融资频率较高，需要循环授信类产品，对POS设备以及企业现金管理服务的需求开

始上升；处于扩张期（7-10年）的企业扩张性需求以及转型需求最高，信贷需求强烈，对企业管理服务需求较大。而步入10年以上（成熟期）的企业“信心指数”表现最佳，但“信贷指数”下降，偏好低利率抵押性贷

款产品，对供应链资源整合服务以及企业资产管理需求较大。

从调研结果来看，小微企业融资需求普遍呈现周期短、金额小、频次高、时间急的特征，不仅需要更个性化的信贷产品，也亟需个性化的综合金融服务产品，以支持企业健康发展。这对金融机构的产品也提出相应的挑战，需要围绕这些特征开发相应的信贷融资产品和综合金融服务。小微企业金融产品的个性化、特色化将是未来发展的必然趋势。

## “融资”+“综合服务”双管齐下助力小微发展

《白皮书》显示，抛开宏观经济/政策环境因素，“筹资扩张困难/借贷难”位列制约企业发展的影响因素第一位，24%受访小微企业主认为“筹资扩张困难/借贷难”是影响企业发展的主要原因。是否能得到及时、专业的融资服务直接关系到小微企业的健康发展。

广发银行副行长王桂芝指出：“小微企业融资难不仅仅是由于融资资源不足，更大的问题是现在市场上符合小微企业需求的融资产品太少，造成金融资源和服务配置低效。”

广发银行2013年推出的小微金融拳头产品“生意人卡”以搭建一站式小微综合金融服务平台为核心价值，以专业高效的产品服务组合获得市场热捧。截至2014年，“生意人卡”贷款发放量就已经近

二千亿元，为超过15万小微企业发展提供了有力资金支持。同时，个人经营性贷款的整体不良率截至2014年控制在0.6%以内，远低于行业同类信贷产品不良水平，为小微融资业务的不断扩容奠定了坚实基础。

融资服务虽然是小微企业最紧迫的金融需求，但在其他金融产品服务方面由于缺乏符合小微企业需求的产品，因此存在非常大的市场缺口。调研显示，除融资服务外，转账结算、代缴税费、证照年审、代发工资以及现金流管理是目前我国小微企业需求最大的金融服务。

因此，广发银行根据小微企业特性，建立了有针对性的专业风控体系、服务流程、产品创新模式以及市场渠道管理，以模块化产品模式为核心，在产品多样化、流程标准化以及客户需求个性化间取得有效平衡。广发银行“生意人卡”产品设计就是以模块化产品组合为基础，紧扣小微企业金融需求热点，涵盖了个性化融资服务、支付结算、现金管理以及多元化增值服务四大板块，兼顾产品服务的标准化与客户需求的个性化，大大提升客户体验。

随着互联网金融技术的日新月异，电话银行、网络银行、手机银行等服务渠道将扮演越来越重要的角色。广发银行在小微金融服务渠道创新方面也成绩斐然。2013年，广发银行推出了业内首套个人贷款移动审批终端——随申贷，最快30秒可知授信额度，真正把融资服务送到生意人身边。在互联网贷款业务方面的探索广发银行也走在行业前列，2013年广发银行启动了互联网贷款项目，在业内领先的大数据决策体系支持下，通过互联网渠道精准营销，把多元化个人信贷产品推送到有潜在融资需求的客户，并通过专属个人信贷电话银行团队进行高效服务。经过一年多的实践，互联网渠道精准营销运作成熟，2014年通过该渠道发放的个人贷款超过40亿元，为两万多名客户提供专业的个人融资服务。2015年，O2O（线上线下结合）模式个人信贷平台推出，全面为小微融资服务提速。





中国华融资产管理股份有限公司  
CHINA HUARONG ASSET MANAGEMENT CO., LTD.

紧贴国家战略 服务实体经济

中国华融加快推进战略性转型发展

✓资产管理    ✓银行    ✓金融租赁    ✓证券    ✓信托  
✓投资    ✓基金    ✓期货    ✓财富管理    ✓置业



地址：北京市西城区金融大街8号 邮编：100033 电话：010-59618888 网址：[www.chamc.com.cn](http://www.chamc.com.cn)





# 义乌

YIWU, CHINA  
商贸之都·魅力名城

全国18个改革开放典型地区之一，中国  
县级城市十大活力城市，中国最具潜力  
的会展城市，国家卫生城市，国家园林  
城市，中国优秀旅游城市，国家环保模  
范城市，和谐的移民城市……



义乌国际商贸城（国家AAAA级购物旅游区）