

# 中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2015年7月16日出版  
第14期 总第386期

全国人大常委会机关刊物



本期策划

## 让宪法走进人们的心中



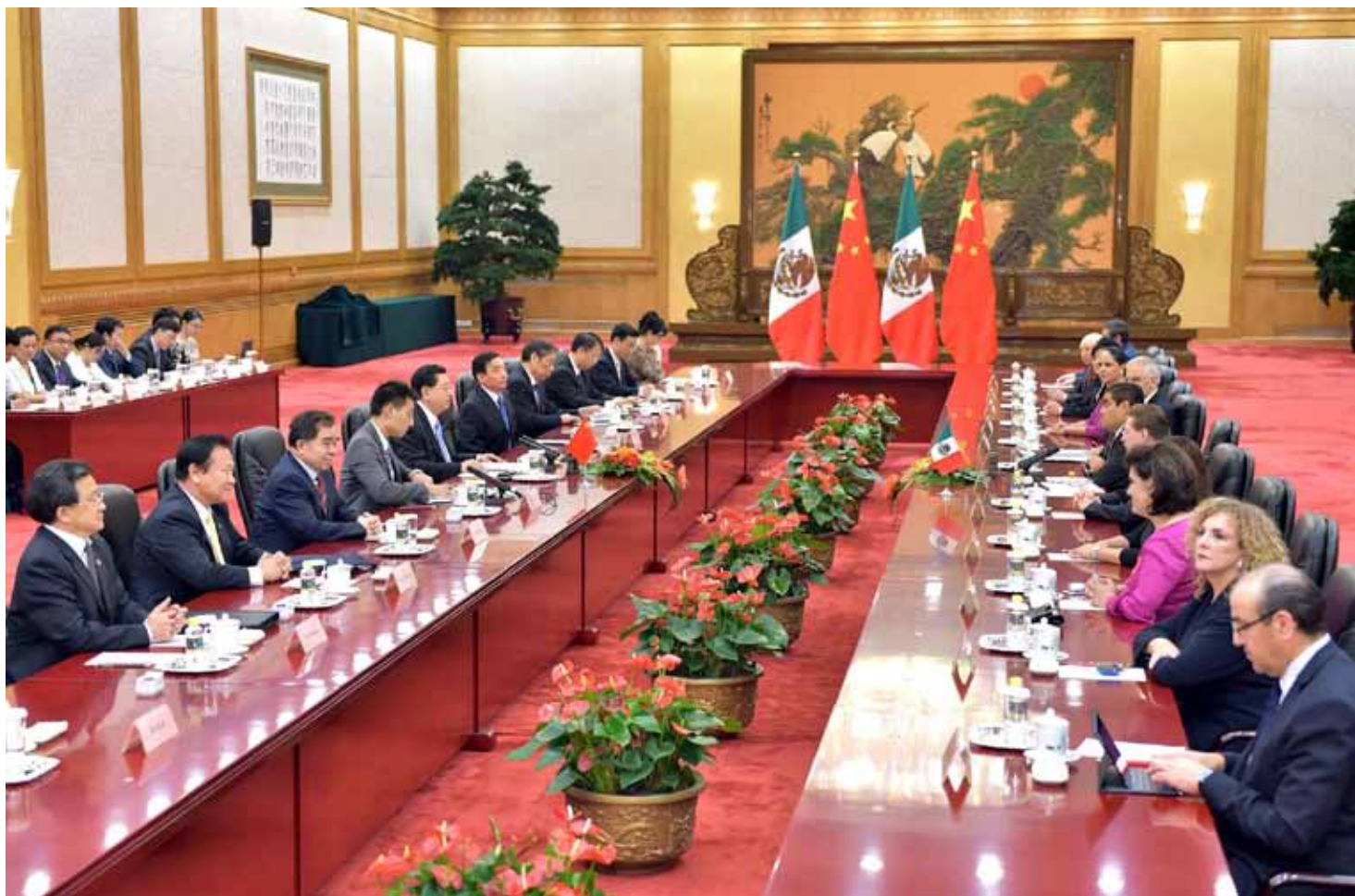
### 中华人民共和国 宪法

ISSN 1671-542X



9 771671 542021

邮发代号: 2-18  
国内刊号: CN11-3442/D  
国际刊号: ISSN1671-542X



- |   |   |
|---|---|
| ① |   |
| ② | ③ |
- ① 7月6日，张德江委员长在北京人民大会堂与墨西哥参议长巴尔沃萨举行会谈。摄影/李涛
- ② 7月1日，张德江委员长在北京人民大会堂与哥伦比亚国会主席兼参议长纳梅举行会谈。摄影/刘卫兵
- ③ 7月7日，张德江委员长在北京人民大会堂会见出席中韩议会定期交流机制第十次会议的韩国国会副议长郑甲润一行。摄影/丁林



# 县乡人大步入重要发展期

前不久,中共中央转发了《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》。若干意见在认真总结经验的基础上,就如何在新形势下加强县乡人大工作和建设,作出了全面部署。若干意见的出台,预示着县乡人大工作步入重要发展期。这不仅有利于提高人大工作的整体水平,推动人民代表大会制度和人大工作与时俱进,同时,也有利于巩固党的执政基础,夯实国家根本政治制度的根基,推进国家治理体系和治理能力现代化。

“基础不牢,地动山摇。”“郡县治,天下安。”这两句人们耳熟能详的经典表述,形象地概括出县乡人大在我们国家政治生活中的地位。的确,在整个人大系统中,县乡人大有着特殊的地位。它们处在政权结构的“底端”,是我国根本政治制度的基础环节,是实现基层民主的有效形式,是我们党执政的基础载体。由于县乡人大离实际最近,

离百姓最近,离各种社会矛盾最近,所以,县乡人大工作更“接地气”,更容易得到百姓的关注,更容易让广大人民群众直接感受我国根本政治制度的优势。我国的县乡人大产生于建国初期,经历了正式建立、停滞倒退、恢复重建、发展完善四个阶段。可以说,县乡人大建设与人民代表大会制度建设同频共振,相伴而行,一路走来。改革开放以来,特别是1979年7月以后,我国县乡人民代表大会得以恢复正常并不断完善,县乡人大工作进入了一个崭新的发展阶段,职能作用也逐步得到发挥。三十多年来,各地县乡人大依法履行职责,在推进基层民主政治建设、扩大公民有序参与、巩固基层政权、促进地方经济发展和社会进步、维护长治久安和谐稳定等方面发挥了不可替代的重要作用。

长期以来,由于各种原因,县乡人大实际运行过程中还面临着一些困难和问题,一直没有得到很好的解决。有的地方人大代表选举工作不规范不负责,违法违规情况时有发生;有的地方人大会议质量不高,存在“走

过场”现象;有的地方人大行使法定职权不充分不到位,存在“虚化”现象;人大代表联系群众的形式和渠道不便利,需要进一步拓展丰富;人大代表和常委会、专委会组成人员结构有待优化,机构和工作力量难以适应需要等。乡镇的情况更为严重。在一些地方,由于重视不够,乡镇人大被边缘化,会期缩水,职权虚置,程序空转,人员配备和工作条件远远不能适应工作的需要。更有甚者,在有的地方,乡镇人大实际上处于停摆状态,这使得人大工作在基层出现“短路”现象。

从根本上解决制约县乡人大工作发展的各种问题,是一项庞大的系统工程。这不仅需要县乡人大的自身努力,更需要社会各方的关心和支持。只有这样,才能形成实现人大工作整体推进的合力,才能真正迎来县乡人大工作的春天。

正因为如此,新一届全国人大常委会对县乡人大工作给予了前所未有的重视,张德江委员长不仅多次就这个问题发表重要讲话,他还亲力亲为,先后多次深入基层进行调研。此外,按照张德江委员长的要求,全国人大常委会工作机构还派出了7个专题调研组,分赴各地进行调研。可以说,正是在张德江委员长的积极推动

下,若干意见才得以顺利出台。

为了破解县乡人大面临的各种难题,若干意见从依法做好县乡人大代表选举工作、认真开好县乡人大会议、依法行使重大事项决定权、加强和改进监督工作、认真做好人事选举任免工作、加强同人大代表和人民群众的联系、加强县乡人大自身建设、加强党对县乡人大工作的领导等若干方面,给出了解决方案。并且从内容上看,若干意见也具有很强的指导性、针对性和可操作性。

必须指出,县乡人大工作面临的困难和问题,是多方面原因造成的,是长期积累的结果。因此,贯彻落实若干意见精神,从根本上解决制约县乡人大工作发展的各种问题,是一项庞大的系统工程。这不仅需要县乡人大的自身努力,更需要社会各方的关心和支持。只有这样,才能形成实现人大工作整体推进的合力,才能真正迎来县乡人大工作的春天。

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

中国人大

2015 年第 14 期  
7 月 16 日出版  
总第 386 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 县乡人大步入重要发展期

## | 特 稿 |

08 中共中央 全国人大常委会 国务院 全国政协让告

## | 本期策划 |

- 10 让宪法走进人们的心中
- 12 “宪法宣誓决定”初审即过的背后
- 14 宪法宣誓制度的重要意义
- 15 国外宪法宣誓的规定
- 16 “决定”通过前我国宣誓的有关规定和做法

## | 报 道 |

- 立法经纬 17 人大立法:全方位维护国家安全
- 20 以法治思维探索破解公益诉讼之困

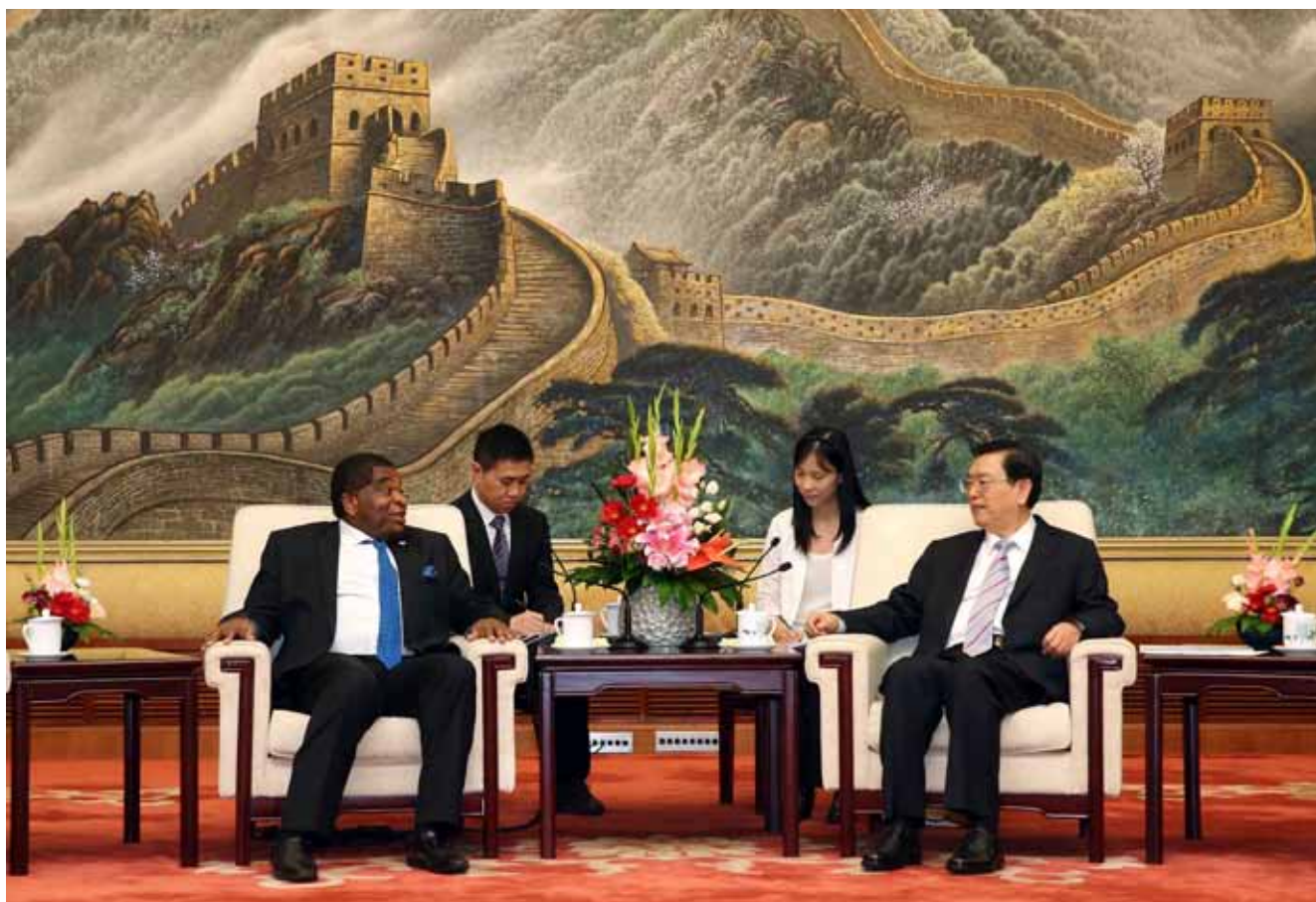
## | 特别关注 | 加强县乡人大工作和建设

- 24 夯实国家根本政治制度的根基
- 28 加强县乡人大工作 打好政权建设根基
- 29 主动适应新形势 推动乡镇人大工作与时俱进
- 30 增强做好县乡人大工作的自信心
- 31 在基层人大代表履职上“下功夫、出实招”
- 32 科学化制度化规范化效能化建设见成效
- 33 为规范行使基层人大职权叫好
- 34 用好基层人大工作“风向标”
- 35 做好县乡人大工作的基本遵循
- 36 推进县乡人大工作与时俱进
- 37 推动基层人大工作完善发展

## | 言 论 |

- 主任笔谈 38 充分发挥地方人大在全面推进依法治国中的重要作用
- 39 人大监督工作要努力做到“真、实、效”





7月2日，张德江委员长在北京人民大会堂会见各国议会联盟秘书长纯贡。摄影 / 刘卫兵

## | 地 方 |

- 天 津 41 天津：社区接待站中的民主新风
- 云 南 43 盯住不放，一“问”到底  
——云南省人大常委会医改专题询问常态化纪实
- 湖 北 45 监督从“实”才能为百姓看紧“钱袋子”

## | 泛 读 |

- 往 事 47 人大代表“免捕权”制度的历史演进 ➡
- 史 话 50 古代防控“家族式腐败”有妙招
- 看 世 界 52 哈萨克斯坦议会简介（二）

## | 资 讯 |

- 04 要闻            06 审议同期声
- 07 热词            07 数字





## 张德江与哥伦比亚国会主席兼参议长纳梅举行会谈

7月1日，全国人大常委会委员长张德江在人民大会堂与哥伦比亚国会主席兼参议长纳梅举行会谈。

张德江说，近年来，在两国领导人引领下，中哥关系发展进入快车道。去年7月，习近平主席同桑托斯总统共同出席中拉领导人会晤，就推动双边关系和中拉整体合作达成重要共识。今年5月，李克强总理访哥期间，双方签署多项合作文件，为提升中哥合作水平注入新的动力。希望双方落实好两国领导人达成的共识，推动中哥关系发展不断取得新成果。

张德江说，去年11月，我访问贵国，与哥方进行广泛深入的交流，特别就中国全国人大和哥伦比亚国会加强合作，达成了许多共识。今后两国立法机关要不断巩固政治互信，通过坦诚对话和友好合作，增进对彼此国情和政治制度的了解，加深对各自重大关切和核心利益的理解，加大相互支持力度，筑牢双边关系的政治基础；要努力为两国务实合作提供可靠的法律保障，推动两国有关部门尽早达成相关协议，不断深化、扩大两国经贸合作；要进一步密切在多边议会组织内的沟通协调，维护发展中国家共同利益；要充分发挥中哥议会友好小组的作用，带动中国全国人大代表与哥议员开展更广泛、更积极的友好往来，成为中哥友好合作的促进者，丰富中哥关系内涵，助力国家关系发展。

纳梅说，哥方高度重视对华关系，热切期盼加强与中方在贸易、农业、基建、可再生能源等领域的合作。哥参众两院全体议员对我此访寄予厚望，期待通过此次访进一步密切哥国会与中国全国人大的友好关系、促进两国各领域务实合作深入开展。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会谈。

## 张德江会见各国议会联盟秘书长

7月2日，全国人大常委会委员长张德江在人民大会堂会见各国议会联盟秘书长纯贡。

张德江说，议联是世界上规模最大的国际议会组织，是各国议会开展多边合作的重要平台。中国全国人大积极参与议联各项活动，为加强议联在国际事务中的影响力作出了积极贡献。中方赞赏秘书长对推动议联与中国全国人大的交流合作所发挥的积极作用。今年，第四次世界议长大会将在联合国总部召开，各国议长将探讨如何加强议会间国际交流与合作、共同应对全球威胁与挑战等议题。中方高度重视这次会议，愿与议联秘书处及有关各方一道，为大会成功召开作出积极努力。

纯贡充分肯定中国全国人大在议联事务中发挥的重要作用，期待进一步加强双方的交流合作。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会见。

## 张德江与墨西哥参议长巴尔沃萨举行会谈

7月6日，全国人大常委会委员长张德江在人民大会堂与

墨西哥参议长巴尔沃萨举行会谈。

张德江说，中墨是全面战略伙伴。2013年6月习近平主席成功访问墨西哥，培尼亚总统于2013年4月和2014年11月两次访华。在两国元首引领下，两国关系继续向前发展。中方愿同墨方携手，积极落实两国元首达成的共识，推动中墨关系不断迈上新台阶。

张德江回顾了去年访问墨西哥时的情景。他说，巴尔沃萨参议长在半年后访华，反映了双方对彼此关系的高度重视。相信立法机关间的交流与合作对推动双边关系的发展将会起到积极作用。中国全国人大愿同墨西哥参、众两院发展友好合作关系。一是积极加强各层级交往，利用好中墨议会对话论坛这一重要平台，坦诚沟通、增信释疑，深入开展治国理政经验交流，为深化两国互信基础、推动中墨关系向更深层次和更广范围延伸作出贡献。二是加强信息沟通，帮助对方企业更好地了解本国的法律法规、市场情况、社会风俗，从法律和制度层面不断完善投资与合作环境，为推动两国贸易、投资、基础设施和产能合作提供良好的法律保障。三是充分发挥自身紧密联系人民的优势，为推动开展人文交流活动牵线搭桥，巩固和深化两国人民友谊。四是密切在多边场合的协调，加强在重大国际议题上的沟通与配合，维护共同利益。

巴尔沃萨积极评价张德江委员长成功访问墨西哥所取得的成果。他说，立法机关交往是墨中全面战略伙伴关系的重要组成部分。我此次来访正是为了进一步密切两国立法机关的交往，并为促进两国务实合作寻找更多机遇。墨西哥议会愿与中国全国人大一道，办好议会对话论坛会议，加强在治国理政等方面的经验交流，推动两国各领域互利合作，为墨中关系发展作出新的贡献。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会谈。

## 张德江会见韩国国会副议长郑甲润

7月7日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见了出席中韩议会定期交流机制第十次会议的韩国国会副议长郑甲润一行。

张德江说，近年来，习近平主席和朴槿惠总统实现互访并多次会晤，决定丰富中韩战略合作伙伴关系内涵，这为新时期两国关系发展指明了方向。加强两国立法机关合作是深化中韩战略合作伙伴关系的重要体现，也是上个月我访韩与韩国国会郑义和议长达成的共识。此次会议的召开，就是落实共识的具体举措。中国全国人大愿与韩国国会继续发挥好定期交流机制和友好小组等合作平台的作用，保持经常性沟通，增进友谊，深化合作，更好地服务中韩关系发展大局。

郑甲润说，韩国国会愿与中国全国人大密切合作，助力两国关系发展。

全国人大常委会副委员长张平参加会见。



## 李建国就加强基层工会建设赴安徽省调研

7月8日至10日,李建国副委员长就加强基层工会建设赴安徽省调研。

在皖期间,李建国先后到合肥、金寨等地,深入企业和基层,慰问劳动模范,看望一线职工和农民工,调研基层工会组织建设和农民工入会等情况。

他在调研时强调,中央党的群团工作会议指明了前进方向,给了我们信心和力量,各级工会和广大工会干部要遵照习近平总书记关于保持和增强政治性、先进性、群众性的要求,加倍努力,把工会组织建设得更加充满活力、更加坚强有力,把广大职工更加紧密地团结在党的周围。

## 陈昌智赴陕西省开展农业法执法检查

7月13日,陈昌智副委员长率全国人大常委会执法检查组就农业法实施情况在陕西省开展执法检查。

陈昌智在执法检查中指出,要坚持规模化种植、工厂化管理、标准化生产的理念,依靠科技创新,发展循环农业,促进农业增效、农民增收。他要求各级各部门要认真贯彻执行《中华人民共和国农业法》,合理引导农村土地流转,加快推进特色农业发展,走出一条一二三产业融合发展的新路子。并强调要注重把农业园区与美丽乡村建设结合起来,以新型职业农民为标准,切实加大培训力度,努力在产业兴村富民上取得更大实效。

## 严隽琪:严格落实保护消费者权益的责任

7月6日至10日,严隽琪副委员长率全国人大常委会消费者权益保护法执法检查组在云南省执法检查时指出,消费者权益保护法是一部维护市场秩序的重要法律,是广大消费者的“护身符”。

实施好消费者权益保护法,既是广大消费者的热切期盼,也是全面推进依法治国的一项具体实践。要通过执法检查,督促各地区各部门严格执法,依法严查和制裁违法行为,严格落实政府、企业尤其是消费者协会等保护消费者权益的责任,进一步强化法律的约束力。

执法检查组听取了云南省贯彻消费者权益保护法的情况汇报,充分肯定了云南认真贯彻消费者权益保护法所取得的成效。

## 沈跃跃:依法支持少数民族和民族地区加快发展

7月11日至14日,沈跃跃副委员长率全国人大常委会民族区域自治法执法检查组在宁夏回族自治区开展执法检查。

沈跃跃在执法检查时强调,全面贯彻落实好民族区域

自治法,依法支持少数民族和民族地区加快发展,既是中央的一项长期方针,也是解决我国民族问题的根本途径。

## 吉炳轩赴天津开展消费者权益保护法执法检查

7月8日至10日,吉炳轩副委员长率全国人大常委会消费者权益保护法执法检查组在天津进行执法检查。

吉炳轩在总结讲话时强调,消费者权益保护法维护着消费者合法权益,维护着经济发展和社会稳定,有利于促进现代化的商业经营。要在消费市场、消费方式不断发展的新情况下,研究解决新问题,创新工作方法,完善配套法规,更加有效地推进法律的贯彻实施,切实发挥好保障和促进作用。

## 向巴平措:全面贯彻实施农业法推动农业和农村经济健康发展

7月9日至11日,向巴平措副委员长率全国人大常委会执法检查组赴湖北省开展农业法执法检查。

向巴平措在执法检查时指出,农业是我国经济发展、社会稳定、国家繁荣富强的基础。农业法是我国农业方面带有基本法性质的一部法律。他强调,农业是安天下、稳民心的战略产业,要通过全面贯彻实施农业法,进一步强化农业基础地位,推动农业和农村经济健康发展。

## 艾力更·依明巴海就归侨侨眷权益保护法等法律实施情况赴青海省调研

7月2日至6日,艾力更·依明巴海副委员长就归侨侨眷权益保护法、公益事业捐赠法等涉侨法律的贯彻实施情况到青海省进行调研。

在青期间,艾力更·依明巴海听取了有关工作情况汇报,深入西宁市、海南藏族自治州等地与归侨侨眷座谈,实地查看侨资企业,看望慰问藏胞、侨胞侨眷。他在调研时强调,各级人大侨委承担着我国侨务法制建设不断完善的任务,要进一步加强和完善地方涉侨法规建设,政府及相关部门应积极制定落实侨益的具体规章、政策,形成相对完善的地方涉侨法制体系。

## 万鄂湘赴福建省调研司法体制改革情况

7月3日,万鄂湘副委员长就司法体制改革进展情况在福建省调研,重点听取福建省三级人民法院负责同志特别是基层法官的意见、建议。

万鄂湘在座谈会上指出,司法体制改革作为全面推进依法治国重大战略的突破口,当前已进入全面推进和重点突破的关键阶段。司法人员作为此次改革的参与者,要积极主动作为。今后司法体制改革的任务还很艰巨,要及时总结改革中遇到的问题,加以研究,从而使改革更好地推向全国、走向纵深。



新修改的预算法对预算公开和审计结果公开作出了全面规定,但在实际工作中,还没有完全做到公开透明。对此,建议进一步加大审计结果公开的力度,对每年的财政预算执行审计工作报告、专项资金审计报告、重大投资项目审计和领导干部任期经济责任审计等审计报告逐步实现网上公告,自觉接受社会和舆论监督。

车光铁



科技研发与科技交流等都有它自身的特点和规律。有些问题,大家已经反映若干年了,但目前依然存在,这需要认真反思并改进我们的财政科技资金的分配与管理方式,使其与科技发展与研究的规律相匹配,不能简单搞“一刀切”。

郭雷



据科研人员反映,有些地方科研经费管理已经细到让科研人员无所适从,有些管理条款约束了科研人员在科研活动中的创造空间和积极性,违背了科研活动的基本原理和规律。科学研究有其自身规律,不能完全用管理公务员经费支出的方式来管理科研经费支出。建议重点调研,提出适合科学研究内在规律的管理办法,以促进我国科技事业的进步与发展。

张少琴



现在的审计监督主要还是停留在钱花的是不是守规矩上,而很少审计哪些钱该花,哪些钱不该花,特别是很少审计一些该花的钱给没给、给的够不够的问题。我认为我们的

本栏目内容摘自十二届全国人大常委会第十五次会议审议发言

审计还应该审计哪些钱该花,哪些钱不该花,而且这些该花的钱花得对不对。建议今后审计监督在方向上也应该考虑进一步拓宽。要通过审计保证经济建设健康有序进行。

韩晓武



专项转移支付为什么清理整合不了,我觉得核心还是利益。这么多专项(转移支付),有权的部门里每个司局、每个处都要管项目,因为管项目才有权、有钱,才有人“跑部”去找他。不破除专项(转移支付)背后的利益链,就很难加强专项转移支付的清理整合。

方新



各地对生态补偿力度不足的问题反映非常强烈,为此提三点建议:一要将生态补偿纳入财政预算安排,规范现有的生态环保专项基金,研究设立国家生态补偿专项资金,完善资金分配办法,研究建立生态补偿转移支付的正常增长机制,为生态补偿提供稳定的资金保障。二要大力支持国家重点生态功能区的生态保护和恢复,引导和鼓励各地加快开展生态补偿试点。三要深化资源性产品价格和税费改革,完善水、土地、矿产、森林、海域、海岛等各种资源费的征收使用管理办法,加大各项资源税费中用于生态保护和补偿的比重。

王庆喜



每年审计都有一些问题是屡审屡犯,是一些长期未能得到解决的问题。一方面,我们存在资金不足的问题;另一方面,又存在钱花不出去的问题。下一步应在如何调整财政支出结构、优化财政支出结构、提高资金利用效率方面下功夫。因此建议,一要在进行绩效评估的基础上清理和整合专项转移支付和专项资金。二要深化财税科技体制改革,要把重点放在健全中央和地方以及各级地方政府的事权与财权相匹配的财税制度上。三要改进预算的编制和管理。四要加强政府资产负债表的编制和推进。

吕薇



► / 热词 /

群团工作

7月6日至7日,中央党的群团工作会议在京召开。由党中央召开党的群团工作会议,在党的历史上还是第一次。习近平总书记出席会议并发表重要讲话。他在讲话中强调,群团事业是党的事业的重要组成部分。事实证明,新形势下,党的群团工作只能加强、不能削弱,只能改进提高、不能停滞不前。我们必须根据形势和任务发展变化,加强和改进党的群团工作,把工人阶级主力军、青年生力军、妇女半边天作用和人才第一资源作用充分发挥出来,把13亿多人民的积极性充分调动起来。我们必须从巩固党执政的阶级基础和群众基础的政治高度,抓好党的群团工作,保证党始终同广大人民群众同呼吸、共命运、心连心。

网络安全

随着网络安全法草案提交十二届全国人大常委会第十五次会议初审和7月6日开始向社会公开征求意见,这表明我国网络安全立法迈出了实质性步伐。经过多年的快速发展,我国互联网事业取得了长足进步。同时,也面临着日益严重的网络安全问题,比如网络入侵、网络攻击、信息泄露、网络违法犯罪等。对此,近年来呼吁加强网络安全立法的声音越来越强烈。在人们的高度关注之下,网络安全立法定能不辱使命。

恶意做空

7月上旬,A股暴跌,引发历史性股灾,金融安全命悬一线。幸运的是,政府及时出手救市,化险为夷。分析暴跌原因,比较一致的观点是认为有恶意做空者在推波助澜。做空机制,是证券市场成熟的标志。然而,恶意做空不同于正常做空行为,它完全背离了完善市场的初衷,通过虚假交易、自买自卖等行为操纵市场,最终造成金融市场混乱。对于恶意做空这种破坏证券市场繁荣和稳定的做法,应该受到法律的严厉制裁。目前,公安部等多个部门已就此联手依法展开调查。严惩恶意做空者的同时,相关部门应进一步做好市场监管工作,更好地发挥股市对经济社会发展的促进作用。

禁补令

近日,教育部出台《严禁中小学校和在职中小学教师有偿补课的规定》,包括严禁中小学校组织、要求学生参加有偿补课,严禁中小学校与校外培训机构联合进行有偿补课等。有偿补课,加重了孩子课业负担,剥夺孩子的休假权,不利于孩子身心健康发展。近年来,教育部三令五申严禁中小学教师有偿补课,却是屡禁不止。究其根源,就在于“禁补令”看上去很严,实际上是雷声大雨点小,执行不到位。若监管严厉,谁还会把“禁补令”当作一纸空文?

高温

“三伏天”来了,高温酷暑也来了,我国越来越多的地区拉响高温黄色预警,一些地方进入“烧烤模式”,一些地方进入“蒸煮模式”,反正都是热浪滚滚。高温天气给人们生产生活带来严重的威胁。7月3日,人社部等部门联合下发《关于做好防暑降温工作的通知》,强调要“加大防暑降温经费投入”“依照有关规定向劳动者发放高温津贴”,以更好地降低高温天气带来的不利影响。专家提醒,“三伏天”是一年中暑最高,并且潮湿闷热的日子,一定要注意防暑、避暑。

十一 × ÷ / 数字 /

2 万亿

2014年,基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险五项社保基金总收入39828亿元,比2013年增加4575亿元,增长13%。五项社保基金累计结余52463亿元。扣除预留支付资金外,全国可纳入投资运营范围的养老金总计2万多亿元。

1800 万套

近日召开的国务院常务会议提出,实施“三年行动计划”,改造包括城市危房、城中村在内各类棚户区1800万套,农村危房1060万套,同步规划和建设公共交通、水气热、通讯等配套设施。

1571 亿元

2014年度,全国收费公路收支平衡结果为负1571.1亿元,即收支缺口为1571.1亿元。截至2014年年底,全国收费公路里程16.26万公里,占公路总里程446.39万公里的3.6%。其中,政府还贷公路10.40万公里。

30 个

近日,中央财政下达专项资金约28亿元,用于重点支持30个地市加快推进重金属污染综合防治。这30个地市是通过竞争排名确定。2015年5月,财政部、环境保护部联合组织开展重点区域重金属污染防治竞争性评审工作,择优支持一批重金属污染防治重点区域开展综合整治,以提高专项资金效益。

4.9 万亿

截至2014年年底,共有107家中央企业在境外设立8515家分支机构,分布在全球150多个国家和地区。“十二五”以来,中央企业境外资产总额从2.7万亿元增加到4.9万亿元,年均增长16.4%;营业收入从2.9万亿元增加到4.6万亿元,年均增长12.2%。

中共中央 全国人大常委会 国务院 全国政协讣告

# 万里同志逝世



万里同志的一生，是革命的一生、战斗的一生、全心全意为人民服务的一生，是追求真理、追求进步、为共产主义事业奋斗的一生。他为中国人民的革命和建设事业贡献了毕生精力，为改革开放和社会主义现代化建设事业作出了重大贡献。

国家的卓越领导人，中国共产党第十一届、十二届中央书记处书记，第十二届、十三届中央政治局委员，国务院原副总理，第七届全国人民代表大会常务委员会委员长万里同志，因病医治无效，于2015年7月15日12时55分在北京逝世，享年99岁。

万里同志1916年12月出生，于山东省东平县，青少年时代就接受进步思想，积极投身抗日救亡活动。1936年5月，加入中国共产党。1937年10月，根据中共山东省委指示，万里同志组织筹建中共东平县工委，后历任冀鲁豫边区运西地委副书记、书记，为冀鲁豫地区抗日战争的胜利作出了重要贡献。解放战争时期，万里同志担任中共冀鲁豫区委委员、秘书长，冀鲁豫军区政治部主任，参与领导冀鲁豫区人民群众积极参军参战、组织生产、支援前线，为支援刘邓大军千里跃进大别山、实现解放战争的伟大战略转折作出了贡献。新中国成立后，万里同志先后担任建筑工程部副部长，城市建设总局局长，城市建设部部长、党组书记，中共北京市委书记处书记、北京市副市长。在北京市工作期间，协助周恩来总理负责国庆10周年献礼工程建设，仅用不到一年时

新华社北京7月15日电 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



间,就圆满完成人民大会堂等北京“十大建筑工程”建设任务,创造了世界建筑史上的奇迹。1971年3月,万里同志任中共北京市委常委、市革委会工交城建组副组长。“文化大革命”中,万里同志受到严重迫害,被监护审查。1973年5月,万里同志解除劳动改造,恢复工作,任中共北京市委书记(当时设有第一书记),北京市革委会委员、副主任。他提出一定要把首都规划好、建设好、管理好,并敏锐地提出了保护环境、治理污染的主张和措施。1975年1月,万里同志任铁道部部长,后任铁道部党的临时领导小组组长。他坚决支持邓小平同志提出的实行全面整顿、把铁路系统作为整顿突破口的主张,认真贯彻落实整顿的方针,扭转了铁路系统的混乱局面。“文化大革命”结束后,万里同志于1977年2月任轻工业部第一副部长。同年6月,万里同志调任中共安徽省委第一书记兼安徽省军区第一政治委员、安徽省革委会主任。他以非凡的政治胆识,大力支持、推广肥西县“包产到户”和凤阳县小岗村“包干到户”的做法,积极推动全省农业管理体制变革,为开辟中国农村改革的新道路作出了重要贡献。万里同志是中国农村改革的先锋,他领导的安徽农村改革,是对新中国成立以来我国农村经济体制的一次重大突破,是对社会主义经济制度的一次艰辛和成功的探索。1980年2月,在党的十一届五中全会上,万里同志当选为中央书记处书记。同年3月,兼任中央财经领导小组成员;4月,担任国务院副总理。他坚持解放思想、实事求是,冲破“左”的思想

束缚,科学总结农业学大寨的经验教训,全面推行家庭联产承包责任制,推动农村改革全面深入发展。他提出改革农村生产经营体制,发展商品生产,肯定“包干到户”是党领导下的我国农民的伟大创造,是马克思主义理论在我国实践中的新运用。1988年4月,在七届全国人大一次会议上,万里同志当选全国人大常委会委员长。同月任全国人大常委会党组书记。他强调要根据党在社会主义初级阶段的基本路线,认真履行宪法和法律赋予的职责,提出要把“保证和促进改革”作为人大的首要职责,把加强社会主义民主法制建设作为人大的中心任务。他高度重视社会主义民主政治建设,强调发扬社会主义民主是政治体制改革的重要方面,主张通过改革一步一步使我国社会主义民主政治走向制度化、法律化。他高度重视立法工作,强调要适应社会主义现代化建设和改革开放的需要加强立法工作,保障社会主义市场经济发展。他高度重视人大监督工作,提出要把对法律执行情况的监督检查同制定法律放在同等重要的地位,明确执法检查是人大履行监督职责的重要形式,对促进法律的实施起到了积极作用。他坚决维护党和国家安定团结的政治局面,维护社会秩序和稳定,强调处理好改革发展稳定的关系。1992年10月,根据党的十四大重大决策精神和我国改革开放发展进程,万里同志提出修改宪法的建议,主张把邓小平建设有中国特色社会主义理论等载入宪法。他亲自主持宪法修改小组工作,领导起草了宪法修

正案草案,并于1993年3月由八届全国人大一次会议通过。1993年3月,万里同志不再担任全国人大常委会领导职务。从领导岗位上退下来以后,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,积极关注中国特色社会主义伟大事业。

万里同志一生忠于党,忠于人民,忠于共产主义事业。他刻苦学习马克思列宁主义、毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系,始终坚持共产主义理想信念,对中国特色社会主义伟大事业充满信心。他坚决贯彻执行党的十一届三中全会以来的路线方针政策,坚定不移地在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致。万里同志一生坚持真理,坚持正义,坚持原则,顾全大局,遵守党的纪律,维护党的团结,对改进作风、坚决惩治腐败坚定支持。万里同志的一生,是革命的一生、战斗的一生、全心全意为人民服务的一生,是追求真理、追求进步、为共产主义事业奋斗的一生。他为中国人民的革命和建设事业贡献了毕生精力,为改革开放和社会主义现代化建设事业作出了重大贡献。他的逝世,是我们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核心的党中央周围,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。

万里同志永垂不朽! ★

6月25日,十二届全国人大常委会第十五次会议举行分组会议,审议关于实行宪法宣誓制度的决定草案等。图为张德江委员长参加审议。摄影/谢环驰

## 让宪法走进人们的心中

文 / 本刊记者 梁国栋 于浩

“153票赞成,0票反对,2票弃权。”在前不久召开的十二届全国人大常委会第十五次会议上,备受外界瞩目的全国人大常委会关于实行宪法宣誓制度的决定获得高票通过。

决定对宪法宣誓制度的适用范围、宣誓誓词、宣誓活动的组织以及宣誓的基本规程、宣誓仪式场所、宣誓人着装等问题都作了细致的规定。其中,誓词共有70个字,“我宣誓:忠于中华人民共和国宪法,维护宪法权威,履行法定职责,忠于祖国,忠于人民,恪尽职守、廉洁奉公,接受人民监督,为建设富强、民主、文明、和谐的社会主义国家努力奋斗!”

“以立法的形式建立宪法宣誓制度,这是贯彻党的十八届四中全会精神、贯彻依法治国方略的重大举措。”在审议中,常委会组成人员一致认为,这对于增强全民的宪法意识,特别是国家工作人员忠于宪法、履行宪法职责意义重大。

许多权威人士也认为,在全面推进依法治国的当前,全国人大常委会以立法的形式对宪法宣誓作出具体规定,使宪法宣誓制度成为政治生活常态,体现出宪法的崇高地位,更是法治精神的一种生动表达,有利于塑就国家工作人员宪法意识,强化全社会对宪法的了解和尊崇,让宪法真正走进人们的心中。

### 从“国际惯例”到“中国实践”

国家公职人员任职时向宪法宣誓,是世界上多数国家实行的一种制度。目前世界上193个有成文宪法的国家中,明确作出宪法宣誓相关规定的有177个。

尽管在这之前,我国宪法、法律尚未对宪法宣誓制度作出具体规定,但近年来一些地方、单位已经开始组织公职人员进行就职宣誓活动。

更为重要的是,此时的中国已经进入了全面深化改革的攻坚阶段,迫切需要发挥法治的引领和保障作用。“在这个关键的历史时刻,全面贯彻实施宪法的极端重要性毋庸置疑。”北京大学法学院教授



王磊在接受本刊记者采访时这样说道。

党中央也审时度势,果断作出决策。党的十八届四中全会旗帜鲜明地指出,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。同时,全会明确指出,“建立宪法宣誓制度,凡经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员正式就职时公开向宪法宣誓。”

全国人大常委会紧紧围绕中央的部署,在以立法的形式确立12月4日为国家宪法日后,又通过实行宪法宣誓制度的决定。“这对于彰显宪法权威,激励和教育国家工作人员忠于宪法、遵守宪法、维护宪法,加强宪法实施,具有重大而深远的意义,是十分必要的。”全国人大常委会副秘书长韩晓武表示。

根据决定,全国人民代表大会选举或决定任命的中华人民共和国主席、国务院总理等,在依照法定程序产生后进行宪法宣誓。

决定明确,各级人民代表大会及县级以上各级人民代表大会常务委员会选举或者决定任命的国家工作人员,以及各级人民政府、人民法院、人民检察院任命的国家工作人员,在就职时应当公开进行宪法宣誓。

这其中,包括全国人大选举或决定任命的国家主席、副主席,全国人大常委会委员长、副委员长、秘书长、委员,国务院总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、中国人民银行行长、审计长、秘书长,国家军委主席、副主席、委员,最高人民法院院长,最高人民检察院检察长,以及全国人民代表大会专门委员会主任委员、副主任委员、委员等。

决定规定的宪法宣誓誓词共70个字。相较于提交本次常委会审议时规定的65字誓词,通过的决定无论从字数上还是内容上都作了调整。对此,韩晓武副秘书长说:“这恰恰是全国人大及其常委会立法民主的表现。”他指出,常委会委员在审议草案的过程中提出了一些意见和建议,其中很多建议是关于修改誓

词的。全国人大法律委员会按照法律程序,根据委员们的审议意见将誓词修改为现在的表述。

此外,决定规定,宣誓仪式根据情况,可以采取单独宣誓或者集体宣誓的形式。单独宣誓时,宣誓人应当左手抚按《中华人民共和国宪法》,右手举拳,诵读誓词。集体宣誓时,由一人领誓,领誓人左手抚按《中华人民共和国宪法》,右手举拳,跟诵誓词。宣誓场所应当庄重、严肃,悬挂中华人民共和国国旗或者国徽。

### 围绕热点回应社会关注

当十二届全国人大常委会第十五次会议表决通过这项决定后,全国人大常委会办公厅新闻局召开专题新闻发布会,第一时间向记者发布消息。


许多记者纷纷就此提问,有的提出:“有舆论认为宪法宣誓制度只是一个形式,它的实质意义应该怎么理解?”有的提出:“宪法宣誓制度的决定规定实行日期是2016年1月1日,而今年的12月4日是第二个国家宪法日,很多地方和部门都会组织宪法宣誓活动,为什么不在这个时候开始实施?此外,通过的关于宣誓的誓词,与24日提交审议的版本比有不少改动,这是出于什么考虑?”

“任何一种宣誓都是一个形式,不论是我国的宪法宣誓,还是国外的一些宪法宣誓和其他的宣誓都是一种形式。但这种形式,以全国人大常委会会议通过实行宪法宣誓制度的决定,应该说具有非常重要的意义。这个意义,如果简单说,就是全面推进依法治国的一个重要举措。”韩晓武副秘书长说,首先,实行宪法宣誓制度有利于树立宪法权威,全面推进依法治国。我国的宪法,是国家的根本法,是治国安邦的总章程,具有最高的法律地位、最高的法律权威和最高的法律效力。所以,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。

韩晓武副秘书长说,其次,实行宪

法宣誓制度有利于增强国家工作人员的宪法观念,激励和教育国家工作人员忠于宪法、遵守宪法。国家工作人员是依据宪法和法律行使国家权力的人员,是一个特殊的群体,所以国家工作人员必须树立宪法意识,恪守宪法原则,弘扬宪法精神,履行宪法使命。而以立法形式规定实行宪法宣誓制度,在进行宪法宣誓的时候,宣誓的人员可以感受到宪法的神圣,铭记手中的权力来源于人民、来源于宪法,在履行职务的时候就可以严格地按照宪法的授权行使职权,发现违反宪法的行为,能够坚决地捍卫宪法、维护宪法。因此,实行宪法宣誓制度,对于彰显宪法权威,激励和教育国家工作人员忠于宪法、遵守宪法、维护宪法都具有重大而深远的意义。此外,实行宪法宣誓制度也有利于在全社会增强宪法意识,提高全体社会成员自觉遵守宪法的觉悟,按照宪法规定行使权利,履行义务。

对于为什么宪法宣誓制度自2016年1月1日起施行,韩晓武副秘书长解释称,之所以确定半年以后才开始施行,主要是考虑给各地区、各部门组织宪法宣誓活动做准备工作,特别是给负有组织宣誓职能的机关制定具体组织办法留出时间。由于宪法宣誓制度确定的人员范围十分广泛,而且情况也十分复杂,差别很大,许多具体问题难以简单地作出统一的规定。因此,决定规定,宣誓的具体组织办法由省级人大常委会和负责组织宣誓的机关来制定。12月4日宪法日可以进行宪法宣誓活动,但是根据决定的规定,宣誓人员是按照法定程序产生后进行宣誓,不一定是在12月4日宣誓。

对于誓词的修改,韩晓武副秘书长说:“草案在起草过程中对誓词进行了反复斟酌,征求了各方意见,提交给常委会委员审议后,委员们提出的意见和建议中很多是对誓词进行修改的。法律委员会按照法律程序,在研究委员们审议意见后,对誓词进行了修改。我参加了草案的起草工作,我认为现在誓词的修改比草案提起审议的时候要更好。”

# “宪法宣誓决定” 初审即过的背后

文 / 本刊记者 于浩

“以立法的形式建立宪法宣誓制度,这是贯彻党的十八届四中全会精神、贯彻依法治国方略的重大举措,也是国际惯例。对于增强全民族的宪法意识,增强国家工作人员忠于和履行宪法的使命感、责任感,对于促进宪法的有效贯彻实施意义重大。这个草案对于建立这项制度的框架和基本原则都作出原则规定,我赞成这次会议审议通过。”在十二届全国人大常委会第十五次会议分组会议上,全国人大常委会委员刘振起审议关于实行宪法宣誓制度的决定草案时说。

“既然是中华人民共和国公民,就要敬畏宪法、遵守宪法,特别是各级人民代表大会任命的国家工作人员,更应该成为遵守宪法、履行宪法的楷模。我赞成举行这样的宣誓,来增强宪法意识。”全国人大常委会委员张云川说。

“对于国家公务员来讲,特别是在行政机关工作的公务员,在他们入职时如果有这样一个宣誓制度,对他们坚定遵守宪法信念,履行国家行政机关公务员的职责,全心全意为人民服务,非常必要。在实践中,原来人事部、人力资源和社会保障部与中组部一起,组织过公务员入职时的宣誓,效果非常好。这种宣誓对年轻人来讲是一次深刻的宪法教育、法制教育,也是一次深刻的公职人员义务、责任教育。”全国人大外事委员会副主任委员王晓初在审议时认为,既有经验已经证明宪法宣誓制度出台的必要性。

与以往初次审议法律或决定草案时意见众多不同,关于实行宪法宣誓制度的决定草案得到了全国人大常委会组成人员的高度认同。这从全国人大常委会

会第十五次会议闭幕会上“决定”以153票高票通过,不难看出意见的一致性。

## 落实四中全会决定精神,彰显宪法权威

2014年10月召开的党的十八届四中全会审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,其中提出建立宪法宣誓制度,凡经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员正式就职时公开向宪法宣誓。

“具体落实这个制度,在全国人大常委会,是我们的责任。落实十八届四中全会决定精神,以立法形式规定实行宪法宣誓制度,对于彰显宪法权威,激励和教育国家公职人员遵守宪法,加强宪法的实施,具有重大而深远的意义。”全国人大常委会委员郭风莲说,例如,在香港回归时,以及回归后每年举行的纪念日上,行政长官都会带着工作人员宣誓。这个场景非常庄严,也非常振奋人心。“因此,我国确定宪法宣誓制度,是非常必要的。这项制度可以唤起广大党员干部和人民群众对宪法绝对权威的认识。我们现在立了很多法,立法质量虽高,但是在执行过程存在有法不依、执法不严的现象。比如酒驾,早就出台了相关法律,但是直到现在,醉酒驾车伤害无辜百姓,特别是伤害妇女儿童、伤害老人的现象仍时有发生。这个制度建立起来,就是一次全民普法教育。我完全赞成,希望尽快通过。”

“对宪法宣誓制度决定草案,我完全赞同。”这个表态几乎是所有全国人大常委会组成人员的一致认同。全国人大常委会委员车光铁分析认为,近年来,

特别是党的十八届四中全会以来,各地对建立和完善宪法宣誓制度进行了很多有益的探索,整体成效也非常明显,学习宪法、遵守宪法、维护宪法已成为普遍共识。但从具体执行情况看,各地在宪法宣誓制度框架设计、内容形式、落实标准、保障机制等方面不够规范统一,甚至个别地方存在形式化、程序化等现象。“决定草案从规范化制度体系建设的层面,很好地解决了这些问题。对于下一步如何具体推动落实,建议:一是进一步加大宪法宣誓制度的学习和宣传力度。把此项制度的学习和宣传工作,作为激励和教育国家工作人员进一步加强宪法学习、增强宪法意识的重要内容,综合利用多种形式、多种渠道努力营造学习宪法、执行宪法的新高潮。二是进一步推动和完善地方宪法宣誓制度的制定工作。各地应按照决定通过后提出的制度体系框架设计要求,抓紧推动和落实宣誓仪式的组织办法、基本程序的制定工作,为宣誓制度的全面实施提供有效保障。三是抓好宪法宣誓制度的执行落实工作。在进一步抓好宪法宣誓制度规范化、制度化建设的同时,切实加大监督检查力度,统筹兼顾抓好制度的日常执行和长效落实机制建设,对落实不力或不到位的,提出严肃批评并限期整改,避免宪法宣誓制度成为一种履职程序和教育活动。”

## 微调修改,体现民主立法思路

相较于6月24日决定草案提交常委会审议时规定的65字誓词,通过的决定无论从字数上还是内容上都作了调整。全国人大常委会副秘书长韩晓武在新闻发布会接受采访时说:“常委会委员在



车光铁委员



辜胜阻委员



郭凤莲委员



韩晓武委员



刘振起委员



外事委副主任委员王晓初



徐显明委员



张亚英代表



张云川委员

审议草案的过程中提出了一些意见和建议,其中很多建议是关于修改誓词的。全国人大法律委员会按照法律程序,根据委员们的审议意见将誓词修改为现在的表述。”

“我建议把宣誓誓词中‘为中国特色社会主义伟大事业努力奋斗’,改为‘为建设富强、民主、文明、和谐的现代化国家而奋斗’。为什么这样改?因为‘富强、民主、文明、和谐’是现代化国家的建设目标,也是中国特色社会主义的发展方向。”全国人大常委会委员辜胜阻说,这八个字既是目标也是方向,同时也是党的十八大提出来的社会主义核心价值观体系的兴国之魂。建设什么样的国家,目标和方向是什么,就是富强、民主、文明、和谐。最后一句话融入社会主义核心价值观体系的内容,明确了国家的发展方向和目标。

“65个字的誓词非常简练。誓词中有‘忠于祖国、忠于人民’。但我认为最重要的‘忠于’应该是‘忠于宪法’,应把‘忠于宪法’作为誓词最重要的内容来表述,但是现在没有。第一句‘拥护中华人民共和国宪法’中的‘拥护’这个词显然分量不够。‘拥护’一种政治态度,只


是表示赞成和支持。对于党的纲领,可以用‘拥护’,对于一个政治组织也可以用‘拥护’,但是宪法是国家的最高法律规范,对最高法律规范,光赞成和支持是不够的。所以,建议把‘拥护’改为‘忠于’。‘忠于’中包含着遵守和捍卫的含义。”全国人大常委会委员徐显明说,关于“履行宪法职责”应再做推敲,并不是所有的公职人员都在履行宪法职责,建议改为“履行法定职责”。

徐显明认为,对于宣誓的具体形式,宣誓的时候左手抚按宪法,右手举起,这是一个世界通则。原因在于人的心脏在左边,左手按住宪法,表明从内心尊崇宪法。当举起右手时,右手表示行动,即把宣誓的内容付诸于实践。“个人宣誓应当如此,但集体宣誓时,应该用什么形式?除了领誓人在前面左手按住宪法右手举起之外,其他人左手空着,只是举起右手,我认为这不够。所有的宣誓人都应当手持一部宪法。美国有一个大法官叫ACANA,她说美国的宪法她都能背下来,但是常常感觉到会出错误,所以晚上总是把宪法放到枕头下面,每当哪个地方想得不完全的时候,就把它拿出来看一遍,学一遍。如果我

们对宪法有了这样一种自觉,时时刻刻都把它装在自己心里,那我们就真正把宪法意识和宪法观念培养起来了。通过这个宣誓仪式,最终是要增强公职人员的宪法意识和观念。”

“我建议是否把誓词的顺序调整一下,‘我宣誓,拥护中华人民共和国宪法,维护宪法权威,履行宪法职责’,把‘忠于祖国、忠于人民’挪到‘恪尽职守’前面。如果前面那一层意思是要拥护、要维护、要履行宪法,那么紧接着就应该是忠于祖国、忠于人民,再就是恪尽职守、廉洁奉公。”全国人大代表张亚英说。

此外,决定草案第八条第二款中规定的宣誓人着装问题、第八条第三款规定的具体组织办法等内容在常委会组成人员审议时均被提出需要修改。全国人大法律委员会研究后,作出了相应的修改。

7月1日,十二届全国人大常委会第十五次会议表决通过了全国人大常委会关于实行宪法宣誓制度的决定。对比决定草案和新华社全文播发的决定,正如全国人大常委会副秘书长韩晓武所说:“这是全国人大及其常委会立法民主的表现。”



# 宪法宣誓制度的重要意义

文 / 王磊

全国人大常委会于7月1日通过了《全国人民代表大会常务委员会关于实行宪法宣誓制度的决定》，该决定将于2016年1月1日起施行。这一决定是对中共中央十八届四中全会有关建立宪法宣誓制度的任务的落实。这个决定的颁布具有以下几个方面的重要意义。

首先，这个决定以立法的形式建立了我国的宪法宣誓制度。这个决定的十项内容可以概括为五个方面。

决定明确了进行宪法宣誓的国家工作人员的范围，即各级人大及县级以上各级人大常委会选举或者决定任命的国家工作人员，以及各级人民政府、人民法院、人民检察院任命的国家工作人员，在就职时应当公开进行宪法宣誓。（第一项内容）

决定规定了统一的誓词内容，即“忠于中华人民共和国宪法，维护宪法权威，履行法定职责，忠于祖国、忠于人民，恪尽职守、廉洁奉公，接受人民监督，为建设富强、民主、文明、和谐的社会主义国家努力奋斗！”（第二项内容）

决定规定了中央国家机关工作人员的宣誓仪式的组织者，即全国人大会议主席团、全国人大常委会委员长会议、国务院及其各部门、最高人民法院、最高人民检察院。中华人民共和国驻外全权代表的宪法宣誓由外交部组织。（第三、四、五、六、七项内容）

决定规定了宣誓的具体形式。（第八项内容）

决定规定地方的宣誓的具体组织办法的制定，即参照本决定制定；还规定了本决定的施行日期，即自2016年1月1日起施行。（第九、十项内容）

其次，宪法宣誓对于维护宪法的根本法地位具有重要意义。宪法是根本法，

依法治国首先是依宪治国，依法执政首先是依宪执政，国家机关工作人员对宪法进行宣誓的制度突出了宪法所具有的最高的法律地位、法律权威、法律效力，有利于促进国家机关工作人员增强宪法意识，运用宪法思维、宪法理念分析问题、解决问题的能力；有利于国家机关工作人员在内心深处尊重宪法；有利于国家机关工作人员在工作中首先想到宪法，避免出现违反宪法的行为，避免有关机关制定违反宪法的规范性文件。

第三，宪法宣誓有利于促进宪法的实施。宪法的实施不仅包括根据宪法制定法律（主要指立法活动）、宪法解释、宪法监督等，还包括宪法宣誓。世界上成文宪法国家大多在宪法里规定宪法宣誓制度，即使不在宪法里规定也在实践中实行宪法宣誓制度。虽然宪法宣誓制度是一个仪式，但它对宪法的宣传效果不限于国家机关工作人员，而且会影响到广大人民群众，因为宪法宣誓仪式往往是公开的，我们国家的这个决定也规定“应当公开进行宪法宣誓”。宪法宣誓的公开性也有利于人民群众监督相关国家机关工作人员遵守宪法。这也是宪法实施有别于其他法律实施的一个非常重要的方面，其他法律不存在通过进行宣誓来加强其实施的问题。

第四，宪法宣誓有利于增强国家机关工作人员履行职务的合法性和严肃性。我们以前不太注重国家机关工作人员就职的具体仪式，甚至有的地方根本就没有就职仪式，或者我们可以说有点重实体、轻程序。国家机关工作人员从什么具体时间享有法定权力、履行法定义务，往往没有规定具体的时间。有了宪法宣誓制度以后，国家机关工作人员权力和责任的起始点往往从宪法宣誓之后正



式开始。其实，形式也是为内容服务的，宪法宣誓这一形式也是为依宪治国、依宪执政这一实质内容服务的。

第五，宪法宣誓有利于国家机关工作人员理解其就职以后所享有的权力是人民赋予的，应当权为民所用。宪法里的一个基本理念就是国家一切权力属于人民，人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会，全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。所以，宪法宣誓制度有利于相关国家机关工作人员认识到手中的权力来自于人民，由人民通过宪法赋予国家机关工作人员，一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。这有利于把权力关在笼子里。✘

（作者系北京大学法学院教授，中国宪法学会副会长）

## 国外宪法宣誓的规定

目前,世界各国普遍在宪法中对宣誓制度作了规定。截至2012年年底的最新统计,在193个有成文宪法的国家中,有177个国家的宪法规定了宣誓制度,未规定该制度的国家只有16个。有的国家除了宪法规定以外,议会还专门立法规定了宪法宣誓的具体规则,如荷兰、克罗地亚、罗马尼亚和肯尼亚等国。从这些国家宪法和法律的规定看,宣誓制度一般包括以下几个内容。

第一,关于宣誓的主体。宣誓者一般都是担任国家重要职务的政务和公务人员,大致包括五类:一是共和制国家的总统,如德国、意大利等;二是君主立宪制国家的国王,如比利时、挪威等;三是国会或议会的议员,如丹麦、荷兰、希腊等;四是政府总理(或首相)和政府各部部长(或大臣),如印度、奥地利等;五是高等法院法官(高级法院法官)、宪法法院法官和高级检察官,如爱尔兰、叙利亚。也有一些国家在宣誓主体范围的规定上更广一些,如美国宪法规定,除总统当选后执行职务前必须宣誓外,国会的参议员和众议员,各州议会议员以及合众国和各州所有行政和司法官员,应当宣誓拥护宪法。马来西亚宪法规定,除联邦最高元首、副最高元首、总理、各部部长、政务次长、议会议员、联邦法院院长、联邦法院或高等法院法官、州元首、州议会议员等就职前必须作效忠国家宣誓外,最高元首的配偶及申请加入国籍的公民也要宣誓效忠国家。

第二,关于宣誓的时间和效力。多数国家都将举行宣誓仪式作为宣誓者开始执行职务的必要条件,因而一般都规定宣誓应在宣誓者开始执行职务之前或者就职时进行。有的国家宪法还规定,拒



2012年5月7日,普京在总统就职典礼上手按宪法宣誓就职。新华社/俄新

绝宣誓将失去任职资格。如挪威宪法规定,国王执政时,应立即向挪威议会宣誓。新加坡宪法规定,任何议会议员在议会宣誓之前,不得在议会中参加任何有关立法的议事活动。波兰宪法规定,议员拒绝宣誓应视为放弃职位。捷克宪法规定,议员拒绝宣誓或者有保留的宣誓,将导致取消议员资格;总统拒绝宣誓或者有保留的宣誓,当被视为未曾当选。

第三,关于誓词的内容。从各国宪法规定看,宣誓的誓词主要内容大致有四个方面:一是效忠祖国,捍卫民族独立和国家领土完整,维护国家利益;二是遵守国家宪法和法律,维护国家宪法的尊严;三是为本国人民谋利益,保障人民民主权利和自由;四是竭尽所能,忠诚地履行职责。

第四,关于宣誓的仪式。宣誓的仪式都比较庄重,一般都要奏国歌,并且有特定的监督者。各国宪法规定的监督者大致有三种情况:一是宪法法院法官或者最高法院首席大法官监督。如伊朗宪法规定,总统当选人必须在司法最高首长及宪法监护委员会成员的见证下宣

誓。二是总统监督。如新加坡宪法规定,总理及各级法院的法官宣誓由总统监督。三是共同监督。如爱尔兰宪法规定,总统应在议会两院议员、最高法院和高级法院法官以及其他公共知名人士出席的情况下宣誓。

第五,关于宣誓的对象,即宣誓者向谁宣誓。这大致有以下几种

情况:一是向全体人民宣誓,如俄罗斯联邦宪法规定,总统就任时,应向人民宣誓;韩国宪法规定,总统就职时要向全体国民宣誓;美国宪法规定,总统就职时,在联邦法院首席法官的主持下向全体国民宣誓。二是向选举人宣誓。如意大利宪法规定,共和国总统由议会在两院议员联席会议上选出,就职前应在两院联席会议上向议会宣誓。三是向任命人宣誓。如印度宪法规定,总统任命总理,并根据总理的提名任命部长,总理和部长就职前,应向总统宣誓。四是公民直接或间接选举产生的,向议会或者议会与其他机构的联合组织宣誓。如奥地利宪法规定,总统由公民直接选举,联邦总统就职时,应向联邦议会宣誓;爱尔兰宪法规定,总统由人民直接投票选出,应在议会两院议员、最高法院高级法官以及其他社会名流出席的仪式上宣誓。五是王位世袭者,向议会或政府宣誓。如比利时宪法规定,国王立位世袭,国王即位前应在议会两院会议上宣誓;丹麦宪法规定,国务委员会由大臣组成,国王即位前应向国务委员会宣誓。

# “决定”通过前我国宣誓的有关规定和做法

十二届全国人大常委会第十五次会议表决通过了全国人大常委会关于实行宪法宣誓制度的决定。在这之前,我国部分法律有宣誓的规定,部分地方也有类似宪法宣誓的仪式和宪法宣誓的实际做法。

## 我国部分法律有关宣誓的规定

我国法律中关于宣誓的规定,主要见于香港特别行政区基本法和澳门特别行政区基本法。

香港特别行政区基本法第一百零四条规定:“香港特别行政区行政长官、主要官员、行政会议成员、立法会议员、各级法院法官和其他司法人员在就职时必须依法宣誓拥护中华人民共和国香港特别行政区基本法,效忠中华人民共和国香港特别行政区。”

澳门特别行政区基本法第一百零一条规定:“澳门特别行政区行政长官、主要官员、行政会议委员、立法会议员、法官和检察官,必须拥护中华人民共和国澳门特别行政区基本法,尽忠职守,廉洁奉公,效忠中华人民共和国澳门特别行政区,并依法宣誓。”第一百零二条规定:“澳门特别行政区行政长官、主要官员、立法会主席、终审法院院长、检察长在就职时,除按本法第一百零一条的规定宣誓外,还必须宣誓效忠中华人民共和国。”

## 一些部门和地方开展宣誓的实际做法

最近几年,随着社会主义民主政治建设的发展和干部监督管理的需要,一些部门和地方已开始了自己的宣誓探索。这些探索大致分三类:一是政府部门组织的公务员宣誓。如2002年8月,原人事部组织中央国家机关43个部门

500多名新录用公务员宣誓,并且以后多年坚持。二是司法机关组织法官和检察官宣誓。如2010年2月,最高人民检察院制定了《中华人民共和国检察官宣誓规定(试行)》,要求初次担任检察官职务、检察官晋升等次,应当以公开宣告誓词的方式,郑重承诺对国家的忠诚、对人民的热爱、对法律的尊崇和对职责的坚守,自觉接受监督。2012年12月,最高人民法院制定了《中华人民共和国法官宣誓规定(试行)》,要求初次担任或重新担任法官职务的人员,应当以公开宣告誓词的方式,对忠实执行宪法和法律,全心全意为人民服务,公正廉洁司法,自觉接受监督,作出郑重承诺。最高人民法院和最高人民检察院在2014年12月4日的宪法日,又分别组织全体法官和检察官进行了宪法宣誓。三是地方人大常委会组织的任命人员的宣誓。如2011年7月,河南省人大常委会通过的修改后的《任免地方国家机关工作人员办法》规定,省人大常委

会集中任命的地方国家机关工作人员,应当进行就职宣誓,并于2013年3月组织了第一次宣誓。2009年2月,北京市海淀区人大常委会通过了《对任命的国家机关工作人员实行就职宣誓的决定》。这一做法在海淀区已延续了六年,先后352人次面对国徽、手持宪法宣誓。

党的十八届四中全会提出建立宪法宣誓制度后,许多地方人大常委会为了积极贯彻落实四中全会精神,结合当地国家机关工作人员的任命工作,纷纷开展了被任命人员实行宪法宣誓的工作,如海南省、河南省郑州市、山西省太原市、江苏省南京市鼓楼区等。但是,由于没有国家的统一制度,各地方、各部门在就职仪式和宪法宣誓内容上极不统一,甚至有些五花八门,一定程度上影响了宪法宣誓的严肃性。有必要由全国人大常委会贯彻党的十八届四中全会精神,出台宪法宣誓的有关规定,建立全国统一的宪法宣誓制度。★

(本刊记者梁国栋整理)



最近几年,随着社会主义民主政治建设的发展和干部监督管理的需要,一些部门和地方已开始了自己的宣誓探索。图为2014年12月4日,内蒙古人民法院、人民检察院、公安机关150多名新入职人员向宪法宣誓。摄影/王靖



# 人大立法：全方位维护国家安全

文 / 本刊记者 李小健 沈晓冲



7月1日,十二届全国人大常委会第十五次会议以154票赞成,0票反对,1票弃权高票通过了国家安全法。摄影/杜洋

经过三审,十二届全国人大常委会第十五次会议于7月1日高票表决通过了新的国家安全法。这是党的十八大以来,为适应国家安全面临的新形势新任务,以法律形式从总体国家安全观出发,维护国家安全的重要举措。

全国人大常委会委员长张德江在十二届全国人大常委会第十五次会议闭幕会上表示,新的国家安全法的制定与实施,对于维护国家安全,保护人民根本利益,协调推进“四个全面”战略布局,保证党和国家长治久安,具有重大而深远的意义。

与1993年制定、现已废止的原国家安全法相比,新的国家安全法在很多方面都作了调整和改进,时代特征明显,亮

点较多,是一部立足全局、全方位维护国家安全的基础性综合性法律。那么,新国家安全法新在哪里?都有哪些亮点?全国人大常委会办公厅就此专门召开了新闻发布会,并邀请了全国人大常委会法工委副主任郑淑娜作深入解读。

## 新形势需要新的法制保障

维护我国国家安全,是中国特色社会主义建设事业顺利推进的保障,也是实现国家长治久安和中华民族伟大复兴的前提。

郑淑娜在新闻发布会上表示,国家安全是国家生存和发展的最基本最重要的前提。维护国家安全是国家的头等大事,国家安全立法是国家安全的基本法

律保障。通过制定法律来维护国家安全是各国通行的做法。新中国成立后,党和国家就十分重视维护国家安全工作,始终把维护国家安全作为党和国家的一项基础性工作。我国先后制定了一系列维护国家安全的法律法规,包括1993年制定的国家安全法,这些法律对维护国家安全发挥了重要作用。

据介绍,1993年通过的原国家安全法是一部主要规定国家安全机关的职权和反间谍工作为主要内容的专门性法律。随着国家的发展,国家安全形势发生了巨大变化,维护国家安全的任务和要求也发生了变化,该法律已难以适应全面维护各领域国家安全的需要。

郑淑娜说,当前,我国国家安全的

形势日益严峻,面临着对外维护国家主权、安全、发展利益,对内维护政治安全和社会稳定的双重压力,各种可以预见和难以预见的风险因素明显增多,非传统领域安全日益凸显。国家安全内涵和外延比历史上任何时候都要丰富,时空领域比历史上任何时候都要宽广,内外因素比历史上任何时候都要复杂。党的十八大以来,为适应我国国家安全面临的新形势新任务,党中央成立了国家安全委员会。以习近平同志为总书记的党中央提出总体国家安全观,强调全面维护各领域国家安全,需要制定一部应对国家安全各种威胁和风险,统领国家安全各领域工作的法律。

在此背景之下,新的国家安全法应运而生。2014年11月1日,十二届全国人大常委会第十一次会议审议通过了反间谍法,相应废止了原有的国家安全法,这为制定新的国家安全法创造了条件。随后,新的国家安全法草案分别提交十二届全国人大常委会第十二次会议、第十四次会议审议。人大常委会第十四次会议结束后,中国人大网全文公布了新的国家安全法草案二次审议稿,向社会公开征求意见。经过广泛听取意见、反复研究论证和认真修改完善,2015年7月1日,十二届全国人大常委会第十五次会议通过了新的国家安全法,该法自公布之日起生效。

## 以法律形式确立总体国家安全观

新的国家安全法出台后,社会各方声音认为其最大亮点就是在法律条文中充分体现了“总体国家安全观”。

总体国家安全观由习近平总书记首次提出。2014年4月15日,习近平总书记在主持召开中央国家安全委员会第一次会议时强调,要准确把握国家安全形势变化新特点新趋势,坚持总体国家安全观,走出一条中国特色国家安全道路。他指出,贯彻落实总体国家安全观,既要重视外部安全,又要重视内部安全;既要重视国土安全,又要重视国民安全;既要重视传统安全,又要重视非传统安全;既要重视发展问题,又要重视安全问题;既要重视自身安全,又要重视共同安全。

对此,这部法律在总则第三条就明确了总体国家安全观的内涵:“国家安全工作应当坚持总体国家安全观,以人民安全为宗旨,以政治安全为根本,以经济安全为基础,以军事、文化、社会安全为保障,以促进国际安全为依托,维护各领域国家安全,构建国家安全体系,走中国特色国家安全道路。”

而该法的其他法律条文则对“总体国家安全观”的方方面面内容作了原则性规定。比如,就经济安全而言,法律规定:“国家维护国家基本经济制度和社会主义

市场经济秩序,健全预防和化解经济安全风险的制度机制,保障关系国民经济命脉的重要行业和关键领域、重点产业、重大基础设施和重大建设项目以及其他重大经济利益安全。”就文化安全而言,法律规定:“国家坚持社会主义先进文化前进方向,继承和弘扬中华优秀传统文化,培育和践行社会主义核心价值观,防范和抵制不良文化的影响,掌握意识形态领域主导权,增强文化整体实力和竞争力。”

郑淑娜认为,新的国家安全法以法律的形式确立了总体国家安全观的指导地位,明确了维护国家安全的各项任务,建立健全了国家安全制度和国家安全保障措施,从而为实现国家长治久安、推进国家治理体系和国家治理能力现代化提供了坚实的法律基础。

## “以人民安全为宗旨”

以人民安全为宗旨——这是新的国家安全法又一个亮点。因为,新的国家安全法在法律条文中多次提到保护人民安全和维护人民利益。

具体是如何体现的?郑淑娜作出详细介绍,新国家安全法在第一条立法宗旨中强调“保护人民的根本利益”;在第三条总体国家安全观内涵中强调“以人民安全为宗旨”;在第七条基本原则中强调“尊重和保障人权,依法保护公民的权利和自由”;在第十六条维护国家安全的任务中专门规定了人民安全的内容,“国家维护和发展最广大人民的根本利益,保卫人民安全,创造良好生存发展条件和安定工作生活环境,保障公民的生命财产安全和其他合法权益”,等等。

类似条款在法律文本中处处可见。新的国家安全法第三十三条规定:“国家依法采取必要措施,保护海外中国公民、组织和机构的安全和正当权益,保护国家的海外利益不受威胁和侵害”;第六十六条规定:“履行国家安全危机管控职责的有关机关依法采取处置国家安全危机的管控措施,应当与国家安全危机可能造成的危害的性质、程度和范围相适应;有多种措施可供选择的,应当选择有利于最大程度保护公民、组织权益的措施。”

当然,维护国家安全,还需要人民群众的支持。就此,新的国家安全法第九条明确规定:“维护国家安全,应当坚持预防为主、标本兼治,专门工作群众路线相结合,充分发挥专门机关和其他有关机关维护国家安全的职能作用,广泛动员公民和组织,防范、制止和依法惩治危



中斯联训是中国武警部队首次与斯里兰卡陆军实行双向实地实战化训练,旨在中斯两国部队相互学习,为国家安全和社会稳定作出努力。图为4月17日,双方特战队员正在进行公共汽车反劫持课目演练。摄影/陆建东





5月20日,第六届中国(北京)国际警用装备及反恐技术装备展览会在北京举行。该展览为公检法系统、国家安全系统、武警系统和部队系统创建了一个国际科技交流平台。摄影/任海霞

害国家安全的行为”,第十一条也强调:“中华人民共和国公民、一切国家机关和武装力量、各政党和各人民团体、企业事业组织和其他社会组织,都有维护国家安全的责任和义务。维护国家主权、统一和领土完整是包括港澳同胞和台湾同胞在内的全中国人民的共同义务”,等等。

“这些规定体现了维护国家安全要坚持以民为本、以人为本,坚持一切为了人民、一切依靠人民的立法理念。”郑淑娜说。

### 网络主权不容侵犯

网络技术的发展,给国家安全带来诸多挑战。

郑淑娜向记者介绍,随着网络技术的日新月异和应用的迅速发展,网络信息技术广泛运用于国家政治、经济、社会、军事等各方面管理中,无论是发达国家还是发展中国家,都在加速构建各自的网络与信息安全保护体系。一些西方主要国家为维护网络空间主权,很早就制定了法律法规,并将维护网络安全纳入国家安全战略。

鉴于此,新的国家安全法为适应发展需要,作出规定:“国家建设网络与信息安全保障体系,提升网络与信息安

全保护能力,加强网络和信息技术的创新研究和开发应用,实现网络和信息核心技术、关键基础设施和重要领域信息系统及数据的安全可控;加强网络管理,防范、制止和依法惩治网络攻击、网络入侵、网络窃密、散布违法有害信息等网络违法犯罪行为,维护国家网络空间主权、安全和发展利益。”

就网络主权保护,郑淑娜进一步阐释,网络主权是国家主权在网络空间的体现和延伸,网络主权原则是我国维护国家安全和利益、参与网络国际治理与合作所坚持的重要原则。互联网是国家重要基础设施,中国境内的互联网属于中国主权管辖范围,中国的互联网主权应受到尊重和维护。在新的国家安全法中明确提出“维护国家网络空间主权”,正是适应当前中国互联网发展的现实需要,为依法管理在中国领土上的网络活动、抵御危害中国网络安全的活动奠定法律基础。同时也是与国际社会同步,为了优化互联网治理体系,确保国家利益、国民利益不受侵害。

郑淑娜表示,中国愿意同世界各国携手努力,本着相互尊重、相互信任的原则,深化国际合作,尊重网络主权,维护网络安全,共同构建和平、安全、开放、合

作的网络空间,建立多边、民主、透明的国际互联网治理体系。

### 为新型领域国家安全提供法律支撑

与原有的法律相比,新的国家安全法增加规定:国家坚持和平探索和利用外层空间、国际海底区域和极地,增强安全进出、科学考察、开发利用的能力,加强国际合作,维护我国在外层空间、国际海底区域和极地的活动、资产和其他利益的安全。这就意味着太空、深海、极地等新型领域国家安全将有法可依。

将太空、深海、极地等新型领域国家安全纳入法律是出自什么考虑?郑淑娜在发布会上介绍:“新的国家安全法对维护新型领域的国家安全任务作出了规定,这一条在初审时没有涉及,是根据常委会组成人员的审议意见,在二审时新增加的内容。”

郑淑娜表示,我国一向主张和平探索和利用外层空间、国际海底区域和极地等新型领域,批准和加入了关于上述新型领域的一些国际公约,并恪尽职守履行公约义务。按照相关国际公约规定,我国在外层空间、国际海底区域和极地开展科学考察、资源勘探、开发利用,有助于更好地了解 and 利用上述领域的资源,提高科学认知水平,服务于全人类的共同利益。中国也愿意与世界其他国家在相互尊重、平等互利的基础上,在探索外层空间、国际海底区域和极地过程中开展多方面的国际合作,共同为造福人类作出贡献。

郑淑娜说,在对上述新型领域进行资源勘探、科学考察和开发利用过程中,我国政府也有权依法保障自身相关活动、资产和人员安全。新的国家安全法对外层空间、国际海底区域和极地的国家安全任务作出了原则规定,有利于为相关领域工作提供法律支撑。据她介绍,西方发达国家从上世纪80年代起就开始逐步加强这些新型领域的立法工作,美国、日本、俄罗斯和欧洲部分国家都将参与太空、极地、深海活动作为国家安全战略和立法的重要内容。✘



# 以法治思维探索破解公益诉讼之困

文 / 本刊记者 彭东昱



2014年12月4日,江苏省高级人民法院开庭审理常隆农化有限公司等6家企业与泰州市环境保护联合会环境侵权公益诉讼上诉案。出庭支持被上诉方泰州市环保联合会的,是江苏省和泰州市检察院的检察官。图为检察员在庭审现场作陈述。摄影/沈鹏

7月1日,十二届全国人大常委会第十五次会议表决通过《全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点的决定》(以下简称《授权决定》),赋予检察机关提起公益诉讼的权力。

2日,最高人民检察院召开新闻发布会,发布《检察机关提起公益诉讼改革试点方案》(以下简称《试点方案》)。

检察机关依法介入公益诉讼,是制度创新,或将补齐短板,改变目前公益诉讼面临的困境。

## 公益诉讼“确权”之路

20世纪,法治国家相继建立起形态各异的公益诉讼制度,目的是保护国家和社会公共利益不受侵犯。90年代,公益诉讼制度作为学术用语进入我国,但长时间内并未确立其法律地位。

直到2012年,民事诉讼法修正后通过,这一立法空白方被填补。修改后的民事诉讼法第五十五条规定,“对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,法律规定的有关机关、社会团体可以向人民法院提起诉讼。”

遗憾的是民事诉讼法并未对公益诉讼的诉讼主体及具体操作程序作出进一步规定,只有点题之意,并无破题之实。

随后修改的消费者权益保护法和环境保护法也规定了公益诉讼的相关条款。

2014年12月18日,最高人民法院通过《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》,对民事诉讼法规定的公益诉讼进行了专门、系统的解释,包括公益诉讼除原告主体以外的构成要件、

民事公益诉讼与行政公益诉讼的关系等。今年2月4日,该司法解释开始实施,一定程度上弥补了2012年民事诉讼法修改留下的制度性缺憾。

2014年10月,党的十八届四中全会通过的《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”。习近平总书记在关于四中全会决定的说明中指出:“在现实生活中,对一些行政机关违法行使职权或者不作为造成对国家和社会公共利益侵害或者有侵害危险的案件,由于与公民、法人和其他社会组织没有直接利害关系,使其没有也无法提起公益诉讼,导致违法行为缺乏有效司法监督,不利于促进依法行政、严格执法,加强对公共利益的保护。由检察机关提起公益诉讼,有利于优化司法职权配置、完善行政诉讼制度,也有利于推进法治政府建设。”充分显示了党中央促进依法行政、严格执法,维护国家和社会公共利益的坚强决心。

2015年5月5日,中央全面深化改革领导小组第十二次会议,审议通过了《检察机关提起公益诉讼改革试点方案》。

7月1日,《授权决定》通过;2日,《试点方案》发布。

在中央顶层设计的基础上,通过人大常委会的依法授权,对检察机关提起公益诉讼进行先行先试,并在授权试点的基础上总结经验,进而对现行法律作出修改,最终建立起完善的国家公益诉讼法律及司法体系。

全国人大常委会授权决定,体现了改革探索中的法治思维和法治方式,有利于充分发挥检察机关法律监督职能作

用,强化对国家和社会公共利益的保护,促进行政机关严格执法、依法行政。

### 制度设计看点

公益诉讼分为民事、行政两部分

根据授权方案,公益诉讼分为民事、行政两部分,民事公益诉讼的案件范围确定为检察机关在履行职责中发现的污染环境、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益

的案件。而行政公益诉讼的试点案件范围确定为生态环境和资源保护、国有资产管理、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或不作为,造成国家和社会公共利益受到侵害的案件。试点期间,重点是对生态环境和资源保护领域的案件提起行政公益诉讼。

修改后的民事诉讼法首次在法律上确立了民事公益诉讼制度,但作为公益诉讼的重要组成部分,行政公益诉讼制度在修改后的行政诉讼法中并未规定。公益诉讼制度目前在行政诉讼领域尚未建立,行政诉讼原告的范围还相对较窄。

《试点方案》明确检察机关可以提起公益诉讼,不仅补充了民事公益诉讼

的机关的类型,也弥补了行政公益诉讼主体的缺位。这可以说是从源头上为公益诉讼增加了动力。

《试点方案》进一步明确了当行政机关违法行使职权或者不作为造成国家利益或者社会公共利益损害,又没有适格主体或者适格主体不提起诉讼的情形下,由检察机关提起行政公益诉讼。这一规定使公益诉讼对国家利益和公共利益的保护更加完备。

### 设置诉前程序

《试点方案》规定,在提起民事公益诉讼之前,检察机关应当依法督促或者支持法律规定的机关或有关组织提起民事公益诉讼。法律规定的机关或有关组织应当在收到督促或者支持起诉意见书后一个月内依法办理,并将办理情况及时书面回复检察机关。在提起行政公益诉讼之前,检察机关应当先行向相关行政机关提出检察建议,督促其纠正违法行为或依法履行职责。行政机关应当在收到检察建议书后一个月内依法办理,并将办理情况及时书面回复检察机关。

经过诉前程序,法律规定的机关和有关组织没有提起民事公益诉讼,或者行政机关拒不纠正违法或不履行法定职责,社会公共利益仍处于受侵害状态的,检察机关可以提起民事公益诉讼或行政

公益诉讼。

“我认为诉前程序是在促进社会组织来做这些公益诉讼的事情,这是一个比较好的做法。”吴晓灵委员认为,如果检察院在公益诉讼之前能够做到这两点,其实起到了两个作用,一个作用是能够培育社会组织在履行公益诉讼职责方面更加完善,另外是探索更好地发挥检察机关对行政机关监督作用的方式。“出于这样的考虑,我同意做试点,但是试点的方向并不是今后让检察机关都成为公益诉讼的代表,而是通过两年的试点,能够在培育社会公益诉讼主体和完善检察机关对于行政机关的检察功能方面取得更多的经验。这是我对试点方向性的建议。”

“诉前程序不只针对行政公益诉讼,在民事公益诉讼中也是必经程序。”最高人民检察院民事行政检察厅厅长郑新俭表示,设置诉前程序的目的,是为了节约司法资源,提高检察监督的效力,在行政公益诉讼中也有利于更多地发挥行政机关履行职责的能动性。

对于行政公益诉讼案件,通过诉前程序,可以使一些违法行为得到纠正,可以避免《试点方案》实施后,相关案件量“爆棚”的出现。

以“公益诉讼人”身份提起诉讼  
在检察机关提起的公益诉讼案件



7月2日,最高人民检察院在北京召开新闻发布会,公布《检察机关提起公益诉讼改革试点方案》。最高检新闻发言人肖玮表示,两年试点期满后,对实践证明可行的,适时提请全国人大常委会修改完善有关法律。摄影/李慧思

中,检察机关的身份不是“原告”也不是“公诉人”,而是“公益诉讼人”,在民事公益诉讼中,可以向法院提出停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔偿损失、赔礼道歉等诉讼请求;在行政公益诉讼中,可以向法院提出撤销违法行政行为、在一定期限内履行法定职责、确认行政行为违法或无效等诉讼请求。

公益诉讼案件中,检察机关以“公益诉讼人”的身份提起诉讼,目的是为了加强对“公益”的保护。这一称谓,既与检察机关在刑事诉讼中的传统称谓相区分,又保持了内在的一致性。

明确检察机关在公益诉讼中的定位非常重要。检察机关提起公益诉讼并非为了自身利益,而是为了履行其宪法赋予的法律监督职能。检察机关在人员配备、专业知识和实际权能方面都具有明显的优势,这保证了诉讼进程的准确性和高效性。

### 探索之路尚需时日

我国公益诉讼处于刚起步的阶段,一方面缺乏实践经验,另一方面相关制度需要进一步完善。检察机关进行公益诉讼改革试点,其目的也就是要探索实践经验,推动完善相关立法。

《授权决定》确定试点地区为北京、内蒙古、吉林、江苏、安徽、福建、山东、湖北、广东、贵州、云南、陕西、甘肃。郑新俭表示,选择这13个省、自治区、直辖市,主要考虑在地域分布上有一定的代表性,同时也考虑是否可能具有公益诉讼案件。选择这些地区检察机关开展试点,既有地域分布上的代表性,又有利于试点工作的推进,这不仅有利于收集、提炼实践经验,也有利于检验试点效果。

近些年来,从法律监督属性,以及保护国家和社会公共利益出发,检察机关积极开展了提起公益诉讼的探索实践,对开展公益诉讼工作具备了一定的实践基础。

以江苏省为例,近四年来,该省检

察机关针对生态环境、国有资产、公共安全和消费者权益、古城与历史文化遗存以及特殊人群权益保护等领域的合法权益遭受严重侵害的行为,通过支持起诉、督促起诉等方式参与或办理公益诉讼类案件4295件,帮助挽回国有资产或公益损失共计30亿余元,有效维护了国家和社会公共利益。其中,2014年,江苏省泰州市检察院通过支持泰州市环保联合会提起公益诉讼方式参与办理的“12·19”环境公益诉讼案,一审法院全部采纳了检察机关的支持起诉意见,当庭判决6家被告化工企业赔偿环境修复费用1.6亿余元。

在推进建立完善行政公益诉讼制度方面,全国各地检察机关注重在履行职责中发现生态环境和资源保护、国有资产保护等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为,造成国家和社会公共利益受到侵害的案件线索。2014年10月20日,贵州省金沙县环保局因“怠于处罚逾期不缴纳排污费的企业”被金沙县检察院告上法庭,成为全国首例媒体公开报道的检察机关提起行政公益诉讼的案例,受到了社会各界的广泛关注。

虽然检察机关参与公益诉讼有许多有利的因素,比如不牵涉自身利益,适合代表国家和社会公共利益提起诉讼;拥有法定的调查权,有利于调查取证和解决举证困难问题;能够从大局出发,审慎地行使公益诉权,避免影响到正常的行政秩序;具有专业法律监督队伍,能够高效、准确地配合人民法院进行诉讼,可以大幅度降低司法成本,但是毕竟是一次新的“试水”,是一次对于检察机关能力的考验。“检察机关提起公益诉讼,是需要有一定的人力、物力等作为保障的,如果有大量的公益诉讼案源,而检察机关由于人力紧张,却不胜应付,这样就需要进行机构改革、人员充实、强化力量配置。”

对此,郑新俭表示,为确保检察机关提起公益诉讼制度稳步发展,检察机

关将重点采取以下措施:一是加强沟通协调。为确保试点工作取得实效,最高人民检察院将加强与全国人大常委会法工委、国务院法制办等部门的沟通联系。同时将积极与最高人民法院协商,共同加强对试点工作的监督检查,推进试点工作顺利开展。二是坚持稳妥推进。既强调立足法律监督职能,严格规范行使检察权,确保试点工作在法律框架和授权范围内依法推进,又强调紧紧围绕国家和社会公共利益的保护,实现检察机关提起公益诉讼案件政治效果、法律效果和社会效果的有机统一。三是建立审批制度。地方人民检察院拟决定向人民法院提起公益诉讼的案件,须先行层报最高人民检察院审批。四是加强指导和规范。试点进行中,最高人民检察院将与最高人民法院共同加强对试点工作的组织指导和监督检查,在方案的基础上,制定出台实施细则,进一步增强各环节的可操作性。

最高检新闻发言人肖玮表示,两年试点期满后,对实践证明可行的,适时提请全国人大常委会常务委员会修改完善有关法律。

从诉权角度看,大部分国家都授权政府机关、社会组织或者公民提起行政公益诉讼,一些国家还可由检察官代表政府提起民事公益诉讼,但极少有国家由检察机关代表公共利益提起行政诉讼。检察机关提起行政公益诉讼是我国一种独特的道路选择。这种制度创新,不仅符合人民检察院法律监督机关的宪法定位,也有利于我国建立更加完善的法治监督体系。法治监督体系的完善,维护公共利益是国家的基本价值追求和重要职能设定的出发点。但公共利益是一个不确定法律概念,需要通过立法或者在具体个案中才能确定。而现有立法直接界定或者描述公共利益的条款非常少,设立司法救济机制,为保护公益提供最后一道防线,就成为一种必然选择。★



# 加强县乡人大工作和建设





四川省邻水县石滓乡人大主席团将全乡人大代表组成三五人一组的小分队，深入农村院落，召开“院坝会”，使之成为人大代表听民声、问民计、解民忧的有效形式。图为石滓乡升坪村3社的一家小院里，乡人大代表、村干部和村民们围坐一起，召开“院坝会”。摄影 / 陈迪 王文明

# 夯实国家 根本政治制度的根基

文 / 本刊记者 张维炜

近期，中共中央转发了《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》（以下简称若干意见）。消息一经传出，即引起人大系统乃至社会的广泛关注。

“这是新形势下党中央加强人大工作特别是县乡人大工作、推进社会主义法治建设的重要举措。”7月1日，张德江委员长在十二届全国人大常委会第十五次会议闭幕会发表重要讲话时指

出，各级人大及其常委会组成人员要认真学习若干意见，深刻认识加强县乡人大工作和建设的重要意义，切实把思想统一到中央精神上来；认真贯彻落实若干意见提出的各项举措，推动人大制度

和人大工作与时俱进、完善发展。

我国的县乡人大建设起步于新中国成立之初,经历了正式建立、停止倒退、恢复重建、发展完善四个阶段。从某种意义上讲,县乡人大建设是与人民代表大会制度建设一路相伴、风雨兼程。

如今,三十多年过去了,各地县乡人大工作不断蓬勃发展,在巩固党的执政基础,推进社会主义民主政治建设,保障人民当家作主权利,促进地方经济社会发展,维护社会安定等方面,发挥了重要作用。

实践中,县乡人大是连接基层与中央、民意与政情相互沟通的重要纽带,其组成人员直接来源于选民,扎根实际,贴近百姓,所以,县乡人大工作更容易“接地气”,更容易得到百姓的关注,更容易让广大人民群众直接感受我国根本政治制度的优势。“可以说,县乡人大是社会主义民主政治的‘根基’,其功能的发挥直接关系到国家民主法治化进程。”在一些专家学者看来,本次若干意见的出台从保证县乡人大依法行使职权、健全县乡人大组织制度和工作机制等方面作出了一系列科学、周密的政策安排,必将缓解县乡人大现实发展中面临的种种“不适症”,促进其改革深入,进一步夯实国家根本政治制度的基础。

### 改革开放之初重新焕发生机

回溯过往,我国县乡人大建设几经沉浮。新中国成立之后,伴随着共和国的风风雨雨,其发展路途并不平坦。直到改革开放之后,我国人民代表大会制度得以恢复并不断完善,县乡人大工作也随之进入了一个崭新的发展阶段。

1979年7月,五届全国人大二次会议召开,这次会议在县乡人大发展历史上具有里程碑意义。会议通过的《关于修正〈中华人民共和国宪法〉若干规定的决议》、修改后的地方组织法和新的选举法,对地方政权组织和选举制度作出两项重大修改,一是在县和县级以上地方各级人大设立常委会,作为本级人大

的常设机构;二是把直接选举人大代表的范围从乡一级扩大到县一级,并实行普遍的差额选举。

乡镇人大也自此得以恢复。修正宪法若干规定的决议同时提出,镇设立人民代表大会和人民政府,人民公社设立人民代表大会和管理委员会,人民公社、镇人民代表大会相应改为由人民公社管理委员会、镇人民政府召集。

1982年12月,五届全国人大五次会议审议通过1982年宪法,再次对乡镇政权进一步作出调整,撤销了人民公社,规定乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民政府,同时将乡镇人大每届任期由过去两年改为三年。

可以说,正是这些开创性的立法制度设计安排,开启了我国县乡人大工作发展的新篇章,各级人民代表大会由此进入全面恢复重建阶段。据官方资料显示,从1980年下半年开始,第一次全国范围的县级直接选举工作全面展开,至1981年年底,全国2700多个县级行政单位都完成了直接选举人大代表工作,陆续召开人代会,建立起县级人大常委会。

紧随其后,1983年下半年起,全国各省、自治区、直辖市陆续进行了1982年宪法颁布以来的第一次乡级人大代表选举,到1985年年底,全国9.2万多个乡镇设立和恢复了人民代表大会。县乡政权建设步入新的历史时期。

### 立法完善中不断彰显活力

1986年,我国县乡人大工作又迎来了一个重大历史发展节点。

在这年修改的地方组织法,对乡镇人大主席团的作用进一步作出明确,一方面改变了以往乡镇人代会由同级人民政府召集的做法,规定乡镇人大主席团“负责召集下一级的本级人民代表大会会议”;另一方面规定乡镇人大代表向本级人大提出的对各方面工作的建议、批评和意见,由本级人大主席团交有关机关和组织研究处理并负责答复。

“这就将乡镇人大主席团的职能由

会上延伸到了闭会后。”有学者介绍称,此前乡镇人大政府化色彩浓厚,且形式主义倾向明显,乡镇人大主席团只是大会主席团,大会开幕产生,闭幕终止。1986年修改的地方组织法通过完善乡镇人大主席团职能,强化了乡镇人大的职权。

同样是在1986年,12月2日,六届全国人大常委会第十八次会议通过了关于修改选举法的决定,其中重点对“县乡直选”的一些环节和程序作出细化和规范,如简化了选民登记手续,确立选民登记“一次登记、长期有效”的原则;选民或者代表,十人以上联名,可以推荐代表候选人;取消了预选的规定等。“法律修改针对县乡人大代表选举实践当中发现的问题及时给出了明晰的界定。”中国人民大学教授、法学院院长韩大元说,这为县乡直选的实践探索提供了法律支撑,确保了县乡两级人大代表换届选举的顺利进行。

也正是自1986年起,全国人大及其常委会根据实践发展需要,作出了一系列与县乡人大建设密切相关的重大决策,包括进一步修改和完善选举制度,明确选举委员会可以组织代表候选人与选民见面回答选民的问题,加大对破坏选举制裁的力度,实现城乡按相同人口比例选举人大代表等;修改完善地方组织法,健全县乡人大的组织体系、职权范围和活动规则;制定监督法,加强和规范县级人大常委会监督职权、方式和程序;制定和修改代表法、出台中央9号文件(2005年),依法支持和保障代表履行职责、开展活动等。所有这些制度和措施,都有力推动了县乡人大的完善发展。

在这一过程中,值得一提的是,与县级以上地方人大相比,居于人大系统“末梢”的乡镇人大在立法的制度保障上有着更为独特、清晰的发展路径。1995年,地方组织法再度修改,增加规定,乡、民族乡、镇的人民代表大会设主席,并可以设副主席一人至二人;明确乡、民族乡、镇的人民代表大会主席、副主席不



得担任国家行政机关的职务。2004 年的宪法修正案将乡镇人大每届任期由三年改为五年,与县级人大同步换届选举。从此,乡镇人大工作结束了“一年学、二年干、三年换”的历史,地方各级人大任期实现了统一。2006 年 7 月 1 日到 2007 年 12 月 31 日,全国县乡两级人大在 2004 年宪法修正之后进行了首次同步换届选举。

与立法制度保驾护航的同时,多年来,各地在促进县乡人大建设上也始终进行着不懈努力和积极探索。比如,2005 年浙江省温岭市人大开展了“参与式预算改革”,组织公众直接参与预算草案的审查和讨论;1992 年以来,河北省磁县 35 个乡镇除坚持每年召开一次人代会外,还根据需要召开七八次专题人代会;重庆市水江镇人大从 2007 年 4 月起,将过去一年一次人代会改为每季度召开一次人代会,听取和审议政府工作报告或单项工作报告,并安排代表轮流在人代会上述职等。

可以说,从 1986 年之后,随着基层民主法制的不断完善、县乡各项配套改革的协同推进,县乡人大制度在实践中获得了突破性发展,进入了发展的蓬勃期,生机和活力日益彰显,在规范基层权力运行、代表和实现民众权益、推进基层民主化进程、优化基层社会治理、促进新农村建设等方面,发挥了不可替代的作用。

### 县乡人大履职的现实问题

虽然成就有目共睹,但不容回避的是,县乡人大在实际运行中仍然面临着一些困难和问题,尤其是随着社会主义市场经济的飞速发展,人民群众的民主法治意识也日益增强,这些长期以来存在的矛盾和困惑也愈发突显。

比如,在有些地方,县乡两级人大的工作存在“弱化”甚至“虚化”现象,人大的法律职责没有充分发挥,亟待加强,特别是对于乡镇人大来说,人代会质量普遍不高,人大职权难以落实情况普遍存在。

依据我国宪法和法律规定,乡镇人大享有 13 项职权,包括保证宪法和法律在本行政区内的实施,决定本行政区内的重大事项,选举乡镇人大主席、副主席和政府组成人员,监督本级政府的工作等。但有调查报告显示,有的乡镇没有每年都召开人代会;还有一些乡镇,把人大代会与经济工作会同时开,既有人大代表参加,又有村组干部出席,被称为“两会合一”。

一些地方也坦言,在实际工作中,乡镇人代会质量普遍不高。乡镇人代会会期一般为一天,主要是听取政府工作报告、人大工作报告和财政预决算报告,会议时间大概半天,代表几乎没有审议报告和提出建议的时间,会议决议也缺乏相应的制度保障和监督,难以得到有效落实。而且相当数量乡镇人大只设人大主席,且身兼多职,平时以党委、政府工作为主,乡镇人大代表的角色意识不够强。

县级人大及其常委会的工作情况同样不容乐观。全国人大常委会办公厅的相关调研报告显示,多数县级人大常委会内设工作机构一般只有一两个人,而且经常从事县委统一交办的事项,各项工作很容易流于形式。以监督工作为例,现实工作中,由于监督议题选择不善、会议组织不力、审议质量不高等原因,县级人大的一些监督形式未能充分发挥其应有效果,规范性文件备案审查、询问和质询、特定问题调查、撤职等监督形式长期处于休眠状态,得不到有效运用,严重影响了人大权威。

“在一些地方,基层人大很容易被边缘化。”全国人大常委会委员尹中卿曾撰文指出,实际工作中,许多人不了解人大的性质地位,往往把基层人大看做政府的一个工作部门,或者是给政府办合法手续的橡皮图章;有的甚至认为,开展县乡人大工作是给政府出难题;有的基层政府负责人不能摆正自己位置,对人大依法行使职权不够尊重,行政权的行使绕开人大监督。

尹中卿委员认为,造成这些错误认识的原因很多,关键一点在于长期以来,对县乡人大,尤其是乡镇人大的定位始终不清晰,致使基层人大的许多事情无法可依、无章可循,工作十分被动。在他看来,解决县乡人大所面临的问题,关键要从完善县乡人大各项配套改革方面入手。

### 县乡人大迎来重大发展机遇

“乡镇治则郡县治,郡县治则天下安。”完善县乡人大工作是国家治理的关键一环。令人备感振奋的是,十二届全国人大常委会对加强县乡人大工作给予了前所未有的重视。

上任第一年,张德江委员长就前往云南就县级人大工作进行调研,并主持召开部分省、自治区、直辖市县级人大工作座谈会。他强调,要从完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的高度,按照“总结、继承、完善、提高”的总原则,着力加强县级人大工作和人大自身建设,扎实推进县级人大工作完善发展。

2014 年张德江委员长分别于 3 月、5 月、9 月到福建、浙江和贵州等地调研,每次都有涉及指导地方基层人大工作的内容。

3 月 24 日至 26 日,张德江委员长前往福建省上杭县考察。除了瞻仰古田会议会址等地重温革命传统,深入各个自然村直接听取群众意见,并考察当地经济、社会保障等情况外,他还特别考察了县人大常委会、才溪镇和镇中社区人大代表议政室,指导县乡人大工作。

2014 年 5 月初,张德江委员长又赶赴浙江专程就乡镇人大工作进行调研。在浙江省嘉兴市王店镇、湖州市妙西镇,在杭州市上城区南星街道和小营巷,他走进人大代表工作站,来到人民群众中间,仔细询问这里乡镇人大工作情况。

“乡镇政权是我国最基层的政权组织,是我们党执政的重要基础。乡镇人大是最基层的国家权力机关,乡镇人大

工作关系到国家政权的巩固和发展,关系到国家的长治久安和繁荣昌盛。”浙江调研期间,在一次次座谈会上,张德江委员长反复强调做好乡镇人大工作的重要性。他提出,要从巩固党的执政基础、推进国家治理体系和治理能力现代化的高度,充分认识乡镇人大作为基层地方国家权力机关的地位和作用,切实加强乡镇人大建设,提高乡镇人大工作水平,为促进地方经济社会发展、保障人民安居乐业作出积极贡献,为全面推进依法治国、推动人民代表大会制度与时俱进发挥更大作用。

2014年9月10日至12日在贵州省毕节市调研时,张德江委员长亲自到七星关区人大“代表之家”、信访室等部门,与区人大代表和人大干部职工深入交流。在花溪区青岩镇,他走进镇人大代表活动室,与正在讨论地方性法规草案的基层人大代表热烈交谈。张德江委员长表示,基层人大和人大代表要密切同群众的联系,了解群众困难,反映群众呼声,通过依法行使职权,推动解决事关群众切身利益的问题。在代表大会闭会期间,要把注重实效作为组织代表活动的根本准则,建立切实可行的制度,形成长效机制,让活动不要流于形式,真正起作用。

对于委员长率先垂范,多次亲自带队深入基层调研县乡人大建设,外界给予一致赞许,认为,此举不仅表明委员长对地方人大工作的关心和支持,同时也显示出县乡人大工作进入一个“重要机遇期”,必将取得重大进展。

很快,张德江委员长的关注在全国人大常委会的相关工作中得到了“呼应”。为了落实张德江委员长关于加强和改进县乡人大工作的重要指示精神,据了解,从2014年6月开始,全国人大常委会工作机构派出7个专题调研组,分赴各地进行调研,实地查看乡镇人大主席团、街道人大工委工作开展和人大代表活动情况,与基层人大工作者、代表、选民进行面对面的交流,了解当地县乡人大工

作积累的经验以及存在的实际困难和问题,为形成制度性文件进行充分准备。

### 若干意见出台掀起学习讨论热潮

如今,在各级人大工作者的热切期盼中,中共全国人大常委会党组出台了《关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》并经中共中央转发。此举引发了社会各界的积极评价,并在各级人大掀起了传达学习文件的高潮,许多地方人大常委会还对此展开相关调研,全面贯彻落实文件精神。

“县乡人大位于我国国家权力体制的底端,是政权赖以建立和有效运行的制度基础。”一些地方人大工作者和专家学者表示,在目前选举法确立的选举机制下,县乡两级人大代表都是通过选民直接选举方式产生,县乡两级人大的代表直接来自于基层和第一线,反映了最广大人民群众的利益需求,具有广泛的代表性,是社会主义民主政治的“根基”。俗话说,“根基不牢、地动山摇。”因此,进一步健全和完善我国的人民代表大会制度,必须要采取扎扎实实有效的措施来加强县乡两级人大工作。

中国社科院法学所研究员莫纪宏表示,若干意见作为指导县乡人大工作的政策性文件已经将县乡人大体制机制改革的要求提上了日程,并且突出了县乡人大作为地方国家权力机关的法律特性。认真贯彻落实若干意见的各项指示和要求,必将会给县乡人大工作带来新的亮色。

“基层人大落实中央文件精神,关键要在职能定位、发挥作用上做好文章、建好机制,把县乡人大作用发挥好,把党联系群众的方向把握好,把基层人大工作实施好。”正在就贯彻落实若干意见精神展开调研的浙江省人大常委会党组书记、副主任茅临生说,下一步将切实发挥人大代表联络站的作用,密切代表与选民的联系,广泛听取代表和群众的意见,推动相关问题的解决,同时进一步规范县乡人大会议制度,切实提升基层人大

工作水平,推动基层人大工作与时俱进。

“对于我们来说,若干意见的出台好似一把‘尚方宝剑’,为基层人大工作提供了有力保障。”福建省上杭县才溪镇人大主席吴福田回忆起2014年张德江委员长在才溪镇人大代表活动室与他当面交流的场景,仍然激动不已。“当时我向委员长汇报了我们镇人大在建立‘人大代表之家’方面的经验,现在发现许多都被若干意见精神所吸纳。”吴福田说,今后,将以若干意见为方向标,再接再厉,不断进行总结和完善,进一步提升人大工作水平,为全面推进“依法治国”贡献力量。★

### 链接

一些网友也就若干意见的出台展开了深入探讨。

@池塘—崔:是时候该扭转县乡人大的“边缘化”处境了。

@星河浣影:若干意见的出台,对于所有人大工作者而言都是莫大的鼓舞!

@三寸光阴:我就是名镇人大代表,现在乡镇人大工作有了更明确的行动纲领,基层民主、法治势必会加强,以后基层人大工作者方向更明、腰杆也更硬了。

@常青推不倒:基层人大运行存在不少法律空白,这次是个很好的契机,正好可以推进县乡人大闭会期间的各项监督工作,探索人大代表联系选民的各项制度,让基层人大真正焕发发生机。

@Castle:人大制度的完善是漫长之路,相关法律的强化、法律力度的突显都离不开县乡人大的建设。国家层面还要多鼓励县乡人大继续发挥自身优势,进行人大机制创新,为制度完善探路。

# 加强县乡人大工作 打好政权建设根基



文 / 莫纪宏

日前,中共中央转发了《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》,这是新形势下党中央加强人大工作特别是县乡人大工作、推进社会主义法治建设的重要举措。

县乡人大位于我国国家权力体制的底端,是政权赖以建立和有效运行的制度基础。根据现行宪法和地方组织法的规定,县乡人大是县乡两级国家权力机关,代表人民在本行政区域内行使国家权力。在目前选举法确立的选举机制下,县乡两级人大代表都是通过选民直接选举方式产生,县乡两级人大的代表直接来自于基层和第一线,反映了最广大人民群众的利益需求,具有广泛的代表性,是社会主义民主政治的“根基”。俗话说,“根基不牢、地动山摇。”因此,进一步健全和完善我国的人民代表大会制度,必须要采取扎扎实实有效的措施来加强县乡两级人大工作。

当然,要做好县乡人大工作,目前还存在着诸多制度建设上的漏洞,不论是人大代表参与县乡人大工作的机制,还是县乡两级人大自身的工作机制,都存在着诸多与社会主义民主政治不相适应的地方。所以,必须根据社会主义民主政治的现实需求和人民群众不断增长的政治参与热情来逐步完善县乡人大工作体制机制,最终通过修改宪法、地方组织法、选举法和代表法等方式,将实践证明为行之有效的改革举措制度化和法律化。

就此,若干意见提出了一些实质性的改革县乡人大工作的措施。例如,在认真开好县乡人大会议方面,规定县级人民代表大会会议每年至少举行一次,必要时可以增加。县级人大常委会会议每两个月至少举行一次。乡镇人民代表大会会议一般每年举行两次,没有选举事项时,县级人大会议不少于两天,乡镇人大会议不少于一日;有选举事项时,会期适当增加。

抓好县乡人大“会议制度”建设,显然是充

分发挥县乡两级人大作为国家权力机关作用的最有效的制度途径。人大是代表议事机构,代表选举出来后如果不议事或者是很少议事,作为由代表组成的县乡人大自身的法律特性和法律作用就无法有效地体现出来,所以,抓县乡人大工作一定要抓好县乡人大的“会议制度”,提高县乡人大的议事能力和水平。

在依法行使重大事项决定权方面,提出健全人大讨论、决定重大事项制度。县乡党委要增强依法执政观念,善于把重大决策部署通过人大法定程序转化为国家意志。县乡人民政府重大决策出台前要向本级人大报告等;加强和改进监督工作方面,提出确定监督项目、开展监督工作时,应认真听取人大代表和人民群众的意见建议,积极回应社会关切等。县乡人大是本行政区域内的国家权力机关,国家权力机关的法律性质就决定了县乡人大必须要敢于代表人民行使国家权力。所以,县乡人大能否真正地行使好作为人大“四权”之一的“重大事项决定权”,是检验县乡人大是否能承担起本行政区域内国家权力机关职能的试金石。故抓住“重大事项决定权”这个大事,关键问题上“发声发威”,就可以有效地提高县乡人大自身应有的法律权威。此外,若干意见还从认真做好人事选举任免工作、加强同人大代表和人民群众的联系、加强县乡人大自身建设和加强党对县乡人大工作领导几方面作出规定。其中,在加强县乡人大自身建设方面,提出要修改地方组织法,适当增加县级人大常委会组成人员的名额,优化常委会组成人员结构,逐步提高专职组成人员比例;明确乡镇人大在闭会期间的职权和活动方式。

由此可见,若干意见作为指导县乡人大工作的政策性文件已经将县乡人大体制机制改革的要求提上了日程,并且突出了县乡人大作为地方国家权力机关的法律特性。认真贯彻落实若干意见的各项指示和要求,必将会给县乡人大工作带来新的亮色。☑

中国社会科学院法学研究所研究员



# 主动适应新形势 推动乡镇人大工作与时俱进

日前,中共中央转发了《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》。若干意见从做好县乡人大代表选举工作,到认真开好县乡人大会议;从依法行使重大事项决定权,到加强和改进监督工作;从认真做好人事选举任免工作,到加强同人大代表和人民群众的联系;从加强县乡人大自身建设,到加强党对县乡人大工作的领导,作出了重要部署,对于提高县乡人大工作水平、加强县乡人大建设具有重要指导意义,必将对加强县乡人大工作和建设起到积极的推动作用。

乡镇人大在人大系统中居处“末梢”,离实际最近,离百姓最近。乡镇人大在推进基层民主政治建设、扩大公民有序参与、巩固基层政权、促进地方经济发展和社会进步、维护长治久安和谐稳定等方面发挥了不可替代的重要作用。党的十八大为新时期人大工作指明了方向,若干意见的出台,对加强县乡人大工作和建设作出了重要部署,也提出了新的、更高的要求。在新形势下如何做好乡镇人大工作,笔者认为要抓好以下几个方面。

**一要认真抓好代表工作。**人大工作的开展离不开代表这个主体,要把代表工作始终放在基层人大工作的首位,在思想上重视代表,人格上尊重代表,感情上贴近代表,作风上密切联系代表,生活上体贴关心代表,工作上依靠代表。充分调动代表的积极性、主动性,不断激发他们的工作热情,使他们积极参与乡镇人大(主席团)组织的各项活动,密切与群众的联系,及时反映并协助政府解决群众关心的热点、难点问题。

**二要正确行使各项职权。**依照法定程序,认真审议决定本乡镇重大事项,积极履行监督职能,通过听取审议有关工作汇报,开展视察、调研、执法检查和工作评议,督促乡镇政府及有关部门依法行政。要认真组织开好乡镇人代会,围绕乡镇重点工作的实施情况进行审议,决定好重大事项并负责监督实施。要抓好闭会期间代表活动,抓好执法监督工作,积极推进民主法制建设,大力督促开展普法活动,推动基层普法和依法治理工作,着力加快依法治乡工作进程。组织开展好专题调

研工作,紧紧抓住关系全乡经济建设的重大问题,抓住群众反映强烈的热点、难点问题,组织人大代表开展调研活动,广泛听取群众意见,提出解决问题的意见、建议。认真组织开展好代表视察工作,定期组织本辖区县、乡人大代表围绕农业生产及发展情况和社会治安综合治理、环境整治、新农村建设等事关民生问题,有针对性地开展视察工作。

**三要积极服务经济建设。**人大工作的根本目的是促进经济发展,提高人民生活水平,实现社会和谐。人大要把反映最广大人民群众的意愿、实现人民当家作主的权利、保障人民群众的合法权益为己任,围绕本乡镇改革、发展、稳定中的重大问题和关系人民群众切身利益的热点问题,认真依法行使职权。

**四要加强制度建设。**按照合法性、规范性、实效性原则,建立健全乡镇人大各项工作制度,如:讨论决定重大事项规定、议事规则等会议制度,视察、执法检查、评议等监督制度,岗位职责、学习培训等自身建设方面的制度,联系代表、办理代表议案和建议、代表小组活动等代表工作制度,人大信息、宣传等制度,努力实现乡镇人大工作的法制化、制度化和规范化。

近年来,宁夏盐池县冯记沟乡人大主席团主动适应新形势,紧紧围绕发挥代表履职作用,着力突出代表主体地位,密切与代表、群众联系的总要求,开拓代表工作新思路,完善代表工作新方法,健全代表工作新机制,不断激发代表的履职热情,充分发挥代表履职作用,使该乡人大工作迈上了新的台阶。一是加强阵地建设,在代表培训学习上下功夫,通过多种形式、多层次培训提高代表素质,解决代表履职能力和素质不足问题。二是推行“五贴近双联系”活动,在提质增效上下功夫,对代表活动实行量化考核、奖优罚劣、评先争优。三是搭建网络平台,在畅通民意上下功夫。2014年,冯记沟乡开通了宁夏首家乡镇人大网站,借助现代网络媒体,创新人大工作。四是主动适应新常态,在制度创新上下功夫,探索性推行人大代表列席乡党委、村支委会议制度,规定乡党委会议及村两委会议必须邀请3至5名县、乡人大代表列席。☒



文 / 赵军

宁夏回族自治区盐池县冯记沟乡党委书记、人大主席

# 增强做好县乡人大工作的自信心



文 / 王正福

县乡人民代表大会,是基层国家权力机关,是我国地方国家政权的重要基础。加强县乡人大工作和建设,充分发挥基层国家权力机关和人大代表作用,是巩固党的执政基础,加强基层国家政权建设,坚持和完善人民代表大会制度的可靠保证。做好新形势下县乡人大工作,对于巩固我国的人民代表大会制度,推进基层政权建设和民主法制建设,实施依法治国方略具有十分重要的意义。

最近,中共中央转发《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》,对进一步加强县乡人大工作的重要意义、总体要求、重要原则以及加强党对县乡人大工作的领导等提出明确要求。我认为,这是党中央为实现中华民族伟大复兴的中国梦,为坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一作出的重大决定。在新形势下,若干意见既是各级党委重视和加强基层人大工作的纲领性要求,又是基层人大干部和人大代表依法履职的指导性文件。它的出台和贯彻落实,必将进一步激发县乡人大干部做好人大工作的热情,进一步调动县乡人大代表依法履职的积极性。

## 首先,进一步提高了广大干部群众对人大工作的认识

党的十八大及十八届三中、四中全会都对健全社会主义民主法治建设提出了明确要求,若干意见对加强县乡人大工作再次作出具体规定。我相信人们会对人民代表大会制度及人大工作有更深刻了解,并不断纠正过去对人大工作的一些认识偏差。只有人们认识到县乡人大是地方基层权力机关,他们才会相信你,才会找人大反映问题,提出诉求;只有人大代表认识当代表是一种职务、是一种权利、是一种责任和义务,他们才会认真履好职,发挥代表应有的作用;只有党委对人大工作有足够的认识,高度重视人大工作,进一步加强领导,才能为人大依法履职努力营造良好的环境和条件。

## 其次,进一步明确了县乡人大工作的总体要求和重要原则

长期以来,基层人大职能和人大的作用没有得到很好发挥,尤其是在行使人大职权时不

够规范,调查研究走马看花,执法检查潦潦草草,使监督工作流于形式。若干意见对加强县乡人大工作和建设提出了总体要求和重要原则,给基层人大干部和人大代表依法履职提出了规范要求,县乡人大工作从此既有法可依,又有章可循。

## 再次,进一步增强了人大代表依法履职自觉性

县乡人大代表没有发挥好代表作用,没履行好代表职责,原因是多方面的,但主要还是责任心不强。大多数代表都是第一次当代表。他们对人民代表大会制度认识不足,不了解人大代表的权利和义务,也不知道如何履行职责,因而履职的积极性不高。若干意见对依法做好县乡人大代表选举工作、密切人大代表同人民群众的联系等方面提出了具体要求,这有利于增强人大代表责任心,进一步提高县乡人大代表依法履职的自觉性。

## 最后,进一步增强了人大干部做好人大工作的信心

在经济发展新常态下,加强人大自身建设是做好新时期人大工作的迫切需要。县人大常委会及机关干部和乡镇人大主席、副主席,一定要坚持与时俱进,按照若干意见精神,不断推进人大工作各方面建设。一是要加强思想政治建设,当前主要是认真学习贯彻党的十八大及十八届三中、四中全会精神,认真学习领会习近平总书记一系列重要讲话精神,把握形势,服务大局,坚持学以致用,结合西林经济社会发展实际,不断开拓履职思路、提高解决问题能力。二是要加强县乡两级人大组织建设。主动向县委请示汇报,争取县委支持,进一步提高常委会及机关和乡镇人大依法履职的整体水平。三是要加强制度建设。要不断完善人大及其常委会议事程序和工作规范,从而进一步增强县乡人大干部做好人大工作的信心。

若干意见是新形势下加强和改进县乡人大工作和建设的指导性文件。我们要认真学习、深刻领会,切实贯彻落实到位。要按照总结、继承、完善、提高的原则,保证县乡人大依法行使职权,健全县乡人大组织制度和工作机制,提高县乡人大工作水平,推动人民代表大会制度和人大工作与时俱进、完善发展,为促进全县经济社会健康快速发展作出积极贡献。■

广西壮族自治区西林县人大常委会主任

# 在基层人大代表履职上“下功夫、出实招”

近期,中共中央转发了《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》,文件全面贯彻了党的十八大和十八届三中全会中推动人民代表大会制度与时俱进、做好新形势下人大工作的要求精神,客观地指出了当前基层人大工作中存在的一些普遍性的问题,对代表选举、三权行使、会议的召开、代表工作和自身建设各个方面都作了详实具体的安排和部署,是今后一段时期做好基层人大工作的一个重要的纲领性文件。

武胜县人大常委会始终坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,依法行使职权,在各项工作尤其是代表工作中收到了较好效果,赢得了人民群众的满意。

**加强代表活动阵地建设,为代表依法履职搭建良好平台。**代表活动主要在人大闭会期间,但长期以来,闭会期间履职是薄弱环节,其中一个重要原因是代表开展小组活动没有讨论的地方,群众向代表反映诉求没有接待的地方。从2003年开始,县人大常委会加强代表活动阵地的建设,先在县城以社区为依托试行建立代表联络室,后来逐步在全县推广。目前,全县建立了32个县人大代表小组活动室,每个县人大代表小组都有了自已的活动场所;建立了66个乡镇人大代表小组活动室,使“两室”成为代表活动之家和联系人民群众之窗,为代表小组活动的开展和代表联系群众工作搭建了一个良好的平台。

**加强代表履职制度建设,为代表依法履职提供机制保障。**代表履行职责,需要用制度去规范和激励。近年来,县人大常委会先后出台了代表视察办法、加强与人大代表联系办法、代表联系群众办法、议案和代表建议批评意见办理办法、代表履职“3451”制度等一系列文件,给代表履职发放“明白纸”,制定了《选民接待登记簿》《意见建议登记簿》《办实事好事登记簿》《代表履职日志》“三簿一志”,为代表履职做“记账单”。今年,人代会期间向全体代表发放了每位代表的履职情况摘要,在大会上亮出代表的“成绩单”。通过这些措施,有效地促进了代表依法履职。

**加强代表履职活动的组织,为代表依法履职**

**提供良好服务。**一是深入开展代表联系群众工作。从2012年开始,县人大常委会组织县内市、县、乡镇三级人大代表开展了以“每季度一次集中走访群众、每年度为选区群众办一件实事好事、结对帮扶一户贫困群众、至少参加一项监督活动、至少提一条建议”为载体的“我当代表我为民、助发展促和谐”代表履职主题活动,每名人大代表每年联系20户左右群众,届内实现“全覆盖”。在选区公布代表基本信息和联系群众姓名、电话,实现了代表与群众双向联系。代表在走访联系群众的工作中,宣传党的方针政策和决策部署,收集和反映群众意见,排查和化解社会矛盾,帮助群众办实事好事,促进了城市建设与管理、农村基础设施建设、群众饮用水安全、社会保障、医药卫生、环境保护等一大批人民群众关心、关注的热点难点问题得到有效解决。这项工作得到了省市人大常委会和县委的肯定,今年,武胜县被省人大常委会确定为全省5个人大代表履职监督试点县之一。二是组织代表开展代表小组活动。在全县成立了32个县人大代表小组和143个乡镇人大代表小组,各代表小组围绕党委中心和重点工作开展视察、调研等活动,促进了全县重点区域、重点项目、民生工程、安全生产等重点工作的实施。三是开展人大代表监督安全生产工作。从2006年起,连续10年开展人大代表监督安全生产工作,每年组织人大代表开展4次以上集中视察,在全县各村(社区)聘请了542名县、乡镇人大代表为安全生产义务监督员,排查安全隐患,督促部门和乡镇履行安全生产责任。10年间,县安全生产工作年年走在全市前列,人大代表的监督发挥了积极作用。四是抓好代表述职活动。根据代表法规定,从2006年起,试行开展代表向选区选民述职活动。目前,每年组织50%的人大代表向所在选区选民述职,其他代表向选民书面述职,接受选民评议和监督。

今后,武胜县人大常委会将按照《中共中央转发〈中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见〉的通知》要求,积极探索实践,推进基层人大工作与时俱进,为促进县乡经济社会发展和民主法制建设作出积极贡献。■



文 / 张洋华

四川省武胜县人大常委会党组书记、主任



# 科学化制度化规范化效能化建设见成效



文 / 徐鑫

党的十八大和十八届三中、四中全会对推动人民代表大会制度与时俱进、做好新形势下的人大工作提出了新要求。结合宁阳县近几年的人大工作情况,我们在加强科学化、制度化、规范化、效能化建设方面作了有益的探索。

## 加强科学化建设,严格人大代表选举工作

近年来,宁阳县乡两级人大自觉把党的领导贯穿于工作全过程,落实到依法履职的各方面。在党委领导和支持下,人大工作有作为、有担当,决定重大事项,提高监督实效,依法人事任免。始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为县乡人大工作的出发点和落脚点,坚持问题导向,深入基层、立足实际,广泛集中民智,努力做到党有所虑、民有所呼、我有所议。人大代表是人大工作的主体,加强代表选举工作,努力提高代表素质是我们的重点工作。因此,工作中严格程序,依法选举,充分运用好提名权,明确提名产生候选人的原则、条件,树立正确的选人导向。

加强人大代表资格审查,严格按照代表名额数、比例构成、差额比例进行审核,确保代表依法当选,并积极发挥代表作用。实行县乡联动,优化县乡人大机关组织机构,健全组织体系,实行干部岗位锻炼、轮岗交流,配齐、配强、配优人大工作人员。

## 加强制度化建设,形成有章可依、按章理事的人大工作体系

日前,中共中央转发的《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》提出“坚持党的领导、坚持人民主体地位、坚持依法治国、坚持民主集中制、坚持从国情和实际出发”。这五项原则是我们做好人大工作的基本遵循。宁阳县人大因地制宜,摸索出适合县情的模式。

我们将人大工作涉及的所有内容进行梳理分类,综合分析,研究制定相应的规章制度,使每一项工作都有制度约束。先后制定《关于进一步加强监督工作的意见》《人事任免办法》等69项文件,促进了各项法定职能的有效行使。做到有章可依、有章必依,违章必究。

## 加强规范化建设,突出依规有序、标准明确,形成特色鲜明的人大工作规范

人大规范化建设,对于行使职能、提升活力、维护权威、树立形象具有现实意义。宁阳县实行四个“规范”。

一是实行场所规范,打造庄重大方、标识直观的外在形象。县乡人大机关统一悬挂国旗、国徽以及配置色调一致的办公设备;代表小组活动室统一场所、文图版面、国旗摆放等标准。

二是实行机构规范,打造精简精干、上下贯通的组织网络。制定乡镇人大机关及代表小组机构建设标准,配强主席、副主席的同时,配备了1至2名专(兼)职工作人员。科学划分代表活动小组,明确2名召集人,夯实工作职责。

三是实行文档规范,打造方便实用、整齐有序的管理模式。设置县乡人大统一制式的文档资料,明确换届选举、代表履职、组织建设、会议材料等档案资料管理内容和归档标准要求。

四是实行活动规范,打造主题鲜明、利于参与的载体平台。组织开展“推进富民强县,代表创业建功”主题实践活动,制订方案,统一时间步骤,积极引导广大代表创业建功、进取奉献。实行信息公开,建立信息报送制度,开通县乡及各代表小组网上联系平台,方便县乡及人大代表工作交流。

## 加强效能化建设,制定简捷高效的人大代表工作流程

为避免搞形式、走过场,我们细化工作流程,优化运行机制,严格监督考核,全面加强效能化建设。

一是以简为主,再造工作流程。按照代表活动、建议提出及转交办理等工作内容,明确时限要求,简化程序步骤,做到简捷高效。二是以优为主,完善运行机制。建立视察、执法检查、调研等监督规则,制定邀请代表、组织活动、提出建议等工作细则,形成人大组织、代表参与、部门配合、便于操作的运行机制。进一步细化明确人民代表大会职权、乡镇人民代表大会主席及副主席闭会期间职责、乡镇人民代表大会主席团闭会期间职责,界定职责范围,规范职能行使,做到该管的事管好、管到位。三是以干为主,狠抓落实,实施“一线工作法”。重心向一线倾斜、精力向一线投入、政绩在一线体现、形象在一线树立的“一线工作法”,切实做到服务重点工作在一线,专题调研视察在一线,建议办理落实在一线,评先树优在一线,有力地提高工作效能。连续3年开展“落实”主题系列活动,从“落实执行年”到“落实推进年”再到今年的“落实提升年”,一步一个脚印,强化落实,推进工作。■

山东省宁阳县人大常委会主任

# 为规范行使基层人大职权叫好

我作为最基层的乡镇人大干部,得知中共中央转发《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》,备感欣慰和振奋。欣慰的是,我们乡镇人大工作有了顶层设计,基层民主、法治、政权建设势必会加强;振奋的是,若干意见的出台,为县乡人大及人大代表提供了一套行权履职准则,基层人大工作者方向更明、底气更足了。

若干意见着重在十个方面作出了明确规定,条条有针对性,尤其是若干意见把“依法行使重大事项决定权”作为重点章节加以阐述,这无疑为县乡人大依法行使该项职权提供清晰指导,消除了我们工作中的一些困惑。

重大事项决定权是县乡两级人民代表大会的法定职权。近年来,临安市、镇两级人大进行了积极探索和实践。我所在的板桥镇,在2013年作为全市的试点,搞了镇政府实事工程代表票决制,从全镇范围内群众所关注的实事工程征集、筛选到实施,推行票决制“六步法”。2014年,该项工作在全市13个镇全面推行,把确定实事工程表决权交给人大代表,并让人大代表全程参与民意征集、项目筛选、项目实施、跟踪督评等工作,为乡镇人大依法行使重大事项决定权提供了一个很好的实践载体。在民意征集阶段,全体镇人大代表深入选区和农户,广泛征集意见、建议;在项目筛选阶段,以代表小组为单位,讨论后最终确定实事工程候选项目提交人代会表决;在代表票决阶段,全体镇人大代表在对实事工程候选项目充分审议基础上进行票决,差额确定实事工程;在项目实施阶段,每年年初、年中召开镇人民代表大会会议,年初听取政府上一年度实事工程实施情况报告,进行满意度测评,年中听取本年度实事工程进展情况报告,明确下一步工作任务和举措;在跟踪督评阶段,定期开展代表视察、督查、巡查等活动,了解掌握工程建设进度等情况。今年,板桥镇还率先建立实事工程督办、领办制度,确定每件实事工程都由政府科室负责

人领办、镇人大主席团成员督办,力求实事工程项目顺利推进、落实到位。可以说,通过实事工程代表票决,实现了实事工程从政府“拿主意”到代表“说了算”的转变,有效提升了政府工作的民意基础,调动了代表履职积极性,形成了代表、群众对实事工程民主参与、民主决策、民主监督的良好氛围。

譬如,我们板桥镇境内有万方以上山塘水库62座,大都建于上世纪60年代,技术标准低,运行年限长,安全隐患日益突出,急需实施除险加固,加之上级部门对水利工程建设资金补助不断增加,各村对实施山塘水库除险加固工程积极性高涨,争相要求列入镇政府实事工程,出现了无序竞争的情况。为了不打击各村的积极性,又能统一思想,镇人大主席团根据全镇水库现状,指定专业部门对水库的安全隐患评估出一、二、三类等级和功能性评估一、二、三类等级的报告,以安全隐患评估结果优先、综合考虑功能性评估结果为原则,最终确定提交人代会表决的山塘水库除险加固工程候选项目,在人代会上进行票决。由此,各方利益得到平衡,实事工程也从“无序竞争”转变为“有序推进”,较好地促进了社会和谐稳定。

若干意见的出台,必将对县乡人大依法行使重大事项决定权起到较好的指导和推动作用。我觉得实践中,尤其是对乡镇人民代表大会而言,重大事项决定权的行使仍然是个薄弱环节。因此,还要进一步明确重大事项范围,如对政府性投资、工程与项目等,资金、规模达到什么程度才算“重大”,要有明确的界定。另外,领导个人意志比较难把握,有中途增加工程项目的随意性。因此,要建立健全提出审查、调查研究、会议审议、表决通过、公布实施、监督反馈等一整套程序制度,确保重大事项决定权的行使更为规范有效。可谓“人大工作一小步、民主进程一大步”。有条件的话,可在县乡人大推广使用电子表决器,以保障代表依法履行职责的真实性。☑



文 / 朱忠华

浙江省临安市板桥镇人大主席

# 用好基层人大工作“风向标”



文 / 吴福田

犹记得,去年3月25日上午,在才溪镇人大代表活动室与张德江委员长座谈乡镇人大工作、交流才溪镇人大“1479”工作法的情景。没想到短短一年多时间,中共全国人大常委会党组就出台了《关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》,近日,中共中央转发了若干意见。张德江委员长指出,这是新形势下党中央加强人大工作特别是县乡人大工作、推进社会主义民主法治建设的重要举措。对于我们来说,若干意见的出台好似一把“尚方宝剑”,为基层人大工作提供了有力保障。作为一名基层人大工作者,围绕若干意见中第八条“加强同人大代表和人民群众的联系”,结合才溪镇的“人大代表之家”,就当前如何搭建代表联系服务群众的平台,谈一点个人想法。

如何搭建代表履职平台,发挥好代表作用,一直是乡镇人大不断思考并努力解决的问题。才溪镇人大根据地域分布情况,将市、县、镇三级56名人大代表分成上才溪、下才溪、四坊3个代表小组,并分别在每个小组的中心村设立1个“人大代表之家”。“人大代表之家”建设符合“六有”的要求,即有场所、有牌子、有制度、有计划、有专人负责、有记载。通过学习交流、召开座谈会、走访接待选民、调查视察、代表述职等多种形式开展活动。

我们把“人大代表之家”作为提高代表素质的园地,确定每月的20日为“代表学习日”。同时,我们还有效发挥“人大代表之家”提高代表素质“充电室”、反映民情民意“直通车”和服务党员群众“暖心巢”各方面的作用。

去年4月24日,我在下才溪“人大代表之家”接待选民时了解到:寨角组村民集资9万元,完成了宽4米的路基建设,再无力集资道路硬化资金,请求政府帮助解决路面硬化资金。经镇人大主席团与党委、政府协商后,同意补助2万元。现在路面已硬化,彻底改善了寨角组29户村民的出行问题。

家住溪东村的一等视力残疾人王兆华,独自抚养两个年幼的女儿,大女儿体检时被确诊为

一级视力残疾,家庭非常困难。今年2月,王兆华来到上才溪“人大代表之家”,接待王兆华的镇代表及时将情况向镇人大反映,通过与县人大联系,成功申请县慈善总会补助。

很多群众都说:“好多棘手的事情,找到人大代表‘说一说’就好办多了。”自建“家”以来,共组织集体学习15次,接待来访群众53人次,来信28件,共解决矛盾纠纷7起,历史遗留问题6个,办理代表建议、意见50件,为群众办实事5项,涉及资金400多万元。

如今,镇人大在日常工作中,正倾力打造覆盖全镇的多元化服务群众平台,畅通社情民意表达和反映渠道。认真学习后发现,镇“人大代表之家”的建立,与若干意见中的“建立健全代表联络机构”不谋而合。若干意见中提到的“拓宽代表联系群众的方式和渠道,通过调研、视察、走访、直接联系选民、代表接待日、主题活动等方式”在我们的“1479”工作法中都有体现。如,开展视察、调研活动,组织开展执法检查,46名代表担任民情收集点负责人,确定墟天(农历每月逢三、八)为代表接待日,每季度召开一次民情恳谈会,开展“一访二记三答”主题活动(走访群众,记好《民情日记》和《民情台账》,一般问题现场解答、重点问题集中解答、难点问题限期解答)。

了解民情民意,凝聚社会共识,才能依法维护群众权益。下一步,我认为,可以从若干意见中“依托各级人大门户网站,搭建代表履职服务网络平台”得到启示。乡镇人大可以利用微信公众号、微博、QQ等网络新平台,及时通报全镇重点工作和重大活动情况,增加与群众的话题互动。

张德江委员长给予才溪镇人大“1479”工作法的肯定还犹言在耳,才溪镇人大主席团一定会以张德江委员长对镇人大工作的肯定、鼓舞和鞭策为动力,以若干意见为方向标,再接再厉,不断进行总结和完善,进一步提升人大工作水平,为全面推进“依法治国”贡献力量。☑

福建省上杭县才溪镇人大主席



# 做好县乡人大工作的基本遵循

近日,中共中央转发了《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》。这份文件旗帜鲜明地指出,县级人大及其常委会必须全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,按照总结、继承、完善、提高的原则,保证县乡人大依法行使职权,健全县乡人大组织制度和工作机制,提高县乡人大工作水平,推动人民代表大会制度和人大工作与时俱进、完善发展,为协调推进“四个全面”战略布局,促进党和国家各项事业发展作出积极贡献。这为新形势下做好县乡人大工作指明了方向,是县乡人大及其常委会依法开展各项工作的基本遵循。

作为基层国家权力机关,县级人大及其常委会是我国地方国家政权的重要基础。因此,加强县人大工作和建设,充分发挥基层国家权力机关和人大代表作用,对于巩固党的执政基础,加强基层国家政权建设,具有极其重要的意义。同时,这也是坚持和完善人民代表大会制度、做好新形势下人大工作的重要任务。

多年来,伊宁县人大常委会始终牢牢坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,依法行使职权,为推动全县经济社会发展和民主法治建设作出了积极贡献。去年,伊宁县人大常委会勇于担当、主动作为,认真行使宪法和法律赋予的各项职权,坚决维护民族团结和社会稳定;通过开展大声讨、大揭批等活动,向全县各级人大代表发出“人人反暴恐、人人维护稳定”倡议书,动员和号召全县各级人大代表、各族干部群众备加珍惜民族团结、自觉维护社会稳定,坚决同暴恐犯罪行为、极端宗教势力作斗争,有效地推动了民族团结和社会稳定大局。同时,伊宁县人大常委会严格行使宪法法律赋予的监督职权,围绕促进民生事业发展、民主法治建设、经济社会可持续发展开展监督,维护了法律的权威,推动了政府部门改进工作;围绕充分发挥代表作用,开展形式多样的代表工作,不断创新工作机制,丰富活动内容,为代表履职创造条件,提供服务,人大代表的职能和作用得到有效发挥。

今年是依法治国的开局之年。这份文件的出台,为伊宁县人大常委会继续做好各项工作提供了清晰的“工作思路”。

首先,要继续加大代表培训力度,不断提高代表素质。伊宁县人大常委会在目前每年举办2期区、州、

县、乡四级代表培训班的基础上,要进一步加强代表培训工作。通过邀请法律专家授课等多种形式,进一步增强代表们的维稳意识和履职能力,促进各民族之间的团结。同时,还要积极组织代表开展视察、考察,举办履职经验交流会,为代表充分履职创造条件。

其次,密切联系群众,充分发挥代表作用。伊宁县地处祖国西部边陲,是一个多民族聚居的区域。因此,加强同代表和人民群众的联系,发挥联系群众广泛的优势,非常必要。为此,伊宁县人大常委会要进一步完善代表联系群众制度,拓宽联系群众的方式方法和渠道。比如,代表小组每月召开一次村民代表座谈会,向群众面对面宣传法律法规、惠民政策、民族宗教政策;要当好收集反映社情民意的信息员,每名人大代表每月至少联系10名群众,每月至少收集反映1条社情民意;代表小组每月开展1次信访接待日活动,各村(社区)推选有能力的人大代表担任巷道长,县司法局在每个村聘任1名人大代表担任人民调解员,将矛盾解决在基层、化解在萌芽状态;要带头维护社会稳定,争做维护民族团结的模范,特别是少数民族代表在依法治理非法宗教活动和抵制宗教极端思想渗透工作中要主动发声,旗帜鲜明地带头做群众工作,打牢反恐维稳群众基础。在这场长期、复杂、艰巨的“去极端化”攻坚战中,要充分发挥维稳“去极端化”排头兵和主力军的作用。

第三,要紧紧围绕中心,不断加强和改进监督工作。近年来,伊宁县人大常委会通过开展专题评议等监督形式,积极开展专项工作评议。每年对5到6个政府职能部门进行专项工作评议和群众满意度测评,通过专项工作评议帮助政府职能部门更好地开展工作,增强了人大常委会的监督实效。同时,每年听取和审议“一府两院”及其职能部门的10个工作报告,对10部法律的实施情况进行执法检查,对任命的干部进行1次法律考试。

最后,要认真做好换届选举工作,严把代表入口关。依法做好县乡人大代表选举工作,把一大批政治坚定、具有一定履职能力、人民群众信得过的人选举为县乡人大代表,对于进一步健全巩固我国基层政权意义重大。伊宁县人大常委会要坚持党的领导、充分发扬民主、严格依法办事,确保选举作风风清气正,确保选举结果群众满意。■



文 / 艾沙江·吾买尔

新疆维吾尔自治区伊犁哈萨克自治州伊宁县人大常委会主任

# 推进县乡人大工作与时俱进



文 / 谭云临

中共中央转发了《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》，把县乡人大依法行使宪法和法律赋予的职权放在了更加突出的地位，推进了依法治国战略关口前移、重心下移。兴仁县人大常委会要认真贯彻落实文件精神，突出问题导向，切实履行宪法和法律赋予县人大工作职责，推进县乡人大工作与时俱进。

**着力在服务中心上下功夫。**人大工作必须坚持党的领导，服务党委中心工作。兴仁县人大常委会立足于在监督中参与、在参与中监督。按照县委统一安排部署，积极参与城镇建设、党建扶贫、煤矿安全生产等工作，以实际行动贯彻县委重大决策，支持政府推进重点工作。同时，坚持从县委政府工作重点、社会关注热点、人民群众反映难点问题出发，每年主任会议有针对性地从严常委会监督议题中重点选择3至6件有代表性、影响力的议题依法开展监督，在工业化、城镇化和农业产业化建设以及重大项目、征地拆迁、棚户区改造、环境保护和社会矛盾化解等方面提出意见、建议。

**着力在依法治县上下功夫。**抓住依法监督就是牵住了县乡人大工作的牛鼻子。兴仁县人大常委会紧紧围绕改革发展主题，抓住事关全县改革发展和人民群众根本利益的重大问题，对全县“十二五”规划、“六五”普法等重大事项作出决定。建立健全人大常委会重大事项向县委和州人大常委会报告制度、审议意见落实制度、听取和审议“一府两院”对常委会审议意见和执法检查建议的整改落实情况报告制度，完善常委会对“一府两院”工作评议暂行办法和人大代表向选民述职评议办法，每年安排30—50名县人大代表、80—100名乡镇人大代表向选区选民述职，接受选民评议。开展代表评议“一府两院”及部门工作。

**着力在代表履职上下功夫。**代表工作是县乡人大工作的基础，代表作用的发挥是县乡人大工作的永动力。兴仁县人大常委会围绕“夯实基础，完善制度，优化环境，提高素质，促进履职”主题，每年组织代表开展多层次、多渠道、多形式培训，提高代表履职意识和能力水平，引导和督促人大代表不断增强依法履职的责任感和使命感。进一步完善常委会领导联系委员、委员联系代表、代表联系选区选民的代表联络机制。制定《关于在全县乡镇（街道）村（居）

建立“人大代表之家”的意见》，在县乡建立“代表之家”85个，突出代表小组规范化建设和活动成效，搭建代表履职平台，完善代表工作制度，提高代表小组、代表工作室和代表的依法履职水平。闭会期间，组织辖区的省、州、县人大代表围绕全县发展大局和人民群众反映的热点难点问题，进行专题调研和集中视察，充分听取基层人大代表的意见和建议，使常委会的执法检查、视察和调研报告更加符合民情，反映民意，集中民智。

**着力在议案和建议办理上下功夫。**代表议案、建议办理质量的高低，直接关系依法监督工作的效益和成败。兴仁县人大常委会努力提高代表议案、建议质量，加大议案、建议落实力度，对经济发展影响较大或事关民生的代表意见、建议，采取视察、调研和现场办理等形式进行跟踪督办，积极推动开展特定问题调查、专题询问或专题质询，探索高质量议案、建议办理和先进单位的表彰办法，促进代表议案、建议高标准高质量落实。加大工作监督力度，制定出台《兴仁县人民代表大会常务委员会代表议案和建议督办暂行办法》，采取工作委员会、主任会、常委会三级督办机制，实行督办“三色单”（蓝色、黄色、红色）制度，对代表议案和建议进行阶段性督办、限时督办、重点督办，并组织承办单位现场面对面办理议案和建议，媒体公开监督报道，倒逼任务、倒逼时间、倒逼责任落实，并将办理落实情况作为年终考核的依据，对落实不力的依法进行责任追究，确保了代表议案和建议、批评及意见的落实，增强了代表履职的积极性，提高了代表的满意率。

**着力在自身建设上下功夫。**乡镇人大基础阵地、基层组织 and 基本力量是基层人大建设的薄弱环节。乡镇没有独立的人大办公场地、代表活动场所，普遍只有1名人大主席，街道人大工委是派出机构。针对这些问题，县人大要紧紧依靠县委，主动争取县委的支持，争取机构人员“3+1”配备，建设代表联络处、代表之家、代表工作站等，使人大代表有阵地、有制度、有计划、有工作记录、有学习资料，并定期开展代表接待选民、向选民述职等活动，加强人大系统队伍建设，在学法、守法、用法上走前列、作表率，打造一支政治可靠、业务精湛、作风优良、廉洁奉公的高素质人大干部队伍。✘

贵州省黔西南州兴仁县人大常委会主任

# 推动基层人大工作完善发展

日前,中共中央转发了《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》,这是新形势下党中央加强人大工作特别是县乡人大工作、推进社会主义民主法治建设的重要举措,体现了党中央积极推动人大制度和人大工作与时俱进、完善发展。笔者认为,加强县乡人大工作和建议对于指导和提高乡镇人大工作有着重大意义。

**进一步明确乡镇人大职能作用。**乡镇人大代表所提的建议都实实在在地反映了民情,表达了民意,集中了民智,具有其他任何形式所不具备的广泛性、代表性、真实性和政治性。坚持党的领导是做好人大工作的基本前提和根本保证,乡镇人大要在服从同级党委领导下,搞好自身建设,调动人大干部积极性,围绕乡镇党委工作中心开展工作;要坚持以人为本、深入搞好调查研究,以法律为准绳加强人大监督,保障代表行使职权,依法履行各项职责,实现和维护好最广大人民群众的根本利益。

**进一步规范乡镇人民代表大会会议。**一年一次的乡镇人代会不同程度存在会议时间、会议程序、会议内容、审议决定重大事项和选举等方面不够规范的问题。增加每年召开人代会次数、加强干部队伍建设、保障人大代表活动经费、健全议事规则、完善程序将极大促进人大职权的充分行使和体现。近年,水江镇坚持人大“季会制”,精心组织、不断发展,有利地推动了政府各项工作的落实,得到了群众的拥护与支持。代表们也在群众的信赖下,增强了履职自信。

**进一步提升乡镇人大履职效能。**乡镇人大作为最基层的国家权力机关,是管理

国家事务和社会事务的组织形式,它在推进基层民主政治和农村经济社会发展中发挥着重要作用。加强同人大代表和群众之间的联系,充分听取代表反映的加强基础设施建设、加大城镇管理力度、加快新农村建设、保护人民群众利益、加强环境保护的难点问题意见、建议,提高人大代表议案、建议办理质量,是充分尊重“人民当家作主”这一政治权利的体现。

**进一步加强乡镇人大监督力度。**乡镇人大行使监督权的主要形式是召开人代会、组织代表视察、议政活动、听取报告、督办建议等,目前总的情况较好,但实质性监督尚有欠缺,监督意识不强、活力不足。比如,对本级政府和部门在行政执法中的监督力度不够,法律规定的质询、罢免等硬性监督没有开展。加强和改进监督工作,依法行使监督权、加强预决算审查和监督、完善监督工作方式等,让人大代表的主体责任得到有效的发挥,提高其履职动力。

通过增加人代会次数,把单项监督与整体监督、分散监督与集中监督相结合;通过加强和改进监督,既克服乡镇领导管理理念上的弊端,又能够调动代表的履职积极性;通过依靠民主的力量、法治的精神促进乡镇的法治建设,使基层民主成为一种常态;通过不断加强人大自身建设,积极探索信息化建设,让乡镇人大工作与时俱进、创新创优……若干意见所提出的系列举措,为乡镇人大工作的进一步完善指明了方向,有利于根本政治制度落实到基层,有利于增强人大制度自信,是贯彻党的群众路线、加强作风建设的体现,对于推进基层民主、基层政权、基层政治建设有着积极的促进作用。★



文 / 邓强定

重庆市南川区水江镇人大主席



# 充分发挥地方人大在全面推进依法治国中的重要作用

文/李忠

全面依法治国,作为“四个全面”重大战略布局的重要一环,以治国重器的崭新面貌开启了中国特色社会主义法治道路新征程。新时期、新形势、新任务要求地方人大及其常委会主动担负重大责任,充分发挥在全面推进依法治国中的重要作用。

## 深刻认识和理解地方人大及其常委会在全面推进依法治国中的重大责任

从人民代表大会制度与依法治国的关系来看,党的领导、人民当家作主和依法治国是有机统一的。一方面,全面推进依法治国需要通过人民代表大会制度,保证党对依法治国的领导核心作用。另一方面,推进依法治国也将深刻地影响和改变着人民代表大会制度,要求人民代表大会制度与时俱进,维护宪法和法律权威。人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心,最主要的实现途径和载体就是人民代表大会制度。依法治国就是要通过人民代表大会制度保证国家权力用来为人民谋利益。具体来说,地方人大及其常委会必须将党依法治国的决策部署通过法定程序上升为国家意志,维护宪法和法律的权威、监督宪法和法律的实施,并通过依法履职和开展相关工作,充分调动广大人民群众和各方面的积极性、主动性、创造性,汇聚智慧和力量,从而实现全面依法治国的目标任务。

从依法治国的几项重要任务来看,科学民主立法、监督执法、公正司法、推动全民守法的各方面工作都需要地方

人大及其常委会参与其中、发挥作用。立法是全面推进依法治国的重要前提和基础。加强和改进立法工作,完善中国特色社会主义法律体系要求地方人大及其常委会科学立法、民主立法,制定出有针对性、实效性的地方性法规。法律法规的生命力在于实施,法律法规实施需要地方人大及其常委会强有力的监督,只有“把权力关进制度的笼子里”,才能保证“一府两院”依照法定权限和程序行使职权、履行职责。增强全民法治观念,营造法治氛围,推进全民守法需要地方各级人大及其常委会加强法治宣传教育,弘扬社会主义法治精神,带头尊法学法守法用法。

## 充分发挥地方人大及其常委会、人大代表在全面推进依法治国中的重要作用

通过科学立法、民主立法,解决地方经济社会发展实际问题。立法要围绕党委中心工作,恪守立法为民理念,对涉及深化改革、社会治理、民生改善、生态建设等方面工作要综合运用立、改、废、释等方式加强立法工作。要完善包括立法理念、原则、技术、规范、程序、咨询在内的地方立法体制;要充分发挥地方人大及其常委会在立法工作中的主导作用,做好立法规划、抓好立法项目论证,特别要严防部门和单位通过立法争权夺利;要加强与有关方面的协商沟通,妥善解决涉及基础性、综合性、全局性的重大事项法规案;要着力提高立法质量,“立权”更要“立责”,精细、精准、精雕细琢地标准立法;要增强法规的可执行性

和可操作性,逐步清理立而无用的“僵尸法规”。

坚持问题导向、增强工作实效,认真履行法定监督职责,促进依法行政、公正司法。要把监督发现的问题转化为“一府两院”改进工作的方向,确保“一府两院”在法律框架内、在法治轨道上正确履职。要强化监督实效性,监督内容要“精”,把握重点、主攻难点、关注热点;监督过程要“深”,持续发力、久久为功;监督工作要“严”,积极实践、敢于探索刚性监督手段。

尊重代表主体地位,提高代表服务保障工作水平,充分发挥人大代表的积极作用。通过代表带动一方群众学法尊法守法用法,将依法治国的战略举措细化融入到日常行动和行为中,并广泛、直接听取群众的意见。要保障代表依法履职,建立健全代表立法建议提出采纳反馈机制,组织代表参加立法工作;支持保障代表参加常委会组织的调研、视察、执法检查,列席常委会会议参与审议,监督“一府两院”;重大事项决定要广泛征求代表意见,确保能够反映人民意愿、体现人民意志。

加强地方人大及其常委会自身建设,不断提高依法履职能力和水平,为全面依法治国提供保障。要增强在党的领导下全面推进依法治国的自觉性坚定性。坚决贯彻党的基本理论和路线方针政策,紧紧围绕党委工作大局谋划和推进人大工作,推动党中央和地方党委重大决策部署贯彻落实。★

(作者系贵州省贵阳市人大常委会主任)

# 人大监督工作要努力做到“真、实、效”

文/李伊林

各级人大及其常委会肩负着党和人民的重托,寄托着人民群众的无限期望。四川省雅安市第三届人大常委会成立以来,面对新形势、新常态、新任务,我们始终牢记责任使命,依法履职尽责,勇于担当、务实作为,较真斗硬、追求卓越,不断提高人大工作水平,竭力维护党的利益、国家利益和人民群众利益,努力做到“真、实、效”,力求不辱使命、不负重托。

## 坚持问题导向,笃定做到“真”

“真”是人们认识评判客观事物的一项基本标准。“真”的背后体现的是严的政治品格、严的思想自觉、严的职业操守和严的纪律约束,体现的是做人的真诚、人格品质和道德修养,彰显的是对党和人民群众的无限忠诚,对人民的真心实意,对事业的无限热爱。在人大监督工作中,我们始终将“真”作为一种要求、一项原则、一种追求。

善于察真情、听真话。我们在工作中心扑下身子沉下心,扎根基层察真情,走近群众听真话,把民声、民愿作为人大工作的活水源头。近两年,我们从细处入手,以问题为导向,围绕人民群众普遍关心的食品安全、饮用水安全、大气污染、环境保护、养老、医疗卫生、城乡住房、教育等热点难点问题,深入基层调查研究掌握真实的状况,同人民群众面对面交流,倾听人民真实的声音,听群众讲掏心窝子的话,了解人民群众在能上好学、找到好工作、老有所养、病有所医等方面的真切期盼,将收集到的真实情况以专题报告、人大汇报等形式向市委报告,将社会普遍关注的热点难点问题确定人大监督工作选题,努力促进民生问题解决,回



3月25日,雅安市人大常委会主任李伊林(前排右四持话筒者)率队视察交通灾后重建项目建设情况。摄影/李博

应百姓期盼和社会关切。

勤于建真言、献良策。我们始终与党同心同向,始终与市委保持步调一致、同频共振,坚持重大事项向市委请示报告;同时立足职责、胸怀全局,主动下深水破难题,建言献策,积极为市委分忧。近两年,着力围绕地震灾后重建和经济社会发展,广泛调研视察,深入研究思考,在抗震救灾、灾后重建政策争取等方面积极呼吁;在研制重建规划和推进实施基础设施、公共服务重建等方面,主动提出了“一揽子”建议;针对城区饮用水安全问题,在深入调研、多方论证后提出建设九龙水库饮用水工程的建议;在“飞地园区”设立、高钛渣项目选址、产业转型升级、经济规模布局、结构调整等方面提出一系列建议,为推进重建工作有序开展提供了智力支持。在县域经济发展、生态文明建设、养老等社会事业发展、林区道路建设等方面先后提交14项专项建议报告,为市委提供了重要的决策参考。

坚持讲认真、敢较真。我们以对党、对人民高度负责的态度,始终坚持认真负责、较真斗硬、真抓实干,下真功夫、下

深功夫,对“一府两院”工作真心诚意支持和推动,对发现的问题敢于讲真话、提意见。对认准的事扭住不放:对地震灾后疫情隐患问题紧急调研、听取专项报告;对企业污染排放、矿山无序开采、农村面源污染等问题,采取集中视察、执法检查、听取专项工作报告、调研、暗访、约谈等多种监督方式,强化监督推进;对食品安全、水环境安全问题连续几年跟踪监督、重拳出击,广泛开展调研、执法检查、专题询问;针对饮用水源保护管理条例实施情况的审议意见未按期整改落实的情况,在充分沟通衔接之后,主任会议决定延期审议市政府的相关报告。这一切让“一府两院”及相关部门真实地感受到人大监督的力度——人大监督决不走过场、不限于走程序,人大绝不是“橡皮图章”。

## 坚持目标导向,着力做到“实”

“实”是我们做人做事的基本态度。习近平总书记强调“谋事要实、创业要实、做人要实”,工作中我们坚持做到“实”,就是严格落实“三严三实”的要求,尊重实际,注重实践,强化落实,强化实干。

一是重实际、重实践。工作中,我们不搞“文来文往”“纸上谈兵”,杜绝人云亦云、信口开河,而是据实而论、注重实践、厚积薄发,始终把深入基层一线调研、检查、暗访、视察等作为做好人大监督工作基本功,写进制度、作为规范、形成常态。为掌握食品安全的真实情况,我们凌晨暗访生猪屠宰场;为扎实开展水污染防治和饮用水源保护管理专题询问,事前分8个小组分别深入县(区)、乡镇调研垃圾处理、污水处理、管道建设等情况;在灾后重建中我们蹲点督导,对重建项目推进、城乡住房建设进度以及存在的问题了如指掌。正是如此,人大监督工作才做到真正接地气,也更有底气,人大指出的问题让监督对象感到击中了要害、点到了痛处。

二是抓落实、强执行。工作中,我们始终讲政治、顾大局、守纪律,不折不扣执行落实党的各项决策部署,建立了重要会议、重要讲话、重大文件传达学习 and 贯彻落实机制。中央八项规定、省委“两个意见”、从严治党、依法治国(治省、治市)的决定等,在市人大常委会近两年制定的20余项制度办法中对应落实,在工作中得到严格执行。自觉围绕市委中心大局找实、找准、找好人大工作结合点和切入点,及时抓调研、搞视察、听报告、作决议,一项一项抓落实,根据市委灾后重建、依法治市的决策部署迅速研究制定决议和实施意见,高标准、高质量完成交办的重建协调督导、城乡一体化课题调研、“包县联点帮扶”等工作。我们脚踏实地,埋头苦干,强化推进人大监督工作落实,以党组会议、每周工作通气会形式研究推动常委会监督工作落实,对议定的工作以钉钉子的精神一抓到底、锲而不舍。

三是重实干、办实事。我们在工作中注重出实力、办实事,专注抓重点、抓大事。近两年来,我们围绕抗震救灾、灾后重建和经济社会发展广泛调研、视察和听审报告,开展的执法检查、听审专项报告、作出决定(决议)等监督工作事项

均超过60项,审查备案报告200余项,督促办理代表建议300余件。2013年我们将生态环保、食品安全、产业重建、廉洁重建、干果产业、医改等14个方面重大问题作为人大重点关注和力求突破的重大问题,强化监督推进落实;2014年开展了13个方面的灾后恢复重建专项工作监督,跟踪督促“一府两院”对常委会12项专项报告审议意见落实,围绕经济社会发展作出了近20项决定、决议。在深化“走基层”活动中,带头促进困难户农房重建问题、基层公共服务政策问题、农村基础设施滞后问题得到解决;在深化代表密切联系群众活动中,组织引导各级人大代表帮助群众办好事、办实事4000余件。

#### 坚持结果导向,努力追求“效”

“效”是追求的目标、努力的结果。人大工作能否有“效”,考验着我们的智慧,也检验我们的方式方法。在过去几年人大监督工作中,我们努力追求“效”,人大发出了应有的强音,迈出了坚实的步履。

一是努力增强监督实效。我们不断改进监督方式方法,着力于增强人大监督工作实效。一方面以实质性、刚性监督增强实效,开展了专项询问、任命干部任后集体谈话、约谈部门负责人等形式监督,从增强被监督对象意识上促实效;另一方面强化跟踪监督促实效,对“一府两院”办理落实人大监督意见的情况再次进行审议和满意度测评,从抓落实上保实效。在灾后重建、经济社会发展、民生改善等方面,人大监督实效得以凸显:给城区带来严重污染的华汇铝业在人大监督下最终技改搬迁,九龙水库饮水工程项目最后落地生根、开工建设;林区道路在全省率先启动实施建设,仅2014年建设量就达1000公里,山区林竹因此实现了生态效益、经济效益双赢;食品安全执法检查中发现的38个问题解决落实33个,食品违法立案、结案在上一基础上均实现倍增。年初人代会

上的市人大常委会工作报告和市政府提交的人大重点监督事项落实清单、民生工程 and 民生实事完成清单让代表们欣喜地看到:人大监督工作务实有效。

二是着力提高工作效能。在工作中,我们不断增强监督力量,重“蓄力”、善“借力”,增机构、补人员、提素质,注重整合市县(区)人大、各级人大代表力量 and 部门、社会专业咨询人员力量,提高监督水平。始终坚持突出重点、带动全局,在监督工作中突出关键、突出民生重点、突出社会效能;始终坚持以小带大、小中见大,注重把握“切口小、切入深、振动大、效果好”的原则,确保达到监督一点、振动一片、辐射全面的效果。坚持以制度机制引领工作、提高效能,近几年制定完善了党组议事规则、常委会议事规则、专项工作评议办法、执法检查办法等20余项制度,建立了与“一府两院”及市级部门常态化工作联系机制,使人大监督工作更加规范,使人大监督工作井然有序、有条不紊。

三是倍加注重长远效益。人大事业无休止,监督工作需要一届接着一届干。我们始终维护人民群众的根本利益 and 雅安长远利益作为工作目标和价值追求,保持“功成不必在我任期”的理念 and 境界,既注重当前,更着眼长远。近年来,我们坚定不移地推动生态文明建设,持续开展企业排污、农村面源污染、水和大气污染、生态环境等系列监督;促进成功创建了258个生态村、26个省级“美丽乡村”示范村庄,协力使雅安纳入国家首批生态文明先行示范区;坚持不懈地推进文化体育等社会事业全面发展、社会保障不断完善;持之以恒地推动深化改革、依法行政 and 公正司法,促进政府执行力、公信力和社会治理能力得到有效提升。人大工作要经得起实践的检验、经得起人民的检验、经得起历史的检验,要让党委满意、让人大代表满意、让人民群众满意。★

(作者系四川省雅安市人大常委会主任)



# 天津：社区接待站中的民主新风

文/本刊记者 王萍

在天津市,和平区的人大代表接待站具有很高的知名度,深得百姓的好评。近日,当记者一走进天津市和平区人大代表社区接待站,便充分领略到“代表群众亲如一家”的浓郁气氛,感受到扑面而来的民主新风。

让我们从以下几个片段,看看天津市和平区人大如何通过发挥律师等专业代表作用、与社区法庭形成为民履职合力、借势“互联网+”打造智慧接待站、做足接待站中的公益味道等多种措施,有效充实和完善接待站联系群众、服务群众的内容,书写代表工作的多样创新。

## 镜头一：“接待站需要场所 更需要专业代表发光发热”

基层民主政治建设如何搞活、基层人大代表如何通过接待站这一平台为民履职更有作为?据和平区人大常委会副主任陈秋华介绍,坚持在每年的7月10日开展“人大代表集中联系选民日”活动,是天津市和平区人大代表工作的特色和品牌。如今,和平区人大代表工作更进一步,全区6个街道63个社区全面建立63个人大代表社区接待站,成为代表在闭会期间密切联系群众、主动发挥作用的重要载体和依托,为每个月代表联系选民提供平台,让代表联系选民日常化。全区37名市代表和204名区代表,现已全部纳入接待站定期开展活动。

6月18日,在和平区南营门街道竞业里社区的人大代表接待站,记者看到接待站房间简易,但墙上悬挂的接待站职责和四位进站人大代表简介展牌清晰醒目,让人一下感觉到人大代表离百姓近了。接待站站长、竞业里社区居委会主任张辉说,社区是和平区普通居民较多、

旧楼房较多、困难群众较多的地区。竞业里社区接待站的条件不算太好,但人大代表走进社区是真心为老百姓解决困难。随着人大代表作用的发挥,推动解决了多年来群众反映强烈的绵阳道地区市场乱摆乱放综合治理等问题,社区真的发生翻天覆地的变化,环境面貌焕然一新,居民生活也便捷了。

“从我当选为区人大代表的那一天起,我就和社区结下不解之缘。”四位进站联系选民的代表中有一位律师代表蒋宏建,他向记者说起他在接待站的为民履职故事:帮助农村嫁到城市的困难居民顺利办理城市户口;为马航失联客机遇难者家属、社区居民理财受骗维权等各方面问题持续提供法律援助;为鹤寿养老院无偿打赢诉讼官司,避免几万元损失,等等。

代表的贴心为民,换来了群众的一片真心。那天,得知采访蒋宏建,曾被他帮助过的社区居民全都主动提前赶到,一定要来说说这位律师代表的好。“养老院的电梯维权问题,现在讲起来感觉轻描淡写,但对我们来讲,因为我们不懂,所以感觉很复杂。当我们手足无措、遇到困境时,他成了我们最需要的人、生活中离不开的人。”鹤寿养老院院长对记者说,“基层老百姓,尤其是弱势群体,特别需要人大代表帮助我们。当代表这几年,蒋代表无偿为我们服务,让我们感觉到,人大代表不是在那儿摆着的,他真来到社区了,为我们做这么多实事,社区特别需要这样的代表。”

作为一名律师,蒋宏建笑称自己是一名有专业特长的人大代表,更应该用自己掌握的法律专业知识,用心为百姓服务,为政府分忧。他告诉记者,国家强

调依法治国,怎样让法律成为全民的信仰?法律是需要人们实实在在感受到的。而且,法律不是冰冷的,而是温暖的,要让百姓感觉到法律确实能解决身边的一些问题。

居民群众对人大代表在闭会期间的活动感受最贴近、最真切。在基层社会治理日益扁平化的过程中,作为来自群众、与群众联系最广泛最紧密的人大代表,应该发挥更大作为,接待站就是为此搭建的平台。和平区人大南营门街工委办公室主任佟维海说,“接待站的硬件可以不太硬,但软件绝对不能软。一个代表作用发挥得好可能是偶然的,竞业里社区接待站包括蒋宏建在内的四位代表作用都发挥得好,肯定是有原因的。这就是接待站的整个链条、机制在发挥作用。”

据了解,竞业里人大代表社区接待站从2007年开始建立,如今已实现“五有”,即有组织人员、有软硬件、有经费、有活动、有实效,不仅实现建设硬件上的规范化,还实现了代表愿意、群众满意、社区受益的软件建设目标。2013年11月,天津市和平区人大常委会召开“人大代表社区接待站规范化建设推动会”,交流成熟经验,进一步规范建设标准和内容。并先后出台了《关于加强人大街道工委建设的指导意见》和《关于加强人大代表社区接待站规范化建设的指导意见》,于是,接待站这一代表联系群众的有效载体在整个和平区进入快速发展的新阶段。目前,和平区所属63个人大代表社区接待站均已达到规范化建设标准。

## 镜头二：社区法庭和代表接待站形成为民履职合力

审判员、原告、被告、旁听席,一个

天津市和平区人大代表蒋宏建为更好地服务社区百姓,专门在竞业里社区设立了蒋宏建社区法律工作室,为百姓处理身边事及时排忧解难。(和平区人大常委会供图)



标准化的简易法庭被搬到了天津市和平区南市街庆有西里社区人大代表接待站。6月18日,记者看到在庆有西里社区出现了旨在解决基层百姓矛盾纠纷的社区法庭,这一创新不禁让记者眼前一亮。

和平区人大代表、庆有西里社区居委会主任王金荣告诉记者,充分利用人大代表接待站平台优势,成立社区法庭的想法,正是在接待站联系群众、了解百姓需求时萌发。

原来,以物业纠纷为例,近三年,和平区法院受理的物业纠纷案件数量呈上升趋势。虽然案件多数为起诉居民缴纳物业费的小额诉讼案件,但是仍然要依法履行送达、开庭、调解、判决等各项诉讼程序,占用了大量司法资源。为更好地进行社会治理,小区普遍建立了人民调解组织,处理居民之间以及居民与物业公司之间的矛盾,但是,由于人民调解组织的调解协议不具有最终效力,签订调解协议后反悔的当事人也很多,调解后的效果不尽如人意,每一起纠纷都可能成为潜在的诉讼案件。

许多百姓来接待站和代表聊天时反映,能不能让法庭进社区,和居民进行面对面交流,从而更好解决纠纷呢?于是,王金荣在今年的和平区人代会上提交了一份关于建立社区法庭的建议。在各方推动努力下,社区法庭在和平区人代会结束后很快落实建立。

而且,值得一提的是,如今社区法庭和代表接待站的工作紧密相连。法庭的开庭时间一般都安排在每月接待站人

大代表接待选民那一天,社区法庭的开庭审理和办公地点就在代表接待站里。

“社区法庭在开庭时,和平区人民法院、人大代表、政协委员、人民调解员、社区民警、居民代表等人员都参加了旁听。别看条件简陋,但是整个审判过程可是一点儿都不马虎。”

多位社区居民都向记者说起社区法庭第一次开庭审理的案件,那是一起物业纠纷案。在审判员的主持下,当事人双方分别阐明了纠纷缘由、经过及诉求。审判组对该纠纷进行了调查工作,并在审理过程中就相关问题及法律依据向当事人双方进行了详细的解释。整个审理过程近三个小时,中间,人大代表和居民代表等都可以发言,并与当事人双方进行充分沟通,最终,经双方同意,当庭调解。

“我们还是第一次旁听案件的审判过程,感觉挺新奇的,也给我们普及了很多法律知识。”社区居民冯宝树说,在整个过程中也体会到了法律的严谨,对于物业行业的一些法律解释,也让他们受益匪浅。

王金荣说,成立社区小法庭,一方面,便于法官深入社区,将矛盾化解在基层,将纠纷第一时间化解在萌芽状态;另一方面,利于居民近距离感受法律的严肃性,让广大群众知法、懂法、规范行为,又能减少法院的压力,实现“纠纷在哪里,法官就在哪里”。“如今,社区法庭从成立到运行至今,已经成功解决了3个物业纠纷的案子,都是在社区法庭上解决的。法庭设在社区,百姓就感觉放

松,而且审理现场进行充分的情感交流和沟通,不仅当事人双方满意,而且旁听的群众也感觉可以借鉴解决类似问题。”

“社区法庭效率高,效果好,在社区开庭让老百姓心情舒畅了,既节约司法资源,又充分发挥人大代表对居民进行情感疏导、交流沟通的作用。人大代表和社区工作者辛苦了,但社区群众确实受益了。”社区法庭和代表接待站形成的为民履职合力也得到了各方的一致好评。有专家点评说,创建社区法庭,是应对社会需求、百姓需求和司法实践需求的必要途径。法官走进社区,延伸司法为民的服务渠道,同时充分发挥人大代表联系百姓、服务百姓的情感疏导作用,为百姓架起温暖“连心桥”,为快速合力化解社区社会矛盾建起了“绿色通道”。

见微知著。天津市和平区人大代表接待站创新还有很多,各接待站正在根据各个社区的特点,形成自己独有的特色与品牌。比如,小白楼街道设立的“人大代表之家”正借势“互联网+”打造智慧接待站,利用先进的云平台技术,将人大代表的履职服务信息嵌入整个智慧和平基础服务平台中,让人大代表和百姓实现更便捷的交流互动。五大道街福林里社区通过搭建人大代表接待站微信服务平台,畅通代表了解民情民意的渠道;同时还将人大代表接待站与社区品牌“公益有我”相结合,做足接待站中的公益味道,让人大代表通过参与“公益有我”活动更好地为社区百姓排忧解难。

陈欣、齐重岭等多位和平区人大代表向记者这样谈到他们对代表接待站的理解,“路灯不亮、路面不平、小区门锁坏了等等,这些百姓身边的事可能都是小事,但只有这些小事解决好了,才能有效提升老百姓的幸福感。现在,我们的人大代表社区接待站通过代表联系群众,正在发挥越来越大的作用,改善老百姓的生活,而且还有力促进了和平区的经济健康发展和社会和谐稳定。”



# 盯住不放，一“问”到底

——云南省人大常委会医改专题询问常态化纪实

文/唐金龙 张瑜

今年4月初，家住云南省昆明市盘龙区龙泉街道办事处的李女士因胃疼难忍去昆明某三甲医院内科门诊看病，医生诊断其为急性胃炎，建议住院治疗，并当即帮助她办妥了住院手续，李女士当天下午就持城镇医保卡住进了这家医院。这看起来十分寻常的一件事，如果倒回到去年，办起来可能不会这样顺畅。因为在去年，昆明市频频发生过病人持城镇医保卡住院遭拒的事例。据知情者介绍，患者持城镇医保卡住院频频遭拒的现象能如此之快地消除，主要得益于云南省人大常委会医改专题询问领导小组将医改专题询问常态化。



云南省人大常委会举行医改专题询问媒体集体采访活动。摄影/唐金龙

## 把脉医改：启动专题询问集体会诊

健康是人生存与发展的基础，医药卫生事业关系亿万人民健康和千家万户的幸福。为了打造一条人人“病有所医”的健康之路，2009年4月，一项民生领域的重大改革——深化医药卫生体制改革在公众期待中“破冰起航”……多年来，云南省在深化医药卫生体制改革的工作中积极作为，医保制度覆盖90%以上的城乡居民，群众就医条件不断改善。但也要看到，真正筑就全民“病有所医”的健康之路，任务还十分艰巨。老百姓“看病难”的现象还普遍存在，“看病贵”的问题仍然突出，群众反映强烈，社会高度关注。

云南省人大常委会积极回应人民群众对医改的高度关切，把全省医药卫生体制改革情况作为2013年人大常委会监督的重点，组织开展专题询问。他们

组成3个调研组分赴全省13个州（市）进行调研，从全省医改工作中发现并归纳出13个重点问题，以此作为专题询问的主要题目。

2013年5月30日上午，云南省十二届人大常委会第三次会议举行联组会议，采取“一问一答”的形式，就全省医药卫生体制改革工作向省政府及有关部门进行专题询问，管国芳、孔祥庚、陆萍等13位省人大常委会委员围绕医保资金使用、特殊人群医疗保障、基层医疗卫生人才队伍建设等问题开展询问，内容涉及全省医药卫生体制改革工作的多个方面。分管副省长高峰率省发改委、省卫生厅、省人力资源和社会保障厅等相关部门负责人赴现场进行答复。

云南省人大常委会把专题询问过程中提出的问题归纳为“健全城乡特殊

人群医疗救助机制”“进一步降低农民看病成本”等11个方面的建议，转请省政府研究整改。云南省政府高度重视，常务副省长李江和副省长高峰分别召开专门会议认真研究整改措施。2013年9月底，省政府医改办向省人大常委会第五次会议作了整改情况的专题报告。常委会组成人员对该报告进行认真审议后，提出“切实加强医保和新农合资金监管”“进一步加大公立医院改革力度”等6条整改意见转省政府研究处理。省政府及相关部门按照省人大常委会的审议意见抓紧整改，并于当年12月底向省人大常委会书面报告了整改情况。经过半年多的整改，专题询问取得了阶段性成果。

2014年2月26日，云南省人大常委会举行医改专题询问工作情况新闻通报会，对2013年5月省人大常委会就云南



省医改工作开展专题询问后,省政府及相关部门办理省人大常委会相关审议意见的情况进行通报,向老百姓晾晒整改成绩单:推进县级公立医院综合改革试点——2013年,省级财政共安排了7500万元,支持16个州市30个试点县共48所县级公立医院启动了综合改革试点。建立“双向转诊平台”——探索公立医院与基层医疗卫生机构分工合作机制,2013年在全省30个县(市、区)开展“医疗专家进社区”工作。加强人才队伍建设——推进实施医疗卫生高层次人才培养工作,对遴选出的14名领军人才和54名学科带头人开展培养工作……

### 步入常态:医改专题询问督促整改进行时

然而,全省医药卫生体制改革毕竟牵涉面广,情况复杂,难度较大,不可能一蹴而就,还存在着云南省人大常委会专题询问中问及的一些问题和提出的一些建议一时解决不了或办理不到位的情况,“看病难”“看病贵”问题没有得到明显缓减,公共卫生服务效率不高,等等。对此,云南省人大常委会责成教科文卫工作委员会继续对医改专题询问的后续工作进行跟踪问效,并计划在2014年7月的常委会会议上再次听取并审议省政府的整改情况报告。医改专题询问工作步入了常态化。

其实,云南省人大常委会在设计医改专题询问工作方案时,就明确提出,必须把后续整改工作作为整个专题询问的重要环节抓紧抓好,不仅相关委员会要跟踪督促办理,省人大常委会也要依法对省政府及其相关部门的办理情况进行审议。由此,他们专门成立了由省人大常委会副主任杨保建任组长的医药卫生体制改革专题询问工作领导小组,并下设办公室,将医药卫生体制改革专题询问督促整改常态化,不断推进云南省医药卫生体制改革向纵深发展。

云南省人大常委会副主任、医药卫生体制改革专题询问工作领导小组组长

杨保建告诉记者,专题询问始于“问”,却不能仅止于“答”,针对询问问题,督促相关方面切实加以整改落实,促进和推动相关工作,才是开展专题询问的最终目的。省人大常委会把持续督促相关方面整改作为医改专题询问的重要环节抓紧抓好,进行“揪住不放、一问到底”的追踪监督,已经取得了一定的成效,成为省人大常委会增强监督实效,把专题询问引入常态化的一种积极探索。

在2014年7月29日云南省第十二届人民代表大会常务委员会第十次会议上,云南省深化医药卫生体制改革领导小组办公室副主任饶卫作了《关于云南省医药卫生体制改革专题询问后续整改工作报告》。常委会委员们在审议这个报告时认为,云南省医药卫生体制改革专题询问开展一年多来,省政府和医改办及相关部门对省人大常委会提出的意见和建议认真对待,积极整改,已经初步取得了实效。例如,对乡村医生的补助,每人每月由原来的200元增加到了300元。基层医务人员的编制问题,在专题询问后有所增加。这体现出省人大常委会开展专题询问是动真格的,专题询问的成果是显而易见的。建议政府和医改办及相关部门加强对药品采购和配送工作的调研,制定切实可行的药品采购和配送措施;对报告中“关于网曝高值医用耗材招标采购结果未执行的问题”“医药卫生财政投入资金使用效率的问题”等的整改落实情况及及时向省人大常委会反馈。

### 专题询问进行曲:约请相关部门座谈

2014年9月18日,春城晚报以《患者持城镇医保卡住院频频遭拒》为题,报道了昆明市部分持城镇医保卡的病员住院遭拒的情况。为弄清事实掌握情况,云南省人大常委会医改专题询问领导小组于10月23日约请省医改办、省人社厅、省卫计委,昆明市政府、市医保办、市财政、市卫生等相关单位负责人进行座谈。

通过座谈得知,2014年,昆明市开展医保总额预付制度的探索,对市本级结算的33家医保定点医院实施了城乡居民基本医疗保险基金“年初预算、按月预付、过程监控、动态调整、年终清算”的总额控制付费管理制度,目的在于预防基金风险,防止医院过度检查、过度用药和过度治疗等行为。总额控制措施实施后,由于医保基金可支付的总额控制指标低于医院实际发生的医疗费用,加之配套的控制措施不完善,部分定点医院为减少经济损失,出现了以医保总额控制指标已用完或没有床位为由,将部分持城镇医保卡的患者拒收入院的情况。

对此,云南省人大常委会医改专题询问领导小组建议相关方面认真研究如何推行“小病不出乡、大病不出县、急难危重病人到大医院”的诊疗模式;卫生行政部门要加强对违规过度医疗的监管,不能让医方把便民利民措施转化为谋取私利的自留地;医院要进一步强化医务人员“以病人为中心”的意识,不折不扣地实行人道主义,严禁拒绝收治患者的现象再度发生。

为了切实推进全省医药卫生体制改革,维护人民群众的切身利益,促使医改专题询问工作常态化,于2015年3月26日云南省第十二届人民代表大会常务委员会第十七次会议通过的《云南省人民代表大会常务委员会2015年工作要点》明确规定:“继续跟踪监督医药卫生体制改革专题询问后续整改工作。”

云南省人大常委会教科文卫工作委员会主任、医药卫生体制改革专题询问工作领导小组副组长陈觉民在接受记者采访时说:“按照省人大常委会领导的要求,全省医改进行时,省人大常委会关于医改的专题询问就一直在路上,专题询问将及时为医改‘把脉问诊’。我们将以持续开展医改专题询问工作为契机,对专题询问这种人大监督方式进行课题研究,为全国人大常委会和省人大常委会推进专题询问常态化制度化提供实践经验和理论依据。”

# 监督从“实”才能为百姓看紧“钱袋子”

文/谭雅婷 肖智勇 苏利华

“人大预算审查监督是从预算编制到预算执行到决算到审计直至对查出问题整改的全过程监督,可以从源头上监督政府及其部门的工作和行为,从源头上代表人民利益,从源头上预防和治理腐败。作为人大代表、人大工作者,竭尽所能做好这项工作义不容辞。”谈起这几年武汉市江夏区人大及其常委会在预算审查监督工作上不断探索创新、求是求实,区人大常委会主任王和平面色坚毅,语调铿锵。

## 用钱更规范:部门预算草案试水人大票决

“下面对江夏区教育局、公安局两部门2015年部门预算草案进行初审表决。”

“22票通过,0票反对,1票弃权,江夏区教育局2015年预算草案通过!22票通过,0票反对,1票弃权,江夏区公安局2015年预算草案通过!”

2014年12月22日,江夏区第四届人大常委会第二十九次会议上,两本区部门预算草案首次提请区人大常委会审议票决。在历经20多天的预先审查后,两部门预算经区人大常委会委员充分审议后高票通过,为江夏区人大常委会进一步探索加强全口径预算审查监督工作迈出了坚实一步。

“万事开头难。虽然只是人大预算审查监督从程序性监督向实质性监督迈出的一小步,却是意义非凡、影响深远的一小步!”面对票决结果,江夏区财政局副局长陈新文十分感慨。

“长期以来,区级人大及其常委会审查监督预算多集中关注公共预算,但公共预算关注的是预算的大盘子、大蛋糕。正如大盘子、大蛋糕是由小部门、小切块组成的,公共预算的大预算也是由各部门预算组成的。所以,要规范大预算,必

须从源头抓起,将部门预算的审查监督做好做实。”区人大常委会财经工作委员会主任王松林如是说。

2014年11月初,在充分学习宁波、温州、温岭等市人大及其常委会开展部门预算审查监督经验的基础上,区人大常委会财经工作委员会提出人大提前介入2015年区级部门预算编制过程,试水开展部门预算预先审查工作。

11月中旬,区人大常委会各工作委员会牵头初审包括指定和自愿报名在内的20多家部门预算草案,随后选定其中教育、公安、科协、粮食、水产、房产、人社、环保、老干、工商等10本具有代表性的部门预算草案,正式提交常委会财工委联合各工作委员会开展预先审查工作。

“以前各工委只知道对口部门在‘干什么’,却不知道他们‘钱怎么花’,‘事’和‘钱’没对上。现在监督‘钱’和‘事’匹配上了,钱花在哪些事上面,钱花得怎么样,事做得怎么样,一目了然,清清楚楚!”

与此同时,区人大常委会另外聘请专家组从账面专业领域进行同步审查,在审查10部门2014年预算执行情况基础上,对其2015年预算编制的科学性、规范性、细化程度等进行会计层面的专业审查。

“两方面审查力量分别从各自的角度拿出审查意见报告,区人大常委会综合后反馈给区财政局,促进部门预算编制的进一步修改。”

最后,从经过预先审查的10本部门预算中选出的两本群众特别关心的预算草案被提交区人大常委会审议票决。“两本预算经过预先审查和常委会审议,共修改10余处,调整资金涉及近1000万元,资金进一步向民生方向倾斜,如贫困寄宿生生活补助、平安江夏建设等。”

2015年1月初,除按照惯例提交

2015年区级预算执行情况和2015年区级预算报告草案外,区人民政府首次向区四届人大四次会议提交公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保障预算等四本细化预算,“确保人大代表看得懂、看得清、审得细。”“提交大会的预算报告草案探索总收入与总支出的总平衡,进一步确保了政府所有的钱都能收进‘钱袋子’里,确保了收支的整体性,这一创新得到了市财政局的认可。与此同时,基本预算标准化和项目预算专业化都正在逐年推进试点。”在区财政局副局长陈新文眼中,从被动接受监督到主动接受监督,人大预算审查监督的推进也推动了政府预算编制工作的改革。

“今年,我们将进一步探索全口径预算审查监督工作,进一步扩大部门预算审查票决试点。为此,我们正在筹建区人大常委会财经预算专家咨询组,强化人大预算审查监督力量。”

## 用钱有重点:预算及其调整向民生倾斜

2015年除夕,家住江夏区纸坊街的张女士终于睡了个安稳觉。“以往除夕夜,鞭炮声整夜不绝,大人孩子难以入眠。禁鞭让节日更文明。”

原本对江夏区第一阶段“禁鞭令”是否能一次执行到位心怀隐忧的政府工作人员、社区工作人员终于放心。而全程参与了江夏版“禁鞭令”出台前后的财经工委主任王松林充满感慨:“通过‘禁鞭令’的实施,说明处理社会事务时,创新机制、提高政府管理水平比单纯花钱办事更有效。”

这事要从2014年1月1日汉版“禁鞭令”实施后,江夏区禁鞭呼声高涨,区政府自2014年3月开始禁鞭问题民意调

查说起。结果显示,97%的人赞成纸坊城区禁鞭,92%的人赞成在各街道实行禁鞭。但难点在于,被调查的20家烟花爆竹经营户中,5户反对禁鞭政策,15户表示支持,但均要求给予适当补偿,或解决禁鞭之后的销售人员安置问题。

2014年7月,江夏区举行禁鞭听证会。9月,历经区人大常委会两次审议、三征民意的《江夏区人民政府关于禁止燃放烟花爆竹的通告》正式施行。但关于补贴烟花爆竹合法经营户损失的呼声不断。

12月5日,区四届人大常委会第二十八次会议就禁鞭工作开展专题询问。询问人提出:“对经营户和仓库现存放的烟花爆竹将怎么处理?”区政府承诺:将最大限度减少合法鞭炮运营商的损失。“如何减少损失?”“经初步计算,如果财政给予补贴,至少需要数百万元资金。”区人大常委会有关部门负责人透露。会后,区人大常委会委员立即开展进一步调研,委员们认为,江夏区将于2015年2月1日、2016年2月1日分区域分两轮次实施禁鞭,已经为合法鞭炮运营商提供了止损通道和运作时间,“不能在禁鞭区域内销售的鞭炮,可以在限定时间内下乡到非禁鞭区域销售,也可退回原厂或上级销售商,不必设置专项补贴。”

2015年1月16日,区人大常委会主任会议否决了禁鞭工作专班部分人员提出的给予合法鞭炮经营户财政补贴的建议。2月18日,除夕之夜,纸坊街及周边首轮禁鞭区域成功禁鞭。

“这说明,不是所有问题政府都要用钱来解决,有时候创新管理方式、提高管理水平能不花一分钱却把问题解决得更好!省下更多的钱花在更急需的地方。”王松林如是说。

本届以来,江夏区人大常委会一直致力于通过进一步加强预算监督、看紧政府“钱袋子”,来提高政府资金使用效率,“让有限的资金花在群众利益的刀刃上。”

2013年,《江夏区人大常委会审议决定重大事项办法》出台。规定九大类事项为重大事项决定范围,应当提请

区人大常委会讨论并作出决议决定。其中,区政府重大项目建设财政性资金预算编制计划必须报区人大常委会审查;中途追加投资500万元以上的项目须经区人大常委会审议通过;区政府年度举债、资金使用和偿债计划,工业园区融资及其他融资渠道融资5000万元以上项目等必须提请区人大常委会批准……这一系列对政府投资动作的规范,用代表们的话说,就是“控制了政府投资的随意性,提高了政府投资的绩效”,确保财政支出、政府资金向民生倾斜提供了制度保障。

当年,经区农业、环保、粮食等部门调查核实,江夏区法泗街金水河沿岸7个村因使用未达标化肥,导致稻谷镉超标。为确保超标稻谷不外流,维护种粮农民的利益,区委、区政府研究决定收购镉超标稻谷,制订了财政给予补贴的初步方案,提请区人大常委会审议。常委会审议决定,一次性批准法泗街金水河沿岸问题稻谷处置费用619万元,减少不良影响,防止流入食用市场,减少金水河沿岸7个村的稻农损失。

“人大议案、建议往往与民生民计休戚相关,是人大代表收集民情民声民意的集中反映。这几年,我们通过督办议案、建议,也开创了财政支出向民生倾斜的新思路。”财经工作委员会主任王松林与区财政局副局长陈新文不约而同回顾起近几年区人大常委会督办金口水厂改扩建议案,顺利解决部分群众吃水难问题,赢得良好经济社会效益的成功案例。“今年,人大议案提出建立村级保障机制,将让村委会‘开门的钱有保障’,滞后的村级干部收入标准也将得到提高,基层工作将进一步得到保障和稳定。集贸市场升级改造案、村级公路养护资金保障和提档升级案等都将财政支出的关注重点瞄准了民生方向。”

### 用钱负责任:审计查出问题公开、整改情况满意度票决

“截至2013年11月20日,各被审

计单位已追缴入库和查补各项税费15948.48万元,调整会计账目和用体制结算资金归还等方式整改377.88万元,清理化解逾期债务23587.87万元。审计共查出的33个(类)问题,从问题的整改面看,全部得到整改;从整改结果看,已整改到位的30个,基本到位的2个,正在整改中1个。在问题的整改过程中,有39人受到处分、追责。”

2014年11月28日,区四届人大常委会第二十七次会议上,区政府向常委会报告2013年度区级预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况。当天,《关于2013年度区级预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告》在各大媒体和网络同步公开,报告所提到的审计查出的33个(类)问题清单引起各方面高度关注。

“信息公开力度和问责追责力度前所未有!”报告分区级财政资金管理审计查出问题的整改情况、区直部门预算执行审计查出问题的整改情况、政府性债务审计查出问题的整改情况、民生资金审计发现问题的整改情况、国有企业审计发现问题的整改情况等5大类16个小类进行了分类说明。其中,政府性债务审计查出问题的整改情况和审计查出问题整改清单实行整改“销号”的具体举措备受瞩目,引发热议。“这从另一方面也反映出政府对审计及审计查出问题整改工作的高度重视和诚恳态度。”

当天的常委会会议上,对审计及查出问题整改情况报告进行满意度票决:满意23票,基本满意1票,不满意0票。

“今年,区人大常委会还将就如何进一步推进审计查出问题整改工作开展进一步调研,计划在时机成熟时,适时推动相关方面出台审计查出问题整改工作办法,将我们多年工作、探索与经验提炼成规范性文件,将工作纳入法制化轨道。”王松林谈起这些,语气难掩自豪。☐



# 人大代表“免捕权”制度的历史演进

文 / 阚珂

了解人大历史的人知道，全国人民代表大会在历史上举行过四次秘密会议。这里，我先讲一个全国人大常委会历史上一项秘密会议议程的故事，我相信大多数人不知道这个故事。然后，我们再细说人大代表的人身“免捕权”制度的过去和现在。

## 全国人大常委会历史上的秘密会议议程

1986年7月，我一到全国人大机关工作，就开始系统地收集整理有关人大工作的文献资料，了解人大的历史，以便于工作。有一天，无意间看到已经公开的1980年9月29日中共中央批转的公安部、最高人民检察院、最高人民法院党组《关于“胡风反革命集团”案件的复查报告》中有这样的记述：1955年“5月18日，经人大常委会批准将胡风逮捕”。

这一记述引起了我的注意。为了进一步了解全国人大常委会这个批准的细节，我查阅了历届全国人大常委会历次会议议程的全部资料。但是，我失望了。1955年5月18日第一届全国人大常委会召开的第十六次会议的议程中没有批准逮捕胡风的内容。《人民日报》有关这次会议的报道也没有这个内容。查不到相关资料让我产生了神秘感，那我就越要搞清楚这段历史。经过多种文献档案长时间地一一核对，相互印证，终于还原了事实，弄清楚了这段历史。

1954年全国人大组织法规定，全国人大常委会会议每月举行两次，必要的时候可以增加或者减少。全国人大常委会刚成立时，举行会议的时间不固定，会期也短，半天就是一次会议。总的看，每次会议议程少，有时一次会议就听取一个工作报告。

1955年5月18日这一天，第一届全国人大常委会先召开了第十六次会议，通过了关于准备召集第一届全国人大第二次会议的决议等几个文件。十六次会议结束后，紧接着宣布召开一次全国人大常委会秘密会议，这次秘密会议根据最

高人民检察院张鼎丞检察长的请求，依照宪法第三十七条的规定，作出了批准将胡风逮捕审判的决定。胡风是第一届全国人大代表，逮捕他需要经过法定的特别批准程序。全国人大常委会的这个决定通过后没有立即公布。

1955年7月16日下午，第一届全国人大第二次会议举行全体会议，全国人大常委会作工作报告，向代表报告了批准逮捕胡风一事。报告将批准逮捕胡风的这次全国人大常委会会议作为一项议程并入了第一届全国人大常委会第十六次会议，这就是为什么在公开的材料中看不到全国人大常委会举行过秘密会议，也看不到第一届全国人大常委会第十六次会议有批准逮捕胡风的议程。7月18日的《人民日报》全文刊登了全国人大常委会工作报告。这样，在全国人大常委会作出批准逮捕胡风的决定的两个月后，向社会公开了这一决定。

## 1954年制宪对人大代表人身“免捕权”的讨论

从逮捕胡风一事中，我们知道1954年宪法规定逮捕、审判全国人大代表要经过一个特别的程序，也就是对全国人大代表的人身自由进行特别保护，人们通俗地把这称为人大代表的人身“免捕权”。在制定1954年宪法过程中，对这一规定进行了充分的讨论。

1954年3月23日，中共中央提出的宪法草案初稿第三十三条规定：“全国人民代表大会的代表，除现行犯外，非经全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会许可，不得逮捕或者审判。如果代表因为是现行犯被捕的时候，必须立即把逮捕理由报告全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会请求批准。”在讨论中，对这一条主要提出了以下意见。

第一，建议本条修改为“全国人民代表大会的代表，非经全国人民代表大会或全国人民代表大会常务委员会许可，任何机关不得加以逮捕或审判；如果代表系现行犯而当场被捕时，不需此

种许可，但逮捕机关必须立即把逮捕理由报告全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会请求批准”。

第二，建议将“不得逮捕或者审判”修改为“不得扣留、逮捕或者审判”。

第三，建议增加规定：全国人大或全国人大常委会不予批准的应即释放。

第四，初稿中的“全国人民代表大会的代表，除现行犯外，……不得逮捕或者审判”。这可以有两种解释：一是全国人大的代表不得被逮捕或者审判。二是全国人大的代表不得逮捕或者审判他人。建议作修改，避免有歧义。

第五，对“现行犯”是指哪类人提出疑问。

第六，有疑问提出：全国人大代表犯了错误而受到行政处分时，是否要向全国人大或者全国人大常委会请示批准。

第七，为什么没有对于地方各级人大代表的保障？建议补充规定本条适用于地方各级人大的代表。

第八，可以考虑不作这一规定。理由，一是代表也是公民，宪法草案初稿有关公民的基本权利和义务中已经规定公民有言论自由、人身自由不受侵犯、住宅不受侵犯。二是好像全国人大代表多一层特权和保障，似无必要。三是选代表要选好的，不会有现行犯。

第九，有疑问提出，这一规定是否与宪法草案初稿第七十八条“公民在法律上一律平等”的规定有抵触嫌疑？

1954年9月20日，第一届全国人大第一次会议通过的宪法，将宪法草案初稿第三十三条调整

为第三十七条，具体规定是：“全国人民代表大会代表，非经全国人民代表大会许可，在全国人民代表大会闭会期间非经全国人民代表大会常务委员会许可，不受逮捕或者审判。”

在同一天，第一届全国人大第一次会议通过的全国人大组织法有关这方面的内容作了这样的规定：“全国人民代表大会代表非经全国人民代表大会许可，在全国人民代表大会闭会期间非经全国人民代表大会常务委员会许可，不受逮捕或者审判。如果代表因为现行犯被拘留，执行拘留的机关必须立即报请全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会批准。”

9月21日，第一届全国人大第一次会议通过的地方各级人大和地方各级人民委员会组织法（简称地方组织法），对有关地方人大代表的人身“免捕权”作了这样的规定：“地方各级人民代表大会代表在出席人民代表大会会议的期间，非经主席团同意不受逮捕或者审判，如果代表因为现行犯被拘留，执行拘留的机关必须立即报请主席团批准。”这里对乡级人大代表与县级以上地方各级人大代表实行同等保护。

从以上我们看到，1954年宪法、1954年全国人大组织法、1954年地方组织法充分考虑吸收了各方面在讨论宪法草案过程中提出的意见。

这里的“审判”是否包括“民事审判”呢？1957年11月6日，第一届全国人大常委会第八十三次会议通过的“关于全国人大代表毕鸣岐因民事纠纷被诉法院可否传唤问题的答复意见”予以了明确：宪法第三十七条的规定，旨在保护代表的人身自由不受侵犯，以便利其执行代表职务。但民事



1982年12月修改的宪法和通过的全国人大组织法，对1954年规定的全国人大代表的人身“免捕权”制度作了三个方面的修改。图为1982年11月27日，出席五届全国人大五次会议的湖南省代表团分组审议宪法修改草案。摄影 / 谢丰泉

案件并不涉及限制人身自由问题，法院可以依法传唤，无须经全国人大常委会许可。

### 人大代表人身“免捕权”制度的修改和细化

1978年12月党的十一届三中全会召开后，全国人大紧迫的工作是为恢复和重建国家机构提供法律依据。这样，在6个月后的1979年7月就通过了修改后的地方组织法，它规定县级以上地方人大设立常委会，同时，将同意逮捕、审判或者批准拘留县级以上地方人大代表机关，由代表大会主席团修改为人大常委会。另外，取消了乡级人大代表的人身“免捕权”。这是1954年以来地方人大代表人身“免捕权”制度的首次变化。

1982年12月修改的宪法和通过的全国人大组织法，对1954年规定的全国人大代表的人身“免捕权”制度作了三个方面的修改：一是把在全国人大会议期间，逮捕或者审判代表的许可权，由代表大会行使修改为由代表大会主席团行使，这样，既便于操作，又能保障代表依法执行职务；二是把“审判”修改为“刑事审判”；三是把对代表执行拘留的“机关”明确为“公安机关”。这是1954年以来对全国人大代表人身“免捕权”制度的第一次修改和细化。


1986年修改地方组织法，对1979年通过的地方组织法有关地方人大代表的人身“免捕权”的规定作了修改，这样就使县级以上的地方各级人大代表的人身“免捕权”制度，与全国人大代表的人身“免捕权”制度完全一致了起来，具体可这样表述：县级以上的各级人大代表，非经本级代表大会主席团许可，在本级人大闭会期间，非经本级人大常委会许可，不受逮捕或者刑事审判。如果因为现行犯被拘留，执行拘留的公安机关应当立即向本级代表大会主席团或者人大常委会报告。

1992年通过的代表法在上述人大代表人身“免捕权”制度的基础上作了两个方面的补充：第一个方面，对县级以上的各级人大代表，如果被采取法律规定的其他限制人身自由的措施（如行政拘留、监视居住、司法拘留、劳动教养等），应当经该级代表大会主席团或者人大常委会许可。第二个方面，乡级人大代表，如果被逮捕、受刑事审判，或者被采取法律规定的其他限制人身自由的措施，执行机关应当立即报告乡级人大。这第二个方面的补充，与1954年地方组织法的相关规定进

行比较，有两点不同：一是，代表如果被采取限制人身自由的措施，由原来的须事前“经同意”改为事后“报告”；二是，代表人身特别保护的范畴，由原来“被逮捕、受刑事审判”，增加了“被采取法律规定的其他限制人身自由的措施”。

2010年10月28日修改后的代表法，在代表的人身“免捕权”制度方面，又增加规定：代表大会主席团或者常委会受理有关机关依照代表法规定提请许可的申请，应当审查是否存在对代表在人大各种会议上的发言和表决进行法律追究，或者对代表提出建议、批评和意见等其他执行职务行为打击报复的情形，并据此作出决定。这是对代表的人身自由保护许可程序的完善。

这里提一下，代表法修正案草案在2010年8月23日首次提请全国人大常委会审议时有这样一个规定：对县级以上各级人大代表采取限制人身自由的措施，本级人大常委会闭会期间，在紧急情况下，可以由委员长会议或者主任会议决定许可，报下一次人大常委会会议确认。10月25日第二次审议开始时，法律委员会在代表法修正案草案审议结果的报告中说，有的常委会委员、一些地方提出，根据以往的实践，可以只规定在紧急情况下由地方各级人大常委会主任会议决定许可，报下一次人大常委会会议确认。在接下来的审议中又提出了新的意见，10月28日，法律委员会在关于修改代表法的决定草案修改意见的报告中说：有的常委会委员、代表和一些地方提出，代表法现行有关对人大代表采取限制人身自由的措施的规定，在实践中通过做好有关工作，是可行的，决定草案可以不作此项规定。因此，删去了这一规定。这就是说，现行的代表法仍然规定对人大代表采取限制人身自由的措施，由代表大会主席团或人大常委会决定许可。

据有关资料，1986年6月，第六届全国人大常委会第十六次会议经表决，决定许可对一名全国人大代表予以逮捕。这是我到全国人大机关工作前一个月的事情。我有这样一个记忆：1986年6月后，全国人大主席团和全国人大常委会没有再作出过有关对全国人大代表采取限制人身自由的措施的许可决定。现在的做法是，全国人大代表涉嫌违纪违法的，由本人向选举单位请求辞去代表职务，或者由选举单位罢免该代表的代表职务。

（作者系全国人大常委会法制工作委员会副主任）



# 古代防控“家族式腐败”有妙招

文 / 刘绪义

随着周永康、苏荣、令计划等“大老虎”被揪出来后,家族式腐败案例越来越多地浮出水面。家族腐败往往伴随着权力的家族化,成为腐蚀政权肌体的毒瘤。回顾历史,历朝历代在限制家族式特殊利益集团的膨胀和发展的过程中采取了许多有针对性的措施和制度。除了家贼难防,宗亲家族控制上始终是一个死结外,在外戚家族、士大夫家族和地方家族的控制上都收到了明显效果,积累了不少经验。

## 外戚之家,以祖宗成规制之

外戚者,皇后、皇太后一姓之亲戚也。“祖宗成规”成为制约外戚的重要法宝。东汉时,“后宫之家,不得封侯与政。”宋代为皇帝选皇后,特意“选于衰旧之门,庶免他日或挠圣政。”所以,宋代“女子之防尤严”,不允许后妃预政。个别得宠后妃,恃宠干政,皇帝一旦发现,也予以严裁。这些“故事”,被固化为“祖宗遗训”,深入人心,转化为朝野人士的共识和自觉,是对后妃势力的最有力的制裁。

宋代重文轻武,外戚“不得任文资”,就不可能占据要职,自然也形成不了太大的政治势力。但也有先为高官而后联姻而成外戚者,则可任文官,但一不许任侍从官,二不许任二府要职。宋代凡带殿阁待制以上职名,皆为侍从官。因此,宋代外戚受到很好的抑制,没有形成势力集团。把持朝廷、弄权舞弊的只有外戚韩侂胄和贾似道,且都出现在南宋后期朝纲混乱之际。

但是,这些制度如果不能得到很好的落实,外戚就会成为心腹之患。如到了清代,雍正历数外戚年羹尧种种罪状共九十二款,款款都直指权力家族化与腐败,都“当大辟,亲属缘坐”。

## 多管齐下防控士大夫家族权势腐败

士大夫家族一旦拥有权势,便成为家族腐败的源头,或者说,家族腐败是权力腐败的变种或形式,而且单个人腐败一旦上升到家族腐败,往往便形成政治权力斗争。因此,家族腐败威胁政权。最低层次上容易引发党争,任人唯亲,是政坛上的毒瘤,因此,

历代帝王都采取了相应的防控措施。

一是科举上抑制官二代。科举在长达1300多年历史上为寒门士子晋身参政提供了机会,但各个时期都有相当一部分官员子弟倚仗父辈的权势实现金榜题名,这实际上剥夺了很多寒门子弟的政治权利。因此,不少帝王有意识地将抑制官员子弟应试作为奖掖寒士、体现公平的一种手段。唐代明确提出“科第之选,宜与寒士,凡为子弟,议不可进”,一定程度上改变了“势门子弟交相酬酢,寒门俊造十弃六七”的状况。宋代专门创立了“牒试”制度,规定官员子弟、亲戚、门客须专送别处考试。北宋雍熙二年(985年),宰相李昉之子、吕蒙正之弟本已取得殿试资格,但宋太宗却提出,“斯并势家,与孤寒竞进,纵以艺升,人亦谓朕有私也”,竟不许二人参加殿试。

康熙时亦曾要求大臣子弟参加考试单独编字号,规定取中名额,以实现“大臣子弟既得选中,又不致妨孤寒之路”。同时,不少帝王对于官员子弟参与科举舞弊实行严惩。嘉靖二十三年(1544年)内阁首辅翟奎的两个儿子同登进士,时人讥之“一鸾当道,双凤齐鸣”,翟奎也因此被弹劾“有弊”。嘉靖皇帝震怒之下,将翟奎父子罢黜为民。万历八年(1580年),内阁首辅张居正的第三子张懋修考中状元,长子张敬修同时中进士。消息传来,舆论哗然。马上令人想到了3年前其二子张嗣修已考中了榜眼。时人作诗讽刺:“状元榜眼姓俱张,未必文星照楚邦。若是相公坚不去,六郎还做探花郎!”两年以后张居正去世,张氏兄弟考中状元、榜眼的事,便成了张居正的一大罪状。咸丰八年(1858年),发生的戊午科场案中,主考官柏葭因家人收受考生贿赂,事发后被处以死刑。

为了防范家族权力过甚而腐败,宋朝还规定,官爵不能世袭,此后更是形成制度,这就使官员的权力“一代享用便尽”。王明清在《挥麈前录》提道,本朝父子兄弟为宰执者有二十余人,但是他们并不单纯依靠老子的权势,主要还是凭个人的奋斗,依赖于选官制度。因此,他们在实际的政治活动中,时时表现

出维护皇权的一面。

二是源头上分散权力。为了从根源上控制权力家族化的腐败趋势,从源头上分散权力、从刑法上约束以及实行言官制等举措都收效明显。

职差分离抑制权力。宋朝别出心裁,在权力控制的顶层设计上实行官职差分离。“官以寓禄秩、叙位著,职以待文学之选,而别为差遣以治内外之事。”“官”就是官衔,相当于一个级别,虚衔,领工资的依据,没有权力,这叫“寄禄官”。“职”就是职务,相当于一个位置,上班部门,起到只是区别地位和等级的作用。“差”即皇帝临时“差遣”,等于现在的出差、某项具体任务。有了“差”,才有事权,称为“职事官”。但这只是临时的,事儿办完,得等下一次差遣。“非奉别敕,不得治本官事”。这一制度在明清两代都有所继承。

刑法上约束家族权力。北宋初长安“多仕族子弟,恃荫纵横,二千石鲜能治之者”。宦官家族子弟横行不法,是作出公正的惩罚还是给予豁免的特权?宋初规定,官吏的儿子、部属犯贪污受贿罪,自己也要负刑事责任。翰林学士扈蒙的养子“盗官盐”,被连降多级,黜为左赞善大夫。司马光主张:“有罪则刑之……皆不可宽假。”宋代规定,州县法官独立进行审判,不得征求上级法官的意见;上级法官如果干预州县法官审判,则以违制追究责任;法官可以不必理会皇帝与宰相的意见。

利用台谏系统独立制约。台谏始于春秋,至明朝至为完善,又称言官。言官的职责就是指出皇帝及百官过错的官,即专门挑刺的官。它职级不高,地位却很高,独立于行政系统,掌监察之权,形成“二权分立”之势,这使得制度性的“硬约束”显得有力量。如严嵩家族腐败20年间,言官从未停歇过对严嵩父子的斗争。虽然言官们付出了惨重的代价,重则被杀害,轻则受杖责、遭流放,但仍然弹劾不止,终使严嵩父子得到应有的下场。

三是恩荫制度以弥补家族权力欲。士大夫家族的形成一般有两渠道,一是科举晋身,二是恩荫晋身。前者取其才能,后者笼络其心,当然也不排除皇帝故意为之,意在让其后代轻松上位,堕其苦学进取之心,使其自我衰落。制度设计上,帝王有意识地维护即将衰落的家族势力,以达到权力平衡制约。宋代还利用恩荫制度满足官员的富贵享受之欲,以息其权力欲,其规模史无前例。虽然恩荫制度在顶层设计上对恩荫晋身者予以了限制,但也容易产生腐败。因而它是一把双刃剑,遭到寒门士子的反感。

## 布活棋控制地方大家族,大力表彰理学治家

世家大族世代执掌朝政,稍小的家族则纵横乡里,控制郡县政权,有的根本不把朝命放在眼里。因此,为了防控地方上的大家族,统治者也想了很多办法。其中最有效的办法便是大力表彰理学治家。

宋代最早提出重建宗族制的张载,提出立宗子法可以“管摄天下人心”。理学家程颐也极力主张重建家族制度,特别是强调治理好家庭、家族对于治理好国家的作用。南宋朱熹同样大力提倡建立家族组织,同居聚财,反对异财别居。希望家族组织作为一种辅助手段,达到巩固统治的目的。

《孟子》曰:天下之本在国,国之本在家,家之本在身。历代封建统治阶级无不懂得“国之本在家”的道理,都希望通过家族的稳定来巩固封建统治,家族内部越稳定则国家的统治就越稳固,反之就会有垮台的危险。宋明几代都把程朱理学奉为国家意识形态,就是看中了这种理论与制度设计的合理性。在具体措施上,赵宋王朝以来,历代帝王都对其进行旌表、资助,其方式有精神上表彰,如赐予“义门”“义居”“忠孝世家”等称号;物质上奖励,如减免赋税优惠,资助经济困难,保护族产;求忠于孝,鼓励他们读书科举。希望这种精神上的鼓励能够树立起大家庭的荣誉感,保持“和睦治家”的家风,同时能够“乡里率化,争讼稀少”,保持基层社会的稳定。

延续了230多年的“江州义门陈氏”便是一个典型的例子。对这个大家庭的管理,靠的是严谨的族规家训和严密的组织管理制度。但是朝廷仍然担心这样一个样板家族势力过于膨胀,难以控制。宋仁宗于嘉佑七年(1062年)派人监护,把陈姓产业分解拆迁。

此外,自宋朝保甲制开始有意识将权力下放基层,以防止上重下轻,明朝和清朝基本沿袭了北宋的保甲制,形成了“保甲为经,宗法为纬”的社会控制网络。咸丰初年明文规定:“准择族中有品望者一人为族正,该族良莠,责令察举。”这其实就是乡村自治的模式。因此,自宋以来,由家族组织控制中央和地方政权的状况已经基本上不复存在了。理学治家兼乡村自治模式之所以有成效,原因就在于改造了中国家庭文化的基因,使世家大族的关注点从权力荣耀转向家族荣耀。✘

(作者系国家税务总局长沙税务干部学院教授、中国社会科学院哲学所博士后)

## 哈萨克斯坦议会简介（二）

文 / 张宁

### （三）独立后第一届议会

1995年4月29日，哈萨克斯坦独立后第一次举行全民公决，将纳扎尔巴耶夫的任期延长到2000年。全民公决结果公布的当天，纳扎尔巴耶夫宣布将制定一部新宪法，并于1995年秋在新宪法基础上举行两院制议会选举。1995年8月30日，新宪法草案全民公决如期进行，获得高票通过，9月6日经纳扎尔巴耶夫总统签署后正式生效。

根据1995年宪法，哈萨克斯坦于1995年12月5日（第一轮）和1996年1月31日（第二轮）举行了参议院选举，于1995年12月9日（第一轮）和1996年2月4日（第二轮）举行了马日利斯选举。1996年1月30日，两院举行联席会议，正式履行职责。

参议院共选举47人，其中40名由每个州和直辖市各推荐2名产生（当时有19个州和1个直辖市），7名由总统任命。所有当选的参议员都具有高学历，其中10人出身律师、10人从事经济工作，9人是工程师、8人是农业专家。大部分参议员都参加过第12届或第13届最高苏维埃，有丰富的立法部门工作经验。1995年宪法规定参议员任期6年，半数议员每3

年改选一次。为此，参议院于1997年10月8日举行改选，共产生15名参议员（当时有5个州已被撤销，仅剩14个州和一个直辖市），其中11名为留任，4名为新增。

马日利斯共选举67名议员。其中58位男性、9位女性，全部具有高学历。议员中有11名来自人民统一党，5名来自社会党。从1996年1月开始工作到1999年11月结束任期的4年时间里，第一届马日利斯共审议了664部法律（其中政府提案591部，议员提案53部），通过了558部法律。总统最后签署了497部，（其中468部政府提案，29部议员提案）。在497部生效法律中，106部是新法，153部是对现有法律的修改和补充，44部是关于终止或作废，194部是批准国际条约或协议。

### （四）独立后第二届议会

1998年9月30日，纳扎尔巴耶夫总统向议会发表题为《关于国内形势和国内外政策基本方针：新世纪的社会民主化与经济政治改革》的国情咨文，提出面向21世纪的重要改革设想。为此，他建议对宪法进行必要修改。当年10月7日，议会两院联席会议本

哈萨克斯坦  
议员在首都  
阿斯塔纳参  
加议会两院  
联席会议。新  
华社 / 法新





应对总统提出的宪法修正案进行讨论,但讨论尚未进行,马日利斯议员科佩便代表两院88名议员宣读了致总统呼吁书,提出了议会版宪法修改方案,主要内容包括:延长议会两院议员任期年限;总统任期由5年延长至7年;在一定条件下,议会有权决定提前结束总统任期以及提前举行总统大选等。同时,有些议员公开指责纳扎尔巴耶夫任人唯亲,利用亲信和家族成员营私舞弊,有的议员甚至提出弹劾纳扎尔巴耶夫。纳扎尔巴耶夫总统对议员的这些举动始料未及,但他仍然表示尊重议会决定。为尽快消除危机,总统与议会两院进行紧急磋商,决定议会上院、下院和总统三方各派3名代表组成9人协调小组,负责讨论和制定三方都能接受的宪法修正案。最后达成的妥协方案于当日经议会两院表决后通过,成为1995年宪法的第一次修正案,同时决定于1999年1月10日提前举行新一届总统选举。

宪法修正案的主要内容有:第一,在公民权利方面,删除“被提名担任国家机关领导工作的公民年龄不得超过60周岁,个别岗位不得超过65周岁”条款,改为“被提名担任国家机关领导工作的公民的条件需符合岗位性质和相关法律要求”。第二,在总统任职资格和权利方面,总统任期由5年改为7年;候选人年龄由“不低于35周岁”提高到“不低于40周岁”;删除“超过50%的选民参加投票选举才有效”的规定;将总统“有权任命中央选举委员会主席”改为“有权任命中央选举委员会主席和两名委员”。第三,在议会权利方面,将“议会任期4年”改为“议会上院议员任期为6年,下院议员任期为5年”;将“上院议员每两年轮换一次”改为“每三年轮换一次”;增补“当总统拒绝议会对政府的不信任决议时,若议会两院在第一次通过决议后的6个月内以三分之二以上多数第二次通过对政府的不信任案的话,则总统必须解散政府”。第四,在地方管理方面,将除阿拉木图市和阿斯塔纳市负责人之外的其他地方领导人“由上级任命”改为“根据总统确定的程序和规则,由上级任命或选举产生”。

根据新修改的宪法,1999年10月10日举行新一届(哈独立后第二届)议会下院选举。这是哈萨克斯坦历史上第一次实行单一选区制和政党比例制相结合的选举。之前的选举虽有多个政党参加,但各政党只是提名自己的候选人,由候选人凭个人实力竞争,而政党比例制则是各个政党间的直接竞争,按政党的得票比例分配议会名额。

共有547名候选人按单一选区制竞争67个议员

席位,有10个政党按政党比例制竞争10个席位。这10个政党共提名70人竞选,其中共产党提名7人、农业党7人、祖国党18人、人民大会党2人、共和人民党5人、复兴党5人、阿扎马特党10人、阿拉什党2人、劳动党5人、公民党9人。结果只有4个政党赢得7%以上选票,跨过门槛进入议会,分别是:祖国党(得票率30.89%,获得4席)、共产党(得票率17.75%,获得2席)、农业党(得票率12.63%,获得2席)、公民党(得票率11.23%,获得2席)。在全部77名议员中,有8位女性,74人具有高学历,1个院士。

第二届马日利斯存在的5年时间里(1999年12月—2004年10月),共审议了827件议案(其中政府提案646件,议员提案181件),通过并提交参议院审议622部法律,总统签署生效的法律有604部,其中新法律120部、修改和补充223部、撤销或废除17部、批准国际条约或协议244部。

### (五)独立后第三届议会

2004年9月14日,哈萨克斯坦举行独立后第三届议会下院选举。共选举77名议员,其中67名按照单一选区制产生,10名按照政党比例制产生。共有12个政党参加。

共有4个政党突破进入议会必须的7%门槛,分别是:祖国党得票率60.61%,获得7席;光明道路党得票率12.04%,获得1席;阿萨尔党得票率11.38%,获得1席;农业党和公民党组成的“工农业劳动者联盟”得票率7.07%,获得1席。其他未能进入议会的政党得票率分别为:由共产党和民主选择联合会组成的“共产主义者和民主选择派人民联盟”3.44%,哈萨克斯坦共产主义人民党1.98%,农民社会民主党1.73%,民主党0.76%,爱国者党0.55%,精神复兴党0.44%。

在全部当选的77名议员中,有18人独立参选,另外59人则来自不同政党,其中祖国党42人、竞选联盟“工农业劳动者联盟”11人、阿萨尔党4人、光明道路民主党1人、民主党1人。在全部当选的77名议员中,有69位男性、8位女性,平均年龄53岁,最小年龄28岁,最大年龄73岁,全部具有高学历。

在第三届马日利斯存在的近3年时间里(2004年11月3日—2007年6月20日),共审议政府提案291件、议员提案55件,共有321部法律经总统签署后生效。

### (六)独立后第四届议会

2007年5月16日,纳扎尔巴耶夫总统在议会上下两院联席会议上发表《哈萨克斯坦民主化的

新阶段——加速发展自由和民主社会》演讲,建议在坚持“先经济后政治”原则的同时,根据变化了的新形势修改宪法,加快国家政治改革,促进民主发展。他具体提出7个方面的改革措施:一是扩大议会职能,将政体从总统制向“总统一议会制”转化;二是加强政党作用;三是发展地方自治;四是完善司法体系;五是保障民族和谐,加强人民大会的作用;六是发展公民社会;七是加强公民的人权和自由。

5月16日和21日,哈萨克斯坦议会经过两次审议,通过了纳扎尔巴耶夫总统提交的宪法修改和补充法案,主要内容有:第一,取消现任总统纳扎尔巴耶夫的连任限制(即可以无限期执政),但此项条款仅适用于哈国首任总统纳扎尔巴耶夫一人,其继任者不再适用。从本届总统任期期满后的2012年开始,总统任期由7年减为5年。第二,增加议员总数。议会下院“马日利斯”由77人增加到107人,其中98人按政党比例代表制选举产生,另有9人由“哈人民大会”推选。议会上院“参议院”人数由39人增加到47人,其中32人由每个地区的议会各选举2名代表组成,另15人由总统提名推荐(原为7人)。此项规定从2009年本届议会期满后开始实行,此前不进行提前议会选举。第三,政府应在议会多数派基础上组建,总理提名权由总统和议会共享(此前由总统独享),并在总统与议会党团协商且得到多数议员同意的条件下任命。第四,各州州长的任命必须由总统和地方立法机关协商(此前由总

统提名,地方议会任命),地方议会有权以简单多数票对州长提出不信任案,要求总统解除相应州长的职务。第五,议会监督政府活动的权力得到加强,对政府提出不信任案的程序得到简化,由此前须要得到议会三分之二议员支持改为只需简单多数票即可。第六,废除总统在任期内必须中止其政党活动的条款。

2007年5月21日宪法修正案通过后一个月(6月19日),议会下院50名议员联名提请总统解散下院,提前举行议会选举。理由是宪法修正案已经通过,但修正案只有在新一届议会选举产生后才能开始真正得到实施,而本届议会下院任期到2009年才届满。只有解散本届议会下院并提前选举产生新议会,才能让宪法修正案尽早生效实施,才能加快哈政治改革进程。第二天,纳扎尔巴耶夫总统宣布解散议会下院,并决定2个月后(2007年8月18日)举行新一届(独立后第四届)马日利斯选举。

8月18日,马日利斯选举如期开始。这是哈独立后第一次以政党比例方式为主选举议会下院,共需要选出107名议员,其中98名按政党比例制由全民直选产生,9名由哈萨克斯坦人民大会选举产生。全国共有68.4%的选民(计608.2430万人)参加投票,共设9727个投票站。共有7个政党参加选举,6月22日—7月17日候选人登记期间,中央选举委员会共核准377名候选人登记。

选举结果是:只有祖国党1家跨过7%门槛,独得98个议席,其余6个政党全部落选。各党得票率分别是:“祖国之光”人民民主党88.41%、社会民主党4.54%、光明道路民主党3.09%、农民社会民主党1.51%、哈萨克斯坦共产主义人民党1.29%、爱国者党0.78%、精神复兴党0.37%。8月20日,哈萨克斯坦人民大会从实际参选的337名候选人(共提名364人)中选举产生9名议员。在全部当选的107名议员中,有哈萨克族82人,俄罗斯族17人,日耳曼族2人,白俄罗斯族、朝鲜族、乌克兰族、维吾尔族和巴尔卡尔族各1人。

这次议会选举结果表明,尽管新宪法理论上规定总统向议会移交了部分权力,但实际上总统的权力却得到空前加强:首先,总统可以无限期连任。其次,议会受总统控制,其中按政党比例制产生的议员全部来自总统担任党主席的“祖国之光”人民民主党。★

(作者系中国社会科学院“一带一路”研究中心副主任)



哈萨克斯坦议会大厦。图/CFP

# 《人民代表大会制度重要文献选编》

全国人大常委会办公厅  
中共中央文献研究室

联袂推出

中国民主法制出版社  
中央文献出版社

精心制作



- ◀ 一个甲子的跋涉与荣耀
- ◀ 一段气势恢宏的民主之旅
- ◀ 凝结了伟大智慧的理论书稿
- ◀ 汇聚了光辉思想的精华读物
- ◀ 人民代表大会制度不断发展与完善的宏大叙事
- ◀ 人民代表大会制度所取得的辉煌成就
- ◀ 高屋建瓴，客观权威

## 新闻联播重点播报 《人民日报》整版介绍

让我们一起重归原点，从《人民代表大会制度重要文献选编》这套力作中，回顾和寻找人民代表大会制度发展沿革的历史轨迹，体验人民代表大会制度的勃勃生机和活力，触摸和感悟中国民主法制的真正内涵。

定价：238 元（全四册）

联系电话：010 - 63056573



# 公正司法 维护民生

## ——广西壮族自治区高级人民法院



最高人民法院领导在广西调研时高度评价了广西执行指挥中心试点建设工作取得的成效



自治区高院院长罗殿龙深入百色市右江区文明社区网格化服务管理工作站调研指导工作

2014年广西壮族自治区高级人民法院在自治区党委的正确领导、最高人民法院的悉心指导、自治区人大及其常委会的有力监督、自治区政府、政协及社会各界的大力支持下，团结带领全区各级法院干警，牢牢把握司法为民、公正司法主线，忠实履行宪法和法律赋予的职责，坚持服务大局不动摇，公正司法不松劲，维护民生不懈怠，为广西经济社会健康发展、边疆巩固安宁、民族团结进步提供了有力司法保障。

**审判质效取得新成绩。**全年受理案件353448件，结案312807件，同比分别上升13.04%、10.78%，一审案件服判息诉率89.37%，生效裁判正确率达99.83%，远程提讯、少年审判、涉外商事、海事、执行、审判管理、新闻宣传等十多项工作在全国会议上介绍经验。

**维护稳定取得新成效。**全区法院密切关注社会治安新情况、新动态，坚持宽严相济刑事政策，严厉打击危害国家安全犯罪、暴恐黑恶势力犯罪、多发性侵财犯罪、毒品犯罪等各类严重刑事犯罪和跨境犯罪活动，提升人民群众安全感。妥善

审理了岑瑞意等64人黑社会性质组织犯罪案、姚秀英等利用邪教组织破坏法律实施案、平南民警胡平枪杀孕妇案等一批具有重大社会影响的大要案，取得良好的政治效果和法律效果。

**服务大局迈上新台阶。**紧紧围绕党委中心工作，高度关注经济运行情况，妥善审理民商事案件，促进市场经济健康发展。全年受理各类民商事案件217660件，审结190403件，盘活融通涉诉资产449.52亿元。审慎审理正菱集团、北部湾银行系列借款纠纷案，及时预警，防范地区性金融风险，得到自治区主要领导批示肯定。连续成功举办多次国际司法交流活动，发表《南宁声明》，为中国-东盟自贸区建设营造良好法治环境。

**执行指挥中心取得新突破。**最高人民法院先后召开全国法院执行工作会议、执行改革成果汇报会等六次会议，向中央领导同志和国家有关部委及全国法院展示汇报执行指挥系统、财产查控功能和建设成果，每次都连线广西执行指挥中心，远程观摩、指挥南宁、柳州、玉林、崇左等基层法院信息查询和现场执行案件。

**保障民生有了新举措。**办理答复中央巡视组和自治区群众路线教育活动交办的622件信访案件。开展涉民生案件专项集中执行，发放司法救助金399.97万元。开展“妇儿维权岗”创建，三级“妇女儿童维权岗”增加至365个，建岗以来审结相关案件194434件，依法审理“6·8”特大跨国拐卖婴幼儿案等一批重大案件。

**司法公开迈出新步伐。**“三大平台”

建设进入全国第一方阵，广西法院“阳光司法”作为廉政建设经验载入《中国反腐倡廉建设年度报告》蓝皮书，北海海事法院司法透明度在全国海事法院测评中排名第三。自治区高级人民法院官方微博“八桂法苑”获2014年度

全国十大司法系统微博奖。

**推进法治建设得到新加强。**坚持远程视频接访、领导包案、带案下访、判后回访，实行院庭领导轮流值班接访和新提拔干部到信访部门锻炼制度，保持全国涉诉进京访最少的省区。妥善化解行政纠纷，发布行政审判司法审查年度报告，得到自治区领导高度重视，批示转发自治区有关部门和各市政府。

**司法研究获得新进步。**连续四次中标承担最高人民法院重大课题，全国法院重大课题开题报告会在广西召开，全区法院有59篇研究成果获省部级以上奖励，司法研究能力保持全国法院先进水平。

**接受监督进入新常态。**把自觉接受监督贯穿法院工作全过程，体现在审判执行日常工作中，邀请各级人大代表、政协委员视察法院、旁听庭审、阳光评议案件、现场监督执行等活动，参与人数达15907人次，代表委员联络工作在全国法院会议上作典型发言。

**司法作风呈现新气象。**广大干警正风肃纪，文明规范执法，创先争优，涌现出全国优秀法院岑溪市人民法院、全国民族团结进步模范、全国模范法官隆林各族自治县人民法院黄登林为代表的一批先进典型，兴宁区法院、岑溪市法院、田林县人民法院被授予“全国优秀法院荣誉”称号，吴媚媚、陈斌、贺亮被授予“全国优秀法官”荣誉称号，文华、李振京、陈培荣、唐菁、唐月琴、徐卫被授予“全国法院办案标兵”称号，有129个集体、97名个人受到省部级以上表彰。



以“司法合作与中国-东盟自贸区发展”为主题的中国-东盟法官论坛在广西南宁开幕

客服热线: 96555  
www.whrcbank.com



和您更近 伴您同行



武汉农村商业银行  
WUHAN RURAL COMMERCIAL BANK





# 中国

# 贺州

Hezhou · China

广西东大门  
国家森林城  
中国奇石之乡  
中国马蹄之乡  
全国双拥模范城  
中国优秀旅游城市  
广西文明城市