

# 中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2015年8月1日出版  
第15期 总第387期

全国人大常委会机关刊物



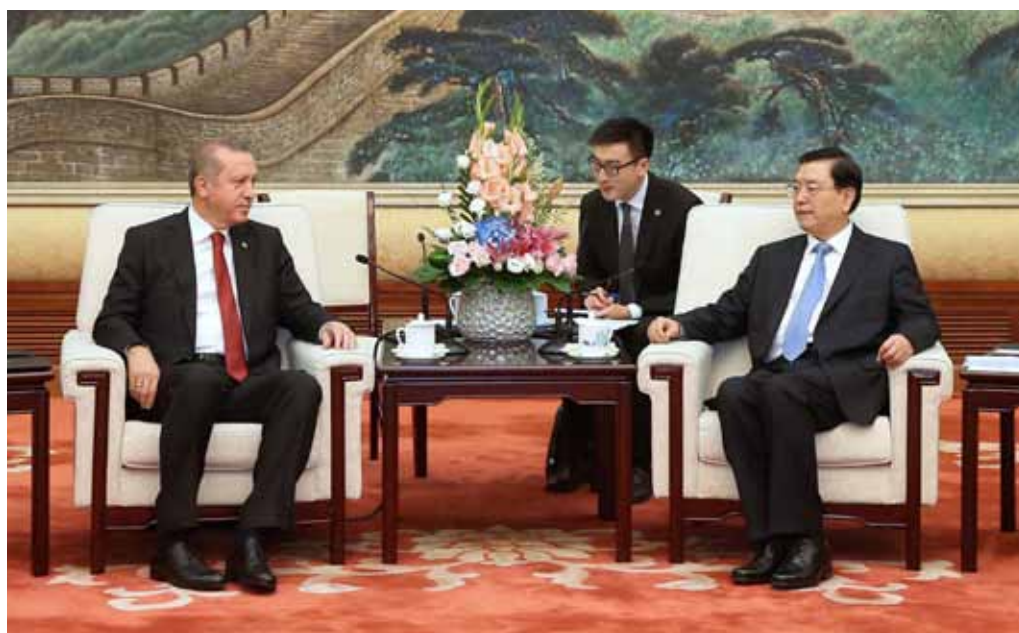
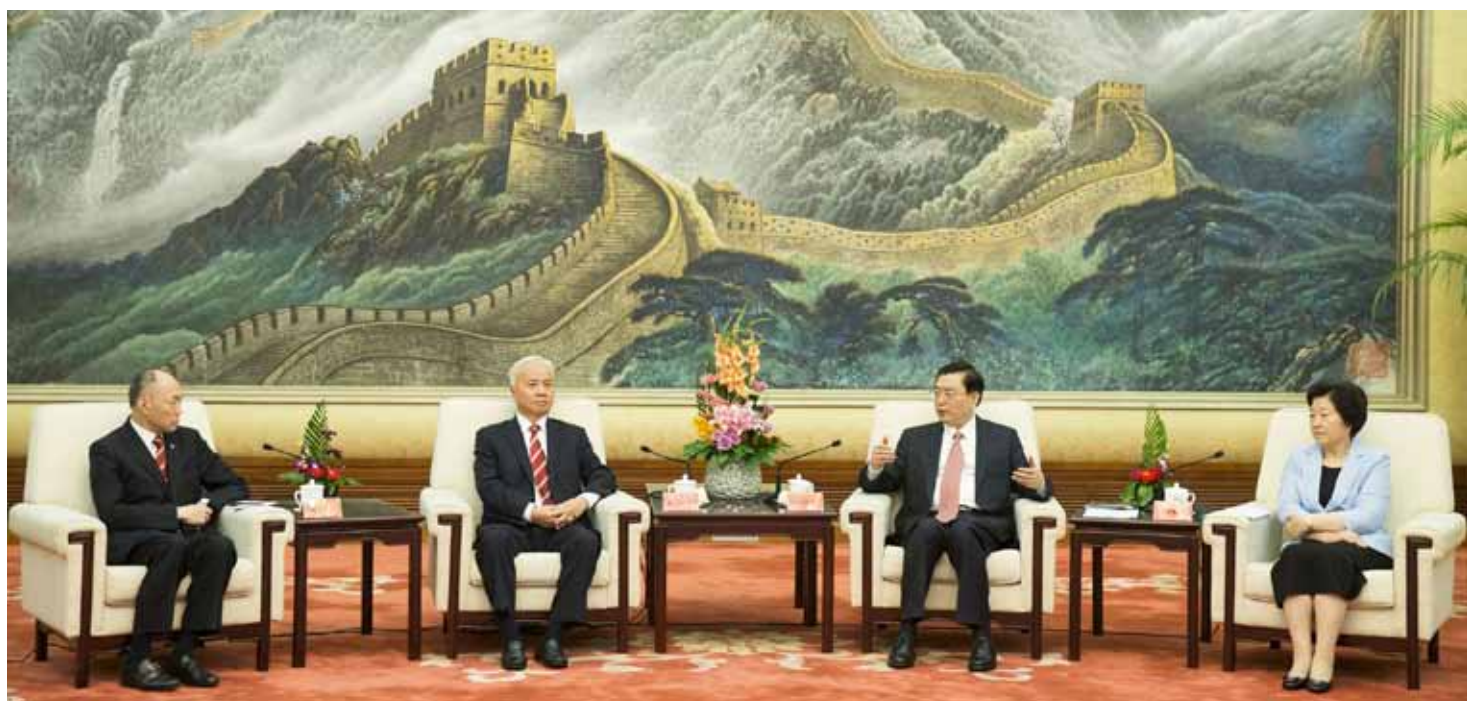
本期策划

## 专题询问，人大监督新亮色

ISSN 1671-542X



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



①	
②	③
④	

① 7月21日，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见以港区全国政协委员杨钊先生为团长的香港中华总商会访京团全体成员。摄影/黄敬文

② 7月22日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见新西兰总督迈特帕里。摄影/李涛

③ 7月24日，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见以李慧琼主席为团长的香港民主建港协进联盟访京团。摄影/鞠鹏

④ 7月29日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见土耳其总统埃尔多安。摄影/庞兴雷



# 人大之问给人大监督带来怎样的变化

自2010年首问中央决算开始,仅仅用了短短五年的时间,专题询问就迅速在人大系统推而广之,成了人大监督的一个重要方式,一道新亮色。特别是本届以来,专题询问新意频现、愈加成熟。从委员长亲自主持专题询问,到国务院副总理到会应询;从增加追问、点评环节,到注重问答间的良性互动;从精心确定选题,做好问前功课,到加强跟踪监督,推动问题解决;从充分挖掘现有的制度资源,到不断完善专题询问的制度设计……透过这样一些亮点,我们可以看到人大之问给人大监督带来的积极变化。

开门见山、直面问题,是专题询问的一个最为鲜明的特色。“提问或者回答请简明扼要、有的放矢,如果提问人或其他委员认为有关部门的回答不清楚,可以提出追问;应询者现场说不清的,可再提交报告。”“提问或回答超时的,工作人员会提醒,我可能也要打断你。如果回答的文不对题、所答非所问,我要建议你改正你的发言。”张德江委员长在主持本届全

国人大常委会首次专题询问时的“开场白”,给人们留下了深刻的印象。尤其是张德江委员长在主持专题询问期间,不时插话进行追问、点评,改变了以往按部就班、一问一答的问答格局,使专题询问尽显“铁面”本色。张德江委员长的率先垂范不仅为新一轮的专题询问定了基调,同时,也引燃了常委会组成人员参与询问的热情。果然,在接下来的几次专题询问中,常委会组成人员站在人民立场上发问,人民想什么,就问什么。提问时不回避矛盾,开门见山、直奔主题。对应询部门的回答不满意时,会进行多次追问,现场更有不少委员和列席人员举手要求临时提问。一些委员为了能够提出高质量的问题,事先进行大量调查研究,反复斟酌问题的角度和措辞。这使人大之问在尽现锋芒的同时,也更加富于理性。

专题询问始于问,但不应止于问。如何让人大之问问了不白问,真正问出实效,这是本届全国人大常委会开展专题询问时的一个着力点。增强专题询问的实效,

关键是落实好专题询问提出的审议意见,为此,本届全国人大常委会明确,全国人大常委会办事机构应在专题询问结束后及时汇总整理《审议意见》,函送“一府两院”研究落实,并要求其在适当时限内向常委会书面反馈整改落实情况报告。全国人大相关专门委员会和常委会工作委员会应当对“一府两院”整改落实情况进行跟踪督查,对整改落实情况报告进行认真审议,并向常委会提出审议意见,必要时,可以建议将“一府两院”整改落实情况报告提请全国人大常委会会议审议,由常委会作出决议。如果多数常委会组成人员对应询部门的整改落实

情况不满意,可以要求相关部门继续整改并报送落实情况。此外,为了实现专题询问监督效应的最大化,在张德江委员长的大力推动下,本届全国人大常委会在充分挖掘现有制度资源的基础上,整合各种监督形式,探索建立了包括执法检查、听取专项工作报告和专题询问在内的全链条监督模式。

从形式上看,专题询问就是发现问题、提出问题,就是给政府工作“挑毛病”。但“挑毛病”不是“找茬”,不是给政府制造麻烦,更不是和政府对着干。相反,是为了支持帮助督促政府改进工作。为了达到这一目的,不仅需要人大的积极作为,同样需要政府摆正位置、积极配合,自觉接受人大监督。本届以来,国务院对专题询问十分重视,每次都派出高规格的阵容应询。刘延东和马凯两位副总理还先后亲自参会,回答常委会组成人员的提问。副总理到会应询,这不仅是一种姿态,它体现了国务院对最高国家权力机关的尊重,体现了政府自觉接受人大监督的诚意。正是通过问答双方的良性互动,使人大之问真正问出了实效。

专题询问虽然尚处在不断发展完善阶段,但它在实践中显示了勃勃生机和活力,随着人大工作的不断与时俱进,它必然会常问常新。

汪海民



主办单位 全国人大常委会办公厅  
编辑出版 中国人大杂志社

中国人大

2015 年第 15 期  
8 月 1 日出版  
总第 387 期

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

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

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

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

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

地 址 北京市西交民巷 23 号  
邮 编 100805

国 际 刊 号 ISSN1671-542X

国 内 刊 号 CN11-3442/D

印 刷 北京中科印刷有限公司

定 价 6.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 0188 号

## | 总编絮语 |

01 人大之问给人大监督带来怎样的变化

## | 本期策划 |



- 08 专题询问,人大监督新亮色
- 14 专题询问: 进行正确监督、有效监督的重要方式  
——访全国人大常委会办公厅秘书局巡视员傅文杰
- 18 首“问”中的创新之举
- 19 彰显人大监督的刚性品质
- 20 问答间的良性互动
- 21 专题询问直面简政放权
- 22 推动新农村建设迈出新步伐
- 23 问诊社保体系建设
- 24 “全链条式”监督开启



## |特别关注|

### 加强县乡人大工作和建设·百县百乡行



- 25 风景这边独好
- 26 百姓说,人大很年轻
- 27 “边城”的民主与民生  
——凤凰县沱江镇人大工作  
实行网格化管理掠影
- 29 自家院子成了代表工作联络点
- 30 开展“十有”创建:  
人大强基固本的“东安经验”
- 32 工作做实了,百姓才会信任你  
——冷水江市人大常委会监督工作掠影
- 33 大事小事都有人大身影  
——冷水江市乡镇人大工作纪实
- 35 “新湾模式”再现新意
- 38 麻阳:人大用“票”说话
- 40 绽放的“民意预算”
- 42 采访手记

## |言论|

专 论 43 中央苏区立法实践的探索及启示

## |泛 读|

往 事 50 人大代表资格审查制度的过去和现在  
史 话 52 清末“公费”改革:  
一场“公私不分”的闹剧  
看 世 界 54 哈萨克斯坦议会简介(三)

## |资 讯|

04 要闻 04 看点 06 审议同期声  
07 热词 07 数字

## |人 物|

故 人 46 老人千古泪相别 河山万里尽呜咽  
——追忆有着平民情结的万里





### 张德江会见香港中华总商会访京团

中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江7月21日上午在人民大会堂会见了以港区全国政协委员杨钊先生为团长的香港中华总商会访京团全体成员。

在听取香港中华总商会自身情况的介绍和对香港形势的看法之后,张德江表示,中央对香港的方针政策是明确的,也是坚定不移的。中央将始终坚持“一国两制”“港人治港”、高度自治方针,始终坚持按香港基本法办事,始终坚持依法循序渐进推进香港民主发展,始终坚持维护香港长期繁荣稳定,始终坚持维护国家主权、安全和发展利益。当前,香港面临的挑战与机遇并存。希望香港中华总商会继续弘扬爱国爱港光荣传统,支持行政长官和特区政府依法施政,团结社会各界人士,凝神聚力谋发展、同舟共济促和谐,谱写“一国两制”实践新篇章!

中共中央政治局委员、中央统战部部长孙春兰参加会见。

### 张德江会见新西兰总督迈特帕里

全国人大常委会委员长张德江7月22日在人民大会堂会见了新西兰总督迈特帕里。

张德江说,近年来,中新关系发展良好,一直走在中国同发达国家关系的前列。去年11月,习近平主席访新期间,两国

关系提升为全面战略伙伴关系。此次习近平主席与总督先生就下阶段双边关系发展达成新的重要共识。中新双方应积极加强两国发展战略与规划对接,扎实推动中新关系迈上新台阶。中国全国人大愿与新西兰议会开展多层次、多渠道对话合作,开展立法、监督、治国理政等交流互鉴,搭建人文交流、地方合作的平台,夯实两国友好合作的民意和法律基础。

迈特帕里说,新方愿推进两国立法机关交流合作,增进两国人民了解和友谊,为新中关系发展不断注入新动力。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会见。

### 张德江会见香港民建联访京团

中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江7月24日上午在人民大会堂会见了以李慧琼主席为团长的香港民主建港协进联盟访京团。

张德江认真听取了民建联自身情况介绍和对香港形势的看法,充分肯定了民建联的工作。他指出,当前,国家发展形势保持良好势头,正在按照习近平主席提出的“四个全面”战略布局,为实现“两个一百年”奋斗目标和中国梦而努力奋斗。香港特区应抓住机遇,同心同德,共同努力,实现新的发展。希望民建联在顺利完成新老交替后,始终坚持爱国爱港立场,积极支持和配合行政长官和特区政府发展经济、改善民生,努



街头有人突发疾病摔倒,到底扶不扶?7月24日,首次提交北京市十四届人大常委会第二十次会议审议的《北京市院前医疗急救服务条例(草案)》让好心人服下了定心丸:今后遇街头突发病症,好心人再也不用担心出手相救反遭诬陷了,患者及其家属如捏造事实向提供帮助者恶意索赔,将承担法律责任。对于经常引起社会热议的街头突发病症由于害怕担责而无人施救以及好心人出手相救反遭诬陷的现象,《草案》第三十八条规定,鼓励具备医疗急救专业技能的个人在院前医疗急救人员到达前,对急、危、重患者实施紧急现场救护,其紧急现场救护行为受法律保护。

“请问检察机关在把握预防职务犯罪工作的职责定位、履行预防职务犯罪工作职能方面,采取了哪些具体工作措施,实际效果如何……”江西省十二届人大常委会第十八次会议召开联组会议,对预防职务犯罪工作进行专题询问,此前会议听取了该省人民检察院关于预防职务犯罪工作情况的报告。江

西省人大常委会委员和省人大代表分别就预防职务犯罪信息共享、加大查办力度、加强重大项目监督、构建长效机制等群众关注的热点问题提出询问。省检察院、省政府有关厅局负责人一一进行了回答,表示对问题和建议进一步研究,并将落实整改情况及时报告省人大常委会。

广东省人大常委会召开十二届人大三次会议代表建议督办会,通报代表建议交办情况以及承办单位对建议的办理情况。据悉,主会办单位在代表建议办理答复方面,应按规定答复的839件主办件,已答复180件。为进一步推动改进建议办理工作,增强建议办理效果,广东省人大常委会决定今年开展对代表建议办理工作绩效的第三方评估,目前已确定由直属省委宣传部的省情调查研究中心承担第三方评估任务。省情调查研究中心将构建评价指标体系,明确评价标准,制定评估办法,实施评估后还将对评估情况进行反馈监控,以及总结优化提升。



力做到择善固执、奋发有为,服务香港、服务民众,不断发展壮大,为维护国家主权、安全和发展利益,保持香港长期繁荣稳定作出新贡献。

### 张德江会见土耳其总统埃尔多安

全国人大常委会委员长张德江7月29日在人民大会堂会见了土耳其总统埃尔多安。

张德江说,中国珍视与土耳其的传统友谊。总统先生此次访华,习近平主席与你就双边关系下阶段发展作出战略规划,这必将指引中土战略合作朝着更高水平发展。中国全国人大与土耳其大国民议会应始终坚持“相互尊重主权和领土完整、相互照顾彼此核心利益和重大关切”这一原则,通过开展多层次、多渠道的对话、交流与合作,增进相互了解,加强政治互信,夯实友好合作的民意和法律基础,营造友好交往的社会环境,为深化两国传统友谊提供更多“正能量”。

埃尔多安说,土中两国各领域交流密切,合作成果丰富。土方愿积极推动两国立法机关开展交流合作。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会见。

### 张平率队在福建开展消费者权益保护法执法检查

全国人大常委会消费者权益保护法执法检查组7月26日

至30日在福建进行执法检查。全国人大常委会副委员长张平率队检查时指出,要通过执法检查切实推进消费者权益保护法的贯彻实施,创造良好的消费环境,更好地维护广大人民群众利益。

检查组听取了福建省政府和福州市政府、南平市政府的汇报,并深入食品、药品、通信、汽车销售服务等企业,实地了解企业生产经营和保障消费者合法权益情况,并与全国人大代表、基层工作人员和企业负责人座谈,听取各方对贯彻实施消费者权益保护法的意见和建议。

张平指出,我们每个人都是消费者,维护好消费者合法权益,事关广大人民群众切身利益,事关充分释放消费潜力,更好地发挥消费在推动经济发展中的基础性作用。福建省在贯彻实施消费者权益保护法方面,开展了全方位宣传,组织了多层次培训,加强了重点领域市场监管,成效是明显的。

张平强调,消费者权益保护法是消费者权益保护领域的根本大法,是广大消费者的“护身符”。目前在法律的贯彻实施过程中依然存在一些困难和问题,相关部门要进一步加大工作力度,抓住重点领域和薄弱环节,加强协调、形成合力,引导经营者诚信经营、遵法守法,提高广大消费者依法维权意识,着力构建协同共治的消费维权工作格局。

上海市十四届人大常委会第二十一次会议听取审议该市贯彻实施老年人权益保障法和执法检查情况,并开展专题询问。13个市政府部门负责人到会应询,15名市民参加旁听。18位常委会组成人员和市人大代表先后就社会参与养老存在的瓶颈、推进医养结合、缩小城乡养老差距、鼓励和促进居家养老、养老床位供不应求等群众高度关注的问题进行询问。到会应询的市民政局、市卫计委等13个政府部门负责人,就该市老年人权益保障现状、难点问题及对策等一一作出回答。

“建立健全旅游市场监管部门的联合执法机制,旅游主管部门和公安、工商、质监、交通、食药监等有关执法部门,应当在旅游旺季游客密集的景区、景点,现场受理和解决旅游投诉纠纷。旅游主管部门及相关部门,应加强旅游诚信体系建设,完善旅游诚信记录,及时向社会公布诚信和违规企业及个人名单……”辽宁省十二届人大常委会第十九次会议表决通过

《辽宁省旅游条例》,将于8月1日起施行。新条例共7章55条,主要就旅游促进与发展、资源保护与开发、权益保障与经营、安全与监管等方面作出了规定。

近年,河北省各级价格主管部门针对收费行为乱、群众负担重等社会反映强烈的问题,多次组织收费专项检查。在检查中发现,以往单纯超标准收费的行为已不多见,更多的是隐蔽性的、变相的乱收费。如将属于自身职责的公务活动转移至中介机构或其他单位,依托主管单位的权力,对企业强制服务,强行收费。对此,河北省十二届人大常委会第十五次会议通过新修订的《河北省价格监督检查条例》,明确禁止“行政机关将职权范围内的公务活动变无偿为有偿进行收费或转移到其他单位进行收费”的违法行为。从而更好地对行政事业性收费进行规范,依法查办行政事业性收费违法案件,为规范行政事业性收费,保护公民、法人和其他组织的合法权益提供有力的法律保障。



这些年我国科研经费增长很快,但财政科学管理没有跟上。真正的科学研究,无法按照要求在五年前就精细测算,要买什么类型天秤,多少只老鼠等,这都是不切实际的。发达国家的经验是可以借鉴的,财政给各个部门的拨款原则通过后,怎么用钱由部门去做,财政主要是监督。

陈兰



科研项目沉淀至今,一个很重要的原因是规定不合理,拨付时间、使用时间特别短,科研是需要积累的,时间特别短造成大量的资金沉淀。建议在制度建设上一定要对现行规定进行重新审视,要有合理科学的标准,否则就造成大面积违规。

陈胜智



在现在的决算报告里,没有找到有关的财政支出的绩效情况,看出来花这么多钱到底取得了什么样的财政绩效。所以,我建议今后要加强这方面的工作,把绩效评价作为决算报告和审计报告的一个重点内容,健全绩效管理体制,细化绩效评价目标,在预算的编制中设定绩效目标,对重点支出和重大投资项目也要有明确的绩效管理制度。

尹中卿



根据新修订的预算法第38条的规定,“一般性转移支付应当按照国务院规定的基本标准和计算方法编制。专项转移支付应当分地区、分项目编制。”也就是说,编制专项转移支付应更明确,项目是给谁的、多少钱、干什么。但是目前,财政部编制的预算规定与这个差距较大,产生审计报告中

提出的预算下达不及时、年底突击花钱,没有申报项目而拨款等问题也就很自然。因此建议,财政部应认真贯彻落实好预算法,做好专项转移支付执行和编报工作。

任茂东



在国家大力强调科技兴国、科技创新,而且国家财政又比较紧张的形势下,审计出这么多资金这么多年用不出去,到底是什么原因,应该很好地分析研究。是不是应该从政策制度机制方面深入思考原因,从加大改革上寻找有效的解决办法,建议把这个问题列入整改内容。

刘振来



审计报告中提到科教单位好像钱很多用不出去。之所以用不完,是因为科教单位有它的实际情况,比如有些项目预算是三年,拨款的时候资金额是40%、30%、30%;或者第一年拨60%,第二年拨40%,第三年不拨款,而拨款也不可能一下子花完了,项目第一年花得慢,后面的钱可能越花越多。所以,我们不能用行政的眼光或者工程的眼光来看科技工作和科技经费的使用。

邓秀新



限行常态化已经不仅仅是一个污染问题和经济问题。这次大气污染防治法修订草案二审稿增加了征求各方面意见的程序,但是我认为,这不足以把权力关进制度的笼子里,不足以防止公权对私权的限制,老百姓担心征求意见很可能成为走过场的形式。因此,应该有更过硬的约束条件,比如限行必须经过各级人大或国务院交通运输部门批准,对公民已经缴纳的税费应当按比例偿还,等等。最好的办法是删除草案第58条,因为草案第92条就有在重污染天气的情况下可以临时限行的相关规定;或者明确限行的对象,对黄标车和高污染排放的机动车可以限行,但要排除对单双号限行常态化的授权。鉴于各方面对该条意见比较大,建议慎重研究修改。

李安东

本栏内容摘自十二届全国人大常委会第十五次会议审议发言



► / 热词 /

养老金入市

养老金与每个人的利益息息相关,加之今年股市火热,因而养老金入市话题一直“高烧”不退。7月24日,人力资源和社会保障部表示,《基本养老保险基金投资管理办法》征求意见共收到反馈意见1000余条,其中支持意见占61%,反对意见占31%左右。支持与反对的意见比例约为2比1。养老金入市,目的在于盘活结余资金,增强养老金的保值增值能力。不过,股市起起落落,风险不容忽视。如何加强风控和保障投资安全,这确实是很大考验。

大病保险

7月22日召开的国务院常务会议确定全面实施城乡居民大病保险,审议并通过了《关于全面实施城乡居民大病保险的意见》。这是我国基本医疗保障制度的拓展和延伸。过去,我国实现了城乡基本医疗保障全覆盖,群众看病就医负担得到一定程度缓解。但这一普惠性的医疗保障制度,只能管小病,管不了大病。社会上“因病致贫、因病返贫”现象仍然突出。大病保险制度全面推行,将进一步守住社会保障底线,对于广大城乡居民来说,无疑是一大福音。

积分落户

户口,作为我国公民重要的身份标识,广泛而又深刻地影响着人们生活和工作的方方面面。随着新型城镇化综合试点工作的推进,户籍改革终于迈出实质性的一步。目前,包括北京、广州等多个城市都开始推行积分落户政策。在目前无法全部放开户籍管理的条件下,积分落户尽管门槛较高,但依然会是“僧多粥少”。如此,确保该项政策在实施中的公平、公开、透明,预防“走后门、托关系”,则显得尤为重要。

电梯吞人

7月26日,湖北荆州发生“电梯吞人”悲剧,引起公众对电梯安全的高度关注。据不完全统计,仅今年7月以来,全国发生至少4起“电梯吞人”事故,造成人员伤亡。电梯安全,人命关天。事故频发,严重威胁着保护人民的生命安全,同时也拷问相关监管部门、生产单位和运营单位的安全职责和良心。希望这些部门和单位能够汲取血的教训和认真反思,依法在各个环节加强管理,定时进行检查,及时排除隐患,共同拧紧“安全阀”,让“电梯吞人”惨剧不再重演。

另一个地球

北京时间7月24日,美国航天局宣布:在距离地球1400光年的天鹅座发现了“另一个地球”。这颗小行星被命名为开普勒—452b,体积比地球大60%，“年龄”60亿岁,甚至比太阳还大15亿年。在那里,可能有固态表面,可能有水,甚至可能有生命。这条消息一出,舆论顿时炸开了锅,许多段子都表示要“穿越1400光年,去另一个地球看看。”好吧,让我们来脑补一下,到达“另一个地球”有多远?光速约为每秒30万公里,1光年约为9.46万亿公里。到达开普勒—452b,则要1400个9.46万亿公里!以目前飞机的速度,这得飞多少亿年啊!

+-×÷ / 数字 /

7.0%

今年上半年GDP(国内生产总值)296868亿元,同比增长7.0%。分季度看,一季度同比增长7.0%,二季度增长7.0%。分产业看,第一产业增加值20255亿元,同比增长3.5%;第二产业增加值129648亿元,增长6.1%;第三产业增加值146965亿元,增长8.4%。

5.61万亿

今年1—6月,五项社会保险基金合计总收入2.20万亿元,其中征缴收入1.65万亿元,总支出1.83万亿元,同比增幅分别为20.0%、13.6%、17.5%,累计结余5.61万亿元。

3亿

近日,国家卫计委表示,预计到2030年,中国将有2.3亿人将从农村转移到城镇,城镇之间流动人口约8000万人,流动迁移人口总量由2014年的2.54亿人上升到3.1亿人。与以往相比,流动人口增长速度将放缓。预计“十三五”及未来十年内,流动人口年均增长量将由“十二五”期间的800万人降至600万人左右。

20年

近日国家发布的《关于完善国家助学贷款政策的若干意见》指出,国家助学贷款最长期限从14年延长至20年,建立国家助学贷款还款救助机制,用于救助特别困难的毕业借款学生。根据文件,原校园地国家助学贷款期限为学制加6年、最长不超过10年,生源地信用助学贷款期限为学制加10年、最长不超过14年,现统一调整为学制加13年、最长不超过20年。

1125万件

截至今年上半年,我国累计商标申请量1684万件,累计注册量1125万件,有效注册商标951万件,连续13年位居世界第一。

# 专题询问，人大监督新亮色

文/本刊记者 于浩 梁国栋



2015年6月30日上午,十二届全国人大常委会第十五次会议在人民大会堂举行联组会议,结合审议全国人大常委会执法检查组关于检查职业教育法实施情况的报告进行专题询问。全国人大常委会委员长张德江主持会议。摄影/马增科



全国人大常委会委员长张德江在不同场合多次强调,开展专题询问是全国人大及其常委会依法履行对“一府两院”工作监督职责的重要形式,是中央全面深化改革的一项重要举措。全国人大常委会要改进和完善专题询问工作,进一步完善组织方式和工作机制,增强专题询问的针对性和实效性,积极推进专题询问的规范化、机制化、常态化。

专题询问作为全国人大监督工作中一个全新尝试,始见于2010年6月24日的十一届全国人大常委会第十五次会议分组审议国务院关于2009年中央决算报告。此后历经5年的摸索和完善,专题询问成为全国人大常委会监督工作中一种卓有成效的监督方式。

特别是新一届全国人大常委会组成以来,专题询问由尝试迈向常态,在“服务大局、关注热点、贴近民生、稳中有进”上取得了监督实效,不仅彰显出全国人大常委会与人民群众的心声“同频共振”,而且突显出专题询问在国家政治生活中的地位和影响力。

有分析人士认为,现在的专题询问是人大在监督手段和形式上的进一步创新,它要求政府部门负责人到会回答常委会委员的提问,与委员进行面对面的交流。而且专题询问主题的针对性更强,所涉及的工作更为具体,因此形成的监督力度也更大、实现的监督效果更好。

### 制度保障专题询问的“刚性”

询问是人大监督的一种形式,是全国人大及其常委会行使职权的法定方式。依法做好询问工作,对于发挥人大议事制度和监督制度的效能具有重要作用。近年来,全国人大常委会每年选择若干重大问题开展专题询问,创新了询问制度,提高了审议质量,发挥了监督作用。

但专题询问也存在针对性不强、互动性不高、实效性不够等问题,需要进一步加以改进和完善。有的网友提出,“要想不问白不问、问了不白问,有必要在监督法之外,再制定统一的实施办法,既明确问者的内容形式、程序规则,又要规定被问者的责任,这样才有望树立专题询问的法律权威。”

对于专题询问在实践中出现的问题和民众关切,党中央十分重视,在党的十八届三中决定中提出了做好相关工作,完善全国人大常委会专题询问的组织方式和工作机制,增强专题询问的针对性、互动性、实效性。

2015年4月,全国人大常委会办公厅制定了《关于改进完善专题询问工作的若干意见》,对进一步发挥专题询问的作用,丰富询问内容,改进询问方式,增强专题询问的针对性和实效性提出了具体举措。权威人士指出,这将充分发挥专题询问在监督“一府两院”依法履职中的重要作用,推动专题询问不断完善,推动人民代表大会制度与时俱进。

### “三个设计”确保人大之问有为

回顾十二届全国人大常委会对专题询问的选题,从事关公众身体健康和生命安全的传染病防治工作,到关乎中国能否在2025年成为世界制造强国的职业教育法实施情况,每次专题询问无

一不是社会热点问题,政府工作持续推进的重点内容。正所谓是,当前人民群众最关心什么,全国人大常委会专题询问就问什么;人民群众对什么意见最集中,常委会组成人员就提出什么样的问题。

近年来,专题询问的选题之所以越来越有针对性和时效性,是因为意见要求选题要紧紧围绕贯彻落实中央关于全面深化改革和全面推进依法治国的任务举措,紧紧围绕关系改革发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注和人民群众期待的重大问题,紧密结合人大代表提出的建议、批评和意见及人大各项工作中发现的突出问题,把涉及改革难度大、存在问题多、社会关注度高、关系群众切身利益的报告议案确定为专题询问的选题。全国人大相关专门委员会和常委会工作委员会要在调研、听取汇报等工作基础上,认真梳理出人民群众普遍关注的热点难点问题,并以适当方式征求人大代表、地方人大对专题询问的意见。意见还明确了在询问过程中,常委会组成人员的提问要抓住关键和要害问题,不回避矛盾,如对回答问题情况不满意,可以进一步深入询问。

这些内容和要求有效地避免了专题询问选题上过大过宽过空,使得监督工作涉及宏观问题多,具体问题少;一般性工作多,热点难点问题少,导致监督效果不明显,难以满足人民群众的诉求和期

盼的问题,具有重要的规范和指导意义。

同时,国务院领导同志等到会应询,自觉接受人大监督,是“一府两院”由人大产生、对人大负责、受人大监督的重要体现。2014年12月28日,国务院副总理马凯代表国务院向全国人大常委会作关于统筹推进城乡社会保障体系建设工作报告,并到会实事求是、坦诚客观地回答询问,展现了责任政府的良好形象。这也是全国人大常委会开展专题询问以来,国务院副总理首次到会应询。

全国人大常委会委员吴晓灵认为,国务院副总理马凯代表国务院到人大作报告并到会应询,是一个非常好的气象。总理和副总理都是人大投票决定的,应该对人大负责。

为了将此举形成常态化,意见要求每年由全国人大常委会办公厅与国务院办公厅协调,安排1至2位国务院副总理或国务委员向全国人大常委会作专项工作报告,到会听取审议意见、回答询问,并可以视情况适当增加。最高人民法院、最高人民检察院也须到会应询。

有了恰当的选题和国务院的重视后,“会不会出现询问归询问、落实归落实,甚至问了也白问的情况”成为社会各界关注的最后一环,毕竟专题询问如果只注重“问”,不免流于形式,只有务求实效才能发挥出监督的作用。

对于人民群众的疑问,全国人大常委会委员长张德江在不同场合多次强调:“专题询问一定要防止流于形式、走过场。常委会组成人员要站在人民的立场上,想人民之所想、急人民之所急。提高专题询问的实效,推动有关部门改进工作。”

要切实增强人大监督的实效,就必须落实好专题询问提出的审议意见。这次出台的意见明确要求,全国人大常委会办事机构应在专题询问结束后及时汇总整理《审议意见》,函送“一府两院”研究落实,并要求其在适当时限内向常委会书面反馈整改落实情况报告。全国人大相关专门委员会和常委会工作委员应当对“一府两院”整改落实情况进行

跟踪督查,对整改落实情况报告进行认真审议,并向常委会提出审议意见。必要时,可以建议将“一府两院”整改落实情况报告提请全国人大常委会会议审议,由常委会作出决议。如果多数常委会组成人员对应询部门的整改落实情况不满意的,可以要求相关部门继续整改并报送落实情况。

### 委员长主持会议激发“活力”

时间回到2013年8月28日,十二届全国人大常委会第四次会议在人民大会堂举行联组会议,就传染病防治工作和传染病防治法实施情况进行专题询问。这是新一届全国人大常委会进行的首次专题询问。令人惊喜的是,全国人大常委会委员长张德江亲自出席并主持会议,显示出委员长对该活动的重视和落实监督的决心。到目前为止,十二届全国人大常委会已开展7场专题询问,三次是由张德江委员长亲自主持。

有分析人士指出,张德江委员长亲自主持专题询问,并适时插话进行追问、点评,有意识地打破以往按部就班、一问一答的问答格局,可以极大地激发常委会组成人员参与的积极性和工作责任心,增强社会各界对专题询问的信心,也促使国务院及其有关部门提高对应询工作的重视程度和落实审议意见的力度,为进一步增强监督实效打下坚实的基础。

在张德江委员长率先垂范的引领,以及对专题询问逐渐熟悉下,新一届常委会委员们对专题询问的热情和主动性逐渐提高。在专题询问的通知发出后,部分委员或给工作机构发传真、或在分组会议上报名,发言询问的委员由自主报名产生。一些委员为了能够提出高质量的问题,事先进行大量调查研究,反复斟酌问题的角度和措辞。在专题询问中,提问的委员不回避矛盾,开门见山、直奔主题。与过去相比,委员们对应询部门的回答不满意时,会进行多次追问,现场更有不少委员和列席人员举手要求临时提问。

从委员长的亲自主持,到常委会委

员们的积极发问,无不展现出常委会组成人员代表人民行使监督职权,想人民之所想、急人民之所急的高度责任感,使专题询问这一监督新方式成为新时期人大工作中一抹耀眼的亮色。

### 国务院领导和有关部门 负责人积极负责地应询

专题询问是全国人大常委会会议过程中用时最长、主题最集中、人民群众最为关注的一项议程,理应取得较为显著的监督成效。要想切实取得实效,一是必须得到国务院领导同志的重视,二是必须落实好审议意见。

从近三年的情况看,国务院对专题询问的重视程度逐渐加深。2013年,到会应询的部委“一把手”达20人次,副部长29人次。为了回答好委员们的提问,参加应询的一些牵头部委专门组建了临时的应询工作班子,一些牵头部委会同其他部委建立接受询问的联席协调机制,以确保给常委会委员、给人民群众交出满意的答卷。

2014年度第一次专题询问,到会接受询问的部委“一把手”达到11人之多,创下历史新高。如果仅仅是政府部门“一把手”参加还不能说新意十足,但当国务院副总理马凯到会应询,成为全国人大常委会自开展专题询问以来,首位到会应询国务院副总理,用实际行动诠释出人大与“一府两院”的关系,可谓一石激起千层浪,获得如潮好评。

2015年度第一次专题询问,国务院副总理刘延东率教育部部长袁贵仁、副部长鲁昕,人力资源和社会保障部部长尹蔚民,发展改革委副主任何立峰,工业和信息化部部长苗圩,财政部部长楼继伟,国资委副主任徐福顺,国务院副秘书长江小涓到会应询。如此强大的专题询问阵容,自本届全国人大常委会组成以来第二次出现。社会各界也从最初的惊讶到习惯,认为这已成为人大监督工作的“新常态”。

这是因为今年4月,全国人大常委会办公厅出台的《关于改进完善专题询





2013年8月29日,十二届全国人大常委会第四次会议举行联组会议,就国务院关于传染病防治工作和传染病防治法实施情况进行专题询问。张德江委员长主持会议。摄影/李杰

问工作的若干意见》对国务院领导同志等到会询问加以固化,而且加进了国务院必须落实好专题询问提出的审议意见的内容。

截止到目前,《卫生计生委关于落实全国人大常委会对传染病防治工作和传染病防治法实施情况报告审议意见的报告》《财政部关于落实全国人大常委会对国家财政科技资金分配与使用情况报告审议意见的报告》《扶贫办关于落实全国人大常委会对农村扶贫开发工作情况报告审议意见的报告》等先后被国务院办公厅转报给全国人大常委会办公厅,并作为全国人大常委会会议文件下发给常委会委员。从文件内容看,委员们审议

时提出的意见和建议促进了国务院有关部门的工作改进和落实。

### 询问主题紧扣“国计民生”

2010年6月24日上午,全国人大常委会首次专题询问“亮相”人民大会堂,询问焦点锁定在人民群众普遍关心的政府“钱袋子”问题上,财政部和审计署的多位负责人到场应询。

作为创新人大监督工作的一次有益尝试,这次专题询问吸引了外界的广泛关注。在当时,国民收入分配改革阻力重重、社会稳定压力增大等众多裹挟发展步伐的问题接踵而至。挑战面前,全国人大常委会能否借助专题询问这一极具

权威的监督手段,推动财政公共化改革取得实质性进展,外界翘首以盼。

这次询问以其崭新的监督形式“一鸣惊人”,得到了包括人大、政府、新闻媒体和人民群众的各方好评。细看整个询问过程,委员们的问题始终离不开财政工作中存在着的突出问题,不管是预算公开、转移支付,还是民生投入、预算编制,无一不是民众想问、想知的内容。

作为应询者,财政部和审计署的多位负责人都一一认真作了回答。“这次询问,可以看出财政部态度的诚恳。”一些委员在会后表示,通过专题询问,大家直抒己见,积极互动,共同想办法,这有利于推动财政部有针对性地改进工作。

最近的一次专题询问,全国人大常委会将目光紧紧锁定在影响和制约职业教育发展的突出问题上,这是因为我国正处于从“低端制造”向“精品制造”转型、从制造大国向制造强国跨越的紧要关头,没有什么时候比现在更需要高技能人才。

在近三个小时的时间里,委员们就加快发展职业教育问题、提高职业教育质量问题、加大职业教育投入问题等提出询问,发言踊跃、气氛热烈。国务院有关部门负责人详细回答了委员们的提问,表示要加快发展职业教育等问题,狠抓法律的贯彻落实,推动中央决策部署落地生根。

“本次联组会议专题询问,是全国人大常委会首次围绕执法检查报告开展询问,这既是对执法检查效果的强化,也是对专题询问方式的丰富和完善。”正如权威人士所言,在一问一答的良性互动中,执法检查效果得到了强化,相关问题得到了及时回应和解决。可以说,在全国人大常委会监督的大力推动之下,一股加快发展职业教育的大潮正在兴起。

如今,全国人大常委会这种有计划、有组织、有准备地集中对特定议题展开的专题询问已经进行多次,从“问粮”“问医”“问房”“问水”,再到聚焦传染病防治、职业教育法实施情况等等,或是采取分组会议、联组会议、大联组会议的方式,专题询问逐步机制化、规范化和常态化,成为人大监督工作与时俱进的一张“名片”。

### 从提问到追问、点评, 询问更具互动性

自2010年首次开展专题询问以来,全国人大常委会围绕着事关国计民生的大事多次开展询问,应询对象也逐步扩大,从最初的财政部、审计署发展到发改委、卫生部、人力资源和社会保障部、水利部等部门;组织形式也日益丰富娴熟,娴熟运用了分组审议、联组审议以及大联组审议三种形式。

随着专题询问不断走向深入,全国人大常委会敏锐地意识到,增强询问环节的灵活性和互动性的时机已经成熟。2013年8月,十二届全国人大常委会就传染病防治工作和传染病防治法实施情况开展专题询问。在问答环节,亲自主持会议的张德江委员长不时插话,对问答双方进行点评。“任茂东委员的提问比较清楚,有数据,有问题,有要求。”第一位提问的全国人大常委会委员任茂东话音一落,张德江委员长点评了委员提问的质量。在国家卫计委主任李斌回答后,张德江委员长也作出点评,他说,结核病防控是关系到人民群众身体健康和生命安全的一件大事,全社会都应该高度重视,特别是职能部门要尽职尽责把这项工作做好。在这次询问过程中,张德江委员长还针对有关问题请到场的民政部部长李立国等国务院有关部门负责人补充回答。

增加点评和追问环节的专题询问令人耳目一新。“在张德江委员长的点评和委员们的追问中,这次专题询问取得了前所未有的成效。”参加了这次询问的一些常委会委员指出,专题询问的权威性、严肃性有了一个质的飞跃。正如陈竺副委员长所言,这次询问针对性很强,提问的质量很高,问答双方都没有回避问题,让人受到鼓舞。

更让外界振奋的是,列席会议的全国人大代表和地方人大常委会主任开始融入到专题询问中。6月30日上午,十二届全国人大常委会第十五次会议在人民大会堂金色大厅举行联组会议,结合审议全国人大常委会执法检查组关于检查职业教育法实施情况的报告进行专题询问。

主持会议的张德江委员长特意留出时间,让来自基层的全国人大代表和地方人大常委会负责人进行提问。“我是民办大学湖南长沙医学院的院长。请问教育部,能否从破除中高等职业院校设置的限制条件,鼓励民间投资主办中高等职业教育;能否把民办职业教育纳入生均拨款范围;能否取消招生计划对中

高等职业教育的限制等支持职业学校发展?”全国人大代表何彬生问。“我当过老师,提个关于教师的问题。请问教育部,如何制定符合职业教育实际情况的教师政策,调动教师从教的积极性?”湖北省人大常委会副主任周洪宇问。“我是来自江苏的基层代表。请问在提高职教老师的整体素质和教学能力上,教育主管部门有什么具体措施?”全国人大代表何健忠问。

权威人士就此指出,追问、点评、随机提问等交流互动方式的涌现,使专题询问更加灵活,气氛更加民主热烈,让问答双方能够更加充分地交换意见,达成推动解决问题的共识,也进一步增强了监督工作的针对性和实效性。

### 事前充分调研,问题直指关键要害

“全国地方政府债务的规模到底有多大?严重程度如何?造成政府债务的原因是什么?有何解决思路?”“我问一个数十年如一日都在提,却始终没有改好的问题,财政预算支出的进度不均衡问题究竟怎么改?”“省直管县的财政试点改革步伐能不能加快点?”“保障和改善民生的投入是不是可以进一步加大?”……

这些开宗明义、直击要害的提问,来自2010年6月全国人大常委会对中央决算报告和审计工作报告开展专题询问的现场。

作为全国人大常委会历史上的首次专题询问,这场具有标志性意义的询问让政府部门负责人感到了前所未有的“压力”。“您提的问题非常好,切中要害,‘杵到我们的腰眼了’!”对于委员的提问,到场回到询问的时任财政部副部长的廖晓军这样说道。

这些“火辣辣”的问题也问出了专题询问的真谛。那便是询问者站在人民的立场上提出真问题,问到关键处,而不是空而问之、统而问之。“作为国家权力机关依法进行的庄严之问,专题询问抓住问题关键,不回避矛盾,提出的问题想





2013年12月27日,十二届全国人大常委会第六次会议在北京人民大会堂举行联组会议,结合审议国务院关于农村扶贫开发工作情况的报告进行专题询问。这是中国人大网等媒体对联组会议进行视频直播。摄影/刘卫兵

民所想、急民所急,言民所欲言、问民所欲问。既符合法律、又适合国情、还切合民意。”有专家就此指出,专题询问这一监督形式得到了上上下下的普遍支持和肯定。

要获得这些真问题、“硬”问题离不开扎实的调研。以2013年8月十二届全国人大常委会就国务院关于传染病防治工作和传染病防治法实施情况举行的专题询问为例,在当年的4月和5月,全国人大教科文卫委传染病防治专题调研组,深入北京、海南、江苏等地,就传染病防治工作和传染病防治法实施情况进行专题调研,并对全国12个省(区、市)进行了相关问卷调查。

正是因为有了如此充分的准备,委员们在询问中底气十足,直指问题的关键。在这次询问中,如何采取有效防控措施遏制肺结核传染病的蔓延、如何加大对西部贫困地区的传染病防控的支持力度、怎样加强对新发传染病检测等“辣味”十足的问题被委员们逐一提及。参加应询的国务院有关部门负责人也表示,

这些问题指出了工作的不足,将在下一步的工作中抓紧解决。

### 人大监督在开放中走向成熟

人民日报、新华社、中央电视台、中国人大杂志等媒体对现场情况作出报道;除去常规报道外,中央电视台《东方时空》栏目制作了新闻访谈、中国人大网制作了专题,中央主要媒体网站也相应制作了专题;通过广播电视实时报道、网络全程直播……

向媒体开放、邀请媒体进行充分报道始终与专题询问如影相随。“专题询问通过媒体进行全方位的报道和实况转播,表明了全国人大常委会进一步推进人大工作的公开透明,尊重人民群众的知情权、监督权,接受人民群众的监督。”全国人大常委会委员李连宁说,“这表明全国人大常委会更加关注民生,更加注重推动关系人民群众切身利益突出问题的解决。”

随着我国社会主义民主政治建设的发展和人民代表大会制度的不断完

善,人大在社会政治生活中的地位越来越重要,人民群众对人大的政治期望值也越来越高,这就需要人大的各项工作越来越开放,越来越透明。专题询问通过媒体的全方位报道,正体现了这一点。

这样的开放和透明,既是常委会自觉接受人大代表和人民群众监督的内在需要,也有利于更好地推动有关方面改进工作。因为无论是询问还是回答,都是在公开场合进行的,这不仅确保了监督的效果,进而将法律的要求、人民的期待、代表的呼声,汇成推动社会民主法治进步的合力。

“不积跬步,无以至千里;不积小流,无以成江海。”随着专题询问深入开展,从最初的注重形式,到形式与内容并重,再到倾向于内容,在不断创新和实践中,通过一个又一个的“第一次”,深入地融合到人大监督工作整体之中,不仅推动了人大监督工作取得巨大进步,而且更好地促进改革开放与经济社会的又好又快发展。■



# 专题询问： 进行正确监督、有效监督的重要方式

——访全国人大常委会办公厅秘书局巡视员傅文杰

文 / 本刊记者 张维炜



2013年8月29日，十二届全国人大常委会第四次会议在北京人民大会堂举行联组会议，就国务院关于传染病防治工作和传染病防治法实施情况的报告进行专题询问，全国人大常委会委员长张德江主持会议。摄影 / 廖攀

自2010年6月十一届人大常委会第十五次会议首次开展专题询问以来，专题询问成为了人大工作的一道亮丽风景线。第十二届全国人大常委会已开展了7次专题询问，张德江委员长亲自主持进行了三次专题询问。专题询问在领导重视、组织规范、选题确定、成效跟进上不断发力，日渐成为全国人大常委会依法进行正确监督、有效监督的重要方式。

2015年4月，全国人大常委会办公厅制定了《关于改进完善专题询问工作的若干意见》，对进一步发挥专题询问的作用，丰富询问内容，改进询问方式，增强专

题询问的针对性和实效性提出了具体举措。下一步这些举措将如何落地？如何在增强专题询问实效上不断探索，切实推动相关问题的解决？围绕这些社会关注的问题，本刊记者对全国人大常委会办公厅秘书局巡视员傅文杰进行了专访。

## 完善专题询问的 组织方式和工作机制

记者：近年来，外界能明显感觉到全国人大常委会开展的专题询问，在创新方式，强化实效等方面的改革力度不断加大。今年4月份，全国人大常委会办公厅又出台了《关于改进完善

专题询问工作的若干意见》，请问如此大力改进和完善专题询问工作的目的何在？

傅文杰：近年来，全国人大常委会每年选择若干重大问题认真开展专题询问，创新了询问制度，提高了审议质量，发挥了监督作用。从坚持和完善人民代表大会制度的角度来讲，专题询问将人大询问制度又依法往前推进了一步。同时，专题询问也存在针对性不强、互动性不高、实效性不够等问题，需要进一步加以改进和完善。

党的十八届三中全会提出，要健全“一府两院”由人大产生、对人大负责、受

人大监督制度。通过询问、质询、特定问题调查、备案审查等积极回应社会关切。为深入贯彻党的十八届三中、四中全会精神,认真落实中央全面深化改革和全面推进依法治国的部署和要求,充分发挥人大专题询问在监督工作中的独特作用,增强人大监督的针对性和实效性,推动人民代表大会制度与时俱进,全国人大常委会积极探索改进完善专题询问的举措,在深入开展调研,认真分析论证,广泛征求人大代表、地方人大、“一府两院”以及有关新闻媒体意见基础上,结合工作实际,从以下七个方面进一步改进完善专题询问工作:一是围绕中心工作,回应社会关切,增强询问选题的针对性和时效性;二是认真做好专题询问的前期准备工作,确保专题询问扎实深入进行;三是切实做好国务院副总理、国务委员等有关领导同志到会作专项工作报告、听取审议意见、回答询问的组织服务工作;四是充分发挥常委会组成人员在专题询问中的主体和主导作用,提高问答质量;五是强化对审议意见的整改落实,健全督办问责机制;六是牢固把握舆论导向,积极拓展新闻宣传的广度和深度;七是积极推进专题询问的规范化、机制化,推动人大工作与时俱进。

### 选好题是开展专题询问的前提

**记者:**现在每年全国人大常委会都会开展多次专题询问。请问每次询问的选题是如何确定的?您刚才也谈到要保证选题的针对性和科学性,如何做到这一点?前期都要做哪些准备工作?

**傅文杰:**研究确定好选题是专题询问工作的前提。专题询问选题要紧紧围绕贯彻落实中央关于全面深化改革和全面推进依法治国的任务举措,紧紧围绕关系改革发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注和人民群众期待的重大问题,紧密结合人大代表提出的建议、批评和意见及人大各项工作中发现的突出问题,把涉及改革难度大、存在问题多、社会关注度高、关系群众切身利益的

报告议案确定为专题询问的选题,增强选题的针对性、时效性,推动中央重大决策部署的贯彻落实,促进问题的解决,切实维护广大人民群众的利益。

专题询问的选题要充分发扬民主、广泛收集意见。方方面面的意见建议都需要覆盖,包括人大各专门委员会、常委会工作委员会结合执法检查 and 调研等工作提出选题建议,办公厅相关业务的职能机构提出的选题建议,全国人大代表相关的议案和建议,汇总媒体关注的热点,网络舆情反映的老百姓关心的问题,群众信访中突出反映的问题等。

专题询问的选题要经过法定程序研究、审议、确定。汇总各方面选题建议后,要纳入全国人大常委会年度监督工作计划统筹研究,由委员长会议审议通过。年度监督工作计划确定了,专题询问的选题作为其中的重要内容,也就一并确定了。

### 更有利于形成工作合力,发挥制度优越性

**记者:**人大监督的方式很多,您认为,与执法检查、听取审议“一府两院”专项工作报告等相比,专题询问有哪些特点?

**傅文杰:**专题询问这种监督方式的特点很突出。首先,专题询问的突出之处主要在于“专题”上。一次次专题询问主题都很明确,都是落实党中央决策部署的大事、事关改革发展的难事、关乎群众利益的急事,专题询问选题的针对性、时效性十分突出。其次,专题询问体现了人大依法履职、政府依法行政、共同推动工作的机制,发挥了制度优越性。专题询问过程中,人大常委会组成人员和国务院及其部门负责同志直接面对面,常委会组成人员提问抓住关键和要害,不回避矛盾,如对回答问题情况不满意,可以进一步深入询问。对于询问人提出的问题,应询人直截了当、实事求是地做出回答,不走过场。问答双方良性互动,既有交流讨论也有观点交锋,形成求真务实的审议氛围和共同研究问题、探讨问题的机制,形成整体合

力,共同推动问题的解决,这是其他监督形式不具备的特点。再次,专题询问不仅主题突出,而且工作深入扎实。人大相关专委会提前针对专题询问的选题进行深入的调研,摸清楚这个题目的基本情况、工作成效、存在问题、有何对策等,为常委会组成人员了解情况,提出询问问题做好必要的基础工作。常委会组成人员围绕专题询问的选题,有针对性地进行询问准备,提出目前存在的、急需解决的关键问题,代表人民行使监督职权。

### 专题询问不回避问题,也不迎合社会炒作

**记者:**这些年来,与“专题询问热”相伴的,也有一些质疑之声,认为专题询问走过场,导演色彩浓,对于一些敏感问题还有些回避,对此您怎么看?

**傅文杰:**在专题询问中,常委会组成人员着眼于中央重大决策部署的落实、法律实施的情况和老百姓关心的事,代表人民依法履职,把人民群众的呼声带到会上,真正做到民有所呼、我有所应。在深入调研的基础上,客观面对和分析实际情况,既要充分肯定成绩,更重要的是要研究解决问题。专题询问坚持问题导向,不仅不能回避问题,对那些群众关心的棘手问题、难点问题,要与相关部门进行深度地交流和互动。事实上,专题询问中围绕难点问题热烈讨论的情况很常见。专题询问应依法按程序组织进行,不能把按程序办事看作是“导演”。专题询问有问有答、一问一答,可以追问补答,但专题询问不是走过场,不能怎么热闹怎么搞,也不能迎合社会炒作、误导社会。专题询问是人民代表大会制度的特色,询问方和应询方以客观公允、实事求是的态度,形成合力,共同推动问题的切实解决,对社会负责、对人民负责、对法律负责。也就是张德江委员长所讲的,要正确监督、有效监督。

### 国务院有关领导同志参加联组会议听取意见回答询问

**记者:**去年12月,全国人大常委会国





吴晓灵委员在专题询问中提问



辜胜阻委员在专题询问中提问



任茂东委员在专题询问中提问



国务院副总理刘延东回答询问



国务院副总理马凯回答询问



财政部部长楼继伟回答询问

绕统筹推进城乡社会保障体系建设进行专题询问时,国务院副总理马凯带领7个部门负责人到会应询,打破了过去由部长级领导接受询问的惯例。今年6月底,在专题询问职业教育实施情况时,国务院副总理刘延东率6部门负责人到会应询。如此看来,今后由国务院副总理率队接受询问是否会成为常态?为何要提高询问规格?

**傅文杰**:国务院有关领导同志和有关部门负责同志参加全国人大常委会会议听取意见、回答询问,是我国人民代表大会制度的应有之义。根据宪法“一府两院”由人大产生、对人大负责、受人大监督,在专题询问工作中,国务院的领导同志和负责同志一方面汇报说明依法行政的工作情况,另一方面深入听取常委会组成人员和人大代表的意见和建议。通过开展专题询问,形成了人大机关和政府机关的工作合力,体现了我们的制度优势。从实际情况出发,国务院有关领导同志根据需要参加专题询问,加强了

国务院对应询工作的领导,体现了自觉接受人大监督、对人民负责的责任意识,有利于更加高效、扎实地推进工作。

### 通过专题询问推动 解决问题改进工作

**记者**:如何落实好专题询问的审议意见,切实推动相关问题的解决,是社会十分关注的问题。请问这些年来,专题询问之后的整改落实情况如何?

**傅文杰**:专题询问的目的,是为了研究解决问题、切实改进工作。落实好专题询问所提意见和建议,是专题询问重要的后续工作。在这个环节上,有一套系统的抓落实的制度。专题询问之后,常委会办公厅要认真汇总梳理常委会组成人员在分组会议和联组会议上提出的问题和意见、建议,形成常委会的审议意见,送交国务院有关部门,要求国务院有关部门定期整改落实,并在一定期限内将改进工作的措施、效果等情况向全国人大常委会作

出书面反馈报告。整改落实期间,相关专门委员会、工作委员会进一步加强跟踪督查,督促有关方面落实审议意见,解决重点问题。在国务院有关部门向常委会提交研究处理情况的报告后,对有关部门是否采取了有效措施、对重点问题的解决是否取得了成效作出中肯的评价,并视情况提出是否将研究处理情况报告提交常委会会议审议的建议。国务院有关部门认真研究常委会的审议意见,提出加强和改进工作的措施,制订工作方案,加大工作力度。从国务院向全国人大常委会提交的反馈报告来看,整改落实工作取得了实实在在的效果。紧扣一项重要专题,委员们和代表们认真询问,有关部门负责人积极应询,研究问题,取得共识,制定措施,督促推进,专题询问有效发挥了重要的促进性、建设性作用。

### 地方各级人大普遍开展专题询问

**记者**:2010年6月,在全国人大常



赵白鸽委员在专题询问中提问



竦健敏委员在专题询问中提问



教育部部长袁贵仁回答询问



卫生和计划生育委员会主任李斌回答询问

委会的示范带动作用下,专题询问“自上而下”推进,很快辐射至地方人大,激活了地方人大监督的活力。如今地方人大常委会专题询问开展的情况如何?

**傅文杰**:2010年6月,全国人大常委会首次开展专题询问后不到两个月,上海市人大常委会就针对世博会后城市管理长效机制建设情况进行了专题询问,随后,在这一年里,又有湖北、安徽两个省级人大常委会分别针对农村饮水安全、医药卫生体制改革工作进行了专题询问。到现在,全国31个省级人大常委会已经全部开展过专题询问。市级和县级人大常委会开展专题询问也已经成为常态。

地方人大常委会还针对专题询问这一监督形式制定了地方性法规或者规范性文件。例如,云南、河北、海南等省人大常委会在制定监督法实施办法时,对专题询问作出了明确规定;安徽省人大常委会,太原市、西宁市、西安市人大常委会出台了专题询问办法;杭州市人大常委会

出台了人大及其常委会询问和质询办法。

地方人大的专题询问工作也充分结合本地实际,突出自身特色。例如,广东、湖南省在开展专题询问时,通过网络广泛征求社会公众和常委会组成人员、人大代表的意见。湖北省在对全省保障性安居工程建设情况开展专题询问时,邀请10位农民工、棚户区、低收入以及新参加工作的青年代表现场旁听。湖南省在开展食品安全的专题询问中,近百个旁听席位被法学、普通民众和学生代表挤满。不少地方人大常委会在进行专题询问时进行现场电视直播,接受公众的实时监督。

可以说,地方人大开展专题询问的实践和经验,对我们加强专题询问的制度、新闻宣传等方面的工作,有很好的借鉴意义和参考价值。

### 改进和完善工作正在稳步推进

**记者**:今后在改进和完善专题询问方面还会有哪些探索和尝试?

**傅文杰**:改进和完善专题询问,要深入贯彻落实党的十八届三中全会、四中全会精神,认真按照全国人大常委会办公厅制定的《关于改进完善专题询问工作的若干意见》,在增强专题询问的针对性、实效性上下功夫,积极回应人民群众关切。要进一步增强询问选题的针对性和时效性,扎实开展调研,认真梳理出人民群众普遍关注的热点难点问题,充分发挥常委会组成人员在专题询问中的主体作用。按照中央有关精神,进一步做好国务院领导同志和有关部门负责同志每年向全国人大常委会作专项工作报告、到会听取意见、回答询问的相关组织服务工作。强化对审议意见的整改落实,健全督办问责机制。进一步规范和改进专题询问的程序、现场问答的组织方式。综合运用多种监督工作方式,探索结合执法检查报告、专题调研报告、反馈报告等相关报告进行专题询问等等,推进专题询问的规范化、机制化、常态化。■



# 首“问”中的创新之举

文/本刊记者 于浩

2013年8月29日上午,十二届全国人大常委会第四次会议就国务院关于传染病防治工作和传染病防治法实施情况举行的专题询问格外引人注目。作为本届首“问”,此次专题询问由全国人大常委会委员长张德江亲自主持,会议的规格和质量达到了一个新的高度,成为人大监督工作的又一创新之举。

在两个多小时的询问中,任茂东、何晔晖等十位委员先后就结核病防控、传染病的监测及预警机制、西部贫困地区传染病防控扶持政策等问题提出询问。国家卫生计生委、国家发改委、财政部等十五个部门的“一把手”或主要负责人到会应询。

在一来一往的问答中,张德江委员长不时对相关职能部门负责人的回答进行点评,发起追问,就传染病防治工作一些重点难点问题的解决提出要求。特别是张德江委员长要求政府职能部门多关心西部地区,特别是贫困地区的人民群众身体健康,进一步加强这些地区的传染病防治工作,引发在座所有人的热烈鼓掌。

有舆论分析指出,此次专题询问规格之高、触及问题之深刻、互动性之强让人耳目一新。尤其是张德江委员长的“点评”和“追问”,更易引起政府部门的重视,也更易增强人大监督工作的实效。

透过这个“开创历史先河之举”,此次专题询问更不能忽视的一个重要内容是为本届专题询问定下的主基调。“专题询问一定要防止流于形

式、走过场。常委会组成人员要站在人民的立场上,想人民之所想、急人民之所急。”这是张德江委员长第一次就专题询问如何开展作出重要指示,标志着本届常委会监督工作从何处发力。“专题询问的质量,很大程度上取决于询问问题是否是抓住了重点、切中要害、实事求是、顾全大局。常委会组成人员应当发挥各自的专业优势,平时注意加强调查研究,积极参与专题询问,本着实事求是的态度,客观全面地评价相关工作,抓住主要矛盾和要害问题,提出社会普遍关注、急需解决的问题。各专门委员会也要加强事先调研,为常委会组成人员询问提供充分的背景材料。答问部门要本着对人民负责的精神,实事求是、谦虚坦诚,有的放矢地回答问题,真诚坦率、认真深入地探讨问题,把问题说透、说实,用切实改进工作来回应人民的呼声。全国人大常委会要进一步深入研究完善专题询问的组织工作,增强问答的互动性,加大询问工作的透明度,扩大人大代表对专题询问的参与,从而提高专题询问的实效,推动有关部门改进工作。”

首次参加专题询问的国家卫生计生委主任李斌表示欢迎专题询问这种监督方式,“今天委员们提出的询问质量都很高,切中要害。专题询问有利于监督政府部门落实传染病防治法,对下一步推动我们的工作会有非常好的作用,我们一定会认真按照这次会议审议的意见进一步加强和改进传染病的防控工作,真正保证人民群众的健康。”

2014年2月在十二届全国人大常

委会第七次会议上,《国务院办公厅转发卫生计生委关于落实全国人大常委会对传染病防治工作和传染病防治法实施情况报告审议意见的报告和全国人大教育科学文化卫生委员会的审议意见》的文件下发至每个常委会委员手中。文件明确提出,卫生计生、公安、质检等部门已建立人感染H7N9禽流感、中东呼吸综合征及人畜共患病等传染病防治、应对口岸公共卫生事件部门联防联控工作机制,下一步将继续完善突发卫生公共卫生事件应急协调机制等;加强突发急性传染病防控的双边及多边合作,积极关注周边国家和地区突发急性传染病的特点和流行趋势等;加大对西部地区的支持力度,相关建设项目原则上按照80%的比例给予补助,并适当降低地方配套比例等;坚持公开透明发布信息,做好报道分析,加强突发公共卫生事件应对过程中的舆论引导,消除公众的恐慌情绪等内容,均回应了常委会委员们的关注。

这次专题询问的效果还更好的体现在社会生活中:2014年年初,我国未出现H7N9禽流感疫情的大范围爆发;2015年,从韩国爆发中东呼吸综合征(MERS)到一名进入广东省惠州市的韩国人被确诊为我国首例输入性MERS病例,再到复旦大学公布中美科学家已经合作研发出高效抗MERS病毒抗体(m336)等。对这些疫情的防控从一个侧面证明了我国对传染病防控的重视程度、监测检测、医疗技术等水平显著提高,标志着我国传染病防控体系逐步得到了完善。✘

# 彰显人大监督的刚性品质

文/本刊记者 王萍

国家财政科技资金分配与使用情况,直接关乎国家科技实力的进步,关乎经济发展方式的转变,关乎经济社会的持续发展。“如今,国家财政科技资金分配与使用的情况怎么样,还存在哪些问题?接下来将采取哪些举措,进一步加强资金监管,提高资金的使用效率?”基于百姓近年来的高度关切,这一话题也被及时搬到了全国人大常委会的会场,成为十二届全国人大常委会开展的第二场专题询问主题。2013年10月24日上午,十二届全国人大常委会第五次会议举行联组会议,就国务院关于国家财政科技资金分配与使用情况的报告进行专题询问。

此次专题询问延续了首次专题询问各方高度重视的特点,由王晨副委员长兼秘书长主持会议,全国人大常委会副委员长王胜俊、陈昌智、严隽琪、沈跃跃等12位领导出席。科技部、工信部、财政部等七部委负责人到会听取意见,回答询问。

“一定要防止流于形式、防止走过场。”——这是十二届全国人大常委会首场专题询问结束时,张德江委员长对今后开展专题询问提出的明确要求。多位常委会委员在第二场询问现场接受记者采访时再次重申这一点。“今天的专题询问联组会议是新一届全国人大常委会加强和改进人大监督工作的重头戏。务求实效是这次询问的最大看点,也是我们人大专题询问的最大期待。”

如何激发企业科技投入的活力?如何有效解决科技与经济“两张皮”问题?如何进一步提高资金监管的科学性?将采取哪些措施进一步惩治资金使用中的违法违规问题……会议上,与会常委会

委员热情高涨,踊跃发言。

比如,第一个发问的吴晓灵委员开门见山提出,政府将会采取何种普惠措施,划清政府的投入范围,并激发企业科技投入的活力与动力?“提问直中要害!”吴晓灵温

和而不失犀利的提问引来财政部部长楼继伟的赞许和主动应答。吴晓灵在回答完毕后,还迅速提出针对性的三点建议,彰显委员们真问、敢问、会问的风采。辜胜阻委员提出如何实现让科技支撑经济的发问则引来三位政府部门负责人的积极回应,问出社会普遍关注又亟待解决的问题,突出针对和实效。

委员们一个个紧追不放的“提问”,是国家权力机关监督权的庄严行使。值得注意的是,部委相关负责人的回答同样精彩,不仅指明政策的最新动向,还明确解决问题时间表,国家权力机关的监督实效在这一问一答中得以显露。比如,身为科研一线工作者的许为钢委员对如何加强科研项目资金使用的监管提出询问。万钢明确表示,“目前我们正在研究关于建立科研诚信制度来奖优惩劣,接受社会监督,为科研任务提供资金保障。”

如健敏委员关注到广大科技工作者十分关心的“科技重复”问题,万钢表示,“目前,我们正在借鉴发达国家经验,建立跨部门的国家科技信息系统和国家科技报告系统,以避免‘科技重复’。目前科技报告制度已完成基本规范,并在



2013年10月24日,十二届全国人大常委会第五次会议在北京人民大会堂举行联组会议进行专题询问。摄影/丁林

网上公开征求意见。”

提问直中要害、回答诚恳客观、问答双方坦诚交流、高效互动……在近两个半小时的联组会议上,各部委负责同志共回答9位常委会委员提出的询问。问答中深化了大家对财政科技资金分配与使用工作中一些关键问题的认识,回应了舆论对国家财政科技资金和科技发展问题的诸多关切。询问既是互动交流、答疑解惑,更是在监督中共同探索解决之道。

“不负众望!”媒体评价,“此次专题询问不避难点、切中实质、不走过场,确实增强了实效。从委员的询问和部委负责人的应询中,了解到许多改进工作在人大监督推动下已取得成效或正在提上日程。非常期待看到国务院及其有关部门以深化科技体制改革为抓手,更好发挥财政科技资金在建设创新型国家中引领和带动作用。”

“专题询问的‘刚性’监督实效正在显现。”许多关注人大专题询问的场外百姓在网络上发表实时评论,并敏锐指出,“实效不仅体现在询问中,更应体现在询问后的后续跟踪监督上,推动政府部门改进工作。”



# 问答间的良性互动

文/本刊记者 王萍



2013年12月27日上午,十二届全国人大常委会第六次会议举行联组会议进行专题询问。摄影/廖攀

农村扶贫开发工作情况牵动人心。党的十八大提出,到2020年我国要全面建成小康社会。要实现这一宏伟目标,必须推动国家扶贫开发工作,加快贫困地区发展和贫困群众脱贫致富步伐,促进共同富裕。为积极回应百姓关切,十二届全国人大常委会开展的第三次专题询问,将主题锁定于农村扶贫开发工作情况。“2012年农村贫困人口的数据是否准确?”“依据的标准是什么?”“怎么走出年年扶贫年年贫的怪圈?”2013年12月27日,十二届全国人大常委会第六次会议举行联组会议,就国务院关于农村扶贫开发工作情况的报告进行专题询问。

受张德江委员长委托,吉炳轩副委员长主持联组会议,全国人大常委会副委员长李建国、王胜俊、陈昌智等悉数出席会议。国务院扶贫办、发展改革委、财政部等八部门相关负责同志到会听取意见、回答询问。

专题询问只有短短两个多小时,但常委会组成人员提问抓住要害,不断追问,国务院有关部门负责同志深入思考,答得认真。此次专题询问问到要害,问出

实效,每一个问题都旨在推动扶贫开发工作更好发展,让会场内外感受到了人大监督的力量。

会议上,提问题、听回答、抒体会、献谏言,与会常委会委员发言十分踊跃。辜胜阻委员第一个提问,问题十分尖锐。“如何打破扶贫、脱贫、返贫、再扶贫

的恶性循环,走出‘年年扶贫年年贫’的怪圈?”辜胜阻表示,一些地方政府要政绩的时候戴“富帽”,要利益的时候戴“穷帽”,把“贫困帽”当作宝贝。

国务院扶贫办主任刘永富说,扶贫政策缺乏退出正激励机制,不退有好处,退出没好处,所以一旦当上贫困县,群众、干部都不愿意退。对此,中办、国办印发意见,提出要改进贫困县的考核机制,由主要考核GDP向主要考核扶贫工作成效转变。同时,建立精准扶贫工作机制,探索建立扶贫重点县退出机制。

陈光国委员提问,农村扶贫开发纲要明确规定缩小贫困地区与其他地区发展差距的目标任务,有关部门准备采取哪些措施扭转差距扩大的趋势?发展改革委副主任刘晓滨表示,我国扶贫力度逐年加大,有关部门制定连片地区开发规划、少数民族地区扶贫计划等,都取得很好效果。下一步将在政府引导下,整合市场以及社会各界力量共同扶贫。

地方扶贫配套资金如何到位也是专题询问的一个重点。马志武委员表示,“有些项目尽管批了计划,但是无法开

工。这样财政薄弱的状况,怎么实施精准扶贫?”

问题的背后,是对农村扶贫开发工作健康发展的关切。基于共同的态度,相关政府部门的回答同样精彩。

刘晓滨回答说,“对于少数民族地区和特殊落后地区,我们要求县以下不再配套资金,这个政策已开始执行。”财政部部长助理胡静林也表示,财政除了扶贫资金外,还有专项转移支付和一般性转移支付,其中很大一部分是针对贫困地区和贫困人口。财政部门将在继续加大投入基础上,撬动社会资金加入扶贫工作。

治贫先重教,对此,国家有何举措?陈秀榕委员提问,“目前,贫困地区劳动力文盲、半文盲比例比全国高3.6个百分点,孩子辍学现象有所增加。如何消除贫困地区劳动力文盲、半文盲,并解决贫困地区孩子特别是女孩辍学问题?”

教育部副部长鲁昕表示,为保障贫困地区孩子享受同等教育,教育部启动农村寄宿制学校建设、中小学远程教育等多项工程,会同发展改革委等编制贫困地区儿童发展规划纲要。“在消除贫困地区劳动力文盲、半文盲上,教育部把重点放在15岁至24岁的人群,开展农村实用技术、家庭理财等培训。”

疑问在询问中化解,共识在互动中形成。媒体评论称,人大就国务院关于农村扶贫开发工作情况的报告进行专题询问不止于一般询问的解疑释惑,而是在你问我答、你来我往之中实现监督机关与执行机关的互动,探讨深层次问题,探索出更好的解决办法,推动中国凝心聚力打好新一轮扶贫开发攻坚战,从而实现中国全面建成小康社会的宏伟目标。■

# 专题询问直面简政放权

文/本刊记者 王萍

紧密结合国家中心工作的重点内容来开展专题询问,是十二届全国人大常委会监督工作的一大亮点。深化行政审批制度改革、加快政府职能转变是党的十八大和十八届二、三中全会部署的重要改革。十二届全国人大常委会开展的第四次专题询问,将关注的目光投向了当前国家正在大力推进的简政放权进展情况。

2014年8月30日,十二届全国人大常委会第十次会议举行联组会议,结合审议国务院关于深化行政审批制度改革加快政府职能转变工作情况的报告进行专题询问。询问旨在督促和支持政府依法推进行政审批制度改革,加快政府职能转变,激发市场活力,亮点颇多,引人注目。

一个显著的亮点,就是此次询问延续了专题询问“规格高、阵容强”的特点,到会接受询问的部委“一把手”有11人之多,再创历史新高。联组会议由张平副委员长主持。全国人大常委会副委员长李建国、王胜俊、陈昌智等悉数出席会议。受国务院委托,国务院深化行政审批制度改革办公室负责人何建中、发改委主任徐绍史、工信部部长苗圩等14位国务院部委主要负责人到会听取意见,认真回答询问。

“题目新、话题热”也是此次专题询问的一大特色。“如何防止简政放权改革重量不重质?”“如何解决中小企业融资难?”“按照‘于法有据’改革原则下放的行政审批事项如何落实?”“如何采取措施帮助地方政府承接好下放行政审批事项的审批、监管和监督?”这些各方高度关切的问题,被常委会委员们汇聚于此。委员们珍惜法律赋予的询问权,纷纷发表意见、提出询问,并多

次追问。委员们提问有的放矢,针对性强,有深度、有质量。各部委负责人认真回答了8位委员及人大代表提出的每一个问题,回答询问诚恳客观,严肃认真。

“请问,下一步国务院将如何采取有效措施,

防止重数量、轻质量和各个部门各自为战的现象发生,进一步提高简政放权的质量和实效,巩固已经取得的成果?”首先发问的是吕薇委员,何建中“接招”进行了解答。何建中坦言,目前确实还有一些真金白银的事项,政府部门还在审批,社会各方面觉得不够“解渴”。“下一步将建立健全常态化的监督检查机制,畅通社会各个方面参与的渠道,坚持开门搞改革,不断完善综合考核评价机制。”

“不借是等死,借了是找死。”辜胜阻委员提及小微企业贷款难、贷款贵的问题时说出这样一句话。并在探讨中提出建议,“能否在小银行严重短缺而体制外民间借贷疯狂成长的客观存在下,多发展一些小银行,收编灰色地带、野蛮发展的民间借贷?”银监会主席尚福林进行解答,将采取“先行试点、逐步扩大”的方式设立民营商业银行来解决这一难题。

社会组织如何有效承接政府职能也是专题询问的一个重点。冯长根委员说,一部分学会、协会承接了政府给予的某些职能,但是实际上接受这方面的工作能力非常薄弱。如何进一步提升社



2014年8月30日,十二届全国人大常委会第十次会议举行联组会议进行专题询问。摄影/杜洋

会组织这方面的能力?回答问题的民政部部长李立国首先阐明哪些政府职能可转移给社会组织承担。李立国表示,下一步通过完善社会组织税收优惠政策,落实政府购买社会力量包括社会组织服务的政策等,来提高包括行业协会、商会和科技类社会组织的能力。

值得一提的是,“追问多、参与多”也成为此次专题询问一大特点。虽然专题询问规定限时问答,但是也规定“答不清可追问”。几乎每个委员都有追问问题,部委的负责人也积极回答,觉得没说清的,另外一个部委的负责人及时进行补充。而且在本次专题询问中,第一次出现了列席会议的人大代表获得提问的机会,表明参加专题询问的人员参与度进一步扩大。

正是在踊跃的发言、回答、追问、再补充回答中,此次专题询问深化了各方对行政审批制度改革、加快政府职能转变工作中一些关键问题的认识,回应了人民群众的普遍关切,有利于推动国务院有针对性地做好下一步工作,也让人们在问答中感受到了人大监督之力。★



# 推动新农村建设迈出新步伐

文/本刊记者 张维炜

“我国人多地少水缺的矛盾进一步加剧,粮食不安全因素增加。国务院有关部门将采取何种有效措施,确保粮食增产增收呢?”

“在村委会换届过程中,存在拉票贿选,家族势力复兴、村干部贪污腐败、侵害农民合法权益的情况时有发生;村集体资产管理不规范、不透明,村民的主体意识不强,封建迷信抬头,赌博之风盛行等问题依然存在。如何加强农村民主管理和精神文明建设呢?”

“现在农村照搬城市大拆大建,赶农民上楼,自然景观、田园风光和文化特色消失速度快等问题日益突出。如何在城镇化过程中,对景观实物、图像资料采取保护措施?”

……

这是2014年12月27日,十二届全国人大常委会第十二次会议专题询问的现场。会上一连串与新农村建设密切相关的问题不断被常委会组成人员抛了出来。这次常委会以分组会议的形式,对国务院推进新农村建设工作情况进行了专题询问。全国人大常委会委员长张德江亲自参加审议和询问。

分组会议专题询问时,共有六十五名常委会组成人员、人大代表就粮食生产、农村污染治理和环境保护、“三农”资金整合、农村养老医疗保障、农村民主管理和精神文明建设等话题,争相发表询问,且个个问题犀利到位,切中要害。据会后统计,这次专题询问提出的问题多达79个。

为了让所提问题更具针对性,据全国人大常委会办公厅秘书局巡视员傅文杰介绍,每次专题询问的选题确定后,人大相关专委会提前针对专题询问的选题进行深入的调研,摸清楚这个题目的基

本情况、工作成效、存在问题、有何对策等,为常委会组成人员了解情况,提出问题做好必要的基础工作。同时,还会梳理出一批社会关注、百姓关心且带有普遍性、倾向性的难点、热点问题,力求使专题询问问到“点”上。

在这次专题询问会场上,国家发改委、农业部、环保部、住建部、民政部、财政部、人民银行等相关部门和单位的负责同志到会接受了询问。整个询问过程,问者一针见血,切合实际,有理有据;答者坦诚直言,严肃认真。你来我往中,整场专题询问在热烈的气氛中持续两个多小时,方才结束。

问答之间,询问者与应询者达成了共同目标,那就是要继续按照新农村建设总体要求,坚持统筹城乡发展,健全城乡一体化发展体制机制,适应经济社会发展规律和自然历史文化特点,提高新农村建设的科学性、前瞻性、包容性,加快发展现代农业,着力改善农村基础设施和人居环境,全面提升农村基本公共服务水平,健全财政、金融支持新农村建设的长效机制,充分调动亿万农民的积极性,共同建设幸福家园和美丽乡村,让中国广大的乡村旧貌变新颜。

当然,专题询问的最终目的不是仅仅停留于“问”,而是要通过“问”,来督



2014年12月27日,张德江委员长参加新农村建设专题询问。摄影/丁林

促政府作出合理解释与承诺,并引导其科学推动工作,更好地解决存在的问题。这次专题询问会结束后,参与答问的部门负责人纷纷表示,人大的关心和关注,对他们来说既是压力,也是动力,他们会认真研究审议意见,尽快做好落实工作。

这场专题询问很快在社会上引发了一片好评。有评论指出,“三农”问题一直是人大工作中的热点,与以前相比,这次全国人大常委会除听取审议推进新农村建设工作情况的报告之外,还对此进行了专题询问,体现了国家权力机关在更高层面上对“三农”问题的关注。因为农业强不强、农民富不富、农村美不美,这与全面建成小康社会和实现“中国梦”紧密相关。可以看出,最高国家权力机关正在通过必要的监督,推动新农村建设迈上新台阶,取得更大成绩,推动“物的新农村”和“人的新农村”建设齐头并进,最终让改革发展成果更好地惠及农村群众。★

# 问诊社保体系建设

文/本刊记者 王萍

社保是民生热点,牵动万千百姓。无论是医保并轨还是养老保险接续,无论是社会救助升级还是慈善事业建章立制……密织的社会保障网络,是兜底中国民生的基础。2014年12月28日,十二届全国人大常委会第十二次会议举行联组会议,对国务院关于统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况的报告进行专题询问。这是十二届全国人大常委会开展的第六次专题询问,也是张德江委员长第二次主持的专题询问联组会议。

作为2014年全国人大常委会专题询问工作的收官之作,此次专题询问亮点纷呈,特别是张德江委员长亲自主持此次专题询问、十三位副委员长出席、国务院副总理马凯和七位部委负责人到会应询,都更加表明了专题询问在国家政治生活中的地位和影响力。对此,吴晓灵委员在审议时指出,“此次常委会会议由国务院副总理马凯代表国务院到人大作报告并到会应询,在我印象当中是这些年以来的第一次,这是一个非常好的气象。总理和副总理都是人大投票决定的,应该对人大负责。”

“作为监督者和被监督者,我们的目标是一致的,只是分工不同,今天就是要落实十八大和十八届三中、四中全会精神,共同推动,把全国人民关注的城乡社会保障工作做好。”“社保是真正关心到老百姓切身利益的问题,今天的会议要取得实效,决不能走过场、走形式。”张德江委员长在主持此次专题询问中展现出的民生关怀,令每位与会人员印象深刻。这种民生关怀已经成为专题询问的鲜明特征,它不仅让人大和百姓的联系更紧密,还让人大与百姓心声同频共振,实现“民有所呼,会有所应”。

此外,在此次专题询问中,张德江委员长在每个询问之后对问题的提炼说明、在问题应询后对回答的深入浅出解释、以及对应询者风趣幽默的肯定与建议,还有提问委员与应询政府相

关负责人争先恐后的“抢话筒”表达和踊跃发言,都显现出专题询问这一平台的重要作用。

从询问现场看,专题询问的问答双方都开门见山、直面问题。比如,首先发问的是冯淑萍委员,她直指亟待加强的养老保险体系顶层设计问题。马凯回应称,顶层设计过程中遇到的问题不少,有些正在解决,比如机关事业单位和城镇职工养老保险制度并轨问题,中央已经讨论通过,近期文件就要印发。但也有些问题刚刚破题,比如渐进式延迟退休年龄的问题,适当降低养老保险缴费水平的问题等。下一步将继续广集民智,力争制定一个符合国情、切实可行的顶层设计方案。

深度询问群众关心的突出问题是此次询问的一大亮点。养老保险制度是此次专题询问备受关注的重点。郑功成、吴晓灵、辜胜阻等委员先后就养老保险相关问题发问。“养老保险全国统筹为何进展缓慢?”郑功成委员直言,目前的养老保险制度存在的一个关键问题,就是基本养老保险制度还停留在地区分割的传统格局之下。

尹蔚民回答说,全国统筹的方向非



2014年12月28日,十二届全国人大常委会第十二次会议举行联组会议进行专题询问。图为国家发改委主任徐绍史作说明。摄影/杜洋

常明确,但困难不小。争取在2015年提出职工基础养老金全国统筹方案。

同样关注养老保险,辜胜阻委员关注未来养老金缺口问题。马凯坦言养老金可持续问题是养老保险制度中一个要害问题。马凯提到,“未富先老”是中国面临的严峻现实,下一步必须扩大养老金征缴范围,加快实现城乡基本养老人员全覆盖,此外还要强化缴费激励机制。“延迟退休年龄也是应对养老金缺口举措之一,目前相关政策还在研究制定中。”

问题的背后,是对统筹城乡社保体系建设工作的关切。基于共同的态度,相关政府部门的回答同样精彩,疑问在询问中化解,在询问中共同探讨解决之道。

专题询问结束时,会场气氛达到高点,与会委员好评如潮,意犹未尽。媒体评论称,专题询问能够有效增强人大和政府的责任与担当。专题询问的关键在于推动解决群众关心的实际问题。要通过充分发挥人大专题询问的制度优势,畅通民意表达和解决的渠道,推动国家治理模式从“管理”到“治理”的深刻转变。☑



# “全链条式”监督开启

文/本刊记者 梁国栋

6月30日上午,十二届全国人大常委会第十五次会议在人民大会堂金色大厅举行联组会议,结合审议全国人大常委会执法检查组关于检查职业教育法实施情况的报告进行专题询问。

在此前的3月份,由张德江委员长任组长、王晨、艾力更·依明巴海、陈竺三位副委员长任副组长的全国人大常委会职业教育法执法检查组分赴8个省区市实地开展检查。更加引人注目的是,张德江委员长亲自代表执法检查组向常委会会议作执法检查报告。

如此厚重的铺垫,加之囊括了由执法检查、听取专项工作报告和专题询问组成的全链条式监督模式,使得这次专题询问备受外界的瞩目。

“党的十八届三中全会决定提出,要加快现代职业教育体系建设,深化产教融合、校企合作,培养高素质劳动者和技能型人才。习近平总书记前不久专门作出必须高度重视、加快发展职业教育的重要指示。”主持联组会议的张德江委员长说,本次常委会开展专题询问,目的是推动中央决策部署和习近平总书记重要指示的贯彻落实。

这是张德江委员长第三次主持专题询问。他的开场白言简意赅,但仍把此次专题询问的背景、目的、意义和重要性传达给在场的每一位与会人员。

作为第一位应询人,国务院副总理刘延东回答了全国人大常委会委员吕薇的问题。她说:“我国职业教育取得了五个新进展,但我们也清醒地认识到,职业教育仍是教育领域的薄弱环节,

与人民群众的期盼还有一定差距。我们将以这次全国人大常委会职业教育法执法检查为契机,认真吸纳建议,从六个方面采取有力措施,解决突出问题,加快发展职业教育。”

在两个多小时的专题询问中,先后有六位委员分别就如何满足国家对技工人才需求、怎样看待职业学校想“升格”、如何解决社会对职业教育的偏见、如何解决西部地区发展职业教育的债务问题等问题发表意见、提出询问。对这些问题,与会的各部委负责人一一回应,张德江委员长也作出了或是活泼生动,或是贴近生活,或是富有建设性的点评。

此外,张德江委员长还特意留出时间,让来自基层的全国人大代表和地方人大常委会负责人进行提问。“我是民办大学湖南长沙医学院的院长。请问教育部,能否从破除中高等职业院校设置的限制条件,鼓励民间投资主办中高等职业教育;能否把民办职业教育纳入生均拨款范围;能否取消招生计划对中高等职业教育的限制等支持职业学校发展?”全国人大代表何彬生问。“我当过老师,提个关于教师的问题。请问教育部,如何制定符合职业教育实际情况的教师政策,调动教师从教的积极性?”湖北省人大常委会副主任周洪宇问。“我是来自江苏的基层代表。请问在提高职教老师的整体素质和教学能力上,教育主管部门有什么具体措施?”全国人大代表何健忠问。

此时时间已经指向了12点,现场一一回答,时间来不及。于是,张德江委员长嘱咐全国人大常委会办公厅的

工作人员仔细记录,认真整理,再交国务院有关部门,给予统一答复。国务院副总理刘延东表示,委员们提出的意见和建议,抓住了关键和要害,针对性很强。会后,将深入研究、充分吸纳执法检查报告和委员们提出的意见和建议,加强顶层设计,搞好科学布局,细化政策措施,切实改进工作,认真抓好落实。

“今天联组会议的问答,双方态度认真,准备充分,效果很好。会后,全国人大常委会办公厅将会给到会的国务院各部门送上此次职业教育法执法检查的报告,大约有700多页,供参考研究。同时,请国务院有关部门对常委会会议的审议意见认真研究,切实改进工作,作出书面反馈。”张德江委员长在询问结束时说,本次专题询问是全国人大常委会首次围绕执法检查报告开展询问,这既是对执法检查效果的强化,也是对专题询问方式的丰富和发展。通过询问积极回应社会关切,是中央全面深化改革的一项重要举措。

对于今后开展专题询问,如何进一步提高质量和效果,张德江委员长指出,为落实好中央有关要求,经中央同意,全国人大常委会办公厅出台了《关于改进完善专题询问工作的若干意见》,对进一步发挥专题询问的作用,丰富询问的内容,改进询问的方式,增强专题询问的针对性和实效性具有重要意义。按照意见的要求,将进一步完善组织方式和工作机制,积极推进专题询问的规范化、机制化、常态化,充分发挥专题询问在监督“一府两院”依法履职当中的重要作用,推动专题询问工作不断完善,推动人民代表大会制度与时俱进。☑

# 风景这边独好

文 / 本刊记者 李小健

在整个人大系统中,县乡人大地位特殊。它是由广大人民群众直接选举产生,距离百姓和各种社会矛盾最近,工作最“接地气”,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。

基础不牢,地动山摇。从这个意义上讲,县乡人大运行得如何?发展得怎样?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。

对于县乡人大工作,十二届全国人大常委会给予了前所未有的重视。2013年,张德江委员长到云南专门就县级人大工作开展调研。2014年,张德江委员长又深入福建、浙江和贵州基层调研,指导县乡人大工作。另外,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7个专题调研组,分赴各地调研县乡人大工作。

在中央的重视和张德江委员长的关心、支持和积极推动下,中共中央于今年6月下旬转发了《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》。该意见为新形势下如何做好县乡人大工作指明了方向,预示着县乡人大工作步入重要发展期。

恰逢意见的出台,本刊隆重推出“百县百乡行”系列采访活动。我们希望通过深入县乡人大一线,面对面地聆听原汁原味的普通百姓和基层人大工作者的声音,真实地感受村落视野中的民主脉动,发现和寻找我国基层人大工作的闪光点。

风景这边独好!让我们一起走进县乡人大。✘



# 百姓说，人大很年轻

文 / 本刊记者 张宝山

在湖南湘西凤凰县采访，记者听到老百姓用这样一句话称赞人大工作，“关键时刻，人大很年轻”。这话由来于2014年凤凰县发生的特大洪灾，在危急关头，县人大勇于担当，奋力抗洪，表现出朝气蓬勃的精神风貌。随后，对于人大代表工作的蓬勃开展，代表履职的生机盎然，代表作用的充分发挥，老百姓也用这句朴实的话语，道出对凤凰县人大工作的真实感受。

话题还得从去年那场洪灾说起。凤凰县的“7·15”洪灾，让古城1000余栋民房垮塌，近4000家店铺受灾。民生告急，人大代表挺身而出，解决近忧，谋划远虑。洪水过后，重建刻不容缓，人大代表以“一室一家”为纽带，与群众零距离接触，了解群众所思所想。州、县、乡三级人大代表吴耀程在接待群众时，了解到“现在的危房改造政策已不适应经济发展的需求”，遂向县里提出了“整合各类资金，增加农村危房改造补助的建议”。县委、县政府采纳了该条建议，打包各项资金，出台了危房重建补助政策，1000余栋垮塌的民房在2个月时间得到及时重建，令中外游客震惊。

民意的畅通表达，建议的快速办理，源于凤凰县人大开展的“双联”活动。近年来，凤凰县全力打造“代表联系群众工作室”和“代表之家”。县委高度重视这项工作，多次专题听取“一室一家”建设情况汇报，将“一室一家”建设纳入乡镇年度目标管理考核内容，为人大新增代表活动经费20万元/年和乡镇“双联”工作经费48万元/年。同时，成立了“双联”工作领导小组，下发了《凤凰县人大代表联系选民制度和《县人大常委会组成人员联系人大代表办法》，召开了“双联”工

作动员会和推进会，县委书记亲自参加会议，对“一室一家”建设内容、时限提出了要求，确保了建设效果。目前，凤凰县在24个乡镇建立了“代表联系群众工作室”，在340个村建立了“代表之家”，形成了“家包村——室包乡（镇）——县人大常委会统揽全局”的工作构架。

在凤凰县多个乡镇的“一室一家”，记者看到，代表活动情况登记簿、代表活动考勤登记簿和代表接待选民登记簿，代表履职登记卡、代表建议办理登记卡和选民意见转办登记卡，代表工作手记，把每次代表活动都完整地作了记录。县人大常委会副主任王太进告诉记者，“一室一家”的建设工作实现了由原来“无机构、无场地、无经费”向“有机构、有牌子、有场地、有制度、有经费、有效果”的转变。

整合资源、与科技接轨，勇于创新是凤凰县人大推进“双联”工作的一大亮点。凤凰县人大充分利用“凤凰县城区信息管理平台”，与纳入平台系统管理的65个单位、7个社区、24个乡镇进行对接，在全州8县市中率先建立了“县人大代表联系群众电子工作室”，实现了全县范围电子平台全覆盖。在沱江镇，记者看到，群众通过整合的电子信息平台，用手机、电脑将一些民生、发展等方面的建议和意见图文并茂地传送到“县人大代表联系群众电子工作室”，然后这些建议和意见被分门别类地进行处理。

同时，凤凰县人大以社区网格化管理为契机，积极组织人大代表进社区，收集群众建议。在沱江镇新田垅社区，每周的星期一，由人大代表与社区“三长”（网格长、街巷长、楼栋长）共同轮留值班，接待群众来信来访，收集群众意见。


县人大常委会副主任唐世勇告诉记

者，县人大按照“一加一大于二”的思路，整合现有资源，并以人大工作与科技接轨为契机，努力将代表联系群众工作室打造成真正为百姓服务的“绿色通道”。

针对各级人大代表分布情况和农村实际，凤凰县尝试在农村人大代表的家中设立“代表之家”，并采取“挂牌公示”（挂牌为“人大代表联系群众工作联络点”）的办法，让代表在家上“自由班”。在落潮井乡人大代表吴正国的家中，记者看到，村民们围坐在院子里，在“唠家常”的过程中就把关乎全村民生与发展的建议和意见提交给了人大代表。

县人大常委会主任江国娥告诉记者，以收集群众意见为抓手，把“代表之家”塑造成“群众之家”，是凤凰县在农村人大代表的家中设立“代表之家”的工作思路。通过“代表之家”，群众反映的关乎民生的事情，会得到解决；通过“代表之家”，群众反映的关乎当地经济社会发展事情，也会得到解决。

近年来，凤凰县人大常委会创新代表活动方式，将全县各级人大代表组成10个代表小组，集中开展视察、调研、执法检查、人大集中接访等活动。同时，加强对代表履职的监督，积极开展选民评议代表工作。县人大常委会高度重视代表建议督办工作，按代表选区成立了6个“代表建议督办小组”，不定期入户了解代表意见，现场实地查看建议办理效果，得到了代表们一致好评。

“双联”活动的开展，“一室一家”的建立，人大工作网格化管理的实行，代表建议督办机制的创新，为凤凰县人大工作创建了宽阔的天地。对于凤凰县各级人大欣欣向荣的工作，这次，老百姓又都说，“人大真的很年轻”。

# “边城”的民主与民生

## ——凤凰县沱江镇人大工作实行网格化管理掠影

文 / 本刊记者 沈晓冲

“乡土文学之父”沈从文一部《边城》，使湖南省湘西土家族苗族自治州凤凰县沱江镇名闻遐迩，他绘就一幅如诗如画、如梦如烟、田园式牧歌，让边城成为令人神往之地。

追溯沱江镇历史，自清代以来，镇台、道台、厅治、县治，都设在此地，也因沱江河流经此地而得名。建国后，凤凰县人民政府也设在这里，2001年12月被国务院批准为“国家历史文化名城”。沱江镇不仅哺育了沈从文、还是民国第一任内阁总理熊希龄和著名画家黄永玉的故乡。“边城”，是以苗族为主的多民族聚居地，如今网络将这座山城与世界紧密相连。如何让多民族更和谐？州县人大以实施科技接轨为契机，让“边城”的各民族民主与民生双结合，走出了一条利用网格化社会服务管理平台听民意、解民情的“双联”新路。

### 一台电脑，连接城区四面八方

“平台主要是运用外网互联实现的，也就是说只要家里有一台电脑，有一根网线就可以和我们的中心进行互动，表达批评、建议和意见。我们有专门人大代表值班，把群众建议统一登记分类、作标志，急需解决的现场解决，解决不了的向县人大常委会联工委反映。现在只要有APP手机客户终端，随时随手把问题拍下发给我们……这样不仅加强了人大的监督，也强化了人大工作职能。”沱江镇人大主席滕海军介绍。

7月16日上午，记者在沱江镇人大参观“天眼”工作室，30多平方米，从电视墙可以看见城区任何一个角落的画



2014年8月19日，湖南湘西自治州人大常委会组织该州8县市人大常委会主任到凤凰县参观学习该县人大联系群众电子工作室建设工作。摄影/欧介中

面，地面一个井盖缺失都可以清晰可见。这是沱江镇人大工作的新探索，从2013年起，与68个职能部门建立基础信息共享，从而使网格化管理落地开花。

网格化管理是根据属地管理、地理布局、现状管理等模式，将管辖地域划分成若干网格状的单元，并对每一网格实施动态、全方位管理。沱江镇人大通过这一系统整合政务资源，为辖区内的居民提供主动、高效、有针对性的服务，从而提高公共管理、综合服务的效率；同时，极大地提高了人大工作的效率和监督作用、推动了人大制度宣传进社区、进家庭。

### 网格化，民生民情民意随时传达

“2013年5月，凤凰县作为湖南省4个网格化管理试点县市之一，在沱江镇城区全面推行网格化管理，把整个城区

化成了77个网格，选举了77个网格长、223个街巷长、328名楼栋长，网格化管理工作非常适合城镇发展的需要，解决了居民反映的大量的社会事务，特别是600多名社区“三长”（网格长、街巷长、楼栋长）在处理居民的小问题、小矛盾、组织居民开展健康向上的公益活动、发现和上报大量的基础性信息等方面发挥着非常重要的作用。”滕海军说。

在沱江镇人大办公室，点开电脑，各种信息一目了然，基本实现网格化、透明化、公开化的办公模式。滕海军介绍，目前沱江镇共有州人大代表4名、县人大代表31名、镇人大代表80名，为了调动628名社区“三长”和115名人大代表的合力，增强凝聚力，推动人大双联工作，一是按照四进要求，把各级人大代表分派进社区、进网格、进街





每个星期一为凤凰县沱江镇新田垌社区召开网格化管理社区“三长”例会的日子。在例会上，社区内网格长、楼栋长、街巷长按照惯例，纷纷将自己近段时间在基层工作时遇到的问题及老百姓所关注的热点，反映给社区负责人和人大代表们。摄影/欧介中

巷、进楼栋；二是采取在社区坐班办公方式，每周安排一名人大代表及两名社区“三长”收集、处理居民的意见、建议和批评；三是请软件开发公司研发APP手机社管服务终端进行民情走访，发现问题，人大代表和社区“三长”可以实时地进行处理上报；四是安排人大代表参加社区“三长”每月召开的例会，听取群众的呼声；五是体现人大代表扎根于人民之中的理念，在一定范围内设置群众代表之家，方便居民反馈民情民意，从而实现“人民选我当代表，我为人民办实事”的崇高意境。2014年共受理群众的反映情况1540件，全部已办结；2015年截至7月12日平台已受理1139件，目前办结1056件，83件正在办理中；六是组织人大代表开展各种活动，切实履行人大代表职责，行使人民赋予的权利。

凤凰县人大常委会主任江国娥是苗族人：“百姓民生无小事，老百姓反应的虽然都是小事，但若不及时解决，也会成大事乃至群体事件，网格化管理使得百姓反应的问题都能很快得到解决，通过这种模式，老百姓反应的问题正

在逐年减少，去年2800件，今年减少到1100件。”

### 人民选出的代表， 与百姓的距离更近

江国娥说，必须为百姓做点实事，她担任人大常委会主任后，敢闯敢做，下乡搞红心猕猴桃种植扶贫、三个月建起农户急需的柑橘储藏大棚等为百姓称道。“只要是百姓提出的建议，从路灯、修路、自来水等到夜市扰民等，我们能解决的立刻解决，不能现场解决的联系相关部门，并且监督他们落实办理。”基本做到“民有所呼，我有所应”。

在沱江镇新田垌社区，群众对凤凰路夜市的噪声和环境污染、交通拥堵问题，反应非常强烈，要求搬迁。为了解决群众的呼声，社区人大代表和社区干部前期多次走访了解，深入到新马路沿线居民户与夜市协会中去，直面矛盾和纠纷，将矛盾化整为零，使得在今年3月份，整个夜市搬迁过程中避免了许多不必要的麻烦和冲突。“我们作为人大代表向镇政府建言献策，通过‘双联’工作的机制最后把这个夜市成功搬迁

了，解决了多年来的难题。”新田垌社区主任肖红慧介绍。

在沱江镇新田垌社区还有这样一个地方，是群众有困难、有问题必去之处，那就是设立在居民楼里的“人大代表联系群众之家”。“群众之家”的设立，使代表可以在闭会期间通过走访、接待等多种途径，及时了解基层群众的所盼、所思、所想、所求，可以及时帮助群众解决更多实际困难，并能广泛征求群众对人大代表履职情况的意见和建议，不断改进工作，更好地服务群众。

“人大开展‘双联’工作以来，代表和选民的距离拉近了，感情加深了，我们不仅仅只是关注身边点点滴滴的事情，我们的眼光变得更宽阔了，更集中到老百姓日常所关注的一些热点问题。通过社区这个平台，我们一年来接触了很多群众，把他们反映的问题，通过我们人大代表这个渠道集中交办，使问题得到很好解决，取得好效果。这种办理形式，也让老百姓把我们代表当成他们知心人，当成更贴心的朋友。”凤凰县人大常委会教科文卫工委主任、县人大代表张军说。✘

# 自家院子成了代表工作联络点

文 / 本刊记者 张宝山



落潮井乡人大代表吴正国（右一）在自家院子里接待选民

在凤凰县落潮井乡落潮井村，吴正国家的院子，大家都很熟悉。不是因为这个院子大，也不是因为这个院子位置好，而是因为这个院子挂着“人大代表联系群众工作联络点”的醒目牌子。

这个院子，村里的人们，包括老人小孩，几乎没有没来过的。在这个院子里，人们向乡人大代表吴正国反映了太多的事情，小到邻里之间的鸡毛蒜皮，大到乡里的未来发展大计。

在这个院子里，人们随意地“唠家常”，你一言我一语，对村里的事情评头论足，为乡里的发展建言献策。地里干活来回顺路，人们就来到这个院子里，把村里的一些大事小情说给了人大代表吴正国。

村里的老人王太富是一位老党员、老村干部，在村里生活多年，热心于村里的事情。去年夏天，他发现一到晚上，村民们就喜欢到村里主干道边乘凉聊天，但是这条道路没有路灯，人们行走很是

不方便。热心的王太富来到了吴正国家，说想通过你这个人大代表，给村里的道路安上路灯。吴正国立即把这个建议反映到乡里的人大代表联系群众工作室，乡党委、乡人大、乡政府都很重视，按照工作室规范、顺畅的代表建议办理流程，两个多月后，30多盏明亮的路灯在村里主干道上亮了起来。


像吴正国家这样挂着“人大代表联系群众工作联络点”的院子在落潮井乡的很多村都有，像吴正国这样真心为群众代言办实事的人大代表，在落潮井乡还有很多。

落潮井乡人口14000多，县、乡人大代表58名。乡人大建立了一个人大代表联系群众工作室，设立在乡人大办公地点；建立了13个人大代表联系群众工作联络点，设立在13个村的乡人大代表家里。

在联络点，人大代表直接面对群众，了解第一手的情况，收集第一手的建议。遇到需要调解解决的事情，现场解决；遇到需要乡里统筹考虑的建议，上报到乡里的人大代表联系群众工作室。用落潮井乡人大代表、党委书记龙腾江的话说，就是全乡以乡人大代表联系群众工作室为中心，以村人大代表联系群众工作联络点为触角，“水母体式”的人大代表联系群众工作网络基本形成。

“没设立联络点之前，群众反映情况，就必须到乡里办公室来，群众多少还是有点怕见官的情绪，一些问题没能完全及时地反映，到后面可能就变成大问题；现在村里有了联络点，就更方便群众了，群众在家门口就能很方便地把建议、意见提交上来。通过联络点，代表们真正为老百姓办了实事，履职的热情也就更高涨；通过这样的互动，也为乡政府搭建了一个很好的工作平台，为基层群众和政府之间搭起了一个互信的桥梁。”落潮井乡人大代表、乡长杨晓莉告诉记者，通过联络点，把村里的问题及时地收集上来，分类后及时处理，对基层的稳定和谐，对全乡的经济社会发展，起到很大的促进作用。

乡人大代表吴正国打算继续在他的院子里履职，在他的院子里为群众办更多的好事实事。对于怎样做好这一切，吴正国有他的认识。“做好代表，要做到三点：第一，和老百姓交朋友，和老百姓打成一片；第二，始终代表老百姓的根本利益；第三，把老百姓确实需要自己做的事做好。”吴正国告诉记者，通过帮助老百姓解决安路灯的事情，还有推动乡里建立起当地主产业猕猴桃冷藏库的事情，他的感受是人大代表做起来很有味道，老百姓看得起，自己心里头也很舒畅。

“老百姓对人大代表的认同，是发自内心的，能看得出来的。老百姓日常生活中需要解决的事情和乡里发展的事情，通过人大程序办成了，老百姓自然就信任人大了。”吴正国告诉记者，把联络点设在代表家里，这种形式确实好，老百姓没有压力，可以敞开心扉；做人大代表，我现在很想做，以后也想长期做下去，不退休！



# 开展“十有”创建： 人大强基固本的“东安经验”

文 / 本刊记者 李小健

2015年7月15日，这一天是东安县井头圩镇代表联系群众工作室开放日。

依照计划，由田丙英、文行红、周小娟三位人大代表负责接待群众。与往常一样，他们早早地来到工作室，等待群众来访。

白塘村5组村民蒋笃抗是当天来访的群众之一。他反映的问题是：自己被村里确定为低保户，且已获批享受低保待遇，却一直没有领上低保款。

群众之事无小事。当即，田丙英等三位人大代表将蒋笃抗所反映的问题，反馈给镇民政所负责人，由民政所与县民政局沟通处理，争取尽快把蒋笃抗的低保款补发到位。

翻阅井头圩镇代表联系群众工作室的厚厚的台账时，发现类似人大代表积极为群众排忧解难的事情数不胜数。这是东安县“十有”乡镇人大创建工作以来，乡镇人大履职为民和代表们发挥作用的直接体现。

2013年以来，东安县人大常委会根据党中央精神要求，为适应新时期人大工作发展需要，结合工作实际，坚持改革创新，全面开展“十有”乡镇人大创建工作。两年多来，东安县“十有”乡镇人大创建工作取得明显成效，不仅赢得了广大群众的好评，也深受社会各界的推崇，甚至被誉为人大强基固本的“东安经验”。

什么是“十有”创建？它有何独特之处？2015年7月16日下午，本刊“百县百乡行”采访组慕名前来永州市东安县，对“十有”乡镇人大创建工作一探究竟。



东安县人大常委会主任文高平指导井头圩镇“十有”乡镇人大创建工作。摄影 / 唐垂辉

## “三走”发现大问题

东安县人大常委会党组书记、主任文高平是“十有”乡镇人大创建工作的主导者之一。

在他看来，党的十八届三中全会指出全面深化改革的总目标是要推进国家治理体系和治理能力现代化。基层人大是人大工作的根和本，根深才能树茂，本固才能壮大。乡镇人大作为最基层的国家权力机关和民主政治建设的前沿阵地，是最基层的基础。若基础不牢，则地动山摇。

于是，换届不久的东安县人大常委会在富有工作激情、想干事又会干事的文高平带领下，开展了“走基层、走代表、走选民”的“三走”主题活动。不“接地气”可能不会发现什么问题，但通过深入开展“三走”基层调研，就发现了大问题——乡

镇人大不同程度存在着“不种责任田、不会种责任田、种不好责任田”的职能弱化现象。事实上，这个问题在全国许多地方也不同程度存在。然而，乡镇人大职能弱化，就会导致机构虚设，与群众距离越来越远，影响国家政权根基稳固。

针对这一令人堪忧的乡镇人大工作现状，东安县人大常委会经过认真研究讨论，形成共识。大家认为改变这种状况刻不容缓，人大工作必须坚定不移地走“强基”之路，县人大常委会必须责无旁贷地切实担当起“指导”推动的职责。

随后，东安县人大常委会明确了新的工作思路：在全面履行法定职责的同时，把切实加强乡镇人大工作的指导摆在了更加突出的位置，提出“抓就是履职、抓好就是尽职、不抓就是失职”的严格工作要求，推进基层人大工作向前迈步。

## 从试点到全面推行

怎么想的,就怎么干。2013年,东安县人大常委会选择在井头圩镇试点加强乡镇人大工作。

在试点取得成功的基础上,2013年12月3日,东安县人大常委会结合全县乡镇人大工作实际,出台了关于开展“十有”乡镇人大创建工作的指导意见。根据意见,“十有”乡镇人大创建工作的主要内容包 括:“有思路引领、有实践创新、有民情通道、有支撑载体、有丰富活动、有健全制度、有规范管理、有分类台账、有保障经费、有明显成效。”意见还提出,要按照每个乡镇建设好1个规范的乡镇级人大代表联系群众工作室、大的乡镇建设2个选区工作室、小的乡镇建设1个选区工作室的要求,实行典型带动,由点及面,强力推动“十有”乡镇人大创建工作深入开展。

按照意见要求,各乡镇人大主动作为,井头圩镇、紫溪市镇率先坚持高标准、严要求,着力建设乡镇、选区两级人大代表联系群众工作室,搭建好联系群众的“两级平台”。

在井头圩镇代表联系群众工作室,采访组看到电脑、档案柜、办公桌等必要设施一应俱全;墙上整齐挂着各种制度匾牌,如代表大会议事、执法检查调研、代表联系群众、议案建议办理、代表视察、代表小组活动、代表守则等各项规章制度,一目了然。两个档案柜里整齐摆放着代表履职的各类台账档案、代表大会的各类资料。翻阅台账,可以调出工作室成立以来每次代表接待群众的详细资料。

文高平告诉采访组,在“十有”乡镇人大创建的具体实践探索中,东安县人大常委会严格按照张德江委员长关于“乡镇人大工作归根结底要‘顶天立地’”的重要论述,组织乡镇人大主席及人大工作人员进行培训,从巩固党的执政基础、坚持和完善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,进一步深化对人民代表大会制度重要性的认识,深化乡镇人大作为基层地方国家权力机关的地位和作用的认识,增强理论自

信、道路自信和制度自信。

目前,“十有”乡镇人大创建工作已在东安县全面推行。全县共建立规范的乡镇级人大代表联系群众工作室17个,建设人大代表联系群众村级工作室32个。

## 架起“连心桥”,及时为民排忧解难

加强乡镇人大工作建设,开展“十有”创建工作,目的在于紧密联系群众,急群众之所急,解群众之所难。为有效解决群众所反映的问题,东安县要求各乡镇人大主席团做到“五个一”:一月一安排、半月一接待、双月一活动、一季一会议、一年一考评。即每年制定月度工作安排,每半月至少集中接待一次群众,每两个月至少依法开展一次视察、调研、执法检查、工作审议等监督活动,每季度召开一次会议,每年进行一次考评,不断创新依法履职方式,着力夯实人大基层基础,形成长效机制。

有了像模像样的工作室,有了规范的工作流程,也有了制度保障,乡镇人大工作就有了很好的根基,有了用武之地。据统计,创建工作开展以来,东安县人大代表联系群众工作室接待群众16650余次,听取收集建议和意见630余条,帮助解决实际问题320余件,使代表联系群众工作更接地气,顺民意。

“十有”创建工作扎扎实实地开展,取得了不错成效。井头圩镇人大主席刘云波表示,代表与群众的联系更加紧密,群众对代表更加信任,代表履职更富活力,作用发挥更加充分,群众合理诉求得到了有效解决,群众上访量相比以前减少了60%以上。井头圩镇党委书记张一波表示,群众的一些困难得到及时解决,这大大增强了老百姓对党和政府的信任。

文高平告诉采访组,由于“十有”创建工作能为百姓解决实际困难,这体现了人大工作的价值,极大地激发了人大代表履职和乡镇人大工作人员干事的积极性。

## 赢得好评,备受推崇

两年多来,东安县“十有”乡镇人

大创建工作的探索和创新,不仅赢得了广大群众的好评,也深受社会各界的推崇,甚至被誉为人大强基固本的“东安经验”。

湖南省人大常委会研究室主任刘永学高度肯定东安县“十有”乡镇人大创建工作。在他看来,东安县“十有”乡镇人大创建很有含金量,值得推广!

永州市人大常委会主任高建华评价说,乡镇人民代表大会是我国人民代表大会制度的根基,在基层政权建设和政治文明建设中具有不可替代的地位和作用。东安县针对乡镇人大工作的规律和特点,开展“十有”乡镇人大创建,积极探索了一条乡镇人大履职的新方式、新机制,是一条切实可行的路子。一定要把这个经验学习好,复制好,推广好!

“十有”乡镇人大创建工作还吸引多家媒体前来采访。媒体记者们认为,“十有”乡镇人大创建工作着力搭建起了人大代表联系群众、依法履职的平台,加强了与群众的紧密联系,打通了联系和服务群众的“最后一公里”,增强了乡镇人大主动担责履职的自觉性和主动性,充分发挥了乡镇人大应有的作用,提高了乡镇人大整体工作水平,是践行党的群众路线的生动实践。鉴于此,大家将“十有”乡镇人大创建工作誉为人大强基固本的“东安经验”。

东安县的“十有”乡镇人大创建工作的有益探索,还得到了全国多个省市人大的充分肯定和推介。截至目前,已有广州市等全国数十个县区、乡镇人大相继来电来函来人进行考察交流。

对于“十有”乡镇人大创建工作取得的成效,文高平向采访组表示,东安县人大常委会将在现有的基础上,继续加强指导职责,严格按照中央精神和18号文件要求(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》),不断巩固和提升“十有”乡镇人大创建工作,使之与时俱进,进一步夯实党的执政基础和国家政权基础。★



# 工作做实了，百姓才会信任你

## ——冷水江市人大常委会监督工作掠影

文 / 本刊记者 李小健

7月15日，从长沙出发，在高速公路  
上疾跑三个多小时后，本刊“百县百乡  
行”采访组来到了“世界锑都”——冷水  
江市。

冷水江市地处湖南中部、资水中  
游，是全国有名的资源型城市，还享有  
“江南煤海”“有色金属之乡”等美誉。汽  
车向市区行进，一路上看到房屋和树木  
上蒙着的一层薄薄地黑灰，这是资源型  
城市的明显特征。不过，这与七八年前相  
比，已然大为好转。采访组随行人员发出  
感慨：“以前黑灰非常厚重，到处都是，  
现在已经好很多了。”而穿过老城区，黑  
灰几乎看不见，展现在眼前的是整齐、干  
净的新城区。

环境的改善来之不易，这与当地多  
年的治理是分不开的，其中人大监督的  
连续发力和追踪问效功不可没。

冷水江是一座典型的工业城市，工  
业产值占比达到70%。过去的数十年，这  
座城市为国家作出了巨大贡献，把资源  
产品给了市场，税收给了国家，同时也把  
环境污染留给了当地和百姓。环境污染  
严重影响人们生活，大家要求加强环境  
治理的呼声十分强烈。为此，从2004年  
到今天，冷水江市人大常委会一直将环  
境治理作为人大监督的重点，依法盯住  
环境保护工作不放松，既要绿水青山，也  
要金山银山。

2004年6月，冷水江市人大常委会  
通过了《关于加强环境污染治理、改善  
人民生活环境的决定》，并要求市人民政  
府每年在人代会上报告环境保护工作情  
况，连续10年来，从未间断。2006年，冷  
水江市人代会听取了7家重点排污企业

承诺报告，其中3家企业治污承诺被大  
会主席团否决，刮起“环保风暴”。此后，  
人大还通过对环保法执法检查、开展“三  
湘环保世纪行”活动、开展视察调研、听  
取专项工作汇报等形式，继续强力监督  
环保工作。

2012年，在市政府工作多年的易振  
走马上任冷水江市人大常委会主任。这  
位新的市人大常委会“一把手”迅速转  
变角色，对工作有想法，充满激情，更加  
注重实效。为了守住蓝天白云，冷水江市  
人大常委会在易振的主导下，近年来不  
断创新监督方式，比如开展“零点行动”。  
这是专门针对一些工业企业为躲避检  
查、晚上开工偷排而发起的监督行动。行  
动由市人大常委会牵头组织，相关部门和  
媒体参与，深夜对偷排现象进行突击检  
查，发现一处，严惩一处。一年开展2至3  
次，反响非常大。今年，冷水江市人大常  
委会继续探索和改进监督方式，准备邀  
请人大代表和群众参与监督，让企业偷  
排行为“无处藏身”。

正是人大常委会有力的监督，加上  
近年来的城市东扩、创建园林城市、新农  
村建设、绿化四年行动等工作的推进，冷  
水江市环境质量得到明显改善和提升。

监督权是县级人大常委会最重要  
的权力之一。在易振眼里，人大监督的  
生命力在于求实求精，切不可流于形式和  
摆花架子。抓监督工作，就要督促解决  
当地经济社会发展的重点难点问题，就  
要督促解决百姓所盼所想，就要实实在  
在地解决问题和促进事业发展。

满怀责任，肩负担当，追求实效  
体现在冷水江市人大监督工作的方

方面。

随着城镇化的推进，冷水江市城区  
义务教育大班额问题越来越突出，老百  
姓意见很大。2013年，冷水江人大常委  
会首次启用专题询问，聚焦的就是关注  
度高的大班额问题。2014年继续跟踪监  
督，向市政府提出可操作性的建议和意  
见，推动城区学校积极新、改、扩建校舍，  
增加学位1664个，并在每学期开班时，  
组织人员走进教室“数课桌”控班额，确  
保大班额得到真正化解。

有了高速公路，群众出行方便了许  
多。但是，冷水江市从市区到高速路口  
达15公里，存在着“上高速难”“离高速  
远”的困难。2013年，市人大常委会在充  
分调研和征求民意的基础上，通过各级  
人大代表积极向上级反映，争取了新城  
大桥和金竹山互通项目立项。项目完成  
后，从市区到高速公路的距离将大大地  
缩短。但立项后，项目却因种种原因开  
不了工。对此，市人大常委会组织人大  
代表调研视察，查找问题所在，通过多  
种方式督促市政府及其相关部门加快  
开工建设。在人大强力监督之下，目  
前这两个关系全市民生福祉的重点项  
目已经开工建设，进展顺利。

新的时期，人大工作有新的使命。  
易振表示，冷水江人大工作将继续坚  
持党委领导和依法依规，全力促进地  
方发展和为老百姓办实事。不仅人大  
监督工作要追求实效，代表工作等其  
他方面也要努力突出一个“实”字。  
只有工作做“实”了，人大才能有  
为有位有威；只有工作做“实”了，  
老百姓才会更加信任你，才会更加  
信任党。★

# 大事小事都有人大身影

## ——冷水江市乡镇人大工作纪实

文 / 本刊记者 李小健



冷水江市人大常委会主任易振在岩口镇调研。摄影 / 吴超华

乡镇人大是我国根本政治制度的基础,距离百姓最近,距离各种社会矛盾最近。因而,加强乡镇人大工作,对于夯实国家政权基础、巩固党的执政基础、提升国家治理水平有着重要意义。

受机构、人员等条件限制,处于人大体系“末梢”的乡镇人大建设非常薄弱。面对现实难题,冷水江市人大常委会对症下药,积极完善机构和强化组织保障,脚踏实地推动乡镇人大工作与时俱进。

目前,冷水江市在所辖4个街道办事处设有市人大常委会街道办事工作委员会,在5个乡和7个镇设有人大主席团。这些基层人大机构“标配”1名人大主席、2名人大副主席、1名人大秘书。人大主席兼乡镇党委委员、人大副主席列席乡镇党政联席会议。如此强大的队

伍和配置,对于全国很多乡镇来说都是极为少见。正是有了组织保障,冷水江市各乡镇人大工作焕发出了前所未有的活力。

7月15

日下午,本刊“百县百乡行”采访组走进冷水江市岩口镇和梓龙乡,明显感受到两地人大机构兵强马壮,干劲十足;各级人大代

积极履职,务实为民,与群众的联系更加紧密,越来越多地参与当地经济社会事业发展进步。

### 岩口镇 : 人大工作助力 “三农”走向强富美

到冷水江市乡镇人大采访的第一站,是位于岩口镇中心区域的金星村。

汽车可以直接开进村里,令人眼前一亮的是村容村貌:水泥路宽敞又干净,四通八达,连接着家家户户;一幢幢青瓦白墙的二层或三层楼房,错落有致地矗立着,非常漂亮;花草树木点缀着道路和房屋周边空地,让人感觉非常舒适。

刚一下车,采访组就被热情的村民欧阳祥英邀请到家中坐坐。这位老奶奶今年79岁,身体健朗,她用浓重的地方口音笑着对采访组说:“这些年国家政策好,干部工作做得好,让我们住上好房子。现在我们生活好了,心情也好,感谢党和政府。”



岩口镇金星村。摄影 / 吴超华





梓龙乡人大代表调研周头湖整体开发规划情况。摄影/吴超华

采访的第二站、第三站分别是农科社区、光华社区。这两个社区与金星村一样漂亮,令人流连忘返。

村民生活越来越好,有着乡镇人大和各级人大代表的一份努力。近年来,岩口镇人大在市人大常委会和镇党委的正确领导下,在镇政府的配合下,紧紧围绕全镇工作大局,充分发挥人大代表主体作用,努力做好资源型乡镇产业转型发展,积极促进农业强、农村美、农民富。

岩口镇人大主席李初东告诉采访组,为培植新的经济增长点,打破资源枯竭瓶颈,该镇人大代表认真建言献策,3年来共提出9条有关农业产业巩固升级的意见和建议。关键是,代表们还身体力行,主动引资引项。目前,该镇农业产业基本实现“一村一品”,拥有响莲葛根、金泉油茶、大冲金银花等8家上千万元的农业产业基地,其中5家由镇人大代表帮助牵线搭桥落户的。与此同时,岩口镇人大还积极参与并督促农村绿化工程、道路建设、饮水安全、农村亮化工程等重大项目落实,支持农民和大学生在家门口创业,让农村越来越美、农民越来越富。

当然,村民有问题在家门口就可以向代表反映。岩口镇不仅设有代表联系群众工作站,还探索在社区建立代表联系群众工作站,尽可能地让一些问题和

矛盾化解在村内部。比如光华社区设有代表联系群众工作站,每月在固定时间接待群众。社区群众李叙高反映要求享受低保,代表们经核实后,一个月内就协调解决。

岩口镇党委副书记、镇长刘温东表示,乡镇人大工作非常重要。现在代表联系群众工作站延伸到村里,代表接待群众成为常态,社情民意可以及时反映,国家政策也能及时下传,拉近了代表与百姓的距离,也拉近了党和政府与群众的距离,这是很大的进步,很有意义。

### 梓龙乡:越是基层, 越是需要人民当家作主

7月15日下午5时,本刊“百县百乡行”采访组赶到梓龙乡。和冷水江市许多乡镇一样,梓龙乡境内煤炭资源丰富。多年的开采,致煤矿资源枯竭和环境污染严重,产业转型势在必行。艰难转型中,梓龙乡人大在党委的领导和支持下,认真履职,充分行使职权,推动了全乡经济社会发展。

随着国家对生态环境保护的高度重视,一些高耗能高污染的煤矿企业被要求关闭。梓龙乡原来有煤矿企业8家,至少需要关闭4家。从生态保护和长远发展考虑,梓龙乡最终只留下2家。然

而,关闭煤矿不是一件容易的事,牵涉到各方面利益,矛盾突出。对此,梓龙乡人大积极参与落后小煤矿关闭退出工作,对煤矿的关闭、矛盾的调处、闭矿资金的分配、遗留问题的处理等各项工作进行全程监督,使得全乡煤矿关退工作得以正常有序进行。

煤矿关闭后,今后梓龙乡的路子怎么走?这时,乡党委、乡人大、乡政府广泛征求意见,逐村走访,和群众一起商讨发展之路,最后决定依靠境内周头湖水库的优势,做活山水文章,走绿色产业、生态产业发展之路。随后,梓龙乡人代会于2013年、2014年、2015年连续作出三个决定,分别为《关于加强周头湖湿地保护区建设的决定》《关于建设生态、美丽、宜居新梓龙的决定》《关于加快全乡绿化工作建设步伐,逐步实现经济转型的决定》,以推动全乡转型发展。

在落实决定的具体工作中,也是到处可见乡人大和人大代表的身影。在乡人大和人大代表、乡党委、乡政府的共同努力下,梓龙乡顺利拉通了环周头湖水库公路13.1公里;取缔和关闭长期影响周头湖水质的养猪场48家、网箱养殖35个;大力发展莲藕、苗圃等生态农业产业基地;等等。

梓龙乡党委书记徐欣平向采访组表示,在乡人大工作的支持下,全乡每一项重大决策都有了民意支持,落实起来很顺畅,阻力少了很多。应该说,乡人大充分行使人大职权,这对推动全乡经济建设和促进社会稳定来说,起到了非常好的、不可或缺的作用。

梓龙乡人大主席张运联若有所思地向采访组表示:“这几年来,梓龙乡人大工作取得了一些成绩,是因为我们一直有这样的共识,越是基层,越是老百姓的事,越是矛盾突出,越是需要人民来当家作主。人大代表如何充分行使职权,人大如何充分发挥自身作用,如何为地方经济社会的发展做出应有贡献,将一直是我们人大工作需要探索和努力的方向。”

# “新湾模式” 再现新意

文 / 本刊记者 沈晓冲



2014年9月5日,全国第一个乡镇人大常设主席团在新湾镇诞生二十八周年之际,原沅江县人大常委会副主任、试点工作组组长汪巧生(左三),时任新湾镇人大主席团副主席刘菊媛(女)、主席团成员袁云志(右二)、余仁华(左二)与人大工作人员合影。摄影 / 邓华圣

湖南沅江市地处八百里洞庭腹地,以沅水归宿之地而得名。沅江市始建于南朝梁武帝三年,有1500多年历史。春秋战国时期,成为湘楚文化的重要发源地。不仅水乡泽国的人文厚积吸引着,此行更重要的是探访沅江市新湾镇——全国第一个乡镇人大常设主席团诞生之地。

7月15日清晨,潇湘大地,满眼郁郁葱葱,从长沙出发,车行驶在山道弯弯的高速公路上,两旁群山绵延,云雾缭绕。岳麓山隐藏在葱绿之中,“惟楚有才,于斯为盛”,让我们对湖南平添几分敬意。十点多钟,到达新湾镇政府驻地,三层高楼房、不大的院落,在三楼的会议室,我

们期待的一幕呈现在眼前:当年的人大主席团成员和现任的代表们齐坐一堂:时任新湾镇人大主席团副主席的刘菊媛(女)、成员袁云志、余仁华以及现任市人大代表李国良、熊伏海。

29载的岁月洗礼,当年的主席团成员已经白发苍苍。时任常务主席刘月舫已经故去多年。老人们对主席团成立一事的前前后后都记得很清晰,他们的脸庞饱经风霜,语言质朴,在这间不大的会议室,蓝色的窗棂缺了玻璃,窗下是一望无际的农田。老人们的家就在附近,他们回忆起当年作为村民选举出来的代表,为大家解决问题的点点滴滴往事。作为新中国第一代农民,他们有幸享受民主

的福祉,这种幸福我们无法用文字来描述,“当家做主”是实实在在的感受。刘菊媛生在旧社会、长在新社会,对民主的认同是发自内心深处。“那时候心情不一样,是真正的主人了。”老人声音洪亮。

## 乡镇人大民主体制 探索从新湾镇开始

刘菊媛皮肤黝黑,看上去与当地农家妇女无异,她的脖子上挂了一串绿色大珠珠项链像过节般隆重。刘菊媛是生于斯长于斯,她1941年11月5日出生于新湾镇杉合村,初中毕业后参加工作,1958年入党。曾任新湾镇杉合村小社助理会计、人民公社大队妇女主任、党支部



书记等职务,是县乡人大代表,1986年当选为新湾镇人大主席团副主席。

“我16岁参加工作,一直没有离开过基层,当选人大代表后,实实在在的感受到人民当家做主,我一直敢于为百姓说话,当选镇人大主席团副主席之后,我就在村里,百姓的问题可以直接反应到我这里。”1986年,由于新湾镇刚刚成立,矛盾较多,刘菊媛当时在村里任大队妇女主任,农民有了难处随时找她,她一度成为弱势群体的代言人,为解决群众反映的实际问题做了很多工作。

掐指头算已近30年,新湾镇党委书记、原人大主席吴限忠介绍:“1986年9月9日,全国第一个乡镇人大常设主席团诞生在我们沅江市(县)新湾镇。当年在新湾镇设立人大主席团,是我省对基层人民代表大会制度建设的一次成功尝试。”正是有了29年前的勇于吃螃蟹的胆略,湖南省的人大工作机制才有了今天的新湾模式。岳麓书院镌刻着的三句话:是非审之于心,毁誉听之于人,得失安之于数。便是对湖南省敢为人先勇于探索县镇人大工作机制的最好的注解。29载,已经泛黄的手写档案宗卷,清晰地记录着1986年9月9日大会选举结果,尘封的记忆在这一瞬间打开……

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

沅江县人大常委会领导对此次“尝试性”任务很重视也很谨慎,决定先进行试点再整体推进。“为什么选择新湾镇进行试点?”沅江市人大常委会办公室主任邓华圣介绍,一是地理位置上新湾镇距县城只有一水之隔,是在1985年体制改革时由原龙虎山乡改乡为镇的。二

是人口适中,新湾镇辖9个村、2个居委会、21个区直单位和7个镇直单位、1个县属林场,总人口10734人。三是该镇当年已按原乡人民代表大会届次召开了新湾镇第六届人大二次会议,且本届人民代表大会于1987年3月届满。由于各方面的条件均比较理想,沅江县人大常委会主任会议讨论时决定,新湾镇提前至1986年下半年换届,配合试点工作。

新湾镇便有幸成为了这次乡镇人民代表大会换届选举的试点单位。也是这次试点,探索出人民代表大会制度“乡镇人大主席团”的新模式,也是我国乡镇人民代表大会制度民主建设的一个创举。

### 新湾镇成为全国第一个 乡镇人大常设主席团诞生地

1986年7月,新湾镇被正式确定为试点单位后,时任沅江县人大常委会副主任的汪巧生,便率领沅江县新湾镇换届选举试点工作组进驻到镇里,全面铺开了试点的组织和指导工作。由于汪巧生同志身体原因,我们未能采访到他。

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

我们的目光定格在发黄的宗卷上,手抄记录着这历史性的一刻“1989年9月9日新湾镇第七届人民代表大会第一次会议通过”。刘菊媛讲述时有点激动,由于方言太重,我们只听懂只言片语,“好激动的,大家选我”,1986年9月9日下午,新湾镇48名人大代表,承载着6300多名选民的重托,从6名常务主席

团候选人中,投票选举产生了刘月舫为新湾镇第七届人民代表大会常设主席团主席,刘菊媛为副主席,刘定华、余仁华、袁云志为主席团成员。

新湾镇人大主席团作为全国第一个乡镇人大常设主席团正式诞生,刘月舫成了全国第一位乡镇人大主席团专职的常务主席。随后,便有了被普遍借鉴和推广的乡镇人大“新湾模式”。

1986年10月下旬,以《尊重选民意志,依法搞好换届选举》为题的新湾镇换届选举试点工作经验,在湖南省县、乡两级人大换届选举工作会议上印发交流。作为试点的重要内容“乡镇人民代表大会设常设主席团和常务主席”,成为最大看点。

时任主席团成员袁云志说,我们都在村子里工作、生活,也非常了解民情,大家反映的问题到我这里,我们汇报给主席团,群众的要求可以很及时地转到上面。

余仁华曾经入过伍,1975年回到家乡在小学教书,连任三届镇人大代表,从1979年开始任莲花村主任,“我很珍惜政治任务,为人民群众办事,别人问我最喜欢什么,我说我们百姓喜欢不交农业税。为人民群众办实事,很光荣。”“不负百姓所托,为大家干事很光荣。”

### “新湾模式”为完善基层 人大制度提供了样本

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

难得的是,这次修订的地方组织法将第十条第二款改为第十四条,修改为:



当年的档案资料。摄影 / 邓华圣

“乡、民族乡、镇的人民代表大会举行会议的时候，选举主席团。由主席团主持会议，并负责召集下一次的本级人民代表大会会议。”这一改动，基本上与“新湾模式”的湖南试点经验相契合。这也说明了湖南省人大常委会主任会议在决策中体现了敢为人先的胆略。

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

常设人大主席团建立之后，确定了十项工作职责：一是主持召开本届人大第一次会议，负责筹备和召集下届人大第一次会议。二是了解宪法、法律、法规在本行政区域内的执行情况，协助进行法制宣传教育，促进普法工作。三是督促本级人民政府贯彻执行本级人民代表大会和上级人大及其常委会的决议、决定。四是督促镇人民政府和有关部门办理代表所提议案、建议、批评和意见。五是走

访联系人大代表，接待代表来信来访，组织代表开展视察和调查活动，反映代表的意见和要求。六是组织县乡两级代表小组开展活动，总结交流代表活动和发挥代表作用的经验。七是依法办理代表的出缺和补选手续。八是就本行政区域内的有关重大问题和群众反映强烈的问题进行专题调查，向人民政府提出意见、建议。九是沟通上下联系，及时向上级人大反映基层民主和法制建设方面的情况，提供人大工作的信息和经验。十是办理人民代表大会和上级人大委托办理的其他工作。

主席团成立后，基层人大工作职能得到了很大的提升。宗卷上记录着新湾镇七届人大二次会议上，刘月舫主席代表新湾镇人大主席团向代表大会报告了一年多来的工作。报告中有这样的表述：镇人大主席团作为人民代表大会闭会期间的办事机构，一方面按计划召开会议、开展活动，每个季度召开了一次主席团成员会议，开展了走访县乡人大代表活动，进行了调查研究，收集了代表的意见和建议，评议了政府工作。另一方面，很

好地解决了以往“会上作决议，会后无人理”的问题，督促办理了建议和批评、意见。从列举的具体事例特别是大会决议决定落实、建议和意见办理的情况来看，镇人大闭会期间，常设主席团确实在积极为民代言、监督政府相关工作、促进经济发展上发挥了重大作用。这些也为乡镇人大工作推进提供了范例。而且，正是有这样的坚守和探索，才有1995年修订的地方组织法把“乡、民族乡、镇的人民代表大会主席、副主席在本级人民代表大会闭会期间负责联系本级人民代表大会代表，组织代表开展活动，并反映代表和群众对本级人民政府工作的建议、批评和意见”等规定，将乡镇人大常设机构的职责固化了下来。

29年来，新湾镇从七届人大一次会议起，至今已产生了八届常设的主席团和常务主席或专（兼）职正副主席。不管机构设置怎样变化，不管人事安排如何流动，新湾镇的人大工作始终以“全国第一”为目标，历届人大负责人都坚持继承、发展和创新的理念，积极探索乡镇级人大行权履职的实效性举措。吴限忠介绍，沅江市将乡镇人大工作经费纳入预算、开展代表向选民述职活动、强化活动阵地建设、评议部门工作等做法大多都是从新湾镇辐射到全市去的。

近年，新湾镇人大主席团又以开展“联系一次选区选民、反映一条社情民意、提出一条合理化建议、撰写一篇调查报告、为民办一件实事、化解一项社会矛盾”的“六个一”活动为抓手，引导代表积极作为，有效促进了全镇经济发展与稳定和谐。人大及主席团在新湾镇经济及民生等方面做了卓有成效的贡献，百姓对人大有所作为也表示支持和满意。

“作为人大主席团成员，有职责和义务为村民办实事，现在村里还有一户人家住在山上未通路，我已经量好了距离是820米，今年要让这户村民家通上路，我的目标是村里水泥路覆盖率100%。”现任新湾镇人大主席团成员李国良说。★



# 麻阳：人大用“票”说话

文 / 本刊记者 张宝山 通讯员 曾润生



麻阳苗族自治县人大常委会主任唐军（右二）调研重点督办建议办理情况

“一府两院”及其相关部门的工作做得怎么样，如何评价。“满意不满意，大家说了算。”湖南麻阳苗族自治县人大及其常委会通过对专项工作报告审议意见落实、代表建议办理、工作评议等推行“票决制”，进行满意度测评，用“票”说话，人大监督实效日益凸显，展现了基层人大工作的生机和活力。

## 审议意见处理得怎么样？

### 用“票”验收

“县人大常委会应到组成人员25人，实到21人，测评项目得满意票10张、不满意票8张、弃权票3张。”2015年4月28日，在麻阳苗族自治县六届人大常委会第十八次会议上，主持会议的县人大常委会副主任刘玲玲当场宣布，“县人民政府关于落实县人大常委会《关于我县学前教育工作情况报告的审议意见》结果，满意度没有过半，不予通过。”

对此，县人大常委会将按《听取和

审议专项工作报告落实情况满意度测评暂行办法》第八条规定，由责任单位限期进行整改，并再次向常委会报告办理结果。”同时，针对全县学前教育管理欠规范、布局不合理、整治不到位、投入不足、欠账太多等现实问题，会议提出了相关意见和建议。

这是自2012年底换届以来，县人大常委会对专项工作报告审议意见落实情况进行第三次“否决”。此前，该县六届人大常委会第七次会议上对县人民政府落实《县人大常委会〈关于重大医患调处情况的报告〉的审议意见》、县人民政府落实《县人大常委会〈关于我县集贸市场建设情况的报告〉的审议意见》两个办理情况结果在测评时予以“否决”，让县人民政府及其相关部门负责人感受了前所未有的压力。他们高度重视表决结果，把压力变为动力，采取有效措施，整改取得明显实效。

针对全县重大医患纠纷调处工作

中的“短板”，县人民政府出台了《关于进一步完善全县医疗纠纷预防与处置工作机制的意见》《麻阳苗族自治县医疗风险金管理办法》，设立独立的第三方医疗纠纷调处中心，设立县医疗风险金，建立医疗纠纷调处专家库，开展打击涉医违法犯罪专项行动。2014年来，全县医患医闹现象得到明显改观。

为避免常委会组成人员“说了白说”，专项工作报告审议意见得不到有效落实的现象，该县人大常委会于2014年初制定出台了《听取和审议专项工作报告落实情况满意度测评暂行办法》。《办法》共10条，办法对适用范围、会前调研、测评方法、测评结果运用作了具体详细的规定。其中，测评采取无记名投票或电子表决器的方式，分为“满意和不满意”两个等次，满意票不达半数（含半数）的，为不满意，报告机关应限期进行整改，并在规定时间内向人大常委会进行报告；若二次测评仍未通过，报告机关应向常委会主任会议作出说明，由主任会议根据情况提出处理意见；依据监督法有关规定，对报告机关进行询问或提出质询案；必要时对报告人或直接责任人依法启动撤销职务或罢免程序，提交常委会决定。属于市管单位的向其上级主管部门和市人大常委会通报专项工作报告测评结果及建议。同时，为让常委会组成人员充分表达真实意愿，常委会会议室设立了秘密写票处。

“满意度测评结果就是常委会组成人员对相关审议意见的办理落实情况是否满意的一种集中表态，是最好的、最具权威的集体点评。”县人大常委会主任唐军如是说。

## 工作评议整改是否到位？

### 用“票”说话

按照监督法的要求，县人大常委会工作评议注重从确定评议对象、评议调查、公开评议、运用评议结果、落实整改等方面，进行探索和创新，收到了良好的效果。票决制的运用是该县人大工作评议的重要程序，包括“票决确定评议对象、票决评议对象工作、票决评议对象工作评议意见落实情况”三道环节。七年来共评议“一府两院”6名副职分管的工作，县人民法院、检察院及政府工作部门（包括垂直部门）24个。

“我作为一名县人大代表，对常委会年度确定工作评议对象有发言权和建议权。”县人大常委会副主任李仪2014年年底在联系群众工作室开展代表接待选民活动时，收到基层代表的反映。对此，该县人大常委会改变了过去常委会会议上组成人员投票表决确定年度工作评议对象名单的做法。2015年元月下旬，县六届人大三次会议期间，每名县人大代表均收到了一份《关于2015年度工作评议单位征求意见表》，由全体县人大代表对政府工作部门测评来推荐，最后经县人大常委会会议通过，确定得票多的县教育、公安、水利等三个单位为2015年度工作评议对象。

“票决，就是要让一年一度的工作评议对象戴上‘紧箍咒’，使评议不再走过场，切实促进工作。”县人大常委会联工委主任张可宏说，县人大常委会开展工作评议实行两次票决，即组成人员对被评议单位按其主要工作分项和综合评价以“满意、不满意”两个等次进行无记名投票；随后在规定的时限内，对被评议单位落实常委会交办的评议意见落实情况再进行票决。

测评办法规定，对在县人大常委会工作评议中综合评价，满意票超过90%且整改认真的，县人大常委会授予‘XX年度工作评议满意单位’称号。对评议为不满意和整改不满意的单位，依据县人大常委会人事监督办法规定：不满意票

达30%—50%（含30%）的，对其主要负责人提出质询案；对不满意票超过50%的，县人大常委会主任会议或组成人员五分之一以上书面联名向常委会提出撤职案，提请县人大常委会作出相应的决议、决定。并建议县委取消当年评优评先资格，下年继续评议。对于属于市管单位的向其上级主管部门和市人大常委会通报评议结果及建议。同时在年底召开的县人代会上，对评议情况和整改情况向全体人大代表予以通报。

## 代表建议办理是否满意？

### 用“票”测评

2014年2月，县六届人大常委会第九次会议确定4件重点代表建议督办件。其中《关于加快县殡仪馆和城市公墓区建设的建议》选定为1号重点督办件。此件的选定符合县情，顺乎民意。

县民政局经过2014年近一年的努力，殡仪馆建设有了较大进展。其实，该殡仪馆建设早于2006年就开始破土动工，但历时8年该工程一直没有完工。在县六届人大常委会第十三次会议进行审议时，又被要求增加1000余万元的投资才能完工，这样的“半拉子工程”早已引起全县人民的怨声载道。

县人大常委会督办的重点建议办理情况如何，组成人员票决说了算。2014年10月县人大常委会会议对4件重点督办建议办理情况结果进行了满意度测评。根据票决结果，县民政局办理的《关于加快县殡仪馆和城市公墓区建设的建议》重点督办代表建议因满意票不过半数，县人大常委会责成县人民政府及民政部门重新办理，并再次分别向人大常委会主任会议和人大常委会会议报告办理情况。

“《关于加快县殡仪馆和城市公墓区建设的建议》办理报告这次没有通过，要加以整改落实，不要在下一一次的人大常委会上审议时让我们再亮红灯。”县人大常委会主任唐军在会议审议发言时如是说。

建议办理“被满意”现象一直为代

表所诟病。对此，县人大常委会强化建议跟踪落实机制。常委会将每年9月确定为代表建议督办月，今年7月通过了《麻阳苗族自治县人大常委会人大代表建议、议案督办办法》，建立县人大常委会领导联系督办制度，推行“一府两院”在县人民代表大会上报告代表建议办理情况的新举措。办法还规范了票决制，明确规定：对县人大常委会确定的重点建议的办理情况进行票决，满意未过半数，责成承办单位重新办理，办理情况必须向常委会报告，并进行再次票决，仍未通过的，依法对承办单位主要负责人提出质询案或撤职案，或提请县人大常委会作出相应的决议、决定。

## 乡镇人大工作不用功，“一票否决”

“对于以下三种情况，实行一票否决制，单位不得评优，责任人不得评优。（1）乡镇人代会发生违法行为的；（2）代表活动室不健全，代表活动室没有开展活动的；（3）不开展对乡镇人民政府及其部门工作评议的。”这是县人大常委会对2015年乡镇人大工作绩效考核作出的“硬指标”规定。

自2012年年底基层人大换届以来，为促进乡镇人大认真履行职责，切实提高工作效率，县人大常委会出台了乡镇人大工作绩效考核办法。办法要求乡镇人大将召开乡镇人代会、人大代表联系群众、代表活动室的建设及活动开展、对政府及部门工作的评议和开展“双联”活动内容纳入乡镇人大工作绩效考核内容，实行百分制。为使考核落到实处，办法规定考核结果纳入县委、县政府对乡镇综合绩效考核范围。

“一票否决制”激发了乡镇人大工作活力。2014年，全县23个乡镇均按照县人大常委会的要求创建了“人大代表活动室”，驻各乡镇的省市县人大代表以“人大代表活动室”为载体，积极开展接待选民活动，先后收集到各类意见和建议300余件，分门别类后交政府及其相关部门处理，收到了良好的活动实效。★



# 绽放的“民意预算”

文 / 欧志斌



湖南宜章县专业代表小组督察了解重点项目资金到位使用情况

“现在打开县政府的门户网站就知道财政的钱花到什么地方去了，一目了然。”近日，几位热心市民在休闲广场议论县财政预算公开。

“人大对预算的依法审查监督，让政府有了更多的时间和精力去谋全局、上项目、抓经济、促发展。”湖南宜章县常务副县长刘杨感慨2015年详细预算经人民代表大会审查通过后的新变化。他说：“往年第一季度，办公室像‘赶集’一样，各单位负责人一个个‘哭穷’，递报告，争抢财政‘蛋糕’，搞得我焦头烂额，哪有时间去忙中心工作。”

## 预算审查代表作主

“整个预算体现了全口径监督和收支平衡原则，但全县的债务没有体现，建议编制完整”，“行政运行成本压缩6%，符合中央‘八项规定’和省委相关文件精神”，“项目经费较好的结合了全县经济发展需要和年度财力可能，更是较好的体现了‘以事定钱’、‘钱随事走’集中财力办

大事的科学性，建议财政部门要加强跟踪问效”。这些意见和建议，来自今年1月份召开湖南宜章县第十六届人大三次会议财政预算专题审查讨论会议现场。

据了解，在人代会上审查年度详细预算草案该县尚属首次。为了确保人大代表审查预算草案时能“看得懂”、“说得清”，关键是科学决定财政资金的用途，县人大常委会做了细致的前期准备工作。一方面，在县人大常委会召开10天前，将2015年度详细财政预算草案全部发放到了代表手中，并按排专业人员到全县22个代表小组讲解财政预算草案，让代表心中有数，明白财政资金的去向。另一方面，是在县人代会上专门设定了财政预算审查日，保证人大代表有充足的时间发表审查意见。

“我当了十七年的县人大代表，今年的财政预算报告我才是真正看懂了”，县人大代表李孟根说，只有看懂了，审查预算报告才有针对性。

“财政详细预算草案提交人代会

审查，是贯彻预算法的需要，更是科学民主决策本行政区域内重大事项的根本。”常委会财经工委主任杨华明表示，县一级人大很少将详细预算草案提交人代会审查，多为授权人大常委会会议审查。以往人代会审查的预算草案很粗放，有的地方甚至将财政预算草案作为人代会的书面审查资料，代表很难看懂，哪还谈得上监督？

笔者获悉，宜章县2015年的财政预算草案经人代会审查后，作了一些修改，重点是保障民生民本。教育、社会保障、医疗卫生、公共服务等方面的支出在原来的基数上增加了8%以上，特别是农村小水利建设资金新增了1000万元，而作为公务消费的交通运输、接待等方面的费用则减少了12%以上。

县人大代表称之为真正的“民意预算”。

## 预算编制民意为先

“今年县人大常委会在财政预算编

制监督上充分体现了县情民意,做到了公平、公正、公开,统筹兼顾,为有效开展工作提供了可靠的财力保证。”县政府组成的局长颇有同感,以往每年都要多次到人大“争取”、到财政“化缘”,现在“民意预算”让他们省去了这一道环节。

“全口径预算监督就是要坚决杜绝预算审查监督只停留在程序上的做法,做到程序性监督和实质性监督并重。”县人大常委会副主任黄庭国向记者介绍预算编制流程时说。

为了使县政府及财政部门严格按照预算法的规定全面、细化编制财政预算草案,县人大常委会在财政预算编制中做到了全程参与、全程监督。

为此,提高监督能力成为县人大常委会的自觉追求。由于县级人大常委会的财经工委不是专门委员会,没有法定监督职权,再加上工作人员仅为3人,业务量大,财经人才缺乏成为了制约县级人大常委会加强全口径预算监督的短板。为此,县人大常委会在县人大代表中挑选了分别来自不同岗位10名财经专业人才,组建了财经监督专业代表小组,并请来省、市人大常委会的专家就财政监督进行专题培训,协助县人大常委会财经工委共同做好全口径预算监督管理工作。每月召开一次财经监督专业代表小组成员碰头会议,全面了解全县的经济发展状况,针对出现的新问题向常委提出相关建议。每季度开展一次预算执行督查活动,重点了解预算资金的拨付,特别是民生民本、重点项目预算资金的到位和使用情况。同时,为了保障专业代表小组成员的出勤率,县人大常委会与代表所在单位进行了沟通,单位工作让位于人大组织开展的各项工,给予农村代表适当的误工补贴,并对代表们的履职情况进行考核,作为评先评优的依据。

与此同时,县人大常委会致力掌握详实的社情民意。从2014年9月份开始,成立由常委会财经工委、财经专业代表小组及财政局、审计局、税务局组成的预

算编制调研小组,深入县政府和全县204个部门预算单位广泛征求意见,全面了解政府重点工作安排需要和预算单位的支出需求。同时召开人大代表和部分群众代表座谈会进行讨论,综合财经专家和人大代表的意见共同做好财政预算编制工作。县人大常委会主任会议和常委会会议对财政详细预算草案进行了会前审查,提出修改意见交政府及财政部门完善预算编制工作,在公平、公正的基础上,把财政预算编制的更加细致、明白。

笔者翻开该县在2015年人代会上发放的厚达425页的宜章县2014财政预算执行情况和2015年财政预算(草案),公共预算收入、公共预算支出、公共预算收支平衡、政府性基金收支预算、社保基金收支预算等五种预算表和县直204个部门预算单位的预算草案及说明,让人一目了然。

“把财政详细预算草案提交人代会审查,目的就是要让政府的工作全面接受人大代表的监督”,县长王建球认为,这是打造责任政府、担当政府、法治政府的需要。

### 预算执行不能任性

“预算编制民意为先,预算执行不能任性”。这是宜章人大常委会打造民意预算是累积的共识。

县人大常委采取了一系列举措,保障财政预算有效执行。2013年,制定出台了县人大常委会关于加强审计监督工作的决定,建立了常委会财经工委、财政、审计“三驾马车”的财政资金绩效评估机制,全面推进绩效审计监督,强化审计结果运用。

县人大常委会财经工委和财经专业代表小组经常深入财政和预算单位调研,深入了解预算执行情况,重点审查收入的合法性、全面性、真实性,督促政府把所有收入纳入预算管理,同时,不能采取引买税款、收过头税、空转收入、以及收入混库等虚增收行为。对支出的审查,重点要求政府科学合理安排支出,加

大社保、就业、环保、保障性住房、卫生等领域支出,确保农业、科技、教育等法定支出,落实强农惠民政策,着力改善民生;重点推进部门预算,重点督促财政消除部门间码头效应,促进财政资金安排公平、公正;重点推进财政预决算公开,除涉密单位外,要求全县部门预算单位预决算及三公经费全部进行公开,对年底部门公用经费及经常性项目资金指标结余全部收缴,真正做“零基预算”。

2015年6月18日,宜章县第十六届人大常委会第十八次会议听取审议了宜章县2014年财政决算的报告、宜章县2014年度县本级预算执行和其他财政收支情况的审计报告。这两份报告显示:2014年度该县预算的执行基本做到了依法、规范、有序,进一步扩大了部门预算范围,将22个乡镇和全县社保基金收支纳入了预算范围;初步建立了“六位一体”的财政运行管理模式(绩效评价、资产管理、投资评审、财政监督、政府采购、国库集中支付与预算管理事前、事中、事后的有机结合),公务卡结算改革,乡镇财政直通车改革全面铺开。笔者从上述报告中了解到,县本级三公经费比上年下降了20.48%,预算单位全部向社会公开了2014年部门预算和“三公”经费预算信息,有30个单位公开了部门决算和“三公”经费决算信息。2013年度审计报告反映的预算拨付、预算收入不及时,部门预算执行中追加比例较大等问题,得到了全面整改。今年,将财政详细预算向民众全部公开,接受监督,提高支出绩效。

“要想让每一笔财政资金执行到位,发挥出应有的效应,就必须加强预算管理,对预算资金进行全程监控,对预算执行中的‘任性’说不。”县人大常委会主任黄平凡说,在前两年的全口径预算监督中,县人大常委紧盯并杜绝了预算外“批条子”现象。

“人大常委会依法有力的监督,是做好财政工作的有力保障和坚强后盾。”县财政局局长彭英九如是说。☑



# 采访手记

过去,由于种种原因,导致我国基层人大职权严重虚置。

基层人大的职权虚置,带来了多方面的消极影响。一些干部来到人大工作,就理解是“船到码头车到站”,认为“干事与不干事都一样,没必要再多事”。在社会上,大家几乎认为“开一天会、发一次言、画一个圈、吃一顿饭、照一张相”,就算完成了人大代表一年的职责。

囿于对基层人大工作认识上的偏差,使得一些人大工作者在岗不尽责,进而影响基层人大工作发展。但到了今天,这种状况正在发生改变。

到湖南省的县乡人大实地采访时,能够明显感觉到这种变化。我们看到的是人大工作者锐意进取,看到的是人大工作者主动作为。

在娄底,冷水江市人大常委会主任

易振走马上任的第一件事情,就在人大系统内大力破除“停一停歇一歇”的思想,鼓励大家拿出“处于民主法制建设第一线”的精神状态,努力把人大工作做得更实一点。在他的影响下,冷水江市人大常委会近年来在经济发展、城市建设、新农村建设、环境污染治理等重大工作中不缺位、不失语,同时加强对乡镇人大工作指导和支持,让乡镇人大工作焕发巨大活力。这些实打实的工作,有力地促进冷水江市的社会稳定和经济发展。

在永州,东安县人大常委会主任文高平来到人大,迅速转换角色,以时不我待、只争朝夕的精神,一边紧抓人大自身建设,强调“打铁还需自身硬”,一边带队沉到基层,深入查找乡镇人大工作存在的不足。针对乡镇人大令人堪忧的现状,文高平同县人大常委会领导

班子敢于担当,对“指导”职责不到位进行反思,同时全力开展“十有”乡镇人大创建工作。两年多来,“十有”乡镇人大创建工作成效显著,保障了乡镇人大依法行权和人大代表依法履职。

有为,便有位有威。近年来,易振、文高平等一大批人大工作者立足自身岗位,真抓实干,用自己的努力和实际行动表明了人大工作是大有作为的、是富有生命力的,用取得的成绩展现了人大工作的价值和人大制度的优越性。他们一点一滴的付出,不仅让基层人大职权逐渐由虚置变为充实,更获得了老百姓的信任和认同。

人大工作没有最好,只有更好。要赢得并保持全社会的尊重和支持,人大工作者还得再接再厉。✘

(本刊记者 李小健)

在会议室聆听法学专家解读法条;在办公室阅读法律书籍、写稿……“百县百乡行”让我们把视野和触角延伸到城镇、乡村、田野,首站选择在湖南,在广袤的湘西大地上,我们捕捉乡土中散发的瞬间民主表情;在山村巷道深处挖掘隐藏着的民主智慧。

7月14日,我们一行在经历航班延误、返航十多个小时的一系列好事多磨后,于夜间十一点多抵达长沙黄花机场。虽然旅途劳累,但是第二天一早我们便又出发了。车在弯弯曲曲的山间高速路上穿梭,两边重峦叠嶂的山间云雾缭绕。上午十时多,太阳已经从云雾中升腾而出,我们也到达沅江市新湾镇政府驻地。在三楼简朴的会议室,时任新湾镇人大主席团副主席的刘菊媛、主席

团成员袁云志、余仁华……一个个我们在资料中见到的名字,此时与我们面对面。他们早已在等候我们。室内没有制冷设施但很凉爽。人们形容湖南“民风淳厚,性情彪悍”,与老人们聊天,真切感受到他们淳朴外表下发自内心的主人翁意识、责任感以及胆略。

距离1986年9月9日新湾镇人大主席团成立已经29年,当年的成员已经是进入古稀了。时任新湾镇人大主席团主席刘月舫病故多年,原县人大常委会副主任、试点工作组组长汪巧生生病我们未能见到。老人们谈当年在村里为民做事的点点滴滴,谈作为代表的自豪感,犹如邻家大爷大妈,话语里听不到豪言壮语;没有法条、民主等字眼,但是他们把百姓的基本权利融进生活,我们真切地感受到民主的脉搏跳动。刘菊

媛出生于1941年,她生活在新旧社会的交替,对民主有着更深层次的感悟。老人说,“进入新社会有人民当家做主的感觉,老百姓说话能算数。”袁云志、余仁华与新中国同龄,与新中国的民主共同成长。三位老人终身在基层,他们作为县和镇的人大代表,与百姓时刻同呼吸共命运。在田埂上的劳作中,在星月下的寒暄中,在春风拂面的播种中,民主已经潜移默化融入百姓的思想中。“敢说敢做、明确权利和义务”,从老人们身上,我们捕捉到到民主的具象表情:当家做主的自豪感、主人翁意识强烈、对家有余粮生活的满足、对党的富民政策的感激……

最美的风景在基层,其实,最真的民主表情也在基层。✘

(本刊记者 沈晓冲)

# 中央苏区立法实践的探索及启示

文 / 肖志恒



江西瑞金市沙洲坝“二苏大”旧址。摄影 / 周科

井冈山是中国第一山。2015年5月26日至6月6日,我有幸参加了井冈山干部学院学习。通过深入学习毛泽东、邓小平、江泽民等三代中央领导集体核心有关著作、报告、讲话,重温胡锦涛同志有关弘扬井冈山精神的重要论述,特别是学习习近平总书记系列重要讲话,聆听学院组织的生动深刻的辅导报告和现场观摩,联系实际解剖自己,进一步理解了井冈山道路、中国革命道路和中国特色社会主义道路来之不易,对坚定信念、艰苦奋斗,实事求是、敢创新路,依靠群众、敢于胜利的井冈山精神,和以坚定信念、求真务实、一心为民、清正廉洁、艰苦奋斗、争创一流、无私奉献等为主要内涵的苏区精神,有了较系统的认识和把握。

我的灵魂受到震撼,心灵得到洗涤,理想信念进一步坚定,党性修养有了新的升华。我深深体会到,井冈山之所以成为中国第一山,不是它的海拔高度,而是共产党人的精神高地;不是它的物产丰富,而是共产党人的精神家园;不是它的地域广阔,而是共产党人的精神宝库。

我在省人大常委会分管立法工作。在这次学习中,注意结合工作实际,探讨井冈山及苏区法治建设特别是立法工作的创造性实践。从中看到,以毛泽东同志为代表的中国共产党人,把马克思主义的普遍真理和中国革命的实践相结合,从井冈山及苏区创建工农民主政权的实践中,逐步萌发和形成了工农民主专政的法治理念,开启了井冈山和苏区立法、

执法、司法为主要内容的法治建设的先河,是新中国法治建设的源头。从井冈山及苏区的立法实践看,主要有以下几方面的鲜明特点和宝贵经验。

## 一、坚持为民立法,切实保障人民民主权利

二十世纪二三十年代的旧中国,仍处在帝国主义、封建主义、官僚资本主义的三重压迫之下,人民的生存权利都得不到保障,更谈不上民主政治权利。人民的基本权利特别是民主政治权利,既要靠组织人民开展革命斗争来争取,又要靠通过革命建立的人民政权的立法来保障。毛泽东同志在率领红军创建井冈山革命根据地和中央苏区的伟大



实践中,一方面通过军事斗争摧毁国民党反动派和地主土豪的武装力量和地方政权,另一方面则通过人民民主选举建立新型的人民政权,并广泛开展“打土豪分田地”运动,给农民以实际利益。过去我们认为,革命就是一种无法无天的行为,只要有理,管它合法不合法。当我们走进井冈山和中央苏区的历史,就会发现,这种观点有其必然性但也有其片面性。当时我们进行的人民民主革命,目的是推翻帝国主义、封建主义、官僚资本主义的统治,当然要冲破帝国主义、封建主义、官僚资本主义的法律束缚。但革命不仅是打破旧秩序,更重要的是建立新秩序。井冈山和中央苏区的实践正是如此,为了确保人民的民主权利和红色政权的巩固,共产党人开始酝酿、探索并着手在井冈山和苏区制定法律法规。从最初的井冈山土地法,到兴国土地法,再到苏区的宪法法案,从而逐步开启了中国历史上为体现和保障人民民主权利立法的新纪元。1931年11月17日,中华工农兵苏维埃第一次全国代表大会在瑞金召开,大会宣布成立中华苏维埃共和国,选举产生了新型的人民政权——中华苏维埃共和国临时中央政府,并通过了我国历史上第一部人民民主宪法——《中华苏维埃共和国宪法大纲》。《宪法大纲》共17条,对工农民主政权的政治制度、基本任务和施政方针、公民的权利和义务、民族宗教以及外交方针等都作了纲领性的规定,确定“革命政权是工人和农民的民主政权”、“所有工人农民红色战士及一切劳苦大众都有权选派代表掌握政权的管理”。“保证工农劳苦民众有言论出版集会结社的自由”,“有真正的信教自由”,“有受教育的权利”,“反对地主阶级的民主,主张工人农民的民主”,“创立社会保险制度”等等。在对外政策上,“宣布中国民族的完全独立与自主,不承认帝国主义在华的政治上、经济上的一切特权,宣布一切与反革命政府订立的不平等条约无效,否认反革命政府的一切外债。”规定“帝国主义的租借地无条件

地收回,帝国主义手中的银行、海关、铁路、商业、矿山、工厂等,一律收归国有”等等。宪法实施后,中华苏维埃共和国又先后颁布了劳动法、婚姻法等130多部代表人民意志、符合革命利益的法律、法令、条例和训令,从而建立了以宪法大纲为主体的革命法律体系,奠定了新中国法治建设的基础。这些法律法规的实施,使广大工农大众扬眉吐气,从当牛做马变成了国家的主人,从而有力地鼓舞了他们的革命积极性,夯实了苏维埃政权的执政基础,推动了全国的革命斗争。

## 二、坚持择要立法,服务军事斗争和政权建设大局

毛泽东同志开辟的实行工农武装割据、农村包围城市、武装夺取政权的革命道路,核心是解决和依靠农民的问题。土地是农民的命根子。争取农民对革命的支持,关键是要给农民赖以生存的土地。毛主席率领革命队伍上井冈山不久,就制定了第一部井冈山土地法。1931年1月,中国工农兵苏维埃第一次全国代表大会以《土地法案》为基础,根据代表提出的意见修改后,通过了《中华苏维埃土地法令》。该法令废除了土地剥削制度,确定了苏区土地分配的政策、标准和方法,并确认农民土地所有权。在土地法令的指导下,红军所到之处第一步就是依法打土豪分田地。农民获得了世代期盼的土地,从内心里感谢和拥护共产党,支持红军反对蒋介石等反动派的战争,出现了不少“父子兵”“夫妻兵”“娃娃兵”“娘子军”的喜人局面。瑞金沙洲坝七堡乡杨显荣老人,先后将八个儿子送去当红军,全部壮烈牺牲。兴国排上村刘春儒、刘树儒两兄弟参加即将长征的红军,临行前买了一副棺材摆放在厅堂里,双双跪倒在年迈的母亲(父亲已去世)前,泪流满面的说:“共产党是人民的大救星,现在我们要跟共产党上前线了。自古忠孝不能两全,您若生病不行了,就自己爬到棺材里去吧!”此一别,兄弟俩再也没能回来。据不完全统计,当时赣南地

区参加红军的就达33万人。总的看,土地法令的颁布实施,在中国历史上第一次摧毁了封建土地制度,极大地解放了农村生产力,使广大农民成为中国革命最可靠、最牢固的同盟军,为中国革命作出了重大贡献。

## 三、坚持因势立法,促进苏区经济发展和进步

井冈山时期和中央苏区时期的大量立法活动,是根据经济和社会发展的需求而立,适应形势变化的要求而修。

一是根据苏维埃政权逐步发展的形势,确立党对苏维埃的领导制度。党的六大通过的《苏维埃政权的组织问题决议案》明确指出:“苏维埃政权之正确的组织,是要以党的坚固的指导为条件的。”“党是苏维埃思想上的领导者,应经过党团指导苏维埃。”这就明确了党对苏维埃的政治思想领导,这是苏维埃民主政治建设的根本保证。

二是根据苏维埃民主政治建设的需要,建立苏区民主选举制度。《宪法大纲》对选举的根本原则和制度作了明确规定。尔后中央执行委员会第一次会议又通过了《中华苏维埃的选举细则》。1933年8月9日,中央执行委员会颁布了《苏维埃暂行选举法》。这些制度规定,要深入发动群众,激发民众参与和支持选举工作;要慎重确定候选人名单,名单由各地党组织提出,再提交各人民团体会员大会酝酿讨论,名单初定后张榜公布,广泛征求意见;要严格选举程序,确保选举质量;等等。

三是根据苏区经济发展实际,制订了《中华苏维埃共和国暂行财政条例》《国库暂行条例》《暂行税则》《农业税暂行条例》《银行暂行章程》《合作社暂行条例》,颁布了《中华苏维埃共和国中央人民政府执行委员会审计条例》。这些法规的实施,统一了税收,统一了财政收支,统一了预决算制度,规范了审计工作,有力地规范了苏区货币的发行和流通,促进了苏区农村经济、商贸经济的发展,提



1931年12月1日,中华苏维埃共和国中央执行委员会举行第一次会议,中间讲话者为毛泽东,左一为徐特立,左三为任弼时,左六为博古,左八为朱德。图/CFP

高了苏区的生产力水平。

四是根据苏区反贪检举运动和反腐惩贪斗争的需要,制定反贪反腐的法律法规。新生的中央苏区苏维埃政权,不仅面临着外部敌人的军事“围剿”,而且面临着内部腐败与反腐败的严峻考验。为了确保党的革命队伍内部的纯洁,1933年12月5日,由主席毛泽东、副主席项英、张国焘签发了《关于惩治贪污浪费行为》第26号训令,这是中国共产党成立以来颁布的第一部反贪法规。苏维埃政府还颁布了《政府工作人员惩办条例》《工农检察部的组织条例》等法规。通过广泛宣传和实施这些法规,有效地促进了苏区反腐败斗争,遏制了贪污腐败现象的滋生,强化了纪律作风建设,对巩固红色政权发挥了重要作用。

苏区在稳妥开展立法的同时,还根据形势的变化,对不适宜新形势的法律法规或有关条款及时进行修订。如井冈山土地法原来规定没收一切土地,而不是没收地主土地;没收地主富农土地后,地主富农没有出路,导致占山为王,死心塌地与共产党、红军对抗到底。为了防止这类问题,后来对土地法作了修改,对土

地、富农也按人均标准留存或分配适当土地。税收制度。财政预决算制度也根据实践中发现的问题作了多次调整和修改,从而为促进经济发展和巩固苏维埃政权提供了正能量。

#### 四、坚持精细立法,增强法规可执行性

井冈山和中央苏区时期制定的法律法规,从体例、结构和表述上看,一是条文精炼。在法律体系中起统帅作用的宪法大纲,仅有17条,但条条万钧、字字千金。我党历史上影响极大的第一部反贪法规,全文仅4条9款303字。其他法律法规也多为10条左右,简明扼要,好懂好记。二是语言朴实。法律法规的表述,都是老百姓看得懂、听得清、做得到的实话、硬话,没有空话、套话。三是具体管用。条款项目能具体则具体,能量化则量化。如惩治贪污浪费行为第26号训令规定,工作人员贪污公款在500元以上者处以死刑,300元以上500元以下者处以两年以上五年以下的监禁,100元以上300元以下者处以半年以上两年以下的监禁,100元以下者处以半年以下的强迫劳动。这些规定不仅便于操作,而且

具有极大的震撼力和威慑力。四是有利执行。由于规定明细,不仅有利于全社会遵循,而且有利于检查和裁决,防止发生司法不公问题。

井冈山时期和中央苏区时期的立法工作积累的宝贵经验,对我们今天的立法工作仍然具有重要的启示和借鉴意义。党的十八大以来,以习近平同志为总书记的党中央作出了“四个全面”的布局,全面建成小康社会对依法治国提出了更高要求,全面深化改革必须于法有据。建设法治国家、建设中国特色社会主义法律体系,必须坚持立法先行。党的十八届四中全会明确要求,依法赋予设区的市地方立法权。十二届全国人大三次会议修改通过的立法法,对设区的市的立法权限作了明确规定。我们要认真贯彻中央的决策部署和立法法的规定,认真研究借鉴井冈山和中央苏区时期立法工作的经验,努力提高地方立法的质量和水平。

一是要始终恪守以民为本、立法为民的理念。努力使每一项地方立法都符合宪法精神,反映人民意志,得到人民拥护。特别要注意通过地方立法保护人民群众合法权益,防止部门权力强化、群众利益弱化、部门责任虚化。

二是在全面深化改革中充分发挥立法的引领和推动作用。对改革实践证明行之有效的做法,要及时上升为地方性法规;实践条件不成熟的,按照法定程序申请或作出授权调整;以往的地方性法规不适应改革要求的,要及时修改或废除。

三是加强重点领域的立法。把握党委部署的重点工作,找准人民群众普遍反映强烈的重点问题,明确经济社会发展中的重大事项,通过地方立法或建议国家立法加以解决。

四是坚持精细立法,尽量做到一事一法,以便于理解,便于执行,便于检查,便于裁决、判决。☑

(作者为广东省人大常委会党组副书记、副主任)



# 老人千古泪相别 河山万里尽呜咽

## ——追忆有着平民情结的万里

文 / 本刊记者 夏莉娜



万里在人民大会堂。(摄于1991年5月)  
摄影 / 夏莉娜

7月22日一大早赶来的送别群众,在八宝山革命公墓礼堂外排起了长队。记者看到送别万里最后一程的许多人都是自发前来的平民百姓,长长的人龙,举出来的各种纪念标语,都映照出在人们心中对这位为人民奉献一生的老人家的崇敬和爱戴。

在万里退休前后的一段岁月中,记者有幸数次采访这位功勋卓著的老人。特别是1994至1996年还参加了《万里文选》编辑工作,进而与他有了更多地接触,还被老人家称作“记者朋友”。在这个送别的时刻记者思绪万千,那些与万里为友的温暖日子,其慈祥之容、朴实之风、温和之语,犹在眼前耳畔……

我第一次接触万里是在1991年他任七届全国人大常委会委员长时,作为记者在他的住所中南海“含和堂”采访了他。这座被称作“含和堂”的宅院和毛泽东

的故居仅一墙之隔,这是典型的中式建筑,房子很高,前面伸出很宽的过廊。每当春天,院中海棠树、梨树花团锦簇,满园清香。

那一次,万里委员长的平民情结就给我留下了深刻印象。在采访中使我最为感动的是万里常说的一句话:任何时候都牢记自己是人民的公仆。他在做领导工作的40多年中,心中始终装着人民群众,没有一点架子。人们都知道他有许多的朋友是领袖人物,有的是外国的国家首脑,有的是总理,也有议长议员、著名海外华人……但人们不知道的是他也有许许多多普通老百姓的朋友,有知识分子、科技人员,有工人、农民,还有民主人士、无党派人士。

万里在50年代任北京市副市长时,就有很多普通老百姓的朋友,像掏粪工人时传祥,当时还是建筑工人



中南海万里家院子梨花飘香。摄影 / 夏莉娜

的李瑞环、张百发……

在文化大革命中，陪“走资派”挨斗的都是走资派，而陪万里挨斗的是一个工人——时传祥和两个从工人中提拔起来的干部——李瑞环、张百发。每当想起这些事，万里总是说：“我感到自豪，这说明我不脱离群众。”

万里是个有情人，文革开始不久，时传祥被当作“大工贼”批斗，又被赶回老家，直到1973年在周总理的过问下，万里又把时传祥接回北京。时传祥回到北京病已很重，万里嘱托张百发给他安排住进了医院，不久，时传祥在医院去世了。

这以后，万里也很关照时传祥的老伴及四个孩子。万里到朝鲜访问带回来的大鸭梨也想到给时传祥的孩子们一份。1979年后，万里先后担任了国家副总理，全国人大常委会委员长，住进了中南海。他仍然牢记自己是人民的公仆，依旧保持着密切联系人民群众的作风，一点也没有“官”架子。时传祥的孩子都可以经常去看望他。时传祥的老伴，一个朴实的劳动妇女也还是万里家的座上客。后来时传祥的四个儿子都在环卫战线上出色地工作，有的是骨干，有的成了领导。他们来看望万伯伯时，万里总是愿意听他们谈谈环卫战线上的事，从而更多了解普通工人们都在想什么。有一

年春节前，作为国务院副总理的万里参加慰问首都环卫工人的茶话会，他在会上说，今年好几个地方请我去参加茶话会，我都没去，单单来参加环卫工人的茶话会，因为我对环卫工人是有特殊感情的，60年代我曾和时传祥同志一起掏过大粪……

我第二次采访万里是1994年的秋天，美国霍普金斯大学要在南京大学为万里同志授予人文学荣誉博士学位，我作为这一活动的采访记者随万里一行乘专机飞往南京。那一次我有幸在专机上与他打了一局桥牌。我记得万里是与曾任中国驻美国大使的朱启桢做搭档，我和万里的保健医生做搭档。由于紧张，我本来就不高的水平发挥的极差，我们输的是一塌糊涂……

到了南京还有一件事让我难忘。万里向到机场迎接他的江苏省委书记陈焕友介绍我时说：“这是我的记者朋友小夏。”这使我很感动。那次从南京回来，我写了一篇通讯《万里博士，你好！》。后来这篇文章被多家香港报纸和美国的报纸转载。

万里多才多艺，爱好广泛。据传30年代，万里在冀鲁豫解放区工作时，被称为“四大才子”之一。他年轻

时，



90岁高龄的万里还在打网球。摄影 / 夏莉娜





万里夫妇和5个子女——从左起：万季飞（老四）、万仲翔（老二）、万伯翱（老大）、万淑鹏（老三）、万晓武（老五）。（摄于1995年12月1日）  
摄影 / 夏莉娜

时非常喜欢文学。他说过在山东师范学校念书时，甚至幻想当个文学家。他读过许多外国文学名著，有大仲马的、雨果的、德莱塞的、莫泊桑的……还读了不少俄罗斯作家的著作，像托尔斯泰、车尔尼雪夫斯基写的许多书他都读过。中国的作家他最喜欢读鲁迅，特别是喜欢鲁迅的杂文。日本鬼子打碎了他当文学家的梦。“国都要亡了还当什么文学家。”参加革命后，由于工作忙，就没有那么多时间读书了。在“文化大革命”当中，他有一段时间被“监护”在北京卫戍区。利用那段时间，万里把《鲁迅全集》读了两遍。当然他也大量地研读了马列主义和毛主席的著作。万里把那段时间能够坐下来读书看作是不幸中的万幸。在晚年万里把与很多好朋友在一起纵谈天下事当作一件快事。

万里有两项被他称为“一动一静”的体育爱好，即网球与桥牌。网球是在师范学校读书时学的。桥牌是在新中国成立以后，在重庆学的。从50年代初万里到北京以后，他便经常和小平同志在一起打桥牌。在一次采访中，万里曾告诉记者，那时常常是晚上到文津街俱乐部打桥牌。老人家的桥牌水平相当不错，曾经和世界桥牌名将、美籍华人杨小燕女士共同合作获得了1984年度

世界桥牌最佳牌手奖——所罗门奖，这个奖是发给当年世界最优秀的桥牌手的。纽约时报的桥牌专栏主编评价说：“南家（按：这次老人家坐南家，杨小燕坐北）最后叫出的再加倍是进取精神的充分体现，表现出了一个人的非凡胆识，中国领导人似乎从心理上就倾向于加倍，这一点美国的外交官要牢牢记住。”世界桥联主席还代表世界桥牌爱好者特别赞颂了老人家：“万里是一位精力旺盛的桥牌爱好者，他以富于智慧和远见卓识著称，无论是在世界和中国桥牌界，还是在其他方面，万里都有着极好的声誉和口碑。”此外，老人家还获得过埃普生世界桥牌同场双人赛亚军。杨小燕曾经在杂志上讲评过老人家的一副大满贯的牌，说完全凸显了他的魄力和勇气，体现了一个政治家的水平。

然而，作为党和国家领导人的万里，把自己绝大部分生命都奉献给了工作，奉献给了人民，那许许多多的业余爱好都只能融进“畅想曲”。

1993年3月，当他把委员长这一重担交出去以后，只保留了中国桥牌协会名誉主席、中国网球协会名誉主席、中国文学基金会名誉主席这几个“职位”。万里的作风是一贯低调，离开政坛后，更是这样。他虽然仍然密切

关注党和国家、人民的大事,但大家很少在电视、报纸上见到他,也从不参加各种奠基、剪彩等活动,更不轻易题词。他只想能轻轻松松地与朋友们一起打打网球、桥牌,然后读几本喜爱的书……

在万里即将迎来九十华诞之际,记者在人民大会堂118厅又对他进行了一次采访。在这座凝聚着他巨大心血的共和国雄伟建筑里,他宽坐在沙发里,银丝满头,脸色红润,思维清晰,他依然能记得许多球友、牌友,记得他们的爱人、孩子的情况。他说:“多亏了有这两项‘一动一静’的体育爱好,打牌运动脑子,打球运动身体。”“文革中因为打桥牌我们上了大字报,还上了红卫兵小报,在一副漫画上,画着彭真给刘少奇抬着轿子,手里拿个大蒲扇;我给小平同志抬着轿子,手里拿着扑克牌……别说,画得还挺像。呵!呵!”历史长河里的沉沉浮浮,只如此般偶尔闪现在他的谈笑之间。意莫高于爱民,行莫厚于乐民。那些加在他身上的不实之词早已烟消云散,惟有他为百姓做的一件件实事永远留在了百姓心中……


1958年8月,中共中央作出在北京兴建国庆工程——十大建筑的决定。万里担任了国庆工程总指挥的重任。在不到一年的时间里,北京城一批雄伟的建筑落成了。特别是人民大会堂,即使是55年后的今天,人们依然认为这是中国建筑史上少有的创举。毛主席在参观了大会堂后的第二天,在中央的一个会上称赞他说:“北京有个万里,日行万里。”

1975年,持续8年之久的“文化大革命”使我国铁路运行的混乱达到无以复加的地步。邓小平提议由万里出任铁道部部长。到铁道部的头一年中,万里在下面跑的时间就有六七个月,四下徐州,三顾郑州,从南到北,从西到东,几乎跑遍了大半个中国。铁路终于正点,为全国各方面的整顿打下了基础。老百姓口中的“铁路正点万里行”是对其最佳的赞美。

1979年,万里顶着各方面的压力支持安徽农民“包产到户”的创举,开了农村改革的先河。1980年安徽获得了前所未有的大丰收。“要吃米,找万里”是发自农民内心的赞颂。

万里在调任国务院副总理兼国家农委主任以后,根据党的十一届三中全会精神和他在安徽的实践,与中央同志一道在全国农村推行改革,使广大农村发生了一次深刻的变化。

1988年万里当选为第七届全国人大常委会委员长,在他主持全国人大工作的5年当中,为实现依法治国而辛勤工作。恢复和加强了全国人大的信访工作,加强了全国人大与人民群众的联系;其所领导的全国人大加快、加强立法工作,特别是经济立法。万里也十分重视人大的监督工作,首次提出了“要把法律实施的检查放在与制定法律同等重要的位置”,使全国人大工作有了突破性进展……

敬爱的万里,您一路走好!您的功绩永远铭记在人民心中! 



2015年7月22日,在八宝山革命公墓,前来送别万里最后一程的很多都是自发的老百姓,举着各种纪念标语表达对他的敬仰和怀念。摄影/夏莉娜



# 人大代表资格审查制度的过去和现在

文 / 阚珂

2009年6月27日上午,十一届全国人大常委会第九次会议闭幕后,接着全国人大常委会办公厅举行例行新闻发布会,那时我担任全国人大常委会办公厅新闻发言人主持了这场新闻发布会。会上,香港文汇报记者问:深圳市原市长许宗衡被双规了,他的全国人大代表资格今后会有怎样的变化?这个问题与这次新闻发布会的主题没有直接关系,但作为新闻发言人,我不可以说“无可奉告”,要正面回应。我在脑子里迅速梳理思路、组织语言,依据法律规定和实际情况作了这样回答:深圳市原市长是由广东省选出的十一届全国人大代表,他的代表职务问题将由广东省人民代表大会或者广东省人大常委会作出决定。现在我们还没有收到广东省人大的有关报告,收到报告之后,全国人大常委会将会依法处理他的代表资格问题。

这里涉及这样的问题:人大代表资格是怎么回事?60多年来,人大代表资格审查制度经历了怎样的变化?

从一般道理上讲,代表(外国多称为“议员”)依法选出后,其代表资格应即告有效。在我国,代表选出后,具有了代表身份,但还需要经过代表资格审查委员会审查并经人大或人大常委会确认其的代表资格并公告。在人大换届时,新一届人大代表当选后马上可以参加为出席本级人民代表大会会议做准备的调研、视察等活动,但要在人民代表大会会议上行使权利,比如,参加审议、投票、提出建议,必须是在其代表资格确认之后。过去,有媒体不清楚代表“职务”和代表“资格”的区别,常把罢免代表“职务”说成罢免代表“资格”。就此,全国人大常委会办公厅曾专门向各省级人大常委会发函,明确代表当选后、资格审查确认前如何规范报道问题。

我们为什么要搞这样一个代表资格审查制度呢?

从历史上看,早在工农兵代表苏维埃时期,就实行代表资格审查制度。新中国成立之初,从领导干部到普通群众对有严格程序规定的普选都比较陌生,同时,1953年选举法规定,依法尚未改变成份的地主阶级分子、依法被剥夺政治权利的反革命分子和其他依法被剥夺政治权利的公民没有选举权和被选举权。保证当选的人大代表都是有选举权和被选举权的公民,保证每位人大代表都是依法产生的,设置一道人大代表当选后的资格审查程序是必

要的。

按照法律规定,负责审查代表资格的专门机构是代表资格审查委员会。起初,这个委员会由人民代表大会设立。1954年全国人大组织法规定,全国人民代表大会设立民族委员会、法案委员会、预算委员会、代表资格审查委员会和其他需要设立的委员会。每届全国人大代表在第一次出席全国人大会议时,向全国人大提出代表当选证书,由代表资格审查委员会进行审查。全国人大根据代表资格审查委员会提出的报告,确认代表的资格或者宣布个别代表的当选无效。全国人大在一届、二届、三届、五届都设立了专门委员会性质的代表资格审查委员会(1975年召开的第四届全国人大,代表是由协商产生而不是由选举产生的,这届全国人大没有设立任何专门委员会)。1954年地方组织法规定,地方各级人大举行会议的时候,可以设立代表资格审查委员会、议案审查委员会和其他需要设立的委员会,在主席团领导下进行工作。

人大代表资格审查制度实行20多年,一些问题显现出来。一是,每届人民代表大会第一次会议召开,选出代表资格审查委员会后,再审查当届代表的资格。这就是说,代表资格审查委员会成员自己的代表资格还没有确认,就来行使审查包括自己在内的代表资格的职权,既自己审查自己的代表资格,又在自己的代表资格没有确认前审查别人的代表资格,不符合法理。二是,当时的代表资格审查委员会只在人民代表大会开会期间活动,不能及时对在人民代表大会闭会期间补选的本级人大代表的资格进行审查。

1982年修改全国人大组织法,将代表资格审查委员会由全国人大设立改为由主持代表选举工作的全国人大常委会设立,作为常委会的常设工作机构。时任全国人大常委会副委员长兼法制委员会主任的习仲勋同志作说明时指出:“过去,全国人大代表资格是在全国人大开会以后,由全国人大代表资格审查委员会进行审查的。现在根据宪法有关规定,草案对此作了修改,规定由主持代表选举的全国人大常委会设立代表资格审查委员会,审查代表资格,并在每届全国人大第一次会议开会以前公布代表名单。这样,在全国人民代表大会开会以前,就完成了代表资格审查工作,工作上比较便利。”从1983年3月五届全国人大常委会第二十六次会议开始,历届全国人大常委会都设

立代表资格审查委员会。经过几年的实践,1986年12月,六届全国人大常委会第十八次会议修改后的地方组织法规定,县级以上地方各级人大常委会设立代表资格审查委员会,审查代表的选举是否符合法律规定。至此,县级以上地方各级人大的代表资格审查制度与全国人大一致起来。但在乡镇,代表资格审查委员会仍由每届人大第一次会议设立,行使职权到本届人大任期届满为止。

依据宪法、选举法、代表法、全国人大组织法、地方组织法的规定,县级以上人大常委会代表资格审查委员会的职责主要有:1. 审查新选出的下一届人大代表和补选的本届人大代表的资格是否有效并向本级人大常委会提出报告。按照1982年全国人大组织法第三条和1995年修改后的地方组织法第五十一条的规定,选举单位选举或者补选代表后,由代表资格审查委员会审查是否符合法律规定,常委会根据代表资格审查委员会提出的报告,确认代表的资格或者确定个别代表的当选无效,并公布代表名单。2. 对暂时停止执行代表职务的情况向本级人大常委会报告。按照2010年10月修改后的代表法第四十八条的规定,代表因刑事案件被羁押正在受侦查、起诉、审判的,被依法判处管制、拘役或者有期徒刑而没有附加剥夺政治权利正在服刑的,暂时停止执行代表职务,由代表资格审查委员会向本级人大常委会报告。3. 对代表资格终止情况向本级人大常委会提出报告。按照代表法第四十九条、第五十条的规定,代表有下列情形之一的,即地方各级人大代表迁出或者调离本行政区域、辞职被接受、未经批准两次不出席本级人大会议、被罢免、丧失中国国籍、依法被剥夺政治权利、丧失行为能力的,其代表资格终止,由代表资格审查委员会报本级人大常委会,由本级人大常委会予以公告。

代表资格审查审什么?上世纪八十年代,地方人大针对这方面问题多次提出法律询问。如有的询问:发现代表有违法乱纪行为,代表资格审查委员会可否不经原选区同意而取消其代表资格;有的询问:有代表严重违背计划生育政策,可否由代表资格审查委员会宣布不承认其代表资格。全国人大常委会工作机构答复,代表资格审查,主要是审查代表选举中各个环节是否符合选举法的规定。如果发现代表有违法乱纪行为不适合当代表,可由原选区或原选举单位依照法律规定的程序予以罢免。1986年12月,时任全国人大常委会秘书长兼法制工作委员会主任的王汉斌就县乡两级人大代表换届选举问题答新华社记者问时指出:“代表资格审查,主要是审查选举中各个环节是否符合选举法的规定。例如,代表候选人名额是否符合法定的差额比例;选民10人以上联名提出的代表候选人是否都列入了初步候选人名单进行酝酿协商;正式

代表候选人名单是否按照较多数选民的意見确定;是否有未经依法提名的人列入代表候选人名单;一个选区选出的代表是否超过了规定的应选代表名额;当选代表是否获得法定票数;是否由得票较多的当选,等等。”由此可见,代表资格审查,审查的是代表当选的合法性。

审查代表资格,要不要审查当选代表够不够代表条件?根据宪法和选举法的规定,当选代表的条件有三个:年满18周岁,具有中国国籍,选举时未被剥夺政治权利。一般地说,审查代表资格,应当是依照法律规定,从实质和程序两方面对当选代表的合法性进行审查。代表当选合法性的实质审查,就是审查当选代表是否符合上面讲到的三个条件。代表当选合法性的程序审查,就是审查当选代表是否依照法定程序选举产生。由于在选民登记、代表候选人提出环节已经对实质合法性的三个条件进行了审查,代表资格审查应主要是对代表当选程序合法性进行审查。这样我们可以说,审查的不是够不够条件,而是当选合法不合法。

1988年3月,全国人大常委会代表资格审查委员会对各省、自治区、直辖市和中国人民解放军选出的2975名(应选2978名)七届全国人大代表的资格进行了审查,认为,有2970名代表的选举符合法律规定,代表资格有效;宁夏人大在选举全国人大代表中有5名候选人得票数不足法定票数,当选无效。这5人之所以得票数不足法定票数,是因为宁夏人大把选举法适用于直接选举的规定适用于间接选举,认为得票不少于选票的三分之一即可当选。

在历史上还有过这样的情况:1978年2月五届全国人大时,各省、自治区、直辖市和中国人民解放军共选出出席第五届全国人大的代表3500名,但提交全国人大代表资格审查委员会审查的代表只有3497名。原因是北京市、河北省、辽宁省在代表选出后但代表资格尚未确认,就分别自行撤销了本选举单位选出的一名代表的代表职务(当时表述为“资格”)。

过去,代表当选后,届中变动不多,代表资格审查的主要工作是集中对选举产生的新一届代表的资格进行审查。这些年来,审查补选代表的资格、代表资格终止等工作多了起来。据统计,十一届全国人大共补选代表40名,有59名代表的资格终止,在这59人中,21人因去世代表资格自然终止,18人因涉嫌违纪违法被罢免,20人自己辞职。代表辞职有多种原因,有的是因发现违纪违法线索被调查而辞职,有的是因工作变动而请辞,还有的是因其他个人原因而请辞。2005年,广东省人大代表王泽华因“妻子患病需要照顾,没有时间和精力履行代表职责”,请求辞去其广东省人大代表职务。有舆论说,这既体现了他对家人的担当,又表现出对人民负责的精神。☑

(作者为全国人大常委会法制工作委员会副主任)



# 清末“公费”改革：一场“公私不分”的闹剧

文 / 刘伟



清代衙门格式——河南内乡县衙。图/CFP

晚清时期，由于吏治、民生问题的尖锐，迫使朝廷和一些省的督抚进行“公费”改革，其趋向就是“化私为公”，即将各地自行收取的耗羨、浮收、陋规等转化为公开的办公补贴。

办公经费的制度安排，是官制的一部分，其内在矛盾折射了中国古代官僚体系的制度缺陷，其在清末的演变也反映了吏治腐败的难以化解和官制改革的困境。

## 公私不分的州县衙门经费

清代时，州县行政运行所需要的经费并无确定来源，换句话说，是来源多头，除钱粮留支、养廉银外，主要来自

自行收取的耗羨、平余、陋规。

其中，留支是田赋和漕粮征收起运中央后留存在地方的一部分，用于州县衙署的行政开支。如光绪年的湖南华容县志中记载，该县田赋额征银13821两，上缴后留存银4624两。这些钱不仅要承担州县官俸薪，还要承担吏役工食、祭祀礼仪经费、驿站经费、科举经费、养济院孤贫口粮、孝子节烈妇寿民建坊银等项开支。清代实行“滋生人丁、永不加赋”政策，所以自雍正年后，各省州县留存几无大的变动，根本不够行政开支。

知县正俸很低，一个七品知县年正俸45两，所以从雍正朝开始以“养廉银”予以补充。知县的养廉银依据县的繁难等级不同，从600两到2000两不等。但养廉银并不仅是给州县官个人的俸薪补贴，还要承担给幕友、长随的报酬、填补钱粮“亏空”、招待途径本县的上级官员、送给上司的到任礼、节寿礼等等。区区几百两或上千两的养廉银也是不够用的，更何况因为财政困难，养廉银常常不能足额发放。

州县收入有限，但开支却很庞大。因为每个州县除了在职的官员外，还有一大批编外人员，即幕友、书吏、衙役等等。单协助州县官处理各种文案的书吏就有数百人、乃至千人之多。国家对这些人都不拨经费，其工资都由州县自行设法解决。

清代州县还要应对上级部门，即府、道、督抚衙门的各种“摊派”“摊捐”。上级衙门同样存在办公经费匮乏的问题，于是纷纷向州县索取。此外，每逢过年过节、上级官员到任、寿诞，州县都要呈送规费。如广东，州县每年向上级衙门送的节寿礼如金玉珠宝、绸缎钟表之类，价值七八千金。此外，就是给官员把守大门、通报消息的门丁亦要收受数百金门包。

收不抵出，于是州县纷纷通过各种法外渠道增加收入。由于征收田赋漕粮是州县的主要工作，在征收钱粮的过程中任意增加浮收，就成为最便捷的途径。一种最重要的方法是收取“耗羨”，即以征收的碎银在熔成银锭的过程中会产生损耗为由加收，“每正赋一两，收耗羨银一钱及一钱五分、二钱不等”，最终带来“税轻耗重”的结果，浮收的部分大大超过正税。此外，州县借“公事”为名向普通百姓收取“陋

规”，也成为弥补经费不足的基本方式。可以说，几乎所有不够开支的衙门费用，都会通过让百姓付费的方式来满足。如诉讼过程中的投告规、承差规、铺堂规、串票规、挂号规、相验规、传呈规、传证规、代书戳规等等，不一而足。

可见，州县衙门的经费是公私界限不清、上下不分的。每个项目中都既包含对官员的补贴，也包含应对公务事项的开支。由于个人补贴和办公用款之间没有明确划分，其结果，是对任何一个款项，都可“公私任为出入”。上级部门为扩大自己的经费而“巧立名目、借端敛派”；州县为讨好上司，也“设计馈献，尝试逢迎”，不仅败坏了吏治，也使百姓负担日重，苦不堪言。

### “化私为公”的补救

吏治民生是关系国家长治久安的大问题。雍正年间，曾令各州县耗羨一律上缴到设在各省的布政使藩库之中，然后提取一部分作为养廉银发放。“耗羨归公”改革使隐匿的浮收浮出水面的，有利于澄清吏治，但浮收并没有因此尽绝。

面对吏治腐败和民生日苦的状况，晚清以来，有些稍有作为的督抚也采取了一些补救措施。如咸丰年间的湖北巡抚胡林翼就认为，浮收之重，根源于上级官府的各种规费。但各衙门办公经费苦无来源，又不能不依赖浮收。于是他制定章程，减少浮收并确定数额，将从前每石浮收十六七千、十八九千，甚至二十余千者，统一减至五六千文，用于补充各衙门以应办公之需。同治八年，时任江苏巡抚的丁日昌则提出另一种“挈私者而归之于公”的主张，即明定章程，将所有陋规全都充公，作为办公之费。

咸丰以来若干省的改革，遵循的都是不断地“化私为公”的路子，一方面承认浮收、陋规的合法存在，另一方面限定数额，将其归入司库，官员再按规定数量支取。虽然很多时候都被称为“办公之费”，但在实际中，官员的“办公”中也包含“办公事时的私人用费”，官署的“公用之费”与官员的“办公事的私人开销”是联系在一起的。这种改革，没有触及官僚体制，难以从根本上解决问题。果不其然，没有几年，“官吏日久生玩，夙弊潜滋”，任意浮收的情况再现，摊捐、规费也不断扩大。

### “公费”与经费的初步分离

1906年清政府宣布“预备仿行宪政”，财政改革是其中的重要任务。财政改革的目标是实行预算、决算制度，但当时财政不仅困难，而且混乱，中央对各省财政收支无从了解。作为第一步，从1909年开始，清政府开始清理财政，并将“酌定外官公费”作为清理财政的内容。其目的，是希望藉此统一财政，将各地陋规等灰色收入纳入各省正项收款，为编制预算做准备。

但当时各省对“公费”的看法各异，故而做法不尽相同。

一种是将官员私人用度和办公用费统统纳入“公费”。如广西将官员养廉银和各地收取的各种规费统统纳入“公费”之中，将县分三等，确定从州县官、佐贰、杂职每月支取的公费数额。“公费”在实际中仍然是公私不分。

另一种，是分别“公费”与“经费”。如直隶、江苏、湖北等省，分别核定州县官员的公费和经费，前者用于官员服食、交际、车马、仆从等一切私人补贴，准其自行支销；后者用于官署幕员薪膳、勇役工食及一切公用项目，照章报告，归入决算。

但各省州县所定标准差距很大，多的每月公费银一千两，少的只有三四百两。有的强调实行公费后，“廉俸犹许并存”；有的“公费”则包括廉俸、津贴、役食、规费盈余等一切入款，强调“以后除公费外，别无他项进款”。另外，由于是“化私为公”，所以有的省声称“倘有不敷自当设法另筹”，从而为新一轮的“私征”留有了余地。

总的来看，清末多数省是将公费与经费分列，“公费”名正言顺地成为官员的职务津贴，而官署办公及一切公用项目则归入“经费”之中。当然，从“公私不分”的现状来说，这一分离是一个进步。但各省不尽一致的做法也说明，度支部希冀的“统一财政”目标并没有达到。其中的直接因素是各省督抚的干扰。部分督抚明确提出将“公费”与“办公经费”分开，并非建立合理的办公经费制度的需要，而是因为“办公经费”属于财政改革中的“行政经费”范畴，不仅要纳入预算，而且其来源和使用各有专属，每年还要专册上报。而津贴各官员的“公费”则可以不归入正项收款，仍可自收自用。所以清末这项改革只是将“公费”与“经费”做了初步分离，作为官员职务津贴的“公费”仍无明确的来源限定和使用规则。

“公私不分”是清代州县经费中长期存在而又难以改变的痼疾，根源于僵化的官僚体制和财政制度，一方面精简的衙门和少数几个官员，另一方面则是大量的属于编外人员的胥吏；一方面州县为“天下赋税所出”，另一方面却没有合理的州县财政。于是诸如浮收、陋规等一系列法外制度被催生出来，它们不合法但又长期存在。晚清以来的种种补救和改革措施，由于不能从根本上改变这种官僚和财政体制，所以只能陷入不断的“化私为公”的循环之中，无法从根本上解决问题。而清末的公费改革，则又因既得利益集团的干扰而变形。

这一历史告诉我们，良制度的建立，当从根本处入手；当提防参与制度设计的既得利益集团从自身权益出发而对制度的扭曲。✘

（作者为华中师范大学历史文化学院教授、博士生导师）



## 哈萨克斯坦议会简介 (三)

文 / 张宁



2012年1月15日,哈萨克斯坦议会下院选举进行,共有386名来自7个政党的候选人参选。图为选民在投票点投票。图/CFP

### (七)独立后第五届议会

2007年“祖国之光”党在议会形成一党独大局面后,一方面,议会下院的合法性经常遭到外界质疑,哈政府的开明和民主国际形象在一定程度上受损;另一方面,这样的议会结构既给国家发展带来诸多不利影响,也不利于执政党成长,比如很难听到不同意见,社会政治生活出现僵化趋势,缺乏监督的权力容易滋生腐败等。纳扎尔巴耶夫总统也意识到这种局面的缺陷,曾多次表示将促进多党制发展。鉴于2007年议会选举时很多政党都未能跨过7%门槛,一些官员和学者便建议将政党进入议会的门槛降到4%,使更多政党有机会进入议会,从而排除只有一党能进议会的可能性,最终形成多党竞争的格局。为此,哈议会2009年2月9日通过《选举法修正案》,规定:如果议会选举中只有一个政党得票率超过7%,那么得票率第二的政党无论其得票率多少,也必须进入议会。议会席位按照两个政党的得票数量重新分配,并保证得票率第二的政党的席位不少于2人。

正常情况下,哈萨克斯坦第四届议会下院任期应至2012年8月结束。但2011年11月10日,53名下院议员向纳扎尔巴耶夫总统提出“解散议会下院并提前举行选举”的建议,认为2012年世界经济可能面临新危机,为了让所有

国家机关、政府和议会能集中精力进行选举和落实反危机措施,以及考虑到建立多党制议会下院的需要,有必要提前举行议会下院选举。一周后(11月16日),纳扎尔巴耶夫签署总统令,决定解散第四届议会下院,并于2012年1月15日举行新一届议会下院选举。

2012年1月15日,下院选举如期进行,共有386名来自7个政党的候选人参选。1月16日,哈人民大会投票选举出9名下院议员。1月17日,中央选举委员公布选举结果,共有3个政党进入新一届议会下院,其中“祖国之光”人民民主党得票率80.99%,赢得83席;“光明道路”民主党得票率7.47%,获得8个席位;共产主义人民党得票

率7.19%,获得7个席位。其他参选但未能跨过7%门槛的政党得票率分别是:自由民主党1.68%、农民社会民主党1.19%、爱国者党0.83%、公正民主党0.66%。

哈萨克斯坦第五届议会下院中,有43名上届议员得以留任。全部议员中,按学历看,有2名院士、17名博士、25名副博士,60人具有双学位;按民族看,有76名哈萨克族、21名俄罗斯族、3名乌克兰族、2名日耳曼族、1名鞑靼族、1名车臣族、1名朝鲜族、1名乌兹别克族和1名维吾尔族;从性别看,共有26名女议员。

### 议会工作规则

哈萨克斯坦议会实行两院制,其中上院又称“参议院”(Senate),下院又称“马日利斯”(Mazhilis)。议会任期由新当选议员召开第一次会议开始,至下一届议会第一次会议召开结束。议会任期可在法定情况下提前结束。新一届议会首次会议在选举结果公布后一个月内举行,由总统召集。总统经与议会两院议长和政府总理协商,可解散议会或议会下院。议会和议会下院在紧急或战争状态下不得解散,在总统选举前6个月内不得解散,在上次解散一年内不得再次解散。

议会以会期形式工作(sessions),例行会期每年至少一

次,由本年9月第一个工作日起,至来年6月最后一个工作日止,首次会议由总统召集,最后一次会议由两院联席会议结束。非例行会期可由总统、议长或不少于三分之一议员提议举行,讨论职权范围内的议题。总统、总理、政府内阁成员、央行行长、国家安全委员会主席有权出席并旁听所有议会会议。议会会议一般对公众开放,若审议内容需要保密,在半数以上议员同意的情况下,可以通过闭门方式进行。

宪法、议会章程规定,出席会议的议员数量不少于三分之二方视为有效。议员必须亲自参加议会工作,投票权必须亲自行使,不得委托他人代行。议员3次以上无故缺席所在议会及其所在委员会会议,需接受相关处理;议员不得同时担任上下两院代表;除教育、科技和其他发明创造活动外,议员不得从事有偿活动,或成为商业组织机构领导机构或监事会成员。议员在其任期内享有刑事豁免权,未经有关议院同意,议员在任期内不得被逮捕、传讯,免受行政处罚。

在本人提出辞职、被确认无行为能力、议会解散以及宪法规定的其他情况下,可终止议员的资格。在法院判决议员有罪以及长期旅居国外不归的情况下,其议员资格可被取消。下院议员在其退出或被所在政党开除后,失去议员资格。上院议员可根据总统令解除议员资格。议员在议会遭解散时失去议员资格。

上院或下院可根据工作需要组建委员会(committees),每个委员会人数不超过7人,两院可共同组建联席委员会(commission)。

#### (一)议会上院

议会上院,由47名议员组成。其中每州(或直辖市)各2名,共计28名,另有前名上院议员由总统任命。任期6年,每3年改选其中一半议员。

上院例行选举应不迟于本届议会任期届满前2个月内举行。凡具有哈萨克斯坦国籍、至选举前已在哈常住不少于10年、年满30周岁、具有高等文化程度、工龄不少于5年,至选举前在其竞选所在的州或直辖市常住不少于3年的哈萨克斯坦公民具有资格参选上院议员。上院议员代表根据间接选举权的原则,由州或直辖市的地方立法机关联席会议通过不计名投票方式产生。

参议长(议会上院议长)候选人须熟练掌握哈萨克语,由总统提名,经全体上院议员不计名投票表决,获得半数以上票数方可当选。上院议长、副议长、各委员会主任组成议会上院决策机构议会理事会。

议会上院设有6个委员会:1.宪法性法律、司法体系和护法机构委员会;2.财政和预算委员会;3.国际关系、国防和安全委员会;4.经济政策、创新发展和企业经营委

员会;5.社会文化发展和科技委员会;6.农业、环境和农村地区发展委员会。

属于上院专有的权限包括:

- 1.根据总统提议,选举和解除最高法院院长和最高法院法官,接受他们的宣誓;
- 2.同意总统对央行行长、总检察长和国家安全委员会主席的任命;
- 3.剥夺总检察长、最高法院院长和最高法院法官的不可侵犯权;
- 4.在议会下院因故提前解散至新一届议会下院产生期间,通过宪法性法律和法律;
- 5.履行宪法规定的其他职权。

#### (二)议会下院

议会下院(哈语音译“马日利斯”,人民代表的意思)。根据2007年哈议会通过的宪法修正案,马日利斯由107名议员组成,任期5年,同一人不得同时成为上下两院议员。其中9名议员由“哈萨克人民大会”推举产生,其余98个席位全部按照政党比例制选举产生和分配,不设独立参选人席位。获得7%及以上得票率的参选政党方可进入议会,并按照得票比例分配98个议会席位。如果议会选举中只有一个政党得票率超过7%,那么得票率第二的政党无论其得票率多少,也必须进入议会。议会席位按照两个政党的得票数量重新分配,并保证得票率第二的政党的席位不少于2人。

下院例行选举应不迟于本届议会任期届满前2个月内举行。凡年满25周岁、至选举前已在哈常住不少于10年的哈公民均有资格参选下院议员。下院议员根据普遍、平等、直接、秘密原则选举产生。

议会下院设有7个委员会:1.农业委员会;2.立法和司法改革委员会;3.国际事务、国防与安全委员会;4.社会文化发展委员会;5.财政与预算委员会;6.生态与资源利用委员会;7.经济改革与区域发展委员会。

下院议长候选人须熟练掌握哈萨克语,由下院议员从下院议员中提名,经全体下院议员不计名投票表决,获得半数以上票数方可当选。

属于议会下院专有的权限包括:

- 1.审议和批准宪法性法律和法律;
- 2.以下院多数票同意总统对政府总理的任命;
- 3.宣布总统选举;
- 4.宪法规定的其他职能。
- 5.根据不少于五分之一下院议员提议,并经过半数议员赞成,可通过对政府的不信任案。✘

(作者为中国社会科学院“一带一路”研究中心副主任)



# 诚信经营 依法治企

## ——浙江仙琚制药股份有限公司



浙江仙琚制药股份有限公司总经理 张宇松  
浙江省十二届人大代表

浙江仙琚制药股份有限公司在推进依法治企、健全制度、规范管理、诚信经营的进程中，近几年实效明显。该企业以健全制度、规范管理、诚信经营为导向，内强基础、外树形象，深入开展法制宣传教育，巩固诚信守法的企业形象，探索出了具有仙琚制药特色的法治建设之路，为企业持续、健康、稳定发展提供了坚强保证。

### 强化职能 完善公司普法机构

仙琚制药成立了综合治理工作室，负责制订公司法治建设工作方案，并有专人负责普法宣传教育。同时，仙琚制药还注重发挥工会组织的作用。它推动了企业在职工五险一金保障、职工意外伤害和企业年金制度、大病补充医疗保险实施办法、门诊费补助发放办法等商业保险的贯彻实施。

此外，仙琚制药坚持通过完善制度来防范风险，始终坚持依法治企，制定和完善公司的规章制度，仅公司层面目前就有

100多项制度。特别是公司建立了企业重大决策法律论证制度和法律顾问制度。按照上市公司的要求，聘请相关证券公司、律师事务所、会计师事务所、审计事务所等单位协助公司开展各专业工作，为企业规范经营提供了保证。这一系列制度的制定和完善，将仙琚制药各项工作全面纳入了制度化、规范化轨道。

### 深入普法 依法治企内化于心

普法工作是企业法治建设的一项基础性工作。仙琚制药根据管理人员和职工的工作性质，开展有针对性的普法工作，强化员工的法律意识。

仙琚制药积极营造浓厚的氛围来深化普法工作，通过举办培训班等方式，邀请有关领导和法律专家进行法律宣传教育，还充分利用《仙药之声》报纸、黑板报等宣传阵地，积极营造学法、用法的氛围。

仙琚制药还组织相关部门制订了《实用法律手册》。该手册在内容选择上，力求理论联系实际，充分结合公司特点，手册所列的法律条款是对数以千计的法律政策条文进行甄别，筛选出权威、系统、实用的条款汇编整合，明确公司各管理岗位所需掌握的法律条款，注重实际操作和指导作用，是一部实用的法律工具书。要求各级管理人员，在掌握本岗位法律条款的基础上，防范工作中的法律风险，规范业务操作。同时，了解业务链相关法律要求，促进岗位间沟通合作；全面了解公司各个运行环节的法律框架，培养法律系统思维。



### 诚信经营 确保企业健康发展

仙琚制药倡导“诚信、拼搏、责任、共赢”的企业核心价值观，要求做一名诚信的仙药员工，做一家诚信的仙药企业。

这一价值观在员工的思想中得到升华。员工们认为“质量是信誉的前提，信誉是企业的生命”、“企业命脉质量当先”，这正是仙琚制药诚信文化、诚实守信的真实体现，落实到生产过程中就是严格按照GMP要求进行生产。多年来仙琚制药的产品未发生质量事故和重大质量投诉事件，享有良好的市场声誉。“仙琚”商标被评为中国驰名商标，“仙乐”商标连续多年被评为浙江省著名商标。公司在欧美等国家取得了多项国际认证。

由于依法治企和诚信经营的良好效果，仙琚制药先后获得了“全国守合同重信用企业”，“浙江省首批诚信示范企业”等荣誉。





智慧金融  
广发中国



客服热线：400-830-8003

网址：[www.cgbchina.com.cn](http://www.cgbchina.com.cn)





# 杭州印象

HANGZHOU

东方品质之城·幸福和谐杭州

