

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2015年8月16日出版
第16期 总第388期

全国人大常委会机关刊物



本期策划

人大监督 呵护生命之源



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



8月7日，陈昌智副委员长出席第二届中国（凉山）攀西战略资源创新开发试验区投资推介会并讲话。摄影／钱晶华



8月10日，严隽琪副委员长在内蒙古赤峰市喀喇沁旗考察生态建设工作。摄影／池梓茗



7月27日，艾力更·依明巴海副委员长在北京会见由阿联酋阿布扎比王储办公厅组派的阿联酋青年大使代表团一行。摄影／张浩



8月1日，陈竺副委员长在上海市红十字备灾救灾中心视察、调研救灾物资储备情况。摄影／路琮玮

只有严格执法 才有碧水蓝天

一般认为,水和空气是生态环境的两大基本构成要素,所以,我们习惯于用碧水蓝天来赞美环境。

最近一段时间,蓝天白云的频频出现,让人们确信,大气污染防治虽然是一道难题,但绝非无解,关键是我们能否痛下决心,下多大的决心。至少从目前的情况看,我们有了一个很好的开局,这为打赢蓝天保卫战,奠定了坚实的基础。

那么,对于水污染防治,党和政府是否给予了同样的重视?都采取了哪些措施?这些措施是否见效?前不久进行的水污染防治法执法检查,对百姓的关切作出了积极的回应。

根据全国人大常委会2015年监督工作计划安排,今年5月至6月,由陈昌智、沈跃跃、艾力更·依明巴海3位副委员长带队,全国人大环资委组成人员和全国人大代表共32人组成5个检查组分赴内蒙古、黑龙江、安徽、山东、湖北、广西6省(区)进行检查。同时,还委托其他25个省(区、市)人大常委会对本行政区水污染防治法实施情况进行检查。

张德江委员长对这次执法检查十分重视,并专门作出重要批示:“水是生命之源。我国人均水资源占有量低于世界平均水平,而且水污染的情况相当严重。防治水污染,保障水生态安全,事关人民群众根本利益,事关经济社会持续健康发展。要通过执法检查,督促落实水污染防治法,进一步加大水污染防治工作力度,推动形成节约水资源、保护水环境的良好社会氛围,为全面建成小康社会、实现中国梦作出积极贡献!”

从执法检查中了解到,近年来,国务院及其有关部门认真贯彻落实水污染防治法,将防治水污染作为推动生态文明建设、推进经济转型升级和改善民生的重要举措,水污染防治工作取得阶段性成果,水环境质量有所改善。2014年,全国地表水972个国控断面中,Ⅰ—Ⅲ类水质断面比例63.2%,比2005年增加22个百分点;劣

V类水质断面比例9.2%,比2005年减少17个百分点。但是,在肯定成绩的同时,也应清醒地看到,我国水环境质量不容乐观,水污染防治工作还存在不少问题,需要引起高度重视。一是污染物排放量大、水生态受损重、水环境隐患多,二是农业和农村水污染防治问题突出,三是饮用水水源地保护亟待加强,四是水污染防治长效机制有待健全,五是水污染防治法律法规有待完善。解决这些问题,关键是严格执法。

实践证明,让严格执法从口号变为行动,绝非易事。对有些人而言,这甚至是一个艰难的过程。坦率地讲,在环保领域,我们不缺少良法,有些法律也可称得上“史上最严”,但我们缺少铁面执法的魄力和勇气,缺少严格依法办事的良好习惯,缺少尊崇法律、敬畏法律的态度,在“最严格的法律”和“最

严格的执行”之间没有形成必然的逻辑联系。

如果说,水污染防治是一场输不起的战争,那么,法律就是打赢这场战争所必不可少的最有力的武器。我们必须形成这样的共识,只有依靠法律,才有碧水蓝天。因此,为了彻底改善水环境质量,让我们真正地把法律的权威树立起来,让那些极具“杀伤力”的条款能一一落地,成为不可触碰的高压线,使违法者闻法丧胆。

提到这个话题,我们不由得想起天津港“8·12”特别重大火灾爆炸事故。这一惨痛事故的发生,再一次提醒我们,法律和生态环境有着天然的联系。我们只有敬畏法律,善待法律,时时刻刻把法律捧在手里、放在心中,它才会真正成为我们的朋友,成为我们生命安全的守护神,为我们营造优美的环境。否则,环境灾害的悬剑随时会落下。

如此,让我们在祭奠和默哀中重新审视我们对待法律的态度!

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 16 期
8 月 16 日出版
总第 388 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

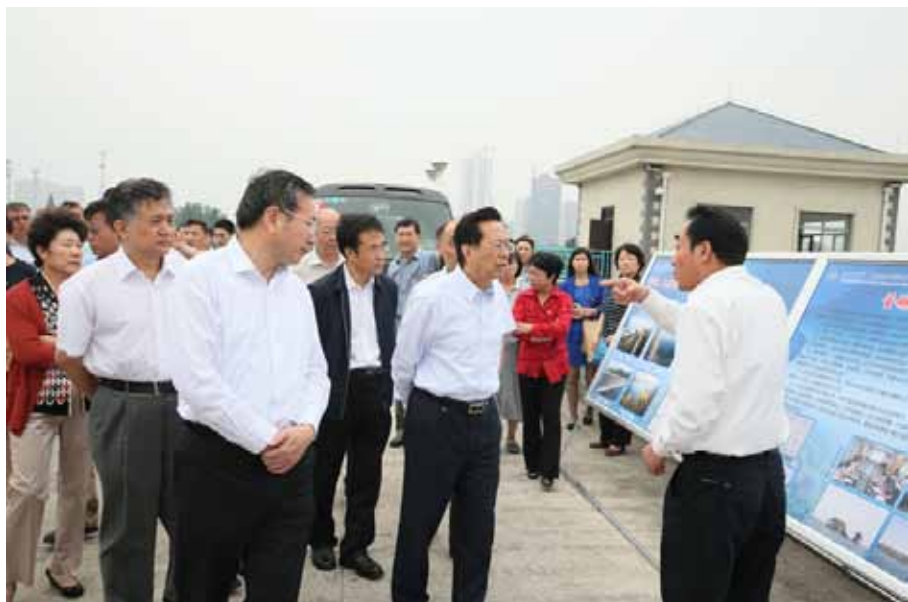
广告经营许可证 京西工商广字第 0188 号

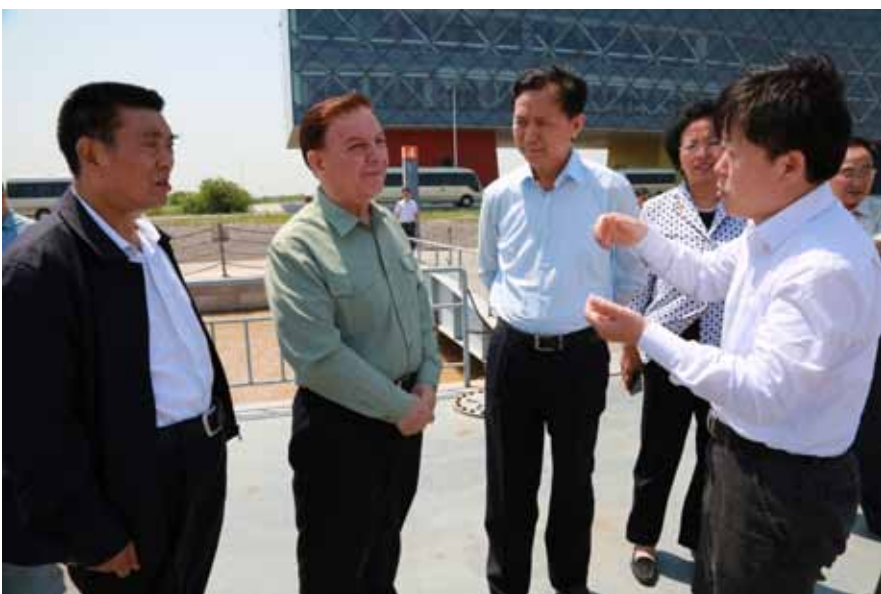
总编絮语

01 只有严格执法 才有碧水蓝天

本期策划

08 人大监督呵护生命之源





- 13 保障饮用水安全是当务之急
- 15 着眼长远,确保水环境“长治久安”
- 18 工业水污染治理攻坚
- 20 “问诊”城镇污水治理
- 22 保障农业水生态安全,路在何方?

| 报 道 |

- 专题报道 25 最高检邀请人大代表“走基层”
- 27 人大代表:“走出来”体现最高检接受监督的诚意
- 29 最高检邀请全国人大代表走进基层检察院回眸
- 32 还财政清白,还百姓明白
——广东省人大预算支出联网监督工作纪实
- 35 珠海:互联网思维推动人大预算监督
- 36 中山市:预算监督“无缝对接”

| 言 论 |


- 代表之声 37 构筑政产学研协同创新体系

| 地 方 |

- 地方巡礼·走进大连
- 39 推动地方人大工作不断创新发展
- 41 跟踪监督保证百姓安居
——大连市人大常委会跟踪监督弃管房议案
办理侧记

- 43 创新活动载体 发挥代表主体作用
——西岗区人大加强代表工作侧记
- 44 前置办理代表建议显奇效
——旅顺口区人大常委会前置办理代表
建议工作纪实
- 45 人大代表工作室为民解忧
- 46 出真招 动真格 见实效
——普兰店市人大代表述职评议工作综述
- 47 人大监督的新视角
——瓦房店市人大常委会监督
《政府工作报告》落实情况侧记
- 北 京 49 年中人代会助推朝阳人大工作“小步快跑”

| 泛 读 |

- 史 话 51 抗日民主政权:中国共产党政权建设史上的
“伟大创造”(上) 



- 看 世 界 54 哈萨克斯坦议会简介(四)

| 资 讯 |

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



陈昌智：加快攀西战略资源创新开发是国家重大举措

8月7日，四川省人民政府主办的“第二届中国（凉山）攀西战略资源创新开发试验区投资推介会暨项目签约仪式”在凉山州西昌市举行。全国人大常委会副委员长陈昌智出席签约仪式并讲话。

陈昌智在讲话中指出，攀西地区是我国钒钛、稀土、锑铋等重要战略资源富集地，攀西战略资源创新开发试验区是目前我国唯一的国家级资源综合利用试验区。加快攀西战略资源创新开发，是国家优化产业布局、建设工业强国、保障战略资源安全的重大举措，也是攀西地区加快发展的动力和希望所在。党中央、国务院高度重视攀西地区战略资源创新开发和综合利用。希望国家有关部委在规划编制、政策配套、项目安排和科技攻关方面给予大力支持。

陈昌智希望四川省牢牢把握攀西试验区目标定位和主攻方向，积极对接国家“一带一路”、“长江经济带”和“中国制造2025”等发展战略，切实加强组织领导，优化发展规划，创新体制机制，落实各项支持政策，加大区域统筹协调力度，加快试验区发展步伐。希望攀枝花、凉山、雅安三市州抓住机遇，坚持先行先试，创新思路，打破行政壁垒，加强环境和生态保护，加强务实合作，协同科技攻关，加快把资源优势转化为产业优势、经济优势，努力走出一条战略资源创新开发、综合利用的新路子。同时，希望企业界朋友们抓住攀西试验区建设的重大机遇，根据自身优势布局投资重点，推动产业升级，实现共同发展。



青海省人大常委会近日召开联组会议，就全省落实食品药品安全责任工作情况开展专题询问。此次联组会议首次将青海省政府主管副省长列入应询人范围，并增加常委会委员追问环节，同时邀请4名公民代表旁听询问。应询人、青海省副省长匡湧认为，人大专题询问非常必要、非常及时。民以食为天、食以安为先，各级政府及监管部门承担的工作量十分繁重，通过省人大常委会组成人员的提问，进一步感到责任很大，担子很重，压力很大。此次专题询问的整个过程贯穿了全国人大常委会办公厅关于改进完善专题询问工作的若干意见精神，彰显了法律的至高无上，一切权力属于人民。

今天卫生部门来统计居民收入，研究收入与健康的关系；明天交通部门又来统计居民收入，研究收入与出行的关系。今后，这种尴尬局面在北京市将越来越少，北京市人大拟立法规定政府部门将统计信息必须共享，以此解决“互联网+”时代的信息孤岛问题。在北京市统计条例初审中，市人大常委会建议在统

严隽琪到内蒙古考察生态建设工作

8月9日至11日，全国人大常委会副委员长严隽琪到内蒙古赤峰市克什克腾旗和喀喇沁旗考察生态建设工作。

严隽琪在考察时充分肯定了赤峰市草原生态保护取得的成绩，同时指出，要紧紧围绕习近平总书记提出的“促进民族团结进步，实现共同繁荣发展”这一主题，深入贯彻落实中央民族工作会议精神，扎扎实实抓好民族区域自治法的贯彻实施，落实好生态补偿机制，进一步搞好生态文明建设。

严隽琪强调，把生态文明建设融入经济社会发展全过程，是深入贯彻落实科学发展观的创新实践，是全面建成小康社会的最新要求，是建设美丽中国、实现永续发展的理性选择。各级党委、政府要充分认识自然规律及人与自然的关系，进一步树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，在生产布局、城镇化发展、重大项目建设中充分考虑自然条件和资源环境承载能力，把生态文明建设融入经济社会发展全过程。要大力发展特色优势产业，增强民族地区自我发展能力，把优势资源开发好、利用好，加快发展服务业，逐步把旅游业做成民族地区的支柱产业，为民族地区全面建成小康社会、打造祖国北疆亮丽风景线、维护国家边境稳定和生态安全作出更大的贡献。

沈跃跃出席马尔代夫独立50周年庆典

习近平主席特使、全国人大常委会副委员长沈跃跃7月26日应邀出席在马尔代夫首都马累举行的马独立50周年庆典，并会见马总统亚明。

计条例中增加一条：“市和区、县人民政府统计机构及有关部门在本市组织开展统计调查取得的统计资料应当共享，国家另有规定的除外。市和区、县人民政府统计机构及有关部门通过共享取得的能够识别或者推断单个统计对象身份的统计资料，只能用于统计分析、统计咨询、统计监测评价等统计工作，不得对外提供、泄露。”

广西壮族自治区十二届人大常委会第十七次会议表决通过《广西壮族自治区人民代表大会常务委员会关于柳州、桂林、梧州、北海、钦州、玉林市开始行使地方立法权的决定》，6个设区的市自2015年8月1日起开始行使地方立法权。目前，6市已结合当地实际围绕三个方面选定立法项目，编制立法规划。比如，梧州市拟对再生资源回收利用管理进行立法，玉林市拟对城市容貌和环境卫生管理进行立法，柳州市拟对柳江生态环境保护、莲花山生态环境保护进行立法，钦州市拟对坭兴陶土保护进行立法；在历史文化保护方面，桂林市拟对古村落古民居保护进行立法，北海

沈跃跃转达习近平主席对亚明总统和马尔代夫人民的衷心祝贺和良好祝愿,积极评价马独立50年来取得的发展成就,并表示,去年习主席对马进行历史性国事访问,亚明总统两度赴华,推动两国关系进入新的发展阶段。中方高度重视中马关系,愿同马方密切配合,落实好两国领导人共识,深化各领域务实合作,做真诚互信、互帮互助的好朋友,携手发展、共同繁荣的好伙伴。

亚明感谢习主席派特使出席庆典,请沈跃跃转达他对习主席的良好祝愿,表示马方视中国为真诚、亲密的伙伴,感谢中方对马经济社会发展的帮助,将积极支持和参与21世纪海上丝绸之路倡议,致力于马中世代友好。

来自近百个国家和国际组织的政要和代表出席了庆典活动。活动期间,沈跃跃还会见了马副总统阿迪布等。

艾力更·依明巴海会见阿联酋青年大使代表团

全国人大常委会副委员长艾力更·依明巴海7月27日会见了由阿联酋阿布扎比王储办公厅组派的阿联酋青年大使代表团一行。

艾力更·依明巴海向代表团介绍了中阿友协的情况及同阿联酋开展的民间交流工作。他表示,青年大使代表团来访,再次表明王储殿下对中阿关系及两国青年交流的高度重视,我们对此表示由衷赞赏。中阿友协愿同阿方通力合作,发展包括青年、文化和学术交流在内的中阿各领域民间友好合作关系。

阿方对中国对外友协和中阿友协为促进中国同包括阿联酋在内的阿拉伯国家民间友好合作关系所作的贡

献表示赞赏,愿进一步加强同中方在各领域的友好合作关系。

陈竺在上海调研红十字会工作

8月1日,全国人大常委会副委员长陈竺一行来到中国红十字会援外物资供应站和上海市红十字备灾救灾中心视察、调研。

在援外物资供应站,陈竺认真察看供应站负责采购的各类援助物资,详细了解供应站对外援助工作情况及未来发展规划,对援外物资供应站在中国红十字会对外援助方面发挥的重要作用给予了充分肯定。同时,他指出,要从国家外交全局的高度认识援外工作,进一步加强同国家有关部门和受援国政府的协调配合,不断提高对外援助的能力和水平。

在上海市红十字备灾救灾中心,陈竺对物资储备和管理情况进行调研,并和上海市、区两级红十字会负责人及志愿者代表座谈。

他强调,各级红十字会要认真学习贯彻习近平总书记关于红十字会工作和群团工作的重要讲话精神,切实保持和增强政治性、先进性、群众性,按照“四个全面”战略布局要求,动员全社会方方面面的积极性,发挥好党和政府在人道领域的助手作用。要自觉把红十字工作放到党和国家工作大局中去谋划,认真做好“十三五”工作规划,坚定不移走中国特色红十字事业发展道路。要深化改革,依法治会,加强组织建设,创新体制机制,不断提高人道服务的能力和水平。

市拟对海上丝绸之路文化遗产保护进行立法。

近日,海南省人大常委会主任会议听取并通过了关于建立省人大常委会基层立法联系点工作的报告,将在海口、三亚、琼海、澄迈、琼中、儋州6市县确立10个基层立法联系点。建立基层立法联系点并依托联系点直接听取基层群众的意见、建议,直接倾听基层群众对社会及立法的诉求,及时了解群众关心的难点、热点问题,对于加强该省地方立法工作,提高地方立法质量都将发挥重要作用。此外,为加强规范化建设,海南省人大制定的《海南省人大常委会基层立法联系点工作规定》拟提请9月份人大常委会主任会议审议。

安徽省黄山市六届人大常委会第十九次会议审议通过《黄山市人民代表大会常务委员会关于市人民政府、市中级人民法院、市人民检察院工作人员任前审查和任后监督的办法》,从制度上把坚持党管干部原则与人大行使任免权、监督权相结合,确保

国家机关工作人员依法行政和公正司法。办法规范了提请任免材料的呈报,要求提请机关一般应当在全市人大常委会会议召开十五日前报送提请任免材料。在任后监督方面,办法要求建立定期述职报告制度。办法还把对“人”的监督融入对“事”的监督之中,要求有关机关对“一府两院”进行的机关效能建设、政风行风评议等检查、考评、考核情况以及对市人大常委会任命的“一府两院”工作人员的年度考核结果、经济责任审计等情况,应当及时通报任免工作机构。

《彭水苗族土家族自治县旅游条例》近日在重庆市四届人大常委会第十九次会议上获得批准,并将于10月1日起施行。据悉,这是重庆市出台的首个自治县旅游条例。条例在全国率先对旅游代驾作出规范,规定为旅游者提供代驾服务的单位应当取得经营证照,并服从相关部门的监督管理;代驾服务收费标准应当明码标价,并在显著位置公示;代驾服务单位与旅游者应当签订书面合同,明确双方的权利义务。



尽管我国财政收入增幅下滑,财政资金吃紧,但是仍有这么多非常迫切需要的资金却趴在那儿不用,没有效益,我认为这应该引起高度的重视。财政资金不仅仅不能贪污挪用,而且要提高使用效率。没有效益等于是对资金的浪费,严格一点说,浪费也是一种犯罪。

陈昌智



财政债务管理方面既要严肃约束财政债务扩张,又要考虑到现实财政债务面临的压力,在做法上给予适当的弹性。这个弹性指的不是随便借债的弹性,而是债务总量的弹性。在旧的债务规范了之后通过法定程序,对债务余额给予认定;在新的增量上,如果财政赤字需要扩大的时候,可以给予财政新增债务的总量扩大,如果没有新增债务的总量扩大,财政赤字是不能够弥补的。

吴晓灵



在完善决算草案编制方面,我提三点建议:一是将社会保险基金决算纳入决算的范围。二是进一步改进部门功能分类支出决算,按照预算法的有关规定,结合事业单位的改革进展情况,对部门预决算的收支编制范围进行研究,尽快形成内容完整、结构优化、定额科学、程序规范的支出标准体系,实现部门预决算与中央财政预决算之间的有机衔接。三是将部门经济性质分类支出也纳入预算,认真研究部门经济性质分类决算的口径和标准,加强部门预算经济性质支出标准体系的建设,准确地反映按经济性质分类部门决算的支出情况,提高部门决算的透明度。

尹中卿

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



现在中央财政的有些一般性转移支付带有“专项”的特征要求,即一般性转移支付资金的使用增加了很多附加条件,类似于过去的专项转移支付,建议中央财政对转移支付政策的改革要彻底,不要在科目上改成一般性转移支付,而实际上还是专项转移支付,要相信地方政府一定会花好这部分钱。另外,规范转移支付制度的根本是要解决好中央和地方事权划分,事权划分好了,财权就规范了,这是个财政的顶层设计问题,希望“十三五”期间能够予以解决。

乌日图



我们还是一个发展中国家,没有一定的发展速度就没有一定的财政收入的增长。财政不增收,什么问题都不可能真正解决。因此,财政支出、预算支出,一定要把稳增长、保增长放在更加重要的位置。

李智勇



建议把财政预算支出的实行情列各级财政、各个部门,包括地方绩效考评范畴,到年底完成了就报告完成,没完成的不能简单作账目处理去完成,以此体现财政预算资金的严肃性。

梁胜利



财政资金支出结构要不断调整和优化,重要的是要从竞争性、经营性的领域逐步地退出来,这也是世界上很多国家经验。建议将财政资金向贫困地区倾斜,向革命老区倾斜,向民族地区倾斜,向山区、边境、库区倾斜,同时还要向弱势群体倾斜,向公益事业方面倾斜。

苏晓云

► / 热词 /

冬奥会

经过激烈角逐,中国北京携张家口成功拿下2022年冬奥会举办权。国家体育总局和中国奥委会等相关部门表示,中国举办冬奥会,将在世界五分之一的人口中更好地传播奥林匹克团结、友谊、和平的宗旨和理念,将推动3亿中国人以不同方式投身冰雪运动及相关产业,并将为健康中国、国际奥林匹克运动作出新贡献。值得一提的是,北京创造了历史,成为第一个既举办夏奥会又举办冬奥会的城市。2008年,北京举办了一届“无与伦比”的夏季奥运会,给世人留下深刻印象。2022年,冬奥会的圣火将在北京点燃,让我们共同期待又一场精彩、非凡、卓越的奥运盛会。

天津港“8·12”特别重大火灾爆炸事故

8月12日晚11时许,天津市滨海新区瑞海公司危险品仓库发生特别重大火灾爆炸事故,造成重大人员伤亡和财产损失,血的教训极其深刻。事故发生后,党中央、国务院高度重视,习近平总书记立即作出重要指示,对救援和应急处置工作提出明确要求。在党中央坚强领导下,在国务院工作组指导下,目前事故救援救治及善后等各项工作正在推进,并取得初步进展。安全生产人命关天,安全责任重于泰山。在日常生产生活中,各级党委、政府及企事业单位要牢固树立安全发展理念,坚决依法落实安全生产责任制,加大安全监管执法力度,坚决遏制重特大事故发生,保障人民群众生命财产安全。

民间借贷

伴随着我国经济的快速发展,近年来民间借贷越来越活跃,体量日益庞大,同时也引发了不少问题。规范民间借贷,以维护金融市场秩序和社会稳定已然是刻不容缓。8月上旬,最高法发布《关于审理民间借贷案件适用法律若干问题的规定》,这为处于灰色地带的民间借贷提供了操作性规范。媒体评价说,期待相关细则尽快出台并落地,把更多民间“闲钱”“热钱”调动起来,转化为推动经济持续健康发展的有生力量。

弹性作息

近日,国务院办公厅印发《关于进一步促进旅游投资和消费的若干意见》,提出要鼓励“弹性作息”,以促进旅游投资和消费。文件公布后,得到了社会广泛关注和热烈讨论。许多人都支持“弹性作息”落实,但也有人认为难以实现,理由是现在有些企事业单位连正常的休假制度都保证不了。对此,国家旅游局有关负责人表示,错峰休假和弹性作息都是鼓励性和倡导性措施,不是强制性要求,不能全国一刀切,各地各单位在严格遵守相关法律和不影响正常生产活动的前提下,可根据自身实际情况自愿执行。

注胶虾

近日,温州、昆明等多地水产市场里惊现“注胶虾”,再次引发公众对食品安全的担忧。被注入明胶物质的虾,颜色非常漂亮,个头很大,不仅好卖,而且价格也高出许多。据媒体报道,“注胶虾”这种造假行为,现已向海马、海参等名贵水产品蔓延,甚至已经成为业内的“潜规则”。食用过多含有多种重金属的工业明胶,将会危害人的身心健康。然而,一些不法商贩利欲熏心,完全不顾消费者利益,大肆将“注胶食品”流向市场。食品安全无小事。相关职能部门应依法加强监管,严惩不法商贩,让“注胶食品”远离人们的餐桌。

+-×÷ / 数字 /

7.0%

据统计,上半年GDP(国内生产总值)296868亿元,按可比价格计算,同比增长7.0%。

74.9%

截至目前,全国1463个县(市)已启动公立医院改革,占74.9%,其中13个省已经覆盖全部县(市);共有3297家县级公立医院启动改革,占78.3%,其中8个省已经全部覆盖;城市公立医院综合改革试点扩大到100个,764家城市公立医院已启动改革。

17.1%

今年上半年,京津冀、长三角、珠三角三大重点区域PM2.5(细颗粒物)平均浓度大幅下降。其中,74个重点城市平均下降17.1%,京津冀同比下降22%,长三角下降16.2%,珠三角下降20.5%。按照《环境空气质量标准》,全国338个地级及以上城市达标天数比例平均为72.7%,74个重点城市空气质量达标天数比例平均为68.0%,同比提高6.9个百分点。

50亿

近日,财政部会同国家发改委、住建部在已下达315亿元基础上,追加下达2015年中央农村危房改造补助资金50亿元,专门用于地震高烈度设防地区农房抗震改造。2015年,中央共下达农村危房改造补助资金365亿元,支持完成贫困农户危房改造任务432万户,分别比上年增加135亿元和166万户。

14省

目前,全国已有北京、天津、山东、山西、陕西、内蒙古、新疆、四川、福建、青海、上海、河南、河北、辽宁等14个省(区、市)发布2015年企业工资指导线。与去年相比,这些地区的工资指导线均无上调,涨幅持平或下降。



5月26日至30日,陈昌智副委员长率执法检查组在安徽省检查水污染防治法实施情况。图为陈昌智副委员长率队检查合肥董大水库水源地保护情况。



5月26日至29日,沈跃跃副委员长率执法检查组在黑龙江省检查水污染防治法实施情况。图为沈跃跃副委员长与当地农民交谈。

人大监督呵护生命之源

文/本刊记者 王萍

水是生命之源,水污染防治是生态文明建设中的重要内容。自今年3月张德江委员长在全国人大常委会工作报告中谈到“2015年将开展水污染防治法执法检查,并将结合听取审议执法检查报告开展专题询问”后,人大监督如何创新工作、增强监督针对性和实效性,聚焦水污染防治法实施情况的监督检查,便成为人们对今年人大监督工作的新期待。

根据全国人大常委会2015年监督工作计划安排,今年5月至6月,由陈昌智、沈跃跃、艾力更·依明巴海3位副委员长带队,全国人大环资委组成人员和全国人大代表共32人组成5个检查组分赴内蒙古、黑龙江、安徽、山东、湖北、广西6省(区)进行检查。同时,还委托其他25个省(区、市)人大常委会对本行政区水污染防治法实施情况进行检查。

我们欣喜看到,从水污染防治行动计

划到全国人大常委会组织开展水污染防治法执法检查,全国人大和国务院各部门正举措频出、多管齐下、形成合力,共同推动治理水污染,以确保实现“青山常在、清水长流、空气常新”的生态环境。

水污染防治法执法检查亮点追踪

水有多重要?我们每个人都离不开水。中华民族自古以来便有“水安则民安”“治水安邦”“问渠哪得清如许,为有源头活水来”的说法。碧波荡漾、清澈见底、勇立潮头、劈波斩浪、山清水秀等词语都是人们对水带来美好生活的形象描述。

然而近年来,民众因水污染引发的焦虑挥之不去,水污染的预防与治理已刻不容缓。国家高度重视水环境保护和水污染防治工作是此次执法检查的大背景。今年4月,国务院发布水污染防治行动计划(“水十条”)。5月5日,中央下发《关于加

快推进生态文明建设的意见》,对生态文明建设进行了全面部署,让蓝天常在、青山常在、绿水常在,建设美丽中国有了纲领性文件。张德江委员长在今年常委会工作报告中强调,要坚持问题导向,倾听人民呼声,回应人民期待,以水污染防治法等法律为重点,加强对法律实施情况的监督检查。

张德江委员长对这次执法检查专门作出重要批示:“水是生命之源。我国人均水资源占有量低于世界平均水平,而且水污染的情况相当严重。防治水污染,保障水生态安全,事关人民群众根本利益,事关经济社会持续健康发展。要通过执法检查,督促落实水污染防治法,进一步加大水污染防治工作力度,推动形成节约水资源、保护水环境的良好社会氛围,为全面建成小康社会、实现中国梦作出积极贡献!”整个执法检查正是按照委员长批示



5月18日至22日,艾力更·依明巴海副委员长率执法检查组在山东省检查水污染防治法实施情况。图为艾力更·依明巴海副委员长率队检查东营市胜利油田湿地公园保护情况。

精神,全程密集紧凑、务实高效展开。

“百姓关切什么,全国人大监督工作就回应什么,要积极回应百姓水环境关切”

水污染防治不仅事关经济社会持续健康发展,而且事关人民群众根本利益,和老百姓的幸福指数密切相关。百姓关切什么,全国人大监督工作就回应什么。此次执法检查正是对百姓水环境关切的积极回应。

有问题立即改,有想法赶紧抓。当前,我国水污染问题比较突出。据2013年环境质量状况公报显示,全国十大水系的国控断面中,Ⅳ类到Ⅴ类水质断面比例为19.3%,劣Ⅴ类水质断面比例达到9%,接近三成的水质难以稳定达到Ⅲ类以上使用功能。在近五千个地下水监测点位中,较差和极差水质的监测点占比接近60%。近几年,江苏靖江水污染事件、山西长治苯胺泄漏污染河流、内蒙古腾格里沙漠“污水湖”事件等各种类型的水污染事件频发多发,对人民群众的正常生产生活造成了严重影响,受到全社会广泛关注。同时,随着我国工业化、城镇化进程加快,水资源消耗还会上升,水环境压力将持续加大。水污染防治工作面临的形势非常严峻,任

务十分艰巨。

执法检查突出四大重点,下足功夫,新意频现

前不久,在职业教育法执法检查组第一次全体会议上,张德江委员长强调,要进一步增强执法检查的权威性、针对性和实效性,充分发挥最高国家权力机关在建设社会主义法治国家中的重要作用,坚决维护宪法法律权威。

从各地地方反馈的执法检查情况来看,这次水污染防治法执法检查认真落实张德江委员长的指示精神,在增强监督实效上下足功夫,亮点频现。比如,坚持问题导向,突出重点,推动水污染防治法有效实施。据了解,这次检查重点包括四个方面内容,一是各地对现行法律中关于饮用水水源保护、水污染物排放总量控制、排污许可等法律制度落实情况。二是重要江河流域水污染防治,重点行业企业、工业园区水污染治理,城镇污水处理设施建设及运行,畜禽养殖污染及农业面源污染治理,船舶污染防治等情况。三是各地在依法推动水污染防治监管,贯彻落实环境保护法关于水污染防治相关规定等方面采取的措施和存在的主要问题。四是各方面对修改完善水污

染防治法的意见、建议等。

为开展好这次执法检查,全国人大环资委于4月专门组织召开水污染防治情况交流座谈会,31个省(区、市)人大环资委围绕做好水污染防治工作和修改水污染防治法深入地进行交流讨论,积极建言献策。

为充分了解情况、吸纳各方意见,执法检查组在检查启动前和检查结束后各召开一次全体会议,第一次全体会议听取环保部、发改委、工信部、财政部等各部委汇报的相关情况,第二次全体会议与各部委交换执法检查报告稿修改意见。执法检查组在出发前还准备好检查地区存在问题企业清单,以备随机抽查选用。并在执法检查过程中通过听取汇报、召开座谈会,实地检查与随机抽查相结合等方式,全面、准确、深入了解法律实施情况,广泛听取基层人大对今年8月即将开展的水污染防治专题询问,以及法律修改完善的意见和建议。

如今,水污染防治法执法检查组已从各地检查一线返回北京,正在紧锣密鼓准备提交8月召开的全国人大常委会会议审议的执法检查报告,力求对执法检查中发现的迫切需要解决的、带有普遍性的问

题,提出针对性强、可操作的意见和建议。

执法检查各省水污染防治

主要情况扫描

6+25:各省级行政区水污染治理取得阶段性成果 措施各具特色

从执法检查情况来看,各地水污染治理成绩如何?未来,如何遏制水资源紧张、水环境恶化的趋势并让治水进入新常态?让我们来看看,执法检查组了解到的实地检查6省(区)和其余自检25省(区、市)的水污染防治情况都有哪些。

2014年,全国地表水972个国控断面中,I—Ⅲ类水质断面比例63.2%,比2005年增加22个百分点;劣Ⅴ类水质断面比例9.2%,比2005年减少17个百分点。为还一方碧水,各地在水污染防治方面都下了气力,并取得了一些成果。去年,湖北省实现“全省长江、汉江干流水环境优于全国七大水系水质总体水平,主要河流符合I—Ⅲ类水质标准的断面比例为86.7%,城市饮用水源地水质达标率为100%。大力推进丹江口库区水污染防治,确保南水北调中线水源水质安全”。浙江省“全力推行‘五水共治’,到2014年年底,垃圾河2096条计6495.6公里全面完成清理,累计完成黑臭河治理5042公里,远超年度预期目标”。

水污染治理具有显著地域性,不同地理条件和经济社会发展水平下,各地治理举措差异性明显。浙江省是将“五水共治”抓出实效,“以治黑治臭治劣为重点,切实加强水环境治理”,并作为生态文明建设的首要工作来抓;湖南省把“全面完成湘江保护”列为省政府“一号重点工程”,并将要完成第一个“三年行动计划”。

从水环境整治、水资源保护角度来看,经济发达、水资源相对丰富的东南部地区更注重治污;经济欠发达、水资源相对贫乏的西北部更注重“节水”,如甘肃、宁夏、陕西等地十分注重节水农业与节水技术的推广。

不同省份还针对各地不同情况,制定了有针对性的措施,如云南省加快推

进“滇池、洱海等高原湖泊水环境综合治理”,江苏规划开展新一轮太湖治理等。

协力跨界治污 深化生态补偿

水是流动的资源,从源头到末端,一般要经过多个区域。从流域的角度看,江河湖泊等跨界的各行政区,对水资源从取用到污染治理等一系列行为要进行科学统筹,才能让我国的水污染防治更加科学。而各相关行政区域割裂的治水行为,无疑是短视和不符合发展规律的。

因此,水污染治理涉及整个流域内多个省份、多个城市,只有协力治污,才能有整个流域水环境的改善。如何处理上下游关系,如何实施生态补偿?

近年来,跨界河流污染治理与生态补偿在各地都有了宝贵尝试,一些地方在建章立制方面已有突破。此次执法检查组也看到了各地在跨界治污、生态补偿方面的进展。如,广东提出强化跨行政区河流污染联合治理;广西将加强九洲江等跨界流域水污染联防联控,建立建设项目占用水域补偿机制。新安江流域作为全国首个跨省流域生态补偿机制试点,充分调动了地方治污积极性,新安江流域总体水质近年来保持优良并逐步改善。2012年以来,国家及浙江、安徽两省共投入试点资金17.9亿元,累计完成项目投资79.8亿元,实施194个项目。同时,安徽省还积极推动新安江流域生态补偿机制常态化,开展省内跨界水环境生态补偿工作,制定大别山区水环境生态补偿办法等。北京、辽宁、江苏、福建、江西等多省市也都将水环境生态补偿机制作为地方工作重要的一部分,为进一步统筹经济发展和水资源、水环境保护打下基础。

值得注意的是,由于国家层面生态补偿统一的法律制度和指导政策尚未出台,在生态补偿方面,上游积极下游消极、利益牺牲地区主动获益地区被动的局面并没有根本性的改变。

保障治污投入 补齐农村短板

水环境的改善,有赖于治污设施建设和充分的资金投入。执法检查组看到,各地广开渠道,力求水污染防治有钱用、出

效益。浙江各级政府“三公”经费支出减少了25亿元,全部用于“五水共治”;广西本级规划安排城镇污水处理设施建设资金14.47亿元;山东安排1.03亿元支持小清河、马踏湖等重点流域水污染防治。

经过10多年建设,我国城镇污水处理厂的处理能力已达到较高水平,但“有厂无网”使得污水收集率、处理率大受影响,污水处理厂的效益还不能完全发挥。执法检查组了解到,今年,各地将“厂网兼顾”,将治污设施的效益看得更重。天津新建扩建污水处理厂23座,建设配套管网390公里;浙江新建污水管网3130公里,33家城镇生活污水处理厂完成一级A提标改造。

令人欣慰的是,各地水环境治理措施中,没有忽视广大农村地区,补齐短板的工作正在推进。上海将完成4万农户生活污水处理设施改造。浙江也要完成6120个村的污水治理,受益农户将达150万户。黑龙江把松花江流域作为农村环境连片整治重要区域,加强农村饮用水水源地保护、生活垃圾处理、生活污水处理和畜禽粪便处理,2012—2014年共投入专项资金16亿元,实施农村环境连片整治示范项目634个,共涉及行政村2085个,惠及农村人口570万人。

“最严”“水十条”不是空话 南水北调沿线使命在肩

我国是水资源极其匮乏的国家,实行“最严格的水资源管理制度”在各地已成共识。执法检查组了解到,河南省提出推广应用节水、节材工艺技术和设备,湖南省提出对山水林田湖统一保护、统一治理,内蒙古提出强化地下水节约保护等。浙江省提出严守生态红线,严格准入监管,凡不符合环境功能区准入要求的建设项目,一律不得审批。严格排放标准,开展分流域分行业,对水体污染物实行特别排放的限值,2016年年底前,浙江省将全面实施造纸、电镀、羽绒、合成革与人造革、发酵类制药等11个行业水污染物特别排放限值。

2014年12月12日,南水北调中线工程正式通水,让一直喊渴的受水地区感受

到了甘甜。在水资源管理、水环境保护方面,南水北调沿线省份有着更为特殊的任务。检查组了解到,湖北省提出要大力开展汉江、丹江综合整治,建立水源污染事故防范预警应急体系,争取国家对南水北调中线水源涵养区的政策支持。河南省已在丹江口库区上游及南水北调沿线建成一批生态环保重点项目。受水地北京计划完成南水北调后续配套规划,做好水质监测和运行管理;天津于桥水库实行全封闭管理。

此外,在东线,山东省将实施好南水北调续建配套;江苏省提出 to 保障南水北调江苏段水质持续达标,并加强境内长江、淮河、南水北调沿线、重点湖泊水污染防治。

执法检查问题抓得准,建议提得实

据了解,此次水污染防治法执法检查坚持问题导向,全面了解法律实施情况。在此基础上,检查组还善于发现问题,注重发现法律实施中带有普遍性的问题,认真分析产生问题的原因,深入研究解决问题的办法。检查组提出,要进一步深入推进水污染防治工作,还需要从落实责任、提升监管水平、提高检测能力、加强区域协同、建立健全生态补偿、环境污染第三方治理和PPP模式等长效机制等方面依法抓好落实。

执法检查组发现了哪些问题,提出了怎样的建议,我们可以从以下几个片段了解一下。

突出政府主导 依法加大水污染防治工作力度

检查组在内蒙古看到,内蒙古部分已建成的城镇污水处理厂设计、建设较早,工艺达不到当前国家新标准要求。已建成的生活垃圾无害化处理场,渗滤液处理设施不能满足国家新标准要求。违法成本低、执法成本高的问题仍然突出,处罚额度总体偏低,监管能力不足,同时,政府有关部门没有形成执法监管合力。一些企业违法排污行为得不到有效遏制,出现了腾格里沙漠污染事件等在全国引起较大反

响的违法排污事件。

对此,检查组认为,与其他省区市不同,内蒙古处于京津冀地区的源头位置,是几条河流的中上游,生态环境区位的特殊性使得内蒙古的环境污染防治特别是水污染防治和水资源保护工作带有战略性和全局性。必须站在全局的高度看待内蒙古的水污染防治工作。

检查组建议,水污染防治法已经对地方各级政府和企业防治水污染的主体责任作出规范,特别是明确规定“县级以上地方人民政府对本行政区域的水环境质量负责”。内蒙古做好水污染防治不仅仅要依靠企业守法,更重要的是必须突出政府的主导作用,有关部门应当协同配合,在执法监管上狠下功夫。同时,还要注重公众参与,发动公众节约用水,从源头上减少水污染。

进一步加大重点流域水污染防治力度

山东省地处黄河下游,东临渤海、黄海,省辖重点流域涉及淮河、南水北调工程沿线、海河、小清河和半岛诸河五大流域。山东省政府围绕建设“让江河湖泊休养生息示范省”和“生态山东”的目标,以重点流域治污考核为抓手,扎实推进水污染防治工作,水污染防治工作取得积极成效。同时,检查组在山东省发现,山东省正处于工业化和城镇化快速推进的历史阶段,人口多,经济发展快,主要污染物排放总量位居全国前列,经济持续快速发展与环境承载力之间的矛盾比较突出,水污染形势依然严峻。据山东省统计,15%的省控断面水质劣于Ⅴ类,地表水环境质量不容乐观,重金属、持久性有机污染物长期累积等环境问题突出,治污任务艰巨。部分湖泊和河滩湿地破坏严重,自净能力衰退,生态功能退化。

对此,执法检查组提出建议,要进一步加大重点流域水污染防治力度。一是大力调整产业结构。加快化解钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃、船舶等行业过剩产能,依法关停或取缔重污染企业,大幅度削减工业污染排放,严格环境准入,严控新增工业污水排放。二是减少城镇生活污染。推

进城镇污水和垃圾处理设施建设,实现重点地区污水垃圾处理设施全覆盖,加快污水管网建设,强化入河排污口监管。三是促进中水再生利用。合理规划建设中水回用工程,建设具有生态、绿化、美化功能的绿色通道和防护隔离带,减少污水处理厂中水排放。四是加强对突发污染事故的防范。山东省有部分流域既是饮用水源,又兼顾航运功能,有的跨流域桥梁众多,一旦发生有毒有害危险化学品倾覆,将直接影响流域饮水安全。应切实做好应急预案,加强备用水源或应急水源建设,严防突发事故影响环境安全。

依法进一步完善调水地区生态保护和补偿机制

检查组在湖北省看到,湖北省高度重视水污染防治法贯彻实施,扎实推进水污染防治工作,水环境保护与水污染防治工作走在全国前列,为保障三峡库区和南水北调中线工程安全作出重要贡献。但同时存在一些问题和不足,值得高度重视。比如,湖北省湖库污染和农业面源污染防治工作还需要进一步加强,城镇污水处理设施建设和升级改造滞后,运行监管有待加强;三峡库区、丹江口库区的保护任务很重;位于丹江口水库下游的汉江中下游在调水后,水环境容量大幅度减少,自净能力下降,带来新的水污染问题。

对此,执法检查组提出建议,即国务院有关部门深入开展跨区域、跨流域调水生态环境问题专项研究,在此基础上加快推动完善生态保护和补偿机制。主要包括:构建符合我国国情、保障人体健康的水质基准体系;完善基于水体纳污能力和功能区划要求、与水环境质量标准相衔接的污染物排放标准;调水后库区下游的水质保护与生态修复、水质净化处理、事故预警等生态环境影响等。

控源截污 强化治污针对性 确保饮用水安全

安徽省地处长江、淮河流域,水污染防治工作和水环境保护任务十分繁重。多年来,安徽省各级政府高度重视水污染防治工作,认真贯彻实施水污染防治

治法,依法加强水污染防治工作,全省流域水环境质量逐年改善。同时,检查组在安徽省也发现,饮用水源地保护中存在不容忽视的问题。有的水源地一级保护区内有交通穿越,有的水源地二级保护区内存在着个别排污口。有的水源地上游分布着高风险污染行业,安全隐患较大。有的地下水水源出现了水质恶化、水位下降等问题。农村饮用水源保护缺乏有效制度,水质安全难以保证。

对此,执法检查组提出建议,控源截污是预防水体污染的重要措施,安徽各地要结合水污染防治工作中的存在主要问题,从源头控制污染,强化治污针对性。各级政府要始终把保障饮用水安全作为头等大事。地方政府要严格落实饮用水水源保护区制度,加强对水源地保护力度,加快取缔一级、二级保护区内排污口,清理一级保护区内与供水和水源保护无关设施。加强饮用水水质监测,对重要河流、湖库、地下水源地建立水质安全预警管理制度。严格管理和保护地下水,限期关闭城市公共供水管网覆盖范围内的自备水井。要狠抓工业污染防治,深入排查污染源,加强重点行业和工业园区污染治理,减少污染排放。要强化城中村、老旧小区和城乡结合部污水截流、收集,加快雨污分流改造,提高污水处理厂的运行负荷率。要进一步加强城乡统筹,推动农村环境综合整治,有效解决面源污染问题。

创新投融资机制 加大水污染防治投入力度

广西地处西南部地区,经济发展的压力大,水环境保护任务十分艰巨。检查组在广西看到,水污染防治基础设施建设较为滞后,城镇污水处理设施建设进展缓慢,配套管网建设严重滞后,污水收集率低,运营机制尚未建立。全区每天还有约200多万吨污水未经处理直接排入地表水体。工业园区污水处理率低,普遍没有配套建设集中污水处理设施。生活垃圾处理设施不完善,处理水平较低。同时,市场化体制机制尚未健全,生态补偿机制欠缺。

检查组提出建议,一是要增加地方财

政投入,重点支持城镇污水垃圾处理设施及污水管网和农村人畜饮水等工程建设。二是要积极创新投入机制,进一步拓宽融资渠道。发挥政府资金的引导作用,扩大市场融资规模,鼓励和支持社会资本、民间资本参与生态产业和污染治理设施建设,鼓励符合条件的企业上市融资和发债融资。三是要加大对污染治理设施、生态产业、环境保护与治理等重点领域的信贷投放,提供“绿色通道”服务;鼓励社会资本依法开展融资担保支持生态经济发展和污染治理设施建设。四是要加强保险制度创新,引进保险资金支持生态经济项目建设,积极吸纳一批境内外项目和资金投资生态产业和污染治理设施建设。

加强农业和农村面源污染防治

农业农村面源污染防治问题突出,是检查组在黑龙江发现的突出问题。黑龙江省是农业和畜禽养殖大省,畜禽养殖和农业生产中过量施用化肥和农药,是面源污染的主要原因。据统计,黑龙江省每年产生8000多万吨畜禽粪便,60%以上规模化畜禽养殖场未配套建设粪便污水处理设施,养殖规模与粪污消纳能力不相适应,大多数畜禽粪便直排水体。农村环境基础设施建设滞后,普遍缺乏污水收集和处理系统,全省农村每年产生的5.55亿吨生活污水、693.5万吨生活垃圾、6500万吨秸秆随意倾倒堆放,对农田土壤和地下水产生严重的危害,也影响着生态高效标准农田建设和国家粮食安全。

对此,检查组提出建议,要加强农业和农村面源污染防治。一是科学合理使用化肥农药。二是加强畜禽养殖污染防治的监督管理。推进畜禽养殖标准化、规模化建设,鼓励散养密集区实行畜禽粪污分户收集、集中处理利用,积极推进畜禽养殖粪便减量化、资源化。三是加快农村环境综合整治。完善农村环保基础设施,积极引进和推广农村适用污水和垃圾处理技术设施,因地制宜开展污染处置。

这些都是检查组在各地检查的一些片段。检查组不仅问题抓得准,而且建议

提得实,执法检查中人大监督工作的针对性、实效性都充分展现出来。执法检查组还将汇总各地了解的情况、发现的问题及提出的建议,形成最终的执法检查报告,提交8月召开的常委会会议审议,并结合审议报告开展专题询问。借用一句网络点评,增强监督工作针对性、实效性,全国人大常委会此次执法检查妥妥地做到了!

加快推进水污染防治法修改进程

当前,国家高度重视水环境保护和水污染防治工作,全国人大围绕国家的工作大局积极开展监督工作,有创新、有亮点。让大家眼前一亮的还有,此次执法检查这一人大监督工作还与立法工作相结合,积极推动水污染防治法修改进程,为修改法律打基础。

积极听取各方面对修改完善水污染防治法的意见和建议,是此次执法检查的四个重点内容之一。检查中,各方面对现行水污染防治法也提出了修改建议,主要包括:做好水污染防治法与环境保护法及相关法律法规的衔接,明确以改善水环境质量为核心的立法思路。完善流域水环境保护目标责任制和考核评价制度,明确地方政府的环保责任,强化对地方政府、有关部门及其负责人的考核。强化企业治污主体责任,加大对违法企业及相关责任人的惩处力度。加强信息公开,明确公民参与水污染防治的权利和义务。建立水环境风险评估、应急与公共监测预警制度,完善污染物排放总量控制、饮用水安全保障、排污许可、区域流域联防联控和生态补偿制度。强化经济手段和激励政策,完善地下水污染防治和水生态保护有关规定,细化和明确农业农村面源污染防治措施。加快制定出台排污许可、饮用水安全保障、生态补偿等配套法规,等等。

社会各界对水污染防治法的修改都非常关注,并寄予很高期望。对此,执法检查组认为,全国人大常委会已将修改水污染防治法列入五年立法规划。应尽快完善水污染防治法律制度,并将加快推动水污染防治法修改进程。■

保障饮用水安全是当务之急

文 / 本刊记者 彭东昱

今年5月至6月,全国人大常委会组织开展了水污染防治法实施情况检查,其中多项重点检查内容涉及饮用水安全问题。从执法检查反映的情况来看,饮用水安全保障并不乐观。

饮水安全是生命安全的基本保障

饮水安全是人类健康和生命安全的基本保障,获得安全水资源是维护人类健康和生态系统完整性的前提,也是各国发展的需要,全球21世纪的总目标之一就是保障安全供水,保障饮用水安全已经成为世界各国当前面临的主要挑战。

缺乏安全饮水和适当卫生条件是世界上最大的致病原因。每年有200万人死于腹泻等水媒疾病,其中大多为儿童。缺水迫使人们饮用污染水,从而患上水媒疾病。2005年有5亿人生活在被界定为用水紧张或缺水的国家。这个数字估计到2025年会分别增加到24亿人和34亿人。

饮水是最大、最重要的民生问题,关系到每个人的健康和生命安全及社会稳定。我国政府对大众饮水高度重视,2005年,国务院办公厅发布了《关于加强饮用水安全保障工作的通知》。目前,我国政府正在实施一个花费4100亿人民币(660亿美元)的五年计划——到2015年,向所有城镇和城市居民(大约占全国人口的54%)提供安全饮用水。此计划的重点是修建新的水厂和管网系统,以及更新改造92300千米的主要管道和水处理厂,达到发达国家标准。

今年4月2日,国务院发布的《水污染防治行动计划》(简称“水十条”)提出,从水源到水龙头全过程监管饮用水



3月20日,河北省邯郸市丛台区逸夫艺术小学的学生通过体验“喝一滴水解渴”等,来感受水资源的匮乏,认识水污染的危害和节约用水的重要性。摄影/郝群英

安全。地方各级人民政府及供水单位应定期监测、检测和评估本行政区域内饮用水水源、供水厂出水 and 用户水龙头水质等饮水安全状况,地级及以上城市自2016年起每季度向社会公开。自2018年起,所有县级及以上城市饮水安全状况信息都要向社会公开。

饮用水之殇

大禹治水的故事妇孺皆知,水多而患,古人治水多是与自然抗争。今天,国人仍在为水而战,缺水、水污染严重,实质演变为人与人之间为了争夺资源而进行的消耗战。

中国水资源的问题是一个关于供

和求的问题,缺水成最大瓶颈。在饮用水缺少的同时,工业和农业用水量在与日俱增。

数据显示,中国600个城市中有400个缺水。水资源缺失和水污染已变得越来越严重。所有问题中,工业用水过度和污染严重最为突出。中国淡水总量62000亿立方米,不到全球总量的0.018%,总用水量已达到53000亿立方米,接近饱和,可是,工业用水持续增加,形势非常严峻。

此外,农业用水占68%,也消耗了中国大部分的水资源,水资源短缺,对食品安全有着重大影响。

更加严峻的是,几乎一半的水源遭到污染,很多地区水源地水质受到威胁,原本清洁的水源地水质下降。

执法检查中发现,水污染防治法规定的饮用水水源保护区制度落实不到位。全国329个城市中,集中式饮用水水源地水质全部达标的城市为278个,达标比例为84.5%。86个地级以上城市141个水源一级保护区、52个水源二级保护区内未完成整治工作,且缺乏明确的考核制度和责任规定。有的饮用水水源保护区划定不规范,已划定的保护区内存在农田、住户、公用设施等可能污染饮用水水源的问题。有的水源地上游分布着高风险污染行业,环境安全隐患较大,城市备用水源建设和保护有待加强。地下水水质状况不容乐观,部分地区地下水污染较重。农村地区分散式饮用水水源保护工作基础



6月1日,环保志愿者正在向四川省广安市前锋区龙滩乡黄莲村小学学生讲解水源保护的重要性。
摄影/廖小兵

薄弱,缺乏必要的卫生防护措施和检测设备。饮用水水源环境监测监管能力不足,有的城市不具备饮用水水源水质全指标监测分析能力,有的城市饮用水水源监管和预警应急能力较差,难以有效应对突发环境污染。

根据环境保护部2012年数据,全国重点环保监测的113个城市,饮用水水源的水质仍有4.7%是不合格的。大城市的水质是基本有保障的,真正危险的是广大农村和中小城市。随着工业化、城镇化和农业现代化不断推进,农村环境形势严峻,工矿污染压力加大,生活污染局部加剧,畜禽养殖污染严重。

确保饮水安全应明确重点多管齐下

“水十条”提出,到2020年,全国水环境质量得到阶段性改善,污染严重水体较大幅度减少,饮用水安全保障水平持续提升。

2014年5月6日,据全国农村饮水安全工作视频会议透露,全国还有1.1亿农村居民和1535万农村学校师生存在饮水安全问题。按照“十二五”规划,2014、2015年将攻坚农村饮水安全,确保如期完成“十二五”规划目标,让所有农村居民都能喝上干净的水。

面对当前水污染较为严重的情境,我们需要做且必须做的有很多。

首先,最重要的是依法严格落实饮

用水水源保护区制度,规范饮用水水源保护区划定和管理,探索运用经济政策增强源头地区保护水环境的动力和能力,严格把关水源质量。

其次,强化饮用水水源地环境监管,全面排查污染源,坚决清理在饮用水水源保护区内的违法建筑和排污口,严肃查处保护区内排污行为。加强饮用水水源水质监测,建立重要河流、湖库和地下水水源地水质安全预警管理制度。

第三,严格保护地下水资源,严控地下水超采。加快研发地下水污染修复技术,修订和完善地下水质量标准,完善地下水监测网络,健全地下水监管机制,推进地下水污染调查评价和分区防控,探索建立地下水污染防治基金收费制度,整合提高地下水污染防治能力和水平。

第四,切实做好农村分散水源污染防治工作。加强资金保障、技术支持和管理维护,提高农村水源地监测监管能力,提高农村饮水工程建设标准和质量,切实保障农村供水水质安全。

第五,供水系统是保障饮用水水质安全的重要环节,针对不同的水源水质,采用适宜的处理工艺,保障出厂水达到国家饮用水水质标准,同时规范供水管网及二次供水系统的管理和维护,保障用户龙头水达到国家饮用水水质标准。

第六,政府应该进一步加大对饮用

水安全的投入,包括水源保护、水厂和管网建设、二次供水系统的管理和维护、专业人员培训、政策法规标准的制定等。

当然,所有保障饮水安全的举措都离不开法律的规范和指引。执法检查发现水污染防治法律法规还不完善,比如,防治水污染的目标责任和考核评价制度不健全,排污许可制度与标准、环评、总量控制制度的关系尚未理顺,地下水污染防治和水生态保护的规定薄弱。法律责任规定不全面,违法处罚力度过小,经济手段和激励政策不足,信息公开和公众参与的规定不明确。排污许可、饮用水安全保障、生态补偿等配套法规没有及时出台,影响了法律有效实施。

饮水安全关乎每个人的切身利益,信息公开需要明确的制度安排。2013年2月黄乐平等3名律师致函国土资源部,申请公开全国200个城市地下水水质监测的详细结果。黄浦江上游漂浮死猪事件发生后,陆续有律师和大学生,向上海市水务局申请公开相关的水质监测执法信息。虽然2012年10月住建部就发布通知,要求各地及时将供水水质监督检查结果向社会公布,供水企业业务必须于2013年年底建立水质信息公开制度,接受社会监督,但该文件并无法律强制力,其主要内容也并非水质信息公开,水质信息公开仅是该文件中15项中的一项。

另外,公布出来的数据是否可信也是一个问题。目前,我国有30多个国家级供水检测中心,基本都依附于当地供水公司。从水质检测和信息公开来看,供水公司既是运动员又是裁判员的现状,让公众觉得公布的水质检测数据“可信度不高”。

建立第三方水质检测体系,保障公众知情权,拓宽参与渠道,才能形成强大的社会监督力度。微博上,有许多网友提议,水质信息应该像PM2.5数据一样,进行实时监测发布。这是民众对公开水质信息的强烈呼声。✘

着眼长远，确保水环境“长治久安”

文 / 本刊记者 张宝山

水环境质量是影响经济社会稳定、事关民生的重大问题，党和国家历来高度重视水环境保护和水污染防治工作。今年5月至6月，全国人大常委会组织开展了水污染防治法执法检查。在看到近年来水污染防治工作取得阶段性成果，水环境质量有所改善的同时，检查组也清醒地认识到，我国水环境质量不容乐观，还存在不少“近忧远患”，需要引起高度重视。

面对我国部分地区水生态环境还很脆弱的现状，我们还要认识到，水污染问题是历史积累形成的，治理起来也不是一朝一夕的。早在2011年，习近平同志对新安江及千岛湖保护工作就作出过重要批示，要求建立长效机制确保水质改善。近年来，水污染防治工作又面临着许多新情况、新问题。在此次执法检查中，一些部门和地方反映，水污染防治工作中还存在政府环境责任考核机制不健全，饮用水源保护和排污许可制度措施不完善等问题，这些问题在一定程度上影响和制约着水污染防治工作深入开展和水环境质量的持续改善。对于水污染防治，我们既要立足当前，又要着眼长远。建立健全水污染防治的长效机制，确保水环境“长治久安”，是我们必须担负的一项长期而艰巨的任务。

水污染防治工作体制机制不断完善

近年来，国务院及其有关部门认真贯彻落实水污染防治法，将防治水污染作为推动生态文明建设、推进经济转型升级和改善民生的重要举措，水污染防治工作体制机制不断完善。流域生态补偿试点的开展，流域治污协作机制的探索，排污权有偿使用和交易试点的推广，



2009年以来，贵州省政府先后批准在清水江、红枫湖、赤水河实施了流域水污染防治生态补偿机制，流域环境治理取得明显成效。图为流经开阳县的清水江。摄影 / 杨舰

政府和社会资本合作项目（PPP）等治污新机制的推进，为水污染防治工作注入了生机和活力。

记者从全国人大常委会水污染防治法执法检查有关会议上获悉，国家正在开展流域生态补偿试点，探索推进流域治污协作机制。目前，国家已建立了重点生态功能区转移支付制度，并通过中央财政加大了对重点生态功能区的一般性转移支付力度。2013年9月，国家发改委会同财政部等11个部门向国务院报送了《关于加快建立健全生态补偿机制的若干意见（送审稿）》，提出了在海洋、江河源头区、集中式饮用水水源地、重要河流敏感河段和水生态修复治理区、水产种质资源保护区、水土流失重点预防区和重点治理区、大江大河重要蓄滞洪区等区域建立健全生态补偿机制的指导思想、目标任务和政策措施。目前，有关部门正在积极研究重点流域水资源生态

补偿机制和开发利益分配机制。

从全国人大常委会执法检查及委托地方人大开展的执法检查情况来看，全国很多地方在区域内重点流域实施生态补偿机制。2009年以来，贵州省政府先后批准在清水江、红枫湖、赤水河实施了流域水污染防治生态补偿机制，流域环境治理取得明显成效。2012年至2014年，江西省在袁河流域的宜春、萍乡、新余市进行补偿试点，有力地推动了袁河流域水环境的保护和改善。上海市政府印发了《关于上海市建立健全生态补偿机制的若干意见》以及《生态补偿转移支付办法》，对水源区实行“严格保护与生态补偿并重”，对水源区所涉9个区县予以生态补偿，取得了较好的环境保护效益，也保障了水源保护区所在地的经济社会发展。

记者从全国人大环资委了解到，在探索推进流域治污协作机制方面，各地

都有一些创新做法。广东探索跨省水环境保护合作新机制。2014年8月,粤桂两省区签署九州江流域跨界水环境保护合作协议书,湛江、玉林两市环保部门签定跨界流域水污染联防联控合作框架协议。辽宁在辽河、凌河流域划定流域保护区并成立管理局,率先探索大江大河流域管理新模式。浙江积极推动“五水共治”,水环境质量明显改善,水污染防治取得良好成效。山东、安徽等地推行“一河一策”和“河长制”,黑龙江、广西等地积极推进跨省区流域生态协作,建立健全跨省界河流水污染联防联控和水污染纠纷协调处理机制。

2014年8月6日,国务院办公厅印发《关于进一步推进排污权有偿使用和交易试点工作的指导意见》,部署充分发挥市场机制在环境保护和污染物减排中的作用,促进主要污染物排放总量持续有效减少,提出到2015年年底试点地区全面完成现有排污单位排污权核定,到2017年年底基本建立排污权有偿使用和交易制度,为全面推行排污权有偿使用和交易制度奠定基础。

记者了解到,在水污染防治方面,江苏、湖北等12个省、市、自治区开展了排污权有偿使用和交易试点工作,2014年全国试点省份排污权有偿使用和交易金额累计达到53亿元,较上年增加19亿元。北京市试行排污许可证制度。广东省规范排污申报收费工作,印发实施了《广东省排污许可证管理办法》,落实排污申报收费制度。江苏省政府出台了《排污许可证管理办法》,将直接和间接排放工业废水和医疗废水的企事业单位以及城镇污水处理设施运营单位列入管理范围,并建立了全省排污许可证管理信息系统。浙江省试行排污权抵押贷款、排污权租赁等新型市场化推进方式。

2014年12月27日,国务院办公厅印发了《关于推进环境污染第三方治理的意见》,随后,财政部和环保部联合发文规范了水污染防治领域政府和社会资本合作项目(PPP)操作流程。由此,各

地积极推行水污染防治新机制。重庆市打造环保项目投资平台。成立环保投资公司,打捆环保资产,采用“投行+PPP”模式运作,统筹建设运营乡镇生活污水、垃圾等环保基础设施。同时,设立环保产业股权投资基金,成立了基金管理有限公司,发起成立10亿元的重庆市环保产业股权投资基金,可撬动40—50亿元的社会资本投入,重点投向三峡库区水环境保护等领域,引导社会资本跟进投入。安徽省通过大力推行市政公用事业改革,不断完善政府和社会资本合作机制,鼓励和引导社会资本参加水污染治理工程建设运营。

水污染防治长效机制有待建立健全

我国的水污染防治工作虽然取得了阶段性成效,但是从检查情况看,我国水环境质量依然不容乐观。污水处理设施建设运营投入保障机制不完善,市场化融资困难,监管机制尚不健全,流域管理和区域监管的制度建设与协作机制滞后,生态补偿制度不完备等问题,还普遍存在于各地贯彻实施水污染防治法的过程中,我国水污染防治长效机制有待建立健全。

全国人大常委会水污染防治法执法检查组指出,目前,多数地方治污资金主要依靠国家和地方财政投入,资金来源有限。中西部一些地方由于配套管网建设滞后,已建成污水处理厂存在“建而不运”“运而不足”的问题,特别是部分县镇已建成的中小型污水处理厂运行成本高、运行资金不足、管理水平落后,设施有效运行率低。近些年,国家力推的环境污染第三方治理和PPP模式也因合法权益保障不足、项目操作复杂和论证困难、缺乏退出机制等诸多原因,社会资本观望居多,项目落地实施较难。

在安徽、黑龙江等地,城乡结合部污水管网建设滞后,部分老城区排水管网没有采取雨污分流,造成污水处理厂进水浓度过低,运行负荷率偏低,城市污水处理设施建设运营面临困难。再生

水利用率较低,工程建设进展缓慢,与“十二五”污水处理规划目标还有差距。

“多龙治水”、部门职责交叉,在水资源与水环境保护、水质监测与发布、近岸海域和地下水环境管理等方面,政出多门、数据不一的现象,在很多地方水污染防治工作中时有发生。全国人大常委会执法检查组指出,水污染防治的监管机制尚不健全。监测网络建设交叉重叠,部门间分工协作、数据共享、优势互补的水质监测体系尚未形成。企业在线监控装置运行质量、管理水平、数据的准确性尚未达到环境监管要求,部分企业仍存在伪造和篡改监测数据的行为。基层环保机构和队伍建设相对滞后,目前我国单位面积环保执法人员为63.2人/万平方公里,基层环保部门“小马拉大车”现象普遍。简政放权后基层承接能力不足、监管手段不完善等问题较为突出。

西藏自治区在执法检查中指出,水污染防治是一项长期而艰巨的系统工程,涉及环保、住建、国土、农牧、水利、林业、卫生等十几个部门。当前“九龙治水”的机制表面上集中了各种力量,但这些部门由谁来牵头、负有什么样的责任、如何落实责任都不明确,反而在人员、资金等方面造成浪费,特别是在审批和监督方面存在主体不明、权责不清、各自为政的现象。

全国人大常委会执法检查组通过检查发现,治污整体性和协调性不足,流域有关地方“各家自扫门前雪”的现象,在各地水污染防治工作中时有发生。检查组指出,流域管理和区域监管的制度建设与协作机制滞后,生态补偿制度不完备。统筹协调水资源、水环境和水生态保护的流域管理机制尚不完善,流域上下游间水环境保护责任和权益不对称。生态补偿机制建设缓慢,缺乏流域尺度协调统一的制度设计和综合型政策指导,补偿投入力度不足,补偿渠道有待拓宽。

江西省在执法检查中指出,水环境保护国家补偿远不到位。为建设南方地区重要生态屏障和长江中下游水生态安全保障,维护国家生态安全,江西省每年

要投入数十亿元用于生态建设和生态补偿。但江西财力有限,资金筹措压力比较大,实施生态补偿的领域和范围受到局限。长期以来,为了保护鄱阳湖湿地生态和越冬候鸟、东江源区水质等,当地牺牲了许多发展机会,付出了巨大代价,由于国家生态补偿远不到位,沿湖地区人鸟争食的矛盾突出,流域源头存在保护成本高、补偿受益低的问题。

长效机制是保障水环境“长治久安”的重要力量

长效机制的建立与健全是保障水环境“长治久安”的重要力量。目前,水污染防治的相关配套政策亟待完善,水污染防治法等涉及水安全的法律建设也有提升的空间,加之《水污染防治行动计划》(“水十条”)的贯彻落实,建立健全水污染防治长效机制,确保全国水环境治理与保护目标如期实现,任重道远。

全国人大常委会水污染防治法执法检查组指出,要进一步加大水污染防治资金投入力度。中央财政要加大一般性转移支付力度,研究采取专项转移支付等方式,实施“以奖代补”。地方各级政府要加大资金投入力度,重点支持污水处理设施配套管网、污泥处理处置等项目建设。要加强绩效考评,确保投入资金取得实效。要进一步理顺价格政策和财政补贴机制,推进水价改革,逐步提高污水处理费征收标准。推动环境污染第三方治理规范化发展,完善政府和社会资本合作模式,促进多元融资,吸引和扩大社会资本投入。

记者从执法检查有关会议上了解到,财政部将会同环保部等部门积极开展排污权有偿使用和交易试点推广工作,推进该项制度尽快建立起来。环保部建议,建立以排污许可证为核心的监督管理制度。确定排污许可证制度在排放控制中的核心地位,进一步理顺排污许可证制度与排放标准、环境影响评价以及总量控制制度之间的关系,全面实施水排污许可证制度。国家发改委建议,按

照加快推进生态环保重大工程的总体要求,加大清洁水工程实施力度,发挥好政府投资引导作用,吸引社会资本积极参与,引导金融机构加大支持力度,积极推进环境污染第三方治理等市场化机制。

破解“违法成本低、守法成本高”的关键举措是完善环境监管机制,加大环境执法力度。全国人大常委会执法检查组指出,要严厉打击偷排、超标排放等违法行为,集中整治篡改和伪造监测数据等弄虚作假行为,依法严肃追究责任人员的民事和刑事责任。充分

利用大数据等先进技术手段提高监管能力,探索实行“互联网+监管”等新模式,着力提高监管水平。理顺部门职责,强化环保、公安、监察等各部门联动,形成监管合力。充分发挥环境司法作用,做好行政执法与环境司法有效衔接。

实践证明,水污染防治部门间联动协作、形成工作合力十分重要。上海市在执法检查中建议,借鉴国外流域综合管理的成功经验,结合我国现有的管理体制和流域的特性,建立流域管理委员会加流域管理局的管理体制,并在法律中明确职责。

在推动建立流域生态补偿制度方面,全国人大常委会执法检查组建议,采取横向资金补助、对口援助、产业转移等方式,建立跨界水环境补偿机制,逐步扩大补偿试点范围。青藏高原作为中国和亚洲水塔,是我国未来水资源开发、利用的核心地区。西藏自治区在执法检查中建议,国家从立法层面明确推行水资源生态效益补偿机制,建立包括湿地生态补偿在内的全面的下游向上游补偿的水生态补偿制度。湖北省建议,国务院有关部门深入开展跨区域、跨流域调水生态环境问题专项研究,在此基础上加快推动完善生态保护和补偿机制。

建立流域区域联合治污协作机制,



内蒙古托克托县在当地工业园区大力倡导环境污染治理“PPP”模式,引入社会资本,共同打造园区污水处理体系。图为7月17日,工作人员在托克托工业园区一家污水处理厂查看净化后的水质。摄影/连振

是全国人大常委会执法检查组提出的一个重要建议。检查组指出,健全流域区域污染治理协调机制和水质会商机制,建立陆海统筹的生态系统保护修复机制,推动流域海域综合治理。加强跨区域环境监测合作,做好重点交接断面联合预警,完善流域突发环境事故应急预案,形成跨流域区域水污染防治联合执法机制。天津市抓住京津冀协同发展的战略机遇,建议建立跨区域水污染防治议事协调机制,推动京津冀地区水环境协同治理,实现联防联控、联动治污。重庆市建议由国家相关部委牵头进一步健全完善三峡库区川、渝、黔等跨省际水污染联控机制,通过设立三峡库区及其上游跨省界水污染防治补偿基金,建立健全三峡库区水污染防治生态补偿机制。

全国人大常委会执法检查组建议,要加强科技创新,继续实施国家科技重大专项,抓紧修订完善水污染物排放标准和水环境质量标准,科学防控水体有毒有害污染物。在发挥科技支撑作用解决环境污染难题,加强环境执法监管等方面,山东有很多好的做法和经验。截至目前,山东全省共设置1800多个自动监控站点,安装自动监测设备5100台(套),实现了对全省90%以上污染源和主要水气环境质量的实时监控。■

工业水污染治理攻坚

文 / 本刊记者 梁国栋



在安徽省蚌埠市淮上区一个以化工企业为主的园区里,流经这里的沫冲引河和三铺大沟水体呈现“墨水”色,当地村民反映,近几年园区化工企业的排污已经彻底污染了原本清澈的河水。摄影/朱祥

30多年的高速发展,成就了中国经济腾飞的奇迹,长期积累的问题也日益凸显。受累于不合理的产业结构和粗放型的增长方式,环境污染,特别是水体污染日益严重。

与此相伴的是,我国加强水体污染治理的步伐从未停止。进入2015年,我国治理水体污染的节奏进一步加快。1月,号称“史上最严”的新修订的环保法开始实施,这是“有牙齿”的环保法,对污染“零容忍”,且惩治措施非常严格;4月,《水污染防治行动计划》出台,成为当前和今后一个时期全国水污染防治工作的行动指南;5月,一场声势浩大的水污染防治法执法检查席卷全国,由陈昌智、沈跃跃、艾力更·依明巴海三位副委员长任组长的全国人大常委会执法检查组分赴内蒙古、黑龙江、安徽等六个省区开展实地检查,并委托其他25个省(区、市)人大常委会对本行政区域内水污染防治法的贯彻实施情况进行自查。

在上述治污行动中,加强工业水污

染治理始终是重中之重。权威人士就此指出,工业一直是水资源消耗和水污染物排放的关键,因此,必须有效控制工业废水主要污染物化学需氧量、氨氮以及其他污染物的排放。循着这条主线,治污举措频出。从调整产业结构到治理重污染工业企业,从集中治理工业集聚区水污染到严格执行法律制度,一场工业水污染治理攻坚战已经打响。

工业水污染治理初见成效

地处华东地区的安徽省水系发达,地跨长江、淮河、新安江三大流域,境内更是分布着我国五大淡水湖之一的巢湖。在工业化加速发展的当前,安徽省的治污压力不可谓不重。

面对繁重的环保任务,安徽省将贯彻实施水污染防治法作为环境保护一项十分重要的工作,采取有效措施,依法加强水污染防治工作。全国人大常委会水污染防治法执法检查组在安徽检查时指出,安徽省高度重视工业水污染防治,严

格环保准入,将总量指标作为环评审批的前置条件。例如,安徽对淮河、巢湖重点流域内新建化工、造纸、酿造等重污染行业项目实行省级环保预审,对断面水质达不到要求的坚决否决,提前一年超额完成淘汰落后产能任务;省财政每年安排近4000万元专项资金,支持企业实施节能减排技术改造,从源头上减少污染排放。2014年,全省化学需氧量、氨氮排放量较2010年分别下降9.02%和10.30%,超额完成国家下达任务。

如今,安徽全省流域水环境质量逐年改善。2014年,全省地表水Ⅰ—Ⅲ类水质断面比例为67.9%,劣Ⅴ类水质断面比例为9.8%,分别比2005年上升了24.3个百分点、下降13.7个百分点。长江、淮河干流安徽段总体水质为优,巢湖湖区总磷、总氮平均浓度比2005年分别下降了65.8%、17.3%。

这也是全国治理工业水污染的一个缩影。权威人士指出,我国扎实开展重点行业污染治理,通过规划环评、建设项目环评、淘汰落后产能、鼓励清洁生产和发展循环经济等措施,不断加大工业污染防治力度。同时,突出重点,针对造纸、焦化、氮肥、有色金属、印染、农副食品加工、原料药制造、制革、农药、电镀等10大重点行业,开展专项整治,推动实施一批治污项目,取得阶段性成果。

来自环保部的数据显示,自“十一五”以来,国家将主要污染物排放总量控制作为约束性指标,国务院成立节能减排工作领导小组,建立减排统计、监测和考核“三大体系”,实施结构减排、工程减排和管理减排等措施,推动污染减排工作取得积极进展。“十一五”期间,我国完成COD(化学需氧量)减



近日,记者采访全国人大代表、天津市环保局环境应急专家组组长包景岭时,他指出,此次天津港“8·12”特别重大火灾爆炸事故对周边居民的生产生活都造成了严重的影响,必须要吸取教训。要严格执行环保领域相关法律法规,堵住漏洞。

排12.45%,超额完成任务。“十二五”水污染物总量控制指标在COD的基础上增加了氨氮,“十二五”前四年,已实现COD减排10.1%,提前完成任务;氨氮减排9.8%,有望顺利完成任务。同时,各地探索建立排污许可证管理制度,稳步推进排污权有偿使用和交易工作。

水环境质量不容乐观

作为粮食主产地,黑龙江省的水源保护情况直接关系到生态高效标准农田建设和国家粮食安全。近年来,黑龙江省高度重视水污染防治工作,松花江、兴凯湖等主要江河湖泊水环境质量持续改善,松花江19个国家规划考核断面全部达到70%的要求,其中12个断面达标率为100%。

尽管黑龙江省在贯彻实施水污染防治法,积极推进水环境保护与水污染防治工作方面作出了积极努力,然而水污染防治工作任务还很艰巨,一些薄弱环节不容忽视。今年5月下旬,由沈跃跃副委员长带队的全国人大常委会水污染防治法执法检查组在对黑龙江进行实地检查后指出,规划治污项目建设进度滞后,截至2014年年底,黑龙江省仍有34.4%

的断面水质不能够达到功能区目标要求,19个考核断面中还有7个断面达标率不能稳定达到100%;全省“十二五”重点流域规划项目还有52.4%未建成,其中有23%的项目未开工,到今年年底,如期完成“十二五”规划目标的任务还十分艰巨。

放眼全国,水环境质量难言乐观。环保部有关负责人指出,尽管我国水环境质量有所改善,但污染形势依然十分严峻。比如,水污染物排放总量仍超出环境承载力,区域性、结构型、复合型污染问题突出:水污染物排放总量巨大,减排压力持续增大,2013年我国氨氮和化学需氧量排放量已远超出环境承载力;结构性污染特征明显,2013年,造纸、农副食品加工、化学原料和化学制品制造业、纺织业等四个行业的COD和氨氮排放量,就占到工业源排放量的一半以上;新型污染物不断出现,复合型污染严重,常规污染物问题尚未解决,重金属、持久性有机污染物等新问题不断涌现。

水污染防治法执法检查组也发现了这样的问题。执法检查组指出,从检查情况看,水污染防治法的贯彻实施中还存在诸如污染物排放量大、水生态受损重、水环境隐患多等问题。以工业污染为例,一些地方产业布局不合理,约80%的化工、石化企业布设在江河沿岸,带来较高环境风险隐患,还有一些缺水地区、水污染严重地区和敏感地区仍未有效遏制高耗水、高污染行业的快速发展。2014年,环境保护部直接调查处理的重大及敏感突发环境事件中,超过60%涉及水污染。

真正树立可持续发展理念

6月5日,甘肃省公布了对腾格里沙漠污染环境事件的处理结果,14名国家机关工作人员被依法依规追责,其中武威市环保局局长范文智和分管副局长段育斌被撤职。同时,检察机关已依法对部分国家公职人员涉嫌渎职犯罪立案侦查。

尽管相关责任人受到了追责,但是此次引起全国较大反响的沙漠排污事件

依然暴露出诸多问题,其中之一便是对工业园区环境水污染治理不足。

对此,执法检查组指出,一是优化工业布局。加快重点产业布局调整和规划实施,推动城市建成区内现有钢铁、石化、印染等重污染企业有序搬迁改造或依法关闭。严控缺水地区、水污染严重地区和敏感区域高耗水、高污染行业发展,实行重点行业建设项目主要污染物排放减量置换。

二是推动工业转型升级。依法淘汰落后产能,取缔不符合国家产业政策的小造纸、小制革、小电镀等“十小”企业。严格环境准入,根据流域水质目标和主体功能区规划要求,实施差别化环境准入政策。加快实施清洁生产和节水技术改造,推进工业水循环利用。

三是集中整治工业园区水污染。着力加强环境监管,对新建、升级工业园区要同步规划建设污水、垃圾集中处理等治污设施,园区内工业废水必须预先处理达标后,方可进入污水集中处理设施。

与加强工业水污染治理相比,真正树立起可持续发展、科学发展的理念更为重要。权威人士指出,当前,诸多环境事件的发生与一些地方政府片面追求经济效益有着很大的关系。“一味追求GDP、非绿色发展……这些都是深层次的原因,但最根本的原因是我们的发展观。”全国人大代表包景岭指出,可持续的、科学的、生态文明五位一体的发展观要真正建立起来。

天津港“8·12”瑞海公司危险品仓库特别重大火灾爆炸事故发生后,这位环境专家告诉记者,尽管事故原因目前还未查明,事故周边的水域、河流的水质以及空气质量除个别点位短时少量超标外整体是达标的,但是此次爆炸事件造成了严重的损失,对周边居民的生产生活都造成了严重的影响,必须要吸取教训。他表示,要严格执行环保领域相关法律法规,尽快修改完善这些法律,堵住漏洞,特别是增加有关信息发布、媒体的社会责任等方面的内容。☒

“问诊” 城镇污水治理

文 / 本刊记者 张维炜

8月盛夏,北京东五环外的草房西路上,一条灰色的河水不断泛出恶臭,源源不断涌向下游。这条“臭水河”是朝阳区的常营中心沟,也是温榆河的支流沟渠。有媒体曝光,每天约有4万吨污水未经处理直接排入该河道,大量为几公里外朝阳大悦城和附近的几个居民小区的生活污水。

类似常营中心沟这种城镇沟渠水污染问题在目前中国的城市中并不鲜见。前不久,全国人大常委会开展了关于水污染防治法的执法检查,检查组了解到,2014年,我国化学需氧量、

氨氮排放量分别为2294.6万吨和238.5万吨,其中生活源已上升为主要的水污染物排放源,与农业源合计约占化学需氧量排放量的85.7%、氨氮排放量的89.6%。

因此,问诊城镇污水处理设施建设及运行情况成为此次执法检查的一项重要内容。

其实,自水污染防治法颁布实施以来,特别是“十二五”以来,不断推动城镇污水处理工程建设一直是我国防治水污染工作的重中之重。据统计,其间,我国累计安排中央基建投资554亿元和污水管网专项资金493亿元,支持城镇污水垃圾处理设施和管网建设,全国新增城镇污水日处理能力4600万吨,总设计处理能力已达1.7亿吨/日,处理率达90%以上,再生水日利用能力超过2000



从全国人大常委会水污染防治法执法检查组在多地了解到的情况看,许多地方都在全力提升城镇污水处理能力,且成效显著。图为山东省日照市第二污水处理厂的工作人员在查看污水处理情况。摄影/李龙

万吨。

从执法检查组在多地了解到的情况看,许多地方都在全力提升城镇污水处理能力,且成效显著。

在安徽,当地编制了“十二五”城镇污水处理及再生利用设施建设规划,将城镇污水处理率纳入地方党政领导班子考核评价体系。“十二五”以来,安徽全省新建污水处理厂56座,新增日处理污水能力158.75万吨,新建配套管网7073公里。

在广西,当地政府逐步建立覆盖全区域县以上城市的生活污水处理体系,推进乡镇污水处理设施工程建设。全区已建成并投入运行的城镇污水处理厂116座,日处理能力为394.6万吨,2014年已完成建设污水管网1052公里。

但不容忽视的是,随着城市规模的

快速扩大和人口数量的急剧增长,在不少省市,现有城镇污水处理设施和管网建设与城市发展不匹配问题日益显现。

从安徽检查的情况看,城市污水处理设施建设运营仍面临困难。“在城乡结合部污水管网建设滞后,污水收集率仍有待提高。”执法检查组表示,这里的部分老城区排水管网没有采取雨污分流,造成污水处理厂进水浓度过低,运行负荷率偏低。再生水利用率较低,工程建设进展缓慢。

城镇生活给排水设施配套建设的相对滞后是大多数地方污水治理的通病。福建省人大常委会在自行检查的报告中坦言,其城镇生活给排水设施配套建设较为薄弱。他们举例称,福建省市县自来水厂相当部分在2000年以前建成,工艺较为落后,对有机污染物、藻类

国外如何进行城镇污水治理?

奥地利:优化水资源配置和使用

维也纳周边山地和森林水资源丰富,其城市用水99%为地下水和泉水,维持了多瑙河的自然生态流量。维也纳严禁将工业废水和居民生活污水直接排入多瑙河,废污水由紧邻多瑙河的两座大型水处理中心负责处理,出水水质达标后,大部分排入多瑙河,少部分直接渗入地下补充地下水。

法国:加大工程治理

在巴黎,20世纪60年代初,严重污染导致河流生态系统崩溃,仅有两三种鱼勉强存活。其中一项重要的污染源来自生活污水与垃圾随意排放,尤其是含磷洗涤剂使用导致河水富营养化问题严重。

当地政府花大力气完善城市下水道。巴黎下水道总长2400公里,地下还有6000座蓄水池,每年从污水中回收的固体垃圾达1.5万立方米。巴黎下水道共有1300多名维护工,负责清扫坑道、修理管道、监管污水处理设施等工作,配备了清砂船及卡车、虹吸管、高压水枪等专业设备,并使用地理信息系统等现代技术进行管理维护。

德国:实行雨污分流改造

德国埃姆舍河全长约70公里,流域内城市历史悠久,排水管网基本实行雨污合流。因此,德国政府一方面实施雨污分流改造,将城市污水和重度污染的河水输送至两家大型污水处理厂净化处理,减少污水直排现象。另一方面建设雨水处理设施,单独处理初期雨水。此外,还建设了大量分散式污水处理设施、人工湿地以及雨水净化厂,全面

面削减入河污染物总量。

英国:注重发挥社区宣传作用

在城镇生活污水治理方面,英国政府首先将英格兰地区划分为66个水体区域,每个区域实行地方政府、社区以及企业共同管理,并注重发挥社区的作用。2012年至2015年,累计投入1000万英镑,联合地方政府、社区和关注公共水体保护的非政府组织,推动社区机构加强水污染领域宣传工作,并支持居民区污水管道改造等活动,降低居民生活污水对公共水体污染。与此同时,加强中央、地方政府和公路管理局的协作,提升水体保护在交通规划中的重要性。

针对城镇生活垃圾对公共水体的污染控制,在与社区合作加强宣传的同时,主要通过重金处罚的方式予以控制。英国当前针对城市地区的河流、湖泊、海滨区域等公共水体建立了全面的监控体系,对向公共水体丢弃垃圾的个人最高处以2500英镑的罚款。

日本:建立信息公开制度

为确保水资源安全,防止水污染,日本建立了信息公开和居民查询制度。在许多城市,主管部门都在供水系统的各个环节设立了监控系统。如东京都,从上游的水源到最终段的居民家庭管道,一共安装了10多个检测点,共有60多项检测项目,而且随时公布这些项目的检测结果。居民每天可以从东京都水道局的网站上看到有关信息。如果居民感觉自己家中的水质有问题,可以电话询问水道局,或登门查询,水道局必须给予说明,或上门检查。

的去除效果较弱,难以应对日趋复杂的水源突发事件。一些地方供水管网老化严重,管道旧,管材差,管网漏失率高,容易产生二次污染。管网配套不完善,雨污分流不彻底,集镇生活污水处理率偏低。

对此,安徽、广西、黑龙江等多地均向执法检查组呼吁,希望尽快提高城镇污水处理能力和水平,加快城镇污水处理厂和配套管网建设,其中重点要强化城中村、老城区和城乡结合部污水截流、收集,加快雨污分流改造,提高污水处理厂的运行负荷率。

“加快城镇污水设施改造建设,相关的管理体制需进一步理顺。”谈到具体的落实措施,住房和城乡建设部相关负责人表示,目前的管理体制过于强调按专业分割,城镇排水与污水处理规划、建设、管理脱节,难以做到“规划一张图、建设一盘棋、管理一张网”。一些地方简单将城镇排水与污水处理按行政层级和辖区分割管理,割裂了城镇排水与污水处理系统的完整性,导致统筹协调不畅、监管效率不高,推诿扯皮时有发生。

该负责人建议,进一步强化城市人民政府的主体责任,建立利于城镇排水与污水处理统一规划、有序建设、统筹管理的体制机制,协调各部门形成合力。

城镇污水处理设施建设资金短缺,也是很现实的问题。对此,执法检查期间,许多地方提出,这需要政府在资金投入和管理思路上的升级。他们建议,一方面中央和地方财政要进一步加大投入,对财力困难地区的污水管网建设和县镇级污水处理设施运营给予补贴。另一方面,政府要善于发挥市场驱动作用,不断完善水价、污水处理费等价格确定和调整机制,吸引社会资本参与水污染治理,解决城镇污水处理厂及管网的建设运营资金缺口大等问题,比如,积极采取市场化手段,推进环境污染第三方治理规范化发展,完善政府和社会资本合作模式,以此吸引和扩大社会资本投入,促进多元融资,推进城镇污水配套管网建设。■

保障农业水生态安全，路在何方？

文 / 本刊记者 沈晓冲

水是生命之源、生产之要、生态之基。随着我国工业化、城镇化进程加快，水资源生态环境压力加大。全国人大常委会通过对全国多省市开展水污染防治法执法检查和委托各省市自查发现，当前我国农业水生态系统面临严峻形势，农村水生态安全亮起红灯。

水生态安全系民生之重。党中央高度重视环境保护和水污染防治工作。习近平总书记强调，水安全是涉及国家长治久安的大事，全党要大力增强水忧患意识、水危机意识，从全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的战略高度，重视解决好水安全问题。李克强总理在政府工作报告中指出，今年要重点实施水污染防治行动计划，加强江河湖海水污染和农业面源污染治理。由此，中央下发《关于加快推进生态文明建设的意见》，国务院颁布实施了水污染防治行动计划。全国人大常委会把水污染防治法执法检查作为今年监督工作的一个重点，张德江委员长对此专门作出重要批示。

人大监督，为建设美丽中国梦助力

2015年4月，全国人大常委会成立水污染防治法执法检查组，在全国范围内开展水污染防治法执法检查。5月至6月，由陈昌智、沈跃跃和艾力更·依明巴海三位副委员长带队，全国人大环资委组成人员和全国人大代表共32人组成5个检查组分赴6省（区）进行执法检查。同时，还委托其他25个省（区、市）人大常委会对本行政区水污染防治法实施情况进行检查。此举旨在大力推进水污染防治法的落实，以实现依法治水，完善水污染防治法，发挥人大的监督作用，为建

设“蓝天常在、青山常在、绿水常在”的美丽中国梦助力。

安徽、山东、湖南、黑龙江四省和内蒙古、广西两个自治区，以及受全国人大常委会委托自查的省（区、市）认为：我国农业资源环境遭受着外源性污染和内源性污染的双重压力，已成为制约农业健康发展的瓶颈。

我国农业面源污染量大面广，复杂多样

农业面源污染，是指由沉积物、农药、废料、致病菌等分散污染源引起的对水层、湖泊、河岸、滨岸、大气等生态系统的污染。

当前，农业面源污染已成为我国化学需氧量最大排放源，约占排放总量的48%；氨氮排放量仅次于生活源，约占排放总量的31.7%。

农业部副部长张桃林说，“我国农业面源污染形式、总体特征表现为量大面广，复杂多样，各个地区污染特征也不尽相同。”他认为大致有施肥不均现象、农药用量偏大和利用率偏低、畜禽养殖污染物治理滞后、农田地膜残留回收手段落后、秸秆循环利用能力提升不足以及水产养殖对水环境产生影响等六个方面。

农业部水污染防治相关资料显示农业面源污染大致来自以下几个方面：一是施肥现象。2013年，全国农业化肥施用量为5912万吨，占世界用量的35%，主要粮食作物氮肥当季利用率为33%，仍处于较低水平。全国农药使用量近年来稳定在32万吨左右，占世界农药总用量的七分之一，但农药利用率仅为35%。

二是农田地膜。我国地膜使用总量和作物覆盖面积高居世界第一，而回收率不足60%。三是畜禽养殖规模化、集约化程度不高，养殖废弃物处理配套设施建设相对滞后。我国水产品养殖产量已占总产量的73.6%，养殖过程中直接投喂冰鲜小杂鱼、不规范使用药物，以及养殖残饵问题，对水环境造成一定污染。四是农村水污染防治基础设施建设滞后，缺乏污水收集和处理系统，农村环境监管能力和水平低，大多数生活污水和垃圾随意排放倾倒。其中，畜禽养殖业污染物（COD）排放量已成为我国农业污染面源污染的主要来源，是造成水体富氧化和部分地区水环境质量下降的重要原因。

有关专家认为，“农业面源污染的时空范围广，其成分、过程比较复杂。多年来，非科学的农业经营理念 and 落后的生产方式是造成农业环境面源污染的重要因素，如剧毒农药、化肥的过量使用等。据统计，农业面源污染占河流和湖泊富营养问题的60%—80%。”

农业部探索农村水污染防治路径

近年来，农业部就农业面源污染防治方面做了许多防治和探索工作。张桃林介绍，一是提升农业面源污染监测能力。建立了全国农业面源污染国控监测网，目前已在全国建立了分布于30个省份的由273个种植业源产排污系数监测点、2100个监测小区和2万多个典型田块组成的农业氮磷源国控监测网络，定期开展典型调查与定位监测，初步掌握了农业面源污染状况及动态变化，提升了农业面源污染动态变化监控和预警水平。

二是推进畜禽养殖污染防治和废弃物综合利用。2012年,农业部会同环境保护部印发了《全国畜禽养殖污染防治“十二五”规划》,规划了一批畜禽养殖污染治理重大工程;目前已创建了3600多个国家级畜禽养殖标准化示范场;2014年,启动实施了规模化畜禽养殖废弃物资源化利用示范建设等。

三是农业部在施肥施药技术、农田残膜污染治理、秸秆综合利用、水产养殖综合治理等几个方面给

予技术支撑和加大综合利用力度,都起到了较好的防治农业面源污染效果。

张桃林说,“农业部从2013年开始开展现代生态循环农业示范项目和农业面源污染综合防控示范区建设。先后两批建设了国家级生态农业示范县100余个,建成生态农业示范点2000多处;开展10个循环农业示范市建设。通过现代生态循环农业示范建设,各地因地制宜地探索推广了一批典型生态循环农业模式,已经初步形成了‘试点省+示范市(县)+示范基地’的现代生态农业典型带动体系。”

“2013年以来,农业部在江苏太湖、云南洱海、安徽巢湖和湖北三峡库区等重点流域开展农业面源污染防治综合示范区建设,从源头预防、过程控制和末端治理等环节入手,建设农村生活污水处理工程、畜禽养殖废弃物资源化利用工程、农田径流排水氮磷净化再利用示范工程等,控制流域内农业农村面源污染排放。在新疆、甘肃等省(区、市)建设10个地膜回收利用、蔬菜清洁生产、生猪清洁养殖示范区,积极探索一批实用的农业清洁生产技术模式和工程措施。”



湖南省长沙县科技局以绿狐尾藻生态湿地为关键技术的养殖废水治理模式,已取得成熟经验。有关农业专家认为,如果这个用生态治理生态的项目得到推广,将破解多年困扰农村发展的污染难题。摄影/宋吉河

执法检查组肯定成绩,发现问题,查找不足

今年5月18日,艾力更·依明巴海副委员长带队到山东对水污染防治法实施情况进行检查。

山东省在国家重点流域治污考核中,曾连续七次和五次获得国家淮河、海河流域治污考核第一名。山东地处黄河下游,东临渤海、黄海,省辖重点流域涉及淮河、南水北调工程沿线、海河、小清河和半岛诸河五大流域。

山东省委、省政府为推进水污染防治工作,制定了一系列配套规章制度,采取综合措施,强化重点流域污染治理,水污染防治工作取得了积极成效。2014年,全省水环境质量主要指标COD和氨氮平均浓度为24.3mg/L和0.97mg/L,实现了自2003年以来连续12年的持续改善。南水北调东线一期工程正式通水,输水干线南四湖水质实现了由劣V类向地表水Ⅲ类的跃升,全社会普遍关注的东线治污难题被攻克。

尽管在水污染防治方面有较好的“家底”,但是,山东省南水北调东线沿

线农业面源污染、农村污水和垃圾、航运船舶等污染问题逐渐凸显,并成为影响水环境质量改善的主要矛盾。“农村生活方式的改变,致使生活污水排放量增加。农村生活污水处理建设资金不足,可持续运行缺乏配套政策。”山东省人大常委会相关负责人说,山东省正在着力加强农业面源污染防治工作,下一步将在发展节水农业、合理使用化肥、促进农业废弃物综合利用等方面保护水生态环境。

水生态关系到百姓菜篮子、米袋子和水杯子安全

今年5月26日至29日,沈跃跃副委员长带领执法检查组赴黑龙江,现场查看哈尔滨、鸡西、牡丹江等地饮用水水源保护、农村污染防治、湖泊生态保护等情况。松花江、兴凯湖等主要江河湖泊水环境质量持续改善,松花江19个国家规划考核断面全部达到70%的要求,其中12个断面达标率为100%。哈尔滨“三沟一河”、鸡西穆棱河、牡丹江“三溪一河”等城市主要河流综合整治效果明

显,生态指标逐步恢复。但是畜禽养殖和农业生产中过量施用化肥和农药,是黑龙江省农业面源污染的主要方面。据统计,黑龙江省每年产生8000多万吨畜禽粪便,60%以上规模化畜禽养殖场未配套建设粪便污水处理设施,养殖规模与粪污消纳能力不相适应,大多数畜禽粪便直排水体。农村环境基础设施建设滞后,普遍缺乏污水收集和处理系统,全省农村每年产生的5.55亿吨生活污水、693.5万吨生活垃圾、6500万吨秸秆随意倾倒堆放,对农田土壤和地下水产生严重的危害,也影响着生态高效标准农田建设和国家粮食安全。

沈跃跃在黑龙江省政府汇报会上说,黑龙江省地域辽阔,江河众多,是我国主要粮食产区。水污染防治工作直接影响我国水生态安全和粮食安全。“做好水污染防治工作,努力改善水环境质量,既是黑龙江自身发展的需要,也直接关系到人民群众的菜篮子、米袋子和水杯子安全。”

“昔闻洞庭水,今上岳阳楼”,水是湖南经济社会发展的命脉。2014年,湖南省水环境质量总体保持稳定,湘、资、沅、澧四水及洞庭湖109个地表水省控

断面中,达到或优于Ⅲ类水质标准的断面90个,占82.6%,其中湘、资、沅、澧四水干流水质总体为优。但是,湘江流域,目前农药、化肥的使用强度还比较高,氨氮、化学需氧量的排放量已占全省排放量的39%和45%。

转变农业发展方式、推进现代农业建设、实现农业可持续发展在我国依然有很长一段路要走。

坚决打好农业面源污染攻坚战

随着人口增长、膳食结构升级和城镇化不断推进,我国农产品需求持续刚性增长,对保护农业资源环境也提出了更高要求。

财政部部长助理戴柏华建议:支持测土配方施肥和土壤有机质提升,支持畜禽粪污等农业农村废弃物综合利用和加大农村环境综合治理力度。同时建议开展水污染预防科技研究和促进先进技术推广应用,中央财政安排资金支持测土配方施肥和秸秆还田,引导农民合理施用化肥,减少农业面源污染,改善农业和农村环境。

湖北省人大常委会有关负责人表示,应依法加强农业和农村水污染防治

工作。建议国务院有关部门加快完善农村环保基础设施,统筹考虑农村饮水安全和农村环境保护工作,分阶段逐步建立城乡统筹的水量、水质监测网络和污水处理设施;建议按照环境保护法、畜禽规模养殖污染防治条例等法律法规规定,加强对畜禽养殖污染防治的监督管理,乡镇人民政府要切实对农村水污染防治负起责任,协助有关部门做好本行政区域的畜禽养殖污染防治工作。

全国人大环境资源委员会有关人员表示:治理农业面源污染,一是要将农业和农村水污染防治纳入“十三五”国家环境保护规划和重点流域水污染防治规划,水污染防治财政专项资金应更多地向农业和农村水污染防治倾斜。二是加大农业面源污染控制力度。科学制订实施全国农业面源污染综合防治方案,推广低毒、低残留农药使用补助试点经验,做细做深测土配方施肥。加强畜禽养殖污染防治的监督管理,推进畜禽养殖场科学布局和标准化、规模化建设。三是加快农村环境综合整治。加快完善农村环保基础设施,积极推广农村经济适用污水和垃圾处理技术,深化“以奖促治”政策,实施农村清洁工程,推进农村环境连片整治。四是加强农村水生态系统保护。科学划定生态保护红线,强化水源涵养林建设与保护,开展湿地保护与修复,加大退耕还林、还草、还湿力度。加强滨河(湖)带生态建设,在农田和河流、湖泊之间建设植被缓冲带和隔离带,减少化肥、农药等造成的面源污染。

习近平总书记指出,农业发展不仅要杜绝生态环境欠新账,而且要逐步还旧账,要打好农业面源污染治理攻坚战。农业资源环境是农业生产的物质基础,也是农产品质量安全的源头保障。农业是高度依赖资源条件、直接影响自然环境的产业,农业水生态直接关系到民生安全。加强农业面源污染防治,可以充分发挥农业生态服务功能,把农业建设成为美丽中国的“生态屏障”,为加快推进生态文明建设作出更大贡献。✘



7月12日,在浙江省舟山市定海区临城街道惠民桥村,卫生防疫人员忙着给农户家的水井消毒。摄影/胡社友

2014年3月3日,习近平总书记在两会党员干部负责人座谈会上明确指出,各级国家机关及其工作人员要加强与人大代表的联系。同年9月5日,在庆祝全国人民代表大会成立60周年会议上,习近平进一步强调,各级国家机关及其工作人员要把加强同人大代表和人民群众的联系作为对人民负责、受人民监督的重要内容,虚心听取人大代表、人民群众意见和建议,积极回应社会关切,自觉接受人民监督。

这些重要论述,为如何进一步做好代表联络工作指明了方向。2014年9月16日,最高人民检察院检察长曹建明批示:最高检机关要带头落实习总书记9月5日重要讲话精神,自觉坚持全国人民代表大会制度,自觉接受人大监督。扎扎实实做好全国人大代表联系工作,真心实意听取意见,不搞形式主义,实实在在加强和改进各项检察工作。

最高检邀请人大代表“走基层”

文 / 谢文英

自2008年当选最高人民检察院检察长,曹建明就高度重视联络代表工作,要求各级检察机关紧紧依靠人大代表的监督和支持,不断加强和改进检察工作。最高检不仅每年组织各级检察机关走访全国人大代表和全国政协委员,主动邀请部分全国人大代表、政协委员视察各地检察工作,而且不断拓宽沟通渠道,通过多种形式不断强化与全国人大代表的直接联系。

曹建明:要重视与全国人大代表的日常、直接联系

最高检党组高度重视代表联络工作,曹建明检察长更是率先垂范,利用一切可能机会与代表联络。2009年全国两会上,曹建明以湖北团全国人大代表和最高人民检察院检察长的双重身份,参加了湖北团对最高检工作报告的审议。湖北团的代表建议加强基层检察院的建设。曹建明发言时说:“我唯一感到还有一点欠缺的就是,可能大家对我的批评少了点,可能和我坐在这里有关系,真心希望大家对我们的批评更多一些,可以使我们始终保持清醒的头脑,认识到自



全国人大代表视察派驻基层检察室。

己的不足,把工作做得更好。”

在担任全国人大代表的五年时间里,曹建明和不少代表有比较深入的接触和交流。今年全国两会期间,王月娥、王金初等代表还专门给他致信、致电,表达了对检察工作的充分肯定,对加强和改进检察工作提出了很好的建议。

在最高检多次召开的人大代表联

络工作情况汇报会上,曹建明反复强调:“人大代表对检察工作的建议、批评和意见,集中反映人民群众的期待和要求,是检察机关接受人大监督的重要形式,也是检察机关民主决策、科学决策的重要依据。加强同人大代表的联系,认真听取人大代表对检察工作的建议、批评和意见,是各级检察机关义不容辞的责任,是



全国人大代表在徐州市检察院观摩侦查指挥系统。

密切与人民群众联系,听取民意、集中民智,改进检察工作的有效途径。”

2013年,曹建明再次当选最高人民检察院检察长。在进一步加强代表联络工作上,曹建明提出要在日常联络上下功夫。按照这一重要指示精神,最高检办公厅于2014年5月制定了《关于进一步加强高检院机关与全国人大代表直接联系工作的意见》(以下简称《意见》),明确了最高检机关与全国人大代表直接联系的分工安排和工作要求。

最高检各内设机构:一年来直接联系32个代表团的400余名代表

《意见》要求,院领导、检察委员会专职委员在坚持广泛联系人大代表的基础上,确定一个至三个代表团的3名至9名全国人大代表作为直接联系对象。直接联系的代表,主要由各省、自治区、直辖市代表团一线工人、农民等基层人大代表组成。每个内设机构负责一至两个省级代表团代表的直接联系。院领导、检察委员会专职委员与代表直接联系的主要方式包括:邀请代表参加全国性会议;结合工作安排视情邀请代表参加分管工作的有关会议、调研、座谈;当面走访代表,听取意见、建议;通过电话、信函等

方式,保持与代表的日常联系。

加强与全国人大代表的日常、直接联系,主要目的是让全国人大代表及时了解最高检和全国检察机关工作情况;广泛、深入地听取全国人大代表对最高检重大决策、重要工作部署等的意见和建议;加强与代表的交流,为代表履行职责提供服务、创造条件。曹建明强调,要从坚持和完善人民代表大会制度、自觉接受人大监督、密切与人民群众联系、推进检察工作创新发展的高度,充分认识加强与全国人大代表直接联系工作的重要性,切实克服联系代表工作“与己无关”的思想,采取有效措施,扎扎实实做好与全国人大代表直接联系工作。

一年来,最高检各有关内设机构高度重视,按照《意见》要求,采取切实措施、利用多种形式,着力推进与代表直接联系工作,得到人大代表认可和充分肯定。

截至目前,最高检18个内设机构分别采取邀请视察和调研、走访、座谈、电话等方式,直接联系32个代表团的400余名代表,部分内设机构还向500余名代表致函,告知联系方式并征求意见,与代表建立起直接联系渠道。

其中,最高检办公厅结合赴基层联系点调研工作,于2014年5月、7月分别邀请直接联系的6名湖北团全国人大代表和9名江西团全国人大代表,就江西和湖北革命老区的检察工作进行交叉调研、视察。同年9月、10月和2015年4月、5月、7月,又邀请来自黑龙江、上海、河南、广东、甘肃等省(市)代表团的62名全国人大代

表,围绕“西部检察机关基层和队伍建设”“立足检察职能、服务生态文明建设”“江苏检察机关反贪污贿赂工作”和“安徽检察机关职务犯罪预防工作”“走进12309”“云南检察机关保护生态环境工作”主题,分赴宁夏、福建、江苏、安徽、最高检和云南开展视察活动。

最高检司改办则围绕人大代表关心并关注的司法改革问题,于2014年10月邀请13名四川团全国人大代表组成2个调研组,分赴广东、海南和湖北、上海,就检察机关推进司法体制改革情况进行深入调研。

政治部、侦查监督厅、渎职侵权检察厅、刑事申诉检察厅、铁路运输检察厅、死刑复核检察厅等多数内设机构采取上门走访、召开座谈会以及走访与座谈相结合的方式,向直接联系的代表通报检察工作情况、本部门的职责和重点工作,认真听取代表的意见和建议。其中,公诉厅、刑事执行检察厅、职务犯罪预防厅、案件管理办公室、计划财务装备局等部门负责同志分别在广东省院、潍坊市检察院和胜利油田管理局、洛阳市院、湖南省院、山西省院召开座谈会,听取5个代表团31名代表的意见和建议,并上门走访了11名代表。★

人大代表：“走出来” 体现最高检接受监督的诚意

文 / 谢文英

连任三届全国人大代表的袁敬华2013年应最高检邀请参加了广西视察，广西之行后坦言：“过去对检察工作的了解更多停留在报告中，但是读报告、看数字，还是很难深入了解检察工作。不实地走访，根本不可能感受到检察机关做了那么多很好的工作。”

“到基层看一看、听一听，到第一现场去感受检察官的工作状况，比坐在会议室里读报告、听汇报，体会要真切多了。”全国人大代表、安徽工业大学管理学院院长杨亚达2014年视察湖北之后的体会具有代表性。人大代表们对最高检高度重视代表联系工作，采取多种形式加强与代表联系的做法给予充分肯定，尤其是对最高检制定加强与人大代表直接联系工作的意见，建立专人联系全国人大代表机制给予高度评价。代表们认为，最高检院领导和机关各部门主动上门、深入到代表中间汇报工作、征求意见、接受监督，显示出严谨细致的工作作风、低调的态度、虚心的工作精神。这种“接地气”“走出来”的交流方式充分体现了对人大代表的高度重视、尊重和主动接受监督的诚意，难能可贵，也让代表切实感受到检察机关的亲合力。

据最高检办公厅人民监督员办公室工作人员介绍，过去全国人大代表在全国两会上审议检察工作报告时总反映对检察工作不了解。为让代表深入了解检察工作，从2013年首次邀请人大代表走进检察院至今，已经有80余名全国人大代表亲身感受了检察工作，对检察职

能也有了更加深刻的认识和体会。该工作人员表示，最高检邀请人大代表“走基层”的活动还将继续开展并形成常态。

代表们表示，将一如既往地关注检察工作，愿意与最高检建立长效机制加强联系。同时建议检察机关不断创新接受监督的途径和方法，可以多采取邀请人大代表参加实地调研和视察等方式，让代表深入了解检察机关和检察工作，也便于代表以提出议案、建议等方式帮助检察机关解决实践中存在的突出问题。

【关键词】食药安全

食药安全一直是近年来全国两会上人大代表、政协委员讨论的热点焦点话题。面对人大代表、政协委员的建议，最高检积极回应。围绕惩治食品药品安全犯罪，出台司法解释，开展专项行动，督办重大案件。

2014年3月至10月，最高检在全国检察机关部署开展了危害食品药品安全犯罪专项立案监督活动。在为期8个月的专项监督活动中，各级检察机关共监督行政执法机关移送案件1479件1795人，监督公安机关立案侦查危害食品药品类犯罪352件488人，立案查办食品药品安全领域的渎职侵权犯罪457人。

2014年12月1日，最高检与最高人民法院联合制定的《关于办理危害药品安全刑事案件适用法律若干问题的解释》施行。

2015年8月5日，最高检召开新闻发布会，通报检察机关加强食品安全司法保护工作情况。2014年1月至2015年

6月，全国检察机关共批捕生产、销售有毒有害食品、不符合安全标准食品犯罪嫌疑人5212人，起诉12871人。

针对危害食品安全犯罪，最高检在去年开展专项立案监督工作的基础上，今年再次部署了为期2年的危害食品药品安全犯罪专项立案监督活动。在今年的专项立案监督活动中，最高检积极发挥刑事司法的威慑作用，保障百姓“舌尖上的安全”，已挂牌督办了第一批28起制售伪劣食品案件，交办了第一批34件危害食品安全犯罪督办案件线索。

【关键词】环境资源保护

连续的雾霾、污染的河水、重金属超标的土壤……诸多环境问题让人们的生活蒙上了阴影。针对人大代表、政协委员“打响环境保卫战”的呼吁，曹建明检察长明确提出，检察机关要积极参与环境资源领域专项治理，积极履行法律监督职能，依法督促行政执法机关移送涉嫌犯罪案件，注意发现监管活动背后的职务犯罪线索，保障“蓝天碧水”。

为了兑现保障“蓝天碧水”的承诺，最高检侦查监督厅、公诉厅、反贪污贿赂总局、渎职侵权检察厅、民事行政检察厅等厅局打出组合拳：细化相关司法解释，部署在全国检察机关开展为期8个月的破坏环境资源专项立案监督活动，挂牌督办、指导各地检察机关介入查办重大破坏环境资源案件，积极探索推动环境保护公益诉讼。

2015年3月12日，在十二届全国人大三次会议上，最高人民检察院检察长

曹建明在作最高检工作报告时说,2014年,检察机关加强对生态环境的司法保护,开展破坏环境资源犯罪专项立案监督,起诉污染环境、盗伐滥伐林木、非法开垦草原等犯罪25863人,同比上升23.3%。

2015年3月,最高检再次作出部署,在全国范围内开展破坏环境资源犯罪专项立案监督活动。3月底,最高检下发《关于对涉嫌污染环境犯罪第一批12起案件予以挂牌督办的通知》,并就挂牌督办工作作出详细部署。

党的十八届四中全会提出,探索建立检察机关提起公益诉讼制度。这是中央在顶层设计上为检察机关提起环境公益诉讼扫清障碍,也对检察机关发挥职能作用保护生态环境提出了更高的要求。

今年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》。5月21日,曹建明检察长在全国检察机关行政检察工作座谈会上强调,要按照中央统一部署和全国人大常委会授权,严格按照授权确定的试点地区,依法稳步探索建立检察机关提起公益诉讼制度。要牢牢抓住公益这个核心,以生态环境和资源保护领域为重点,准确把握提起公益诉讼的范围。

【关键词】代表建议办理

2015年,最高检共承办议案、建议和提案共174件,与去年的111件相比有大幅度增加,为历年来最高。

“最高检独办、主办和分办的建议和提案,在办理过程中必须与人大代表、政协委员当面沟通。”这是2015年4月10日,最高检常务副检察长胡泽君在交办会上着重强调的。

“当面沟通”的做法,在2014年最高检议案建议提案办理工作中发挥了积极作用,获得人大代表、政协委员欢迎。

2014年,最高检机关一些承办部门采取“上门拜访、召开座谈会”等方

式听取人大代表、政协委员的意见和建议。如最高检刑事执行检察厅办理《关于加强刑罚变更执行监督的提案》时,派员赴重庆,通过召开座谈会方式与政协委员交流;最高检检察技术信息研究中心在办理《关于加强青海省检察系统信息化专门人才培训的建议》后,带着答复意见赴青海当面听取人大代表意见;最高检计划财务装备局在办理谢显术代表《关于加强基层检察院建设的建议》时,委托广西壮族自治区检察院当面听取人大代表意见和建议。

黑龙江省澳利达医药集团董事长周有财代表建议,检察机关在办理工作中要做到“办理、沟通两手抓”,主动加强办前、办中、办后各个环节与代表的联系,及时回应代表关切,共同协商有关办理事项,切实增强办理工作的针对性,确保有的放矢,实现提、办双方良性互动。

河北欣意电缆有限公司总裁于贵良代表进一步分析了“面对面”的必要性。他建议检察机关通过“走出去、请进来”等形式,变“文来文往”为“人来人往”,注意听取代表的意见和要求,切实把代表建议的办理和落实建立在代表满意、群众认可上。如果代表对办理结果不满意,要认真查找原因,重新研究办理方式、方法;对能够解决的问题,要抓紧解决;对需要列入规划、逐步解决的问题,应列入规划,逐步加以解决;对涉及面广、情况复杂、一时难以解决的问题,应向代表客观地介绍情况,说明原因,争取代表理解。

除办理代表建议之外,为直接倾听人大代表对检察工作的意见和建议,每年全国两会期间,最高检都会派出几十个工作组,分别到全国人大各代表团和全国政协各界别听取并记录人大代表、政协委员们对高检院工作的意见、建议。

【关键词】涉医犯罪

“暴力伤医”“医闹”,近年来成为舆论场中的高频词。人大代表、政协委员呼吁检察机关应切实加大力度打击暴力伤医

犯罪。

曹建明检察长对此特别重视,指示各级检察机关要积极回应人民群众对公共安全的新期待,依法严惩“暴力伤医”犯罪,依法打击职业“医闹”故意寻衅滋事、敲诈勒索等犯罪,保障医疗机构和医护人员合法权益。

2014年4月底,最高检联合最高法、公安部、司法部、国家卫生和计划生育委员会出台了《关于依法惩处涉医违法犯罪维护正常医疗秩序的意见》,规定检察院应当及时依法批捕、起诉暴力伤医犯罪,对于重大涉医犯罪案件要加强法律监督。同时,积极参加中央综治办牵头部署的维护医疗秩序打击涉医违法犯罪专项行动。

一年来,各级检察机关主动加强与相关部门沟通协调,加强立案监督,依法严惩暴力伤害医务人员和患者的犯罪活动。目前,依法办理了王英生故意杀害天津中医药大学第一附属医院医生康红千案等社会影响大、医疗界反映强烈的301起案件,保障了医疗机构和医护人员合法权益。

【关键词】反暴恐袭击

昆明火车站暴力恐怖事件、新疆乌鲁木齐火车站暴力恐怖事件、广州火车站砍人事件……发生在全国范围内的一系列暴恐事件,严重危害了民众生命财产和国家安全。

最高检将开展打击重大暴力恐怖袭击犯罪专项活动作为一项紧要任务,专门组织召开了10省检察机关参加的办理涉疆暴恐案件工作座谈会,针对内地办理涉疆暴恐案件存在的突出问题研究提出解决办法,并对检察机关加强打击暴恐犯罪工作进行部署。

一年来,最高检指导办理了全能神“5·28”案件,对张帆等人涉嫌故意杀人罪、利用邪教组织破坏法律实施罪提起公诉,指导办理了刘汉、刘维等36人组织领导参加黑社会性质组织、故意杀人、故意伤害案,切实保护了人民生命财产安全。✘

最高检邀请 全国人大代表走进基层检察院回眸

文 / 谢文英

自2013年10月至2015年7月,历时一年半,87位来自各地的全国人大代表应最高人民检察院之邀走进基层检察院,足迹遍布广西、江西、湖北、宁夏、福建、江苏、安徽、云南和北京等9省(区、市)40余个基层检察院。受邀全国人大代表分别围绕革命老区的检察工作、西部检察机关基层和队伍建设情况、服务生态文明建设,以及反贪污贿赂工作和职务犯罪预防工作、控告申诉等主题展开视察活动。

广西视察开先河

2013年10月14日至18日,最高检邀请刘绍英、袁敬华、崔根良、李大进等来自北京、河北、山西、吉林等省市的8位全国人大代表到广西,就检察机关开展群众工作的情况进行专题视察。

视察组在广西壮族自治区检察院和百色市检察院、钦州市检察院召开了座谈会,实地考察了南宁市江南区检察院“一站式”检察事务管理中心,百色市平果县检察院派驻新安检察室,钦州市钦南区检察院“惠民检察热线”和未成年人检察工作室等。

广西之行给袁敬华代表留下深刻印象,尤其是了解到检察机关严格的办案流程和监督程序,以及乡镇检察室密切联系群众的做法。袁敬华代表是山东省夏津县一所聋儿语训学校的校长,平日里跟群众接触的机会非常多。最让她为难的是,群众牵涉上官司,认为司法不公找她说理。因为极少有机会接触检察院,她只能片面地倾听群众反映的问题,

而不能给群众作更多解释。视察之后,袁敬华说:“不实地走访,根本不可能感受到检察机关做了那么多很好的工作。以后对群众的质疑,我可以底气十足、理直气壮地作解释了。”

来自山西的李瑞丰代表认真记录下了座谈中检察机关谈到的百色地区检察机关招录当地通晓民族方言、民族风俗人员在学历等方面遇到的问题,建议抓紧制定民族地区特殊招录政策。

“5天视察,我们跟代表一起走访、一起聊天、一起交流,有了更多接触的机会。这种面对面的沟通交流,能够让我们更深入地了解代表们的想法,听到代表最真实的感受和评价。”最高检办公厅的工作人员体会到了工作创新带来的好处。

广西之行后,全国人大常委会办公厅联络局建议最高检以此为契机,形成长效的工作机制。2014年5月6日,最高检印发《关于进一步加强高检院机关与全国人大代表直接联系工作的意见》,将“积极开展代表视察活动”列入最高检与全国人大代表的日常、直接联系。《意见》要求,围绕最高检工作部署和专项工作,每年邀请组织代表开展若干次赴基层检察机关视察活动,保障代表依法履行对检察工作的监督权。

江西、湖北展现革命老区检察工作

江西和湖北都是革命老区,为方便人大代表对革命老区检察工作有更直接、深入的了解,最高检分别在2014年5月和7月组织15位全国人大代表分赴江西、湖北视察。

视察活动前,最高检提前了解参加视察代表的基本情况,并建立“湖北代表赣南行”“2014代表视察鄂检群”微信群,及时转发《检察日报》和最高检官方微博发布的检察信息,回应代表们提出的各方面问题。

2014年5月6日至9日在江西视察期间,视察组在赣州市检察院座谈,认真听取了赣州经济社会发展、江西检察机关执法办案主要情况、赣州市检察院推进执法规范化建设的情况汇报。实地视察了该市检察院案件受理大厅和办案工作区,重点围绕贯彻落实国务院《关于支持赣南等原中央苏区振兴发展的若干意见》和最高检《关于支持赣南等原中央苏区检察工作发展的意见》主要进展情况、存在困难及问题进行调研。

同年7月14日至18日在湖北视察期间,在湖北省检察院召开座谈会,认真听取了省院关于检察机关群众工作、规范司法行为及三项预防职能整合等工作情况的汇报,参观了省院接待大厅、检史陈列室,重点围绕群众反映强烈的执法司法问题进行详细了解和调研。

龙国英代表在视察座谈中提出:“赣南、红安是革命老区,恩施是少数民族聚居区,要运用好中央支持革命老区和少数民族地区发展的政策,提高检察机关业务建设、队伍建设和执法保障水平。中央政法转移支付资金必须有地方配套资金的要求,在欠发达地区很难落实。”他表示,将向中央有关部门反映,取消地方配套的规定。同时,上级检察机关

要多给革命老区、少数民族地区检察机关承担重大任务、办理重要案件的机会，在教育培训、人才培养等方面给予倾斜，促进检察工作平衡发展。

宁夏视察 人大代表走近西部检察机关

2014年9月22日至26日，应最高检的邀请，来自北京、黑龙江、福建等5省市的10名全国人大代表到宁夏回族自治区，就基层检察工作和队伍建设情况进行视察。5天时间里，代表们先后到区、市、县三级5个检察院，进行4次座谈，从所观所感出发，为加强基层检察院建设提出建议。

进入银川市检察院自侦案件办案区，张玉珍代表详细了解了门后的存物柜。这个柜子与超市里的存包柜一样，犯罪嫌疑人、证人等随身携带的手机、钱包等物品由自己放入柜中，离开时凭随机生成的条形码开启，整个过程中检察人员碰触不到他们的物品，充分保障了犯罪嫌疑人的隐私权。

办案区整体软包装的装饰风格吸引了魏岚代表的注意。她用力击打墙壁后惊讶地表示：“一点都不痛。”通过检察人员的解释，代表们了解到，这种包装是为了防止犯罪嫌疑人在讯问过程中自伤或受到伤害，确保办案安全。

最让代表们感叹检察机关保障人权的，莫过于整个办案区的全程录音录像了。在控制室内，大屏幕显示着对整个办案区的实时监控，尤其是讯问室全景和特写镜头囊括每个角落，代表们纷纷表示，这样的监控对规范检察人员执法起到十分重要的作用。

“只有市院有这样的条件，还是全区的办案区都有这样的设施？”王景海代表问。检察人员向他解释，全国检察机关都对办案区进行了类似的修建或改造，绝大部分检察院已经配备完成，并且上下级检察院的办案区通过检察专网实现上下联通。上级检察院可以通过抽查下级检察院的监控录像，对执法活动实

施内部监督。

在同心县检察院视察时，代表们了解到，回族人口占该县人口85%以上，对如何处理当地群众纠纷等问题十分关心，并对该院根据当地的风俗习惯，设置面向回民的宗教人士的调解室的做法给予充分肯定。检察人员向代表解释说，产生纠纷的回民群众来检察院时，阿訇会在调解室里进行义务调解。阿訇在回民群众中地位很高，能将宗教信仰和法律说理相结合，效果更好。

除了围绕基层检察工作和队伍建设主题视察外，代表们5天中最常说的一句话是：“希望了解每个检察院的整体工作，希望每个检察院都能提出在工作上存在的或遇到的实际问题。”

周振波代表说，解决检察机关存在的问题，归根到底是保障百姓权益，建设更加强大和执法规范的检察队伍，能确保人民群众在每个个案中都感受到公平和正义。他表示，将在2015年全国两会上针对解决西部检察机关的实质问题提出建议。

福建之行 感受服务生态文明建设

2014年10月12日至17日，卢云辉、马建苹、李光宇等来自5省市的10位全国人大代表，就检察机关“发挥检察职能，服务生态文明建设”工作情况到福建进行视察。

长汀县检察院相关负责人介绍说，在生态文明建设中，检察机关立足职能开展了有效工作。该院主动与当地法院、国土、水利、林业等8部门联合出台《关于建立推进生态建设联动机制的实施意见》，形成协调联动机制，方便解决群众诉求；在河田、南山、涂坊片等区，设立“生态建设（河田）平安服务区”，将执法办案力量、职能作用发挥和水土流失治理及生态建设中遇到的问题等，都解决在基层一线。

8年前的一起森林火灾，不仅改变了漳州市书洋镇下坂村村民刘金榜的命运，而且催生了充满人情味的“补植

复绿”制度。2006年，漳州市南靖县检察院在办理刘金榜失火毁林900多亩一案中，通过家访了解到，其妻女均是智障患者，生活困难，便建议法院适用缓刑，以补植林木替代民事赔偿。这个处理方式受到当地群众赞誉，不少群众主动帮其履行补植义务，由此催生了“补植复绿”制度。

10月16日上午，代表们专程到南靖县，视察“补植复绿”现场。“听汇报时就对这项制度非常感兴趣，只是不了解实施效果，现在亲眼看到了山上补种的树木。事实证明，这项制度实现了有效修复。”毕生忠代表说，“补植复绿”的初衷就是为群众着想，站在群众的立场考虑问题，所以群众愿意接受。

有统计显示，自2010年福建省全面推广“补植复绿”制度以来，检察机关共办理此类案件1060件，补种林木16万余亩，成活率达87.9%。

江苏三人行 感受反贪污贿赂工作开展情况

江苏是今年最高检邀请全国人大代表赴有关省（区、市）视察检察工作的第一站。2015年4月26日至28日，来自陕西、云南、浙江等5省市的11位全国人大代表到江苏，就检察机关的反贪污贿赂工作的情况进行视察。

一张写有“5370元”、签字为“刘某”的财务单据出现在电脑屏幕上。将其扫入专门进行文字痕迹检验的仪器，几秒钟后，屏幕上显示了该票据的原始痕迹：“370元”、签字为“刘某”。显然，该单据中的“5370元”系虚假数据。

“真棒！”“太先进了！”在江苏省检察院司法鉴定中心实验室，当工作人员演示了这个模拟案例，并向代表们介绍，该省反贪办案人员曾利用这一技术为一家建筑单位挽回了1500余万元的损失时，视察组成员对此给予高度评价。

在南京视察期间，检察人员先后向代表演示了统一业务应用系统、案件信息公开系统、行贿犯罪档案查询系统、侦

查基础信息综合平台和侦查审讯指挥平台、移动侦查办案系统的操作,还安排代表们对江苏省院司法鉴定中心实验室、镇江指定居所监视居住办案区、常州警示教育基地、侦查指挥中心及南京监狱等进行实地考察。

余开源代表表示,检察机关在反贪工作中注重运用现代化的科技手段,更有利于针对腐败犯罪的隐蔽化、智能化加大惩处力度。

走进安徽 感受预防职务犯罪工作

2015年5月27日至29日,最高检邀请来自吉林、河南、广东3个省的12名全国人大代表和省人大常委会选联工委工作人员,赴安徽就“检察机关职务犯罪预防”主题进行为期3天的实地考察活动。

巢湖是我国五大淡水湖之一,2011年行政区划调整后成为合肥市内湖。此后,合肥市针对水污染情况严重复杂的巢湖开展了治理工作,环巢湖生态示范区开始建设。尽管投资巨大,但项目实施至今,没有一项工程出现职务犯罪问题,也没有一名干部因此“倒下”。这很大程度上要归功于安徽省检察机关启动的“检察预防行”活动。

合肥市检察院检察长张棉向代表们介绍说,该市检察机关主动围绕此项工程与生态示范区建设同步开展了“三五六”式预防职务犯罪工作。“三”指成立预防职务犯罪领导小组、建立预防工作联席会议、建立信息共享三项机制,“五”指项目建立廉政防控预案报告、重点实施阶段报备、重点检查监督、终结廉政报告、廉政问责五项制度,“六”指完善规章制度、开展职务犯罪风险源点防控检查、定期开展警示教育预防宣传、开展行贿犯罪档案查询、严肃查处预防职务犯罪案件、落实检察建议这六项举措。

这一工作模式获得代表们肯定。潘永兴代表对重大工程招投标中的“黑名单”制度——行贿犯罪档案查询工作给

予肯定:“行贿是职务犯罪滋生的重大根源之一,行贿犯罪档案查询有助于从源头上杜绝腐败。”

在蚌埠市,代表们还视察了该市淮河污水治理工程。在石榴花盛开的岸边,代表们详细了解了淮河蓝藻污染治理、运用水能发电等工程建设中的预防职务犯罪工作开展情况。

“在巢湖、淮河治理上,检察机关深度参与,设立了‘防护栏’‘防火墙’,既保障了重大工程顺利进行,也让广大干部得到保护。”刘桂凤代表认为,安徽检察机关从环境生态建设着手预防职务犯罪工作,在群众中获得广泛认可,实现了司法工作政治效果、法律效果、社会效果的“三结合”。

最高检 走进“12309”主题开放日

2015年6月25日下午,在全国检察机关第17个“举报宣传周”活动开始后的第3天,15名全国人大代表和3名全国政协委员应邀来到整修一新的最高人民检察院举报中心,参加最高检“走进12309”主题开放日活动。

在最高检副检察长张常韧的带领下,人大代表、政协委员们深入最高检举报中心工作一线,先后参观了接访场所、集中处理群众来信室、“12309”举报平台和远程视频接访室。

在接谈区域,各个独立的接谈室座无虚席,检察官们正在一对一接谈,其中不乏有情绪激动的来访群众。“从一楼往上走,来访群众的分贝是越来越高,我们既为检察机关为群众提供说话的地方点赞,也替举报中心检察官们感到辛苦。”赵凯代表的一席话,引起人大代表王力和政协委员王小兰的赞同。

“‘12309’举报平台分为举报电话和举报网站,于2009年6月22日在全国检察机关开通,主要受理对国家工作人员职务犯罪的举报以及对检察干警违法违纪的举报控告。‘12309’举报平台开通6年以来,共受理举报电话40多万件,网络举报80多万件。”检察官开

门见山的讲解,让不少第一次接触到“12309”举报平台的人大代表、政协委员有了直观认识。

在远程视频接访室,人大代表、政协委员们现场观看了最高检、贵州省检察院、贵州省黔东南州检察院三级联合视频接访全过程。当了解到目前最高检已与全国31个省级检察院实现视频接访,全国共有1400多个基层检察院实现全国四级检察院联通接访后,人大代表、政协委员们颇感振奋。

“检察机关创新形式开通视频接访,引导群众就地上级检察院反映诉求,减少群众诉累,减轻路途奔波之苦,应该大力推广。”郭军等代表在肯定检察机关开通视频接访的同时,建议检察机关加强基层队伍建设,力争把社会矛盾化解在基层。

云南澄江 感受生态环境司法保护工作

2015年7月8日,正在昆明出席大检察官研讨班的9位全国人大代表到云南省澄江县检察院视察生态环境司法保护工作,活动时间为1天。

近年来,澄江县检察院认真履行法律监督职责,依法惩治污染环境犯罪,成功公诉了造成阳宗海砷污染的云南澄江锦业工贸有限责任公司及其高管3名,严肃查办环境监管渎职失职的国家机关工作人员2名。立案查办了盗采帽天山磷矿违法犯罪活动背后的职务犯罪案件9件9人,有效保护了帽天山化石资源。

人大代表一行实地视察了澄江县检察院检务公开大厅、文化长廊和办案工作区,听取了生态环境司法保护等工作汇报。

代表们对澄江县检察院充分发挥检察职能作用,努力探索预防和打击破坏环境资源犯罪等工作给予充分肯定。蔡继明代表说:“澄江县把生态环境建设作为重要工作来抓,取得了明显成效,检察机关功不可没。”

加强对政府预算执行的监督是人大监督工作的重要组成部分。为依法履行好对政府预算执行情况的监督职能,提高监督实效,从2003年起,广东省人大常委会利用互联网信息技术,结合财政预算改革的新要求,适时探索建立财政预算支出联网监督系统。党的十八大之后,广东省人大常委会贯彻落实十八大和十八届三中、四中全会精神,进一步充实完善预算支出联网监督系统,强化联网监督分析成果的有效运用,取得了民生实效。

还财政清白,还百姓明白

——广东省人大预算支出联网监督工作纪实

文 / 本刊记者 于浩

“社会幸福不幸福,发展健康不健康,主要看生活困难人群过得好不好。”广东省人大常委会委员辛瀑告诉记者,当人大预算支出联网监督系统和广东省人大常委会就底线民生保障开展的财政监督大调研结合在一起时,取得的效果是全省的底线民生保障水平有了明显提高,总体落后于全国平均水平的局面已经扭转。

“2014年,省人大常委会预算工委利用预算支出联网监督系统重点跟踪流浪乞讨人员救助专项资金的使用情况。监督发现,在中央加大对广东省流浪乞讨人员专项转移支付补助的情况下,省财政本级却大幅压缩该项支出,且本级该项支出还存在工资性支出占比提高、救助机构项目支出占比下降的结构不合理问题。”广东省人大常委会预算工作委员会副主任郑亚吉说,预算工委发现这个情况后,与财政等有关部门进行了沟通,目前有关部门正在进行整改。

如今,委员和代表只要对一件件事关民生冷暖的大事有疑问,就可以通过预算支出联网监督系统,及时查询119个省级单位和21个地级以上市财政局的预算管理资金、财政代管资金、财政专户资金、其他资金的支付情况,监督

每一笔预算资金的支出和使用是否落到了实处。

“关键的少数人”在大力推动

目前,广东省21个地级以上市把一般公共预算资金纳入了联网系统;8个市把政府性基金预算资金、7个市把国有资本经营预算资金、5个市把社保基金预算中的财政补助资金纳入联网系统。从联网系统看,17个地级市的联网系统能够反映预算数和预算执行数,12个地级市及部分县区的联网系统按照人大对预算执行的监督需求进行个性化定制,7个地级市的联网系统能够基本反映预算管理全过程的数据,2个地级以上市的联网系统还具备了分析预警功能。

人大预算支出联网监督系统在广东省全面铺开并非一朝一夕之功,它背后既有人大依法行使监督权力的自身要求,也离不开“关键的少数人”的大力推动。

十二年前,时任中共中央政治局委员、广东省委书记的张德江在广东省依法治省工作领导小组会议上提出,要改革对政府财政预算执行情况的监督,财政部门要与人大财经委员会联网,每一笔财政支出都要让人大知道,

加强财政支出的审批监督、使用监督和事后监督。

2004年,广东省人大财经委员会与省财政厅国库集中支付系统联网。2007年,广东省21个地级以上市人大与同级政府财政部门全部建立了预算支出联网监督系统。2010年,全省21个地级以上市实现了审计部门与同级财政部门联网。2013年,广东省人大常委会着力推进县一级人大与同级政府财政部门联网工作。目前,部分县区实现了人大常委会与同级财政部门联网。

2014年,广东省人大常委会开展对战略新兴产业发展专项资金绩效情况的专题调研。在这个过程中,通过运用联网监督系统重点跟踪、按需抽样了解了部分战略性新兴产业专项资金的分配和安排情况,为专项调研的深入开展和提出高质量的调研成果,提供了有力的数据信息支撑。对此,中共中央政治局委员、广东省委书记胡春华表示,“人大的监督要沿着这个路子做下去,真正把监督作用发挥出来,促进政府及部门改进工作。”

如今,广东省人大常委会对财政预算的监督通过“线上与线下”相结合,一般监督与重点监督相结合,在加强和改进人大预算决算审查和监督工作上

探索了一条新路子,走在了全国前列。

2013年5月31日,中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江在广东调研视察期间,专程考察了该省人大常委会省级预算支出联网监督系统。当看到联网系统运作正常,数据清晰明白时,张德江委员长高兴地说:“广东省人大常委会预算工委与省财政厅实现实时联网在线监督,每一笔钱花到哪里都看得清清楚楚。这种做法要坚持下去,并进一步完善。”

“广东预算支出联网监督工作经过逾十年发展,推动财政管理与监督工作与时俱进,走在全国前列,得益于具有前瞻性、符合规律和实际的决策,得益于财政体制深化改革取得的成果,得益于信息化发展以及社会各方的配合。”广东省人大常委会主任黄龙云这样评价。

“透明钱柜子”,人大监制

走进预算支出联网监督查询室,建筑面积达66平方米的房间可容纳数十人,两台82寸液晶显示屏,可以分屏同时显示公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社保基金预算,为委员和代表查询、分析联网数据,及交流联网监督工作提供了便利的硬件条件。

“该系统主要由集中支付计划管理、实拨单据管理、直接支付申请管理、授权支付凭证管理四个功能模块组成,可以查询到每个预算单位的用款计划明细,查询到每笔实拨资金、直接支付资金、授权支付资金的具体情况,还可以进一步查询到每笔支出的预算拨款凭证。资金覆盖范围从一般公共预算资金、政府性基金预算资金扩大到国有资本经营预算资金和社会保险基金预算资金,覆盖了预算法规定的全口径预算资金。”郑亚吉告诉记者。

“例如,在社会关注、代表呼声较高的特殊困难群体生活保障问题上,预算工委通过联网监督系统查询了低保、五

保、孤儿、残疾人补助等6类资金的支出情况。常委会专门组成调研组,在全省摸底这6类民生保障资金的情况。通过调研发现,有3类处于全国落后水平,有3类处于或略高于全国平均水平。调研情况与联网查询的情况大体一致。”郑亚吉说,通过线上实时监督与线下重点监督相结合,常委会以底线民生保障为切入点提前介入财政预算编制监督。之后,省政府专门制订了《关于提高我省底线民生保障水平的实施方案》,并把保障底线民生列为2014年省十件民生实事之首。

通过查询联网监督系统可以看到,2014年广东全省各级财政安排用于底线民生保障的支出共计153.89亿元。从2015年1至3月的数据看,五保供养补助、孤儿基本生活补助、城乡居民养老保险基础养老金补助、城乡低保补助、医疗救助资金的第一季度省级补助资金拨付率均超过85%。

“去年,省人大常委会先后两次开展底线民生保障资金落实情况交叉检查,并同时从联网监督系统上跟踪底线民生保障资金的拨付使用情况。今年7月份,省人大常委会再次开展底线民生保障资金落实情况交叉检查,同时继续从联网监督系统上跟踪底线民生保障资金的拨付使用情况。”郑亚吉说,通过“两线”并举的监督检查可以看到,省级资金拨付及时、到位,为改善困难群众生活发挥出“及时雨”的作用。

与此同时,为着力完善联网监督制度框架,形成可推广可复制的经验,广东省人大常委会办公厅制定了《省级财政预算支出联网监督分析成果使用暂行规定》,明确人大各有关部门在联网监督工作中的主要职责分工,对联网监督分析成果的使用进行规范,以增强联网监督效能。广东省人大财经委出台《关于省级财政预算支出联网开展财政监督工作的暂行规定》,明确了预算草案初审、预算执行情况初审、预算调整方案初审、决算草案初审以及专项资

金、重点支出和重大投资监督等各环节运用联网监督系统,加强预算审查监督的具体要求。预算工委修订了《省级财政预算支出联网查询系统管理工作规定》,确立了日常轮流当值查询、重点监督查询和查询跟踪反馈“三合一”的联网查询系统管理工作制度,明确了三项制度各自的监督重点和具体工作内容。

通过制度建设,广东省人大常委会在全省地级以上市人大常委会对联网监督系统的使用和管理,在建立健全工作制度、严格落实工作责任上,起到了示范带头作用。

在对广东多地人大常委会的预算支出联网监督系统调研后,全国人大常委会办公厅和预算工委组成的联合调研组认为,通过预算支出联网进行实时在线监督,使人大对预算执行的监督发生了四个转变:由周期性的报表审阅转变为实时性的电子信息审阅,由对支出结果的概括性审核监督转变为多层次、多环节、全过程的全方位监督,由静态的时点监督转变为实时的动态监督与静态的时点监督相结合,由事后监督转变为事前、事中的常态化监督。

“建立联网监督系统,创新人大监督预算执行的手段和方式,有效解决了预算执行监督信息不对称的问题,对于人大依法履行预算监督职能,加强人大对全口径预算决算的审查监督,推动建立全面规范、公开透明的预算制度,发挥了积极而重要的作用。”联合调研组指出。

对于广东预算支出联网监督工作今后的发展方向,黄龙云认为,当前预算支出联网监督系统的建设与运行将注重规范和长效机制,规范线上数据与线下问题的分析与研判,高标准做好预算支出联网监督系统线上线下的有关工作,进一步提高监督水平,增强监督的实效性,建立省级层面的财政预算支出情况交流制度,使财政管理和监督能更有效地回应社会和人民群众的关切,并为人大监督提供支撑,及时发现并解



7月22日至23日，广东省人大常委会主任黄龙云率部分省人大代表赴江门恩平市、鹤山市检查底线民生保障资金安排及项目推进情况。图为黄龙云主任（右三）拿起被保障对象的存折本逐页仔细核查资金是否按月足额入账。摄影/林洪演

决财政预算支出可能出现的问题，为未来积累制度化建设成果、优秀的人才队伍与完善的协调机制。

期待“互联网+ 预算监督”的改变

广东省九届人大一次会议召开时，提供给代表审议的预算草案还是三页纸。到了十届人大二次会议时，预算草案列出了115个省级部门预算，三页纸变成了一本厚3厘米、重1.5公斤的书。2008年，预算草案变成了电子书，全部上网供代表查询。但要做到“看好每一分钱”，并不是件容易的事情，在厚厚的报告、专业的表述、复杂的图标、纷繁的数据面前，预算审查对代表来说仍然是一个难题。

“如今，联网监督系统里预算编制实现由类到款，即便没有财务知识的代表也能看得懂。比如，通过联网监督系统可以发现某个项目上半年的进度执行有问题，如果下半年报预算时还和上半年一样，我们就可以向这个部门提出疑问。”连任四届广东省人大代表、三届省人大财经委员会委员的辛瀑对人大监督政府财政预算的每一次进步可

谓了如指掌。他说，“目前，预算工委人数偏少，需要增加专业力量来负责日常的预算审查。代表关注不同，需要预算工委的工作人员分门别类地对财政、审计、社保、财务等数据进行采集、转换，然后进行账表分析、结构分析、图形分析、统计分析等，目前还做不到。”

正如辛瀑所言，虽然广东省人大及各地级以上市人大基本建立起具有各自特色的预算支出联网监督系统，但客观看，该省各级人大财政预算支出联网监督工作发展仍存在不平衡：有的地方认为没有联网监督系统，一样能开展预决算审查监督，多一事不如少一事；有的地方人大常委会财经工委与同级财政部门沟通协调不够，财政部门对开展联网监督的支持不足；有的地方人大常委会财经工委工作人员少，或者工作人员缺乏信息技术技能，联网监督工作难以开展等。

对于发展中的问题，广东省人大提出：一是进一步开发完善系统的统计功能、比较功能、分析功能、预警功能，运用大数据思维，更好地发挥联网监督系统的作用。二是健全联网监督工作机制，形成工作合力。人大与纪检、审计等

部门之间要按照法定职责，建立健全人大监督、审计监督、纪检监督联动机制，相互配合，发挥合力，提高监督实效。三是加强联网监督工作力量，提高监督水平。根据工作需要，通过调配专业人员、打包购买服务等多种渠道和方式，加强队伍建设；适时召开工作交流会，开展相关业务培训等。

此外，广东省、市两级人大常委会预算工委、财政厅（局）、审计厅（局）等也提出建议，诸如在全面反映“四本”预算执行情况的基础上，增加人大批准、政府债务等内容；系统数据涉及财政、金融和预算单位，系统数据使用涉及财政、人大、审计多个部门，需要通过制定法规明确各部门的使用责任，加强和规范数据的使用管理；从事查询、分析等工作的专业人员不足、持续性监督不够、监督深度和广度难以拓展的问题越来越突出，需要解决人少事多的问题等。

“不可否认，预算支出联网监督系统还处在探索阶段，有着这样那样的不足。但我相信，正如我们30年前对计算机和互联网懵懵懂懂到现在它们改变了我们的生活方式一样，随着人大预算监督工作的深入开展，这个系统迸发的正能量同样值得期待。”广东省中山市人大常委会财政经济工作委员会综合科副科长曾京燕认为，当方向正确时，要充满信心地坚持下去。

诚如广东省各级人大所思，信息化和大数据浪潮已经深入到国民经济各个领域，计算机信息系统逐步成为承载各部门、各行业处理业务、从事管理的基础信息平台。人大必须顺应这种形势的发展，积极探索监督的新途径和新方法，完善原有的监督模式，大力推进数字化监督，才能履行好财政监督职责。而预算支出联网监督系统，正是新形势下人大机关开展财政监督工作的必然选择。随着网络信息环境的不断成熟与人大财政监督工作的不断发展完善，这个系统也必将发挥出更大的作用。■

珠海：互联网思维推动人大预算监督

文 / 本刊记者 于浩

“斗门区属于偏远地区，经济发展滞后，如何加大财政扶持力度？”珠海市人大代表汤振逵在人大预算实时在线监督系统上向市财政局提出问题。

“针对特殊教育费用较大、家长承担不起的问题，政府应继续加大对特殊学校的投入，还要加大对斗门区学校硬件设施建设的经费投入！”何良英代表说。

在珠海市人大预算实时在线监督系统上，记者看到这样的互动提问不仅数量多，而且件件都有回应。该市财政局对何良英代表的回答是：2015年部门预算已安排市特殊教育学校277万元。此外，计划从市教育局统筹的“市本级教育费附加”中安排该校180万元。按照提升计划，我市拟从2015年春季学期起，在全市范围内实施免费义务教育和高中阶段教育免费的基础上，实现从学前教育到高中阶段残疾学生15年免费教育，并进一步提高特殊教育学校生均预算内公用经费标准。斗门区特殊教育学校项目总投资4240万元，由市政财政全额投资，目前已经拨付约2400万元，今年秋季将落成交付使用。感谢您对本市特殊教育事业发展给予的关心关注，并感谢您的宝贵建议！

实践证明，人大代表对预算实时在线监督系统运用得越有力，预算监督实效就越显著。尤其是新修改的预算法实施后，人大代表参与全过程的预决算审查监督，该监督系统为人大代表监督支出政策的落实、预算执行的进度、绩效管理的效果提供了更为直接有效的信息化监督手段，使人大代表可以在预算

编制、执行和决算的整个过程中开展实时动态监督。

“财政部门作为具体负责编报政府预、决算的责任部门，和本级人大之间，是一个监督和被监督的关系。人大监督带给财政部门的不仅仅是压力，更多的是促进提高财政治理水平的外部动力。”珠海市财政局有关负责人表示，财政部门将把人大的监督和要求转化为对部门预算执行主体的监督和要求，积极为人大实施全方位的监督创造便利条件。


珠海市人大常委会的预算实时在线监督系统是在我国互联网蓬勃发展的背景下，适应信息化、大数据时代的新要求，运用互联网思维引领推动预算监督改革的创新举措。该预算实时在线监督系统自2005年年底投入建设，2006年年初正式启用以来，秉持“预算内容全覆盖、实时监控全天候、资金流向全追踪”的建设思路，走出了一条符合特区实际的预算监督路子。

“过去，市人大的预算监督工作多停留在预算执行结果听汇报、看报表等‘静态监督模式’层面上，监督的实效性和针对性不够理想。自从搭建预算实时在线监督系统后，人大预算监督模式从静态转变为动态，监督手段从单一转变为立体。通过查询监督系统的数据和资金流向信息，人大及其常委会能随时掌握政府预算资金的使用进度、资金流向等情况，及时发现资金使用的风险点，并采取视察、专题调研、重大项目专项督查督办等手段监督预算执行工作，从而实现对预算资金多层次、多环节、全流程的动态监督，有力地推动了政府的相关工作，极

大地增强了人大监督的实效性。”珠海市人大常委会委员、人大财政经济委员会主任委员、常委会财政经济工作委员会主任王红勤说，特别是近年来，珠海市人大常委会通过积极运用大数据，丰富完善了在线监督系统，打造出部门预算、财政报表、收支分析、决策分析等模块，实现了对预算编制、执行以及决算全过程监控，极大提高了预算监督的针对性和效率。

同时，为进一步拓宽代表履职路径，增强代表预算监督的力度，系统设有预算实时在线监督系统的链接端口，供人大代表随时查询预算执行的情况，实现了代表预算监督从“被动性接受”到“主动性参与”的转变。通过系统平台，人大代表可以根据履职需要随时跟踪监督预算资金使用情况，及时提出意见和建议。新修改的预算法实施后，系统还新增“代表建议”功能模块，随时听取人大代表对财政预决算的意见和建议，并要求财政部门于10个工作日内回复代表意见。

珠海市预算实时在线监督系统启用已近十年，但也存在着系统功能不够完备、体制机制不够完善、代表参与不够便捷等问题。

据介绍，珠海市人大常委会未来将对系统增加“重点监督”功能模块，强化对重点单位、重大民生项目、公共服务等重要领域以及预备费的使用等资金的监控，提高动态监控的针对性和有效性等。同时加强对人大代表的培训，使更多的人大代表熟练操作在线监督系统，使系统成为代表开展预算监督的必备“工具书”。

中山市：预算监督“无缝对接”

文 / 本刊记者 于浩

“前些年的3月中旬,距离中山市人代会批准预算后不到两个月,财经工委通过实时在线预算监督联网系统查询发现,累计已有7个部门发生了预算追加,这是很不严肃的。”广东省中山市人大常委会财政经济工作委员会副主任甘敏聪说,我们通过相关材料向市政府反映,并提出了上半年原则上不能追加预算的意见,最终得到落实。

后来,根据中山市人大常委会的意见,市政府出台了《关于进一步加强部门预算管理的意见》和《中山市市级财政支出预算追加联审试行办法》两个文件,明确预算追加的程序和后续管理。

“人大预算审查监督工作的开展,从预算编制、执行和决算都有一整套法律法规明确的工作流程,可是预算执行监督的时效性问题,没有得到很好的解决,预算审查监督无法实现经常性或动态性,需要有一个办法和平台来增强时效性,提高代表履职的积极性和审查监督的能力。”甘敏聪说,实时在线预算监督联网系统实时、动态反映预算的每一项支出,使过程监督得以实现,从而较好地解决这一问题。

2006年8月,中山市“实时在线预算监督联网系统”在省人大常委会和省纪委的督促支持下开通,并率先在市人大常委会机关运行使用,然后逐步推广到市监察局和审计局。

通过财经工委工作人员的演示,记者看到,中山市“实时在线预算监

督联网系统”具备四个主要模块和多方面的查阅功能,包括部门预算批复、指标综合查询、政府采购和公共预算中的基本支出及项目支出等动态信息,由财政部门根据每一年度人代会通过的预算,以部门预算为基础进行录入,具有内容完整、信息传送及时、操作方便和安全可靠的特点。

当前,该系统可以浏览查阅的内容包括:纳入预算管理部门年度预算安排情况;预算执行、资金拨付使用、在途和结余情况;所有支出的申请、审批、资金的来源和最终去向;政府采购预算资金、购买商品或服务的项目名称、数量、资金安排与使用情况;社保基金收支、结余和支付状态;资金的统计和汇总报表等。

“我们专门成立实施财政预算实时在线监督系统建设领导小组,由分管局领导负责召集预算、国库、信息中心等科室定期研究落实工作推进情况,同时,积极加强与市人大的沟通协调,努力在责任分工、数据口径等系统建设的重要环节上达成共识,为实时在线监督的顺利实施提供组织保障和业务支撑。”中山市财政局有关负责人介绍,目前,人大代表可以对全市任何一个预算单位的预算情况进行实时监督。

“实时在线预算监督联网系统能够清晰反映市级预算编制,部门预算资金收支进度、追加和结余等执行情况,使人大及相关部门能够及时掌握信息。”甘敏聪说,全市所有的预算部

门和单位的财政资金安排、基本支出、人员经费和项目支出等,在系统中得到全面反映,为细化预算监督工作创造了有利的条件。同时,由于实现了信息化管理,预算执行的进度、追加支出的安排和使用情况得到及时的反馈,有效提高了预算管理水平。

“这大大加强了人大监督的时效性。”曾在审计部门工作过的广东省中山市人大常委会财政经济工作委员会综合科副科长曾京燕认为,运用联网系统可以对预算单位下达的指标、资金拨付环节等过程进行实时监控,变事后监督为事前、事中监督,实现了审查监督的常态化,增强了监督工作的效能。财政资金使用、管理和公开、透明是廉政建设的重要内容,由于有了这样一个联网系统的制度设计,财政支出的警示作用,及其规范化、制度化得到加强,有关部门借此作为监督的手段,使挪用、乱花钱的情况得到遏制,发挥了从源头上预防腐败的作用。

结合新修改预算法的颁布实施,中山市人大常委会还将对实时在线预算监督联网系统进行完善和改进。如从人大预算监督的实际需要出发,将使用范围扩大至预算审查委员会的成员和驻会委员,使联网系统发挥更大作用;指定专责机构,定期分析研究预算执行情况,提供决策参考;按照全口径预算监督的要求,将国有资本经营、政府债务监督等纳入联网系统,加大监督的力度。■

构筑政产学研协同创新体系

文 / 全国人大代表 陈瑞爱

党的十八大着眼于实现中华民族伟大复兴中国梦,提出了“四个全面”战略布局和“两个一百年”奋斗目标,奏响了实现中国梦的强劲旋律。正在举步迈向“新常态”的中国经济,需要创新驱动战略和“大众创业、万众创新”的支撑,这是应对经济新常态挑战,实现“两个一百年”奋斗目标的新引擎。两会之后,国家对“大众创业、万众创新”作出诸多部署,在全社会掀起创新创业热潮。然而,推动这



股热潮持续升温、升级的动力不仅仅是政府,还有企业、高校、研究机构和人才,只有燃起政产学研发动机,以创新为驱动,“大众创业、万众创新”才能获得持久的动力。

回溯我国30多年波澜壮阔的改革开放史,正是轰轰烈烈的创业创新史。近年来,政府部门、企业及社会各界在推动自主创新上也做了不懈努力,研发经费投入增速一直保持在20%的高水平上,已超过日本上升为世界第二位;研发人员总量320万,居世界首位,社会资源配置向自主研发倾斜,为我国提高自主创新能力提供了有力支撑。然而,发达国家科技转化率已超过70%以上,我国却仅为10%左右,大量科技成果“沉睡”在实验室里,造成巨大浪费。

究其根源,在于政产学研协同创新能力不足,创新驱动乏力。长期以来,我国对科技成果类无形资产与一般国有资产实行相同的管理模式。科技成果转化难、收益上缴额高,直接挫伤了科研人员的积极性。政府对高校、院所的考核评价,以及高校、院所对科技人员的评价体系,都不利于科技成果的转化。75%以上的技术交易和转移是在企业之间转化的,高校、科研院所等国有单位的转化还存在着体制和政策的障碍;科研院所对科技成果一般强调学术价值,而忽略其市场价值;缺乏中试和二次开发资金的投入,科技成果转化存在巨大的资金缺口;对市场缺乏了解,科研选题与市场需求结合不紧密;科技成果的去向、后期的开发和推广应用,没有专门部门进行

管理;与企业合作,在成果分配、风险承担及知识产权方面的矛盾,影响成果的转化。

诚然,过去那种短期、松散、线型的政产学研合作模式,由于行政管理各自为政、激励机制不甚明确、监督机制尚未形成、利益分配不易平衡、资源配置不够合理,造成资源的极大浪费,已经成为实施创新驱动战略和“大众创业、万众创新”的瓶颈,遭到诟病。

无疑,建立政产学研协同创新体系,是实施创新驱动和打开“大众创业、万众创新”生动局面的标准范式和实践途径,刻不容缓。今年5月,中共中央政治局委员、国家副主席李源潮到广东调研企业创新机制和技术成果转化机制时指出,产学研合作机制要实现技术、资本、市场的有机结合,达到教授、企

业、大学“三赢”。我作为人大代表、学校教授、企业高管,深刻体会到:相对于独立创新、开放式创新的浅层合作,政产学研协同创新追求的是一体化的深度合作,必须清除政产学研之间互动的障碍,坚持“优势互补、互利互惠、共谋发展”的原则,形成合作“磁场”,使之成为多赢的利益共享机制,推动政产学研联合体的发展。

一致的愿景和战略是基础。在创新活动中,企业追求最大利润,大学追求科研和教育成绩,政府追求社会福利,这种价值观的分歧影响着各方对合作利益的评判,为此必须认同与包容各方行动目标的差异性,在利益分配、风险承担等敏感问题上找到利益平衡点,达到多赢的心理预期,形成信任的合作关系。在协同过程中,一开始就要显示出“大格局”,谋长远而不局限于一时,可持续而不纠结于一事,而是站在战略发展的高度来指导协同事宜,避免由于纠缠于细节分歧而导致不可持续性,以获得创新的内聚力。

以人为本的体制改革是纽带。在政产学研合作中常见的是以项目合作为主或技术、成果转让层面上的,基本是单一性质的,以具体某项技术、产品、项目为依托的合作,这样的形式难以构建长期的多层次合作,同时容易因为具体细节的分歧造成合作失败。我认为,政府应该提供相关政策,鼓励高校和研究机构实行“以人为本”的体制改革,使得人才的流动是双向的,合作一线的双方人员可以拥有“校企双重身份”,兑现“双重待遇”。这种“以人为本”的体制改革,促使企业与高校、研究机构的合作,不仅仅是直接购买技术、成果,而且通过“人的引进”享受技术和成果,同时增强企业技术实力和稳定的技术优势。高校和研究机构则通过企业将“人才培养、科学研究、服务社会”与“产业”无缝对接,体现其价值。技术、成果的转让和项目的合作不能完全实现高校和研究机构的价值,更难以承担政府

提出的创新驱动战略,而通过“人的输出”,以人为纽带,盘活一系列资源,可实现高效的转化。

高效的沟通和管理机制是手段。政产学研分别从属于多种不同的管理体制,协同创新要达到“你中有我,我中有你”的亲密合作带有与生俱来的隔阂,这就是制度的差异和制度的制约。比如,在人事管理方面,在用人机制上,在评价考核机制上,在激励机制上,在科研组织方式上,在教学组织方式上,在学生培养上,等等,如何避免这些规章制度对涉及合作的人员的制约,把他们解放出来,是政府、企业、高校和研究机构需要面对的问题,这就需要多方协同进行制度创新。在政府方面,要为协同创新体系创造良好环境,从政策鼓励、法律保护等方面搭建合作平台,为企业和学研方提供财政政策倾斜、资金支持。在高校和研究机构方面,重点在于完善人事聘用、岗位设置、考核激励等一系列人事管理的政策和制度,鼓励科研人员到企业兼职、离岗创业和在岗创业,解决科研人员的后顾之忧,让科研人员“愿意去”“去得了”。在企业方面,重点在于建立吸引高校教授研发团队到企业兼职、让教授研发团队“留得住、干得好”的激励机制,建立反哺和支持高校学科建设、科研创新和人才培养的回馈机制,形成与高校“谋长远”“可持续”的产学研合作机制。

贴近产业和打造品牌是驱动。有动力才能开展合作,政产学研实现良好合作,动力来源于结合领域内的总目标和根本利益的一致性。政府要完善市场机制建设,鼓励资本进入科研领域,积极搭建技术交易和成果转化平台,使科技创新成果服务于产业发展。企业与高校、科研机构的产学研合作,要从产业领域找切入点,由企业根据需求提出研究课题,以高校和研究机构为主,协同开展基础研究和攻关,最后以企业为主共同推进成果转化和产业化,塑造

产业品牌,使产学研合作与产业、企业的发展更加密切。通过政产学研协同功能的发挥,创新全链条的合作,既保证高校和研究机构的课题真正“从产业中来,到产业中去”,也确保企业能够尽早、及时占领市场制高点,带来可观的经济和社会效益,从而形成一个良性循环的链条,以此驱动政产学研协同创新,不断向前发展。

多赢的利益共享机制是核心。政产学研要想建立长久、稳定的协同创新关系,最为核心的要素就是形成利益共享机制,以科研人员、科研平台和技术成果为纽带,把四方的“利益、责任、荣誉”紧密结合在一起。协同创新知易行难,主体的互动、形式的选择、目标的统一、利益的协调,都需要纽带与桥梁,因而,必须充分发挥政府“引导者”与“推动者”的功能,以实现学科链、产业链、资金链的顺利衔接。企业依靠高校和科研机构的科技优势和人才优势,不断取得优越的人才支持和技术支持(包括新产品生产技术),企业和产品的市场竞争力、行业影响力显著增强;高校和科研机构通过产学研合作,不断提高科技创新能力、人才培养实力和社会服务能力,全面提高教育质量、成果转化率和影响力;科研人员通过产学研合作,实现个人价值和事业追求。

“一个斯坦福能带出一个硅谷”,资源整合、协同作战是创新创业的关键。当前,我国已经进入创新创业的第五个时期,引发电子商务和创新创业热潮,至深且巨的创新引领着发展新常态。激发全社会的创新潜能和活力,让技术工人成为产业经营者,让单一技术向市场发力,形成一浪高过一浪的创新创业热潮已成为趋势。以创新驱动实现“四个全面”战略布局,实现中华民族伟大复兴的中国梦,是我们燃起政产学研发动机,助推创新创业的不懈追求。★

推动地方人大工作不断创新发展

文/里景瑞

2013年年初,大连市第十五届人民代表大会常务委员会组成。作为新一届常委会的主任,我深感自己肩负的责任重大,既不能松懈倦怠,又不可急于求成,要把握人大工作的规律,在继承与发展、巩固与提高、完善与创新中扎实推动人大工作向前发展。

坚持科学立法、民主立法

当前,人民群众对立法的期盼,已经不是有没有法律法规,而是法律法规好不好、管用不管用、能不能解决实际问题。因此,提高立法质量成为加强和改进立法工作的重中之重。大连市人大常委会注重发挥立法主导作用,不断完善立法机制,着力提高地方性法规的针对性和实效性。

制定志愿服务条例,是人大代表联名提出的一项议案。内务司法委员会对议案进行审议后认为,志愿服务是现代文明程度的重要标志,是新形势下推进精神文明建设的有效途径,制定志愿服务条例符合党的十八大精神,契合大连市社会文明发展需要。市人大常委会将志愿服务条例列入当年立法计划,2014年,首次由人大代表提出议案、专门委员会负责起草的志愿服务条例,经常委会会议两次审议通过,实现了大连市地方立法工作的新突破。

针对大连市轨道交通建设管理的实际需要,市人大常委会及时启动立法程序,今年4月,在地铁试运营的前一个月,采取“二审三通过”的方式审议通过了轨道交通条例。该条例在规划建设、运营管理、安全管理、应急管理和法律责任等方面作出具体规定,具有较强的可操作性,对轨道交通健康发展起到了保障



大连市人大常委会主任里景瑞(左一)率队视察食品安全法实施情况。摄影/高中义

和促进作用。

在制定邮政条例过程中,常委会针对完善管理者责任、限制自由裁量权、保障管理相对人权益等提出了意见和建议,相关条款的增删防止了部门利益法制化;按照适度超前的原则,增加了支持建设公共服务平台、快递园区、区域分拣中心、智能寄递终端等前瞻性条款。该法规施行后,针对“城镇老旧居民楼未设置信报箱的,由市人民政府负责组织补建”这一规定,督促市政府在2014年投入150万元,为1.5万户居民设立了新的信报箱。

为客观评价教育督导条例的立法质量和实施效果,2014年,市人大常委会委托东北财经大学法学院对该条例进行了立法后评估。专家小组对这部条例进行了客观的评价并形成的评估意见

书,为今后修改完善这部法规提供了参考。市人大常委会还委托大连海事大学法学院对制定民用机场条例进行了立法前评估,也取得了良好效果。

逐步实现专题询问常态化

询问是法律赋予人大及其常委会的一项重要职权,专题询问则是人大常委会有计划、有组织、有重点地就某一方面工作集中开展的询问活动,具有更强的公开性、针对性、互动性、时效性。大连市人大常委会通过三年的探索实践,逐步实现了专题询问工作的常态化。

2013年,常委会首次对市本级决算开展了专题询问。部分常委会组成人员围绕财政资金在保障和改善民生、涉农补贴、最低生活保障、医疗卫生等8个方面的投入情况进行询问。同时,对完善城

乡居民医疗保险、建立城乡居民基本信息审核制度、建立水源地乡镇财政补贴动态调整机制、保障校车运营经费等工作,委员们也提出了进一步改进的意见和建议。

2014年,市人大常委会就实施创新驱动发展战略再次开展专题询问,并听取审议了2013年度专题询问问题落实情况报告。作为大连市人大常委会开展的第二次专题询问,这次询问更显成熟,常委会组成人员对专题询问对象、内容、程序、结果处理等各环节的把握更加准确。为了把成熟的做法固定和规范下来,《大连市人大常委会专题询问工作程序》应运而生。

按照工作程序规定,常委会组成人员、各专门委员会要在每年的10月底之前,提出下一年度专题询问的建议议题,提请主任会议讨论确定。这意味着大连市人大常委会的专题询问工作进入了常态化。

依法讨论、决定重大事项

重大事项决定权是人大及其常委会的一项重要职权。大连市人大常委会在2003年制定了《讨论决定重大事项规定》,并在2014年年初将修改该规定列入了本届常委会立法规划。在开展立法调研的同时,市人大常委会主动总结经验、查找不足,为修改法规做好准备。

大连市的新区、保税区、高新园区、开发区、经济特区等开放先导区,已成为经济建设的主战场和财政收入的重要来源,但市人大及其常委会对开放先导区的监督却一直是工作中的薄弱环节。今年,市人大常委会作出了关于加强开放先导区预算决算审查监督的决定,将先导区预算决算纳入了人大监督范围,进一步拓展了人大监督的覆盖面。

市人大常委会关注大连市经济社会发展中长期发展,在2013年听取审议了市政府关于“十二五”规划中期评估的报告;重视城市总体规划对城市发展的调控引领作用,今年听取审议了市政府

关于提请审议城市总体规划(2013—2020)的议案;改进工作方式,将听取市政府年度城建重点项目建设情况通报由主任会议上升到了常委会会议,市政府及有关部门的主要负责人到会作出说明,常委会组成人员围绕项目建设、资金使用、工程质量等提出了有针对性的意见和建议。

近期,市人大常委会还将视情作出关于全面推进依法治市的决定、关于进一步实施创新驱动发展战略的决议。

尊重代表主体地位

保障代表依法行使职权是实现人民当家作主的重要形式,做好常委会工作更离不开人大代表的支持和参与。如何使代表履职既生动活泼,又扎实有效,是完善人民代表大会制度的重要内容。

认真办理代表建议是支持代表依法履职、充分发挥代表作用的关键环节。为了有效解决“重答复、轻办理”这个代表建议办理工作中的“老大难”问题,今年,市人大常委会完善了建议办理评价机制,分别征求、统计代表对建议办理工作和建议办理结果的意见,督促承办单位提高建议办理质量。

今年,市人大常委会还根据代表法以及市人大常委会代表履职信息采集与反馈工作制度有关规定,开发了大连市人大代表履职信息管理系统,可以通过电脑、手机登陆该系统,录入和管理代表履职信息,发布和浏览人大工作信息,代表履职情况会定期自动汇总生成表格,这对代表履职起到了一定的督促和激励作用。

同时,市人大常委会制定了《关于我市先导区省、市、区(市)三级人大代表闭会期间活动的意见》,对实现先导区管区内人大代表闭会期间活动的常态化、制度化起到了保障作用。

发挥主任会议作用

发挥好人大及其常委会的主导作用必须通过主任会议的主动谋划、集体

决策来实现,而主任会议实行民主决策需要一定的程序和时间,需要通过有效的制度来保证。

为了使主任会议组成人员有充分的选择权,2014年,市人大常委会进一步规范了执法检查 and 视察等工作程序。以视察为例,要求各专门委员会在每年10月份之前提出至少两项视察建议,常委会工作机构也可以围绕代表建议和人民群众来信来访集中反映的问题提出视察建议,经主任会议讨论确定视察题目列入下年度工作要点,由相关专门委员会组织实施。

这种做法,在一定程度上克服了人大工作的惯性和随意性,也对专门委员会的提前介入、调研准备提出了更高的要求。主任会议成员通过通盘考虑、长远规划、比较取舍,可以进一步提高工作的主动性、针对性和实效性。

加强制度建设

新形势、新任务对人大工作提出了更高的要求,迫切需要各级人大常委会不断提高履职能力。在这方面,大连市人大常委会作出了有益的探索。

为了进一步完善会议制度和议事规则,2014年,市人大常委会制定了《关于进一步提高常委会会议审议质量的意见》;2015年,市人大常委会制定了《会议文件格式要求》和《机关公文审签工作暂行规定》,规范公文的内容、格式、审签,提高发文质量,推动工作效能提升。

组织常委会组成人员和部分人大代表对建议办理工作进行测评,是市人大常委会多年来一直坚持的做法。2015年,市人大常委会制定了《人大代表建议、批评和意见办理测评工作暂行办法》,将这一做法进行了梳理和规范。专题调研是常委会在立法、监督等工作中经常使用、必不可少的工作方式和工作环节。2015年,常委会制订了专题调研工作方案,对确定调研题目、组织调研活动、撰写调研报告等提出了具体要求。■

(作者系大连市人大常委会主任)

跟踪监督保证百姓安居

——大连市人大常委会跟踪监督弃管房议案办理侧记

文/高中义 白雪飞

弃管房是我国经济体制改革中产生的一个新问题,因为体制转变、历史遗留问题、资产划分等多种因素,牵涉众多、错综复杂,一直以来就是一个百姓关注的“老大难”问题。

2009年以来,大连市十四届、十五届人大常委会历时6年持续跟踪监督,两届市人大常委会3次召开主任会议、3次召开常委会会议听取和审议弃管房产管理情况报告,历任主任、副主任、专门委员会委员以及人大代表20多次通过调研、视察、召开协调会等形式,督促市政府抓好工作落实,使这个困扰大连市1万多户居民的“老大难”问题得到了有效解决,体现了两届人大常委会监督民生问题的履职接力。

代表提建议 民生难题亟待解决

大连市中山区桃源街道长利社区双全街3号楼,是一家老国有企业的家属楼,因企业倒闭而成了弃管楼。由于年久失修,经常出现防盗门损坏、电线老化引发短路停电、房屋漏水、下水管道堵塞等问题,居民报修无门。市人大代表、中山区桃源街道长利社区党总支书记张丽萍了解到该情况后,看在眼里,急在心头。她立即与辖区其他代表一起着手进行调研认证,通过召开座谈会、调查问卷、到居民家实地查看等形式,了解掌握了弃管房产管理的相关情况,形成了代表建议。

2009年1月,在市十四届人大二次会议期间,张丽萍代表将弃管房管理问题带到会议上,同金国平、丁文奇等11位人大代表联名提出了关于解决弃管房



2012年9月,大连市人大常委会组织人大代表视察弃管房产管理情况。

产问题的建议。代表们在建议中指出,弃管房屋长期得不到修缮,居民生命、财产安全长期受到威胁;不少弃管房屋没有办理产权,不仅影响煤气、暖气等生活配套设施的建设,而且影响到房产的继承和孩子上学等一系列重大问题;由于弃管房产问题长期得不到解决,居民们没有归属感,容易产生不满情绪,严重地影响到社会的和谐稳定。对此,代表们提出了制定相关管理办法、建立专门管理机构、加大资金投入等建议。

这一建议得到市人大高度重视,市十四届人大二次会议主席团将代表建议确定为代表议案,交付人大环境资源城乡建设委员会审议和处理。会议结束后,环境资源城乡建设委员会立即开展了为期三个多月的调查研究,广泛听取了政府相关部门、街道、社区和居民等各方面的意见和建议。经调查了解,大连市内四

区弃管楼总计1038栋,其中有主弃管楼883栋,无主弃管楼153栋。

人大作决定 政府抓落实

市十四届人大常委会第九次会议听取审议人大环境资源城乡建设委员会的报告后,作出决定:要求尽快研究出台必要的管理办法和配套政策,强化监管手段和制约措施;明确弃管楼的管理主体及相应职责;投入相应资金维修弃管楼,完善配套设施,为下一步实行物业管理提供必要条件;制定相应的接管招标投标办法,加大市场化管理和运作力度;规范产权产籍管理,将房屋产权登记落到实处,切实解决好这一历史遗留且群众关注的民生问题。

接到市人大常委会的决定,时任副市长张军立即责成市国土房屋局认真搞好调研论证,提出解决意见和办法。时



2014年8月,大连市十五届人大常委会第十三次会议听取国土房屋局局长王晋良作关于弃管房产的专项工作报告,并进行了满意度测评。

任市长李万才也多次听取专题汇报,就弃管房管理问题作出重要批示。2009年7月,按照合法、为民、市场和政府相结合的要求,市国土房屋局起草了《大连市弃管房产维修管理试行办法》,经过16个政府相关部门会签,并报市长办公会通过。2010年4月9日,大连市政府颁布了《大连市弃管房产管理办法(试行)》,于5月10日正式施行。这个根据公有住房管理、产权登记管理、公有房屋出售、维修资金管理以及小区物业管理等相关规定制定的办法,在全国尚属首例。

该办法对弃管房屋的界定、申报程序、接管或代管及维修资金来源等方面作出了明确规定。此外,办法还规定,对经维修及公房出售后符合物业管理条件的住宅小区,可纳入专业化物业管理;对建设年代久远、房屋质量状况极差的危旧弃管房产,应优先纳入本市城市改造规划予以拆迁改造。

2010年8月24日,大连市十四届人大常委会第十八次会议听取了市政府关于大连市弃管房产管理工作情况的报告。决定中的意见都得到了落实。一是明确市国土房屋局为弃管房产行政主管部门,市住房保障中心具体负责市内四区弃管房产维修管理相关工作;二是对无主弃管房产维修的资金来源问题作出了规定,为下一步实行物业管理提供条件,

对有主弃管或物业弃管方面的规定正在制定和完善;三是对于物业弃管的房屋,按照国家《物业管理项目招标投标管理办法》进行市场化运作;四是对已确定为无主的弃管房产,可直接收归国有并登记为国有房产,对房屋建设单位依然存在但因手续不能办理产权登记的有主弃管房产,采取备案登记的方式将房屋产权备案登记至建设单位名下。

为了促使在弃管房产议案办理过程中提出的整改措施得到有效落实,市人大环境资源城乡建设委员会连续5年进行跟踪督办,组织政府有关部门召开座谈会,研讨弃管房产治理方案和办法,研究推进措施,并督促政府出台了无主弃管房产管理办法,选取部分弃管楼进行试点维修,取得了较好效果。2011年,弃管房产治理工作已被市政府纳入为民办实事“五个一”工程,各区每年都治理一片弃管楼,弃管房产治理工作机制已经初步确立。

履职接力只为百姓安居

此项工作涉及面广,历时时间长,工作量大,整体实施4年后,恰逢大连市人大常委会换届选举,人员变动。新一届市人大常委会对这项工作的重视程度有增无减。为了保持监督工作的连续性,增强实效性,督促政府继续把弃管房产管

理问题解决好,推进这项惠及群众的民生工程,新一届市人大常委会将弃管房产管理工作列入2014年度监督工作重点。市人大常委会主任里景瑞多次过问此事,并作出明确指示,要求市政府及相关部门把此项工作作为为民办实事的重点内容,切实维护人民群众的切身利益。

“满意27票、基本满意8票、不满意3票……”这是今年市十五届人大常委会第十三次会议再次听取市政府关于弃管房产管理情况的报告后,进行的满意度测评的结果。在这份报告中,委员们欣喜地看到:截至2014年年底,市内四区共投资1.4亿元,153栋无主弃管楼已完成维修144栋,面积77.4万平方米;2014年,市政府启动住房维修“一二三”工程,结合既有居住建筑改造工程,将电梯维修、弃管房屋、老旧住宅维修,列入为民办实事重点工程,计划用2年时间,将业已形成的无主弃管房屋维修整治完毕。对有主弃管楼,责成原房管单位维修80栋,同时将4栋、142户居民纳入公房管理,26栋正在办理接管手续,其余的正在明确产权单位,责成相关责任单位做好维修管理。

审议中,常委会组成人员围绕扎实有序推动弃管房产综合整治、建立长效管理机制、将大连市弃管房产管理工作纳入法治轨道、加大投入力度拓宽资金筹措渠道等方面提出了意见和建议。里景瑞主任表示,弃管房产管理问题是人民群众关注的热点问题,也是重要的民生问题,市政府及相关部门要持续加强和改进这项工作,扎实有序推动弃管房产综合整治,走出一条具有大连市特色的弃管房产管理之路,使发展成果更好地惠及人民群众。

“两届人大连续跟踪监督议案的办理,始终关注、关心百姓安居这一民生工程,有效解决了3万多人的住房保障问题,现在房子不漏了,上水通了,下水不堵了,解决了‘弃管小区’居民的实际困难,我们感到很欣慰。”张丽萍代表动情地说。✘

创新活动载体 发挥代表主体作用

——西岗区人大加强代表工作侧记

文/冯家咏 白雪飞

近年来,西岗区人大及其常委会围绕“五位一体”建设,充分发挥代表的主体作用,通过建立工作机制、搭建活动平台、丰富活动载体,不断探索新形势下开展代表工作的有效工作机制。

完善代表工作机制

西岗区人大常委会先后出台和修订了《关于加强同代表联系办法》《区人大代表联系选区选民办法》《区人大代表工作规则》等十几项相关的联系制度,规范了常委会联系代表、代表联系群众的内容、方式,对代表深入选区、深入群众,定期面对面地听取群众的意见和诉求,接受群众监督有了可操作和可遵循的规定。

2011年,区人大常委会制定了《西岗区人民代表大会代表约见国家机关负责人办法》,在代表行使监督权上做了有效的尝试,保障了代表依法行使职权。2014年,制定了《西岗区人大常委会关于对“一府两院”工作人员任后监督的暂行办法》,规定了常委会通过听取和审议专项工作报告、执法检查、专项工作评议、代表视察等多种形式,监督任命的“一府两院”工作人员依法履职情况。

2014年11月28日,在区十七届人大常委会第十三次会议上,常委会组成人员听取审议了区发展和改革局、民政局和商务局三部门的专项工作报告,并结合专项工作和部门负责人履职情况进行了工作评议,按照“满意、基本满意、不满意”三个等次进行满意度测评,当场公布了测评结果,对区人大常委会任命的政府组成部门负责人的监督进行了有益的探索。

充分发挥代表作用

从2010年起,区人大常委会围绕区委的中心工作,连续六年在省、市、区代表中开展了“增强履职意识,服务跨越发展”等主题实践活动,广大代表踊跃参与,效果显著,成果丰硕。

2012年4月,区人大常委会在365市民大楼建立“人大代表工作室”,代表轮值接待群众,听取选民的意見,记录和反馈群众的热点、难点问题,进一步畅通了上情下达、下情上达的民情渠道。如许多群众反映的付家庄地区老的居民楼不通煤气、林茂社区锦华老年公寓多年享受不到平价用电、小区管理等问题引起了代表的关注,在代表的努力协调下,这些问题得以解决。

仅2014年,代表接待选民483人次,收集意见294条,化解矛盾203件,兑现了“人民选我当代表,我当代表为人民”的诺言。

组织代表培训

区人大常委会积极为代表履职创造条件,按计划对代表进行履职培训,在区委党校建立培训基地。利用市人大常委会对市代表集中培训的机会,积极组织人大街工委副主任、部分区代表小组长参加,还将市人大常委会的培训内容刻录成光盘,印发给人大街工委和代表小组,便于各代表小组集中组织代表学习。区人大常委会还邀请有关专家对市、区代表进行集中培训,各人大街工委也结合年度工作,有针对性地开展培训,使代表掌握了履职的基本原则和方法,进一步提高了代表的履职素质和能力,增强了代表工作的实效性。

办理代表建议

区人大常委会制定了《西岗区办理人大代表建议、批评和意见的实施办法》,形成了市、区、街三个层面有效衔接、反馈、处理和办理的有效运行机制。

对于会议和闭会期间区代表提出的建议,在区人大及其常委会职权范围内的,首先由代表团或人大街工委把关,属于街道职权范围能够办理的建议由街道负责协调办理;属于区职能部门职权范围的由人大及其常委会负责分拨和交办到有关职能部门办理;对超出区人大职权范围的建议,请市代表向市人大及其常委会提出。区人大常委会对职权范围的代表建议办理,分别采取组织代表现场视察、听取建议办理工作汇报等形式,加强对建议办理的督查。区政府对代表建议的办理非常重视,年初由区长办公会专题研究,召开代表建议办理移交会,区主要领导亲自挂帅,分管区长具体负责,职能部门具体办,做到责任到人和建议办理与代表“三见面”。在建议办理上,真正做到重点问题重点办、热点问题迅速办、不沟通不算回复、不满意不算办结。常委会还专人负责跟踪督办,做到代表建议件件有着落,件件有回声,确保建议办理质量,切实解决老百姓关心的“热点”和“难点”问题。

区人大常委会主任林强深有感触地说,我们要认真总结代表工作的经验和做法,进一步研究代表工作的新情况、新特点,不断解决代表工作遇到的新困难、新问题,进一步推进新形势下的人大代表工作,为坚持和完善人民代表大会制度,作出新的更大的贡献。■

前置办理代表建议显奇效

——旅顺口区人大常委会前置办理代表建议工作纪实

文/宋德喜

不打提前量,就没有代表建议的高质量;不提前转交,就没有政府办结的高效率;不件件有回声,就没有百姓的高票数。3年来,旅顺口区人大常委会创新代表建议前置办理工作模式,代表建议办理的满意率达95%以上,落实率已提高到60%,呈现出代表热心、政府用心、百姓放心的可喜局面。

探索代表建议办理新思路

按照以往的工作惯例,代表建议一般都在人代会期间由代表提交大会,会后由人大常委会转交政府办理。此种做法虽然便于工作和集中管理,但在实践中也存在弊端,在一定程度上影响了建议的质量和办理落实率。为此,旅顺口区人大常委会创新了前置办理代表建议的工作模式。

前置代表建议转交时间是指在代表建议转交环节上狠抓一个“早”字。通过采取会前布置、会前征集、会前把关的办法,认真筛选出一些可操作性强的、高质量的建议,在筹备撰写政府工作报告前转交给政府部门,便于政府在谋划决策新一年工作时,把代表的合理化建议充实到工作报告之中,进而提高代表建议的具体办理实效。

为把这项工作落实到位,区人大常委会每年都专门邀请省、市级人大有关领导和专家,以专题讲座的形式,围绕代表建议应提什么,如何提、如何交办、如何办理等内容,为省市区三级代表和政府各承办部门进行专题辅导培训。每年都专门召开各人大街工委会议,部署代表建议搜集工作。组织代表开展视察、调

研活动,深入基层察实情、听民声,让代表们发现问题、看到问题,为更好地履职积累素材,引导代表关心本地区经济和社会发展的重大事项。

为确保代表建议办理工作实效,区人大常委会主任黄坚提出:代表建议办理工作要做到“四用”(用法、用心、用情、用力),用法即提出代表建议是法律赋予代表的权利,要依法监督;用心即要有一套办理建议的制度方法,要有章可循;用情即要设身处地为群众着想,要换位思考;用力即要加大财政投入力度,争取全社会共同参与。2014年区人大常委会工作报告中,把代表建议办理工作的目标进一步明确为:在保证代表建议办理满意率的同时,推动建议办理由“答复满意”向“落实满意”转变。

区委、区政府对前置建议办理转交时间的做法给予高度重视和充分肯定。区委书记杨仲要求区政府在办理代表建议工作上动真情、办实事,肯投入,定时限、求落实。区长衣庆焘每年都多次召开专题会议,认真研究代表建议,制订切实可行的办理落实方案,将承办建议逐件分解,明确办理推进意见;把具有全局性、普遍性的代表建议作为“区长督办件”,以此引领和推动全区的建议办理工作;将代表建议办理工作列入政府绩效考核内容;加强跟踪督查,确保高质量、高标准地完成办理工作。

代表满意 群众认可 政府认同

自实施前置代表建议转交时间以来,代表建议数量逐年增加,建议质量也明显提高,一大批案由清晰、案据充分、

方案科学可行的代表建议为政府办理工作打下了坚实的基础。

实施前置代表建议转交时间,抓住了年底前党政组织为来年工作谋篇布局的有利时机,让一份份凝聚着代表智慧和心血的意见、建议在决策中发挥其参谋作用。2013年代表提出的“关于加快太阳沟历史文化区建设”的建议,被及时列入政府工作报告。区政府成立了由区长任组长的工作领导小组,邀请国内外知名专家、学者组成专家评审委员会,对太阳沟历史文化区4平方公里内的总体规划、专项修复工程和开发项目进行评审,聘请国内外专业机构开展太阳沟历史文化区保护、修复和利用的策划与规划编制工作,制定土地、税收、资金、人才等方面优惠政策,使太阳沟的老建筑和历史街区得到了有效保护、修复和利用。对于2014年代表提出的“关于加大对小微企业普遍存在的融资难问题解决”的建议,区政府先后制定了《关于扶持小微工业企业发展的实施意见》和《关于促进绿色经济发展的实施意见》,区财政投入3000万元工业专项资金,支持113个小微企业技术改造,提供贷款贴息补助,奖励工业品牌项目和技术研发。截至目前,区政府共为小微企业融资近2亿元,争取国家、省市专项扶持资金1.3亿元。

结合代表建议办理,区政府还大力推进民生问题的解决,其中,投资5600万元建设开通新老城区连接路,向社会公众免费开放旅顺体育场及部分学校操场,实施免费更换老城区无物业管理楼道木质门窗等民生工程,受到了百姓的交口称赞。★

人大代表工作室为民解忧

文/高中义 白雪飞 孙沛

近年来,沙河口区人大常委会拓宽代表与群众联系的渠道,积极引导代表深入选民、深入群众,集中民智、反映民情,充分发挥代表的桥梁纽带作用,不断提高其代表人民参与管理国家事务的能力。

“现在,百姓对人大代表的作用越来越认可,通过‘代表之家’这样一个有效载体,为我们更好履职提供了经常化、制度化的工作平台。”2014年11月6日上午,在大连市沙河口区人大代表联系选民座谈会上,区人大代表靳来起的一席话引起了大家的共鸣。

沙河口区人大常委会主任弋忠福介绍说,区人大常委会高度重视“代表之家”建设,始终从坚持和完善人民代表大会制度的高度,深刻认识这项工作的重要性。通过建立社区人大代表工作室,为人大代表提供有组织、有设备、有制度、有管理的办事场所和联系选民窗口,保障代表依法履行职务,增强代表履职的使命感和责任感。

从2006年3月,沙河口区开始在社区设立人大代表工作室伊始,截至目前,全区已陆续建立社区人大代表工作室20个,在常委会设立省市代表之家1个,在街道设立区代表之家9个,已逐步打造成为以常委会为龙头、以代表之家为载体、以代表工作室为平台的“一会十家二十室”的新工作格局,为代表更好的履职提供了广阔的舞台。

在接待选民过程中,区人大代表韩华了解到杨树东街120户居民房屋产权证因历史原因一直不能办理,她利用

休息时间与十几位居民进行了座谈,详细了解情况,而后提出了“关于尽快解决杨树东街120户居民产权证的建议”。经过努力,终于解决了居民产权证的办理问题,广大居民非常满意。

在中山公园街道永联社区人大代表工作室里,四五位居民正围着区人大代表王翠英和刘莉不住嘴地诉说着。“联合路与长江路交叉口本来有六七十米长的盲道,但是附近施工后就消失了。能不能恢复呢?”两位代表耐心地倾听居民意见,认真地做着记录,不一会儿,几页纸就记满了。像这样由代表坐班接访形成的记录,在永联社区有厚厚的几十本。翻看这些记录,既有群众生活小事、琐事,又有事关区街经济发展、民主法治、城市建设的大事。自2009年来,共有283名代表2017人次参与“代表之家”接访工作,接待选民群众10617人次,收到意见2961条,全部形成代表建议或转交街道和相关部门解决。

“基层是最接地气的地方,只有到群众中去,才能了解他们的所思所想,才能更好地表达人民群众诉求。”市人大代表李志勇深有感触地说,“代表之家”的建立,就像一座桥梁将代表和选民紧紧联系在一起,推动代表心往下沉、眼往下看、人往下走、情往下系,让代表与群众充分的交流、沟通和融合,从而更加密切了代表与群众的联系。

近年来,沙河口区人大常委会还坚持用制度规范代表工作,相继制定了一系列关于加强代表工作的规章制度,仅今年年初,常委会重新修订和完

善的代表工作制度就有10项。通过建章立制,规范了代表的履职行为,激励了代表的工作热情,“代表之家”的作用得到了充分发挥。

《人大代表在选区挂牌制度》规定,由各人大街工委统一组织,将代表姓名、工作单位、职务及联系电话,在代表所在选区内公示,项规定加强了代表与选民之间的联系,督促代表更好地履行职责、接受监督。为了丰富代表活动内容,解决人民群众集中反映的问题,自2009年起,常委会开始对区“一府两院”相关部门进行专项工作评议。在前期认真准备和调研的基础上,常委会可要求区政府或相关部门报送专项工作报告,提交区人大常委会会议审议并进行测评。

沙河口区人大常委会还积极探索和规范闭会期间代表活动的方式,进一步建立和完善了代表小组活动机制,在代表中专门成立了七个专业代表小组,将有关视察、检查、调研活动扩大到代表小组进行,使监督工作开展更具针对性,如在今年创建文明城区活动中,140多名代表先后参加了对辖区内的70多家网吧经营情况的视察,有效规范了网吧的建设管理,提高了监督实效。

沙河口区人大常委会副主任张厚敏说,“通过建立规章制度,规范了代表履职行为,激活了代表履职动力,进一步推动了代表知情、议政,代表都明白自己的职责是什么,应该干什么,怎么做,使我区代表工作走上了制度化发展的轨道。”

出真招 动真格 见实效

——普兰店市人大代表述职评议工作综述

文/王曦魏

“现在宣布测评结果：刘传宝代表优秀40票，称职2票，不称职0票，测评结果为优秀！”随着主持人话音落下，现场响起了一阵热烈的掌声……

这是普兰店市丰荣选区人大代表述职评议活动的现场。2014年，普兰店市人大常委会在做好前期调研的基础上，先后组织12名驻普大连市人大代表和91名市本级人大代表分别向选举单位和所在选区选民进行了述职，成功探索出了一条“出真招、动真格、见实效”的述职评议之路，获得了代表和选民的一致好评。

作为一项创新性活动，普兰店市人大常委会对此予以高度重视。“述职评议活动是密切代表联系选民的需要，是强化选区对代表监督的需要，是促进代表履职能力的需要，是提升代表履职水平的需要。”普兰店市人大常委会主任聂品多次用“四个需要”向普兰店市各层次人大工作者阐述述职活动的重要意义。

为了使活动能够有序开展，常委会组成人员在事前做了大量准备工作：开展前期调研，向兄弟单位学经验；深入走访群众，向选区选民征求意见；多次召开主任会议，反复研究部署；由常委会常务副主任管秀琴同志和人事工委牵头，统筹协调，加强组织领导；制订并下发《人大代表述职评议工作方案》，明确了开展活动的指导思想、目的意义、法律依据和具体事项；通过“人大工作交流室”这一网络

平台，对各乡镇（街道）人大和部分人大代表进行了述职前培训，并将述职评议模拟流程表、测评票、工作方案和述职报告等文字材料的样本发送至乡镇（街道）人大代表手中，为其开展好述职评议活动提供帮助。

为做好述职前的动员准备工作，普兰店市人大常委会由聂品主任牵头，与各位副主任分片联系各乡镇（街道）人大，深入“一线”，进行广泛深入组织动员，消除大家在评议中的认识误区，避免出现“走过场”和形式主义之风。

在前期大量准备工作的基础上，各选区述职评议活动依序展开。参加评议的代表态度认真，热情高涨，将履职情况向选区选民进行了集中陈述，接受选民监督。评议现场气氛热烈，代表们的述职赢得了选民的阵阵掌声。“这是我们在准备开展这项工作的时候所没想到的场面。”人事工委主任李莉回忆说。

本次活动共有12名驻普大连市人大代表和91名市本级人大代表参加，分别接受常委会组成人员、部分本级代表和2868名选民评议，参加述职的代表们获得了群众的广泛认可，称职率达100%，有33名代表获得优秀票，也有部分代表获得了“不满意”票。

“XX代表，俺对你刚才的述职并不满意，俺只想你拍心窝子说一句，当代表多年，你为大家做过什么好事，替乡亲们解决过一件实际问题么？”一

位代表述职后便有选民激动地说道。被选民这么一问，那位代表涨红了脸，他说自己感到很惭愧。在随后的表态发言中，这位代表的态度格外认真，当众向选民许诺，日后定不辱代表使命，尽全力为乡亲们办事，哪怕只是一件小事，也要对大家尽到心。

此次代表述职评议活动，得到了代表和群众的积极拥护。通过述职评议，增强了选民的民主意识，使其对代表履职情况有了更深入的了解，让选民们真正享受到了民主选举、民主监督的权利。同时增强了代表的履职热情、责任意识和担当精神，给代表们上了一堂生动的民意教育课，也使述职评议活动见到了真效果。

王大为代表在述职评议活动结束后，主动来到群众身边，履约践诺，走访贫困户，帮助他们解决实际困难，受到群众一致好评。他说：“我觉得述职评议活动搞得很好，评议过后确实拉近了我与选民的距离。如果再被评议一次，我有信心赢得更多掌声，更加挺胸抬头地说‘我是代表王大为’。”

在2015年年初召开的普兰店市五届人大三次会议上，代表们与会热情明显增强，积极为市（区）发展和民生改善建言献策，会上共收到建议、批评和意见151条，比上次会议上多了36条，一改多年“会过三届，建议下滑”的“铁规律”。选民们都说，现在的代表是真正为选民代言、为百姓办事、为社会奉献的全面代表。✘

人大监督的新视角

——瓦房店市人大常委会监督《政府工作报告》落实情况侧记

文/魏壮

“《政府工作报告任务分解表》第三大类别中第十项明确,要转变传统发展方式,大力推广节水农业。请问,市政府今年就这些工作采取了哪些具体的措施?”

“第五大类别中第八项提到,新建农村公路160公里,现在都修了哪些路,多少公里?”

“第六大类别中的第十六项,免费为1600户家庭提供孕前优生健康检查,免费为1.8万名农村适龄妇女进行特定疾病筛查,开展应急救护知识培训2万人,年初定的这些指标都实现了吗?”

……

这是2014年11月,瓦房店市人大常委会督查组到市政府有关部门督查《政府工作报告》落实情况的一个场景。督查组成员紧扣《政府工作报告》落实情况,直接向市政府相关部门主要负责人发问。政府部门负责人不回避,不推卸,如实作出解答。

依法开展监督

《政府工作报告》是政府对下一年度经济社会发展任务的全面部署,包括经济发展、百姓民生、社会事业、社会稳定等方方面面内容,是政府向全体人大代表和全市广大人民群众作出的庄严承诺。一经人代会批准,就成为这个地区的政务报告,是政府一年工作的纲领性文件。一年下来,政府工作报告执行的如何,提到的任务是否落实到位,人大代表和老百姓往往无法知晓,对此意见很多。

人大常委会在行使职权监督政府工作时,往往只注重于对政府某一专项

工作完成情况进行监督,而对政府全面工作完成情况的监督办法不多,力度也不大,特别是人代会通过的《政府工作报告》落实情况少有监督。

“今年要把《政府工作报告》落实情况纳入人大监督的范畴,通过不同形式进行督促检查,兑现政府向人大代表、人民群众作出的庄严承诺。”这是2014年年初,常委会在研究讨论审议监督议题时,形成的共识。

市人大常委会主任于建秋强调,人大之所以监督政府工作报告落实情况,就是要推动政府完成年初确定的各项目标任务。常委会要认真履行职责,明确监督重点,切实有效地开展好对《政府工作报告》落实情况的监督,回应代表和百姓的关切,想民所想,圆民所愿。

跟踪监督不放松

为确保监督工作取得实效,瓦房店市人大常委会精心组织,周密部署,采取年初分解责任、全程跟踪督查、半年公开通报、年末集中审议等方式,把监督融入到政府全年工作的始终。

“人代会一结束,我们即刻与市政府沟通,要求把《政府工作报告》中确定的工作目标和任务进行分解。市政府作出积极回应,一周内将报告内容细化成7个类别、108项主要任务,并且注明了负责的市级领导、承办部门和完成时限。”市人大常委会办公室主任刘红说。

人大常委会根据政府任务分解情况,立即作出工作安排,以常委会各工作委员会为单位组成7个督查组,在委员会主任会议成员的带领下,采取对口监

督,逐项明确分管领导和监督部门。市人大常委会把政府工作报告中群众最关心、利益最直接的热点问题,特别是多年来代表建议、意见集中反映的突出问题,列入常委会工作要点中,通过听取专项工作报告、视察、执法检查、调研、专题询问、提出视察意见或审议意见等方式,督促任务落实。2014年,常委会重点督办了政府12项重点工作的完成。在听取汇报、实地察看、查阅资料、走访座谈,及时了解掌握各部门工作任务进展情况的基础上,对进展缓慢的项目,督查组重点督办,并将督办情况及时向主任会议报告。

在这期间中,督察组发现政府养老服务设施建设力度不够问题,主任会议研究后,对政府相关职能部门提出督查意见。市政府诚恳接受,主管领导亲自率领民政、司法等部门负责人深入城乡社区、养老机构调研解决难题,整合部分乡镇敬老院,并确定了全市社区的养老服务中心和部分老年人活动场所的建设改造方案。对生态市建设、食品安全等涉及民生方面的工作,常委会充分发挥了乡镇人大主席团和人大街工委的监督作用,上下联动,同步推进落实。

2014年8月,市政府及各职能部门将政府工作报告落实情况书面报市人大常委会,各工作委员会对口进行审查,掌握工作进度,再确定督办方式。9月,召开政情通报会,市政府市长向全市人大代表通报上半年工作完成情况,对完成不理想的工作向代表们作出说明,并报告工作打算。11月,常委会对政府部分工作部门进行工作评议,把政府工作报告完成情况纳入工作评议之中,并进行



瓦房店市人大常委会主任于建秋（左二）率部分常委会组成人员视察农资市场。摄影/魏壮

满意度测评,以此推动政府各项工作的完成。12月,常委会召开主任(扩大)会议,专题听取市政府关于《政府工作报告》落实情况的报告。

市政府常务副市长张金忠在报告中说,“来人大汇报政府工作报告落实情况,既有压力也很踏实。有压力是大家审议得非常认真,作为市政府,能感受到人大常委会监督和约束的力量;踏实的是,可以直奔主题,实事求是,坦诚相告,不需要掩饰,对照年初任务分解表,逐项作出说明,完成的直接汇报工作情况,未完成的说明原因,并且提出我们研究出的下步解决方案,提交人大常委会审议、决定、调整。”

审议中,人大常委会开诚布公,直言不讳,结合监督过程中发现的问题提出了不少可操作性强、有实际意义的建议。市政府办公室主任薛辉说,“市政府将认真研究人大提出的建议,在年末起草政府工作报告和安排下一年度工作计划过程中,会主动吸纳人大常委会主任会议的意见、建议,争取在人代会上作一

个客观公允的好报告。”

2014年年末,在市八届人大三次会议上,政府充分吸纳了市人大常委会的意见,作了一个非常客观务实的报告,代表们对政府的工作表示满意,对政府未完成工作任务的坦诚表达表示理解和支持,政府工作报告获得从未有过的高票通过。

寓支持于监督中

此次就《政府工作报告》落实情况开展的监督工作,获得了市人大常委会组成人员和人大代表的普遍好评。大家这样指出:

“人大常委会对政府工作报告落实情况实施监督,不仅有效地促进了政府各项工作部署的落实,同时让代表和百姓及时了解政府各项工作情况,提高了人大常委会自身工作能力和水平,是一种既接地气又很实用的监督手段。”

“人大找准了监督政府全面工作完成情况的突破口和着力点,对促进政府工作报告中提出的工作目标任务的如期

实现起到了积极的作用。”

“通过这一年监督政府工作报告的落实情况,增强了政府部门的人大意识和法治意识。在监督过程中,政府的各个部门都能够积极配合,虚心接受人大监督,对部分不能完成的经济指标,也都主动向人大常委会报告,提请会议审议、调整,使政府由人大产生、对人大负责、受人大监督的制度得到充分体现。”

“监督政府工作报告落实情况,提升了政府工作的执行力,让人大代表和群众对全年工作的落实情况有了直观的认识。”

于建秋主任在总结这次监督工作时指出,人大常委会监督政府工作报告落实情况是充分行使了法律赋予的职权,体现了人大常委会对人民代表大会的负责和把关,有效保证了人民代表大会决议的执行,提高了人代会会议的质量和效果,维护了人代会的严肃性。对人大常委会自身而言,通过对政府全面工作全程监督,加强了常委会各工作机构同政府各职能部门的沟通、交流、联系,促进了人大工作。今后,市人大常委会将牢牢把党和人民赋予的责任扛在肩上,充分发挥人大职能作用,以此促进政府各项工作部署有效落实,促进民生问题得以改善。2015年,市人大常委会不仅要《政府工作报告》落实情况进行监督,而且还要将“两院”工作报告的完成情况纳入到常委会的监督范围中。★

年中人代会助推 朝阳人大工作“小步快跑”

文 / 本刊记者 王萍

“北京市朝阳区今年首次在年中增开了一次人代会！”近年来，北京市朝阳区人大不断推出创新举措，在今年年中再次交出亮丽成绩单：7月29日至30日，朝阳区第十五届人民代表大会第六次会议召开。这是朝阳区在2015年召开的第二次人民代表大会会议。

“首次在人代会上征求全体代表对正在编制中的朝阳区‘十三五’规划纲要的意见、建议”“首次在人代会上由全体代表听取讨论上一年度财政预算执行情况的审计报告及财政决算报告”“加强对代表意见、建议的反馈，首次在人代会全体会议上通报大会各代表团讨论情况及专题座谈会讨论情况”……会议有不少新内容为人们持续关注并津津乐道。本刊记者全程追踪朝阳区人代会，并采访朝阳区人大、政府相关负责人及部分代表，力求准确解读北京市朝阳区召开此次年中人代会的创新与思考。

年中为啥开大会？

有依据、有呼声、有要求

当前，全国人大系统常态化的做法是每年岁末年初时召开一次人代会。2015年，北京市朝阳区首次在年中增开一次人代会是出于什么考虑？

“不是为开会而开会，年中增开大会是面对新形势、新任务、新要求，为了及时充分吸纳全体代表意见、建议，更好凝聚共识，完善政府决策，加强人大监督，提高行政效能，从而更好推动地区发展。可以说，年中增开大会有依据、有呼声、有要求，是一次顺势而为召开的大会。”北京市朝阳区人大常委会主任佟克克告诉本刊记者。

据了解，根据地方组织法规定，地方各级人代会每年至少举行一次。这说明，地方各级人大会议，不是每年只能举行一次，而是必须举行一次或一次以上，对举行几次没有限制。

佟克克介绍，在年中增开人代会，除符合并积极落实地方组织法有关规定外，主要还基于落实中央、北京市委关于加强人大工作具体要求、加快融入京津冀协同发展大局这一考虑。

2015年6月，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》指出，“县级人民代表大会会议每年至少举行1次，必要时可以增加。”去年年底召开的北京市委第四次人大工作会议提出，“区县人民代表大会每年至少召开一次会议，有条件的区县每年可召开两次或以上人民代表大会会议。”

今年4月，中央出台《京津冀协同发展规划纲要》，北京市委通过《贯彻意见》，朝阳区委提出深入学习贯彻“规划纲要”，用实际行动推动京津冀协同发展。可以说，这是当前和今后一个时期朝阳区工作的头等大事。朝阳区发展面临新形势、新任务和新要求。

在此背景下，年中加开这次人代会，“也是朝阳区经济社会发展的迫切需要。”佟克克说，“当前，是朝阳区贯彻落实中央‘四个全面’战略布局、全面深化改革、推进转型发展的重要时期，也是全面落实首都‘四个中心’战略、建设国际一流的和谐宜居之都的关键时期。今年还是‘十二五’规划收官之年和‘十三五’规划编制之年。召开这次人代会，将广泛听取民意、汇集民智、凝聚合力，更好地

推进朝阳区科学发展，加快融入京津冀协同发展大局。”

大会亮点有哪些？决算、“十三五”、选举，各议程亮点一个都不少

听取并讨论朝阳区政府关于朝阳区2015年上半年工作和“十三五”规划编制情况通报，听取并讨论朝阳区政府关于朝阳区2014年预算执行和其他财政收支的审计工作报告，听取并讨论朝阳区政府关于朝阳区2014年财政决算草案的报告，对常委会组成人员进行补选……这些都是此次朝阳区年中人代会的议程安排。

“一句话，大会内容很多，也很实，每项议程都有创新与思考。”佟克克表示。据介绍，议程中的一项重要内容是首次在人代会上听取讨论财政决算报告。通常，财政预算草案由年初的人代会审查批准，而财政决算在第二年交由人大常委会会议审查批准。为加强对财政预算的监督，这次会议，朝阳区尝试让全体代表听取并参与讨论决算报告和审计报告，使代表能够了解他们审查批准的预算落实情况如何，并充分发表意见、建议。体现出对法律赋予代表权利的尊重，保障代表知情权、监督权。这也有助于在下次召开的人代会审查批准明年预算草案时，将全体代表对预决算方面的建议能及时吸纳进去。

这一议程安排有创新，但并没有突破现有法律。佟克克强调，7月30日大会通过的决议责成朝阳区人大常委会在充分吸收代表所提意见、建议基础上，依法审查批准朝阳区2014年预算执行和其他财政收支的审计工作报告、朝阳区



朝阳区年中人代会会场

2014年财政决算草案报告。

议程还包括首次在五年规划纲要编制完成前在人代会上征求代表意见、建议,这一安排也让人眼前一亮。据了解,以往都是由人大代表对编制完成后的五年规划纲要提出修改意见,这次朝阳区人大适应新形势,在“十三五”规划纲要编制完成前,以区人代会为平台,由全体代表集中对“十三五”规划编制提出意见、建议。

佟克克指出,人民代表大会讨论决定重大事项的功能在这次会议中得到充分发挥和强化。朝阳区“十三五”规划纲要如何贯彻和体现中央《京津冀协同发展规划纲要》的要求并与之对接,需要广泛听取民意、汇集民智。会议期间,以专业代表小组为单位,分城市治理、农村城市化、民生保障、京津冀协同发展等四个专题分别召开座谈会,代表们纷纷为朝阳区“十三五”规划编制这一重大事项提出意见、建议,规划也因此具有更坚实的民意基础,更符合区情实际,促进了科学决策、民主决策。

此次会议还及时对常委会组成人员进行补选,以确保常委会工作的保质高效,并在补选时优化朝阳区人大常委会组成人员结构。在推荐候选人过程中打破席位制,着力向基层倾斜,向农村、社区倾斜,补选出1位乡人大主席、1位街道社区书记作为新的委员,使常委会组成人员的专业性和代表性更加突出。

佟克克说,现在人大越来越忙,更认真、更较真,这与十八大以来中央强调“毫不动摇坚持人民代表大会制度,也要与时俱进完善人民代表大会制度”的精神紧密相关,而且也得到地方党委和政府的充分支持与配合。

年中召开大会反馈如何? 助推人大工作“小步快跑”

稍加留意就会发现,此次大会听取、讨论、座谈等议程安排紧凑,从早上排到晚上,参会代表们在忙

得马不停蹄的同时,也纷纷表示,年中人代会的各项内容安排及时,代表们既充分发表意见,又凝聚共识,整个大会期间观点的表达、利益的交锋都很充分,非常解渴,过瘾!

年中召开人代会,代表意见、建议最重要。以往人代会各代表团和座谈会的讨论情况,仅向主席团会议通报,本次人代会加强对代表意见、建议的反馈,首次在全体会议上通报大会各代表团讨论情况及专题座谈会讨论情况,督促“一府两院”及有关部门更认真吸纳和考虑代表意见。据佟克克介绍,“这和平时一般性听取和征求代表意见不一样,大会上代表提出的意见、建议,会正式提交给政府,政府要对意见及时作出反馈,有的吸纳,有的不吸纳,但是需要作出解释。这样真正让代表意见、建议能通过法治化渠道吸纳进入政府工作和财政预算安排中。”

朝阳区年中召开人代会的初次尝试,取得了多赢效果。在参会的人大代表看来,朝阳区人大改变以往的工作节奏,年中召开人代会,不仅让代表们忙起来,而且让代表们增强履职意识,提升建言献策的能力。特别是大会充分尊重代表提出的意见、建议,各项议程都对代表意见和建议认真研究、充分吸纳,让代表们深感振奋,通过召开此次人代会,人民当家作主的意识大大增强了。朝阳区政府各部门负责人也纷纷表示,“现在自觉接

受人大监督的意识强了!人大这么认真,我们可丝毫不敢马虎,一定将压力转化为工作动力,共同推动发展。”

佟克克强调,人大工作注重程序,人民通过人民代表大会行使国家权力,常委会在代表大会闭会期间作为人民代表大会的常设机构行使国家权力。年中增开一次人代会,正是希望能够往人大程序里注入越来越多实质性内容,让人民代表大会全面充分有效行使职权,充分发挥出代表大会的功能与作用,在“小步快跑”中不断推进人民代表大会制度。

下一步期待:加开人代会成为常态

人民代表大会如何全面充分有效行使职权?北京市朝阳区人大此次年中召开人代会的探索和实践值得肯定。佟克克认为,区县人大处在民主法治的前沿,离基层最近,离百姓最近。对于基层人大来说,就是要通过有力的监督,完善政府决策,提高行政效能,促进政府更好地造福百姓。而此次年中召开的人代会正是为基层人大更好发挥作用搭建的平台。

好经验要推广,好做法要常态。今年3月召开的北京市朝阳区区委第三次人大工作会议明确提出,“积极探索、逐步实现朝阳区每年举行两次人民代表大会会议,听取政府半年工作通报,听取上年度财政决算和审计情况及本年度预算调整方案的报告,决定其他事项,强化代表大会的监督。”“开好乡人民代表大会会议。每年至少召开2次乡人民代表大会会议,每次会议不得少于1天,每届乡人大第一次会议不得少于2天。有条件的乡可以按季度召开会议。”

佟克克指出,这表明每年区一级召开两次人代会、乡一级召开2至4次人代会将是今后朝阳区人大工作新常态和新趋势。相信今后根据各地方具体的经济社会发展需要,在利益主体多元、利益诉求多样、百姓民主意识不断增强的背景下,加开人代会将成为一种常态。

接下来,北京市朝阳区人大工作还会闪现哪些亮点,让我们拭目以待。☑

建立抗日民主政权，绝不是中国共产党的权宜之计，而是一次伟大的战略转变，其根本目的：一是为抗战，二是为民主。

抗日民主政权：中国共产党政权建设史上的“伟大创造”（上）

文 / 张顺昌

由于抗日战争是一场全民族的反侵略战争，因此，抗日民主政权是特定历史条件下的产物，是根据抗日民族统一战线的需要而创建的。

创立于民族危难之际

1935年，“华北事变”发生后，日本帝国主义全面侵略中国的野心日益暴露，中华民族危机进一步加深。

为动员全民族团结抗日，中共中央在长征途中发表了《为抗日救国告全体同胞书》（即著名的《八一宣言》），提出了组织全国统一的国防政府的主张。同年12月，中共中央政治局在陕北瓦窑堡召开会议，确立了建立抗日民族统一战线的策略。1936年12月，西安事变的和平解决，成为国共两党重新合作走向抗日民族解放战争的转折点。中国共产党为推动国民党抗战，促成抗日民族统一战线的实现，1937年2月，中共中央致电国民党五届三中全会，提出了5项要求4项保证，表示在国共合作抗日、开放民主的前提下，接受南京中央政府与军事委员会的指导，决定将“工农政府改名为中华民国特区政府”。

卢沟桥畔侵略的炮声，震撼了中国大地。为挽救民族危亡，卢沟桥事变第二天，中共中央向全国发表了号召抗战的宣言，主张“只有全民族实行抗战，才是我们的出路”。号召“全中国同胞、政府与军队团结起来，筑成民族统一战线的坚固长城，抵抗日寇的侵略”！中共中央的号召，大大激励了全国军民同仇敌忾、坚决抗战的决心。

由于形势所迫，特别是由于中国共产党建立抗日民族统一战线的努力，7月15日，国共两党在庐山举行会议，双方达成协议，国民党承认陕甘宁边区为国民政府的直辖区。为适应全民族抗战的需要，中共中央决定陕甘宁边区政权改制，即由苏维埃工农民

主制度转变为民主共和制度，建立抗日民主政权。对此转变的必要性，谢觉哉曾明确指出：“其所以这样改，是日寇侵略中国，民族危机加深，过去国内反革命诸阶级重新回到抗日革命战线来。因此，苏维埃制度必须更改，应该而且必然是建立各个革命阶级联盟的政权。”

与陕甘宁边区政权改制不同，抗日根据地民主政权则是在八路军、新四军开展敌后游击战争、开辟敌后抗日根据地基础上建立起来的。在敌后抗日根据地中，晋察冀边区抗日民主政权建立最早。1937年10月，根据国共两党达成的协议，聂荣臻率八路军115师一部以五台山为依托，深入敌后开展抗日游击战争，建立了晋察冀抗日根据地。1938年1月11日，晋察冀边区社会各界推举代表169人，在阜平召开军政民代表大会，通过了政治、经济、财政、文教等决议案，选举产生了抗日民主政权——晋察冀边区临时行政委员会。在陕甘宁边区和晋察冀边区抗日民主政权建立后，随着八路军、新四军敌后抗日根据地的开辟、巩固，在中共中央的统一领导下，各抗日根据地从自身实际情况出发，借鉴陕甘宁边区和晋察冀边区抗日民主政权建设经验和模式，创建了适合自己根据地特点的抗日民主政权。

抗战需要民主政治。只有民主，抗战才有力量。早在全面抗战爆发前，中共就对抗战与政治民主化的关系问题阐述了自己的见解，并将扩大民主运动、推进民主政治的实现作为自己工作的中心一环。

全面抗日战争爆发后，毛泽东在《反对日本进攻的方针、办法和前途》一文中强调指出：“要使抗日战争成为真正的人民战争，就必须在战争的同时进行必要的政治经济改革，废止国民党的一党专政，给人民以充分的抗日民主自由，并适当改善人民生



从1937年下半年开始,陕甘宁边区及晋察冀等各敌后抗日根据地相继进行了普遍的民主选举,并由此产生了边区及各敌后抗日根据地的各级参议会和人民政府。图为聂荣臻司令员在晋察冀边区第一届参议会上讲话。军事图片库/CFP

活。”抗日民族统一战线建立后,中国共产党在呼吁国民党政府进行民主改革、真正地领导全国抗战并取得胜利的同时,率先在其领导下的抗日根据地建立抗日民主政权,实施民主政治,以推动全民族抗战及全国政治民主化进程。

从1937年下半年开始,陕甘宁边区及晋察冀、晋冀鲁豫、晋冀豫、晋绥、山东、华中、华南等各敌后抗日根据地相继进行了普遍的民主选举,并由此产生了边区及各敌后抗日根据地的各级参议会和人民政府。为团结各阶层人民和各党派、无党派人士共同抗日,1940年3月6日,党中央发出关于抗日根据地的政权问题的党内指示,提出了在各抗日根据地建立“三三制”政权的任务。强调指出:“在抗日时期,我们所建立的政权的性质,是民族统一战线的。这种政权,是一切赞成抗日又赞成民主的人们的政权,是几个革命阶级联合起来对于汉奸和反动派的民主专政。”“对于这种政权性质的明确了解和认真执行,将有助于全国民主化的推动。”

“三三制”政权的提出和实施,是抗日根据地政权建设的一项重大举措,把抗日根据地民主政权建设推向一个新的发展阶段。

此后,各边区和敌后抗日根据地都遵照“三三制”原则对已建立的民主政权组织进行了充实和调整,极大地推动了全国政治民主化进程。

陕甘宁边区于1941年7月完成普选,产生了县以下各级参议会及政府机关;11月召开了边区第二届参议会,选举民主人士李鼎铭为参议长,通过了《陕甘宁边区施政纲领》及各项重要法案,成立了以林伯渠为主席、李鼎铭为副主席的边区政府。晋察

冀、晋冀鲁豫、晋西北、华中等根据地也于1940年到1942年先后通过民主选举成立了各县、区、村各级“三三制”抗日民主政权。抗日战争后期,随着抗战形势的变化,“三三制”抗日民主政权在更大的区域建立了起来,边区及各抗日敌后根据地政治面貌为之一新,抗日力量大为增强。到抗战胜利前夕,由中国共产党建立的抗日民主政权辖区面积达95万平方公里,人口达9550万人。

各阶级联合的抗日民主政权, 是抗日民族统一战线的最高形式

时至今日,通过回顾抗日民主政权的创建与发展,可以看出,它既不同于中国共产党土地革命时期的工农苏维埃政权体制,也有别于国民党一党专政,有其自身独特之处,被称为中国共产党在政权建设上的“伟大创造”。

体制上的独创性。抗日民主政权作为抗日民族统一战线的最高形式,是一切赞成抗日又赞成民主的人们的政权,是几个革命阶级联合起来反对汉奸和反动派的民主专政。这种政权体制既不同于我党土地革命时期以推翻国民党政权、没收一切剥削阶级财产并剥夺政治权利与自由的工农苏维埃政权,也有别于国民党一党专政。具体来说,在中央与地方的关系上,抗日民主政权虽也承认国民政府的中央指导地位,自认为中华民国的地方政府,但又不同于一般地方性的政府。在接受中央政府领导,执行中央政府法令的同时,也可以在地方政府自治的原则下,颁布该地区的单行法令。

抗战期间,各根据地抗日民主政权,为调动广

大民众抗战的积极性,保障人民合法权益,巩固民主政权,颁布了大量的刑事单行法规、民事法规等;在党与政权的关系上,抗日民主政权体制既不同于国民党的一党专政,也不是由共产党一手包办,而是由赞成抗日、赞成民主的人们共同参加的政权。这种民主政权不是一党一派一人所得而私的,共产党反对国民党的“一党专政”,但并不要建立共产党的“一党专政”,而是由赞成抗日、民主的各党、各派、各界、各军联合专政。

主体的广泛性与民主权利的真实性。中国共产党领导的各抗日根据地政权,实行民主政治,不但有其名,而且有其实,真正实现了各阶级、各阶层人民参与政治,当家作主,掌管政权。

各根据地抗日民主政权,实行普遍、直接、平等、无记名投票的选举制度。根据抗日民主政权选举政策之规定,“凡满18岁的赞成抗日和民主的中国人,不分阶级、民族、男女、信仰、党派、文化程度,均有选举权和被选举权。”凡是主张抗日而又赞成民主的人,不论他属于哪一阶级,信仰什么党派,都有权参加这一政权,并有机会被选到政府机关的工作中去。

抗日民主政权保障一切抗日人民的民主权利,如人民的言论、集会、结社、出版、居住、营业、思想的自由。任何人只要没有勾结敌寇和汉奸行为,没有破坏与反对抗日军队的行动,没有违犯政府法令的行为,不论他是属于何党何派,属于哪一阶级、阶层,政府一律保护。一切党派只要抗日、不反民主,一律有合法的地位。

抗日民主政权主体的广泛性与民主权利的真实性,还体现在我们党制定的“三三制”原则中。根据“三三制”原则规定,在政权机关人员分配上,共产党占三分之一,进步人士占三分之一,中间分子占三分之一。毛泽东对此强调指出:“这种人数的大体上的规定是必要的,否则就不能保证抗日民族统一战线政权的原则。这种人员分配的政策是我们党的真实的政策,必须认真执行,不能敷衍塞责。”

高度的民主性。1937年5月,毛泽东在中国共产党全国代表会议上讲话时强调指出:“对于抗日任务,民主也是新阶段中最本质的东西,为民主即是为抗日。民主与抗日是互为条件,民主是抗日的保证,抗日能给予民主运动发展以有利条件。”在这一思想指导下,中国共产党在抗日民主政权创建中坚定不移地奉行和贯彻了民主原则。

一是抗日民主政权由民主选举产生。在统一

战线内部,抗日各阶级、各党派、各团体在平等原则上,实行广泛的民主制度。抗日民族统一战线,“就党派来说,应该是各抗日党派的联合委员会;就政权来说,应该是抗日各阶级联合的民主政权。”边区各级政府都是由各级议会选举产生的。各边区抗日民主政府根据临时参议会组织条例之规定,除政府聘请一部分参议员(聘请参议员不得超过参议员总数的三分之一)外,各级参议员均通过民主程序即各抗日党派、群众团体提出候选人名单和竞选纲领,候选人对选民阐发政见,经选民以普遍、直接、平等、无记名投票的方式选举产生。

二是抗日民主政权的运行机制体现了民主原则。根据抗日民族统一战线政权性质,边区抗日民主政权以民主集中制为民意机关及政府机构的组织原则,无论民意机关还是政府都是按照民主集中制的原则建立的。在各级抗日民主政权机关中,也严格遵守民主集中制原则。由民主选举产生的参议员组成的区、县、乡三级参议会各级政权的最高权力机关;法院受参议会监督、政府领导,独立行使司法权;各级政府则对该级参议会负责;而参议会则对人民负责,受人民监督。抗日民主政权的这种运行模式和权力约束机制有助于实现决策的民主化、科学化。

三是中国共产党对抗日民主政权的领导方式体现了民主精神。抗日民主政权是各革命阶级、阶层、政党、团体、军队,在抗日、民主两大旗帜下建立的,其实质是民主问题。因此,党在领导政权工作时,必须贯彻民主精神。对此,毛泽东强调指出:“所谓领导权,不是要一天到晚当口号去高喊,也不是盛气凌人地要人家服从我们,而是以党的正确政策和自己的模范工作,说服和教育党外人士,使他们愿意接受我们的建议。”邓小平在论及党与抗日民主政权的关系问题时着重指出:“三三制政权的实质是民主问题。党领导政权工作时,必须贯彻民主的精神。”“党的领导责任是放在政治原则上,而不是包办,不是遇事干涉,不是党权高于一切。”“党对政权要实现指导的责任,使党的主张能够经过政权去实行,党对政权要实现监督的责任,使政权真正合乎抗日民族的统一战线的原则。”根据党倡导的民主精神,各抗日根据地政权建设都严格按照抗日民族统一战线的民主原则,正确地处理党与参议会、党与政府关系,不仅保证了党对政权的领导,也使党赢得了群众的拥护和支持,进一步巩固扩大了党的群众基础。✪

(作者系中共贵州省委党校法学教研部主任、教授)

哈萨克斯坦议会简介（四）

文 / 张宁

（三）两院联席会议

1. 哈宪法规定,由议会上下两院各自审议,无须两院联席会议审议的事项包括:

(1)任命2名宪法委员会委员;任命2名中央选举委员会委员,任期5年;任命3名国家预算执行情况监督审计委员会委员。

(2)根据宪法第47条第1款规定(即当总统不能履职时,组建有关审议小组),派出审议小组一半成员。

(3)选举两院联席委员会的一半成员。

(4)终止议员资格,根据最高检察院提议,决定有关取消议员豁免权问题。

(5)在职权范围内举行议会听证会。

(6)根据议会某院(上院或下院)三分之一议员提议,听取政府成员汇报。根据听证结果,若该成员未能履行法律义务,经议会某院过半数议员同意,可提请总统解除该政府成员职务。若总统不同意,则自第一次弹劾之日起6个月内,若某院再次以过半数议员通过弹劾决议,则总统必须解除该政府成员职务。

(7)建立协调和工作机构。

(8)通过机构议事规则和其他有关组织内部工作程序决议。

2. 哈宪法规定,须经议会上院和下院联席会议讨论的国家重大问题或事件包括:

(1)根据总统提议,对宪法进行修改和补充。

(2)批准政府工作报告和国家预算执行情况监督审计委员会工作报告。议会不通过政府预算执行情况报告,意味着议会对政府提出不信任案。

(3)应总统要求,并经上下两院各三分之二以上议员通过,可授予总统不超过1年期限的立法权。

(4)决定战争与和平。

(5)根据总统提议,通过有关动用武装力量履行国际和平与安全义务的决议。

(6)听取宪法委员会关于国家宪法法制状况的年度咨文。

(7)组建两院联合委员会,任免委员会主席,听取委员会活动情况报告。

(8)履行宪法赋予的其他职能。

3. 哈宪法规定,须经两院审议,但不需通过联席会议,而是先提交议会下院,再经议会上院审议的宪法性法律和法律包括:

(1)批准中央预算,以及中央预算的修改和补充;

(2)确定和取消国家的税和费;

(3)确定有关解决国家行政区划问题的程序;

(4)确定国家奖励,确定荣誉的、军队的和其他称号,确定职务等级,确定外交职衔,确定国家象征;

(5)决定有关国债,以及由国家提供的经济援助和其他援助问题;

(6)决定大赦问题;

(7)批准和废除国际条约。

4. 哈宪法规定,须先提交议会下院,再经议会上院审议的其他事项包括:

(1)审议有关中央预算执行情况报告。

(2)若总统就某法案提出反对议案,则议会需在一个月内在就某法案进行再次审议和表决。规定期限内议会若不审议,则总统的反对议案视为通过。如果议会上下两院各三分之二议员再次赞成该法案,则总统须在一个月内在签署该法案。议会两院中只要一院通过总统的反对议案,则该法案视为未获通过,总统的反对议案视为通过。若总统的反对议案是针对有关宪法性法律,则需议会上下两院各四分之三议员赞成方视为通过。

(3)提议举行全民公决。

（四）立法程序

宪法规定:议员、总统、政府享有法律提案权。总统有权确定立法优先方向。总统有权提请议会紧急审议有关法案,议会须在一个月内在审议并表决。若议会未能在规定时间内审议,则总统有权发布相关总统令,该总统令具有法律的地位和效力,直至议会经法定程序通过新的相关法案。通过宪法修正案须获得上下两院各四分之三议员赞同,通过宪法性法律须获得上下两院各三分之二议员赞同,通过一般法律须获得上下两院各过半数议员赞同。

一般性法律草案先由议会下院提出和审议,经

下院多数议员审议和通过的法律草案可转交议会上院审议,上院须在60天内进行审议,经过上院多数议员通过的法律草案即为法律,并在10天内交总统签署。若上院以过半数驳回法律草案,该草案应退回下院。若下院再次以三分之二多数通过该草案,则草案须再次提交上院复议和表决。上院在本届会期内不得再将议案返回下院审议。若法律草案经上院过半数作出修改和补充后转交下院审议,下院以过半数通过上院的修改和补充案,则该法律草案视为通过。若下院以过半数反对上院的修改和补充,则上下两院通过协调程序解决意见分歧。

宪法性法律草案由议会下院提出和审议,经下院三分之二多数议员审议并通过的法律草案可转交议会上院审议,上院须在60天内进行审议,经上院三分之二多数通过的法律草案即为宪法性法律,并在10天内交总统签署。若上院以过半数驳回法律草案,该草案应退回议会下院。若下院再次以三分之二多数通过该草案,则草案须再次提交上院复议和表决。上院在本届会期内不得再将议案返回下院审议。若法律草案经上院三分之二多数作出修改和补充后转交下院审议,下院以三分之二多数通过上院的修改和补充案,则该法律草案视为通过。若下院以三分之二多数反对上院的修改和补充,则上下两院通过协调程序解决意见分歧。

只有当政府提供充分论证报告的情况下,议会方可通过有关减少国家收入或增加国家支出的法案。若总统经法定程序向议会下院提交此类法案,则无须政府的结论报告。

如果政府提交的法律草案未被通过,总理有权在两院联席会议上提出对政府的信任问题。对该问题的表决须在问题提出的48小时后进行。如果议会上下两院对政府的不信任案各未获过半数通过,则政府提交的法律草案视为议会通过。政府行使这种权力在一年内不得超过两次。

总统有权决定审议法律草案的优先顺序和紧急审议。总统在下列情况下可以解散议会:议会通过对政府的不信任案,议会两次否决对总理的任命,因议会两院之间或议会与其他国家机构之间产生不可克服的分歧而引发政治危机。但在实施紧急状态或军事状态期间、总统任期的最后6个月内以及上届议会解散后1年之内,不得解散议会。

总统与议会关系

为确保哈国内政局稳定,哈现行宪法和法律规定:

1. 若总统出现意外。哈宪法第48条规定:总统提前解职或不能履行职务时,履行代总统权力的顺序依次是上院议长、下院议长、政府总理。同时,代总统须在3个月内组织新总统选举。

哈宪法第47条规定:因健康状况而失去工作能力,总统可提前解职。此时,议会需组成审议委员会,由上下两院各派相同数量议员和医学专家组成。赞同解除总统职务的议案须由议会上下两院各四分之三多数通过,并经宪法委员会确认符合宪法程序认可。

总统须对自己履职期间的行为负责。议会只能对总统的叛国行为提出弹劾。此时,须由议会下院三分之一以上议员提议,并经下院过半数通过方可提起弹劾案。弹劾案由议会上院审议,经上院过半数通过后,提交上下两院联席会议审议。两院联席会议依据最高法院的有罪判决和宪法委员会关于符合宪法程序的结论,以各院四分之三多数表决通过,弹劾案视为通过。若弹劾案自提起之日起2个月内未获通过,则该案视为失效。若弹劾案被否决或失效,则提起弹劾案的议员失去议员资格。在总统作出提前终止议会上院或议会下院职能后,议会不得对总统提起弹劾案。

2. 若总统任期内退休。哈2000年7月20日通过《首任总统法》,规定首任总统终身领导哈萨克斯坦人民大会;终身担任宪法委员会委员和国家安全委员会委员;终身享有就国家建设、对内对外政策和国家安全等问题向国民、国家机构及其负责人发表倡议的权力,相关机构和负责人必须对首任总统的倡议予以认真研究;除叛国以外,不得对首任总统为履行职责而作的一切决定和活动追究任何责任。这部法律意味着,即使纳扎尔巴耶夫在总统任职期间辞职,仍可凭“首任总统”的身份实际掌控国内政权,凭国家安全委员会委员的身份掌控强力部门。

3. 政府总理人选。总理是哈第二号人物(依礼宾排序),地位仅次于总统,高于上院议长(第三号人物)。哈宪法第56条规定,总理由总统与议会下院多数党团(过半数)协商后提名,并由议会下院过半数选举产生。

哈第五届议会下院107个议席中,执政的“祖国之光”党拥有83席,总统大女儿达里嘉任下院副议长,同时兼任执政党“祖国之光”议会党团负责人。这意味着,政府总理人选实际上由纳扎尔巴耶夫的大女儿监控。✘

(作者系中国社会科学院“一带一路”研究中心副主任)

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



和4G 心互联



移动4G

全国覆盖超300城



中国移动
China Mobile

www.
10086.cn

 
10086



扫一扫，关注更多精彩

武安

Wu An



燕赵名城·魅力武安

