

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2015年9月16日出版
第18期 总第390期

全国人大常委会机关刊物

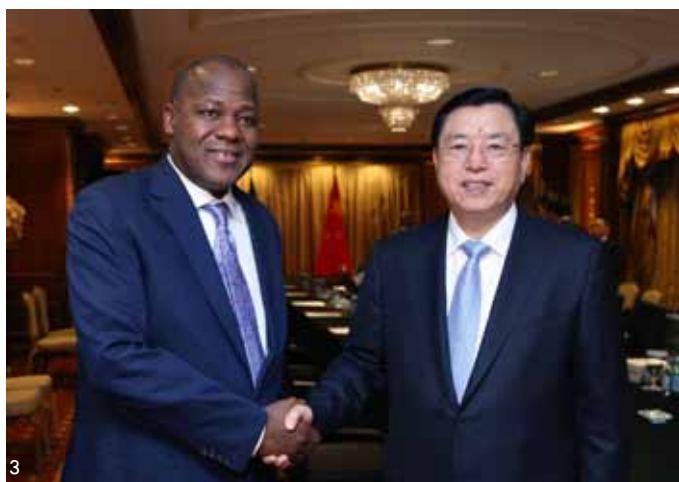
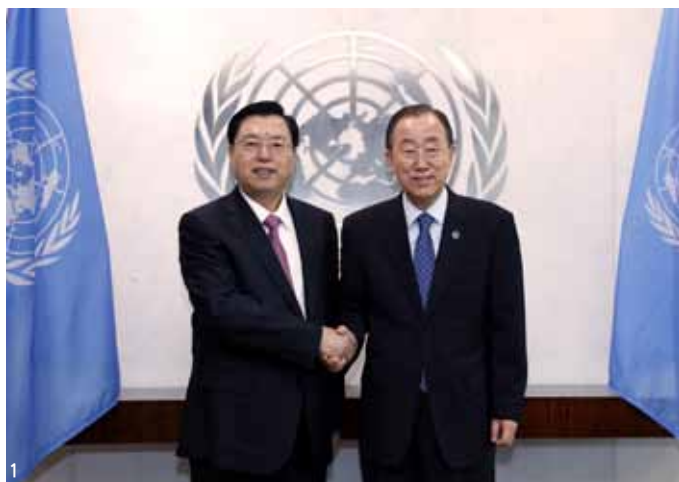


张德江：切实增强做好新形势下县乡人大工作的思想自觉和行动自觉

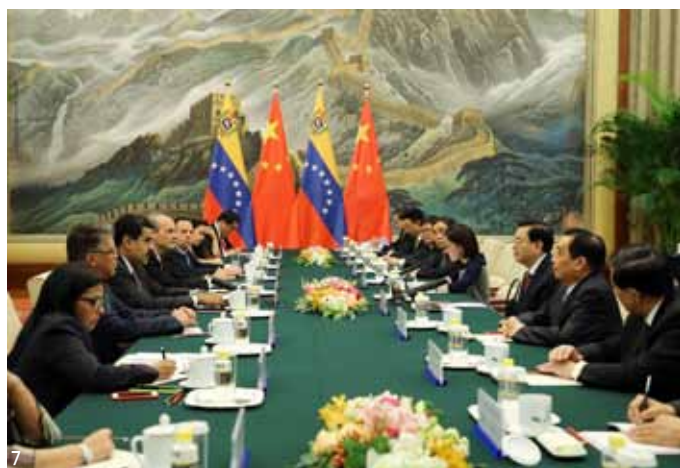
ISSN 1671-542X

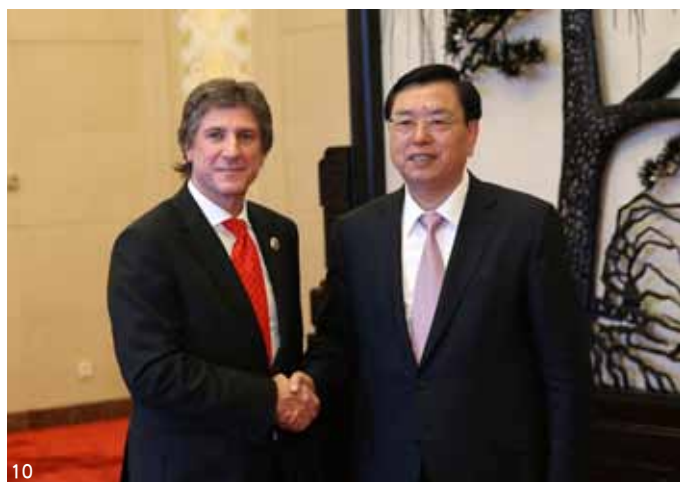
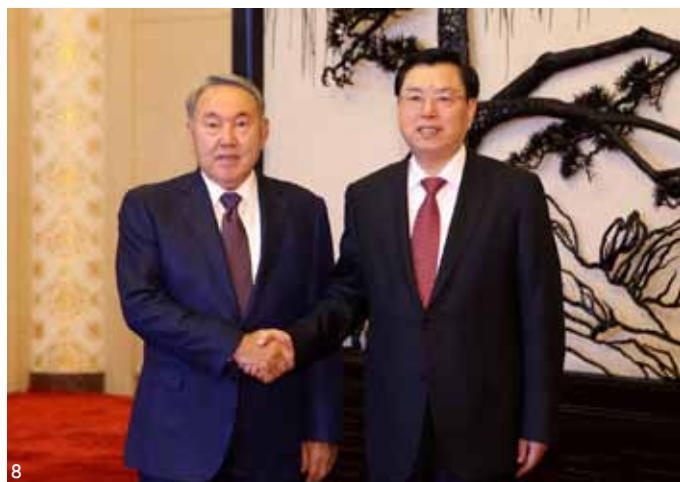


邮发代号：2-18
国内刊号：CN11-3442/D
国际刊号：ISSN1671-542X



1. 8月31日，张德江委员长在纽约会见联合国秘书长潘基文。摄影/鞠鹏
2. 8月30日，张德江委员长在纽约会见出席第四次世界议长大会的芬兰议长洛赫拉。摄影/姚大伟
3. 8月30日，张德江委员长在纽约会见出席第四次世界议长大会的尼日利亚众议长多加拉。摄影/姚大伟
4. 8月31日，张德江委员长在纽约会见出席第四次世界议长大会的越南国会主席阮生雄。摄影/鞠鹏
5. 8月31日，张德江委员长在纽约会见出席第四次世界议长大会的以色列议长埃德尔斯坦。摄影/鞠鹏
6. 8月30日，张德江委员长在联合国大厦会见议联主席乔杜里（中）、秘书长纯贡。摄影/鞠鹏





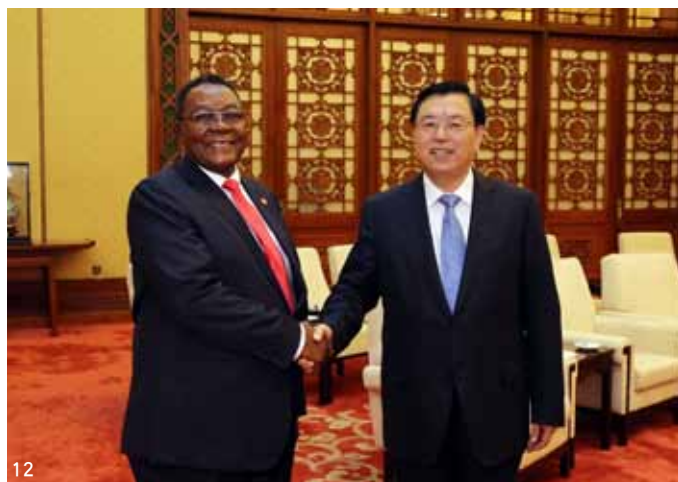
7. 9月2日，张德江委员长在北京人民大会堂会见来华出席中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利70周年纪念活动的委内瑞拉总统马杜罗。摄影/刘卫兵

8. 9月2日，张德江委员长在北京人民大会堂会见来华出席中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利70周年纪念活动的哈萨克斯坦总统纳尔巴耶夫。摄影/马占成

9. 9月3日，张德江委员长在北京人民大会堂会见来华出席中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利70周年纪念活动的蒙古国总统额勒贝格道尔吉。摄影/庞兴雷

10. 9月3日，张德江委员长在北京人民大会堂会见来华出席中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利70周年纪念活动的阿根廷总统代表、副总统兼参议长布杜。摄影/庞兴雷

11. 9月3日，张德江委员长在北京人民大会堂会见来华出席中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利70周年纪念活动的波兰众议长布翁斯卡。摄影/庞兴雷



12. 9月10日，张德江委员长在北京人民大会堂会见纳米比亚全国委员会主席卡佩雷。摄影/刘卫兵

13. 9月15日，张德江委员长在北京人民大会堂会见毛里塔尼亚总统阿齐兹。摄影/张铎





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 18 期
9 月 16 日出版
总第 390 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

|特 稿|

- 04 倾听人民呼声,建设更加公正民主的世界
——在第四次世界议长大会上的书面发言
- 06 加强县乡人大工作和建设座谈会在京举行 张德江出席并讲话
- 08 张德江在广东调研并出席全国地方立法研讨会时强调
发挥人大立法主导作用 加快形成完备的法律规范体系

|本期策划|

- 10 反家暴立法迈出关键一步
- 13 反家暴立法:“做实”细节才能“管用”
- 16 反家暴预防措施待做实
- 18 人身保护令:让反家暴法长出“尖牙利齿”

|报 道|

- 专题报道
- 20 资产评估法三审激活
 - 22 土地承包,不让一个农民吃亏
 - 25 国家最高荣誉将立法确立

|地 方|

地方巡礼·走进四川

- 27 适应新常态推动人大工作与时俱进
——专访四川省人大常委会副主任、党组书记陈光志
- 29 立法,放飞“中国梦”
——四川省人大常委会立法工作纪略
- 31 务实监督 给力“法治四川”建设
——四川省人大常委会监督工作纪略
- 33 代表动起来 履职更精彩
——四川省人大常委会推动代表联系群众工作纪略
- 35 “精准”发力 决胜扶贫攻坚
——四川省人大常委会扎实推进精准扶贫工作纪实
- 36 共谋水污染防治良策
——四川省广安市人大常委会探路特定问题调查
- 38 代人民而问 问出百姓满意
——四川省巴中市人大常委会开展专题询问综述

湖 北

- 40 知民情暖民心
——十堰市人大代表集中走访选民活动回眸



9月15日至16日,加强县乡人大工作和建设座谈会在北京举行。图为9月15日张德江委员长在座谈会上讲话。摄影/ 姚大伟

- 42 让母亲河清流永在
——荆门市人大常委会跟踪监督
漳河水资源保护工作纪略
- 广东 44 让地方立法呵护佛山前行
——佛山市人大常委会
筹备制定地方性法规工作纪事
- 天津 47 以新状态适应新常态 推进县乡人大工作联动发展

| 泛 读 |

- 往 事 50 六届全国人大常委会科技界
副委员长人选是怎么增加的
- 看 世 界 51 英国的议员如何履职

| 人 物 |

- 代表风采 48 有福民先享 有难官先当
——江苏省人大代表、华西村党委书记
吴协恩的“法”与“发”

倾听人民呼声， 建设更加公正民主的世界

——在第四次世界议长大会上的书面发言

中国全国人民代表大会常务委员会委员长 张德江
(2015年8月31日,纽约)



主席先生,各位同事:

在联合国成立70周年之际,与来自全球各地的同事相会纽约,共同研究推动世界和平与发展,共同协商促进国际民主与正义,既感荣幸,亦觉责任重大。

15年前,各国议会领导人在联合国总部首度聚首并庄严承诺,加强议会层

面的国际合作,为国际决策与合作引入更多民主元素,共同应对国际社会面临的重大挑战,努力实现《联合国宪章》的理想。

15年来,国际格局发生深刻复杂变化,和平、发展、合作、共赢的时代潮流更加强劲,同时人类发展依然面临诸多难

题和挑战。世界经济进入深度调整期,局部冲突动荡此起彼伏,各种非传统安全和全球性挑战增多,国际关系中不公平不合理现象仍然突出。

本次大会以“让民主为和平与可持续发展服务:建设人民憧憬的世界”为主题,反映了各国人民的共同愿望。各国

议会应凝聚共识,通力合作,推动建设一个更加公正民主的世界,为实现持久和平与可持续发展创造更好条件。我愿就此谈三点看法。

一要坚持平等、弘扬法治。国家不分大小、强弱、贫富,都是国际社会平等成员。各国应遵守国际法和公认的国际关系基本准则,相互尊重主权和领土完整,互不干涉内政,通过对话协商和平解决分歧争端,推动国际关系民主化,维护国际公平正义。作为立法机关,各国议会应成为国际法和国际关系基本准则的遵守者、维护者、促进者,广泛开展平等对话与民主协商,不让“丛林法则”在21世纪继续存在。

二要坚持合作、实现共赢。当今世界,各国利益交融、休戚与共。在全球性挑战面前,没有一国能够单独应对或独善其身。各国应摒弃零和思维,树立双赢、多赢、共赢的新理念,倡导人类命运共同体意识,在追求自身利益时兼顾他方利益,在谋求本国发展中促进各国共同发展。各国议会应充分发挥自身职能,为建立更加平等均衡的新型全球发展伙伴关系、推动各层次各领域互利合作提供有力法律保障。

三要坚持包容、促进互鉴。文明是多彩的、多样的。每个国家都有自己的国情、历史、文化、发展道路和社会制度。各国应尊重世界文明多样性和国家发展道路多样化,尊重各国人民自主选择发展道路和社会制度的权利,促进不同文明、不同社会制度国家包容并蓄、交流互鉴、取长补短、共同进步。各国议会应加强治国理政经验交流,在深化人文合作、增进人民友谊方面发挥积极作用。

今年是世界反法西斯战争胜利70周年。历史是最好的教科书。前事不忘,后事之师。再过3天,作为当年世界反法西斯战争的东方主战场,中国将隆重举行中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利70周年纪念活动。我们要铭记历史、缅怀先烈,捍卫人类正义和良知,向全世界宣示中国人民珍爱和平、开创未

来的坚强信心。

主席先生,各位同事!

各国议会联盟是历史最悠久、规模最庞大、最具影响力的国际议会组织。多年来,议联在维护世界和平、促进共同发展、推动国际关系民主化等方面做了大量工作,受到广泛认可和支持。新形势下,议联应与时俱进、开拓创新,继续密切与联合国的互动与联系,为各国议会交流合作提供有效平台,在国际事务中发挥更加重要的作用。

作为议联成员,中国全国人大高度重视议联在国际事务中的地位和作用,积极参与议联活动,努力为促进议联发展作出贡献。为进一步支持议联开展工作,中国决定向议联提供150万美元现汇捐助。我们也愿加强同其他区域议会组织和各国议会间的交流交往和友好合作。

主席先生,各位同事!

作为世界上最大的发展中国家,中国取得了举世瞩目的发展成就。这源于中国人民对于美好未来的执着追求,对于发展道路的不解探索。

实现国家富强、民族振兴、人民幸福,是近代以来中国人民的共同夙愿,是中华民族最伟大的梦想。为了这个梦想,中国各族人民在中国共产党领导下,不屈不挠、顽强奋斗,把贫穷落后的旧中国变成日益繁荣富强的新中国。特别是改革开放30多年来,中国创造了经济年均增长9.7%的发展奇迹。1978年至2014年,中国国内生产总值从2168亿美元增长到超过10万亿美元,成为世界第二大经济体;农村和城镇居民人均收入年均实际增长分别为7.6%和7.4%,生活水平不断提高。中国人民对发展前景充满信心,正在按照全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局,为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦努力奋斗。

道路决定命运。经过长期探索实践,中国人民找到了一条适合中国国情的发展道路,形成了一套独具特色的制度体

系。中国的发展道路和制度体系,能够有效保证人民享有更加广泛、更加充实的权利和自由,保证人民广泛参加国家治理和社会治理,保证人民当家作主;能够有效调节国家政治关系,发展充满活力的政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系,增强民族凝聚力,形成安定团结的政治局面;能够集中力量办大事,有效促进社会生产力解放和发展,促进现代化建设各项事业,促进人民生活质量和水平不断提高;能够有效维护国家独立自主,有力维护国家主权、安全、发展利益,维护中国人民和中华民族的福祉。中国人民深知,找到一条正确的道路多么不容易,我们将坚定不移沿着中国特色社会主义道路走下去,创造中华民族更加光明、更加美好的未来。

中国的发展离不开世界,世界的发展也需要中国。中国坚定不移走和平发展道路,坚定奉行独立自主的和平外交政策,通过争取和平国际环境发展自己,又以自身发展维护和促进世界和平,不仅造福中国人民,而且造福世界人民。中国坚持正确义利观,讲信义、重情义、扬正义、树道义,不仅致力于自身发展,也强调对世界的责任和贡献,在维护广大发展中国家利益、推动实现千年发展目标方面作出了重要贡献。2013年,中国国家主席习近平提出的共建“一带一路”倡议,充分体现了和平发展、合作共赢理念,为各国在共商、共建、共享原则下加强合作提供了新的思路和机遇。中国人民真诚希望同世界各国人民携手建设持久和平、共同繁荣的和谐世界。

主席先生,各位同事!

要和平不要战争,要发展不要贫穷,要合作不要对抗,是各国人民的共同愿望。倾听人民呼声,回应人民期待,是各国议会和议员的共同责任。中国全国人大愿与各国议会和国际议会组织一道,加强合作,共同应对全球性挑战,为建设人民憧憬的美好世界作出新贡献。

谢谢大家! 

加强县乡人大工作和建设座谈会 在京举行 张德江出席并讲话



9月15日,张德江委员长在加强县乡人大工作和建设座谈会上发表重要讲话。摄影/李杰

新华网北京9月16日电(记者陈菲)加强县乡人大工作和建设座谈会15日至16日在北京举行,中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江出席座谈会并强调,要全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神,深入学习贯彻习近平总书记系列重要

讲话精神,从推进国家治理体系和治理能力现代化、推动人民代表大会制度与时俱进、协调推进“四个全面”战略布局的高度充分认识县乡人大的重要性,加强县乡人大工作和建设,提高人大工作整体水平,推动人大制度和人大工作与时俱进、完善发展。

张德江指出,加强县乡人大工作和建设,是新形势下以习近平同志为总书记的党中央加强人大工作、推进社会主义民主法治建设的重大部署,全国人大和地方各级人大要坚持党的领导,坚持人民主体地位,坚持从国情和实际出发,切实增强做好新形势下县乡人大工

作的思想自觉和行动自觉。

张德江指出,县级人民代表大会及其常务委员会、乡镇人民代表大会是基层国家权力机关,是地方国家政权的重要组成部分。多年来,县乡人大认真履行法定职责,积极做好选举、监督、决定、任免、代表等工作,为推动地方经济社会发展和基层民主法治建设作出了积极贡献。同时也要看到,在县乡人大工作和建设中还存在一些不容忽视的问题,应当高度重视并认真加以解决。

张德江强调,加强县乡人大工作和建设,要加强党对换届选举工作的领导,依法选好县乡人大代表,把好代表“入口关”,把好选举“组织关”,把好全过程“监督关”;要全面提高县乡人大依法履职工作水平,开好县乡人大会议,正确把握和加强人大监督职能,依法讨论、决定重大事项,认真做好人事选举任免工作;要密切人大代表同人民群众的联系,加强国家机关同人大代表的联系,充分发挥人大代表作用,人大代表要自觉接受人民监督;要切实加强县乡人大建设,健全县级人大组织机构,加强街道人大工作机构,积极发挥乡镇人大主席团和主席、副主席的作用。

中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长李建国在总结讲话中指出,加强县乡人大工作和建设,是一项紧迫而长期的任务。要坚持在党的领导下做好贯彻落实工作,抓紧研究制定贯彻落实的制度和措施,加强宣传报道工作,加强工作联系和指导,确保中央关于加强县乡人大工作和建设的任务要求落到实处。

座谈会由全国人大常委会办公厅举办。全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨主持了第一天的会议。北京、内蒙古、江苏、浙江、河南、广东、四川、贵州、甘肃等省市区市人大常委会负责人在全体会议上就贯彻落实中央要求、加强县乡人大工作和建设作了交流发言。

全国人大常委会副委员长王胜俊、陈昌智、严隽琪、沈跃跃、吉炳轩、张平、向巴平措、张宝文出席会议。★



9月16日,李建国副委员长在加强县乡人大工作和建设座谈会闭幕会上讲话。摄影/李杰



9月15日,王晨副委员长兼秘书长主持召开县乡人大工作和建设座谈会。摄影/李杰



加强县乡人大工作和建设座谈会分组讨论现场。摄影/李杰



张德江在广东调研并出席全国地方立法研讨会时 发挥人大立法主导作用 加快形成完备的法律规范体系



9月6日,张德江委员长到佛山市顺德区乐从镇人大主席团,同基层人大代表和人大工作者亲切交谈。摄影/刘卫兵

强调

新华社广州9月7日电(记者陈菲)中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江9月6日至7日在广东出席第21次全国地方立法研讨会,并在佛山市就地方人大工作进行调研。他强调,要全面贯彻落实党的十八大和十八届三中全会、四中全会精神,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,认真实施立法法,充分发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用,抓住提高立法质量这个关键,加快形成完备的法律规范体系,为协调推进“四个全面”战略布局提供法治保障。

张德江指出,立法权是人大及其常委会的重要职权。做好新形势下立法工作,要坚持党的领导,贯彻党的路线方针政策和中央重大决策部署,切实增强思想自觉和行动自觉。要牢固树立依法立法、为民立法、科学立法理念,尊重改革发展客观规律和法治建设内在规律,加强重点领域立法,做到立法主动适应改革和经济社会发展需要。充分发挥在立法工作中的主导作用,把握立项、起草、审议等关键环节,科学确定立法项目,协调做好立法工作,研究解决立法中的重点难点问题,建立健全立法工作格局,形成立法工作合力。

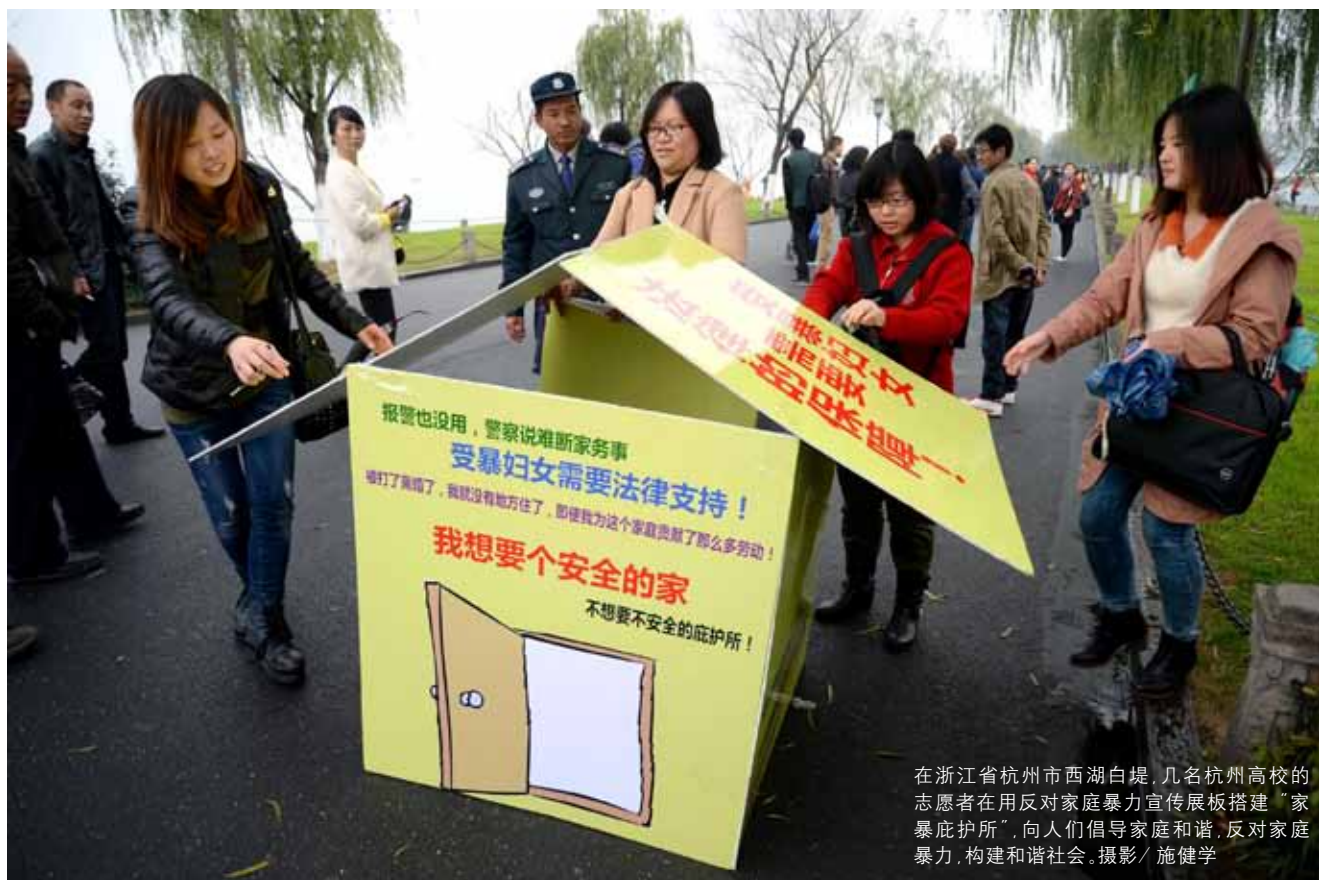
张德江说,地方性法规是我国法律体系的重要组成部分。地方立法关键是在本地特色上下功夫、在有效管用上做文章。当前要落实好立法法的规定,扎实

推进赋予设区的市地方立法权工作,明确步骤和时间,做好各项准备工作,标准不能降低,底线不能突破,坚持“成熟一个、确定一个”,确保立法质量。

张德江强调,加强和改进立法工作,要有高素质的立法工作队伍作为保障。要把思想政治建设摆在首位,全面提升专业素质能力,充实力量,培养人才,努力造就一支忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的立法工作队伍。

张德江一直非常关注地方人大特别是基层人大工作。在粤期间,他来到佛山市人大常委会,详细询问立法、监督等工作情况,希望他们与时俱进、开拓创新,切实担负起宪法法律赋予的职责。他走进南海区人大常委会、顺德区乐从镇人大主席团,同基层人大代表和人大工作者亲切交谈,肯定基层人大代表联系群众的有益做法,强调人大代表不能脱离人民群众,必须把人民利益放在心中,时刻为群众着想,听取群众意见,反映群众意愿,帮助群众解决实际问题。张德江指出,县乡人大在基层治理体系和治理能力建设中具有重要作用。要贯彻落实中央关于加强县乡人大工作和建设的文件精神,认真实施新修改的地方组织法、选举法、代表法,不断提高基层人大工作水平,推动人大工作迈上新台阶。

中共中央政治局委员、广东省委书记胡春华参加上述活动。✶



在浙江省杭州市西湖白堤, 几名杭州高校的志愿者在用反对家庭暴力宣传展板搭建“家暴庇护所”, 向人们倡导家庭和谐, 反对家庭暴力, 构建和谐社会。摄影/ 施健学

反家暴立法迈出关键一步

文 / 本刊记者 梁国栋

在男女平等基本国策提出20周年后,备受外界关注的反家暴立法迈出关键一步。在前不久召开的十二届全国人大常委会第十六次会议上,常委会组成人员初次审议了反家庭暴力法草案。

这部旨在维护平等、和睦、文明的家庭关系的法律草案,对家暴的预防、处置以及人身安全保护令等内容作出了具体规定。“这是一部酝酿多年的法律,也是一部学界呼唤多年的法律。”包括全国妇联、中国应用法学研究所多位专家在内的受访人士普遍认为,该法草案进入立法程序意味着我国在尊重和

保障公民人权方面取得了新进展。

现实困境下的立法呼唤

就在反家庭暴力法草案进入一审程序前两天的8月22日,湖南省湘西土家族苗族自治州龙山县发生一起特大命案,他砂乡天桥村47岁的村民汪某涉嫌因与妻子何某长期分居感情不和,持杀猪刀致妻子等9人死亡后逃跑。

这起因家暴引起的刑事案件并非个案。从受虐妇女刘桂霞杀夫案到结婚刚十个月即被家暴致死的董珊珊案,再到饿死女童的乐燕案,频发的家

庭暴力警示着国人,家暴并不是“家常事”。全国妇联相关部门负责人在接受本刊记者采访时说,家暴致伤致死的刑事案件并不鲜见,长期遭受家暴、投诉无门的受害者以暴制暴打死打伤施暴者的案例在女子监狱中比例较高;在一些灭门、杀妻等恶性刑事案件中发现,杀人者幼年往往有遭受或目睹家庭暴力的成长经历。可以说,家暴影响了社会安定。

面对家暴,许多受害者却处于难以获得有效救助的境地。以董珊珊案为例,从2009年3月她第一次向家人

和警察披露自己婚后经常遭到丈夫的殴打,到次年10月她被家暴致死,在短短的十个月中间,她及家人曾先后不下十次向北京各区的警方报案,甚至提起过离婚诉讼、独自在外租房躲藏,但都无济于事。“董珊珊和家人的报案都被警方当成家庭纠纷处理了。”中国应用法学研究所性别与法律研究中心研究员陈敏告诉记者。一些执法人员受到“法不入家门”、男主女从等传统观念的影响,现行法律制度又不健全,致使处于受害方的妇女不仅受到舆论的指责,人身安全和人格尊严也受到了严重的侵害。

近年来,呼吁加快反家暴立法步伐的声音不绝于耳。在今年的全国人代会期间,海南代表团以及全国人大代表容永恩、傅莉娟等纷纷提出建议,要求制定这部法律。“家庭暴力可以说是世界上比较普遍的问题。反家庭暴力并不会因为我们社会的进步和经济的发展而自然消亡。”傅莉娟代表说,要尽快制定并出台反家庭暴力法,作出顶层设计,构筑起维护妇女权益、反对家庭暴力强大的法律保护网络。

在审议中,许多常委会委员对制定这部法律也给予了充分的肯定和无限的期待。“习近平总书记很重视家庭建设,他在今年春节团拜会的讲话中说,不论时代发生多大变化,不论生活格局发生多大变化,我们都要重视家庭建设,注重家庭,注重家教,注重家风。”沈春耀委员认为,反家庭暴力法草案是从另外一个方面去重视和加强家庭建设。

曲折的立法过程

1995年9月,联合国第四次妇女代表大会在北京召开。这次会议通过的《北京宣言》和《行动纲领》敦促各国政府作出政治承诺,用行动消除对妇女的一切歧视,实现平等、发展与和平的崇高目标。我国也随即宣布“把男女平等作为促进中国社会发展的一项基本国

策”。借着这股东风,许多学者纷纷提出制定反家暴法的建议。

“反家庭暴力法的立法动议在1995年前后就提出过,但进入立法程序的过程比较曲折。”回忆起这段历史,信春鹰委员说,主要是大家对要不要立这样一部法、立法调整什么关系有分歧,有赞成和支持的力量,也有不赞成和反对的力量。她说,当时的分歧主要在两个方面,一方面是大家对家庭暴力现状的判断和认识是不一样的,因为最初的立法动议是从男女平等的视角,限于男女关系,主要关注女方遭受家庭暴力问题;另外一方面就是公权力在什么时候、什么情况下、什么程度介入私人空间,这也是一个核心问题,在各国立法中都是问题。“按照立法的经典理论,法律分为公法和私法,公法是公共权力,要主动行使的;私法是私人领域,是个人生活空间。你介入以后人家会说我们家都打成这样了,你还介入,你还要把我家人抓走,还要罚款。警察不介入日子还能过下去,公权力介入后,这一家没法过了。”信春鹰委员认为,鉴于此,一个大体上形成的草案又被解决不了的问题搁置了。

尽管立法进程不平坦,但是立法机关对妇女儿童在婚姻家庭中的法律保护却没有停步。2001年4月,九届全国人大常委会第二十一次会议通过了关于修改婚姻法的决定,明确规定禁止家庭暴力,并对家庭暴力的救助措施和对施暴者的处罚作出规定;2002年8月27日,在妇女权益保障法颁布实施十周年的时候,九届全国人大常委会第二十九次会议听取并审议了国务院关于妇女权益保障工作情况的报告;2005年8月28日,十届全国人大常委会第十七次会议通过了关于修改妇女权益保障法的决定,规定禁止对妇女实施家庭暴力,要求多机构在职责范围内预防和制止家庭暴力。

进入2008年,我国反家暴立法步入了快车道。这一年,全国妇联联合中

宣部、最高人民检察院、公安部、民政部、司法部和卫生部等七部委,联合下发了《关于预防和制止家庭暴力的若干意见》,明确规范相关部门在反家暴工作中的职责。2014年,十二届全国人大常委会将反家庭暴力法列入本届立法规划。一年之后的8月24日,十二届全国人大常委会第十六次会议审议了反家庭暴力法草案。经过20年酝酿的这部法律草案终于进入了立法程序。

彰显保护人权法治精神

反家暴立法取得的新进展,也标志着我国在保障公民基本人权领域迈出了一大步。“制定一部反家庭暴力法,可以通过法律的震慑作用减少家庭暴力的发生,维护家庭成员的合法权益,促进家庭的和谐和社会的稳定。”在审议中,委员们指出,这将对我国的人权保护事业和建设社会主义法治国家起到非常重要的推动作用。

许多专业人士也对此给予了充分的肯定。在上述全国妇联有关部门负责人看来,这不仅填补了我国相关法律空白,也是践行社会主义核心价值观的体现:

首先,有利于完善我国的社会立法。目前中国特色社会主义法律体系已经基本形成,但相比其他法律领域,社会领域的立法还比较薄弱,是需要进一步完善的重点。我国现行涉及反家暴方面的法律规定比较原则,难以发挥事前预防的作用,只是在家暴升级、后果严重时,才依据刑法和治安管理处罚法介入。所以,需要尽快填补国家立法空白,通过确立集教育、预防、制止、救助、惩罚在内的一整套制度措施,促进法制健全完善。

其次,为家庭成员提供了法律保障。调查显示,遭受家庭暴力的妇女第一选择并不是离婚,而是希望制止对方的施暴行为,恢复正常的家庭生活。对孩子和老人这些家庭中的弱者来说,即使他们遭受暴力,也难以选择离开父母



信春鹰委员



苏晓云委员



傅莉娟代表



容永恩代表

和家庭。因此，他们最需要公权力的及时帮助，需要法律更有效地震慑施暴者和潜在的施暴者。

再次，有利于更好地促进社会平安稳定。无论家庭暴力受害人最终被残害，还是由于长期得不到救助，最后走上以暴制暴的恶性刑事犯罪道路，都是家庭的悲剧，也是对社会秩序的严重破坏。因此，应当加快制定反家庭暴力法，减少这类恶性案件的发生，维护社会的平安稳定。

最后，有利于进一步体现我国对人权的尊重和保障。家庭暴力是一个世界性的社会问题，联合国特别强调消除暴力是政府的责任，并通过国际公约要求各缔约国以国内立法等方式进行积极干预。目前，约有80多个国家和地区对家庭暴力进行了立法。亚洲的绝大多数国家和地区都已出台专门的法律。因此，加快出台中国的反家庭暴力法，不仅保护我国的亿万家庭，也会在国际社会产生积极的影响。

坚持教育与惩处结合

预防是反家庭暴力工作的重要环节。为此，草案确立了反家庭暴力工作遵循预防为主、教育与惩处相结合的原则。

针对预防措施，草案作出了这样的规定：国家开展反家庭暴力宣传教育，普及反家庭暴力的知识，鼓励社会力量

开展反家庭暴力宣传活动，工会、共产主义青年团、妇女联合会、中小学、用人单位应当开展反家庭暴力宣传教育；政府有关部门、司法机关、妇女联合会、医疗机构应当将反家庭暴力纳入业务培训和统计，医疗机构应当做好家庭暴力受害人的诊疗记录，中小学开展反家暴教育；乡镇人民政府、街道办事处应当组织开展家庭暴力预防工作，城乡基层群众性自治组织应当配合协助，人民调解组织应当依法调解家庭纠纷，预防和减少家庭暴力的发生。

“一定要突出预防、教育为主的原则。”苏晓云委员说，这样的立法理念是对的，如果认识都提高了，家庭暴力就会减少。在审议中，许多委员都持这样的看法，他们也强调，不能忽视对施暴者的惩处。“我认为，首先应该是教育，然后他违法了以后再处罚。”苏晓云委员指出，教育和处罚不可偏废。

这样的立法理念也得到了学界的广泛认同。作为研究家暴17年的学者，陈敏认为，法律必须要让施暴者体会到痛、受到处罚，才能让他真正停止家暴。“这在一些司法实践中已经得到了很好的验证。”陈敏告诉记者，以李阳家暴事件为例，他既是遵纪守法的社会人，同时又是婚姻关系中的施暴人。他公开表示自己在美国不敢打老婆，因为美国法律规定这是违法行为，要受到法律的制裁，而中国法律并没有这方面的规定，

所以可以无所顾忌。

与此同时，草案对家庭暴力的报案制度作出了规定：家庭暴力受害人及其法定代理人、近亲属可以向公安机关报案；中小学、幼儿园、医疗机构及其工作人员在工作中发现无民事行为能力人、限制民事行为能力人遭受或者疑似遭受家庭暴力的，应当及时向公安机关报案；未按规定报案造成严重后果的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

对于家暴情节严重，造成人身伤害的，草案规定，加害人实施家暴构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。同时规定，对情节较轻，依法不给予治安管理处罚的，由公安机关对加害人给予批评教育或者出具告诫书，城乡基层群众性自治组织的工作人员或者社区民警应当对收到告诫书的加害人、受害人进行查访，督促加害人不再实施家庭暴力。

对于备受瞩目的人身安全保护令制度，草案规定，当事人因遭受家庭暴力或者面临家庭暴力的现实危险向人民法院申请人身安全保护令的，人民法院应当受理；人身安全保护令可以包括下列措施：禁止被申请人实施家庭暴力，禁止被申请人骚扰、跟踪申请人，责令被申请人迁出申请人住所等。同时，草案明确了人身安全保护令的作出条件、有效期和违反的法律后果。☒

反家暴立法：“做实”细节才能“管用”

文 / 本刊记者 张维炜

近年来，很多触目惊心的家暴新闻不时见诸报端：“疯狂英语”代言人李阳“家暴”美国妻子，北京姑娘董珊珊婚后不满一年被丈夫家暴致死，南京“高知”家庭虐童事件曝光……一个个鲜活的案例无不说明，家庭暴力已经成为不得不正视并亟待解决的社会隐疾。

前不久，历经20年的酝酿和准备，我国首部反家庭暴力法草案提交全国人大常委会审议，多位常委会组成人员和人大代表表示，制定反家庭暴力法是运用公权力干预家庭暴力的立法实践，是尊重和保障人权的体现，顺应了国际社会的潮流，对推进社会文明进步具有重要的意义。

同时，常委会组成人员和代表也提出，草案在诸多方面还有待完善，比如关于家庭暴力的定义未能将恐吓、态度冷漠、经济控制等精神暴力纳入，报案制度的责任划分尚不清晰，人身安全保护令执行主体空白等。他们强调，为避免遭遇出台后的执行尴尬，应大力将反家庭暴力法“做实”，使其更具可操作性。

家暴定义，不应仅限于“拳脚”

本次草案对“家庭暴力”定义主要是殴打、捆绑、残害、强行限制人身自由等，并限定为对“家庭成员”实施。但这一规定在分组审议中引起了常委会组成人员的较大争议。



北京红枫中心举办关注妇女权利的反家暴专题研讨会。图/新华社

“目前的家暴仅指向身体这一类，没有包括精神暴力。”万鄂湘副委员长说，精神暴力在家庭暴力当中占到的比例并不小，比如语言暴力，还有就是暴力威胁对家庭成员产生的精神伤害，导致自杀、自残、自虐的现象也不少。万鄂湘认为，草案应对家暴的适用范围作出扩展。

现实生活中不乏因精神暴力酿成的家庭悲剧。新疆妇联曾受理过这样一起案例：年近六十的刘女士已与丈夫结婚三十多年，虽然两人都是高级知识分子，可是丈夫对她却常常拳打脚踢实施暴力。忍无可忍的刘女士到派出所报警，民警出警后，丈夫有所收敛不再对她实暴，取而代之的是开始在家里放火、烧被子、砸东西，向她示威。看到这些行为，刘女士更加害怕，精神上备受

折磨。

“长期精神暴力的伤害程度甚至要高于身体暴力。”审议中，车光铁、陈蔚文、莫文秀等委员，以及容永恩、李亚兰等全国人大代表均强烈呼吁将“精神暴力”纳入本次草案适用范围。“恐吓就是一种最常见的精神虐待行为。”容永恩代表说，“从个案处理情况看，有的恐吓行为未得到及时的干预会变成悲剧，有的采取了干预措施则有效预防了极端行为的发生。

车光铁委员也表示，增加恐吓等精神暴力内容，可以有效表明法律对这类暴力行为的制止态度，更有利于全面预防和制止家庭暴力行为的发生。

对于草案将家庭暴力法的适用范围仅限于“家庭成员”的规定，许多委员发表了不同看法。



车光铁委员



沈春耀委员



陈蔚文委员



符跃兰委员



李路委员



李亚兰代表

“谁是家庭成员？在法律上不能这样马马虎虎过去了。”沈春耀委员说，有一些国家专门制定了家庭关系法，把家庭关系界定清楚，我国没有专门的家庭关系法，建议从身份成员、共同生活和有法定的抚养、监护关系三个标准来界定家庭成员。

其实，研究都发现，同居、恋爱和离婚后的暴力，发生率实际上要高于婚内伴侣之间的暴力。中国应用法学研究所研究员陈敏对本刊记者说，因为这种暴力是以控制受害人为目的，没有结婚证了，施暴方的控制欲望会更强，暴力就会越来越严重。“所以，分手暴力大多数是发生在恋人之间或者同居恋人之间，甚至是离了婚以后，施暴的一方不依不饶纠缠不休，甚至发生恶性刑事案件的比例都是非常高的。”陈敏说。

总结司法实践经验，今年3月份，最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部出台了《关于依法办理家庭暴力犯罪案件的意见》，将具有监护、抚养、寄养、同居等关系的共同生活人员纳入家庭暴力的适用范围。

为此，孙大发委员和李亚兰、容永恩代表均建议，草案应对受害主体范围作出扩展，将司法解释性文件的内容吸纳进来。

报案制度需明确多机构职责

从中国的国情和传统来看，自古就有“家丑不可外扬”“清官难断家务

事”的说法。有关反家暴公益组织曾经做过一个统计，发现有高达54.6%的受调查者遭遇过家庭暴力，其中选择自己默默忍受，“不敢大声说出来”的竟占57.9%。而对于他人遭受家暴，外人也多以“别人的家事”为由选择冷眼旁观。

此次反家暴立法将扭转这种局面。草案第十三条第一款规定，家庭暴力受害人及其法定代理人、近亲属，可以向加害人或者受害人所在单位、城乡基层群众性自治组织、妇女联合会等单位投诉、反映或者求助。第二款规定，家暴受害人及其法定代理人、近亲属也可以向公安机关报案。

草案还提出，中小学、幼儿园、医疗机构及其工作人员在工作中发现无民事行为能力人、限制民事行为能力人遭受或者疑似遭受家庭暴力的，应当及时向公安机关报案。

审议中，大家对此持赞成态度。蓝伶俐代表说，从中国的国情和传统来看，这部法律的制定有一定的复杂性。草案对社会最关注的“外部难以介入”这个难题进行了非常明确的回应。

同时，一些委员和代表还建议，应该将报案人的范围进一步扩大，比如包括城乡基层群众性自治组织。许振超委员说，草案规定了“反家庭暴力是全社会和每个家庭的共同责任”，怎样把这个共同责任具体化，确实起到预防和制止或者减少家庭暴力的发生，居委会和业委会可以发挥很大的作用。

“关于家暴的处置，我认为公安机关应该站在第一线。”杜黎明委员则进一步指出，只有公安机关才有手段对施暴行为及时予以制止，而诸如妇联或其他单位组织，由于没有手段有可能不但不能阻止施暴行为，而且自身也受到伤害。他建议将草案第十三条第一款和第二款的位置交换，明确受害者及其法定代理人、近亲属应当首先向公安机关报案。

“知情未报”追责尚待细化

那么对于家庭暴力知情未报者是否要承担责任呢？

草案特别规定，中小学、幼儿园、医疗机构及其工作人员在工作中发现无民事行为能力人、限制民事行为能力人遭受或者疑似遭受家庭暴力的，未按规定报案造成严重后果的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人依法给予处分。

“幼儿园、医疗机构，这里面都有责任，但是城乡基层政权、社区工作者的责任在哪儿？”郑功成委员说，媒体曾披露过一些触目惊心的案件，有的把子女、妻子打残了，村干部熟视无睹；有的持续多年把人关在猪圈一样的地方来养，村委会不是不知道，就是不过问。郑功成认为，这些现象的存在恰恰是因为法律没有对社区居委会、村委会的责任作出规定。

“作为城乡基层群众性自治组织的



莫文秀委员

孙大发委员

唐世礼委员

许振超委员

郑功成委员

村委会、居委会，遍布在城乡社区，最接近而且容易对遭受家庭暴力侵害的弱势群体的情况及时发现。在实践中，也往往是家暴受害者最早求助的地方之一。”李亚兰代表也建议，为了增强全社会反家庭暴力的意识，立法还应明确城乡基层群众性自治组织及其工作人员的法律职责，和中小学、幼儿园、医疗机构相同，未依照法律规定向公安机关报案，造成严重后果的，对直接负责的主管人员和其他责任人员依法予以处理，以强化相关组织和单位对反家庭暴力行为的意识和责任。

此外，李路委员还指出，草案规定，如果不能向有关部门反映，并造成严重后果的，要依法给予处分。“怎么依法给予处分？给予什么处分？不明确，不具体。”李路说，中小学、幼儿园、医疗机构情况各有不同。另外，就是在同类机构中，国有的和民办的又不一样，所以要明确依什么法、给予什么处分，这样才能突出问责的效果。

人身安全保护令，能执行才管用

“现在情况已经好多了。”

今年年初，因无法忍受丈夫吴某长达十余年的家暴行为，53岁的王丽（化名）向黑龙江省哈尔滨市道外区法院申请了人身安全保护令。

如今几个月过去了，已和丈夫分居的王丽言语中轻松了许多。她告诉记者，从第一次挨打开始，她已经记不清

被丈夫打了多少次。当时，为了正在上大学的女儿，她不敢离婚，甚至产生过轻生的念头。自从年初申请到了人身安全保护令，她摆脱了丈夫的暴力，现在和女儿女婿住在一起，和丈夫有事只打电话联系，从不见面。

据了解，“人身安全保护令”制度在全国各地基层法院已经试点运行七年，在总结司法实践经验的基础上，本次草案将这一内容纳入。在法律业内人士看来，“人身安全保护令”的设置，是本次立法的一大亮点。

草案规定，当事人因遭受家庭暴力或者面临家庭暴力的现实危险向人民法院申请人身安全保护令的，法院应当受理。

草案同时明确，人身安全保护令可以包括下列措施：禁止被申请人实施家庭暴力，禁止被申请人骚扰、跟踪申请人，责令被申请人迁出申请人住所等。有效期限不超过6个月，自作出之日起生效。

“6个月的时间是否足够？”一些委员和代表对此表示出担忧。容永恩代表说，家庭暴力往往具有长期性和反复性，很多国家将有效期定在一年以上，建议增加“可申请续期”。

符跃兰委员也建议增加规定，经当事人申请，人民法院认为确有必要的，可以酌情延长保护令期限。她给出的理由是，人身安全保护令是人民法院为了保护家庭暴力受害人的人身安全而作

出的民事裁定，如果人身安全保护令的有效期6个月内仍无法保障受害人的安全，当事人可以向人民法院申请延期，且法院认为有必要的，可以根据情况延长。

但她同时表示，为了避免被滥用的情况，限制延长也不得超过6个月。因此在特殊情况下，人身安全保护令的有效期前后6个月加起来最长应为12个月。

那么，违反保护令、骚扰受害人甚至继续施暴将受到什么处罚？草案规定：违反保护令的，人民法院应当给予训诫，可以根据情节轻重处以1000元以下罚款、15日以下拘留。

唐世礼、符跃兰等委员认为，处罚太轻，担心难以达到实际的惩治效果，建议加重处罚力度。

而且“家庭的财产是夫妻共同的，罚款罚来罚去都是这个家庭的，这个规定不仅惩罚了施暴的丈夫，也惩罚了受害的妻子”。在陈敏看来，这样的财产罚很难在实际中起到惩治施暴人的目的。

另外，人身安全保护令能否顺利执行，关键是要明确执行机关。但是草案对于执行主体和具体的执行程序方面的规定仍然是空白。“如果这方面的内容不够具体全面，实践中很难落实。”车光铁委员建议，从有效保护受害人的利益考虑，将公安机关纳入执行主体范围。☑

反家暴预防措施待做实

文/本刊记者 梁国栋

经过20年的酝酿,我国第一部反家庭暴力法草案提请前不久召开的十二届全国人大常委会第十六次会议审议。在“家丑不可外扬”“棍棒底下出孝子”等传统观念的影响下,这部法律草案从加强对家暴行为的预防入手,力求明晰家务事,给予婚姻关系中的弱势方充分的法律保护。

从加强反家暴宣传教育,到要求政府以及相关机构将反家暴纳入业务培训,再到调动街道办事处、居委会等机构参与反家暴预防工作的积极性,草案编制了一张预防和减少家暴发生的法网。

“赞成反家庭暴力工作遵循预防为主、教育与惩处相结合的原则。”在审议中,委员们强调,预防极为关键,必须将草案规定的相关措施做实做细,确保实现立法目的。

细化反家暴教育制度

2011年8月底,疯狂英语创始人李阳家暴事件引发了全社会的广泛热议。

李阳“疯狂”的背后,与他幼年不幸福的家庭生活有着密切的联系。李阳的父亲视事业高于家庭,母亲也是工作狂,自小缺乏关爱的李阳经常遭到父母的打骂,更为严重的是,李阳的父亲也爱打老婆。

“小孩子最需要父母的关爱和呵护,如果父母经常打孩子,会使他产生对抗、抵触、怀恨心理,同时会让他有一种被抛弃的心理感受,这对他的成长会有很大的负面影响。在棍棒出孝子、不打不成器的传统观念影响下,在长期目睹父母之间暴力行为中,挨打的孩子往往不会处理人际关系,成年后也认为打人是解决问题的方法,遇到夫妻意见不一致也会打老婆。”中国应用法学研究所性别与法律研究中心研究员陈敏在接受本刊记者采访时说,这是父母传给孩子的,一代传给一代,如果不进行必要的社会干预,还会传给下一代。所以,预防家暴就是要斩断这样的代际传递。

为此,反家庭暴力法草案规定,国家开展反家庭暴力宣传教育;工会、共

产主义青年团、妇女联合会应当在各自工作范围内,组织开展反家庭暴力宣传教育;中小学应当开展反家庭暴力教育;用人单位应当对本单位职工开展反家庭暴力教育,发现本单位职工有家庭暴力情况的,应当及时劝阻,给予批评教育,并做好职工家庭矛盾的调解、化解工作。

在陈敏看来,这些措施还需要进一步细化。“比如国家开展反家暴宣传教育,鼓励社会力量开展反家暴宣传活动等,到底是哪个组织、哪个机关作为责任主体都不是很明确。再比如,草案规定中小学应当开展反家暴教育,但是如果学校不开展,该拿它怎样?其实,这需要教育部门要求学校将此内容纳入教学计划中。”陈敏认为,这在客观上会影响法律实施效果。

在审议中,许多委员也提出了相同的建议,要求进一步细化相关规定。“反家暴的工作原则是预防为主,如何把预防为主体现出来,建立良好的宣传教育机制显得尤为重要。”杜黎明委员说,从

目前看,草案规定的并不全面。赵少华委员也认为,开展反家暴宣传教育以及业务培训离不开专业人士的组织和协调,这些细节的落实需要经费保障,这其中包括了对家庭暴力受害者提供庇护的场所,否则立法初衷便会落空。

发挥专业人士的优势

在河南省女子监狱,因遭受多年残酷家暴而毒杀丈夫的刘婉玲不愿



蓝伶俐代表



赵少华委员



杜黎明委员

国外有关家庭暴力预防的规定

一、建立以国家为主导的多元化防治体系和服务网络

各国立法均规定国家在反家庭暴力中承担主要责任,并强调个人、家庭、社区、相关机构在预防、控制家庭暴力方面的作用和责任。日本《防止配偶暴力及被害人保护法》规定,内阁总理大臣、法务大臣及厚生劳动大臣应为预防配偶暴力和保护被害人制定基本方针和政策,各都道府县应根据基本方针,制定相应都道府县预防配偶暴力与被害人保护的对策和规划。

二、建立家庭暴力咨询服务机制和庇护场所

韩国《家庭暴力预防和被害人保护法》规定,为家庭暴力被害人配置庇护场所、保护设施及其他援助服务;设立应急电话中心,受理家庭暴力被害人的咨询和举报,并联系相关机构予以援助。日本《防止配偶暴力及被害人保护法》规定,日本各都道府县设立配偶暴力咨询服务中心,为

受害人提供咨询、心理指导、临时保护、安排住所等服务。美国《反针对妇女暴力法》规定,设立全美家庭暴力热线服务,全年24小时无休免费服务。加拿大安大略省近年来探索形成了社区与警力互动模式,建立性侵、强奸危机干预中心,开通“停止家庭暴力”网站,开设帮扶热线。

三、开展性别平等和反家庭暴力宣传教育

韩国规定,学校应开展家庭暴力预防教育。美国规定,国家制定和实施教育和服务项目,预防针对妇女和儿童的暴力行为。加拿大安大略省2006年制定平等条例,对8至14岁青少年进行健康、平等、尊重的人际关系教育,从源头阻断暴力循环发生。

四、开展针对家庭暴力的专门统计

韩国规定,妇女家庭部长官每隔三年就家庭暴力开展调查和统计,并公布结果,将其作为制定反家庭暴力政策的参考依据。

吸纳更多的社会组织

家庭暴力很多时候发生在有紧密关系的人之间,具有极强的隐蔽性和反复性。受传统观念的影响,受害方往往难以启齿。“实际上中国妇女很善良,同时也很悲哀,她们虽然受到家暴的摧残,但仍对婚姻抱有希望,为保住自己的家庭默默承受,而不愿意报案。”赵少华委员说出了许多妇女的心声。

这也是多数专业人士呼吁让更多的社会组织承担起及时发现并解决家暴问题的原因。多位受访人士指出,每

个人都生活在社区中,村委会和居委会离老百姓、离家庭最近,最容易发现家庭暴力的情况。他们建议充分发挥这些组织和机构在反家暴中的作用。

对此,草案规定,乡镇人民政府、街道办事处应当组织开展家庭暴力预防工作,城乡基层群众性自治组织应当予以配合协助;各级人民政府应当支持社会组织开展心理健康咨询、家庭关系指导、家庭暴力防护知识教育等服务;人民调解组织应当依法调解家庭纠纷,预防和减少家庭暴力的发生。★

意过多回忆自己那段悲伤的往事。毕业于四川大学哲学系的她,事发前是陕西一所小学的教师。这位外表谦和内心却无比骄傲的女人,有着强烈的自尊心,很少将自己的遭遇向同事和朋友诉说并求助。在向法院提出离婚申请前,刘婉玲决定先到医院进行伤情鉴定,作为离婚的证据。然而,尽管被殴打的痕迹显而易见,她却始终拿不到鉴定书。

“家暴并不是普通的家庭纠纷。”在许多专业人士眼中,家暴不是一件容易被发现的事情。“比如,医疗机构的工作人员,如果他们没有经过培训,是不能确定受害妇女到底是遭受家暴了还是碰了一下、摔了一下。”在陈敏看来,在复杂的人际关系中,婚恋关系最为深奥,这需要有婚姻学、女性学、社会学等学科背景,而不单单是法学、医学等。

正是因为这样的原因,反家庭暴力法草案对反家暴培训作出了专门规定:政府有关部门、司法机关、妇女联合会应当将反家庭暴力纳入业务培训和统计;医疗机构应当做好家庭暴力受害人的诊疗记录,将反家庭暴力纳入业务培训。

“这非常有利于掌握家暴的发展趋势,也有利于追踪家庭暴力的情况,及时维护受害方的人身安全,这一点很有必要。”列席本次常委会会议的蓝伶俐代表说,但从文字上看,这里仅作了一般性的工作要求。作为法律条款,她认为草案还必须进一步明确。她建议增加“政府有关部门、司法机关、妇女联合会应当每隔三年就家庭暴力开展调查和统计,并公布结果”的规定,便于进一步进行大数据分析,为下一步的预防工作提出对策。杜黎明委员则建议,要发挥好中介组织的作用。他认为,在反家庭暴力工作中,专业的中介组织的作用还没有充分发挥。为此,他呼吁政府及其有关部门应当通过培育社会组织、购买服务等方式发挥中介组织的作用,为受害者提供必要帮助。

人身安全保护令： 让反家暴法长出“尖牙利齿”

文 / 本刊记者 张维炜

2013年年初，“疯狂英语”创始人李阳的离婚案引起了社会对家暴问题更多的关注。与一般离婚案件不同，这起离婚诉讼判决在子女抚养和财产分割之外，多了一项针对李阳前妻Kim安全的“人身安全保护令”内容。

之后，这项在公众眼中还略显陌生的司法保障措施，开始为人们所知晓。

其实，针对Kim的人身安全保护令，并非个例，在过去七年里，全国二百多家试点法院签发了五百多份人身安全保护令。

如今，反家庭暴力法草案提交全国人大常委会“一审”，专章对“人身安全保护令”作出了规定，明确提出，“当事人因遭受家庭暴力或面临家庭暴力的现实危险，向人民法院申请人身安全保护令的，人民法院应当受理。”

此举令许多长年致力于推动反家暴立法的业内人士感到无比振奋，认为“人身安全保护令”的设置，是草案中的一大亮点，将进一步强化司法机关对家庭暴力案件的干预力度，给予受害人更强有力的保护盾牌。同时他们也提出，目前的草案在人身安全保护令执行主体、实施程序方面仍留有诸多空白，建议在立法中进行充分完善和落实。

七年试点，履行率超过90%

记者了解到，目前，人民法院对家庭暴力的司法介入已在实践中积累了丰富的经验。2008年3月，最高人民法院中国应用法学研究所发布了《涉及家庭暴力婚姻案件审理指南（简称《审

理指南》）》，其中指出：“对被害人采取保护性措施，包括以裁定的形式采取民事强制措施，保护受害人的人身安全。”

随后，最高人民法院选择9个基层人民法院作为《审理指南》的试点单位，开始人身安全保护裁定试点工作。

到了2012年，修改后的民事诉讼法吸收了“人身安全保护制度”，在第一百条关于行为保全中作了规定，使得家庭暴力受害人可以在离婚、赡养、抚养、收养、继承等民事诉讼中向人民法院申请人身安全保护裁定，以防止加害人在诉讼阶段实施家庭暴力。

中国应用法学研究所研究员陈敏向本刊记者解释说，这相当于在家庭暴力加害人和受害人之间筑起一道“隔离墙”，将加害人阻拦在够不到受害人的地方，有利于降低家庭暴力的严重性和发生率。

经过七年多的发展，人身安全保护裁定在司法实践中的应用如星火燎原，越来越多的基层法院加入试点工作。根据全国妇联的数据，截至2012年年底，全国共有11个省的222个基层法院受理人身安全保护裁定申请。部分省市，如湖南、江苏、宁夏、重庆的高级人民法院出台了关于家庭暴力案件审理的文件，就人身安全保护裁定作出专门规定。

“从已发出的人身安全保护裁定干预的效果来看，还是令人满意的。”采访中，陈敏说到了一起她在福建某基层法院调研时了解到的案例：丈夫是一名公务员，经常在家里殴打妻子。无奈之下，

妻子向法院申请保护令，结果这位公务员丈夫特别害怕，担心如果让单位知道他在家里打老婆，就名誉扫地了，他向法官保证决不再打妻子，恳请法官不要将保护令送达他所在的单位或当地居委会。一段时间之后，法官跟踪调查，妻子反馈说，丈夫再没有使用过暴力，现在夫妻之间非常和睦。

“目前，人身安全保护裁定的自动履行率还是非常高的。”陈敏说，从当事人的感受来看，申请人普遍反映人身安全保护裁定给他们带来了安全感，而多数被申请人也慑于公权力的介入，不敢违反法院的裁定。

以广东省、福建省莆田市中级人民法院下发的人身安全保护裁定为例，自动履行率分别达到98%、95.65%。被申请人在接到人身安全保护裁定后一般不会再实施暴力。

作为独立程序申请， 应降低举证门槛

那么司法实践中，保护令的申请需要经过怎样的程序，是否必须附加在诉讼上才能签发呢？

陈敏解释，当时法院考虑到试点开展人身安全保护令工作，缺乏法律依据，所以必须有“一个案由”来操作。很多受到家暴的女性，因不堪忍受家庭暴力而寻求法院支持离婚。为此，《审理指南》规定保护令依附于一些民事诉讼请求上，比如离婚、孩子抚养权、赡养老人等，受到家暴的受害者在诉讼前、诉讼中均可以提出申请。

但实践中,有些人其实是不想离婚,不愿提起诉讼,只是想要得到保护,制止暴力。所以,通过这些年的努力,有的基层法院也会为一些家暴的受害者单独提出的人身安全保护令申请立案,而不再仅仅将其视为诉讼的一部分。

因此,在提交常委会审议的反家庭暴力法草案中,人身安全保护令已经可以独立申请,不再依附于民事诉讼。有业内人士评价称,这是关于反家暴立法中的一大亮点。

另外,家暴受害者申请保护令需要具备哪些条件?草案对此规定,一是有明确的被申请人,二是有具体的请求,三是当事人遭受家庭暴力或面临家庭暴力的现实危险。

“由于家暴发生在婚姻家庭内部,具有较强的隐蔽性,举证难成为家庭暴力依法处理的症结所在。”陈敏说,用审判中一般事实认定的标准并不现实。试点过程中,人民法院对于申请人身安全保护令的证据认定标准低于家庭暴力事实认定的标准,只要申请人提供的比如伤情照片、病历、加害人保证书、加害人带有威胁内容的手机短信等初步证据,足以使法官内心确信,其遭受家庭暴力的可能性较大的,即可批准申请,发出人身安全保护裁定。

而且这几乎是世界上大多数国家反家暴的通行做法。记者了解到,美国申请民事保护令的手续简便,法院受理后,很快就会有民事法官听取申请人的申请理由。如果法官认为申请人叙述的可信度超过51%,则当场签发一份紧急民事保护令,并由警察当天送达被申请人。

陈敏认为,立法应降低家暴受害人的举证门槛,只要申请人提供足以证明其可能遭受家庭暴力的证据即可。“因为保护令的目的不是认定事实,而是为了预防家庭暴力。”陈敏说。

前不久,全国人大内司委曾专门赴黑龙江、江苏等六省围绕妇女人身权利保障问题开展调研,并就完善家庭暴力证据规则,解决取证难问题提出了立法

建议。

参与调研的全国人大常委会委员莫文秀表示,我国民事诉讼的举证原则是“谁主张,谁举证”。根据这一原则,家庭暴力受害者在寻求救济时需要承担举证责任,即需要提供自己遭受到家庭暴力的有关人证物证等。如果知情人不愿意出庭作证或者提供书面证明,受害者在维护自身权益方面就处于被动状态,这也是家庭暴力问题处理起来难度较大的一个重要原因。莫文秀进而建议,对于家庭暴力实行举证责任倒置,即家庭暴力受害者的举证责任转移,由施暴者承担。

明确执行主体是关键

人身安全保护令能否顺利执行,必然牵涉到执行主体的确定。但是就提交一审的反家庭暴力法草案来看,对此并未进行明确。这点令一些业内专业人士深表担忧,认为如果执行主体职责不明,将直接影响人身安全保护令的实施效果。

“从目前实践来看,人身安全保护令发出来后,当事人自觉履行的效果确实非常好。但是如果施暴人违反了以后不会受到惩罚,人身安全保护令就成了一纸空文。”湖南警察学院家庭暴力防治研究所所长欧阳艳文说,国外大多数

国家都规定由公安机关作为人身权保护令的执行机关。他建议我国反家庭暴力法草案中也应对此进行明确。

陈敏也认为人身安全保护令的执行主体,当仁不让是公安机关,“因为我国警察法赋予了警察维护公民人身安全的职责和义务。”

其实,担任人身安全保护令的执行义务机关并不会增加公安机关太多的工作量。陈敏解释称,人身安全保护令送达出去后,警察不需要24小时跟随,只是对施暴者违反人身安全保护裁定时,将其拘留。“而现在违反人身安全保护令的大概只有1%,公安仅需就这块强制执行即可。”

此外,对于草案规定的人身安全保护令不超过6个月的有效期限,“被申请人违反人身安全保护令的,人民法院应当给予训诫,可以根据情节轻重处以1000元以下罚款、15日以下拘留”等规定,许多常委会委员和代表也提出了修改建议。

容永恩代表认为,家庭暴力往往具有长期性和反复性,很多国家将有效期限定在一年以上,建议增加“可申请续期”。

“违反人身安全保护令的处罚不能太轻。”符跃兰等委员表示,人身安全保护令是人民法院作出的,具有司法权威性,违反人身安全保护令最重的处罚才

1000元的罚款、15日的拘留,这种行政处罚的形式太轻,建议加重处罚,对于“情节严重的可以给予管制、拘役等刑罚”。

多位业内人士告诉记者,在这次立法中,人身安全保护令被视为反家庭暴力法的“尖牙”,但是要让其发挥效果,还需要多重配套措施来保障,唯有如此,才能对家暴受害者进行及时、有效保护,对施暴者进行精准惩治。★



资产评估法三审激活

文 / 本刊记者 彭东昱

8月份召开的十二届全国人大常委会第十六次会议对资产评估法草案进行了第三次审议,距二审已时隔两年之久。按照立法法的规定,法律案搁置审议满两年的将终止审议,再次激活透露出该法立法难度值颇高。

2013年8月资产评估法草案二审后,面向社会公开征求意见,一个月内收集的意见高达32642条。两年来,围绕资产评估法草案的争论也从未间断。

草案三次审议稿有了不少变化,但从委员审议意见不难看出争议还是不小。全国人大法律委员会副主任委员丛斌在修改情况的汇报中表示,草案的修改应当贯彻改革精神,重点规范评估师和评估机构从业行为,对意见分歧大的问题,能取得一致意见的,予以修改;不能取得一致意见的,暂不修改。

贯彻改革精神

随着改革的不断推进,资产评估法的立法环境发生了一些变化。草案二审以来,国务院分批取消了资产评估师、土地估价师、矿业权评估师、保险公估从业人员等职业资格准入,同时中央办公厅、国务院办公厅印发了《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》。由此,草案三审稿作出了相应调整。

草案二审稿第十二条规定,国家实行评估师执业注册制度,未经注册不得执业。有关部门和行业协会提出,国务院已经取消了有关评估师的职业资格准入,改为实行水平评价类职业资格管理,只有房地产估价师的职业资格准入目前被保留,草案应与这一改革要求相适应。

为此,草案三审稿将第二章章名由

“注册评估师”修改为“评估师”,并相应删去有关评估师执业注册的规定,明确国家对评估师实行水平评价类职业资格管理制度。同时,明确具有高等院校专科以上学历的公民,可以自愿申请参加评估师职业资格全国统一考试。

另外,为贯彻资产评估行政管理部门与评估行业协会脱钩的改革精神,草案三审稿增加规定:评估行业按照专业领域设立全国性评估行业协会,根据需要设立地方性评估行业协会;国务院有关资产评估行政管理部门组织制定评估行业协会管理办法;资产评估行政管理部门不得与评估行业协会存在人员或者资金关联。

“五龙治水”体制何去何从

目前,我国开展的资产评估服务主要涉及综合资产评估、房地产估价、土地估价、矿业权评估、旧机动车鉴定估价和保险公估等六大类,但分别由财政部、住房和城乡建设部、国土资源部、商务部和保监会等五部门管理,俗称“五龙治水”。

草案二审稿曾规定国务院建立由财政部门牵头的资产评估行业管理协调配合机制,负责协调和指导评估行业发展。全国人大法律委员会对此表示,该机制有利于解决多头管理的问题,但鉴于目前有关部门意见分歧比较大,同时考虑到各评估专业类别虽然同属评估行业,但也有其自身的专业特点,为最大程度取得共识,建议暂不改变目前分别管理的体制,这一规定最终在三审稿中被删除。

最终提交的三审稿规定,“国务院有关资产评估行政管理部门按照职责分工,对评估行业进行监督管理。省、自治

区、直辖市人民政府有关资产评估行政管理部门按照职责分工,对本行政区域内的评估行业进行监督管理。”

相应地将草案二审稿关于国务院财政部门会同有关部门组织制定评估机构等管理办法的规定,修改为由有关部门分别制定。

对于“还是各搞各的、各管各的”,沈春耀委员感到,“这样看,有没有这个法好像没什么意思了。”“本来立这部法律是想治理现有的、比较分散的评估,想努力统一他们的门槛、规则、管理等。”

董中原委员表示,“如果不能改变当前因为评估对象的行政管理问题,而导致资产评估行业人为割裂的局面,资产评估法的修改就不算是成功的。”他认为,资产评估法是出于治理评估行业政出多门的乱象才下决心制定的统一规划,因此,无论是行业自律管理还是行政管理,都应结束分门别类、多头管理的局面。应当设立统一的评估行业协会,不同专业领域在协会下设立专业委员会,由一个行政部门比如财政部统一行使行政监督职责。如果由于资产评估对象的不同,就要划分不同的行政管理部门、设立不同的评估师协会、制定不同的评估准则、规定不同的评估师资格、进行不同的评估师资格考试,并不适宜。他建议第六条应修改为:“评估行业应当依法设立行业协会,实行自律管理,接受资产评估行政管理部门的监督。”

从2006年成立草案起草组算起,资产评估法草案历时十年,三届全国人大常委会,几十次修改完善,酝酿多年,但迟迟难出台。其根源在于“多头管理”局面难以打破。

有专家表示,“五龙治水”,带来了市场的严重分割。比如,对企业价值进行整体评估,本可以请一家机构完成,但因为资产、土地、矿业权等评估业务归属不同而需请三家机构,加大了市场交易成本,增加了评估委托人的负担。

资产评估业内人士对此也深有诟病。“按部门划分执业资格的管理,是我国执业资格管理的初始探索,由于行业管理行政色彩浓厚,人为造成评估业务市场的分割,增加了政府管理成本,降低了监管效率,严重限制了行业做大做强。”

如今条文的进退退深刻反映了改变现状的艰难。当然从长远来看,资产评估行业发展应转向以行业自律为主,减少不该有的行政职能和行政色彩,让行业协会与政府行政主管部门彻底脱钩。

立法的意义打了折扣?

审议中,沈春耀委员表示要讲一点不同的意见。他说,“原来搞这部法律意义还是很大的,现在提出的三审稿应该说作了很重要的修改。但是给我的感觉是,修改以后,这部法律的意义下降了,打了很大的折扣。”

首先,评估师由注册制变为水平评价制。“对律师为什么要立法,很大的一个原因就是要有资格,要有执照,这种资格和执照是准入性质的。另外,我国还有注册会计师、医师等,这是一类人;还有一类人是不需要这种准入性质的证书、执照、注册等,国务院现在给了一个名字叫‘水平评价类’。在市场经济条件下,市场和客户是最终的评价。这在草案中是一个很重要的修改,这样修改后也带来了新的问题。”

第二,对于前文提到的删除二审稿关于资产评估行业管理协调配合机制的规定,他表示这样“搞也可以,但是重要性打折扣了”。另外,涉及国有资产的评估,是单独一类,这和市场化的、当事人自主委托的评估不一样,最大的区别是法定评估,按照第三条第二款的规定,并不在这部法律里解决。

第三,价格鉴定的问题。“原来也有一些事务所,主要从事涉案的、司法过程中的价值鉴定,现在这部法律也不涉及。”

他表示,如果在下一步改革当中还有意义的话,“我赞成成立这部法律,但是现在我觉得它的重要性下降了。”

对于三审稿,乌日图委员评价为“基本上是对现状的法律认可”。他说,“在草案的一审、二审稿中提出建立一个相对集中和统一的行政管理体制,并实施全国统一的注册评估师的考试、准入等制度,以及统一的行业执业准则和行为规范,但是在草案的研究和起草中各方面的分歧意见一直都很大。现在的三审稿作了很大的妥协,行政管理体制维持现状,注册评估师改为非注册,行业准则和政策也不要求统一,基本上是对现状的法律认可。”

事实上,资产评估法应该是一部很重要的法律。随着市场经济的发展,大到国有企业改制、企业股票上市、跨国兼并、企业品牌评估,小到百姓日常生活中的融资贷款抵押、房屋拆迁补偿、农地占用补偿、果园和农机具等作价变卖、珠宝首饰鉴定估价……资产评估对我们经济社会影响越来越大。

注册会计师、律师、资产评估都是重要的智力型服务业。目前注册会计师和律师行业都有全国性的统一法律,而资产评估行业至今没有一部系统性、管全局的专门法律。

1991年11月16日,国务院颁布《国有资产评估管理办法》,这是我国第一部亦是唯一一部针对评估而专门颁布的行政法规。但该法规侧重于处置国有资产的评估规范,无法满足市场经济发展对于评估立法的要求。资产评估法的出台不仅赋予行业应有的法律地位,也将使行业发展更加法治化、标准化和规范化。

十年的过往折射了这项立法的不容易。究竟资产评估法调整范围的边界划多大,“五龙治水”的局面怎样打破,注册制、备案制哪个是更好的选择,这一系列问题都是横亘在立法过程中的路障。

除此之外,审议中的许多意见还有待于立法者的判断和取舍。

傅莹委员建议草案应进一步加强各级政府有关资产评估行政管理部门对评估行业的监督管理力度。她指出,目前资产评估领域存在一个严重问题就是评估不公正、不独立,往往干预较多的是行政机关和国有企业。

姚胜委员建议资产评估法草案恢复一审稿中关于公职评估机构的规定,为下一步改革和其他立法留有空间。他指出,目前房地产税法已列入常委会立法规划。在设置房地产税中,其中有一项是要对房地产税基定期进行评估,这一评估不宜由一般的中介机构进行,而应由专门的评估机构进行,这种评估机构不参与一般市场业务,是带有公益性的。他建议资产评估法可以对公职评估机构作原则性规定,具体可在有关税法中规定,也可由国务院作出规定。

车光铁委员建议进一步强化评估机构执业风险保障机制。“草案第二十三条,对建立执业风险基金作出了规定。但从实际情况看,在评估过程中,由于评估原因造成相关当事人的经济损失,往往是评估师和评估机构难以负担的。对此,建议参照国际评估行业的普遍做法,探索引入购买职业责任保险保障机制,有效增强评估机构和评估师的风险防范能力,保护相关当事人的利益。”

天津市人大常委会副主任李亚力建议设立评估机构,只允许采取合伙制,取消公司形式。他说,在制度设计上,设立专业评估服务机构,一是靠专业知识,二是靠诚信的道德操守。某种意义上,诚信的道德操守甚至比专业知识更为重要。采取合伙人之间承担无限连带责任,有助于加强行业监管,从法律设置上避免不诚信事情的发生。他认为,律师法就是个很好的例子,只允许合伙和个人两种形式,并且承担无限责任。“现在制定资产评估法,对评估机构进行顶层制度设计,要避免走律师事务所发展的曲折道路,采取合伙制一步到位比较好。”



广西合山市农村土地承包经营权确权登记颁证工作全面铺开,预计到今年10月底将完成18.71万亩农村土地确权颁证工作。图为7月30日,合山市岭南镇溯河村村民在卫星照片上核对土地面积。摄影/黄孝邦

土地承包，不让一个农民吃亏

文 / 本刊记者 于浩

平罗县，湖泊湿地星罗棋布，土地一马平川，自古是西北的鱼米之乡。但如果不去特意了解，即便它有“塞上小江南”的美誉，多数人还是不了解。

位于宁夏回族自治区北部的县城——平罗之所以会引起关注，既因为其是全国商品粮生产基地县，菠菜和荚豆种子年销售量位居全国第二和第三，是世界优质葡萄栽培的最佳生态区之一，也因为今年2月27日，十二届全国人大常委会第十三次会议通过了关于授权国务院在宁夏回族自治区平罗县等三十三个试点县（市、区）行政区域暂时调整有关法律规定的决定。

如今，像平罗县这样的农村改革实

验区，农业发展快不快，农民生活好不好，不仅备受各方关注，而且牵动着农村土地政策的未来走向。

“土地确权时，村上 and 乡上的领导带着专业技术人员拿着皮尺反复丈量。我家确权28亩土地，拿到了农村土地承包经营权证。”平罗县渠口乡新桥村农民王学英在接受《宁夏日报》记者采访时说，他家的28亩土地全部流转给了家庭农场，每亩每年流转费700元，合计收入1.96万元；老伴在家庭农场打工，每年收入2.4万元，一块土地的收入是过去的两倍。

“我在四川成都、湖北荆州调研时看到了一批农业产业化效果好的企业。

特别是在崇州，农民的土地流转给一个企业后，从种苗培育、种植、加工、销售，再到稻田里养鱼、鳖，企业用工业化、公司化的理念来经营。而农民在这块土地上也得到了双重收入，一是承包地的转让收入，二是在这个企业获得的劳动收入。”全国人大农业与农村委员会副主任委员欧广源说，过去土地是集体的，产权不到位，落实土地承包法后，确权到每一个农民头上，再加上搞永久承包，等于农民有了自己的地，而且他的地可以抵押、转让，这是非常大的进步。而土地通过流转向种粮大户转让，使得农业更具规模化、专业化、机械化、科学化，促进了农业现代化的加快发展。

土地政策,获得农民支持和满意

截至2014年年底,我国共有2.3亿多农户承包了近13.3亿亩耕地,占农村集体耕地的92.8%,签订承包合同2.21亿份,颁发土地承包经营权证2.06亿份。农村土地承包经营权确权登记颁证试点有序推进,全国先后有2215个县(市、区、旗)开展了试点工作,涉及1.9万个乡镇、30.2万个村,完成确权登记面积2.6亿亩。根据第二次全国土地调查公布的农村集体耕地面积,按照每亩10元的标准补助地方,总计181.4亿元,分5年实施。2014至2015年已拨付补助经费59.4亿元。全国家庭承包耕地流转面积4.03亿亩,比2013年年底增长18.3%,流转面积占家庭承包经营耕地面积的30.4%。全国经营面积在50亩以上的农户数超过341万户,家庭农场超过87万家,依法登记的农民合作社达到129万家,龙头企业超过12万家,各类农业社会化服务组织超过115万个。

“总的看,广大农民对农村土地承包政策感到满意。从农村土地承包经营权确权登记颁证试点情况看,各地政策把握好,工作深入细致,得到了基层干部和农民群众的欢迎支持,为进一步扩大试点范围奠定了基础。”在十二届全国人大常委会第十六次会议上,农业部部长韩长赋作国务院关于稳定和完善农村土地承包关系情况的报告时说。

随着土地价值的攀升,围绕土地产生的利益矛盾也在加剧,如何化解农村土地承包经营权纠纷,使得农民“种田有地”。“目前,以调解仲裁法为核心、以部门规章为骨干、以地方配套制度为补充的调解仲裁法律制度体系基本建立。截至2014年年底,全国已设立农村土地承包仲裁委员会2411个,占全国农业县(区、市、旗)总数的87.3%。各地仲裁委员会共聘用仲裁员4.4万名,培养仲裁师资骨干人员近3000人,带动各地培训调解仲裁人员4万多名。”韩长赋说,各地仲裁委员会积极受理案件,解决了一大批农村土地承包经营纠纷。

截至2014年年底,各地共受理农村土地承包经营纠纷114.11万件,其中,调解91.3万件,仲裁8.5万件,为依法保护农民权益,维护农村社会和谐稳定发挥了重要作用。

全国人大常委会赴七省调研,把脉政策痛点

为了能够眼见为实地看到农村土地承包关系情况,听到农民对这项政策的真实心声,并配合全国人大常委会听取和审议国务院专项报告,今年4月至7月,由全国人大常委会副委员长陈昌智、吉炳轩、向巴平措、张宝文带队,全国人大农委主任委员陈建国、副主任委员欧广源与王金山等,部分农委委员和全国人大代表组成调研组,对河北、辽宁、山东等七个省区情况进行调研。

与国务院专项报告的看法类似,全国人大农委关于稳定和完善农村土地承包关系情况的调研报告也认为,广大农民群众对农村土地承包经营制度是赞成和拥护的,各级政府不断建立健全体制机制,为稳定农村土地承包关系,落实以家庭承包为基础、统分结合的双层经营制度打下了基础,农村土地承包关系基本稳定。

但全国人大常委会调研组也指出了当前的一些矛盾和问题:一是随着农村人口数量、空间变化所积累的人地不均矛盾日益突出,特别是取消农业税并增加农业补贴后,部分农民对承包地作适当调整的意愿比较强烈;二是一些地方二轮承包工作不到位,没有按要求签订合同;三是外嫁女、外出务工人员承包经营权权益被侵犯等问题仍较为普遍。

此外,确权登记颁证工作中存在一些地方对政策认识不统一、执行不到位的问题。例如,尽管有关文件中明确以确权确地为主、从实掌握确权确股不确地的范围、不能违背农民意愿行政推动的原则,但仍有一些地方,借机违法调整承包地、扩大预留机动地,或者以文件允许

确权确股不确地为由,未经规定程序,对连片规模流转的土地不确地到户。一些人地矛盾突出的地方担心确权后将会永久维持现状,调地呼声高,给确权工作带来阻力等。

“个别地方农户土地承包权益落实不到位。一些地方农村土地承包经营权确权登记颁证工作抓得不紧不实。土地流转管理服务有待加强。”韩长赋对全国人大农委的调研报告作出回应。

国务院专项报告提出:有的村违反规定多留机动地。少数外出务工人员 and 农村出嫁妇女承包经营权没有落实。一些地方没有向承包农户发放土地承包经营权证书。有的地方在推动规模经营、村庄整治撤并中,随意收回或调整农民承包土地。一些干部群众对确权管多久心存疑虑,政策规定有待进一步明确。一些地方省级配套资金少,地市级不配套,县级财政又拿不出足够的经费,影响了试点工作的进度和质量。一些地方土地流转求大求快的倾向仍然存在,个别地方甚至将流转面积、流转比例纳入绩效考核,用行政命令强行推动。一些地方农村土地流转信息不畅、合同不规范,目前全国仅有3/5的县和1/2乡镇建立了土地流转服务平台,近1/3的土地流转未签订合同。

“特别是土地流转中‘非粮化’‘非农化’的问题值得警惕,对工商资本违法违规用地、浪费农地资源的行为还缺乏有效防范和监管措施,对粮食规模经营主体的扶持政策尚未落实。”韩长赋表示。

鉴于中央明确提出“稳定农村土地承包关系并保持长久不变”,全国人大农委的调研报告也指出:“任何组织不得强迫农户流转承包经营权,严格遵守农村土地承包法,按照法律程序办事。人民法院应当及时受理农村土地纠纷案件,并保证审判结果得到执行。保护农民承包经营权益,降低工商资本对传统农户和农业企业的‘挤出效应’,防范耕地的‘非农化’等。”



全国人大农委副主任委员欧广源



刘嘉坤代表



郭风莲委员

贴,所以粮食补贴政策也要相应地根据情况发展作出调整。实事求是地解决好历史遗留问题,加大纠纷调处力度,调整好补贴政策,都是非常重要的。”跟随全国人大常委会调研组去多地农村土地承包关系情况调研的全国人大农委委员陈达恒说。

陈达恒建议,稳妥地推进土地承包经营权抵押贷款,尽快扩大试点,以解决

如何做好下一步农村土地的承包工作?“各地用5年左右时间基本完成土地承包经营权确权登记颁证工作,建立健全承包合同取得权利、登记记载权利、证书证明权利的土地承包经营权登记制度,强化对土地承包经营权的物权保护。修订农村土地承包经营权证管理办法,完善登记簿记载内容,做好与不动产统一登记的衔接,保证确权登记颁证工作质量。”韩长赋说,鼓励有条件的地方制定扶持政策,引导农民以多种形式长期流转承包地,鼓励农民在自愿前提下通过互换并地解决承包地细碎化问题等。严禁通过下指标、定任务或将流转面积、流转比例纳入绩效考核等方式推动土地流转。定期对租赁土地企业的农业经营能力、流转承包地用途等情况进行监督检查,及时查处纠正违法违规行为。充分利用农村改革试验区开展改革试点,稳妥开展进城落户农户土地承包经营权有偿退出试点,探索建立承包地有偿退出机制等。

委员、代表呼吁:保障农民土地权益不受侵害

“确权、确地基本上达到了农民的愿望,但是还有一些问题需要政府解决。确权以后如何保证种粮地的稳定性,控制非农化、非粮化土地的扩大?地方政府要出台相应政策,否则什么挣钱,农民就种什么,将来如何保证粮食安全!”一

直都没有离开过农村的全国人大常委会委员郭风莲谈起农村的事,很有发言权。

“外嫁的姑娘和外进的媳妇,土地权怎么样调整?调整土地,要有政策依据。在我们那个地方,结婚、订婚、离婚是派出所负责,但派出所只管离婚、结婚,不管土地调整。现在,外来媳妇的孩子都长大了,可是她们还没有土地,嫁出去姑娘的土地还留在娘家。总之,农民群众对党和政府的政策是非常接受的,也是非常诚恳老实的。希望农业部门克服各种困难,把土地确权的事宜落到实处,不要把矛盾堆积在基层。”郭风莲说道。

“郭风莲委员的讲话,我非常赞成。我当村支部书记已经31年,当选全国人大代表也有18年,每年来北京参加全国人代会,很多村书记都希望我把农村遇到的不好解决的问题反映上来。比如,嫁过来的媳妇,增加的人口到现在也没有地怎么办?这个问题是村一级解决不了的。”全国人大代表刘嘉坤说,农村在土地方面的问题,有关部门要当成大事解决,要列到法律上解决。

“外嫁女、外出务工人员承包经营权益被侵犯的情况也比较普遍。现在的一个问题是男女不平等,女儿嫁出去就没有地,农民对此反映比较多。还有一个粮食补贴政策问题。现在粮食直补,按承包地的面积给承包人,承包人进城务工,田在家里荒着还可以得到粮食补贴,一些流转土地的粮食大户种粮又得不到补

农村土地承包经营权抵押贷款的问题。同时在抵押物的价值评估、土地变现等方面解决障碍,如果这些不跟上、不配套,也很难进行抵押贷款。此外,规范土地流转,扶植新型经营主体发展。目前,经营权流转速度不断加快,新型的经营主体发展也不断加快。随着这些加快,土地纠纷日益增加。在个别地方出现了为了加快土地流转,人为、盲目地追求规模,有的地方就出现了违反农民意愿的情况,对土地流转还是要因地制宜、循序渐进。

“要尽快从法律上明确农村土地的担保性质,使农民享有土地的占有、使用、收益、处分四种权益。最近,国务院印发了关于开展农村承包土地经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见,一系列政策的出台必将对我国深化农村改革产生重大而深远的影响。但是现在看,在法律层面上还没有解决这个问题,基层干部和农民对这个问题反映比较强烈,要求比较迫切。建议尽快修改担保法和物权法,这些法律对土地经营权和农民住房抵押的问题还没有解决,如果不修改法律,很难解决这些问题。”陈达恒说,在一些地方出现了工商资本到农村大量圈地,导致非粮化、非农化的情况,如果这个问题不加强监督管理,死守18亿亩耕地红线将很难做到。这涉及国家粮食安全,因此对工商资本到农村圈地现象要高度重视。★

国家最高荣誉将立法确立

文 / 本刊记者 张宝山

《中华人民共和国国家勋章和国家荣誉称号法（草案）》日前已经十二届全国人大常委会第十六次会议初次审议，并向社会全文公布草案内容征求意见。草案明确，国家勋章和国家荣誉称号为国家最高荣誉。有评论认为，我国正在加速国家荣誉制度立法进程，填补以国家名义颁发、面向全民的最高奖励制度空白。

推动国家荣誉制度进程

国家勋章和国家荣誉称号法草案规定，为了褒奖在中国特色社会主义建设中作出突出贡献的杰出人士，弘扬民族精神和时代精神，激发全国各族人民建设富强、民主、文明、和谐的社会主义国家的积极性，实现中华民族伟大复兴，根据宪法，制定本法。国家勋章和国家荣誉称号为国家最高荣誉。国家勋章和国家荣誉称号的设立和授予，适用本法。国家设立国家功勋簿，记载国家勋章和国家荣誉称号获得者名录及其功绩。中华人民共和国主席根据全国人民代表大会常务委员会的决定，向国家勋章和国家荣誉称号获得者授予国家勋章和国家荣誉称号奖章，颁发证书。

在常委会会议上，全国人大常委会法制工作委员会主任李适时作草案说明时说，国家的勋章和荣誉称号制度是宪法规定的国家重要制度。宪法规定，全国人大常委会“规定和决定授予国家的勋章和荣誉称号”；国家主席根据全国人民代表大会的决定，“授予国家的勋章和荣誉称号”。党的十八大提出，“建立国家荣誉制度”，十八届四中全会决定要求“制定国家勋章和国家荣誉称号法，表彰有突出贡献的杰出人士”。按照党中央的要



8月24日，国家勋章和国家荣誉称号法草案提请十二届全国人大常委会第十六次会议审议。摄影 / 杜洋

求，根据宪法制定一部关于国家勋章和国家荣誉称号的专门法律，对在中国特色社会主义建设中作出突出贡献的杰出人士授予国家勋章和国家荣誉称号，并将这一工作规范化、制度化，对于建立国家勋章和国家荣誉称号制度，弘扬民族精神和时代精神，激发全国各族人民建设富强、民主、文明、和谐的社会主义国家的积极性，实现中华民族伟大复兴，具有重大意义。

审议中，与会人员普遍认为，制定国家勋章和国家荣誉称号法有利于增强民族自信心和自豪感，有利于进一步激发和弘扬民族精神和时代精神，激发全国人民建设富强、民主、文明、和谐的社会主义国家的积极性和创造性，制定本法非常有必要。

全国人大代表、华中师范大学教育学院教授周洪宇表示，此次全国人大常

委会会议审议国家勋章和国家荣誉称号法草案，将推动统一化、制度化和法律化的中国国家荣誉制度进程。国家荣誉制度不仅能生动地彰显国家和民族精神以及社会价值观，还能增强社会凝聚力、向心力和感召力，有助于社会结构的稳定与社会发展的和谐，提高国家形象和地位。

表彰功勋卓越的杰出人士

草案规定，国家设立共和国勋章，授予在中国特色社会主义建设、保卫国家和国防建设中建立卓越功勋的杰出人士。

“设立国家勋章，主要用于表彰为国家 and 人民的事业作出巨大贡献、功勋卓著的杰出人士。”李适时介绍，把国家勋章的名称定为“共和国勋章”，主要出于三个考虑：一是在中国共产党的领导

下,中国人民为国家独立、民族解放和民主自由前仆后继英勇奋斗,建立了中华人民共和国。“共和国”一词,寄托着中华民族伟大复兴的梦想,已深入人心。二是授予“共和国勋章”,有利于增强全中国人民对国家的认同感和向心力。三是“共和国勋章”在内涵上具有较大的包容性,能涵盖为国家建立卓越功勋的各类杰出人士。

设立国家荣誉称号,则主要用于表彰在国家经济、社会、国防、外交以及教育等各领域各行业作出重大贡献或享有崇高声誉的杰出人士。草案规定:“国家设立国家荣誉称号,授予在经济、社会、国防、外交、教育、科技、文化、卫生、体育等各领域各行业作出重大贡献的杰出人士。”

此外,草案没有具体明确国家荣誉称号的名称,但对冠名作出规定,即“国家荣誉称号的名称冠以‘人民’,必要时也可以冠以其他称谓。国家荣誉称号的具体名称,由全国人民代表大会常务委员会在决定授予时确定”。

草案规定,全国人民代表大会常务委员会委员长会议,根据各方面的建议,向全国人民代表大会常务委员会提出授予国家勋章和国家荣誉称号的议案。国务院、中央军事委员会,可以向全国人民代表大会常务委员会提出授予国家勋章和国家荣誉称号的议案。全国人民代表大会常务委员会决定授予国家勋章和国家荣誉称号的获得者。中华人民共和国主席根据全国人民代表大会常务委员会的决定,向国家勋章和国家荣誉称号获得者授予国家勋章和国家荣誉称号奖章,颁发证书。国家在国庆日等重大节日、纪念日,举行授予国家勋章和国家荣誉称号的仪式;必要时,也可以在其他时间举行授予国家勋章和国家荣誉称号的仪式。

对已故人员是否追授国家勋章和国家荣誉称号,草案规定:“本法施行后去世的人士,生前作出突出贡献符合本法规定授予国家勋章、国家荣誉称号条件

的,可以追授国家勋章、国家荣誉称号。”

国家最高荣誉可颁给外国友人

给外国人授勋,是国家对外交往的一种重要手段,也是国家巩固和发展与有关国家和人民传统友谊和友好关系的重要媒介之一。草案规定,对在中国特色社会主义建设和促进中外交流与合作、维护世界和平中作出重要贡献的外国人,可以授予国家勋章。

作为国家最高荣誉,国家勋章和国家荣誉称号主要体现在精神层面,其获得者应当受到尊重并享有相应礼遇。为此,草案还规定,国家勋章和国家荣誉称号获得者应当受到国家和社会的尊重,享有受邀参加国家庆典和其他重大节日集会等崇高礼遇。国家和社会通过多种形式,宣传国家勋章和国家荣誉称号获得者的卓越功绩和先进事迹。

草案还规定,国家勋章和国家荣誉称号获得者应当妥善保管国家勋章、国家荣誉称号奖章和证书,按照规定佩带国家勋章、国家荣誉称号奖章。国家勋章和国家荣誉称号获得者,应当珍视并保持国家给予的荣誉,模范地遵守宪法和法律,努力为人民服务,在社会主义现代化建设中建立新的功绩。

草案还提出,国家勋章和国家荣誉称号为其获得者终身享有。获得者去世的,其国家勋章、国家荣誉称号奖章及证书由继承人继承;没有继承人的,可以由国家收存。

此外,草案对国家勋章和国家荣誉称号的撤销也进行了明确:获得者因故意犯罪被依法判处刑罚的,或者有其他严重损害国家勋章和国家荣誉称号声誉的行为的,由全国人民代表大会常务委员会决定撤销其国家勋章、国家荣誉称号并予以公告。

草案还规定,国家勋章和国家荣誉称号奖章的设计、制作和其他有关日常管理工作,由国务院办理。国务院、中央军事委员会可以在各自的职权范围内决定授予其他荣誉称号或者表彰奖励。

建议继续完善草案内容

在对国家勋章和国家荣誉称号法草案的审议中,全国人大常委会组成人员提出了一些建议,希望继续完善草案内容。

李安东委员建议将草案第一条改为“为了褒奖在中国特色社会主义建设和保卫国家主权、安全、领土完整行动中作出突出贡献的杰出人士……”“主要考虑是,国家勋章、国家荣誉称号不仅仅是奖励在社会主义建设中作出突出贡献的杰出人士,也包括为保卫国家作出突出贡献的杰出人士。”李安东说。

刘振来委员说,现在草案规定授予国家勋章和国家荣誉称号的对象都是个人,不包含单位或者群体。但从实践来看,多年来一些有特殊贡献的英雄群体被授予荣誉称号起到很好的鼓励、激励作用。

“像2008年汶川地震就授予了320个英雄集体。”陈国令委员对此表示认同,他认为应将有关重大贡献的先进集体授称也纳入到授称对象当中。

“我也建议国家最高荣誉可授予集体。”张云川委员说,现在的情况下,作出重大贡献,有领军人才所起的重要作用,但是更需要团体或集体的支撑和协同。

刘政奎委员提出,对撤销其国家勋章、国家荣誉称号的,除予以公告外,还应在国家功勋簿中予以撤销。

陈国令委员建议增加一条,即“勋章和荣誉证书不得伪造、出卖,违者予以惩罚。功勋荣誉章遗失的不予补发”。

董中原委员说,草案第十四条规定的“国家勋章和国家荣誉称号获得者去世的,其国家勋章、国家荣誉称号奖章及证书由其继承人继承”的表述,容易产生歧义,建议将“继承”修改为“保存”。他还建议草案增加对拟授予国家勋章和国家荣誉称号的个人或者单位向社会公示的条款,避免国家授予杰出人士最高荣誉后不被社会认可,或者发生授予最高荣誉后发现其有问题再予以撤销的被动局面。✘

适应新常态推动人大工作与时俱进

——专访四川省人大常委会副主任、党组书记陈光志

文 / 钟德波

在中共四川省委履职多年的陈光志,和人大一直有着深厚的感情,这不仅因为他长期联系人大,而且还是三届省人大代表。他的手提包里,总是放着一些与人大有关的书籍,“只要有空,就要拿出来读读,让自己对人民代表大会制度有更深入的认识和理解,不断强化自己的人大意识。”

陈光志任四川省人大常委会副主任、党组书记后,庚即投身民主法制建设一线,奋力克难、开拓创新,对人民代表大会制度和人大工作也有了更深一层的理解。金秋收获时节,笔者来到四川省人大常委会机关,走访了陈光志。

笔者:怎样准确把握地方人大工作面临的新形势新任务?

陈光志:党的十八大以来,以习近平同志为总书记的党中央着眼时代发展新趋势、把握人民群众新期待,提出协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党“四个全面”战略布局,确立了新形势下党和国家各项工作的战略方向、重点领域、主攻目标。四川省委深刻领会和认真贯彻中央决策部署,立足省情实际和发展阶段,作出的关于我省省情的“六个基本判断”,确立的“贯彻落实党的十八大精神,与全国同步全面建成小康社会”全省工作主题,提出的实施“三大发展战略”,明确的推进“两个跨越”奋斗目标,以及对全面深化改革、全面深入推进依法治省、全面推进从严治党作出的一系列决定,确定了当前和今后一个时期全省工作总的格局,这对做好新形势下人大工作提

出了新要求,明确了新任务。四川省人大及其常委会作为地方国家权力机关,要紧紧把握推进“四个全面”进程这一重大战略布局,进一步增强责任感、使命感,找准工作切入点、着力点,认真依法行使职权、更好服务中心大局,为协调推进“四个全面”发挥积极作用,作出应有贡献。

笔者:怎样做好新形势下人大工作?

陈光志:做好新形势下人大工作,当前要在认真学习领会、准确把握党的十八大、十八届三中全会及习近平总书记系列重要讲话精神基础上,以政治思维、辩证思维和法治思维,不断深化人大在完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化中重要地位和作用的认识,在思想和行动上正确处理好四个方面的关系,即处理好党性与人民性的关系、处理好第一要务与根本任务的关系、处理好深化改革与法治保障的关系和处理好创新发展与继承完善的关系。



四川省人大常委会副主任、党组书记陈光志(右一)在凉山州盐源县调研扶贫工作

笔者:怎样处理好党性与人民性的关系?

陈光志:人大工作讲党性,是因为党的领导是中国特色社会主义制度的根本特征,也是做好人大工作的根本保证。人大工作要始终坚持正确政治方向,坚持党委总揽全局、协调各方的核心地位,把党的领导贯穿人大工作始终,在思想

和行动上与中央和省委保持高度一致。四川省各级人大,必须始终确保我们所做的各项工作,都要有利于加强和改善党的领导,都要有利于保证省委领导全省人民全面实施的各项工 作,都要有利于奋力推进“两个跨越”;必须紧紧围绕党和国家工作大局谋划和推进人大工作,推动中央和四川省委重大决策部署贯彻落实;必须通过依法履职,善于使党的主张经过法定程序成为国家意志,善于使党组织推荐的人选成为国家政权机关的领导人员。人大工作讲人民性,是由我们国家的国体所决定的,是由人大作为人民代表机关的性质所决定的。在人大工作中,要坚持人民主体地位,树立以人民为中心的工作导向,把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为根本出发点,使人大工作深深扎根于人民群众之中。要不断扩大人民有序政治参与,自觉接受人民监督,做到民有所呼、我有所应。在社会主义中国,党的利益与人民利益从根本上讲是一致的。习近平总书记指出,党性和人民性从来都是一致的、统一的。坚持党性,核心就是坚持正确政治方向,站稳政治立场。坚持人民性,就是要把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为出发点和落脚点,坚持以民为本、以人为本。总书记的论述,充分阐明了党性与人民性相互之间的辩证关系。从本质上说,坚持党性就是坚持人民性,坚持人民性就是坚持党性,党性寓于人民性之中,没有脱离人民性的党性,也没有脱离党性的人民性。因此,我们在人大工作中必须坚持党性与人民性相统一,坚持对党负责和对人民负责相统一,绝不能把两者割裂开来,甚至对立起来。

笔者:怎样处理好第一要务与根本任务的关系?

陈光志:党的十八大报告首次提出了经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”的总体布局。党的十八大以后,党中央提出了协

调推进“四个全面”的战略布局。无论是“五位一体”还是“四个全面”,发展始终是第一要务,当然这个发展必须是遵循经济规律的科学发展、遵循自然规律的可持续发展、遵循社会规律的包容性发展。发展不仅是党委、政府的第一要务,也是人大的第一要务。人民代表大会制度作为中国特色社会主义制度的重要组成部分,是支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度,人大及其常委会的根本任务是发展民主健全法制,当年叶剑英委员长就鲜明提出过,人大的根本任务就是加强社会主义民主法制建设。第一要务与根本任务并不矛盾,根本任务是为第一要务服务的。虽然人大不在经济社会发展第一线,但必须围绕中心、服务大局,把工作的着力点放在为发展营造法治环境、提供法治保障上,要坚持人大工作服务改革发展稳定大局,把民主法治建设贯穿于经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设各个领域,通过立法、决定重大事项、监督等工作,使法治四川建设成为全省人民共同参与的社会实践,推动从法治层面建立科学发展、加快发展的体制机制,为全省“两个跨越”保驾护航。

笔者:怎样处理好深化改革与法治保障的关系?

陈光志:党的十八届三中全会作出的关于全面深化改革若干重大问题的决定,明确了全面深化改革的一系列重大理论和实践问题,提出了下一步改革的总体目标。十八届四中全会部署全面推进依法治国,体现了我们党在治国理政上认识的突破、手段的创新,必将提升国家治理体系和治理能力现代化水平,为中国特色社会主义事业提供制度框架,为中华民族伟大复兴提供法治保障。习近平总书记反复强调,重大改革都要于法有据、依法推进。改革的深化必然要求对现行的一些法律制度进行突破,而保证改革健康发展,又必须善于运用法治思维和法治方式有序推进改革。改革和法治如鸟之两翼、车之

两轮,相辅相成、相伴而生,我们要坚持立法决策与改革决策相衔接,主动适应改革和经济社会发展需要,不适应时代要求的法规必须废止和修订,全面深化改革只有在法治轨道上推进,才能保证改革的航船不会跑偏。同时要增强立法工作的前瞻性、引领性、预见性,处理好政府与市场、政府与社会的关系,给改革实践留下空间,防止不合理的法规给今后的改革制造障碍。

笔者:怎样处理好创新发展与继承完善的关系?

陈光志:人民代表大会制度,是中国人民在人类政治制度史上的伟大创造,是中国社会100多年激越变革、激荡发展的历史结果,也是中国人民翻身作主、掌握自己命运的必然选择。习近平总书记特别指出:“60年来特别是改革开放30多年来,人民代表大会制度不断得到巩固和发展,展现出蓬勃生机活力。”“人民代表大会制度是符合中国国情和实际、体现社会主义国家性质、保证人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的好制度。”推动人民代表大会制度与时俱进是党的十八届三中全会提出的明确要求。坚持人民主体地位,推进人民代表大会制度理论和实践创新,才能更好地发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用。推动人民代表大会制度与时俱进,必须以改革为动力。一方面,人大领域的改革具有很强的政治性、敏感性、复杂性,必须坚持稳中求进的总基调,把握方向、坚持底线、稳步推进。要解放思想、抓住机遇、主动作为、勇于担当,以积极进取的精神推动人大领域改革。另一方面,推动人民代表大会制度与时俱进,是牵一发而动全局的系统工程,是需要长期坚持的战略任务,不可能毕其功于一役。所以,我们要增强政治敏感性,注意吃透中央和省委精神,把握好方向、力度和节奏,坚持稳扎稳打、久久为功,使人大领域改革蹄疾而步稳,经得起历史和实践的检验。☐

立法，放飞“中国梦”

——四川省人大常委会立法工作纪略

文 / 陈东

今天，当你走进四川，科学立法、民主立法、开门立法正倾力助推全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党“四个全面”战略，为你展开一幅实现“中国梦”的优美画卷。

“法宝”带你进小康

今年6月的第一天，凉山州喜德县自都村的坝坝里开起了讲堂，省扶贫移民局宣讲组给村民们现场讲法。讲的人全神贯注，听的人喜不自胜，村民们说，“我们有了致富奔小康的‘法宝’。”

没错，村民们嘴里的“法宝”，就是今年4月省十二届人大常委会第十五次会议通过的《四川省农村扶贫开发条例》，这是四川在构建“大扶贫”战略格局背景下颁布的首部农村扶贫工作地方性法规。

“人口多、底子薄、不平衡、欠发达”是四川的最大省情。尽管全省农村贫困人口已从2011年的1356万人减少到2014年的近500万人，但四川仍然是全国扶贫攻坚的主战场。目前，全省还有11501个贫困村，88个贫困县，168.48万户贫困户和497.65万贫困人口。

“小康不小康，关键看老乡”，习近平总书记多次这样强调。全面小康，意味着要把中国13亿人都带进小康，不能让一个人掉队。从党中央、国务院到省委、省政府，对扶贫开发的重视可谓前所未有。《四川省农村扶贫开发条例》结合四川省扶贫任务重、扶贫区域广、扶贫规模大、贫困程度深的实际，全力助推精准扶



四川省立法研究会第一次会员代表大会暨成立大会召开

贫，将扶贫开发工作纳入了规范化、制度化、法治化轨道。

实现全面小康目标，根本在发展。省人大常委会把这个发展定位为经济、社会和人的素质的全面提升。

围绕省委中心工作，聚焦经济发展、民生改善、权力监督、创新驱动、环境保护等群众关注的热点问题，省人大常委会在充分研究论证，听取各方意见的基础上，确立7大类92项立法任务，编制了五年立法规划。根据立法规划和全省实际，又制定了年度立法计划。2014年，省人大常委会制定、修改地方性法规14件，批准成都市地方性法规和民族自治地方自治条例、单行条例10件。2015年，又计划审议法规项目26件，批准成都市和民族自治地方法规项目33件。一部部法规的出台，将为四川发展带来新的变化。

“川味”立法促改革

有人说，品一品川酒就知道，四川数千年的文化和川人勤劳、勇敢、智慧、火辣的性格都早已融入到那回味悠长的玉液里了。为了保持这正宗的“川味”，立法者可没少下工夫。

预包装白酒“应当在标签标识上标注固态法白酒、液态法白酒、固液法白酒的执行标准”，“年份酒生产者应当在配料表中标注各类基础酒、调味酒贮存年份及量比，并留存追溯、查验材料”，“个人及家庭酿造的酒类，不得销售”……这些规定出自被人们称为“最严酒类管理条例”的《四川省酒类管理条例》。

对此，有人不解：川酒是四川的支柱产业，撑起全国偌大一片市场。作出如此规定，不是革自己的命吗？立法者却不这么看，不严又怎能让川酒香飘万里。

正是用改革的精神立改革的法,省人大常委会充分发挥立法在引领、推动和保障改革方面的重要作用,加强了重点领域立法。

在推进经济建设方面,制定政府投资建设项目审计条例、国有土地上房屋征收与补偿条例,修改道路运输条例、盐业管理条例,打通经济发展命脉。

在推进民主政治建设方面,修改代表法实施办法,让人大代表更加密切地联系人民群众,依法为民管理好国家事务。

在促进社会事业发展和保障民生方面,制定义务教育法实施办法,修改法律援助条例、人口与计划生育条例,让更多的人上得起学,打得起官司,享受到天伦之乐。

在促进文化事业繁荣发展方面,修改文物保护法实施办法、广播电视管理条例,让五千年中华文明生生不息,人们的生活更加丰富多彩。

在加强生态环境保护方面,制定野生植物保护条例、动物防疫法实施办法,修改节约能源法实施办法,让人与自然和谐相处,生态环境越来越美。

一系列法规的颁布实施,适应改革发展需要,回应人民群众期盼,促进了经济、政治、社会、文化、生态建设在法治轨道上健康发展。

依法奏出“好声音”

“我来旁听省人大常委会会议,就是要亲身感受人民代表大会制度,亲耳聆听民主法制建设的足音。”2014年9月,80岁的四川大学教授刘新益走进了省人大常委会会议厅。

一年来,同样走进民主殿堂旁听的公民,已超过50名。他们关注的关键词包括经济发展、教育文化、医疗卫生、收入分配、住房保障等,他们的意见和建议经过立法者梳理汇总,推动着全面依法治国的进程。

而这,不过是四川立法的一个小小缩影。

2014年5月,省人大常委会关于深入推进依法治省的决议通过,使省委依法治省的决策部署通过法定程序成为全省人民的共同意志。决议提出,“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”,从科学立法、依法行政、公正司法、社会法治、法治宣传、推进机制六个方面推进依法治省。科学立法成为依法治省的龙头,龙头舞起来,依法治省才会动起来。

在党委的领导下,省人大常委会积极发挥人大在立法中的主导作用,建立充分反映民意、广泛集中民智的民主立法机制:

坚持面向社会公开征集地方立法选题和立法工作建议;向社会公布法规草案,征集修改意见、建议;健全与社会公众沟通机制,解决立法重点、难点、焦点问题;开展立法调研和召开座谈会、论证会、征求意见会,听取社会各界特别是利益相关方的意见,凝聚社会共识。仅法律援助条例(修订草案)和义务教育法实施办法(草案),就征集到有价值的意见和建议200多条。

这一年,立法刷新了多个“第一”:

第一次,建立5个市州法制工作联系点;

第一次,60名专家学者组成立法咨询专家库;

第一次,选择6个高等院校、科研机构和社团组织建立立法评估协作基地;

第一次,协助省委制定科学立法指标体系……

而每一个“第一”,都意味着立法质量的提升。

这一年,新修正的立法法也首次赋予所有设区的市地方立法权,四川将由此成为全国行使地方立法权市州数目最多的省。为确保立法质量,省人大常委会在确定各市州行使地方立法权时,坚持积极稳妥、循序渐进的原则,条件成熟一个,确定一个,把贯彻实施立法法这一全面依法治国方略的重要举措真正落到实处。

科学立法强“核心”

“预防职务犯罪工作实行国家机关和有关单位各负其责,相互支持配合,公民和社会各界共同参与的工作机制。”

“地方各级人民代表大会及其常务委员会依法对预防职务犯罪工作进行监督。”

……

点开四川省纪委、监察厅网站,施行于2010年1月1日的《四川省预防职务犯罪工作条例》清晰在目。

“加强对重点对象的法制教育,突出公职人员特别是领导干部学法用法的示范作用”,选举和任命国家工作人员时,要把“学法用法、依法办事作为必要条件,坚持和完善任前法律知识考试制度”。在省人大常委会关于深入推进依法治省的决议中,如是要求。

在实现“中国梦”进程中,唯有全面从严治党,才能为全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国锻造一个坚强有力的领导核心,这对地方立法提出了更高要求。

今年3月,省人大常委会法工委会同省人大内司委、省纪委、省预防腐败局、省检察院等单位认真研究提出,及时跟踪了解国家反腐败立法动态,结合实施情况适时修改完善《四川省预防职务犯罪工作条例》。

4月,省人大常委会执法检查组对《四川省预防职务犯罪工作条例》贯彻实施情况开展执法检查。5年来,全省各市州及县市区建立了党委领导挂帅的预防职务犯罪领导小组,省市两级新建预防重要制度740余个,建立行贿犯罪档案查询系统,录入1951件贿赂犯罪案件和189件行贿案件。

党风廉政建设和反腐败斗争永远在路上,中央和省委早已作出重大判断。科学构建预防职务犯罪工作新常态,四川正紧锣密鼓地进行。

与“四个全面”同行,立法放飞“中国梦”,梦不远梦必圆。✘

务实监督 给力“法治四川”建设

——四川省人大常委会监督工作纪略

文/罗英

“我省空气质量离改善目标差距还有多大？”

“成都平原大气环境容量还有多少？”

“基层政府对污染治理有没有地方保护主义的情况？如何加以约束？”

今年5月19日上午，四川省十二届人大常委会第十六次会议举行联组会议，审议全省大气污染防治工作情况，对大众关心的大气污染防治工作开展专题询问。

150分钟的专题询问中，7位省人大常委会组成人员、2位人大代表就省大气污染防治工作中的重点、难点、热点问题，特别是扬尘污染治理、违法排污监管、“黄标车”淘汰、控制秸秆焚烧、能源结构调整等突出问题提出询问，省政府及相关部门负责人详细作答。会后，相关审议意见转省政府办公厅，省政府及相关部门将在规定时限内向省人大常委会报告办理情况。

“此次进行大气污染防治情况的专题询问，是省人大常委会关注民生、反映民情、代表民意、维护民利的重要举措，是对人民群众普遍关注大气污染防治问题的积极回应。”四川省人大常委会副主任陈光志说，“大气污染治理工作客观上存在难度，治理需要一个过程，希望政府及其职能部门不要被问题难住，要科学统筹、积极作为、加大投入、依法行政、严格执法，动员全社会力量共同推进大气污染治理，改善空气质量，尽早尽快根除全川人民的心肺之患、心头之痛！”

近年来，四川省十二届人大常委会综合运用各种监督手段，突出监督重点，在促进全面深化改革、深入推进“法治

四川”建设道路上传递正能量，奏响了监督强音。

议报告 促发展

2013年4月20日8时02分，在雅安芦山，7.0级强震袭来，突然而至的灾难令山河撕裂，家园损毁，同胞罹难。

“人民有灾、人大有责”，“人民有难、人大有为”，危难时刻，省人大常委会心系雅安，情牵芦山，全力以赴，科学有序投入抗震救灾，与灾区人民齐心协力共渡难关。

5月29日，四川省十二届人大常委会第三次会议听取审议了省政府《关于“4·20”芦山强烈地震抗震救灾及灾后恢复重建工作情况的报告》，充分肯定和高度评价前一阶段抗震救灾工作，同意报告提出的关于灾后恢复重建工作的部署，并作出如下“决议”：

“建设幸福美丽新家园，要坚持以人为本、尊重自然、统筹兼顾、立足当前、着眼长远的科学重建要求，认真贯彻执行四川省人民代表大会常务委员会关于抗震救灾和恢复重建的地方性法规和决议、决定，充分借鉴汶川特大地震灾后恢复重建成功经验，科学编制重建规划，优先解决民生问题。”

“充分发挥各级干部模范带头作用，发扬自力更生、艰苦奋斗精神，努力实现‘三年基本完成、五年整体跨越、七年同步小康’的重建目标。”

经过恢复重建，今天的芦山地震灾区，发生着日新月异的变化，灾区群众期盼的幸福美丽新家园正徐徐铺开。

听取和审议专项工作报告，是人大

常委会的重要监督方式。省十二届人大常委会通过认真听取和审议专项工作报告，有力推进全面深化改革，促进“一府两院”依法行政、公正司法。

2014年，四川省政府把深化国企改革作为“重头戏”，在极其严峻的经济形势下，使省地方国有企业逆势而上，资产规模和所有者权益进一步扩张，收入和利润均有所增长。

当年11月，省十二届人大常委会第十三次会议听取审议了全省国有资产经营管理情况工作报告。审议中，针对如何加快国资监管立法、推进国企改革步伐、增强国资监管水平等问题，常委会组成人员纷纷“支招献策”。

围绕经济社会发展、推动依法行政、规范司法权力运行、加强社会管理和民生保障等主题，省十二届人大常委会已听取审议了数十个专项工作报告。例如，听取审议“十二五”规划纲要实施中期评估报告，省级预算执行和其他财政收支的审计工作报告和审计处理结果报告等，加强对整改落实情况的跟踪监督；听取审议《国有土地上房屋征收与补偿情况报告》，为发展提供可靠土地要素保障；听取审议《地方政府性债务情况报告》，督促政府做好债务风险评估、化解、绩效评价；听取审议省法院执行公开、省检察院检务公开等工作报告，要求“两院”以公开促公信，着力打造“阳光司法”体系……

对各专项工作报告形成的审议意见，省人大常委会均及时转交“一府两院”，要求认真研究办理并报告结果，有力增强了监督实效。

察执法 强督办

加强对法律法规实施情况的监督检查是人大监督工作的重点。

营造廉政环境,预防职务犯罪。今年5月、6月,省人大常委会执法检查组分别赴成都、广安、广元、乐山、内江、宜宾等地,就贯彻落实《四川省预防职务犯罪工作条例》情况开展执法检查。“从源头上扎紧权力篱笆”,“推动权力运行法治化”,“标本兼治、惩防并举、系统治理”,是检查组所到之处,对全面加强预防职务犯罪工作,积极构建与推进“四个全面”相适应的反腐新常态提出的要求。

安全生产无小事。今年7月,省人大常委会对全省贯彻落实《中华人民共和国安全生产法》《四川省安全生产条例》等法律法规情况开展执法检查,重点对道路交通、矿山、建筑施工、危险化学品、铁路等安全管理进行检查。此次检查,在听取汇报、实地检查走访等方式的基础上,增加了公开征集意见和建议、典型案例跟踪检查等方式,同时还在现场进行了法律法规内容抽查测试。

镜头向前延伸,近年来,四川省人大常委会执法检查亮点多多。

“养殖户能否获得贷款和技术支持?”“养兔遇到损失怎么办?能否为农户办保险?”……2013年6月14日,在德阳市罗江县略坪镇,对天智獭兔养殖专业合作社成员陈敏取出的一份与龙头企业签订的协议书,省人大常委会农民专业合作社法及实施办法执法检查组成员认真察看后,仔细询问、了解了合作社成员的权益保障情况。

2013年6月,省人大常委会开展农民专业合作社法及实施办法执法检查,并听取审议执法检查情况报告,督促政府贯彻实施。常委会组成人员在审议中指出,要促进农民专业合作社依法规范发展,开展示范社建设,落实资金扶持和税收优惠政策,加强业务指导和辅导服务等。这些审议意见得到政府采纳。

省人大常委会执法检查的监督镜头还对准了民众关心的消防、教育等热

点。2013年4月中旬,省人大常委会执法检查组对消防法律法规的实施情况进行执法检查。检查组赴成都、泸州、绵阳等9个市,深入街道、乡镇、村社、学校、市场、企业、工业园区、住宅小区和各类消防队伍等60多个单位进行了实地检查。

5月,在省十二届人大常委会第三次会议上,常委会组成人员听取审议了省人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国消防法》《四川省消防条例》实施情况的报告。该报告首次以附件的形式罗列出五大方面的51处急需各地整改的问题,多数市州均“榜上有名”。常委会组成人员在审议中指出,一定要开展跟踪监督,让群众看到整改实效。

根据全国人大的安排,按照省人大常委会2013年监督工作计划,10月,省人大常委会义务教育法执法检查组赴凉山州和攀枝花市开展重点检查,其余19个市(州)则委托市(州)人大常委会在本行政区域内进行检查,了解当前义务教育阶段的困难和问题。对执法检查中发现的问题和常委会组成人员的审议意见,向政府发送审议意见书,提出了需要整改的问题并跟踪督促整改落实。

城乡规划是新型城镇化发展的蓝图,依法发挥其强大动力和制度保障作用,对推进新型城镇化尤为重要。2014年4月,省人大常委会开展《中华人民共和国城乡规划法》和《四川省城乡规划条例》执法检查。检查组兵分三路,分别对德阳、成都、巴中等6市贯彻落实“一法一条例”的情况开展执法检查,督促地方各级人民政府科学编制和严格实施规划,规范规划行政权力运行。

精于“问” 重落实

“公立医院如何加快改革步伐?”

“能否给出全省异地就医结算时间表?”

2014年5月,在省十二届人大常委会第九次会议上,副省长陈文华和医改

相关成员单位负责人一起,就医药卫生体制改革接受了一场别开生面的“大考”——近3个小时里,10位省人大常委会委员围绕群众关心的医保、医疗、医药等问题进行询问。这也是省人大常委会首次开展的专题询问。

为将医改专题询问工作做实做好,使专题询问工作逐步走向规范化和制度化,省人大常委会调研扎实、准备充分,询问和应询过程聚焦问题,实事求是,首次专题询问受到与会者一致好评。

始于“问”,却不止于“答”——加强督办步步紧跟,省人大常委会绘出“路线图”与“时间表”;省医改领导小组认真研究,并对审议意见逐条细化分解,明确办理责任单位。

10月1日,“医改”成果惠及群众,喜讯频传;全省医疗保险异地就医即时结算正式建成开通,四川省还成为全国第一个全面推行分级诊疗的人口大省。

为确保专题询问后续工作取得实效,省人大常委会对审议意见办理工作进行全程跟踪督办,加强与省政府的沟通联系,紧扣时间节点层层推进。

专题询问的有效运用,丰富了监督形式,提高了监督实效,产生了积极的社会反响。2014年9月,省十二届人大常委会第十二次会议举行联组会议,审议全省财政教育资金投入及绩效情况,对社会关心的教育资金使用管理问题开展专题询问。

今年5月,省人大常委会再次组织专题询问,主题聚焦大气污染防治。此次询问增加了即席提问环节,着实让应询人感到紧张。此次专题询问,站得更高,问题更深刻、更尖锐。省政府及相关部门表示,将切实查找不足,积极改进工作,推动大气污染防治工作不断取得新进展、新成效。

踏石留印,抓铁有痕。省十二届人大常委会加强监督工作,在服务大局中推动科学发展,在为民履职中推进民主法治建设向前迈进,“法治四川”正坚定有力前行。■

代表动起来 履职更精彩

——四川省人大常委会推动代表联系群众工作纪略

文 / 孙信志

8月25日上午,四川省雅安市石棉县新棉镇棉城街道办事处川棉社区格外热闹,每月一次的县人大代表集中接待选民日活动在此拉开帷幕。接待室外,数张人大代表接访登记表张贴在墙上,“反映事项、接待情况、回访情况、审核意见”等一目了然。一个月前在墙上公布的县人大代表半年履职情况纪实表依然吸引选民驻足观看。

8月19日,作为四川省人大常委会年初确定的代表履职监督试点县之一的石棉县与其他四个试点县(市)人大常委会领导和三个乡镇人大主席一起被邀请到成都,交流试点经验。

开展代表履职监督试点工作仅仅是四川省人大常委会推动代表联系群众工作深入开展的一个缩影。近年来,四川省人大常委会在省委坚强领导下,认真贯彻党的十八大及十八届三中、四中全会对新时期人大工作提出的部署要求,坚持尊重代表主体地位,充分发挥代表作用,主动谋划、着力推进人大常委会组成人员联系代表、代表联系群众的“双联系”工作,代表工作焕发出了新活力,人大工作奏响了新乐章。

法律引领

推动“双联”迈向“三化”

省人大常委会坚持把代表密切联系群众工作摆在突出位置,省委书记、省人大常委会主任王东明多次要求,要充分发挥代表密切联系群众的作用,充分发挥代表联系群众的天然优势。

省人大常委会在开展双联系工作中,注重制度先行,建立长效机制。2012

年2月,常委会出台《四川省人民代表大会代表联系群众工作办法》(以下简称《联系办法》)。

在《联系办法》的示范指导下,各州市人大常委会先后制定了人大常委会组成人员联系人大代表、人大代表联系群众的办法、制度,推动联系工作规范化、制度化、常态化发展。

2014年5月,在四川省十二届人大常委会第九次会议上,“代表应当密切同群众的联系,通过座谈、走访、持证视察、电话、信函、网络和参加集中视察、专题调研、小组活动等方式和渠道,听取和反映群众诉求”这一全新条款写入修正后的《四川省〈代表法〉实施办法》。对代表而言,密切联系群众不仅是一种工作作风、一种政治责任,更是一种法律义务。

新闻链接:今年1月省十二届三次会议期间,省人大代表翟峰和曾文忠抽出时间,在成都深入机关企事业单位和租车公司实地走访,为公车改革之后的出行问题建言献策。经过一天走访之后,两人都认为,除了目前的货币补贴之外,一般公务用车取消后,应由政府向社会购买公共服务,通过公开招投标的方式,由社会上的租车公司向各机关单位提供出行服务。

搭台唱戏

代表履职更加精彩

如何让法律的规定在实

践中落地生根,如何让政策精神开花结果,让密切联系群众成为看得见摸得着的举措和行动,四川一直在探索如何搭建好的舞台让代表唱出好戏。

近年来,四川坚持在各级人大常委会开展人大常委会组成人员联系代表“百、千、万”活动(即县级以上人大常委会组成人员每人联系3名代表,省、市、县三级人大常委会组成人员分别联系上百、上千、上万名代表)。省第十二届人大常委会83名常委会组成人员共联系所在选举单位的基层省人大代表238名,省委书记、省人大常委会主任王东明带头联系3名人大代表,他们与联系代表面对面交流履职情况,邀请代表参加调研、执法检查,列席会议,帮助基层和代表解决实际困难。常委会组成人员更加贴近基层、了解民情、掌握民意,得到了基层代表和群众的充分肯定。到2014年7月,全省21个市州均建立了常委会组成人员联系代表制度,实现了全覆盖,有



雅安市石棉县人大代表在社区开展“代表集中接待选民”活动

808名市州人大常委会组成人员,联系代表2387名;169个县市区建立了该制度,有3878名县市区人大常委会组成人员,联系代表13763名。

2014年1月,省人大常委会办公厅以1号文件发文部署倡导各级人大、人大代表开展“走基层·人大代表在行动”活动。全省各级人大常委会高度重视,创新举措,积极行动。广安市将五级人大代表按一届五年每年重点联系约20户家庭进行分解,实现了代表联系群众“一对一”的全域覆盖;雅安市名山区开展了“代表联系群众夜话”活动;德阳广汉市在各乡镇设立了“人大代表小组工作室”,并开展了“选民有事找代表”活动;南充市开展了代表“三进三问”活动(进选区或选举单位、进基层一线、进群众家中,向基层群众问疾苦、问心声、问良策);雅安市人大在各级人大代表中广泛开展了“一根凳、一席话、一条心、一起干”四个一走基层活动。

一些市人大常委会还通过设立民情信箱、联系选民卡、民情日记、代表热线、网络直通车等联系形式,运用广播、电视、网络、手机等媒体媒介,密切代表与群众的联系。德阳市开通人大公众网,向社会公布市人大代表的联络方式;广安市武胜县创新举措,把代表联系方式印到挂历上送到群众家中;德阳广汉市按选区将全市225名市人大代表信息印制到“选民有事找代表”公益广告上。

规范代表履职行为,提升代表履职能力,是促进代表作用发挥,推动代表联系群众的有效途径和重要方式。今年年初,根据省委十届四次全会工作部署和相关要求,省人大常委会决定开展建立人大代表履职监督机制试点工作,并确定达州市宣汉县、广安市武胜县、雅安市石棉县、成都市金堂县及五凤镇、德阳市广汉市及向阳镇、乐山市沙湾区嘉农镇等5个县、3个乡镇为全省建立人大代表履职监督机制试点单位。省人大常委会在这8个省级试点单位,着力建立

人大代表履职登记、履职报告、履职情况公开、履职效果评价等制度,为代表接受选区选民和群众监督搭建平台,推动代表更加积极主动为民履职,让“隐形”代表现身、让“失语”代表说话、让“举手”代表管事。目前,石棉县、武胜县探索开展了县人大代表履职情况通报到选区工作;宣汉县开展了市人大常委会组成人员向代表述职、代表向选民述职并接受满意度测评工作;金堂县五凤镇建立了代表履职台账机制,每名代表都要填写《人大代表光荣履职日记》;广汉市向阳镇创新建立了人大代表履职监督考核评价机制。到2017年,代表履职监督工作将在全省全面铺开。

相关链接:省人大常委会委员、自贡市人大常委会主任陈华带头开展“走基层·人大代表在行动”活动,去年帮助解决了群众反映强烈的自流井区农团乡新村村4.6公里村道建设及产业发展、龙凤山社区垃圾清运等一系列困难和问题。

身入心入 推动解决群众难题

人大常委会组成人员要联系人大代表,人大代表要联系群众,办法和制度都有了,关键要看行动,看效果。省人大常委会委员和省人大代表用行动无声地证明了联系效果。

今年春节前夕,省人大常委会委员、常委会副秘书长、办公厅主任朱新华通过他联系的绵阳市安县省人大代表蒲先英了解到,都江堰一家公司拖欠安县数十户果农猕猴桃款项160多万元,果农情绪激动,极易酿成群体性事件。遂迅速协调有关部门处理,最终保证了果农在年三十当天收到部分果款,并一直跟踪督办,到目前果农已经收到全部款项。

去年,省人大常委会委员、达州市人大常委会主任胥健在宣汉毛坝联系代表时了解到,当地宜调整产业结构,发展“市花”腊梅产业,立即牵头召开专题协调会推动,目前腊梅园建设已初具规模。

省人大常委会委员、广安市人大常委会主任余仪今年年初在联系代表时得知,当前公办幼儿园“入园难、入园贵”,令广大家长颇为苦恼,遂在今年省人代会上提出《关于加大公办幼儿园建设力度的建议》,得到省政府相关部门高度重视,表示将加大公办幼儿园建设力度,支持和引导民办园为群众提供普惠性学前教育服务。

省人大代表、阿坝州黑水县沙石多乡羊茸村村委会主任三郎俄木,不但教育和引导村民投身发展乡村旅游,为提高全村农牧民收入作出积极贡献,而且每年都把担任村委会主任所得的报酬捐给村老年协会,并自费给县敬老院的老人添置过冬衣服。他计划在担任省人大代表的这5年期间,慰问全县17个乡镇的所有特困群众。目前,已经走访和慰问了13个乡镇的39户特困户。当地的老人人都亲切地称他“三郎儿”。

泸州市江阳区北城街道濂溪路社区党支部书记、省人大代表曹兰,了解到暂住在北城街道的藏族同胞三古宝父母双亡,其因不慎摔伤导致股骨粉碎性骨折,需要6万元手术费及住院费却无力缴纳,立即与泸州医学院的区人大代表廖斌、李世宁联系协调,顺利对三古宝进行了手术。

今年8月21日,省人大代表、米兰诺陶瓷有限公司董事长胡正华积极响应党委、政府“精准扶贫”号召,在去年捐款近20万元,资助43名贫困大学生的基础上,今年又向夹江县54名考上大学的贫困生提供资助近30万元,解决了这些大学生家庭的后顾之忧。

四川各级人大代表与民贴近、为民释疑、为民领路、为民代言、为民解难,受到群众广泛好评。

相关链接:8月24日,省人大常委会机关召开扶贫工作汇报会。会议提出,人大代表参与扶贫开发工作要有新办法,充分发挥人大代表桥梁纽带作用,促进各级人大代表在扶贫开发工作中勇担当、善作为。☑

“精准”发力 决胜扶贫攻坚

——四川省人大常委会扎实推进精准扶贫工作纪实

文/罗英 刘佳

“中央和省委下了很大的决心，要在五年之内让大家摆脱贫困，大家要坚定信心，在党委、政府和社会的支持帮助下，发挥艰苦奋斗、自力更生的精神，争取早日致富奔小康！”7月28日，沿着泥泞的山路，省人大常委会副主任、党组书记陈光志来到联系点凉山州盐源县平川镇青天铺村，和联系贫困户拉家常、问收入，找问题、话发展，鼓励他们早日脱贫、致富、奔小康。

省人大常委会副主任、党组副书记张东升，省人大常委会副主任黄润秋、彭渝、刘道平、曾省权、李向志，也先后深入广元、广安、宜宾、南充、乐山、阿坝等市州的联系点调研，督导当地做好扶贫开发工作。推进扶贫工作，人大责无旁贷。

在这场攻坚战中，省人大常委会找准人大履职行权与全省扶贫开发工作的结合点、切入点，依法履职，“精准”发力，在扶贫开发攻坚中勇担当、善作为，迈出了坚实步伐。

启动立法“引擎” 给力扶贫攻坚

全面建成小康社会目标在即，而长期以来，四川省扶贫开发工作主要依靠行政手段推进，缺乏法制规范。

今年4月1日，省十二届人大常委会第十五次会议审议通过《四川省农村扶贫开发条例》（简称《条例》），并于6月1日起实施。《条例》贯彻国家扶贫开发战略，“立”出了四川特色。

扶谁的贫？《条例》明确，省扶贫开发工作必须“遵循实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫的原则”，规定农村扶贫开发对象和范围，并对没有劳动能力的贫困群众实行“农村最低生活保障、民政救济救助等制度”。

谁来扶贫？各级政府、有关部门的职责在《条例》中得以明确，政府、社会、市场协同推进的大扶贫工作格局得以建立。

用啥扶贫？《条例》明确财政投入长效增长机制，规定“地方各级人民政府应当将农村扶贫开发资金列入财政预算，根据减贫任务，建立动态的稳定投入机制，逐年增加财政专项扶贫资金投入”。

怎样扶贫？《条例》全方位多层次完善扶贫开发措施，对基础扶贫、产业扶贫、新村扶贫、能力扶贫、生态扶贫等五大扶贫工程，对干部驻村帮扶、智力支持、社会各界参与、项目实施管理等均作了详细规定。目前，省人大常委会正紧锣密鼓准备，即将对《条例》贯彻实施情况开展执法检查。

坚持定点帮扶 把“月明”当故乡

在扶贫开发的过程中，省人大常委会是有经验可循的。通过“挂包帮”叙永县水尾镇月明村，省人大常委会党组、办公厅党组坚持把帮扶工作纳入重要议事日程，制定帮扶三年规划和年度重点工作，协调有关厅局加大项目资金支持力度，选派机关正处级干部担任村党支部书记，加强了统筹部署。

各专委会、各办事工作机构、各支部和机关全体人员也“把‘月明’当故乡，把群众当亲人”，开展了形式多样、卓有成效的帮扶工作，赢得了广大村民的赞誉。

坚持物质帮扶与思想帮扶相结合，累计协调帮扶项目17个，到位资金近2000万元，画稿溪大桥、水月公路以及米城小学营养食堂、村委会活动室改扩建等项目先后竣工，邀请专家教授、技术能人等到村传授送宝，组织村社干部和群众代表到外地合作社、公司基地参观学习，使村社干部群众找到了差距，增添了干劲。

坚持扶贫济困与产业帮扶相结合，办公厅党组成员、机关各支部与困难群众“一对一”结对帮扶，筹资50万元设立省人大支持月明村种植养殖业发展基金，帮助成立专合组织，推动农业产业优化升级、规模经营。

坚持对口帮扶与人大自身工作相结合，在村民委员会组织法实施办法修订中，广泛征求乡镇村组干部、村民代表的意见、建议；送去新修改的预算法等法律法规读本，指导镇村加强财政资金管理 and 财务信息公开；定期组织党员赴



省人大常委会机关倾力投身扶贫一线

联系点联系户访贫问苦,引导机关干部在服务基层群众的实践中转变作风、锤炼品质、增长才干。

密切联系群众 真情扶贫帮困

“我一人富了不算富,大家一起富才是富。”这是省人大代表、阿坝州黑水县沙石多乡羊茸村村委会主任三郎俄木常挂在嘴边的话。

牧民定居行动计划实施以后,三郎俄木放弃外出经商的机会,引导村民利用本村资源优势,发展旅游业。他把村委会主任的薪酬捐给村老年协会,并计划在担任省人大代表的5年期间,走访慰问全县17个乡镇的所有特困群众。

身处基层一线,人大代表是扶贫攻坚的重要力量。比如,雅安市人大代表王志祥提出《关于将医疗器械费纳入新农合报账范围的建议》,得到卫生主管部门的采纳,使全市43万名参保群众受益;成都市人大代表、四川金网通电子科技有限公司董事长林雅琴主动出钱,帮经济困难的彭州市清桥村王甫清一家买养老保险;得知暂住辖区的藏族同胞三古宝急需6万元治疗费,泸州市江阳区北城街道濂溪路社区党支部书记、省区两级人大代表曹兰立即与泸州医学院的区人大代表廖斌、李世宁协调,顺利对三古宝进行手术;达州市宣汉县193名帮扶能力较强的各级人大代表与194户无房、危房户对接建房,188户无房、危房户的新房已落成。

全省各级人大及其常委会也积极制定措施,创新载体,搭建代表履职平台:省人大常委会持续开展“代表联系群众百万”活动,出台并修改省人大代表联系群众办法,发出“走基层·代表在行动”的通知,扶贫帮困是其重要内容;成都市建立“代表之家”,覆盖所有乡镇人大和街道人大工委。

省人大常委会主动融入全省扶贫攻坚大局,使举措更有力,行动更有效,目标更明确,助力推动了全省扶贫攻坚、全面小康工作。✘

共谋水污染防治良策

——四川省广安市人大常委会探路特定问题调查

文/刘佳

“没有市人大常委会的特定问题调查和调查组的全程跟踪督促,三家塑料厂直排、偷排、漏排的问题不会处理得这么及时。”8月14日,记者在岳池县中和镇马家桥村采访时,一位当地村民告诉记者,“这场调查让我们知道了人大在推进依法治省进程中承担着监督法律法规有效实施的重要职责,也感受到人大依法维护群众利益的决心。”

村民口中的调查,是广安市人大常委会探索进行的一次监督行动,也是近年来四川省省级人大常委会首次进行的特定问题调查。在这场围绕水环境治理进行的特殊调查中,广安经历了什么,又探索出怎样的监督路径?带着这些问题,8月中旬,记者走进了广安。

缘起:水污染成群众意见焦点

开展特定问题调查,是监督法赋予人大及其常委会的7种监督方式之一。今年1月29日,省委转发了《中共四川省委关于进一步加强和改进人大监督工作的意见》,明确要求“依法开展质询和特定问题调查”。

在发生涉及政府行为的重大、疑难问题时,只要市人大常委会组成人员认为有必要,就可以有针对性地运用特定问题调查这一法律规定的监督方式,对政府履行职责的情况进行监督。但地方人大常委会组建调委会,在全国基本处于“冷冻”状态。记者在采访中了解到,主要原因是法律中对调委会工作程序的规定一片空白,使得现有的实体性规定成为空中楼阁,加上部分地方国家权力机关对法律意图的理解不到位,担心运用特

委会这一监督手段,容易影响政府的社會形象,因此,地方人大对特定问题调查的实践案例并不多见。

去年年底,广安市人大常委会征求各县(区、市)人大常委会、人大代表对市人大常委会2015年监督工作的意见、建议时,发现渠江水源污染是大家意见比较集中的问题。而在此前,广安市委已经启动了“洁净水”行动,行动目标直指全面改善全市水环境质量,保障人民群众饮用水安全。“开展特定问题调查,就是要渠江广安段流域水污染及其治理、饮用水源保护的现状及其工作情况了解清楚,把重点污染源查明找准,从而切实推动水环境保护工作。”广安市人大常委会主任余仪说。

经过广泛征求市人大代表的意见,今年3月20日,广安市四届人大常委会第二十五次会议决定,依法成立渠江广安段流域水污染治理与饮用水源保护问题调查委员会,下设5个流域调查组,分别负责广安区江西北流域、广安区江西南流域、前锋区流域、华蓥市流域、岳池县流域的调查工作。

与以往的调查“封闭低调”不同,此次调查可谓“大张旗鼓”。调查组在区市县、乡镇、村社、企业、单位公开栏发布和张贴调查公告4255份,将调查目的、内容告知公众;开设情况反映电话15个,尽可能为公众参与提供平台。

推进:78处重点污染源一一发现

“提出的意见应有针对性、可操作性,可采用‘发点球’的方式,对整改时限和具体工作提出要求。”



广安市人大常委会特定问题调查组成员检查乡镇污水处理厂站建设情况

“调查应有长效机制的建议,可以举一反三,对此次未涉及的区域内河流给予兼顾……”

7月22日,广安市人大常委会特定问题调查委员会召开第三次全体会议,议题:对新成稿的调查报告进行会商,主要就是“挑毛病”。

早在今年3月调委会成立之初,广安市人大就出台了《渠江广安段流域水污染治理与饮用水源保护问题调查委员会工作方案》,按照划片分工、动员部署、宣传发动、全面摸排、实地核查、组织视察、专题听证、综合评估、反馈会商、总结报告等10个步骤,有序开展调查工作。

为把工作做细、问题找准,各调查组还采取三级人大联动的方式,分头深入到重点污染源、重点污染区域及群众反映强烈的溪河、水库、企业、养殖场等地,听取乡镇、排污企业报告,走访群众了解情况。需要进行水质检测的,由市、县两级环保监测机构派专业人员统一取样、统一检测,依照国家标准进行分析评价。从4月到7月,共有16名常委会组成人员、131名市人大代表、158名区市县人大代表、163名乡镇人大代表参与调

查,足迹遍布4个区市县、76个乡镇(街道)、2712个村社,行程约2653公里。

各调查组还分别召开听证会,听取责任区域、责任机关、责任企业的自查报告,对比实地调查材料和检验检测数据,核实照误、求真证伪。针对调查中发现的78处重点污染源和群众反映的重要情况,调查组分别召开反馈会商会,与所在区市县党委、人大、政府及相关部门交换意见,以达成共识。

结果:局部整改已见成效

3个多月时间里,特定问题调查委员会以广安市水系图参照,对广安区、前锋区、华蓥市、岳池县约170条溪河沟渠、75座水库、113家排污企业、586个规模养殖场、76个场镇、68处饮用水源进行了全方位摸排和普遍“体检”,全面了解掌握了渠江广安段流域水质状况及治理情况、饮用水源水质状况及保护情况、各地实施“洁净水”行动的情况。

最终的调查报告,详细呈现了渠江广安段流域水质状况、水污染治理与饮用水源保护工作的基本情况,其间显现的问题不容乐观:渠江广安段流域内大

小支流及溪河普遍被污染;抽检湖库28座,达标率为21.4%,超标最高的徐家沟水库,主要污染物总磷超标达68倍;4个区市县建成污水处理厂站53个,运行率仅32%;80%以上的规模养殖场废水排放超标。

调查发现问题并不是结束,一追到底,跟踪监督整改情况,是特定问题调查的重要内容。

此次调查指出,对报告附列的78处重点污染源,实行“一案一策”,分类制订方案,限期整治;对报告附列的重大情况反映,由管理机关“一案一查”,限期查明,根据核实情况采取

有效措施解决问题;对水质检测报告中不达标的断面、点位,由所在地区、市、县政府列出清单,制订具体防治方案并限期实施。

7月29日召开的广安市四届人大常委会第二十七次会议明确,广安市政府应将研究处理情况于2015年12月1日前、2016年5月1日前分别书面报告市人大常委会,市人大常委会对此进行跟踪监督。

针对污染治理缺乏规划,养殖企业审批论证不足等问题,广安区、岳池县已将畜禽养殖污染治理、场镇生活废水治理、垃圾收集清运处理、过量施用化肥农药情况治理纳入“十三五”规划编制内容,力争“十三五”期间不新增污染源,逐步解决历史遗留污染问题。截至记者发稿,调委会在岳池县发现的3家一直无污染治理设施的塑料制品厂,已被查封停产整顿三个月。

“期待随后的跟踪监督取得更大实效,也鼓励更多地方人大能因地制宜、充分运用人大的‘监督利剑’,为促进地方民生福祉和经济社会发展,发挥更大的力量。”省人大常委会相关负责人表示。■

代人民而问 问出百姓满意

——四川省巴中市人大常委会开展专题询问综述

文 / 袁小斌 杨琴

如今,四川省巴中市南江县八庙乡街道居民再也不用为吃水犯愁了。

巴城饮用水取水点——巴河大佛寺上游沿河两岸的吊脚楼也不见了踪影。

8月5日,在巴中市平昌县驷马镇柿园村小学里,一片繁忙,工人们正在烈日下调水泥、拌砂浆,对村小学进行全面整修。

这些都得益于巴中市人大常委会开展的专题询问。

柿园村村委会负责人冯斌说,今年4月,市人大常委会农村义务教育专题片对村子里破败的校舍进行了曝光。专题询问后,相关部门“问”后即改,选择暑假期间对校园进行整体改造,赶在开学时投入使用。

近年来,巴中市人大常委会高度重视民生问题,不断创新监督方式,先后对安全饮水、食品安全、城市管理、政务环境和农村义务教育等一系列关乎老百姓切身利益的大事开展专题询问,推动了社会反映强烈的一系列热点难点问题的解决,给人民群众带来了实实在在的实惠。

立规则,坚持询问有据

2011年年底,市三届人大成立以来,常委会一班人把破解“监督方式单一、监督刚性缺乏、监督效果不明”作为一个重大命题,认真研究。通过调查研究和考察学习,专题询问这一监督问政的新方式逐渐成为大家的共识。

2012年年初,市人大常委会专门成立课题组进行重点研究。通过派干部出



巴中市人大常委会专题调研城市建设管理情况

去,请专家进来,全面学习《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》及四川省实施办法,在此基础上起草专题询问办法。

“为避免‘拿来主义’式的盲目性,我们不能搞简单复制,一定要反复推敲和论证,充分征求各界意见,形成广泛共识。”市人大常委会主任陈延荣告诫课题组的同志们。

功夫不负有心人。经过近一年的准备,一个较为成熟的《巴中市人大常委会专题询问办法》(简称《办法》)出炉,经报请市委常委会审定、人大常委会会议表决通过正式予以实施。《办法》通篇贯穿了依法监督、规范监督、科学监督的理念,明确界定了询问原则、询问内容,对议题产生方式、询问会议形式、询问程序规则等作了具体规定。经过两年

多的实践,市人大常委会又发现了其中的不足,今年对《办法》进行了修订,增加了重点督办事项整改办理情况满意度测评环节,使专题询问办法更加完善,更有刚性,更有威力。

“专题询问办法经过市委常委会审定、人大常委会会议表决通过,充分体现了专题询问的法定性、权威性和严肃性,我们开展这项工作更有底气了。”市人大常委会组成人员黄建惺告诉笔者。

在《办法》的指引和实践的摸索中,市人大常委会逐渐探索出了“六个一”的工作机制,即组建一个强有力的工作班子,制订一套科学周密的询问方案,摄制一部揭示问题的专题片,提交一份客观真实的调查报告,拟写一个直击问题的询问提纲,筛选一批可行可办的督办事项,开展一次督办事项满意度测

评,保证每一次专题询问有序、有力、有效开展。

“‘六个一’的机制涵盖了问前、问中、问后,是推动专题询问见实见效的机制性保障。”省内外来巴考察专题询问工作的同行们对此作出了中肯的评价。

真调研,问前做足功课

2013年4月,在市三届人大常委会第十四次会议上,一部题为《安全饮水的隐忧》的专题片,让与会者震惊。河道乱采砂石,巴河上游取水点两岸吊脚楼污水直排……其中南江县八庙乡街道居民白天黑夜背水吃的画面让很多人目瞪口呆。

“要不是看了这个片子,我们真还不知道老百姓吃水这么困难。”专题询问现场,与会人员交头接耳,惊叹不断。

明察暗访唱响了专题询问的前奏。

据巴中市人大常委会副主任范申华介绍,专题询问前既要开展调研,又要组织电视台记者就相关领域进行暗访,暗访可以发现更多现实问题,有利于在询问中击中要害,促进实际问题的解决。

同样是在2013年,一部揭露食品安全问题的专题片《良心与责任》再次走进常委会组成人员和政府相关部门负责人的视野。学校周边密密麻麻的摊点,满地垃圾,苍蝇乱飞,过期产品、三无产品在摊点随处可见,用自来水同化工原料勾兑的散装洗涤剂堂而皇之进入多家宾馆、饭店……

“说实话,现在要是‘干指拇儿蘸盐’,办事很困难。”“政务中心哪办得到事哦,办不到事。”在拍摄《问诊政务环境》专题片时,一些企业负责人向记者大倒苦水。

在拍摄《检视农村义务教育》专题片时,在巴中市通江县草池乡小学,记者被师生们极差的住宿条件惊呆了。“看嘛,这间房子只有10来个平方,住了10个女教师。”她们既无助又无奈地说道。“中高级职称竞争激烈,很大一部分老师

退休时都评不上,建议评聘分开,应评尽评。”某中学校长不回避问题,积极反映教师心声。

据市人大常委会相关负责人介绍,每次专题询问前几个月,就开始调研,拍摄专题片,调研反映的问题一般都是面上的,一些点上的问题只有通过暗访才能发现,然后点面结合,根据突出的亟待解决的问题拟定询问提纲,这样提出的问题更加有针对性,能抓住要害。

真询问,问中不走过场

巴河上游取水点沿河两岸的吊脚楼规定在什么时段拆除?通江县、南江县、恩阳区乱采砂石的现象很严重,对生态环境破坏严重,政府将采取什么措施有效制止河道乱采现象?全程参与2013年4月安全饮水专题询问的常委会组成人员至今记忆犹新,那天在回字形的询问现场,常委会组成人员接二连三提出的尖锐问题让水务局长没有一点喘息的机会。

拿食品药品监督管理局负责人王俊岭的话说,食品安全专题询问的紧张一直激发着他的工作责任感,并增加了他的压力与动力。

2014年8月的食品安全专题询问,因就校园周边的食品安全隐患和小作坊的监管问题,他条条框框式的回答激起了常委会组成人员的一再追问,逗硬较真的询问,让他的心一直绷得紧紧的。就是这种被问的“害怕”,让他责任感倍增。

据统计,自2013年以来,市人大常委会就人民群众密切关注的安全饮水、食品安全、城市管理、政务环境和农村义务教育问题进行了5场专题询问。

询问权是法律赋予人大的一项权力,“问”作为专题询问的一个重要环节,市人大常委会秘书长黄鹏认为,自从2013年启动首次专题询问以来,每年“两问”,问前不彩排,现场不作秀,常委会组成人员根据工作中存在的一些较为突出的问题发问,既“敢问”又“会问”,

问得大胆内行,问出了压力与动力。在问答中,红脸出汗的紧张严肃凝聚成了推动工作的共识。

真整改,问后务求实效

2013年7月2日,对南江县八庙乡街道3000多名居民来说,是个值得纪念的日子。这一天,他们彻底告别了饮水难,吃上了安全干净的自来水。“习总书记有个中国梦,而我们八庙人有个吃水梦,今天我们这个梦想终于实现了!”居民杨伦章对此兴奋不已。

他们是市人大常委会专题询问的第一批受益者。

2013年4月,巴中市人大常委会首次开展饮水安全专题询问。在询问现场,各位常委会组成人员从一段暗访视频中,了解到了八庙乡老百姓饮水难的现状。

专题询问后,圆八庙居民的饮水梦被提上相关部门工作的议事日程。在市人大常委会的监督下,相关部门经过科学勘测、详细论证,最后制订出经由沙河供水站一次提灌到八庙高位水池的解决方案。经过短短三个月奋战,一条长达6公里,总投资120多万元的饮水工程顺利竣工,八庙乡3000多名居民彻底告别了饮水难。

“问”只是手段,真正解决问题才是问的目的所在。如果只重问不重落实,就成了作秀,首次开展专题询问后,一些常委会组成人员有这方面的顾虑。但是问后显著的工作成效,让他们感到了欣慰。巴中市人大常委会主任陈延荣坦言:“人民满意是评判人大工作成效的最高标准。每次专题询问涉及的具体问题往往多达几十个,解决问题坚持求实不求全,在众多问题中梳理出人民群众特别关注、应办可办急需办理的事项,交由政府及其部门重点整改。并在锲而不舍跟进督办的基础上,对整改工作由人大常委会会议进行满意度测评,这样不止于问的督查,必将促进政府及其部门用心整改,给老百姓带来实惠。”

知民情暖民心

——十堰市人大代表集中走访选民活动回眸

文/鲁凡 王迎鑫 刘松

聚焦一个主题

十堰市人大代表集中走访选民活动连续四年聚焦一个主题——“察民情、聚民智、解民忧、惠民生”，力图通过人大代表集中走访选民了解群众对本市建设区域性中心城市的建议、对城市建设和管理方面的意见和日常生活中需要政府解决的实际问题。

在坚持走访选民活动主题不变的基础上，结合市委、市政府中心工作，每年确定一个重要议题征求人民群众的意见和建议。如在2014年的走访活动中，征求人民群众对优化市经济发展环境方面的意见、建议；在2015年的走访活动中，征求人民群众对推进“五城联创”方面的意见、建议。

在走访活动安排设计上，每个走访选民活动小组都按选区组成，并保持相对稳定，使代表不能“走了就算，访了就完”，还必须把问题带回去，能够协调解决的帮助协调解决，不能够协调解决的梳理成代表意见、建议提交到常委会。

搭建一个平台

人大代表集中走访选民活动为市、区人大代表履职搭建了一个有利于代表走近选民、了解市情的平台。为了确保走访活动顺利开展，每个走访选民活动小组都安排2—3名市、区人大代表，配备2—3名市、区人大常委会机关及乡镇、街道、社区工作人员。

代表们普遍表示，虽然代表法对代表闭会期间的履职有规定、有要求，但是实践中还是存在着这样那样的困难。现



市人大代表走访选民座谈会召开现场

在全市代表集中进行走访，而且还有统一的安排部署和精心的组织保障，使闭会期间的履职更方便、更深入。

同时，为了使代表走访取得实实在在的成效，常委会明确规定：市政府及相关部门要把走访过程中形成的代表意见、建议与人代会期间形成的意见、建议同等对待，认真办理落实。从近几年的情况来看，代表们在走访活动中提出的意见、建议数量比同年度人代会期间形成的意见、建议多出30%左右。如2013年，人代会期间形成的代表意见、建议145件，而同一年代表们在走访活动中提出的意见、建议197件。这样一来，代表们获得了一个堪比人代会的履职平台，无形中尽责履职的机会多了，积极性也更高了。

保持一个节奏

每年组织开展人大代表集中走访选民活动之前，十堰市人大常委会都召开动员会，请各县市区人大常委会分管代表工作领导、市直和城区市人大代表小组组长参加，对人大代表集中走访选民活动进行全面思想动员和统一安排部署，并结合上一年度活动开展情况提出新要求。

市、区两级人大代表积极参加人大代表集中走访选民活动，把走访活动作为打通联系服务群众“最后一公里”的重要方式，以高度的责任感和扎实的工作作风，深入街道社区、企业、重点贫困村等地，认真听取和整理群众的意见、建议，及时提交给市人大常委会工作机构，履

行了人大代表的职责,密切了与人民群众的联系。

每年集中一个月的时间,全市各级人大代表深入街道社区、工厂企业、乡镇村组,或实地查看,或召开座谈会,或入户走访,使集中走访选民活动开展得有声有色。通过市县同步,一方面使代表集中走访选民活动形成较大声势,具有较大的影响力;另一方面也树立起人大代表的良好形象,赢得了人民群众对人大工作的参与和支持。

营造一种氛围

基层干部和选民群众通过各种形式踊跃提出对十堰市建设区域性中心城市、对城市建设和管理方面的意见和建议,并积极反映日常生产生活中需要政府解决的实际困难和问题,表达了他们对人大代表集中走访选民活动的支持与期望。

很多群众表示,走访选民活动拉近了代表和选民之间的距离,也拉近了干部和群众之间的距离,希望代表们特别是担任重要职务的代表多到基层走一走、看一看、听一听,促进政府在出台政策和制定措施方面,能够照顾广大普通群众的利益。一些领导干部代表说,通过参加走访选民活动,一方面拉近了与群众的距离,帮助群众解决了实际困难和问题;另一方面也对基层情况有了更直观、真切的了解。

代表们普遍反映,选民的民主意识、大局意识明显增强,无论是座谈会上选民的发言,还是走访选民时的交谈,没有选民站在个人的角度向代表反映问题,使代表们很受感动,也进一步增强了人大代表通过集中走访选民活动“察民情、聚民智、解民忧、惠民生”的积极性和责任感。

每年用一个月的时间,代表们集中走访选民,使走访活动的宣传报道更加集中有力,市直各新闻媒体共同参与报道,常委会也充分发挥十堰人大网站和十堰人大杂志的作用,大力宣传活动的典型事迹和成效。

形成一种风气

十堰市市委大力支持人大代表集中走访选民活动,市委书记周霁每年都在《人大常委会党组关于人大代表集中走访选民活动情况的报告》上作出重要批示,要求市政府及有关部门认真办理落实走访活动中形成的意见、建议。周霁书记要求人大代表集中走访选民活动要以制度化的形式固化下来,常态化地坚持好、开展好。

领导干部代表率先垂范,以普通人大代表的身份带头到生产生活一线扎实开展走访活动。仅2013年就有20多名市领导参加了走访选民活动,为广大选民解决了一大批生产生活中的困难和问题。各级人大代表踊跃参加走访选民活动,把走访选民活动作为密切与人民群众联系、尽心尽力履职尽责的平台,形成了走近群众帮助群众人人争先、唯恐落后的良好风气。

代表们表示,一个问题如果年年都在提,就是我们的失职。其实群众没有太高的要求,就是希望遇到的问题和困难能够顺利的解决。很多问题只要我们多花点心思、多跑点腿、多费点劲,就能够帮助群众解决好。很多代表本职岗位工作繁重,但是仍专门抽出时间参加走访活动,并积极关注所提意见、建议的办理情况。

办了一批实事

暖民心才能得民意。四年来,代表们走向基层、走近群众,通过走访选民活动收集各类意见和建议近3000条,形成市级代表意见、建议655件,县级代表意见、建议2106件,为基层争取项目近700个,帮助基层争取资金8000余万元,为基层群众办实事2570余件。

群众心中有杆秤,群众是否满意是检验代表集中走访选民活动成效的最终标准。十堰市人大常委会主任王铁军多次强调,代表集中走访选民活动要多为群众解决实际困难,多为群众办实事,这样才能取得实效。市政府十分重视代表集中

走访选民活动,认真组织办理代表意见、建议。比如,市财政每年安排300万元专项资金用于解决群众的实际困难,到2015年,这项专项资金增加到400万元。

2013年,市人大代表集中走访选民活动提出街巷道路维修、街巷路灯安装、自来水和排污管网建设及便民服务等方面的意见、建议60件。市人大常委会代工委将其交由城建部门办理,相关部门积极协调资金,认真办理落实,使这些问题得到了很好的解决。市人大代表杨光强在走访选民过程中,发现老街社区尚有12户居民吃不上自来水。杨光强虽然腿有残疾,行走不便,还是坚持实地查勘,论证引水建池方案,并带着社区干部一遍一遍地找市、区相关部门反映争取,让12户居民吃上了放心的自来水。郧县人大代表曹立新在走访谭家湾镇选民时,现场表态捐赠价值50万元的水泥砖支持该镇危房改造。郧西县人大代表王成兵在马安镇石塔河村走访时为5户贫困户每户送去慰问金1000元,捐助6名贫困大学生每人2000元,捐赠水泥150吨。这样的事例举不胜举,代表们热心为群众办实事,群众自然心中感激,也更加支持和拥护代表们开展走访活动。

“知屋漏者在宇下,知政失者在草野。”深入实际、深入基层、深入群众,真诚倾听群众呼声,在知民情暖民心上下功夫,既是人大代表的职责所在,也是党员干部的使命和担当。政府职能部门普遍表示,代表们在走访过程中收集的意见和建议既有涉及群众具体利益的“微型”建议,又有涉及城市建设和深化改革的“大型”建议,都是来自基层群众的呼声,很有针对性,也很具建设性,办理这些意见、建议表面看增加了各职能部门的工作量,实际上却有效地推进了各职能部门的工作。广大代表和选民普遍反映,集中走访选民这种形式,既树立了“人大代表为人民”的良好形象,增强了代表的履职责任感,又切切实实为群众解决了一大批生产生活中的困难,为选区办了很多实事,应该长期坚持。★

让母亲河清流永在

——荆门市人大常委会跟踪监督漳河水资源保护工作纪略

文/张立杰



6月30日,荆门市人大常委会组织部分常委会组成人员、人大代表视察漳河水资源保护情况。摄影/毛凯

享有“千湖之省”美誉的湖北,其漳河水库犹如一颗璀璨的明珠。它是全国八大人工水库之一,跨流域大型水利枢纽工程,总库容21亿立方米,惠泽荆门、宜昌、襄阳、荆州四地300多万人民,灌溉良田260万亩,是荆门中心城区唯一饮用水源。“大跃进”年代,曾有13.3万名建设者在这里辛苦鏖战,其中200多名建设者献出了宝贵生命。董必武有诗赞曰:“漳水来源千万峰,每逢雨季闹山洪。民工十万齐心力,三载辛勤奏大功。”

2007年以来,国家水生生物研究部门连续8年在漳河水中发现被誉为“水中大熊猫”的中华桃花水母。国家权威监测机构——谱尼测试集团和上海通标公司分期对漳河水库水质109项指标进行检测,结果全部合格,水质总体达到一

类。在全国普遍存在“有河皆枯、有水皆污”的情况下,荆门有漳河这样一湖清水,得益于荆门市人大常委会坚持不懈的跟踪监督 and 市政府及其职能部门的艰辛努力。

聚焦保护,人大监督持续发力

20世纪90年代,库区上了一批工业项目,工业废水直排漳河;大大小小的煤矿无序开采,每年排出废水70多万吨;旅游开发快速兴起,年接待观光游客超10万人次,流域周边生活污水排放达250多万吨;再加上船舶污染、筑坝拦汉、投肥养殖、沿岸及岛屿无序开发和乱采滥伐等现象,使漳河面临严重威胁。

“漳河保护,怎么都不为过!”“污染漳河,就是最大的犯罪!”“人人有责任和义务维护祖辈用鲜血和汗水浇筑的

工程!”……面对日益严重的污染态势,各级人大代表持续不断地发出加强漳河水资源保护的声音。

2004年2月,在荆门市六届人大二次会议上,市人大代表联名向大会提交了《关于加强漳河水资源保护的议案》,要求市人大常委会加大监督力度,保护好荆门人民的生命水源。

市人大常委会积极回应社会关切和群众呼声,综合运用听取和审议专项工作报告、开展视察和环保世纪行活动、将保护漳河水资源代表建议作为重点建议进行督办等多种监督形式,督促政府保护漳河水环境、治理水污染。从六届人大到八届人大,保护漳河已成为市人大常委会监督工作的重中之重和“规定动作”。

2012年,市八届人大常委会第五次会议听取和审议市政府《关于漳河水资源保护工作情况的报告》,针对执法管理体制不顺、监管不力、无序开发等问题,形成审议意见,交市政府办理。

保护漳河水资源成为历年荆门市开展环保世纪行活动的重头戏。常委会分管领导带领新闻采访团深入库区采访,认真查找问题,先后采写了《冷眼惊看漳河》《谁在污染漳河》《趋利害苦漳河》《莫让漳河变脏河》等系列报道,引起了社会的高度关注,为保护漳河水资源营造了良好的舆论环境,使保护漳河水资源成为全市人民的共识。

“加强漳河水库旅游船舶的监管,防止污染水源”;“坚决制止漳河水库筑坝拦汉的违法行为,切实保护库区生态环境”……一件件数据详实、问题准确、措施可行的代表建议被市人大

常委会主任会议列为重点建议,由常委会分管领导领衔督办,市政府分管副市长领衔办理。市政府将建议办理情况向市人大常委会会议汇报,并接受满意度测评。

东宝区龙泉代表小组以网箱拦网养殖、投肥养鱼为监督重点,于2013年先后3次深入库区明察暗访,并约见市政府及相关部门负责人,要求坚决取缔网箱、拦网养殖。市人大常委会党组副书记、副主任陈启华多次带领代表小组成员深入库区检查督办。经过近两年持续不断的努力,截至2014年12月底,库区444个网箱、4处拦网养殖全部拆除。

主动作为,保护漳河理念升级

在市人大常委会的跟踪监督下,市政府及其职能部门为保护漳河水资源不断更新理念,强化举措,打好标本兼治组合拳。

2000年,《进一步加强漳河水源保护的決定》出台。关闭污染企业、开展农庄整治、拆除违章建筑、禁止投肥养殖、治理船舶污染的保护漳河水资源的大戏由此拉开帷幕。

2005年,《漳河环境保护管理规定》出台。通过采取封山育林、退耕还林、退渔还林、增殖放流、拆除筑坝拦汉等措施,使漳河水资源保护逐步向规范管理与生态保护、生态修复并重转变。

2011年,《漳河水库“三圈”范围线规划》出台。该“规划”划定了水库的水体蓝线、湿地保护范围线、生态旅游范围线等“三圈”保护范围,明确周边用地的禁建区、限建区、适建区等各项空间的管制内容。

三份红头文件被誉为漳河水库的“护身符”。几年间,市政府先后投入20多亿元,整体搬迁或拆除10多家工业企业、20多家煤矿,拆除30多处筑坝拦汉,建成3座乡镇污水处理厂、16处污水处理装置,修复湿地1000多亩。

2013年9月,漳河在全国200多个优良湖泊的激烈竞争中脱颖而出,并成


功申报为国家良好湖泊生态环境保护试点。荆门先后获得中央专项资金10700万元,对漳河流域山体、水域、农业面源污染及集镇的生活污水进行了综合治理。至此,漳河水资源保护翻开新的一页,进入水源保护与生态建设并重的新时期。

创新机制,监管合力逐步显现

为建立监管保护的长效机制,市政府成立了由市长任组长,环保、住建、农业、林业、港航等20多个相关单位“一把手”为成员的漳河水资源保护工作领导小组,统筹协调各部门职能。市环保局组建漳河水库环境监察支队,负责漳河水库及周边2公里范围内环境违法行为的执法工作,创全省湖泊保护综合治理先河。同时,聘请水库周边34个村的村支书为义务监督员,让他们及时发现、上报环境违法行为。先后投资2000余万元建成污染源自动监控、视频监控系统和水质自动监测站,定期在相关网站和城区广场电子屏上发布水质周报、月报,接受社会监督。

省环保厅建立了荆门、襄阳、宜昌

三地五县(市、区)环保部门联席会议制度,每年定期召开会议,共商漳河保护大计。在此基础上,成立了由三地环保部门组成的“漳河水库环境监管协调小组”,建立“信息联享、案件联办、项目联审”的区域联合执法工作制度,协调开展漳河水库环境联合执法,严厉打击环境违法行为。仅2014年,“荆襄宜”三地就移送查处了六国化工有限公司液氨罐车违法排污案、扶莲塔电站塑料厂超标排污案等8件生态环境违法案件。

2015年6月30日,市八届人大常委会组成视察组,深入漳河库区,实地视察钱河、沙滩河、龙王滩水质情况和沿岸乡镇污水处理厂建设运行情况。在随后召开的座谈会上,市人大常委会党组书记、副主任杨想森的讲话掷地有声:“经过历届市人大常委会的持续跟踪监督,漳河水资源保护工作取得了极为明显的成效。但污染现象仍然存在,保护漳河水资源任重道远。只有绿水青山才是真正的金山银山。市政府及相关部门要采取更加有效的工作措施,保护漳河水资源,让母亲河清流永在!”



俯瞰荆门

让地方立法呵护佛山前行

——佛山市人大常委会筹备制定地方性法规工作纪事

文/覃剑



4月23日,佛山市人大常委会立法项目调研组听取市公安局负责人关于公安方面立法项目的情况汇报。(作者供图)

佛山市经过十多年坚持不懈地争取地方立法权,终于在今年5月28日落地成真。其实身处改革开放前沿的佛山,在促进经济社会发展中,早就感受到获得地方立法权的迫切需要。

2003年年初,佛山市刚完成五区整合,经济社会发展迅猛,但是,城市建设与管理面临许多新情况新问题,历史文化遗产也亟须通过地方立法给予保护,而且还要承担国家、省的多项改革试点任务,仅靠上位法已满足不了佛山市经济社会发展需求。

在佛山市历经13年争取地方立法权的道路上,国家也相继出台了相关地方立法方面的政策,让佛山与地方立法权的距离越来越近。尤其是2013年11月18日,党的十八届三中全会明确指出“逐步增加有地方立法权的较大的市数量”,让佛山市看到了迎接地方立法权的

“曙光”。

“面对获得设区的市的地方立法权给佛山带来的机遇和挑战,我们应当以高度的政治责任和历史使命,用坚定的信念肩负起新形势下设区的市地方立法工作任务,并向佛山全市人民递上一份满意的答卷。”佛山市人大常委会常务副主任杨建华说。

不等不靠

优化组合为立法让路

中央虽然已郑重地向社会宣告增加有地方立法权的较大的市数量,但并不意味着每座城市都拥有制定地方性法规的资格。以佛山当前现有的立法资源,无论是从组织机构建设,还是立法能力建设上,离广东省人大常委会的要求尚有距离。

与空前机遇相比,挑战同样不容忽

视。增加编制、成立机构、引进人才……一系列急需解决的问题必须在今年5月份落地,否则就赶不上广东省人大常委会审批的首批制定地方性法规的城市。如何做好相关筹备工作,迎接地方立法权的到来,是摆在佛山市人大常委会面前的棘手问题。

而早在2013年3月17日,在十二届全国人大一次会议的中外记者招待会上,新当选的李克强总理明确指出:“本届政府人员和支出只减不增。”这就意味着向上级申请增加编制和经费希望不大。要突破这个难题,佛山市必须在内部自行解决。

没有编制,没有人员,没有经费……佛山市争取地方立法权岂不落空?正当佛山市人大常委会为此发愁时,市委书记、市人大常委会主任刘悦伦说:“优化现有资源,一切为立法让路。”

“佛山要想获得广东省首批制定地方性法规的资格,就必须具备拥有制定地方性法规的人才资源和能力建设。”广东省人大常委会主任黄龙云说,希望佛山市人大常委会尽快成立地方立法筹备工作小组,加快推进地方立法能力建设,科学有效行使好设区的市的立法权。

2014年年中,佛山市人大常委会副主任黄建丰就率申请地方立法权工作筹备小组赴广州、深圳、珠海、汕头等市考察机构设置及人员编制情况,并对佛山市法律人才的现状进行摸底调查,形成调研报告,提出制定地方性法规应具备的基本条件的“清单”。

佛山市委、市政府对市人大常委会提出的制定地方性法规应具备的条件“清单”给予充分肯定,当即批准市人大常委会正式启动佛山地方立法筹备工作方案,并要求按照时间节点推进此项工作。

“有了党委、政府的鼎力支持,再难的事我们也要把它做好。”黄建丰说,制定地方性法规是一项政策性、法律性、专业性和操作性都很强的实践工作,必须拥有一支高素质的法律人才队伍作坚强后盾,才能肩负起地方立法工作的新使命。

取长补短

挖掘资源壮大立法队伍

“现有的佛山市人大常委会机关公务员中具有法律专业背景的人员占机关公务员总人数不到20%,如何解决法律专业人才紧缺的现状是摆在佛山市人大常委会面前的现实问题。”市人大常委会秘书长霍锡淮说,佛山市法律专业人才资源丰富,可以利用这些资源壮大我们的立法队伍。

佛山市人大常委会办公室会同市政府有关部门通过深入调研,初步了解到全市公务员队伍中有2450名法律专业人员,硕士以上有580人;佛山全市注册律师有1874人,其中博士4人,硕士研究生89人。此外,佛山市科学技术

学院政法学院有博士后1人,博士5人,硕士研究生10人,其中正教授2人,副教授7人。

广纳人才,健全组织。今年年初,佛山市委批准市人大常委会设立内务司法工作委员会,原法制工作委员会职能调整为地方立法和规范性文件备案审查。法制工作委员会挂牌成立后,迅速在全市范围选调年富力强、经验丰富的法律人才。同时,政府各职能部门也相应加强了法制科室建设,配齐配强法律专业人才。

今年2月,佛山市召开第十四届人民代表大会第五次会议,表决通过了15名法制委员会成员名单,含主任委员1名、副主任委员2名和委员12名。其中有资深律师、专家学者、基层法制工作者等。此外,佛山市政府为每个市领导配备1名法律顾问,提供“一对一”法律服务。市环保局还聘请了5名律师,为起草环境保护方面的地方性法规做好充分准备。

未雨绸缪

接受上级“检阅”深受点赞

佛山市立法筹备工作准备就绪,是否具备地方立法资格,必须接受上级人大常委会评估工作组的“检阅”。

4月13日,对于佛山人民来说是一个非同寻常的日子,佛山市能不能顺利通过广东省首批制定地方性法规的市的评估工作,意味着其是否具备制定地方性法规的能力。

“佛山能不能获得省首批制定地方性法规权,关键就要看你们筹备制定地方性法规工作准备如何?”广东省人大常委会副主任肖志恒开门见山地说,佛山市早在2003年就开始启动较大的市的申报工作。今天正式接受地方立法评估工作组的“检阅”,希望你们能顺利通过评估。

佛山市人大常委会副主任、法制委员会主任委员黄建丰,分别从佛山的立法筹备工作、立法能力建设、立法迫切需

求等三个方面,向市人大常委会地方立法评估工作组介绍近两年来佛山筹备制定地方性法规工作情况。

黄建丰说,2013年,党的十八届三中全会提出要“逐步增加有地方立法权的较大的市数量”,佛山市就积极为争取地方立法权做好充分准备。2014年,党的十八届四中全会提出要“依法赋予设区的市地方立法权”,佛山市成立了申请地方立法权工作筹备小组。

“筹备工作、立法能力、队伍建设等方面,佛山提前做了大量卓有成效的工作,我们为你们做的充分准备点赞。”肖志恒说,佛山在筹备立法工作上,党委、政府重视,人员编制到位,立法人才储备雄厚,立法工作基础扎实,对获得地方立法权的愿望非常迫切,我们对佛山未来开展好制定地方性法规的工作充满信心。

广纳群言

深入调研收集立法建议

佛山立法要实现“开门红”,必须找准立法的突破口。广东省人大常委会立法评估工作组前脚刚走,佛山市人大常委会立马着手开展立法项目摸底调研。

4月21日,由佛山市人大常委会常务副主任杨建华带队,兵分五路深入到“一府两院”和各区人大常委会,开展立法项目摸底调研,采取召开座谈会、听取汇报、实地考察、征求意见等形式,及时了解当前佛山市人民群众对立法项目的需求。

“人民群众对佛山行使设区的市地方立法权的期望很高,而且认为国家逐步授予设区的市地方立法权的做法非常正确,意义重大。”佛山市人大常委会委员、南海区人大常委会主任赵崇剑说,佛山经济总量大,人口数量多,社会管理要求高,国家、省层面制定的法律难以满足佛山市经济社会发展和全面深化改革的需求,迫切需要制定契合佛山实际的地方性法规来推动佛山市经济社会发展。



佛山市南海区千灯湖
广东金融高新区。图/
CFP

据不完全统计,从2010年至2014年,佛山市共出台政府规范性文件221部、部门规范性文件268部。其中,涉及城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护方面的规范性文件约占全部规范性文件的四分之一。

这些年来,虽说佛山市出台的规范性文件在一定程度上弥补了法律上的不足,但由于规范性文件自身的缺陷以及制定程序的不完善等,导致规范性文件执行力、强制力、威慑力不够,出现管理不到位的现象。

譬如,有关限摩、限货、限黄标车等方面的管理规定,以交通管制名义进行,效力低,容易引发争议。而且,部分规范性文件制定过程中社会参与度不高。受人员、经费、时间等客观因素限制,许多规范性文件在制定过程中都存在论证不够彻底、群众参与性不强等问题,导致执行时社会接受程度不高。

经过为期半个月的广泛调研和征求意见,佛山市各级各部门、人大代表、人民群众对本市城乡建设与管理、环境保护、历史文化等三个方面提出立法建议项目高达200多个,而这些项目正是改革开放以来佛山急需通过立法加以规范的项目。

汇聚民智 多项并举精选立法项目

“法不察民情而立之,则不威。”佛山市人大常委会采用传统媒体与新媒体融合等多措并举的方式,广泛听取社会各界声音,精选立法建议项目。


市人大常委会经过严格筛选论证,并转交市政府常务会议研究讨论后,从200多个立法建议项目中选出9个作为精选立法建议项目。7月3日至10日,佛山市人大常委会邀请了70多名立法专家顾问、人大代表和法制委员会委员、政协委员、社会组织负责人以及各区人大常委会相关负责人参加座谈,请他们对9个立法建议项目“点赞”“拍砖”。

“佛山是岭南水乡的发源地和集结地,有许多条河涌水质环境关系到市民的切身利益。河涌水环境保护立法建议项目应当成为首批立法项目。”立法专家顾问、佛山市水业集团公司董事长曹国栋认为,佛山的河涌水环境保护确实存在不尽如人意的地方,但经过近年来“一河一策”等措施的治理,积累了不少经验,应纳入首批立法计划。

立法专家顾问、佛山市科学技术学院岭南文化研究学术委员会主任戴

斗勇认为,目前佛山拥有国家级非物质文化遗产15项、省级非物质文化遗产38项和市级非物质文化遗产69项,对于这些具有地方特色的文化遗产、民间技艺和民俗事项,亟须地方立法给予保障。

为增强精选立法建议项目工作的透明度,7月21日至8月10日,市人大常委会将立法建议项目发给佛山的全国、省、市三级人大代表,向他们征求意见,并与佛山日报社合作,将9个立法建议项目通过APP、微信等方式,征求市民的意见。同时,与第三方调查咨询机构合作,在全市范围随机抽选1500名市民,请他们在9个立法建议项目中选择3个作为立法项目。

此外,“在有序推进地方立法计划草案草拟工作的同时,市人大常委会已启动草拟《佛山市地方立法工作条例(草案)》。”黄建丰表示,地方性法规工作条例俗称“地方小立法法”,将发挥佛山制定地方性法规的“顶层设计”作用,主要依法规范今后佛山市制定地方性法规的程序。“如果各项工作推进顺利,预计今年10月、12月将分别进入一、二审程序,明年年初将提交人代会审议通过。”

以新状态适应新常态 推进县乡人大工作联动发展

文/蓟县人大常委会

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》(简称《意见》),是新常态下党中央加强人大工作特别是县乡人大工作,推进社会主义民主法治建设的重大举措。按照新常态下的新要求,蓟县县乡人大坚持在把握方向上突出核心,在推进工作上围绕中心,在依法履职上顺应民心,在县委和乡镇党委的领导下,积极实施“1342”工作法,狠抓《意见》的贯彻落实,推动县乡人大工作联动发展。

围绕一条主线确定工作目标。围绕中心、服务大局,是做好人大工作需要把握好的重要原则。蓟县县乡人大坚持围绕县委和乡镇党委科学发展这一主线,确定任务目标,参与中心工作,做到时刻与县委和乡镇党委整体工作一盘棋、一股劲、一条心,做到在服务发展大局上主动谋划新思路、在民主法制建设上不断实现新进展、在改善民生计民生上持续取得新成效。

强化三项职能开展人大工作。正确行使宪法和法律赋予的各项职权,是做好人大工作的根本。蓟县县乡人大坚持把主要时间和精力放在人大工作上,在依法履职中重点突出三个方面:一是依法履行监督职责。坚持“党政所急、群众所需、人大所能、法律所赋”的原则,把县委和乡镇党委要求干的、“一府两院”需要干的、人民群众期盼干的事情作为监督工作的重点,在监督中支持,在支持中监督,实现监督与支持的有机统一,增强监督工作的实效性。今年以来,县乡人大共开展视察、检查和调研活动200余次,推动了法律法规和人大常委会决议的贯彻实施。渔阳镇、东施古镇、下营镇、孙各庄满族乡等一些乡镇人



蓟县人大常委会主任会议成员和县乡人大代表视察蓟州新城规划和建设情况。摄影/陈英君

大还组织代表对公安派出所、土地所、计生办等部门的工作进行集中评议,促进了基层部门依法行政。二是依法召开人大会。县乡人大按照法律要求,及时召开人大各种会议,组织代表进行会前视察。有的乡镇还不定期召开专题人代会,把一些关系全局的重大决策提交人代会讨论审议。比如,许家台镇人大曾在一年内召开三次专题人代会,分别就镇域整体规划、社区规划和人口确定问题进行审议决定。三是依法决定重大事项。对于经济社会发展、美丽蓟县建设、重点民心工程等事关全局的工作,严格审议,依法作出决议决定,切实做到与县委和乡镇党委中心工作环环相扣,与“一府两院”重点工作紧紧衔接,与人民群众利益呼声息息相应。

搭建四个平台发挥代表作用。代表工作是人大工作的基础,也是做好县乡人大工作的关键。蓟县县乡人大从搭建平台着手,积极组织代表开展活动,充分调动代表依法履职的积极性。一是搭建

学习平台。在县委党校建立“蓟县人大代表进修学校”,每年举办2—3天的县级人大代表培训班。各乡镇人大积极利用进修学校和乡镇党校,定期举办乡镇级人大代表履职学习培训班,促进了代表综合素质的提升。二是搭建服务平台。以“听民声、知民情、解民忧”为主题,组织代表开展“为经济发展献一计、帮扶一个困难户、为群众办一件实事”的“三个一”活动以及“人民选我当代表,我当代表为人民”主题实践活动。今年以来,县乡人大代表累计提出各种意见、建议1800多条,为群众办实事900多件,帮扶困难家庭369户,涉及经济社会发展和群众切实利益的许多问题,得到了及时有效解决。三是搭建活动平台。确定每年9月26日为代表活动日,开展全县性的代表活动,提高各级代表的履职能力和社会影响力。全县27个乡镇街都建立了“人大代表之家”,为代表学习履职、监督服务创造条件。四是搭建履职平台。为开

展好闭会期间的代表活动,县乡人大组织的调研、视察和执法检查活动,都邀请部分人大代表参加,认真听取和吸纳代表的意见、建议,激发了代表依法履职的积极性。比如,县人大代表、穿芳峪镇毛家峪村党支部书记李锁同志,积极带领全村群众发展农家旅游,使一个偏僻落后、年人均收入不足1900元的小山村,一举成为全国知名、人均纯收入超过6万元的乡村旅游专业村。李锁同志被评为全国劳动模范,提拔为副镇长,为全县人大代表树立了榜样。

建立两个机制保障依法履职。加强联系沟通和协调指导,是做好人大工作的重要内容。蓟县县乡人大坚持突出制度和机制建设,推动人大工作联动发展。一是县人大常委会建立了“常委会主任、副主任分工联系代表组和委员分工联系代表、代表分工联系选民”的“三联系”工作制度。各乡镇人大健全了人大干部联系代表、代表联系选民等制度,通过入户走访座谈,听取意见、宣传政策、调研帮扶,促进经济发展,化解矛盾纠纷,密切党群干群关系。别山镇人大还将农历四、九的农村集日作为接待代表日,由人大主席、副主席接待或约谈人大代表,得到了广大代表和群众的称赞。二是结合去年党的群众路线教育实践活动,县人大常委会建立了“深入实际、加强调研,深入基层、加强指导,深入群众、加强联系”的“三深入三加强”工作制度。由常委会主任、副主任带队,分成小组,定期对27个乡镇街逐一走访调研,与每一位县级人大代表面对面地谈心交流,征求意见和建议,推动工作开展。县乡人大还向代表发出公开信,号召和动员各级人大代表为京津冀协同发展、美丽蓟县建设献计出力。在加强沟通联系、保障依法履职上,县乡人大上下协调联动,在调查研究、联系代表、服务群众、依法履职、促进发展等方面,明确了责任,量化了任务,制定了措施,与人大代表交朋友,和农民群众走亲戚,真正做老百姓的代言人、贴心人、知心人。✘

有福民先享 有难官先当

——江苏省人大代表、华西村党委书记吴协恩的“法”与“发”

文 / 丁国锋



吴协恩代表(右二)在村民家调研

“今年上半年,我们在整体经济下行的环境下,税收增长了44.5%。通过调结构促转型,紧紧抓住国家‘一带一路’发展战略机遇,确保了经济平稳健康发展,农村社会安定和谐。”江苏省人大代表、华西村党委书记吴协恩近日在接受《法制日报》记者采访时,结合依法治国、村级社会治理、依法治企和法律风险防范等多个问题与记者进行了交流。

作为华西村新一代领路人,同时又身兼党的十八大代表、江苏省十二届人大常委会委员等多个身份的吴协恩,他心中的“法”与“发”的理念体现了华西村人与时俱进、锐意进取的优良传统,也彰显了华西村在打造“百年企业、百年村庄”目标引领下凝心聚力谋发展的精神风貌。

华西村一直是全国新农村建设的一面旗帜。老书记吴仁宝任何时期都紧

紧把握时代发展的脉搏,留下了“既要金山银山,又要绿水青山”,“华西村品牌价值多少钱,可能是1000亿,也可能是一个零,最重要的是华西村的声誉、华西村品牌的信誉”等深入浅出、脍炙人口的思想财富,守法、守约、守信誉不仅是华西村老一辈创业者树立的榜样,也是新一代创业者一致的共识。

“要真正实现习近平总书记提出的四个全面,特别是全面依法治国,形成普遍的法治意识,不是一朝一夕的事,首先需要对法治与发展理念的全面认识。”吴协恩介绍,要达到依法治村、依法治企,彰显公平公正、包容开放的目的,首先就是依靠法律,制定村规民约,完善制度规章,明确应该做什么,不能做什么,违反了怎么办。华西村早在1988年就在法律法规基础上制定了村规民约,在村民代表大会表决通过后施行。其间,根据村民法治建设的实际,

先后多次修改完善,通过促进民主法治与社会经济有机结合,提高了全村干部和群众的“自我管理、自我监督、自我教育、自我服务”意识,形成了“社会秩序稳、民主法治全”的良好局面,先后获得了全国先进基层党组织、全国文明村、全国模范村民委员会、全国文化典范村示范点等荣誉称号。

多年来,华西村积极通过村党校、艺术团和精神文明开发公司的宣传阵地作用,进行全方位的法制宣传教育活动,在农村社会治理方面做了大量基础工作,先后成立了“律师办公室”和“消费维权学校”,专门设立的“华西流动人口便民服务中心”,还提供计生、招工、看病、交水电费、房屋租赁、暂住证办理等一条龙服务,营造了一种公平、公正的社会环境,有效提高了外来人员的法治意识,有力促进了华西村民法治建设。“华西村的党员干部,人人都是民主法治建设的一面旗帜,带头做到立党为公、执政为民,有福民先享、有难官先当。”吴协恩说,华西实现了“老三无”(无赌博、无封建迷信、无重大刑事犯罪)向“新三无”(无上访、无告状、无暗斗)的转变,进一步提升了华西村的民主法治环境,促使全村干群齐心协力建设“天下第一村”。

曾经在部队服过役,在华西村村办企业上过班,后又担任华西集团公司下属企业负责人的吴协恩,对发展问题有着深刻的认识:“国家的改革力度在加大,尤其是金融改革,‘一带一路’发展,都是重要机遇。前几年,华西企业经过关停转型,淘汰了落后产能,发展了现代物流,推动了海洋战略,加快了农村城市化、农业工业化,尤其是拓展了金融领域发展框架,上市企业华西股份发展十分稳健,相信相关业绩会给大家带来惊喜。”

吴协恩的忠厚沉稳远近闻名,实事求是和开拓创新的精神意识,则几乎完全继承了吴仁宝思想的精髓,体现在他引领华西村新发展上,可谓一脉相承。吴协恩说,华西村的发展,一定要牢牢记住老一辈领导人“韬光养晦”的教导,同时也要基于自身实际谋发展,坚定做“小河里的大鱼”,不做“大河里的小鱼”。近年来,通过紧紧抓牢传统企业向现代企业、法治企业的转型机遇期,如今华西村已将产业延伸到了远洋海运、海洋工程、矿产资源开发,其中棉花仓储已经建成华东地区最大规模,设立在江阴的华西村商品交易所,已经成为全国大宗资源商品交易中心、定价中心、信息中心和物流管理中心。

“走出去战略,首先要熟悉当地文化,尤其是异国文化;其次是熟悉当地法律,尤其是经济法律,这样既不会走弯路,又为发展提供坚实保障。”吴协恩说,先进企业要学,失败企业更要学,很多失败的知名企业,脱离自身实际跨越发展,发展中出现一大堆矛盾问题,不注意环境保护,没有考虑到职工权益,盲目想当龙头老大,甚至恶性竞争和同质化发展,这些都是不实事求是的表现。

作为江苏省人大代表、人大常委会委员,吴协恩在尽心履职方面尤其注重。几乎每一次人大会议,都有吴协恩的声音。“在基层遇到的问题多,见到的事情也多,需要随时解决各种发展中出现的问题。”吴协恩由此常常对江苏省人大常委会的立法、监督提出很多自己的见解。

记者注意到,在江苏省十二届人大常委会第十六次会议上,吴协恩经过会前调研,就会议审议的《江苏省征兵工作条例(修订草案)》《江苏省循环经济促进条例(草案)》《江苏省农业综合开放条例(草案)》等多个方面提出了建议。“如循环经济问题,目前制度建设存在很多空白,加上投入多、产出少,企业积极性不高,政府就要出台扶持面更广的激励政策,同时加强企业内部循环经济发展和产品、废弃物回收、再利用等信息公开,推动公众参与循环经济的积极性。”吴协恩说,认真聆听和审议各项草案、报告,积极为经济转型、现代农业、村民教育提出建议,为“三农”工作鼓与呼,是一名人大代表应尽的职责。✘



华西村一隅。(本文图片由作者提供)

六届全国人大常委会科技界副委员长人选是怎么增加的

文 / 阚珂



1983年6月18日,六届全国人大一次会议举行全体会议,将主席团提名的155名候选人等额选举为六届全国人大常委会组成人员。其中,严济慈为常委会副委员长。图为1985年,严济慈同志会见中国科技大学优秀学生。图/新华社

1983年6月18日下午,六届全国人大一次会议新闻发言人曾涛在向中外记者介绍大会选举国家领导人的过程和结果时说,代表们用5天时间对大会主席团提出的各项候选人名单草案进行了认真的深入的讨论,原来的名单作了一定的变动。

全国人大常委会组成人员候选人名单有哪些变动呢?曾涛披露了这次全国人大会议酝酿讨论人事选举任命事项的一些细节。

在这次全国人大会议开幕前的5月31日和6月1日,时任中共中央总书记胡耀邦受中共中央委托,就国家主席、副主席和六届全国人大常委会委员长、副委员长等国家领导人的人选问题,同各方面人士进行了充分的民主协商。

6月9日上午,六届全国人大一次会议召开主席团扩大会议,印发了全国人大常委会组成人员候选人名单草案,主席团常务主席彭真对这个名单草案作了说明。

6月10日早晨,五届全国人大常委会副委员长廖承志同志因病不幸逝世。曾涛对中外记者说,廖承

志同志是我国杰出的社会活动家、党和国家的优秀领导人。他曾被建议为国家副主席的候选人,如果健在,是很可能被选为中华人民共和国副主席的。

廖承志的逝世,引起了一个问题,就是要另外考虑国家副主席的人选。廖承志逝世的当天,中央召开会议,将原建议担任第一副委员长的乌兰夫同志调整为国家副主席人选。曾涛是这样向中外记者介绍乌兰夫同志的:他是一位少数民族代表,是中国共产党的老党员,曾在中央和地方长期担任重要领导工作,是一位深孚众望的老革命家。

6月11日上午,六届全国人大一次会议主席团举行第二次会议,会议的一项议程是讨论六届全国人大常委会组成人员候选人名单草案。彭真对这个名单草案再作说明。在六届全国人大一次会议开始以来酝酿讨论国家领导人人选的过程中,一些代表提出,在全国人大常委会中应有一位科技界的副委员长。这个建议在六届全国人大一次会议前中共中央同各方面人士民主协商过程中就有人提出过。6月11日上午的主席团会议同意代表的这一建议,决定增加著名物理学家、中国科学院主席团执行主席严济慈为副委员长的候选人。这次主席团会议以举手表决的方式,通过了153人的六届全国人大常委会组成人员候选人名单草案,作为主席团的提名,交各代表团酝酿讨论。

在大会接下来酝酿讨论人事选举任命事项过程中,一些代表建议在全国人大常委会委员候选人中增加蒙古族和壮族的代表。6月13日上午,六届全国人大一次会议召开主席团扩大会议,彭真就一些代表对全国人大常委会组成人员候选人提出的问题作了说明。6月17日上午举行的主席团第三次会议同意代表的建议,决定增加蒙古族代表、内蒙古大学副校长清格尔泰和壮族代表、广西民族学院数学系副主任江家福为六届全国人大常委会委员候选人。这样,六届全国人大常委会组成人员候选人由153人增加到155人。

英国的议员如何履职

文 / 李春华

英国议会是当今世界上最古老的议会,号称“议会之母”。在议会制度的许多方面,都有自己独特的做法,议员履职方面也不例外。笔者综合有关材料,并结合在英国学习考察期间的了解,对英国议员履职的有关情况作一简要介绍。

议员在议会中的工作

英国议会实行两院制。鉴于议会的权力主要属于普选产生的下院,而且上院议员为僧侣或贵族,非经选举产生,也没有任期限制,因此,人们提及英国议员时,通常意义上就是指经过选举产生的下院议员。英国议员的履职,包括在议会的工作和在选区的工作两个方面,选区活动的效果很大程度上也要通过

在议会的履职得到反映,因此,议会是议员履职的主阵地。

(一)工作的主要内容

在议会会期中,议员每周一到周五在议会工作,参与制定法律、监督政府工作、控制财政、辩论时事、审议欧盟建议等。在参与立法工作方面,议员有机会参加公共法案委员会,审议政府提交的公共议案(Public Bill);议案进入二审后,议员可以就议案的原则问题和委员会报告的具体修正内容进行辩论;议员还可以提出普通议员议案(Private Member's Bill),但这种议案不得涉及增加财政支出,纯粹的普通议员

6月18日下午,六届全国人大一次会议举行全体会议,经无记名投票,将主席团提名的155名候选人等额选举为六届全国人大常委会组成人员。其中,严济慈为常委会副委员长,清格尔泰和江家福为常委会委员。

这就是六届全国人大一次会议从酝酿讨论到最后选出六届全国人大常委会组成人员的过程。

1983年6月6日至21日召开的六届全国人大一次会议,是1982年宪法施行后召开的第一次全国人大会议。这次会议严格按照新宪法和1982年全国人大组织法的规定进行,在我国的政治生活中有着重要的意义和长远的影响。

第一,一些做法逐步成为全国人大会议的制度惯例。比如,执行宪法关于委员长、副委员长连续任职不得超过两届的规定从六届开始计算,阿沛·阿旺晋美和赛福鼎·艾则孜担任第六届和第七届副委员长、帕巴拉·格列朗杰担任第八届和第九届副委员长届满后转任全国政协副主席;每届一次会议选出的常委会组成人员的人数,从六届到九届连续4届都是155人,十届由于增加20位年轻委员,这样到目前的第十二届这3届常委会组成人员人数都是175人;在每届一次会议的闭幕会上,当选的国家主席和委员长都发表讲话;代表提出的“提案”改

为“议案”和“建议、批评和意见”,由有关方面分别办理;从六届开始至今,全国人大会议设立新闻发言人,发言人由全国人大外事委员会主任委员或副主任委员担任(十一届一次会议例外);从六届一次会议开始,邀请境外记者前来采访。

第二,中央国家机构按照1982年宪法的规定设立和有序运转。比如,恢复设立国家主席和副主席,新设立中央军事委员会,规范设立全国人大专门委员会;六届以来,每次换届时选出的新一届全国人大代表的代表资格都由上届全国人大常委会代表资格审查委员会审查,代表名单在新一届全国人大第一次会议召开前公布;每年全国人大会议按期举行,每5年任期届满后按时换届。

另外,1982年宪法规定:全国人大常委会的组成人员不得担任国家行政机关、审判机关和检察机关的职务。六届全国人大常委会委员江家福由于被任命为国家民族事务委员会副主任,常委会于1986年6月25日决定接受江家福辞去常委会委员职务的请求。江家福是第一位按照1982年宪法的规定由于担任了国家行政机关的职务而辞去常委会委员职务的。✘

(作者系全国人大常委会法制工作委员会副主任)

法案得以在议会中讨论的机会很少,被议会通过的几率就更小。在参与监督工作方面,议员可以参加议会的专门委员会(Select Committee),对政府部门的工作进行监督、审查;如果是来自苏格兰、威尔士或北爱尔兰地区的议员,还可以参加各该地区的大委员会(Grand Committee),就影响该地区的有关事务进行辩论。

(二)工作的重要方式

议员在议会履职的重要方式之一是质询。议员可以向政府大臣递交口头或书面质询,质询与回答都要收录于议会议事录。会期内议会每周都有固定的时间段用于口头质询。目前,每周一至周四下午,都有一个小时的时间,由大臣对议员(包括执政党议员和反对党议员)的口头质询作出回应。每周三下午有半小时的时间,供议员对首相提出质询。除原定的问题外,议员还可以就该主题提出一个附加的问题。如果议员认为有特别重要而紧急的事务需要立刻得到政府大臣的答复,他还可以要求进行紧急质询(Urgent Question)。若议长认为该问题果真重大而紧迫,而且议会很可能没有其他的会来提出这个问题,在当天的质询结束后,可以就此进行紧急质询。

议员在议会履职的另一个重要方式是辩论。英国议会是国民辩论的中心舞台,全国性的重要议题都要在议会进行辩论。既有针对英王讲话、不信任案以及由政府或反对党提出的动议,也有针对下院议员提出的动议。当有宪法性议案或涉及公众关心事项的议案提出时,议员还可以提出会议延期的动议,在当天的常规议事结束后延期半小时,议员可利用这个机会进行辩论。

议员在选区的工作

(一)选区工作的内容

在英国,公众历来认为,议员首先应该为选区工作,成为“驻威斯敏斯特的郡议员”。下院议员都是从单一名额的议会选区中选出的,候选人可以某政党代表的身份参选,一旦当选,则必须代表该选区整体利益并为该选区全体选民服务。议员在周末要回到选区,开展选区工作。议员的选区工作分为两大类型。

首先是担当地方福利官员或社会工作者的角色,为个体的选民服务。选民的问题包罗万象,有的时候甚至就是倾诉烦恼,对于这样的情况,议员的作用就是倾听、提出建议;对于选民遇到的实际困难,

议员则通过与大臣、政府各部、地方当局或半官方组织等之间的大量沟通,敦促有关方面为选民解决问题。另外,议员还可以通过议会质询和辩论表达选民的冤屈,若不能奏效,还可以“虐政”的名义将相关公案递交查弊官(Ombusman)处理,还可以代表选民向请愿委员会申诉。

其次是扮演地方利益促进者的角色,为作为整体的选区利益工作,如吸引新的商业和产业投资,建设道路,防止地方工厂、学校与医院停业等。

(二)选区工作的主要方式

一是通讯,包括通信、电子邮件、打电话等。选民可以在当地的图书馆、市政厅找到本选区议员的信息,也可以通过浏览议会网站或向议会信息中心电话询问得到议员的联系方式。英国议员的信息公开比较全面,包括议员的姓名、党派、选区、联系方式、当选情况等,议员在议会中参与质询和辩论的情况、在有关委员会任职的情况,以及议员个人的关注领域等,均可在议会网站上轻松找到,便于选民联系议员。对本选区选民的来信来电,议员们必须认真回复。根据与我们座谈的下院议员介绍,她有时候一天要回复选民电子邮件400多封。对于非本选区选民的来信,一般都会转给该选民所在选区的议员处理。

二是回选区接待选民。通常,议员们周五(这一天党鞭不要求议员出席)、周六都在选区奔忙,包括接待选民来访、上门访问选民、出席选区的各种集会、参加选区党组织的会议或活动、接受选区媒体采访等。其中,最有英国特色的就是接待选民来访,称为选区“门诊”(Surgery)。每位议员在选区至少设有一处“门诊室”,可能设置在选区的公共大楼如选区党组织办公室、市政厅等,也可能设在议员家里。有的还以其汽车为“门诊室”,随处接待选民。每个议员至少每两周回一次选区“门诊”,有的每周都提前将“门诊”时间由市政厅、选区内的公共图书馆等单位公告市民,选民还可以在当地的电话簿里找到“门诊”信息。“门诊”时,选民排队等候,依次进入“门诊室”,单独向议员申诉。由于选民反映的很多问题发生在当地,需要当地政府来解决,很多下院议员都会请一位地方议员“陪诊”,是地方的事务,就交由地方议员督促地方政府办理;涉及中央部门政策的问题,如养老金、移民、税务、国民健康保险(NHS)等,或者需要议员在下院申诉的问题,则由下院议员受理。这种议员与选民的密切联系,对议员来说,可以发挥一种反映公众舆论的“气压计”的作用;对公

民来说,则具备“减压阀”的功效和作为一种申冤的机制。

议员履职中需要协调处理好的关系

议员既是选区选民之代表,也是政党之代表,有时还是各种不同利益之代表。作为选区选民的代表,要联系选区选民,为选区谋取利益;作为政党的代表,要维护本党的政策主张和立场,按照党派立场投票;作为各种不同利益的代表,要反映该阶层的利益和呼声。这就需要议员在履职的过程中,处理好方方面面的关系。

英国的政党,大多组织严密,纪律严明。议员在议会履职,必须遵守党的纪律。议会各党团对议员实行严格的纪律约束,内阁和影子内阁作为两党的核心团队,需要保持各自内部的团结一致自不必说,更有议院督导员制度对议员进行管理。这一制度的核心内容,就是对议员出席和投票的要求:几个大的政党的下院议员每周都会收到下周议会活动纲要,在各项活动之下会有一条、两条或三条下划线,分别标志着“希望出席”(一条)、“要求出席”(两条)、“必须出席”(三条);若有投票,议员则须按照本党的立场投票。蔑视“三条下划线”的行为被视为对所属政党规则的严重违背。英国议会没有秘密投票设备,所有的投票行为都是公开的,重大事项实行分类表决。因此,各党派对本党议员的投票行为非常清楚,议员跨党派投票十分困难,后果也很严重。

议员本党的政策若对其选区的利益有不利影响,议员就会受到选区的很大压力。遇到这种情况,

议员往往会游说党的领导,对有关政策作出微调,尽量照顾议员的选区利益。确有冲突的,如果不是事关本党至关重要的利益,议员会尽量取得党鞭的谅解,不参加投票。

议员过去从事的(有时仍在从事着)职业,议员个人所属的各种组织,甚至是其闲暇时的志趣,都会使议员对某行业保持一定程度的关注,这在一定程度上有助于提高议会的代议质量,但也可能使议员卷入相关利益。为避免相关利益的不正当影响,议会从1975年以来一直针对各种利益进行年度登记,以避免利益冲突。议员在履行公职活动时也必须对相关的利益作出公开申明。任何受雇代言都是议会绝对禁止的。

议员履职的保障与规范

(一)议员的取酬

16世纪以来的数百年间,英国的议员一直义务工作,议员薪金制度直到1911年才建立起来。从1983年起,议员年薪才脱离了单列的生活补助金性质,开始与文官的较高级别挂钩,成为名副其实的薪俸。除工资外,对议员的差旅费、私人助理的报酬及社会调查等支出,给予补贴。《2010年宪政改革与治理法案》对议员的薪酬、补贴、利益申报等方面作出了比较系统的规定。目前,普通下院议员的年薪是65000英镑。根据我们接触的下院议员介绍,议员的工作量很大,会期中每周还要往返于伦敦议会和选区,比较忙碌,工资加上各种津贴,收入约为医生年收入的三分之二,这对于那些需要抚养孩子、偿还房贷的普通议员来说,财务上还是有压力的。一些工党女议员甚至声



5月27日,新一届英国议会在伦敦威斯敏斯特宫开幕,英国女王伊丽莎白二世发表讲话。图/CFP

称,由于下院工作时间过长影响家务等原因,她们将不再谋求连任。

议会并不禁止议员兼职。一些议员,尤其是保守党议员,可以从一些院外利益集团获得额外报酬,或者从其他兼职工作中领取工资。但议员能够从事的兼职工作范围比较有限,大部分局限于公司董事会、法律事务、记者工作或社会交往等。1995年诺兰委员会的调查显示,共有168名议员(包括保守党议员145名、工党议员15名以及自民党议员6名)享有共计356项顾问头衔。此后,议会加强了对议员兼职行为的规范,直接导致顾问数目的下降。根据1997年议员利益登记宣布的结果,这一数目下降了67%。

(二)履职的规范

英国并没有制定专门的法律对议员的义务作出规定,仅有的类似规范是根据下院1995年7月19日决定制定的《议员行为准则》。该“准则”的最近一次更新是在2015年3月,将“‘准则’适用于议员公共职业生涯的所有方面,但对纯粹的私人事务和个人生活不予规范”。“准则”要求议员既要对整个国家利益负责,也要对选区利益负责;要求议员无私、廉洁、客观、负责、公开、诚实、以身作则。具体的要求包括:(1)不得接受外部的个人或组织的财务或其他好处,以免影响其履职行为;(2)任何接受无论是酬金、补偿还是奖励等形式的贿赂,以推动或阻挠议会的议案、动议或其他事项的行为,都是违反议会法律的;(3)议员要自觉履行利益登记要求,在议会和委员会的工作进程中或其他大臣、议员、政府官员或其他公职人员交往中,对于涉及的任何相关利益都要公开、诚实;(4)议员在履职中获得的保密信息,只能用于履职事务,绝不能用于获取私利;(5)对于取自公共财政的履职支出、津贴、设施、服务等,议员必须个人负责,保证这些公共资源仅用于支持履行公职;(6)议员绝不能采取任何会对议会或议员整体的声誉和团结造成严重损害的行为。

为保证议员行为准则得到遵守,下院设有专门的标准委员会和议会标准事务专员,可以针对议员遵守准则的情况进行特别调查。对于以下院名义进行或下院授权的调查,被调查的议员必须全程配合,并不得试图游说、影响对其的指控。委员会接到专员的报告,会进行讨论并将结论和建议向下院报告。下院必要时可以对当事议员作出制裁。

地方议员履职的有关情况

与下院议员不同,英国地方议会议员的工作不

是全日制的,而且大部分都不是专职的,某种程度上可以说是志愿性质的,因为议员不从议会领工资。从1974年起,出席议会的议员可以从地方政府拿到开会补贴,但不得超过中央政府规定的最高限额。现在,议员可以拿到基本津贴,起重要作用的议员,如委员会主席、多数党领袖,可获得特殊责任津贴,另外,还可领到出勤津贴。津补贴的情况因选区大小和地区差异而有一定区别,如伯明翰市选区比较大,议员的津贴相对较高,普通议员的津贴可以达到每年16000英镑。此外,除政府行政部门外,议员可以从事任何行业的工作。

地方议员的工作任务包括:代表选民并对选民负责,为当局解释政策及政策的实施,监督政策执行的效果,为社区提供领导。议员每个周五都要回到自己的选区开展选区工作,除此之外,议员要花大量的时间去履行对议会的责任。研究人员在全国范围的跟踪调查显示,从事议会工作的所有人员每月工作时间为75至80个小时,或者每周19至20个小时;从英国郡议会中抽取60名议员作为案例研究,发现他们平均每周花20至25个小时用于议会工作。另外,根据对英格兰和威尔士地区议员情况的统计,议员中全职议员(除议会工作外,没有从事其他职业)占到议员总数的25%。

郡议会一般每季度召集一次,区、市议会每月召集一次。由于会期短、议员人数多,地方议会几乎把所有的工作都委托、授权给专门委员会去处理,议会会议上审议的事项则主要根据各委员会的报告和建议来确定。以伯明翰市为例,根据与我们座谈的伯明翰市前名誉市长、现任议员Paul Tilsley的介绍,伯明翰市议会由120名议员构成,议会每个月召集一次,负有监督职能的各专门委员会每周召集一次,其他个别委员会(如许可委员会)可能每周召集一次或两次。议员大都加入各个委员会,工作量是比较大的。

无论是国会议员还是地方议员,英国议员的履职情况,既与英国实行的党派制度密切相关,也与其历史文化传统一脉相承。在看到其履职积极性的同时,要注意到议员对党派利益和选区利益的维护有时高于对国家整体利益的重视这一客观现实。另外,议员违反行为准则、滥用津补贴,甚至触犯法律的情况,也时有所闻。我们在考察借鉴其经验做法的同时,应始终保持政治上的清醒,取其精华,去其糟粕,为我所用。✘

(作者单位:全国人大常委会办公厅研究室)

汇聚代表 培训交流 共建法治国家

——记全国人大北戴河培训基地工作



二号楼



综合楼



学员培训

党的十八届四中全会召开以来,依法治国在党和国家工作全局中的地位更加突出,全国人大和地方各级人大的立法和监督的任务更重,这对提高人大代表的依法履职能力和综合素质提出了更高的要求。做好新时期的人大代表培训工作,是加强人大自身建设的重要举措。作为全国人大的重要培训基地,北戴河培训基地充分发挥人大代表和干部培训专门机构和服务场所职能,将做好人大代表培训作为工作的重中之重,努力建设一流培训基地。今年以来,共举办48期地方人大代表和干部培训班,参加培训人数

达8000人。

为保证培训质量,北戴河培训基地充实培训内容,从学习贯彻四中全会精神到全面理解新常态,从民主法治前沿的法律专题到国企改革的新格局,从国际国内形势到军事领域的攻坚克难,课程安排科学合理。资深专家学者深入浅出,娓娓道来,既有理论性的高度,又具有实践操作性。课堂上,大家深入探讨、互相交流,分享工作经验和体会,观点在这里汇聚,才智在这里闪光,思想在这里碰撞;课堂外,学员们在远离城市喧嚣的优美环境中潜心阅读,在“东临碣石,以观沧海”的秦

皇东巡之地,触动着心头间“往事越千年”的历史感怀,见证着当代中国梦的伟大实践征程。

人大代表和干部们普遍感到,通过在北戴河基地参加培训,对人民代表大会制度有了更深入的了解,对中国特色社会主义法律体系有了更全面的认识,对做好人大监督工作、代表工作、更好地依法履职有了新的启示和思路,大家表示,一定以培训学习为契机,进一步增强政治意识、大局意识、责任意识,努力开创人大工作新局面,为建设社会主义法治国家做出贡献。



全面深化科技体制改革 着力打通科技和经济社会发展的通道

——浙江省科学技术厅



浙江省科学技术奖励大会

2014年,浙江省全面落实创新驱动发展战略,大力推进科技体制改革,努力让市场真正成为配置创新资源的力量,让企业真正成为技术创新的主体,着力打通科技和经济社会发展的通道。目前,浙江区域创新能力居全国第5位,企业技术创新能力居第3位,专利综合实力居全国第4位,被列为全国首批创新型试点省份、全国农村信息化建设示范省。预计全省R&D经费达960亿元,占GDP比重达2.34%。

一是围绕建设错位布局的高新园区,推动高新技术产业垂直整合。坚持既“高”又“新”、错位布局、集聚发展的理念,把高新园区作为集聚创新资源、培育新兴产业的核心载体。每个高新园区突出1-2个特色产业,画好产业地图,抓好产业链招商引智,促进产业垂直整合。全省已有5家国家高新区和25家省级高新园区,杭州高新区综合排名跃居全国第4位。加快青山湖科技城和未来科技城建设,青山湖科技城已引进大院名所46家,未来科技城已引进各类海外高层次人才1106名。

二是围绕产业链布局创新链,加快提升产业核心竞争力。坚持面向经济建设主战场、聚焦工业转型主阵地,融入“两化”深度融合主渠道,努力增强科技创新支撑产业发展的能力。围绕补强产业“短板”、做强产业链、解决核心技术“缺心少魂”问题,深入开展“三位一体”产业技术创新综合改革试点,把重点企业研究

院建在企业,把青年科学家派驻到企业,把科技资源配置到企业。在电动汽车、现代医药等16条产业链建设149家省级重点企业研究院,省政府给予每家500-1000万元建设经费,省科技厅每年安排1个重大科技专项、连续支持三年。省政府已累计资

助8.5亿元,带动企业投入研发经费70亿元以上。

三是围绕集聚企业创新资源,加快提升企业技术创新能力。坚持完善“企业出题、政府立题、协同破题”的技术创新体系,推动创新资源向企业集聚。创新政策向企业叠加,创新要素向企业流动。研究出台《关于鼓励科技创业加快培育科技型中小企业的实施意见》,设立每年3亿元科技型中小企业专项资金,科技型中小企业和高新技术企业累计达15398家、6232家。全省企业R&D投入733.61亿元,占全省R&D经费的89.76%。修订出台了《浙江省科学技术奖励办法》,明确规定以企业为主完成的获奖项目应不少于奖励总数的三分之一。

四是围绕市场配置科技资源,加快完善技术市场体系。坚持把完善技术市场作为促进科技资源市场化配置的核心举措,健全技术转让转化机制,推进技术产权化、成果资本化、转让市场化、交易网商化。浙江科技大市场正式开业运营,首批引进35家科技中介机构入驻,在全省26个市县开展科技大市场建设试点。举办春季、秋季两次科技成果竞价(拍卖)会,共拍卖科技成果249项,成交价4.7亿元,溢价幅度达到28.1%。研究出台《浙江省重大科技专项竞争性分配管理办法》,14个科技重大项目面向社会公开招标。

五是围绕优化创新生态环境,激励大众创业、万众创新。省委常委会两次听取相关汇报,省四套班子领导带队对创新

驱动发展战略实施情况进行了专项督查。加快建设科技企业孵化器等平台,鼓励各类人才特别是青年人才创新创业。深化科技与金融结合,省创业投资机构管理资本近500亿元。加强知识产权运用和保护,全省发明专利申请4.95万件、授权1.33万件,同比分别增长16%和20%。深入开展“五帮一化”服务企业活动,全面推进“四张清单一张网”建设,着力提升精准服务水平。

2015年,浙江省科技工作将主动适应经济新常态,力争全省R&D经费支出占GDP比重达到2.5%,发明专利授权量力争达到1.5万件,高新技术产业产值达2.5万亿元。具体要突出六个“更加注重”:更加注重释放创新红利,加快推进科技体制改革;更加注重把科技创新落实到产业上,加快推进产业转型升级;更加注重培育创新主体,加快提升企业技术创新能力;更加注重引进集聚创新资源,加快促进科技成果转化与产业化;更加注重发展民生科技,加快提升科技惠民水平;更加注重完善创新生态系统,加快营造大众创业、万众创新的良好氛围。



2014年秋季技术成果竞价(拍卖)会



2014年科技活动周参观3D打印

计票通™

县/乡人大换届选举
整体解决方案

专注选举计票
37年

支持全国联网



① 选民登记系统

方便选民登记

微信\网站\电话\上站多渠道登记

确保信息准确

实时联网，轻松实现“三增三减”，
彻底解决漏登\错登\重登

掌握实时进展

实时联网，动态查看和掌握登记情况

快速生成报表

电子统计，快速生成各类换届选举统计报表

选民登记超便捷

网站登记

电话/微信登记

上站登记



+



+



② 电子计票系统

计票快速

统计准确

公开透明

简单灵活



中科院成都信息技术股份有限公司 (中国科学院成都计算机应用研究所)

地址: 四川省成都市人民南路四段9号中科院成都分院
邮编: 610041 传真: 028-85249933-8416

电话: 028-85237719 18628202354
<http://www.zkjpt.com> <http://www.casit.com.cn>





西南证券

SOUTHWEST SECURITIES
SOUTHWEST SECURITIES

专业 | 专一 | 融资 | 融智



客服热线：4008096096

网址：www.swsc.com.cn