

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2015年10月1日出版
第19期 总第391期

全国人大常委会机关刊物



本期策划 / 关注农业法执法检查

居安思危，方能端牢饭碗

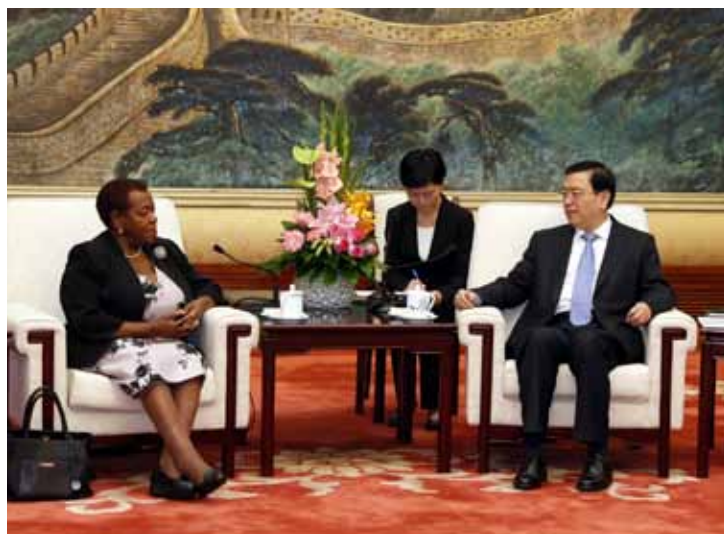
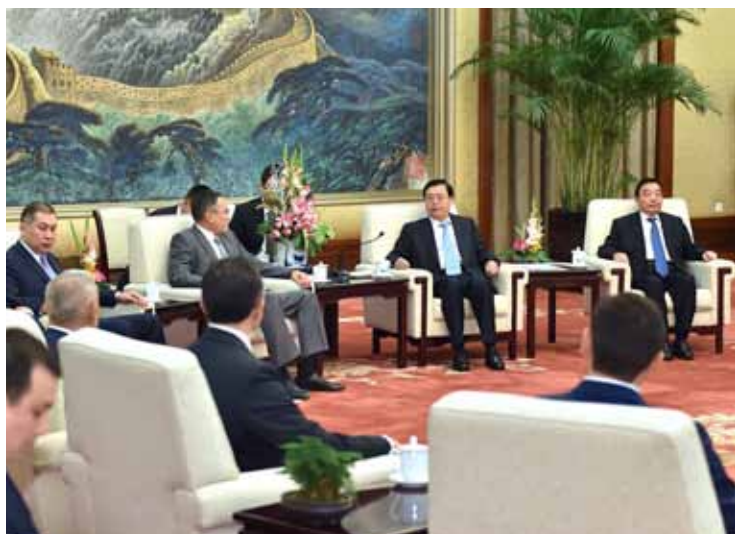
特别关注 / 加强县乡人大工作和建设

大美青海的民主风景线

ISSN 1671-542X



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



①	
②	③
④	

- ① 9月30日上午，党和国家领导人习近平、李克强、张德江、刘云山、王岐山、张高丽等来到北京天安门广场，出席烈士纪念日向人民英雄敬献花篮仪式。摄影/兰红光
- ② 9月17日，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见第一副主席梅尔扎赫梅托夫率领的哈萨克斯坦“祖国之光”党代表团。摄影/李涛
- ③ 9月18日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见津巴布韦参议长马宗圭。摄影/鞠鹏
- ④ 9月26日，全国人大常委会副委员长、中央代表团副团长艾力更·依明巴海率中央代表团三分团来到兵团第八师石河子市，考察安居保障性住房建设情况。图为艾力更·依明巴海在退休职工王洪玲、闫早华夫妇家中考察。摄影/盛佳鹏

最美的风景在基层

加强县乡人大工作和建设座谈会的召开,必定会成为重要的拐点,因为它预示着县乡人大工作将由此步入重要发展期。

实际上从本届以来,县乡人大工作就得到了前所未有的重视。张德江委员长不仅多次就这个问题发表重要讲话,他还亲力亲为,先后多次深入基层进行调研。此外,按照张德江委员长的要求,全国人大常委会工作机构还派出了7个专题调研组,分赴各地进行调研,形成了高质量的调研报告。前不久,党中央就加强县乡人大工作和建设作出了重大部署,进行了一系列顶层设计。根据中央精神,全国人大常委会又适时地对地方组织法、选举法和代表法进行了修改,以此健全地方人大特别是县乡人大组织制度和运行机制,完善选举和代表制度,推动人民代表大会制度与时俱进。而加强县乡人大工作和建设座谈会的召开,使我们有机会对县乡人大工作作一次全面的会诊,肯定成绩,总结经验,找出问题,并在此基础上,共谋加强县乡人大建设,提高县乡人大工作水平的良策。

特别需要指出的是,张德江委员长在座谈会上的重要讲话,充分肯定了县乡人大工作的地位和作用,深刻阐明了加强县乡人大工作和建设的重大意义,明确提出了如何加强县乡人大工作和建设的具体措施。张德江委员长强调,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“人口关”,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。张德江委员长的这番讲话,对于破解当前县乡人

大工作面临的种种难题,具有很强的针对性和指导性。

加强县乡人大工作和建设是一项庞大的系统工程,它不仅需要制度设计上的大手笔、大动作,同时也需要社会各方面在实践中的共同努力,真正形成工作上的合力。这其中,县乡人大工作者的自身努力固然重要,但包括党委在内的有关各方的大力支持、关心、配合和帮助同样不可或缺。说到底,加强县乡人大工作和建设,事关协调推进“四个全面”战略部署的大局,它不是县乡人大一方的事,而应成为全社会的共同责任。并且从实践中看,帮助县乡人大排除工作中面临的种种阻力,解决诸如机构设置、人员配备、工作条件等具体问题,也确实需要党委的支持。

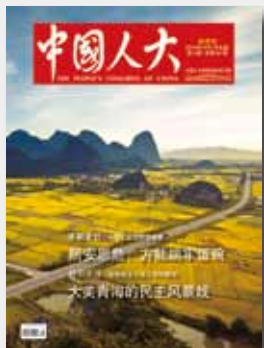
由于县乡人大处于政权结构的“底端”,所以,离实际最近,离百姓最近,离各种社会矛盾最近。同时,在开展工作时,面临的实际困难和具体问题也相对较多。在这样一种特殊的环境下,广大的基层人大工作者们知难而进,积极作为。正是依靠他们的执着与坚守,我国

的人民代表大会制度才能落地生根。前不久,一位乡人大主席对我们的记者说:“我们每天面对的都是些看似繁杂琐碎的小事,但正是通过 these 小事,让百姓感受到人大工作给他们带来的实惠,感受到人民代表大会制度的优越性。我们就是要通过我们的努力,拉近人大和百姓之间的距离。我们也希望社会各界对我们的工作给予必要的支持和帮助。”这番表白实际上表达了广大县乡人大工作者的共同心声。

为了让越来越多的人了解、关心、支持和参与县乡人大工作,本刊启动了“百县百乡行”大型系列采访活动。我们希望用我们的文字和镜头展示出基层人大工作者的履职风采,展示出基层人大工作所独有的魅力。我们希望把村落视野中的原汁原味的中国式民主呈现给广大读者。

最美的风景在基层,让我们一起走吧!

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 19 期
10 月 1 日出版
总第 391 期

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

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

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

记者通联部 010-63097970
010-83084419 (传真)

办 公 室 010-63098354
010-63098540 (传真)

地 址 北京市西交民巷 23 号
邮 编 100805

国 际 刊 号 ISSN1671-542X

国 内 刊 号 CN11-3442/D

印 刷 北京中科印刷有限公司

定 价 6.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 0188 号

| 总编絮语 |

01 最美的风景在基层

| 本期策划 |



08 居安思危,方能端牢饭碗
10 农业财政投入:“精准”是方向
12 打通农业命脉“最后一公里”
14 治理农业面源污染刻不容缓
16 农村信贷担保创新是金融支农的一个重要内容

| 特别关注 |

加强县乡人大工作和建设·专论

18 推动人民代表大会制度在基层的实践
19 以创建人大代表之家为抓手 充分发挥人大代表主体作用
20 开创县乡人大工作新局面
21 乡镇人大工作应把握好定位和尺度
22 乡镇人大主席团工作的实践与探索
23 充分发挥县乡人大代表作用
24 人民代表大会制度的“根”在基层
25 推动基层民主政治建设迈上新台阶
26 以“三化”建设为抓手加强乡镇人大工作



- 27 大美青海的民主风景线
- 28 互助县：大山深处的民声传递
- 30 追根溯源问“清洁”
——青海省大通县人大常委会初试“专题询问”
- 32 桥头镇：代表履职“巾帼不让须眉”
- 33 朔北藏族乡：代表干了什么，要让百姓知道
- 34 天峻县：代表建言织就高原幸福路
- 36 铜普镇：一场别开生面的恳谈会
- 37 希里沟镇：代表不能白当，得为百姓说话
- 38 走进青海，哪些亮点值得回眸？

| 专 题 |

- 41 人大监督：织密社保之网
- 42 社保体系建设新进展
- 45 社保体系建设：还有哪些硬骨头要啃？



| 地 方 |

- 河 南 47 询出“辣味” 问出效果
——郑州市人大常委会
把审计整改与专题询问相结合
- 湖 南 49 构建大宣传格局的娄底实践
——湖南省娄底市人大
新闻宣传工作侧记
- 江 苏 51 推进“三有六规范”
提升镇人大工作水平

| 泛 读 |

- 往 事 53 1954 年制宪推敲“质问”和“询问”
- 史 话 54 清朝州县吏治与官场风气

| 资 讯 |

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



全国人大常委会民族区域自治法执法检查组在吉林检查

9月14日至18日,全国人大常委会民族区域自治法执法检查组在吉林检查。全国人大常委会副委员长张平带队检查时强调,要围绕全面建成小康社会这一重点,进一步贯彻实施好民族区域自治法,为维护国家统一、民族团结、边境稳定作出更大的贡献。

执法检查期间,检查组听取了吉林省政府关于贯彻实施民族区域自治法的情况汇报,深入延边朝鲜族自治州、前郭尔罗斯蒙古族自治县、伊通满族自治县的学校、文化单位和农户家中现场检查,并与少数民族干部座谈。

张平强调,要进一步提高认识,加强对民族区域自治法的学习、宣传和普及,增强干部群众的法律意识,使民族区域自治法这一实施民族区域自治制度的基本法成为人们自觉遵守的行为规范,夯实中华民族共同体的思想根基,维护国家统一,依法推进我国民族团结进步事业。

全国人大常委会老年人权益保障法执法检查组在北京检查

9月23日,由全国人大常委会副委员长张宝文带队的全国人大常委会执法检查组,开始对北京市贯彻实施《中华人民共和国老年人权益保障法》情况进行检查。

23日下午,在听取北京市贯彻实施老年人权益保障法情况汇报后,张宝文指出,当前,我国正在编制“十三五”规划。在“十三五”期间,我国要全面建成小康社会,其间,老年人权益保护工作是否有成效、全体老年人能否同步迈入小康社会,直接关系到建设小康社会的目标任务能否全面完成。我们应当进一步开拓思路、抓住机遇、突出重点,促进改革成果真正惠及包括老年人在内的全体民众。

全国人大常委会消费者权益保护法执法检查组举行第二次全体会议

9月25日上午,全国人大常委会消费者权益保护法执法检查组第二次全体会议在京举行。全国人大常委会副委员长严隽琪、吉炳轩、张平出席会议。严隽琪发表讲话。

严隽琪说,消费者权益保护法执法检查是全国人大常委会2015年监督工作计划的一项重要内容。由于消费者权益保护涉及方方面面,每个人都是消费者,消费者权益保护问题是全社会关注的、人民群众重视的热点问题,消费者权益保护事关人民群众的切实利益,事关经济社会持续健康发展。执法检查的目的就是要督促法律的有效实施,推动解决相关领域存在的突出问题,更好地保护消费者合法权益。

严隽琪指出,在充分肯定我国消费环境明显改善的同时,必须清醒认识到,消费方式、消费结构和消费理念正发生深刻变化,消费者权益保护的问题从传统的吃穿领域扩展到住行领域,从传统的实体消费扩展到网络消费,从以往的个人维权扩展到集体维权,消费纠纷、消费矛盾也日趋复杂。从这次执法检查情况看,消费者权益保护工作虽然取得了一些进步和成绩,但有些问题仍需要大家一起努力共同解决,希望有关部门能高度重视,采取有力措施,加大执法和工作力度,认真研究解决在消费者权益保护方面存在的突出问题,保障广大消费者的合法权益,努力推进法律的贯彻实施,不断取得消费者权益保护工作的新进展。

据了解,今年6月至9月,执法检查组分赴天津、浙江、福建、江西、云南、海南、上海等地进行检查,并委托河北等10个省区市人大常委会对本行政区内消费者权益保护法的贯彻实施情况进行检查。这次执法检查准备充分、深入实际、重点突



上海市十四届人大常委会第二十三次会议表决通过《上海市台湾同胞投资权益保护规定》,这是上海出台的第一部涉台地方性法规,将于2015年11月1日起施行。规定明确了上海鼓励台湾同胞投资的重点领域:鼓励台湾同胞设立金融机构和地区总部,参与上海自贸区和科创中心建设,并给予相关政策扶持。为进一步优化上海的营商环境,规定对台胞子女就学、就医、申请公共租赁住房、参与社区公共事务等方面作出规定,明确台湾同胞权益救济途径,规范了投诉处理程序,有利于台湾同胞投诉得到高效而妥善的处理。

中共湖北省委人大工作会议近日在武汉召开。湖北省委印发了《关于进一步加强人大工作和建设的决定》。决定明确,完善党委领导人大体制,市(州)人大常委会主任由同级党委

书记担任,人大常委会主持日常工作的副主任列席同级党委常委会会议。决定强调,坚持把人大工作纳入党委工作总体布局、摆上重要日程,坚持把人大选举任免工作和人大干部队伍建设纳入党委干部管理工作体系。按照规定要求,积极探索人大代表退出机制,对不履职、不称职的代表,按照法定程序及时劝其辞职或提请罢免,让“人大代表”的称号实至名归。

安徽省十二届人大常委会第二十三次会议表决通过修订后的《安徽省专利条例》。今后,取得专利并实施做出突出贡献的专利权人,将被授予专利奖,获得一定奖励。若是打骗取奖励的“歪主意”,不仅资金、奖励会被“收回”,还会面向社会予以曝光。条例还对职务发明创造完成人的奖励和报酬作出规定。被授予专利权的单位未按规定、也未与科技人员约定奖励和报酬的

出。检查发现,消费者权益保护法对维护诚信、方便消费维权等起到了积极作用,但在落实上仍存在问题,需要采取有力措施,确保各项制度落到实处。

会议听取了国务院有关部门和执法检查组成员对执法检查报告稿的意见和建议。执法检查组将于10月下旬向十二届全国人大常委会第十七次会议作报告。

全国人大常委会农业法执法检查组举行第二次全体会议

9月25日下午,全国人大常委会农业法执法检查组第二次全体会议在北京举行。全国人大常委会副委员长吉炳轩、向巴平措、张宝文出席会议。张宝文在会上作了发言。

今年的中央一号文件中提出:“农村是法治建设相对薄弱的领域,必须加快完善农业农村法律体系,同步推进城乡法制建设,善于运用法治思维和法制方法做好‘三农’工作。”农业法在众多的涉农法律中起着大纲作用,这部法律适应社会主义市场经济发展和改革开放的要求,奠定了依法兴农的法律基础。正因为如此,全国人大常委会自农业法颁布以来,已先后九次对农业法的贯彻实施情况进行了检查。

今年4月到9月,执法检查组分赴河北、辽宁、山东、湖北、广西、四川、陕西、新疆等省(区)进行检查,同时委托内蒙古等8省(区)人大常委会对本行政区域内农业法实施情况进行检查。检查组围绕粮食安全、农业投入与支持保护、农业生态补偿和金融服务“三农”等检查重点,广泛听取意见,认真研究问题,形成了向常委会报告的初稿。

会议听取了国务院有关部门和检查组成员对执法检查报告稿的意见和建议。

张宝文在会议上作了发言。他说,从检查情况看,各地、各部门都很重视农业法及相关法律法规的贯彻实施,认真落实中央农村工作方针政策和国务院各项强农惠农措施,广泛宣传法律,及时制定配套法规、规章,不断加大对农业的支持保护力度,大力发展现代农业,加强粮食综合生产能力和农业社会化服务体系,推动了农民增收、农业增效,取得了显著的成效。但是,在农业领域,还存在着农业生产投入不足,粮食稳产增产难度加大,农村金融发展程度较低,农村生态环境保护工作亟待加强,扶贫任务依然艰巨等问题和情况,需要认真研究,加大工作力度。

据悉,修改完善后的农业法执法检查报告将提交近期召开的全国人大常委会会议审议。

体育法颁布实施20周年座谈会举行

9月29日,体育法颁布实施20周年座谈会在京举行,全国人大常委会副委员长陈竺出席会议并讲话。

在听取了全国人大教科文卫委员会、国务院法制办、国家体育总局等单位负责人和体育工作者代表的发言后,陈竺指出,体育法的颁布实施,与我国改革开放和经济社会发展取得的巨大成就密不可分。要认真学习体育法,加强体育法的宣传,认真贯彻落实体育法、维护法律权威,抓紧体育法配套立法工作。

陈竺强调,做好修改体育法工作,一要深入领会中央全面推进依法治国的思想和要求,以之指导体育立法工作;二要深入研究当前体育事业改革发展中的制度性障碍和难题,为体育法修改筑牢实践根基;三要完善立法工作机制和程序,发挥专家力量,保障公众有序参与。

方式和数额,将该项职务发明创造转让的,或是利用财政资金设立的高等学校和科研院所被授予专利权,转让该项职务发明创造的,应当从转让净收入中提取不低于百分之五十的比例,对完成职务发明创造作出重要贡献的人员给予奖励和报酬。

内蒙古自治区十二届人大常委会第十八次会议近日通过关于修改《内蒙古自治区人民代表大会代表建议、批评和意见办理办法》的决定。修改后的办法罗列了七种不应当作为代表建议、批评和意见办理的情形,并规定对不属于自治区有关机关、组织职权范围内的,但又涉及人民群众切身利益或者本地区经济社会发展的重大问题,应交由自治区有关机关、组织向上一级机关、组织予以反映。同时,为切实加大代表建议办理工作力度,修改后的办法规定,实行自治区人民政府、自治区高级人民法院、自治区人

民检察院负责人批办重点代表建议、批评和意见制度以及政府组成部门主要负责人牵头办理代表建议、批评和意见制度。

近日,江苏省人大法制委员会在徐州召开《江苏省人民调解条例(草案)》公众意见采纳情况反馈会,就《江苏省人民调解条例(草案)》在一审后听取公众意见、采纳公众意见的10个部分的具体情况作了反馈,同时对4方面比较集中意见未被采纳的情况作了说明。这是江苏省首次在立法过程中探寻建立健全公众意见反馈机制的一次尝试。江苏省人大提出,将全面加强法规草案公开征求意见和公众意见采纳情况反馈机制建设,对公众的意见听全、听深、听透,真正把民意反映出来,集中起来,体现在法规草案修改过程中,把民主立法做深、做实、做出成效,不断提高地方立法质量。



我认为此次反家庭暴力法草案非常好：一是它的定位更准，将反家庭暴力法定位为社会法，介于公法与私法之间，公安、法院依当事人的申请介入。二是视野更宽，将家庭暴力定位在“家庭成员之间”，跳出了原来男打女还是女打男的思路。三是站位更高，将预防和制止家庭暴力定位为全社会的责任，大家共同来反对家庭暴力，有利于法律的执行。

信春鹰



我们应该开放大额存款市场，让愿意从事信贷的人通过合法的途径来获得信贷的权利，这样可以减少社会扭曲的变相吸收存款的现象。我希望在这次商业银行法做了一个条款修订之后，在下一步全面修订商业银行法时，借鉴香港成熟的经验，将商业银行法变为银行业法。

汪毅夫



毒驾的危害性并不低于酒驾，因此毒驾入刑这一原则应该确定下来。快速检测技术尚待研发，但实际上检测技术并不一定要追求快速，这些枝节问题可以是毒驾暂不入刑的理由，但是不可以成为毒驾入刑原则确定的阻碍。

吴晓灵



减为无期徒刑后执行终身监禁，是刑法执行的一种措施，不是终身监禁罪，不是增加新的刑种，建议“刑法修正案（九）”草案中要明确这一点。

乔晓阳



商业银行法修正案符合当前我国商业银行改革发展的实际情况，有利于商业银行适度加大信贷投放，增强支持实体经济发展的能力，也有利于促进商业银行业务创新。建议在修订商业银行法、删除存贷比考核指标后，银行监管部门要继续加强对商业银行信贷监管，要注意引导商业银行在扩大存款规模后更好地支持实体经济发展，真正解决小微企业反映的贷款难、贷款贵问题。同时要继续分析监测好银行存贷比情况，完善流动性风险监管指标体系，切实加强商业银行运行监管。

谢旭人



反家庭暴力法草案中关于告诫书的章节中提出对于情节较轻、依法不予治安管理处罚的，公安机关对加害人给予批评教育或者出具告诫书。此类告诫书是否可以采取备案制度，对于不听劝阻的、屡教不改的施暴主体，即使施暴情节未达到量刑的程度，告诫书的数量累计到规定限度时，司法机关可依据治安管理条例处罚，乃至追究刑事责任。

赵少华

本栏内容摘自十二届全国人大常委会第十六次会议审议发言

中美关系

9月22日至25日,中国国家主席习近平对美国进行国事访问。这是他担任国家主席以来首次访美。中国和美国都是世界具有较大影响力的国家,合则两利、斗则俱伤。在全球的瞩目中,中美两国在这次访问中达成49项共识和成果,给大家带来了一个又一个惊喜。国际上各方面纷纷给予高度评价。大家认为,这次访问对增进两国互信、促进经贸往来等诸多方面意义重大,是一次丰收之旅,在关键时刻稳定了中美关系发展的大方向,为中美关系注入了新的发展活力,有利于稳固中美新型大国关系。

烈士纪念日

9月30日上午,向人民英雄敬献花篮仪式在北京天安门广场隆重举行。党和国家领导人习近平、李克强、张德江、刘云山、王岐山、张高丽等,同首都各界代表一起出席仪式。今年的9月30日是我国第二个“烈士纪念日”。2014年8月31日,十二届全国人大常委会第十次会议经表决,以法律形式将9月30日设立为中国烈士纪念日,并规定每年9月30日国家举行纪念烈士活动。在今年烈士纪念日当天,全国各地纷纷举行了不同形式的纪念活动,目的是让国人铭记历史、铭记英雄,珍视来之不易的自由和幸福。

杭州亚运会

9月16日,在土库曼斯坦阿什哈巴德举行的第34届代表大会上,亚奥理事会宣布杭州成为2022年第19届亚洲运动会亚运会举办城市。作为唯一申办城市,杭州成为继北京和广州之后,中国第三个举办亚运会的城市。举办亚运会,这将提高杭州的国际知名度,促进杭州经济、社会的全面发展,并进一步推动奥林匹克运动在中国的发展。现在距离2022年亚运会还有7年,让我们共同期待这场体育盛会的到来。

四众

9月26日,国务院印发《关于加快构建大众创业万众创新支撑平台的指导意见》,对大力推进大众创业万众创新平台建设和推动实施“互联网+”行动做出了具体部署。引起大家特别关注的是,这份意见提出了推进创新创业平台建设的“四众”新模式。什么是“四众”?即众创、众包、众扶、众筹。进一步说来,就是以众智促创新、以众包促变革、以众扶促创业、以众筹促融资。社会上专家表示,“四众”有利于开辟众人创富、劳动致富、共同富裕的发展新路径,对实现新常态下新旧动能的转换具有重大意义。

无车日

9月22日,国际无车日。在这一天,我国许多城市纷纷响应,一些市民群众自觉放弃使用私家车,选择乘公共交通、骑自行车和步行等方式,倡导绿色、低碳出行。当前,环保问题日益突出。伴随私家车增多,尾气给城市环境带来的危害也越来越大。保护环境,人人有责;绿色出行,谁也不是旁观者。每个人应从自身做起,逐渐让“少开车”成为一种习惯。

600亿元

财政部近日表示,中央财政将通过整合资金出资150亿元,建立总规模为600亿元的国家中小企业发展基金。基金将通过乘数效应带动上千亿元社会资本注入。在跟其他社会资金合作过程中将采取适当让利方式吸引企业,包括民营企业、国有企业和金融机构,也包括地方政府来出资。

2.08亿

目前中国宽带用户规模已达2.08亿户;光纤到户达9400万户,比上年增长75%以上。截至7月,8Mbps以上用户占比已接近56%,成为主导用户群体。

30%

近日,环保部相关负责人表示,目前我国正在制定国六阶段标准,预计2016年年底完成。根据当前环保形势要求,国六标准会进一步加严氮氧化物和颗粒物排放限值,总体目标是在国五标准基础上加严30%。

84家

全国诚信体系建设这些年取得重大进展。为了使更多信用信息与社会共享,从6月1号起启动了信用中国网站。网站启动以来,查询人次已超过700万人次,每天都超过10万人次,最多时候达到6-7万人次。截至目前,在人民银行备案的已有84家面对法人的社会征信机构,有8个面向个人也即自然人的征信机构正在筹建。

3868辆

截至目前,中央国家机关140个参改单位,公车改革已全面完成,已取消车辆3868辆,而且都已经规范处置,收入已经上交国库。涉及的参改人员接近5万人,压缩的车辆达到62%,安置司勤人员两千多人。

居安思危，方能端牢饭碗

文/本刊记者 于浩



2015年8月7日，浙江省温岭市中心粮库在加紧早稻入库。摄影/王小川

“2014年，我国粮食产量达到12140.5亿斤，实现了半个世纪以来首次连续十一年增产，连续2年稳定在1.2万亿斤以上，水稻、小麦、玉米三大主粮首次超过1万亿斤，粮食人均占有量达到850斤的新水平。2015年夏粮生产形势好，增产基本已成定局。”在一份来自农业部关于贯彻实施农业法情况的报告中，农业部认为，近年来我国粮食连年保持稳定增长，为促进国民经济平稳较快发展和保持社会和谐稳定提供了有力支撑。

保障粮食安全和主要农产品供应，一直以来都是治国理政中头等大事，也是现代农业建设的首要任务。尤其是在近十多年的粮食丰收、农产品供应充足让我们沉浸在喜悦之中，那还需要不需要未雨绸缪，警钟长鸣呢？

“鱼米之乡”的粮食报告令人警醒

浙江省素有“鱼米之乡”之称，数千年来，出产的大米、茶叶、蚕丝、柑橘等在中国农业史上占据着重要地位，但谁能想到，浙江省是缺粮省份。

今年5月，浙江省十二届人大常委会第二十次会议听取和审议省政府关于粮食安全情况的专项报告。报告显示，浙江省粮食总产量自2005年达到160亿斤后，已经连续9年没有完成预定目标，粮食自给率平均每年下降1个百分点。据有关部门初步统计，该省粮食生产功能区“非粮化”比例达到11%。

这样的数据令人警醒。究其原因，“土地质量堪忧，追逐经济效益”等已成为影响粮食安全的主要因素。浙江省人大常委会开展粮食安全情况调研时发现，种一亩水稻净利200元左右，而种一

亩茶叶2700元、葡萄4500元、蔬菜2000元左右。一些地方在耕地上挖塘养鱼、种植花卉苗木、水果等多年生经济作物情况较为普遍。特别是随着近年来工业化、城市化进程加快和外地人口大量涌入，浙江粮食格局发生很大变化，昔日的“鱼米之乡”变成了需要靠北粮南运的全国第二大粮食主销区。

对此，浙江省人大常委会副主任程渭山发出了三问：“今后在哪里种粮？谁来种粮？怎么种粮？”

“9+8”，全面体检三农工作

在粮食连年丰收之时，这样的问题看似不难回答，但却不能任由问题变成难题。居安仍需思危，“饭”的古体字为“𥽿”，一字道

破了粮食安全与治国安邦的深层次关系。

“我们要居安思危，无论什么时候都要始终绷紧粮食安全这根弦，坚决守住粮食安全底线，确保全省粮食安全，把饭碗牢牢端在手上。”浙江省委书记、省人大常委会主任夏宝龙在杭州专题调研粮食安全工作时说。

“悠悠万事，吃饭为大”，粮食安全是经济发展和社会稳定的基石。特别是在连年取得粮食增产之际，为了确保各级政府头上的“粮食安全”这根弦不松懈，全国人大常委会安排了对农业法开展执法检查，对“三农”工作的重视可见一斑。

“农业法是涉农法律的基础性法律。认真贯彻实施农业法，对于落实党在农村的方针政策，特别是土地承包政策，加快推进农业现代化，强化农业基

础地位,转变农业发展方式,提高农业综合生产能力,保障国家粮食安全,促进农民增收,加强农业生态治理,提升农产品质量安全水平,都具有十分重要的意义。”全国人大常委会委员长张德江在批示中要求,全国人大常委会农业法执法检查组要认真组织好这次检查,总结经验,剖析问题,提出切实可行的建议,使农业法的各项规定落到实处。

6月23日,农业法执法检查组听取了农业部等国务院8个部门和单位的汇报。此后,检查组分成4个小组,分别赴河北、辽宁、山东、福建、湖北、广西、四川、陕西、新疆9省、区检查。同时,全国人大常委会还委托内蒙古等8省、区人大常委会对本行政区域内农业法实施情况进行检查。

从全国人大常委会农业法执法检查组执法检查情况看,随着我国传统农业向现代农业转变,走了一条产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的现代农业发展道路,但目前也面临许多亟待解决的困难和问题。

稳定粮食生产难度仍大

由全国人大常委会副委员长陈昌智带队的全国人大常委会农业法执法检查组听取了陕西省政府的汇报,深入渭南、延安等地的田间地头实地调研,向村民、基层干部和企业负责人仔细询问了现代农业发展、美丽乡村建设、土地流转经营等情况,并听取了他们的意见和建议。

由全国人大常委会副委员长吉炳轩带队,全国人大农委副主任委员王金山、刘振伟,委员陈达恒,全国人大代表陈温福、杨莉、陈泽民、胡大明组成检查组分别对辽宁、山东两省贯彻实施农业法情况进行检查。检查组先后听取了辽宁省、山东省的汇报,到铁岭、盘锦、济宁、德州等市县,了解粮食生产基地建设、设施农业、农田水利工程管护和农村社区建设等情况。

在调研中,辽宁和山东两省都反

映,虽然近年来我国粮食连年增产,但种粮比较效益持续偏低和种粮成本日益走高、粮食产能挖潜和面源污染加大、社会对粮食刚性需求增加和支持粮食增产各种资源要素日趋绷紧等各种矛盾日益突出,农民种粮积极性不高,稳定粮食播种面积难度加大。

两省建议国家调整粮食生产扶持政策,继续加大对粮食主产区投入和利益补偿,尽快建立健全利益补偿机制,应依据耕地面积、人口数量、粮食贡献率等来分配扶持资金;完善一般性转移支付政策,降低或取消粮食生产项目地方配套比例,提高种粮补贴标准和针对性,充分调动地方政府抓粮和农民种粮的积极性。

由全国人大常委会副委员长向巴平措带队,全国人大农委副主任委员欧广源和委员包克辛、张晓山,全国人大代表任克军、冯乐平组成的检查组,先后到成都、眉山、仙桃、荆州、荆门等市县,对四川、湖北两省贯彻实施农业法情况进行检查。检查组发现,现阶段制约粮食生产的因素较多,特别是生产成本持续上涨,价格“天花板”限制和成本“地板”抬升,挤压了农业的利润空间,难以调动农民生产意愿,种粮积极性不高,粮食持续稳产难度增大。

四川、湖北两省主管农业的政府部门负责人认为,在粮食连续多年增产的高基数上,在种粮比较效益依然偏低、农业资源环境承载能力亮起“红灯”、农村劳动力大量外出、空心化严重,工业化与城镇化快速推进等诸多不利的情况下,如何稳定粮食生产,保障粮食安全,面临严峻形势。

由全国人大常委会副委员长张宝文带队,全国人大农委副主任委员陈光国、龙庄伟,委员许为钢,全国人大代表哈明江组成的检查组,先后到河北省石家庄市、邯郸市,邯郸县、临漳县、永年县、元氏县、平山县;广西壮族自治区南宁市、桂林市、北海市,隆安县、灵川县、铁山港区等市、县检查,听取两省区政府

作社、家庭农场、生产基地,走访农户。

检查组发现,这一省一区的粮食生产比较效益低,主要粮食作物面积逐年缩减的趋势难以逆转,维护粮食安全的压力越来越大。

特别是在广西,现有的耕地面积中,水田中低产面积占69%,旱地中低产面积占94%,总体上耕地质量较差。目前,广西粮食平均单产水平比全国平均水平低20—30公斤/亩,比自然条件相近的湖南、江西、广东等省份低40—90公斤/亩。同时,农户种粮补贴标准较低,全年领到的良种补贴、农资综合补贴资金只有200—400元,仅抵外出打工1—2天的收入,补贴政策对农户激励不大,农民种粮积极性不高。据不完全统计,广西全区利用水田规模种植经济作物(30亩以上)的大户1.09万户,面积45.2万亩,规模种粮(30亩以上)的大户0.11万户,面积10.2万亩。户数比差达10倍,面积数比差达4.5倍。

全国人大常委会农业法执法检查组在各地执法检查之时,各省、区人大常委会也同时进行了执法检查。内蒙古自治区人大常委会提出,内蒙古地区农牧业基础设施薄弱,规模经营水平低,靠天吃饭、分散经营依然是农牧业生产经营的主要方式。由于农牧户分散经营,劳动生产率低,生产成本居高不下,抵御自然灾害和市场风险的能力较弱。

江苏省人大常委会提交的执法检查报告指出,农村青壮年劳动力大量外出,导致了农村劳动力短缺,留守农村的大多是年龄大、劳动技能低的人员,“谁来种地”问题日益突出。不少地方城镇化发展对农业环境的污染和农业面源污染尚不能得到有效遏制,农业生态环境保护力度不够。

由此可见,粮食丰收固然可喜,但抓紧构建新形势下的国家粮食安全战略,把饭碗牢牢端在自己手里,实施以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑的国家粮食安全战略仍然十分紧迫。✘

农业财政投入：“精准”是方向

文/本刊记者 张维炜



2015年8月14日，江西省赣州市南康区一食品公司的员工在加工南瓜。近年来，赣州市南康区积极整合各类涉农资金、文明生态村建设资金等，充分发挥政策和资金的集聚效应，全力打造城乡统筹示范区和社会主义新农村示范区。摄影/杨晓明

据了解，国家在“十三五”期间将进行一系列补贴制度和涉农财政资金投入方式改革。因此，农业资金投入问题自然成为今年全国人大常委会农业法执法检查的重点之一。

执法检查组发现，各级财政支农投入力度不断加大，但与发达国家相比，与国家财力状况相比，特别是与“三农”发展的需求相比，我国财政支农水平仍然偏低，亟须建立完善的支农投入稳定增长机制。

另外，“现有的支农投入还存在结构不合理、资金使用分散、效率不高等问题，涉农补贴项目‘点多、面广、量小’问题也比较突出。”执法检查组成员和业内人士建议，下一步农业投入机制改革，既要注重不断增加财政投入扩大增量，又

要注重加强资金整合用好存量，逐步建立和完善农业支持保护体系。

资金投入、整合双管齐下

加大对农业的投入与支持保护，是农业法的重要内容。近年来，不断加大支农投入力度，建立健全财政支农稳定增长机制，成为国家支农工作的重中之重。

官方统计数据显示，在财政收入增幅减缓的情况下，国家仍然把农业农村支出放在财政预算安排的优先领域。2015年，全国预算安排农林水支出16953亿元，比上年增长11.4%。

许多省市也按照中央要求，一直把“三农”作为优先保障的领域，多方筹措资金，按照农业法规定积极加大财政支农投入。执法组了解到，从2010年

到2014年，山东省一般公共预算农林水支出共计3222.56亿元，年均增长15.89%。在投入规模不断扩大的同时，山东省出台了地方水利建设基金、从土地出让收益中计提农田水利建设基金等多项投入政策，成立了现代种业发展基金，组建了省级农业融资担保公司，积极吸引社会资本支持现代农业发展。2014年，河北全省农林水事务支出达565亿元，“十二五”以来年均增长17.1%，高于同期公共财政预算收入增幅0.7个百分点。

在保证投入资金稳定增长的同时，如何提高涉农资金使用效益同样至关重要。执法检查组在多地了解到，各级财政部门积极采取措施，探索推进涉农资金整合的有效途径。

国务院有关部委逐步扩大一般性转移支付规模，压缩、归并专项转移支付，并逐步将涉农资金的项目审批权限下放到省。

在粮食主产区黑龙江，2013年，中央财政启动了“两大平原”涉农资金整合试点，专项资金由黑龙江省根据实际需要，按照农业生产、农村社会发展、扶贫开发3类统筹安排使用。

同样是产粮大省，辽宁省也正积极开展涉农资金统筹和整合。省农业部门相关负责人表示，他们搭建了省级涉农资金整合和统筹平台，重点向现代农业示范区倾斜。推进“以县为主”涉农资金整合工作，对成绩突出的县（市、区），给予奖代补资金支持。该负责人说，辽宁

省财政还将继续加大下放项目确定权限和资金“切块”下达的力度,除省级管理项目外,对应由市、县确定的项目,将全部由市、县自主确定。

作为较早开展涉农资金整合试点的省份,山东省2005年在平阴县开始初步尝试,2013年选择莱芜整市推进涉农资金整合,2014年在全省22个县开展涉水涉地资金整合,整合省以上涉水涉地资金达20多亿元,项目区面积160多万亩。山东省农业部门有关负责人表示,目前山东已基本建立完善了“渠道不乱、用途不变、统筹规划、分工负责、各司其职、各计其功”的支农资金整合模式,实现了“多个渠道进水、一个池子蓄水、一个龙头放水”。

可以说,“自1993年农业法颁布实施以来,国务院和各地区各部门认真贯彻落实,不断强化农业基础地位,建立健全‘三农’投入稳定增长机制,提升农业综合生产能力,有力地促进了农民持续增收,保障了国家粮食安全和主要农产品供应。”执法检查组成员一致评价称。

资金投入“碎片化”现象仍然严重

近年来,“三农”工作取得的成效有目共睹,但检查过程中,许多省市向检查组反映,目前,各级财政对“三农”投入不足,社会资本投入农业比例相对较低,农业投资渠道分散等问题仍然普遍存在。“特别是有限的财政投入分散在多个部门,造成资金投入交叉重复、统筹协调难、使用效率不高。”

国家审计署在2014年的审计工作报告中就曾指出,以“农林水事务”类专项为例,其中66个专项在中央本级由9个主管部门的50个司局、114个处室参与分配管理;下达到地方后仅省一级就涉及近20个主管部门,省以下也需层层审批。

“这些年来,涉农资金整合虽然有所进展,但由于涉及多部门利益,涉农资金渠道多、分类不合理的现状很难从根本上改变。”四川省成都市农业部门相关负责人坦言,比如,提升一个地区农业生

产能力,需要土地平整、中低产田改造、小农水配套等项目整体同步推进才能见效。但现有支农项目往往涉及多个部门,项目建设的规划、标准、程序不同,时间、技术、投资规模等要求不同,各部门各做各的事、各唱各的调,“各炒自家菜”,常常难以“共办一桌席”。

参与此次执法检查的全国人大代表、中国社科院农村发展研究所研究员张晓山表示,从“十一五”开始,我国就开展了财政支农资金整合的试点工作,具体措施是以县为平台整合支农资金。但是各地的做法大体还是“渠道不乱,各投其资,各负其责,各记其功”。张晓山认为,在县级层面的整合因为受到上级垂直部门的制约,专款专用,上面各个垂直部门又按自己的指标分头来考核,这使实践中的整合很难操作。

“即使整合,哪个部门都愿意以我为主去整合别人,而不愿意被别人整合。”张晓山说,地方不少同志反映,省里整合的专项资金管理办法是,不改变各类资金使用性质、不改变资金的下达渠道、不改变各部门的管理职责。这“三个不变”给实际操作带来许多不便。

面对这些难题,执法检查组提出,要从预算编制环节入手,通过加强部门协作、理顺关系、以主导产业、优势区域、重点项目以及重大专项资金为平台,强化各项涉农资金,特别是生产环节涉农资金的统筹使用,集中解决制约现代农业发展的瓶颈问题。执法检查组强调,要继续坚持以县级为平台的涉农资金整合模式,完善“自上而下”和“自下而上”相结合的支农资金整合工作机制,进一步引导和支持开展县域涉农资金整合。

财政补贴精准性尚待提高

长期以来,我国农业补贴的政策基础一直主要针对散户经营,涉农补贴“点多、面广、量小”的问题比较突出,在促进集约化经营方面存在诸多短板。

检查组在湖北调研中了解到这样一个细节,全省种粮大户、合作社等新型主

体的粮食产量占全省的20%以上,在粮食生产中的主体作用越来越大,但普遍缺少粮食烘干设施,目前全省仅有1700多台(套),远远不能满足生产需要。

“一批新型经营主体手中集纳了一定规模的土地,但粮食直补和农资综合补贴通常是发放给土地原承包人,生产主体和受益主体脱钩。”有业内人士表示,目前,农业补贴指向性不明,缺少针对新型经营主体的特殊政策成为培育新型经营主体普遍面临的困难。

对此,检查组建议,要提高财政补贴的针对性和精准性,进一步调整优化财政支出结构,突出重点,保证资金集中用于农业现代化的关键环节和关键领域,重点支持农业基础设施建设和农业结构调整,新增补贴向粮食等重要农产品、新型农业经营主体和产粮大县倾斜。

财政补贴中的这些问题也引起了国家相关部门的重视。今年7月24日,财政部副部长胡静林在“全国加快转变农业发展方式现场会”上明确表示,中央财政安排的支持农业生产类资金将向适度规模经营重点倾斜,进一步“聚焦”农业适度规模经营。他说,当前和今后一个时期,各级财政部门将加大绩效奖励力度,引导各地统筹安排相关涉农资金,解决适度规模经营面临的突出问题。

而且据财政部介绍,为提高农业补贴的指向性和精准性,支持发展粮食适度规模经营,今年国家对农作物良种补贴、种粮农民直接补贴和农资综合补贴等三项补贴政策进行了调整完善。其中,今年调整20%的农资综合补贴资金228亿元,用于支持粮食适度规模经营。

政策已经明确,立法仍需跟进。“目前,各类农业补贴、项目投入基本以政策性文件作为依据,农业法及其他涉农法律法规对此缺乏系统规定,其权威性和长期性难以保障。”执法检查过程中,四川、湖北等地纷纷向检查组建议,修改农业法,完善财政支农投入增长机制,将实践证明行之有效的各项支农政策制度化、法定化,稳定政策预期,促进政策效应充分释放。■

打通农业命脉 “最后一公里”

文/本刊记者 张宝山



兴修“小农水”保春灌。2015年3月12日，村民在河北省永年县讲武乡小北汪村“小农水”施工现场安装地下输水管道。摄影/牟宇

农田水利等农业基础设施建设，事关农业发展的命脉。长期以来，我国农业基础设施建设取得了长足进步，农业生产条件不断得到改善。但是在欠发达地区尤其是偏远农村，农业基础设施落后仍然是制约农业发展的一个瓶颈。在今年全国人大常委会进行的农业法执法检查中，检查组指出，要进一步加强以农田水利为重点的农业基础设施建设，打通农业命脉“最后一公里”。

探索农田水利 管护机制的创新和改革

记者近日从全国人大常委会农业法执法检查组有关会议上获悉，近年来，国务院有关部门和地方各级政府大力加强农业基础设施建设，强化技术指导和

服务，确保粮食和主要农产品有效供给，我国农业综合生产能力得到不断提升。中央财政小型农田水利设施建设补助专项资金从2005年的3亿元增加到2014年的210.08亿元；“十二五”期间，中央预算内水利建设投资累计安排380亿元，开展了434处大型灌区、251处大型灌排泵站的更新改造；从2009年至今，国家实施了6批2450个县次小型农田水利重点县建设，基本覆盖了农业大县和产粮大县。

与此同时，国家加快推进农田水利设施产权制度改革和长效管护机制建设。2014年，国务院有关部委在全国范围内启动了100个县农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点，该项试点工作正在有序推进。

执法检查组在河北省和广西壮族自治区检查发现，两省区都采取切实措施深

化农田水利建管体制改革。目前，河北省已全部完成国家和省级试点任务，通过承包、租赁、拍卖、股份合作等方式，对180多万处水利工程进行了改革；到2014年年底，已基本完成909个乡镇水利站的建设任务，成立农民用水户协会1160个。广西正在积极推进2个全国试点县、12个自治区级试点县水利改革工作。

在创新体制机制方面，河北省探索创新水利建设管护机制。结合开展地下水超采综合治理，在衡水、沧州、邢台和邯郸4市49个试点县，遵循“先建机制、后建工程”的原则，把项目建设与体制机制创新同步推进，对试点区各类农田水利工程，明晰所有权、落实管护权、搞活使用权，建立建管用相一致、权责利相统一的管护模式。

执法检查组深入辽宁省基层进行检

查发现,辽宁省从2012年开始启动了基层水利服务体系建设,在全省设立了888个全额财政拨款的乡镇水利站,组建了近万名村级水管员队伍,并在全省范围内开展农村水利工程资产登记工作,组织乡镇水利服务站、水管员全程参与农村水利工程的建设和管理,对已建农村水利工程及设施设备资产进行登记造册,形成了“村有登记、乡镇有台账、县有档案、市有备案、省有汇总”的总体框架。

受全国人大常委会委托,河南、黑龙江、内蒙古等省、区人大常委会在本地开展了农业法执法检查。在向全国人大常委会提交的执法检查报告显示,河南省探索建立财政资金购买公共服务的做法,在确保工程安全、公益属性和生态保护的前提下,鼓励企业、社会组织、个人参与公益性水利工程的建设和管护;黑龙江省探索农田水利管护机制的创新和改革,推行国有农村水利工程管养分离,推行农民用水合作组织管理,将农田水利的日常管护外包,采取“物业化”管理,引入竞争机制,向社会购买服务;内蒙古自治区制定了《小型水利工程管理体制改革方案》,在14个旗县开展了改革试点,明晰了工程产权,落实了维养经费,创新了管护模式,吸引了社会投资,提高了用水效率,涉及各类农田水利工程7.82万处。

农业基础设施薄弱问题仍然存在

“不积小流,无以成江河”。农田水利设施尤其是小型农田水利设施,它们的运营状况将直接影响农业产量。数据显示,目前在全国18亿亩耕地中,55%的耕地完全靠天吃饭,大型灌区骨干工程损坏率接近40%,中小型灌区干支渠完好率只有50%左右,到达农田的末端渠系更是老化失修严重,效益衰减。

从执法检查情况看,近年来,农业基础设施状况得到了改善,但与“三农”发展的强烈需求相比,农业基础设施薄弱问题仍然存在。一些地方的农田水利

设施年久失修,抗旱排涝能力不强,农田水利“最后一公里”问题仍然存在,农业靠天吃饭的状况没有根本改变。要在高起点上保持农业发展的势头,必须正视存在的问题,克服面临的困难。

检查组指出,一些地方农业基础设施存在“重建轻管”,“有人建、无人管”的情况。有的地方没有将新农村建设与城镇化建设统筹考虑,农村公共服务水平与城镇仍有差距,不同程度的存在“空心村”现象。

河南省反映,全省各地区发展不平衡,由于历史等多种原因,农业基础设施欠账较多。全省大部分水利工程已投入运行30年以上,许多干渠出现损毁,虽然近几年加大了改造和建设力度,但由于历史欠账多,仍不能从根本上解决问题。目前,全省仍有5000多万亩中低产田,近3000万亩耕地不能得到有效灌溉,1519万亩低洼易涝地需要治理。

黑龙江省人大常委会的执法检查报告显示,全省水资源利用率仅为13%,低于全国40%的平均水平,现有灌溉面积中灌排设施配套差、标准低、效益衰减等问题依然突出,全省40%的大型灌区骨干工程、50%以上的中小型灌区及小型农田水利工程设施不配套和老化失修。农田基础设施配套不完备,全省2/3以上农村道路需修缮或重建,农田输配电设施建设滞后,农田防护林网体系仍不完善,农田水利“最后一公里”问题仍很突出。

加强以农田水利为重点的农业基础设施建设

目前,农业仍然是我国国民经济的薄弱环节,农业现代化也仍然是“四化”同步的短板。执法检查组指出,要进一步提高对发展农业重要性的认识,克服轻视、忽视农业的倾向。要继续加大支农投入,提高农业综合生产能力。要加强以农田水利为重点的农业基础设施建设,进一步提升灌溉、防洪、排涝能

力,进一步做好病险水库除险加固。加快推进高标准农田建设和重点大中型灌区节水配套改造,发展节水灌溉,提高农业综合生产能力。要建立健全农田水利可持续运行机制,继续做好农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点工作,尽快落实农田水利工程管护经费,进一步加强基层水利服务体系建设。

黑龙江省人大常委会在执法检查中建议,要加强以农田水利为重点的农业基础设施建设,进一步提升灌溉、防洪、排涝能力,扩大水田面积,大力发展节水灌溉,加快完成大中型和重点小型病险水库、湖泊除险加固任务。抓好土地整理工作,大力发展中小型农机合作社,加快推进农业机械化进程。抓好农村绿化工作,重点完善村屯防护林、农田防护林、防风固沙林、经济林的建设,实现林茂粮丰。

河南省人大常委会通过执法检查指出,建议加大对农业基础设施的投入,进一步完善涉农资金整合机制,创新资金管理方式,明确资金投向,提高资金使用效率。改变“撒胡椒面”式投入模式,在涉农资金使用上要突出重点,提升整体使用效益,有重点地对农田水利建设、农技推广体系建设等予以支持。建议增加本省“小农水”重点县数量,实现对产粮大县全覆盖。

党的十八届三中全会决定提出,“促进城镇化和新农村建设协调推进”。习近平总书记指出,“要继续推进社会主义新农村建设,使之与新型城镇化协调发展、互惠一体,形成双轮驱动。”执法检查组指出,农田水利等农业基础设施建设也要与新型城镇化和新农村建设协调推进。要以农村危房改造、饮水安全、交通出行等基本目标,以垃圾、污水治理为重点,加快农村基础设施建设,全面改善农村生产生活条件。同时,要强化建设、管理、维护、服务及评价各环节标准实施与监督,实现可持续发展。■

治理农业面源污染刻不容缓

文/本刊记者 彭东昱



农田里过度使用农膜引起的环境污染问题不容小视。摄影/刘君凤

今年4月至9月,全国人大常委会执法检查组对《中华人民共和国农业法》实施情况进行了执法检查。从反映的问题来看,农业面源污染情况严重。

全社会还缺乏对 农业面源污染的高度关注

农业面源污染是指在农业生产活动中,由农药、化肥、废料、沉积物、致病菌等分散污染源引起的对水体、湖泊、河岸、滨岸、大气等生态系统的污染。农业面源污染是最为重要且分布最为广泛的面源污染。

面源污染自上世纪70年代被提出和证实以来对水体污染所占比重随着对点源污染的大力治理呈上升趋势,而农业面源污染是面源污染的最主要组成部分,重视农业面源污染是国际大趋势。

4月14日,农业部副部长张桃林在国新办发布会上表示,中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,农业可持续发展遭遇瓶颈。农业

已超过工业成为我国最大的面源污染产业,总体状况不容乐观。

张桃林指出,我国土壤和水体污染及农产品质量安全风险日益加剧,一方面是由于工矿业和城乡生活污染向农业转移排放,导致农产品产地环境质量下降;另一方面也由于化肥、农药

长期不合理且过量使用,畜禽粪便、农作物秸秆和田间残膜等农业废弃物不合理处置,造成农业面源污染日益严重。

然而,执法检查中发现,一些地方对农业环境保护的重要性和紧迫性认识不够,“重发展、轻保护,重城市、轻农村,重工业、轻农业,重点源、轻面源”的情况较为普遍,工作处于被动应付状态。一些领导干部存在“工业污染危害大,农业污染可自然净化”的意识,对农业环境污染的治理关注度不高。

我国农业面源污染现状

9月14日《学习时报》刊发农业部部长韩长赋答记者问。他指出,我国农业面源污染有三大“贡献者”。

一是化肥。主要问题是使用量偏大、利用率偏低。我国只占世界10%的耕地,2013年化肥使用总量为5912万吨,占世界总量的35%。施肥方式落后,撒施、表施等方式比较普遍,当季化肥利用率只有33%。

二是农药。主要问题也是用量偏大、使用不规范,利用率偏低。近年来,我国农药使用量稳定在32万吨(有效成分)左右,占世界总用量的1/7。农药过量和不规范使用影响了农产品质量安全,也造成了一定的环境污染,增加了农业生产成本。

三是农业废弃物。主要问题是畜禽粪便、秸秆、农膜处理率低,成为污染物。近年来,我国畜禽养殖总量不断上升,全国每年产生30亿吨畜禽粪便,有效处理率不到50%。全国秸秆可收集利用量为8亿多吨,综合利用率仅为3/4。没被利用的秸秆,大多就地焚烧,给环境带来污染。我国水土资源不匹配,很多地方特别是西北地区常年干旱少雨,需要用地膜保墒节水,再加上设施农业发展快,农膜使用总量高达200多万吨。

上海交通大学农业与生物学院院长周培教授在《新形势下的农业生境安全与污染控制》中指出:土壤如同人的器官,一旦损坏,要使其恢复很难,需要经过一个相当漫长的过程。但眼下,中国农业灌溉用水的质量存在很大的问题。据统计,全国80%的河流和3/4的湖泊不同程度受到氮、磷富营养化的影响。我国畜禽排放量达40亿吨/年,远高于工业有机污染物的排放量。我国农药真正有效的用量不到40%,60%—70%的田间农药通过径流造成污染。抗生素、内分泌干扰因素在人口密集地区严重。预计到2020年,我国将有3000万人因饮用水不能喝而背井离乡。此外,高密度栽培地区的次生盐碱现象严重,高度依赖化肥导致硝酸盐在土壤中沉积,造成土壤酸化、板结,越施越肥,垃圾成堆,而它们中的许多后来又成为农民居住的地方。

实现2020年目标必须攻坚克难

农业面源污染加剧了土壤和水体污染,也威胁着农产品质量安全。

加强农业面源污染治理,是转变农业发展方式、推进现代农业建设、实现农业可持续发展的重要任务。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。2015年中央1号文件对“加强农业生态治理”作出专门部署,强调要加强农业面源污染治理。今年政府工作报告也提出了加强农业面源污染治理的重大任务。

今年年初,农业部会同有关部门先后出台了《全国农业可持续发展规划(2015—2030年)》、《农业突出环境问题治理规划(2015—2018)》和《农业部关于打好农业面源污染防治攻坚战实施意见》(以下简称《意见》)、《到2020年化肥使用量零增长行动方案》、《到2020年农药使用量零增长行动方案》等文件。7月,农业部在四川相继召开了全国加快转变农业发展方式现场会和全国农业生态环境保护与治理工作会议。这些文件的出台与会议召开,对农业生态环境保护与治理工作进行了全面部署与动员。

我国农业面源污染量大面广、复杂多样,污染防治工作起步也比较晚,要打好农业面源污染治理攻坚战并不容易。同时,农业面源污染是个长期累积的问题,有其特殊性和复杂性,不可能在一朝一夕中得到完全解决,需要长时期的不懈努力。

要坚持把农业资源保护和农业生产发展统筹起来,同时要把外源污染和内源污染的防控结合起来。要形成一种合力,协同社会各界,整合各种资源,来进行防控。

要形成一个涉及农业面源污染源头、过程、末端这样一个全链条、全过程、全要素的整体系统的解决方案。具体就是《意见》提出的,力争到2020年农业面源污染加剧的趋势得到有效遏制,实现“一控两减三基本”。

“一控”,即严格控制农业用水总

量,大力发展节水农业,确保农业灌溉用水量保持在3720亿立方米,农田灌溉水有效利用系数达到0.55;“两减”,即减少化肥和农药使用量,实施化肥、农药零增长行动,确保测土配方施肥技术覆盖率达90%以上,农作物病虫害绿色防控覆盖率达30%以上,肥料、农药利用率均达到40%以上,全国主要农作物化肥、农药使用量实现零增长;“三基本”,即畜禽粪便、农作物秸秆、农膜基本资源化利用,大力推进农业废弃物的回收利用,确保规模畜禽养殖场(小区)配套建设废弃物处理设施比例达75%以上,秸秆综合利用率达85%以上,农膜回收率达80%以上。农业面源污染监测网络常态化、制度化运行,农业面源污染防治模式和运行机制基本建立,农业资源环境对农业可持续发展的支撑能力明显提高,农业生态文明程度明显提高。

当前重点工作就是要围绕“一控两减三基本”的目标,打好农业面源污染防治攻坚战。

大力发展节水农业。通过加强节水农业示范,积极推广节水品种和水肥一体化、循环水养殖等技术,全面提高水资源利用效率。积极推进农业水价综合改革,推进流域水生态保护与治理,开展太湖、洱海、巢湖和三峡库区等重点流域农业面源污染综合防治示范区建设。

实施化肥零增长和农药零增长行动。树立绿色增产的理念,大力推广科学施肥,提高用肥的精准性和利用率,鼓励农民多使用绿肥和农家肥。重点是扩大测土配方施肥使用范围,推进配方肥进村入户到田。同时,要积极推进新型肥料产品研发与推广,集成推广种肥同播、化肥深施等高效施肥技术。

加强对农药使用的管理,强化源头治理。全面推行高毒农药定点经营,建立高毒农药可追溯体系。实施好低毒低残留农药使用试点,逐步扩大补贴项目实施范围,加速生物农药、高效低毒低残留农药推广应用。

推进养殖污染防治。统筹考虑环境

承载能力及畜禽养殖污染防治要求,科学规划布局畜禽养殖。推行标准化规模养殖,配套建设处理利用设施,改进设施养殖工艺,完善技术装备条件,鼓励和支持散养密集区实行畜禽粪污分户收集、集中处理。

着力解决农田残膜污染。加快地膜标准修订,严格规定地膜厚度和拉伸强度,严禁生产和使用不符合标准的地膜,从源头保证农田残膜可回收。加大旱作农业技术补助资金支持。开展农田残膜回收区域性示范创新地膜回收与再利用机制。

深入开展秸秆资源化利用。支持秸秆收集机械还田、青黄贮饲料化、微生物腐化和固化炭化气化等新技术示范,研究出台秸秆初加工用电享受农用电价格、收储用地纳入农用地管理、信贷扶持等政策措施。加快建立秸秆收储运输市场化机制,降低收储运输成本,推进秸秆综合利用的规模化、产业化发展。

实施耕地重金属污染治理。推进全国农产品产地土壤重金属污染普查,摸清污染底数,实施农产品产地分级管理。

去年12月27日,全国人大常委会第十二次会议审议了国务院关于推进新农村建设工作情况的报告,并以分组会议形式开展专题询问。有出席人员提出,要加大农业面源污染防治力度,积极推行环境宣传下乡、环境监测下乡、环境执法下乡,严格防止工业污染从城市向农村转移。

今年8月,农业部关于落实全国人大常委会对推进新农村建设工作情况报告审议意见的报告再次强调,加大农业面源污染防治力度。农业部将会同有关部门组织实施《全国农业可持续发展规划(2015—2030年)》,加快农业面源污染防治,实现化肥减量提效、农药减量控害;推广加厚地膜,开展废旧地膜机械化捡拾示范和回收利用,加快可降解地膜研发;推进养殖技术清洁化,推广种养结合的生态养殖模式,实现养殖废弃物资源化再利用。环境保护部将进一步加大农村环境综合整治力度,到2020年新增完成13万个建制村环境整治。★

农村信贷担保创新是金融支农的一个重要内容

文 / 本刊记者 刘文学



2015年7月9日，湖南省隆回县农村信用联社员工在该县小沙江镇杉木坪村金银花基地走访种植户开展信贷调查。今年，该社以“走千家、访万户、共发展”活动为契机，深入农村了解农户需求，因地制宜制订适合现代农村发展的信贷扶助措施，支持具有当地产业优势的现代农业生产，实现农户与银行“双赢”。摄影 / 滕治中

目前，农村贷款难、成本高、手续繁等问题仍未根本解决，金融支持现代农业发展和新农村建设仍然是薄弱环节。而农村信贷有效担保的缺乏显然是导致这个问题的原因之一，因此，农村信贷担保创新是金融支农的一项重要内容。

担保在金融支农中的作用

“在信贷市场上，普遍存在借款人不能偿还贷款的担心，因此，信贷担保成为解决这种担心的制度安排与合约选择，其内在的逻辑是基于对借款人信息收集不充分、对借款人可能存在的道德风险的防范反映。从借贷合约的缔结条款而言，信贷担保是指贷款方发放贷款的同时，要求借款方提供相应的财产抵押、质押，或第三方为贷款人提供相应的信用保证或以其财产抵押、质押。如果借款方到期不能归还贷款，银行有权将借款方或第三人提供的抵押物、质

押物以拍卖、变卖、折价的方式优先受偿，或者要求第三人承担保证责任，确保借贷资金安全的一项银行业务。其功能在于能够降低贷款人对借款人不能偿还贷款担心的程度，从而降低借贷的缔约与履约成本。”长沙理工大学经济与管理学院教授刘祚祥这样解释担保对于贷款的逻辑。其实，这样的逻辑对于农村信贷也适用。

据农业部有关抽样调查显示：在农村信用社发放的贷款构成中，保证担保是农村信贷担保的主要方式，约占40%，其次是无须担保的信用贷款，约占30%，抵押、质押担保贷款所占比重较低。中国人民大学财政金融学院法文宗曾经对山东省青州市东夏镇农村信贷状况进行调查，他发现：东夏镇农村信贷业务2008年末达到11745万元，2009年末达到12327万元，其中，2008年保证贷款总计8494万元，占总贷款额的72.32%，抵

押和质押占27.68%；2009年保证贷款总计11307万元，占总贷款额的91.73%，抵押和质押占有8.27%。东夏镇这两年的农村信贷业务全部采用了担保模式。

因此，法文宗认为：“总的来说，农村信贷担保是一项关系农民生活水平和农村经济发展的重要制度，是进行农村金融改革的重要内容，同时也是促进农村经济发展的重要环节。只有农村经济充分发展，农民才能更加富裕，农村才能奔小康，农村和谐社会才能最终实现。”2013年，刘祚祥主持了国家社科基金项目“农业产业基金与转变农业方式研究”，针对农村信贷的现状，他说：“农户收入的资本化与农户的融资难，是农村社会发展中的两个重大问题，所产生的根本原因，在于农村社区的金融体系满足不了农户的金融需求。因此，通过制度创新激活农村中潜在的金融资源，以新型的信贷担保机制，降低农户在转

变农业发展方式中企业家行为的交易成本,促进农业产业结构的内生演变,具有十分重要的意义。”

农村信贷担保创新的现状

由于潜在的需求,有些地方在农村信贷担保方面进行了一些探索,取得了很大的进展。

如,“三权”抵押在云南省成效显著。2014年末,云南省以林权、农村土地承包经营权、农村居民房屋所有权“三权三证”为主的农村产权抵押贷款余额突破222亿元。2015年3月末,达到232亿元。林权抵押贷款余额连续五年居全国第一,贷款余额163.11亿元;农村居民房屋产权抵押贷款走在全国前列,贷款余额50.56亿元;土地经营权抵押贷款余额3.15亿元;农民专业合作社贷款余额12.72亿元。搭建了“活田变活钱,资源变资本,青山变金山”的金融桥梁。广西农民专业合作社开展内部资金互助合作是一项对投资者、农户、农村三赢的有效模式。广西农民专业合作社内部资金互助合作主要采用三种形式:一是以股东投资为资本金,对申请入社的成员以资金股的方式扶持或农资、农产品购销为经营内容的合作社。二是合作社实行赊销回购补偿。合作社先垫付资金给成员赊销农业生产资料,再通过回购成员的农产品收回垫付的赊销款,为成员发展生产提供资金服务。三是合作社为社员进行银行贷款担保,然后用一部分资金向合作社抵押赊销农业生产资料。合作社通过组织成员之间联户担保或合作社出面直接担保,支持成员向银行贷款扩大生产规模。

从全国范围看,农村信贷担保创新出来的模式主要有:“三权”抵押贷款、订单农业质押贷款、淡水养殖权抵押贷款、行业协会联保贷款、农民专业合作社担保贷款、农业产业化龙头企业担保贷款等。

但是,在取得这些进展的同时,一些问题和束缚也随着这些创新浮现了出来。


华中科技大学管理学院博士研究生华东认为,我国农村信贷担保体系主要存在三方面的问题:一是农村可担保物范围较狭窄。我国农民的财产主要有房产、金融性资产、生产性固定资产和耐用消费品等,其中农民最主要的财产是房产。然而,在我国农民的财产中,可抵押担保贷款的动产实际上是很少的,可抵押的不动产的法定范围也比较狭窄。二是农村信贷担保法律制度不完善。目前,我国农村信贷担保融资的合法依据主要是国务院有关部门的规章,而专门针对农村信贷担保融资的法律制度依然不够完善,主要表现在产权界定立法缺失与农村信贷担保法缺失。三是农村信贷担保配套制度不完善。主要表现在农村信用评价体系与农村信贷担保物流通市场不完善,农村信贷风险补偿机制不健全等方面。

农村信贷担保体系的完善

针对农村信贷担保业务中存在的问题,研究者们纷纷给出了完善农村信贷担保体系的对策。给出的对策主要集中在改善农村信贷环境、发展农村信贷担保机构、发挥财政扶持的杠杆作用、完善农村金融法律法规等方面。

如,华东主张健全农村信贷担保物流通市场。他说:“建立完善的土地承包经营流转市场、林地使用权交易市场,提供良好的信贷担保中介服务,可以使得担保物顺畅而快速的变现、流转,从而保证了金融机构债券的实现,促进农村担保贷款的良好发展。因此,我国应该制定相关政策,鼓励和支持农村信贷担保物流通市场的建设和发展,逐步设立为农村担保物流转服务的中介机构。借助市场的力量,通过建立完善的农村担保物流通市场,提高农村担保物的商品化和市场化程度,进而来保障农户信贷担保物的高效运作。”华东还认为,健全农业风险补偿机制是农村信贷担保体系建设中必不可少的配套内容。他说:“首先,我国应尽快建立健全农业政策性保险制度,加快农业再保险体系的建设,形成农

业巨灾风险分担机制。其次,地方政府要相应加大政策性保险的投入,鼓励和支持商业保险进入农业生产领域,提高农业经济抵御自然灾害和意外事件的能力,从而有效降低金融机构的信贷风险,使得农村信贷市场可以持续、健康、稳定地发展。再次,要完善农村风险分散补偿机制,政府必须加强对农业发展的财政扶持,建立农村自然灾害风险专项基金,形成长效的支农政策配套机制。”

西北政法大学经济法学院讲师、博士田静婷对修改相关法律制度、完善农村信贷担保体系进行了关注。她认为,从法理的角度考察,转让和抵押同属处分权的范畴,并且转让比抵押在对财产的处分上更为彻底,按照举重以明轻的解释规则,法律规定可以转让的财产,应当也可以抵押。物权法规定土地承包经营权、集体建设用地使用权、宅基地使用权都可以转让,还明确集体土地使用权可以抵押(除非法律另有规定),而我国土地管理法第2条也明确了土地使用权可以依法转让。现实中,农村土地承包经营权、宅基地使用权、集体建设用地使用权已经存在不同程度、不同范围的转让行为。因此,没有理由在法律允许农村产权转让的情况下,过分严格地限制其抵押。她说:“鉴于此,相关法律部门一是要加快‘农地抵押贷款法’制定,修改物权法、土地管理法、担保法、农村土地承包法、水法等法律中不利于农地有效、正常抵押担保部分,从立法上允许农村土地承包经营权、宅基地以及林权、海域使用权等有条件抵押,使土地由原来的社会保障属性向资源属性和资本属性转化,进而真正成为农民的创业资本。二是地方政府要围绕农村金融担保业务创新发展实际,在政策和操作层面上配套出台相应的规划及引导,制定具体的发证、抵押登记、市场交易等实施细则,并建立起金融与政府、农业等部门之间的协作机制,实现金融创新与农村产权制度改革的配套发展。”

编者按：日前，由全国人大常委会办公厅举办的加强县乡人大工作和建设座谈会在北京举行。北京、内蒙古、江苏、浙江、河南、广东、四川、贵州、甘肃等省市区人大常委会负责人在会上就加强县乡人大工作和建设作了交流发言。本刊现将他们的发言摘要刊发。

推动人民代表大会制度在基层的实践

文 / 北京市人大常委会主任 杜德印

北京市现有16个区县、180个乡镇。近年来，区县、乡镇人大在各级党委领导下，加强和改进人大工作，不断取得进展和成效。北京市人大常委会在市委领导下，主要通过协助市委召开人大工作会议、提请市委转发文件、召开工作研讨会交流会、举办干部培训班和上下工作联动等方式，指导区县、乡镇人大工作和建设，推动人民代表大会制度在区县、乡镇的实践。

做好人大工作必须毫不动摇坚持党的领导。我们通过抓领导体制，激活人大常委会党组的领导核心作用。2014年，在北京市委领导下，北京市人大常委会党组带头，在区县以上人大常委会健全人大党组对同级党委负责制度。

全市各区县、乡镇党委进一步完善党委领导人大工作的制度，定期召开人大工作会议，党委常委会、专题会听取人大常委会党组工作汇报等成为常态。人大常委会党组主动谋划人大及其常委会的工作，主动向同级党委请示报告工作，出现了新局面。

北京市人大常委会引导和支持区县、乡镇坚持抓重点、求实效的工作方式，率先在一些重点工作上取得进展和实效。在开好人民代表大会方面，一是推动区县、乡镇代表大会会议适当增加召开次数，有条件的区县每年可召开两次或以上会议，乡镇可每季度召开一次会议。今年7月，朝阳区召开年度第二次人民代表大会，主要听取讨论政府半年工作及“十三五”规划编制情况、财政决算

和审计三个报告，取得了好的效果。二是做实大会各项职权，包括改进会前代表集中视察方式，举行代表与“一府两院”负责人座谈会、改进预备会召开方式等，增强会前活动的“预审功能”。改进会中审议方式和机制，完善“一府两院”列席和听取意见制度，建立代表审议发言的综合分析、处理反馈机制，完善有关议案办理的机制程序。如平谷区人民代表大会，把代表联名提出的议案列入大会正式议程，并作出决定。三是推进会议公开，推动会上会下互动。

在监督工作方面，一是建立重要审议意见提请同级党委研究制度，完善落实审议意见书问责机制。二是加强预算监督。全市各区县基本都能按照全口径预算编制要求把财政全部收入和支出纳入预算，同时针对重点部门和重点项目编制部门预算和专项预算，提交大会审查。完善预算初审制度。全市各区县人大全部成立预算工作室，东城区2012年设立预算委员会，朝阳区设立财经顾问制度，海淀区将预算监督向乡镇、街道延伸。三是加强执法检查。将执法检查中发现的问题，作为市人大立法、修法的重要依据。

在讨论决定重大事项方面，建立讨论决定重大事项议题计划制度。在与“一府两院”沟通协调的基础上，提出下一年度讨论决定重大事项议题的计划建议，报同级党委讨论决定后写入人大常委会工作报告，列入该年度议题计划，认真做好调研、审议和作出决定、决议的工作。

此外，我们注重抓组织建设，提高履职能力和水平。近年来，实现区县人大常委会组成人员中保证一定比例的人员能够任满两届，各工作机构人员配置不少于4人，增设了预算监督、研究室、信访等机构。目前，区县人大常委会普遍设置8—9个部门。健全和完善乡镇人大工作机构，全市180个乡镇都配备专职人大主席或副主席，乡镇人大设立正科级办公室，配备专职工作人员。推动建立健全人大常委会与同级党委、“一府两院”及其有关部门干部交流任职的制度。

我们还注重抓代表联系选民，凝聚工作动力和活力。推动区县、乡镇人大建立代表联系选民制度，并把市人大代表联系群众制度与此相衔接，形成了三级代表统筹衔接的联系群众制度。市、区县、乡镇三级人大代表定点联系原选举单位和人民群众，并将这个平台和机制与各级人大及其常委会履职的议题和专项工作结合起来，就人大及其常委会审议议题深入到选区和选民中，广泛汇集民意、集中民智。

与此同时，区县乡镇普遍建立了代表履职监督制度。对代表出席代表大会会议、参加常委会组织的集中视察活动和其他重要活动情况进行考勤登记，并向代表大会、原选举单位或选民通报或公示已经形成制度。直接选举的代表原则上每年向选民报告履职情况一次。履职相关记录作为换届时提名连任代表人选的重要参考。☐

以创建人大代表之家为抓手 充分发挥人大代表主体作用

文 / 内蒙古自治区人大常委会副主任 邢云

县乡两级人大代表是党和国家联系人民群众的重要桥梁、纽带。近年来,内蒙古自治区在密切基层代表与群众联系、推动代表履职方面探索出一条以创建人大代表之家为抓手,充分发挥代表主体作用的工作路径。

人大代表之家建设的探索和实践在我区由来已久。党的十八大和十八届三中、四中全会以来,落实中央和全国人大常委会关于“推动人大工作理论创新和实践创新”“充分发挥代表主体作用”的决策要求和张德江委员长关于“加强人大代表同人民群众的联系,完善代表联系群众制度,发挥代表主体作用”的工作部署,自治区人大常委会把人大代表之家作为发挥代表主体作用、密切代表与人民群众的联系的重要途径,在全区范围内推广建设人大代表之家,取得了重要进展。

2014年,我们在呼伦贝尔市召开了全区人大代表之家建设工作现场会,全面交流总结人大代表之家建设有益经验,在此基础上,制定了《内蒙古自治区人大常委会关于进一步加强全区人大代表之家建设工作的指导意见》,明确了建家的原则、目标和具体标准,同时还对年底开展全区100个优秀代表之家评选活动作出了安排。

在代表之家建设过程中,各盟市人大按照自治区的统一要求,本着实用、实效的原则,结合自身实际,研究制定符合本地实际的人大代表之家建设意见,按照有固定活动场所、有专项活动经费、有工作人员、有醒目标识、有完备办公设施、有健全规章制度、有丰富学习材料、有详实活动记录、有代表信息公示栏等标准建设人大代表之家。经过努力,目前,我区各旗县

区和苏木乡镇、街道实现了人大代表之家全覆盖,已建立人大代表之家、代表工作室(站)2000多个,并逐步向嘎查村和社区延伸,在人大代表之家开展活动的代表达到了4万多名。进一步增强建家经费保障,各苏木乡镇(街道)、嘎查村(社区)人大代表之家的活动经费达到每年1至5万元,为开展各项活动提供了有力保障。

各地坚持因地制宜,把建家与当地的风土人情、生产生活方式及代表从事的专业、行业特点相结合,不拘一格建设人大代表之家。在抓好以农牧区为主的代表之家建设的同时,由此引申,把代表之家的触角又伸向了工厂、社区、林区,先后创建了草原、蒙古包、猎民、马背、农牧民等人大代表之家;教育界、流动人口、产业工人等人大代表之家和企业、个体私营协会等人大代表之家。这样的做法延伸了人大工作的手臂,拓展了人大工作领域,增强了基层人大工作的活力,也使人大代表在履职过程中,提高了在群众中的信任度。

实践证明,人大代表之家已经成为人大代表履职尽责的“加油站”、反映社情民意的“听诊器”、为民服务的“连心桥”、改进工作的“助推器”和化解矛盾的“减压阀”。

建设人大代表之家的目的在于为各级人大代表闭会期间开展活动、联系人民群众搭建平台。如今,“家”的作用和优势表现在许多方面:一是把代表之家当成“课堂”,作为提高代表履职能力的学习培训之家。

二是把代表之家当成“窗口”,作为畅通民意的服务群众之家。人大代表之家不仅为代表收集民意、知情知政创造条件,更为代表履职搭建平台。赤峰市利用

人大代表之家开展“代表接访日”、“代表活动日”、“代表访选民活动”和“代表进企业、进学校、进农家、进商铺活动”,全面推行代表与选民“结对子”,及时反映群众的意见和要求。巴彦淖尔市陕坝镇花园社区“人大代表之家”开通“12349”电话服务热线,受到群众的称赞。

三是把代表之家当成“平台”,作为代表发挥作用的履职之家。各盟市充分发挥选民和选举单位对代表的监督职能,利用代表之家这一平台,建立了代表履职档案,发放代表联系卡,组织开展代表述职活动。包头市固阳县开展直选代表向选民述职活动,实现了直选代表任期内全部述职一次的目标。鄂尔多斯市东胜区铜川镇人大以“十个全覆盖”工程为抓手,组织人大代表在“家”讨论工程实施情况,对共性问题及时形成代表建议,推动工程有序开展。

四是把草原人大代表之家当成“哨所”,作为军民守望相助之家。按照习近平总书记考察内蒙古时提出的“守望相助”的殷切希望,自治区把人大代表之家建在草原深处、建在边防线上、建在蒙古包里,建成“蒙古包哨所”。

通过近年来在内蒙古自治区范围内全面推广建设“人大代表之家”,我们工作中积累了一些有益经验和做法,集中体现在以下几个方面。一是坚持党的领导是创建人大代表之家的根本保障。二是坚持代表主体地位是创建人大代表之家的根本要求。三是坚持服务群众是创建人大代表之家的根本目的。四是坚持面向基层面向乡镇苏木是创建人大代表之家的根本方法。☐

开创县乡人大工作新局面

文 / 江苏省人大常委会常务副主任 蒋定之

在“四个全面”的总体战略布局下，中央对加强县乡人大工作和建设作出顶层设计，提出了明确的要求。这次全国人大常委会又专门召开座谈会，就县乡人大工作进行交流和部署。这对于全面推进依法治国、促进国家治理体系和治理能力现代化、加强基层政权建设、巩固党的执政地位都将产生重大而深远的影响。

为了更好地贯彻中央精神、江苏省及时制定出台了相关的实施意见，共10个方面40条，有以下十大亮点。

一是强化了县乡人大在代表候选人提名中的责任。为了优化代表结构、提高代表整体素质，实施意见不仅明确连任代表要占到代表总数的1/3左右，由县乡人大根据代表履职情况提出初步建议人选，而且进一步规定党委组织部门提出代表候选人初步建议人选时，要征求县级人大常委会党组、乡镇人大主席团意见，更好地把代表“入口关”。

二是丰富拓展了县乡人大的监督方式。监督工作是县乡人大最经常运用的重要职能。除了审议专项报告、执法检查外，实施意见进一步细化列举了人大预算审查监督的重点，并对建立政府审计与人大审查监督的工作衔接机制、扩大人民群众对预算管理的有序参与、加强人大国有集体资产监督职能等明确了具体规定；肯定了各地专题询问、工作评议、述职评议等成功做法，通过“听、审、问、评”的综合运用，增强监督刚性和实效；实施意见还对县级人大常委会规范性文件备案审查工作提出了具体要求。

三是深化了县乡人大人事选举任免工作机制。实施意见肯定了江苏省各级人大对任命人员任前法律知识考试制度，并根据十八届四中全会精神，新增加

了对人大任命的“两院”干部进行任前资格审查的规定，同时强调要通过完善和规范履职报告、述职评议等方式，加强对人大选举和任命人员的监督。

四是提升了基层人大代表工作载体建设水平。近年来，在江苏省人大的持续推动下，“一个载体、两项制度”建设已经实现了全覆盖，成为江苏省基层人大工作的一个品牌。“一个载体”就是在乡镇乃至社区设立人大代表之家或者代表工作站；“两项制度”就是组织代表接待选民和向选民报告履职情况。实施意见不仅对此作了充分肯定，而且进一步提出加强完善代表履职管理制度，形成更加有效的代表履职激励和约束机制。

五是建立了乡镇人大主席团例会制度。根据中央精神，实施意见不仅规定了在人代会闭会期间主席团的工作职能，拓展了工作内容，而且明确了乡镇人大主席团季度会议制度，有利于更好地贯彻民主集中制的原则，发挥主席团的集体功能。

六是推进了县乡人大领导班子建设。这次实施意见中不仅解决了县人大常委会主任和乡镇人大主席专职化的问题，而且进一步明确乡镇人大主席、街道和开发区人大工委主任可以进入本级党委班子。这样规定，有利于加强党对人大工作的领导，形成在党委统一领导下国家机关各司其职、协调一致开展工作的格局。实施意见还强调，要根据县乡人大领导班子的实际状况抓好落实，有合适人选的要尽快到位，人选不成熟的要抓紧调整，不要全部等到换届。

七是规范了县级人大工作机构设置。针对县级人大机构设置不统一的问题，实施意见明确县级人大设立法制（内

务司法）、财政经济等2个专门委员会和教科文卫、环资城建、农业农村、代表联络等4个工作委员会；针对县级人大机关编制紧缺、工作机构“一人委”的问题，实施意见规定县级人大常委会主任、副主任以及转到人大工作的专职委员不占人大机关编制，在地方总编制中单列，使这一问题得到有效解决。

八是加强了乡镇和街道人大办事机构建设。江苏省不仅乡镇人大工作基础较好，而且街道人大工作起步较早，街道人大工委已经全覆盖。为进一步解决乡镇、街道人大工作有人办事、有人管事的问题，实施意见中明确乡镇人大、街道人大工委设立办公室，或在相关综合办公室挂牌，并配备专职工作人员。

九是填补了开发区人大工作的制度空白。江苏开放型经济发展较快，在具有行政管理职能的国家和省级开发区普遍建立了人大工作机构，负责辖区内人大代表的联系服务工作。在总结实践经验的基础上，实施意见对开发区设立人大工作机构的范围、职责、人员配备、产生方式等作出了创制性规定，为加强开发区人大工作和建设开辟了空间。

十是量化了县乡人大机关信息化建设的目标要求。江苏省人大常委会党组专门制定文件，对县乡人大网站建设、县级人代会和人大常委会电子会议系统建设、以及代表履职服务平台建设提出了具体要求，在时序进度上，提前一年达到全国人大常委会办公厅有关要求。

这次会后，我们将及时向江苏省委汇报会议精神，提出贯彻措施，确保中央和省关于县乡人大工作和建设的决策部署落地生根。■

乡镇人大工作应把握好定位和尺度

文 / 浙江省人大常委会副主任 茅临生

做好县乡人大工作和建设的出发点和落脚点,是要把县乡人大的根本制度作用发挥好。我们在具体实践中感到,如果只是片面、简单地强调县乡人大的机构建设、力量配备、干部使用,脱离对发挥县乡人大作用的研究和落实,机构和力量配备将会缺少应有的本义,也难以得到落实;只有把县乡人大职能作用发挥好,县乡人大建设才更加有效。

因此,我们准确地把握县乡人大的定位和尺度,深入研究和落实具体举措,以此推动县乡人大工作和建设的实质性加强,赢得了党委的信任和群众的支持。

(一)把规范县乡人大职权行使作为加强县乡人大工作和建设的根本任务。加强县乡人大工作和建设,必须要有规范化的制度保障。在规范人代会会议方面,我们规定乡镇人大会议每年要召开2次以上,年中会议对重大民生工程、本行政区域规划和预算调整、接受辞职等事项进行审议决定,解决闭会期间主席团无法代行代表大会职权的问题;乡镇人代会会期一般要安排2天;县级人代会会期不少于3天,保证有足够的审议时间。在规范机构设置方面,规定县级人大常委会要设置5个左右工作委员会,设立相应办事机构,并统一和规范名称,便于上下级人大加强指导和联系。县级人大常委会专职组成人员比例提高到60%以上,规定县级人大常委会主任、副主任、专职委员不占人大机关和原所在部门编制,在地方总编制中单列;规定乡镇(街道)人大设专职主席(主任)、专职副主席(副主任),乡镇(街道)人大设立办公室,配备专职工作人员,为人大依法履职提供组织保障。明确人大街道工委作为县级人大常委会工作机构,加强组织领导和指导。在规范表决方式方

面,率先在县级人代会和常委会会议全面推行电子表决系统建设,规定在本届人大换届之前县级人代会和常委会会议全部建成和使用电子表决系统。

(二)把增强县乡人大履职实效作为加强县乡人大工作和建设的关键环节。县乡人大处于民主法治建设的最前沿。人民群众评价县乡人大工作,关键是看能否实实在在地监督“一府两院”、议决重大事项、维护群众利益,切实防止出现人民形式上有权、实际上无权的现象。我们深入总结基层的实践探索和经验做法,一是着力创新对“钱”的监督。这是人民群众关注的重点,关系人民群众的切身利益。我们积极创新乡镇人大审查监督政府全口径预算决算的有效形式,在全省总结和推广温岭市乡镇人代会参与式预算审查制度,政府上什么项目、钱花在哪里、花得合不合理,提交年初乡镇人代会让代表来讨论决定,实现了人大预算决算审查监督由程序性监督向实质性监督转变,强化了对政府“钱袋子”的监督。二是着力改进对“事”的监督。积极探索县乡人大重大事项决定权的行使方式,在全省县乡人大推行乡镇政府实事工程人代会代表票决、县乡重大政府性投资项目人大票决等制度,把行使决定权与监督权有效结合起来,丰富和拓展了重大事项决定权的行使。三是着力增强监督实效。针对县乡两级直接承担改革发展具体问题和民生实事的特点,组织开展具体问题专题询问、部门工作满意度测评等法律法规执行情况监督活动,运用网络、电视直播等手段,大力推行县乡人大面对面监督,减少文来文往现象,增强县乡人大工作实效。

(三)把发挥好县乡人大代表的主体作用作为加强县乡人大工作和建设的基础所在。县乡两级人大代表由选民直接

选举产生,占浙江省85万名代表总数的90%,因此,我们把发挥县乡人大代表的作用作为一项基础性任务,完善机制、创新载体、搭建平台。一是以重大主题活动为抓手扩大代表参与。按照代表就地就近参与的原则,围绕党委中心工作,每年设置主题载体,发动县乡代表开展重大主题活动,动员县乡代表从人民群众身边的事情做起,履行依法监督的职责,干在全局工作的一线。二是以乡镇(街道)代表联络站建设为载体健全代表与群众的联系。按照“两联系、一发挥”要求,推进代表联络站、网上代表联络站、代表履职服务平台等“两站一平台”建设。建设网上代表联络站,让人民群众的声音得到及时传递。三是以健全激励约束机制为重点强化代表责任。坚持代表网络履职登记制度,推行代表向选民述职制度,在代表大会期间组织开展代表履职经验交流和优秀代表议案、建议大会表彰,促进解决基层存在的哑巴代表、荣誉代表问题。

(四)把强化对县乡人大的领导和指导作为加强县乡人大工作和建设的重要保障。一是注重发挥同级党委的领导作用。历届浙江省委召开人大工作会议,制定出台专门文件,明确同级党委加强县乡人大工作领导的政治责任。二是注重发挥上级人大的指导作用。近年来,浙江省人大常委会坚持每年召开县级人大常委会主任参加的全省各级人大常委会主任读书会,及时学习贯彻中央和省委部署,总结交流县乡人大工作经验。

党中央和全国人大部署要求为我们开展工作指明了前进方向,开辟了进一步加强县乡人大工作和建设的广阔天地。我们将以学习贯彻这次全国会议精神为起点,推动浙江县乡人大工作和建设再上新台阶。★

乡镇人大主席团工作的实践与探索

文 / 河南省人大常委会副主任 刘春良

加强县乡人大工作和建设,对于巩固党的执政基础,充分发挥基层国家权力机关作用,具有十分重要的意义。中央关于加强县乡人大工作和建设的意见出台后,河南省委高度重视,专题召开省委常委会会议,听取省人大常委会党组学习贯彻情况汇报,提出指导性意见,要求省市县三级人大联动开展调查研究,吃透情况、强化措施,推动县乡人大工作与时俱进、创新发展。

从调研情况看,河南省县乡人大工作和建设情况总体上是好的。在各级党委的坚强领导和支持下,全省县乡人大认真履行宪法和法律赋予的职责,始终坚持围绕中心、服务大局,积极主动开展工作,较好地发挥了地方国家权力机关的重要作用。尤其是乡镇人大主席团,牢牢植根于基层民主政治建设实践,注重深入探索、加强建设,工作实效不断提升。

第一,注重完善制度,各项工作规范有序。一方面,积极推进地方立法,在全国较早地制定了《河南省乡镇人大主席团工作条例》,使人大主席团工作有章可循、有法可依。另一方面,不断健全工作制度。在全省乡镇人大普遍推行了“三项职责”“六项制度”建设,进一步细化人大主席团履职活动,确保各项工作的顺利有效开展。

第二,注重创新机制,工作活力不断增强。一是推进乡镇人大主席专职化。我省从上世纪90年代初开始探索推进乡镇人大主席专职化。目前全省共有1821个乡镇,其中设置专职人大主席的916个,占全部乡镇数的50.3%;没有设立专职人大主席的乡镇,多数设置了专职副主席。二是推进乡镇人大主席交流转任常态化。各地县乡党委坚持把乡镇人大主

席的培养、使用纳入干部队伍建设总体规划。目前,我省很多乡镇党委书记、乡镇长都具有人大主席的工作经历,进一步增强了乡镇主要领导干部依法办事的能力和水平,同时也激发了乡镇人大工作的动力和活力。

第三,注重健全机构,阵地建设逐步加强。一是着力完善设置。在县乡党委支持下,全省乡镇人大基本做到了“五有”,即有人大办公室、有代表小组活动室、有办公设施、有统一标牌、有人大印章。二是着力延伸触角。一些乡镇特别是地域较广、人口较多的乡镇,积极探索推动人大工作再下沉,直接把机构建在了村一级,扩大了人大工作的群众基础。三是着力拓展平台。适应现代信息技术发展新要求,一些乡镇人大尝试开通人大主席团工作网页、微信公共账号等,有效拓展了履职平台,增强了工作实效。

第四,注重强化保障,代表作用有效发挥。一是扎实推进规范化建设。乡镇人大主席团不断加强“代表之家”、代表活动室建设,基本实现“六有”“六簿一册”“三上墙”,有力促进了闭会期间代表日常履职工作。二是改进代表活动方式。全省各乡镇普遍建立了代表活动小组,深入探索开展代表活动的有效方式。很多地方以县(市、区)为单位,每月确定一天为“代表主题活动日”,组织代表学习政策法规、走访选民、听取意见。三是丰富代表活动内容。在人代会闭会期间,由人大主席团组织代表参加学习培训,开展集中视察、专题调研、执法检查、联系选民等活动。四是建立代表履职激励机制。普遍建立了代表履职档案,认真组织代表向选民述职。通过这些措施,拓展了代表知情知政的渠道,提高了依法履职能力,促进了

代表主体作用发挥。

第五,注重实践探索,履职工作突出实效。在监督工作方面,我省乡镇人大主席团紧贴乡镇经济社会建设和深化改革实践需要,组织代表就财政预算、减轻农民负担、新型农村合作医疗等工作开展监督,促进党委中心工作落实,推动人民群众普遍关注热点难点问题的解决。在行使重大事项决定权方面,由人大主席团组织代表对乡镇的重大事项进行调研、讨论,积极提出意见和建议,促进了乡镇科学决策、民主决策。

总的来看,我省在乡镇人大工作和建设方面取得了一些成绩,但乡镇人大工作在整个人大工作中相对薄弱的局面并没有根本改变,还有不少问题。比如,乡镇人大被边缘化、人大职能作用发挥不充分的问题,人大主席团成员“专职不专责”、从事人大工作的时间和精力得不到充分保证的问题,等等。这些都需要通过进一步发挥乡镇人大主席团的作用,在工作实践中逐步加以解决。

下一步,我们要按照张德江委员长讲话要求,进一步抓好中央关于加强县乡人大工作和建设的贯彻落实工作。一是在全国人大常委会的指导下,以省委名义制定我省具体贯彻实施意见;二是拟由省委组织召开全省加强县乡人大工作和建设专题会议,对我省贯彻落实工作进行再部署,形成推动县乡人大工作的强大合力;三是根据新的形势和需要,修订河南省乡镇人大主席团工作条例、河南省实施代表法办法、河南省实施选举法细则等地方性法规,完善相关工作制度机制;四是计划在明年上半年,由省委组织一次专项督导检查,确保各项要求落地落实。■

充分发挥县乡人大代表作用

文 / 广东省人大常委会主任 黄龙云

我省现有119个县(市、区),1139个乡镇,县乡人大代表占我省各级人大代表总数的93.3%。县乡人大代表在民主法治建设中最知民情、最通民意、最接地气。充分发挥县乡人大代表的主体作用,是加强县乡人大工作和建设的重要环节,是推进人民代表大会制度与时俱进的必然要求,也是推进国家治理体系和治理能力现代化的具体体现。县乡人大代表作用发挥好了,地方人大工作总体水平就有了基础性的保证。

一、联系实际,推动县乡人大代表有效发挥作用

近年来,广东省各级人大及其常委会把代表工作放在重要位置,支持和保障县乡人大代表认真履职,在当地经济社会发展和基层民主法治建设中发挥积极作用。

加强工作指导,促进县乡人大代表工作健康发展。广东省人大常委会高度重视县乡人大代表工作,2013年以来,先后三次开展关于加强县乡人大工作和建设的专题调研和研讨,指导、支持市县人大常委会坚持从实际出发,注重从制度层面予以规范,为加强和改进县乡人大代表工作提供指引。佛山、韶关、汕尾等市以市委名义出台了《关于进一步加强人大工作的意见》,引导县乡人大代表充分发挥自身优势,为广东经济社会可持续发展做出积极贡献。

创造有利条件,为县乡人大代表履职提供保障。一是为常委会联系代表、代表联系群众搭建平台。近年来,省人大常委会加强代表履职支撑保障体系建设,先后着手建设基层代表在线交流平台和大数据服务平台。据统计,2014年1月在线交流平台投入使用以来,全国和省人大代表共1528人次通过平台列席常委会会

议9次,各级人大代表13135人次远程参与与学习培训3期,基层代表和市、县人大及政府机关人员共800余人次远程参与立法监督会议4次,大数据服务平台也将于明年初省人代会会议上部分投入使用。接下来,还将把这两个平台的应用覆盖到市、县人大及其常委会和县乡人大代表,使其在各级人大工作中发挥更好的作用。今年,我省在21个地级以上市中各选择一个县(市、区)设立立法基层联系点,拓宽基层人大、县乡人大代表和群众参与省人大立法工作的渠道。大力加强代表联络机构建设,搭建代表联系群众的新平台。党的十八大以来,全省共建立代表联络机构3424个,其中,县级106个,镇街级1092个,村居级2207个,并向社会公布联系的代表姓名、联系方式,对每周开放天数、代表每年参与活动次数作出具体规定。二是为代表履行监督职能提供有力抓手。2013年5月,张德江委员长在广东视察工作时要求省人大常委会加强和改进对财政预算执行情况的联网监督,并专门视察了省级预算联网监督的运行情况。广东省人大常委会认真贯彻落实,积极推动各地联网监督系统建设。目前广东全省21个地级以上市人大与同级政府财政部门全部建立预算支出联网监督系统,部分县区也建立了预算支出联网监督系统,以进一步发挥代表在财政预算监督工作中的作用。三是完善代表建议办理的工作机制。积极探索提高代表议案、建议质量和办理效果,切实解决代表建议工作“重答复、轻办理”等问题。四是夯实县乡人大代表发挥作用的能力基础。广东省人大常委会加强对代表初任学习、履职学习、专题学习的归类研究,根据各类代表在各个时段对履职学习的实际需求,制定省人大代表五年任期

履职学习规划,要求市、县人大常委会加强县乡人大代表履职学习,努力提高代表履职学习效果。

优化履职环境,激发县乡人大代表发挥作用的内生动力。针对部分代表常年在外务工、经商,有的代表参会不热情,个别代表不参加活动的情况,通过建立代表履职档案、代表述职等制度,不断加强对县乡人大代表的履职监督,同时加强对代表履职情况的宣传,为代表履职创造良好的社会氛围。阳春市坚持每个代表任期内至少接受一次选民评议,并对评议结果动真格,有3名县级人大代表因述职评议不过关,被终止代表资格。

二、推动县乡人大代表工作与时俱进

9月6日,张德江委员长专门到佛山市视察县乡人大工作,并就加强和改进县乡人大工作和建设提出明确要求。按照省委部署,广东省人大常委会拟从四个方面抓好落实。

一是着眼长远发展,将县乡人大工作和建设放在全省工作大局中去筹划。近期我们将向中共广东省委报送《加强县乡人大工作和建设的专题调研报告》,把县乡人大建设的工作及具体要求作为省委召开全省人大工作会议的重要内容,体现在省委出台的加强人大工作的文件中,推动全省县乡人大工作和建设水平的提高、推动县乡人大充分发挥代表作用。二是坚持分类指导,确保县乡人大的组织建设落到实处。三是发挥信息化建设的重要作用,搭建县乡人大代表发挥作用的新平台。四是探索组织县乡人大代表定期向原选区选民报告履职情况,增强代表履职的责任感和主动性,提升县乡人大代表的社会影响和正能量。★

人民代表大会制度的“根”在基层

文 / 四川省人大常委会副主任 陈光志

乡镇人大主席专职化,对于坚持人民代表大会制度,推进基层民主政治建设,保障基层人民群众当家作主政治权利的实现,具有十分重要的意义。近年来,四川省以乡镇人大主席专职化设置为抓手,以“有位”促“有为”,人大地位明显提升,依法行权有序开展,代表活动成效显著,自身建设普遍加强,全省乡镇人大工作呈现出蓬勃发展的良好态势,为基层的经济社会发展和人民安居乐业作出了积极贡献。

乡镇人大主席专职化比例接近86%

截至去年年底,我省4356个乡镇中,设有专职主席或专职副主席的达3723个,专职比例接近86%,其中,设有专职人大主席的2727个,占63%;设有专职副主席的996个,占23%。乡镇人大主席、副主席的专职化设置,对不断加强和改进四川省乡镇人大工作和建设产生了积极而深远的影响。

乡镇人大主席、副主席的专职化设置,促进了全省各乡镇严格执行地方组织法、代表法、选举法等相关规定,进一步明确了人代会、主席团工作权限、范围和内容,明晰了人大主席职责,做到党委、人大、政府分工明确,有效解决以党政会议代替主席团会议、主席或副主席兼职过多等问题,为乡镇人大主席有时间、有精力抓好人大工作创造了条件,避免了乡镇人大工作“撂荒”现象。目前,全省60%以上的乡镇陆续建立健全了主席团会议、视察、议事制度,代表视察、调研制度,代表意见、建议督办制度,代表小组活动制度,代表学习培训制度,经验交流研讨制度等。

乡镇人大专职主席、副主席的设

置,确保了有专人、有时间、有精力抓好闭会期间人大的各项工作,保证了主席团各项活动的常态化。通过建立健全代表联系群众常态化机制,积极引导代表通过结对联系、走访联系、约请联系、网络联系等形式和途径,促进代表联系群众更加深入、更加广泛、更加密切。充分发挥代表主体作用,为代表在闭会期间开展活动构筑平台、丰富载体,构建起代表履职长效机制。

“出实招”加强和改进乡镇人大工作

四川在加强和改进乡镇人大工作和建设方面采取的办法和措施,体现了全面依法治国的要求,符合中央精神。近期,四川省委将再次召开人大工作会议,对全面贯彻落实中央有关精神作出部署。

依法开好乡镇人大会议。目前,我省的4356个乡镇,有3754个乡镇每年只召开1次代表大会,占86%,只有602个乡镇每年召开至少2次代表大会,占14%。我省将结合各地实际,按照循序渐进的原则,逐步做到各乡镇人大每年召开2次或以上的代表大会,并对会期、内容、形式等作出明确要求。

在全省推广乡镇人大代表“阵地”建设。让代表在闭会期间有“事”做,开会期间有“话”说。我省一些地方为丰富代表闭会期间活动,已经建立了“人大代表活动室”“人大代表小组工作室”“人大代表之家”等平台,为乡镇人大代表依法履职和开展各类活动提供了阵地。

尽快修改《四川省乡镇人民代表大会主席团工作条例》。我省的乡镇人民代表大会主席团工作条例已历经25年,虽然在1995年进行过一次修正,但部分内

容已不符合当前乡镇人大工作的需要。全国人大常委会关于修改地方组织法、选举法、代表法的决定对主席和副主席、主席团在闭会期间的职能职责作出了明确规定。我们将尽快启动对条例的修改,使之与上位法保持一致,并以此加强基层政权建设,保证基层人大能够依法充分行使职权。

加强和改进乡镇人大工作的建议

从目前我省情况看,当前最大的困难可能还在于我们执行的严格的机构编制管理规定。解决这个问题,一方面,有赖于各地人大积极地向党委反映和争取。同时,也请全国人大为设立专职主席、副主席的编制和职级保障作出制度安排,有效化解基层国家权力机关“扩编”和整体国家机构“控编”的矛盾,为各地解除后顾之忧。

从整体上来看,代表结构问题仍是制约乡镇人大履职能力和工作水平提高的主要因素。有些代表把代表职务视为一种荣誉,除了参加会议和投票选举外,几乎不参加代表活动;一部分农民代表外出经商务工,严重影响履职行权;有的代表文化水平较低,缺乏最基本的审议、书写能力,参加活动“一言不发”,审议报告“没有意见”。四川省近22万乡镇人大代表中,大专以上学历程度的只占约28%。希望全国人大能够加强顶层设计,一方面从制度规定上切实把好代表“入口关”,使乡镇人大代表结构得到进一步优化;另一方面,将全国人大的代表培训工作向基层拓展,同时指导各地采取强化培训等措施,全面提升乡镇人大代表的履职能力和水平。✘

推动基层民主政治建设迈上新台阶

文 / 贵州省人大常委会副主任 周忠良

县级人大及其常委会和乡镇人大,是基层国家权力机关,是我国地方国家政权的重要基础。全国人大常委会高度关心县乡人大工作和建设,张德江委员长多次专题调研县乡人大工作,并撰写了指导性、实践性很强的调研报告。这次,全国人大常委会及时召开县乡人大工作座谈会,交流经验、总结工作、提出要求,必将进一步激发我们干事创业的激情,有力促进县乡人大工作和建设,推动基层民主政治建设迈上新台阶。

推动乡镇人大规范化建设

我省历来十分重视乡镇人大工作和建设。2011年,贵州省委出台了关于进一步加强和改进新形势下人大工作的意见,明确要求根据实际工作需要,配好配强乡镇人大主席、副主席,配备与工作任务相适应的工作人员。通过规范化建设活动,一些乡镇建立了人大办公室、人大村代表活动室的“两室”保障体系。这些形式多样的“人大代表之家”、乡镇联络站(室)成为基层人大代表学习培训的重要阵地、联系选民的固定场所、建言督政的重要平台。

为加强和支持县乡人大工作,省人大进一步密切和基层人大的联系,邀请不是人大代表的县级人大常委会主任列席人代会会议,邀请部分县级人大常委会负责人列席常委会会议,邀请有关县、乡人大的同志参加视察、调研等活动。安排财政专项经费支持贫困县和困难县人大开展工作。2004年安排92万元,补助17个县人大,以后逐年递增。2012年起,每年安排1000万元补助经费。

以代表工作为抓手,加强县乡人大工作

加强县乡人大工作,必须紧密结合我省基层基础工作实际,在“守底线走新路奔小康”的新征程中发挥基层人大代表的作用。

坚持以学习培训为重点,逐步构建省、市(州)、县、乡(镇)四级人大学习培训网络。省人大将培训对象扩大到县级人大代表,重点培训县级人大常委会新任主任、副主任,市(州)人大将培训对象向县级人大代表和乡镇人大主席倾斜,县乡两级重点培训来自一线的代表,实现对县乡两级人大代表培训的全覆盖,提升县乡两级人大代表的培训层级。

落实代表意见和建议,激发代表履职激情。人大代表提出的意见和建议,反映的每一个问题都涉及具体切实的民生问题,承载着沉甸甸的期待和希望。我省县、乡两级人大紧紧抓住督办这个关键环节,着力推动代表建议涉及的实际问题得以解决,在实践中创造了很多好的做法,逐步形成了代表建议督办机制与制度建设并重、重点建议与其他建议的督办并重、督办工作与开展监督活动并重的“贵州模式”。

加强人大代表履职监督。县、乡人大积极开展代表向选民述职活动,述职内容包括:执行代表职务、履行代表职责的情况;学习和执行党的路线、方针、政策、法律及宣传贯彻县人大常委会会议决议情况;走访和联系选民,协助地方党委推动工作、解决群众普遍关注的热点、难点问题以及存在的不足和今后的打算等,现场回答选民的提问,选民对人大代表们的履职情况进行现场评议和满意度测评。今年,我们召开了全

省代表履职经验交流会,总结经验、推动工作。

加强同人大代表和人民群众的联系。我省建立了省委常委、省人大常委会组成人员、“一府两院”负责人联系省人大代表制度,初步形成了省、市(州)、县、乡(镇)四级联系人大代表的网络。县、乡人大因地制宜开展代表同人民群众的联系工作,通过公布代表联系方式、设立代表信箱、建立代表网络平台等方式,拓宽代表联系群众的渠道,使代表从“隐身”走向前台。

组织好闭会期间代表活动。我省县乡两级人大丰富闭会期间代表活动的内容和形式,积极开展“三带头、五个一”活动,即“带头维护宪法法律权威,做遵纪守法的模范;带头发展与服务经济,做推动科学发展的模范;带头维护社会稳定,做促进社会和谐模范。每年到选区走访选民一次,向人大反映一条群众意见和要求,向政府提出一条建议,参加一次代表调研视察活动,为基层办一件实事”。

下一阶段,我们将进一步深入学习领会中央有关精神,在加强县乡人大工作和建设方面适应新形势、完成新任务。目前,省人大常委会党组正在起草符合贵州实际的贯彻意见,争取尽早出台,妥善解决当前县乡人大工作和建设存在的困难和问题。加快制定我省县乡人大工作条例,为进一步推动县乡人大工作和建设提供地方立法保障。重点加强县乡两级人大网络信息平台建设,建立健全基层人大信息共享网络,增强人大机关、人大代表与人民群众的互动交流。积极推进县级人大常委会全部建立电子表决系统。☑

以“三化”建设为抓手加强乡镇人大工作

文 / 甘肃省人大常委会副主任 罗笑虎

近年来,甘肃省把加强乡镇人大工作和建设摆在突出位置来抓。按照全国人大和省委的要求,从去年开始,我们组织力量深入调研,广泛听取意见,掌握第一手资料,并着眼解决全省乡镇人大工作中存在的突出问题,选择了平凉市泾川县和兰州市城关区分别开展乡镇、街道人大工作试点,积极探索乡镇、街道人大工作在机构设置、人员配备、经费保障、工作运行等方面的有效路径。在此基础上,在平凉市泾川县召开了全省乡镇(街道)人大工作座谈会,采取现场观摩、经验交流、专题辅导、集中研讨相结合的方式,对近年来加强乡镇人大工作和建设的做法经验进行全面总结,形成了以“自身建设标准化、履职行为规范化、代表活动经常化”为主要内容的“平凉经验”。

自身建设标准化,就是按照有牌子、有房子、有专人、有印章、有设备、有制度的“六有”要求,在各乡镇、街道全部建成人大办公室和“人大代表之家”,配备专职人大主席或主任,3万人以上的乡镇同时配备专职副主席,配备1至3名工作人员。履职行为规范化,就是在开会期间统筹安排会议,依法开好人代会会议,注重提高会议质量;在闭会期间人大主席、副主席参与中心工作但不分管政府工作,负责乡镇人大主席团的日常事务和代表联络服务工作,督促政府自觉接受人大监督,组织开展集中视察,办理代表意见和建议,对基层站所开展工作评议。代表活动经常化,就是依托“人大代表之家”,每年组织代表至少开展学习培训、监督视察、走访选民、述职评议等4次活动,每年组织20%的县乡人大代表到原选区向选民述职,在农贸集日、节庆期间代表轮流坐班听取选民意见,及时收集代表意见,

定期向政府交办、向代表反馈。

平凉市通过“三化”建设,既解决了乡镇人大自身建设薄弱、职能虚置弱化的突出问题,有效发挥了其在基层民主政治建设中的重要作用,推动了乡镇人大工作制度化、经常化、科学化;也极大地激发了各级代表履职的积极性,充分展示了人大代表“人民选我当代表、我当代表为人民”的责任意识和担当精神,得到了群众的广泛好评。我们采取以点带面的办法,向全省全面推广“平凉经验”,并取得了阶段性成效。

一是配强力量,解决有人干事的问题。要求各乡镇人大设专职主席1人,工作任务重、管理范围大、人口多的乡镇配备专职副主席1人,主席提名为县级人大代表人选,是中共党员的提名为本级党委委员人选。特别是把乡镇人大主席与乡镇党委书记、乡镇长作为同样重要的岗位,统筹考虑选配政治过硬、作风扎实、能力强、年龄轻的优秀干部担任,并把工作实绩突出的乡镇人大主席转任为乡镇长、乡镇党委书记或县直部门负责人,改变了以往乡镇人大主席配备都是50多岁、工作“最后一站”的现象。

二是健全机构,解决有地方干事的问题。明确规定在乡镇设乡镇人民代表大会办公室,作为本乡镇内各级人大代表的联络机构和人大工作的日常办事机构,负责承办代表联络、组织代表开展活动、督办代表建议和乡镇人大日常工作等具体事宜。乡镇人大办公室配备专职工作人员1至2名,工作任务重的可再适当增加。

三是落实经费,解决有钱干事的问题。要求根据法定职权和履职需要,按照足额保证、适当倾斜、基层优先、动态增加的原则,制定法定会议、集中视察、专题调研、督办代表建议、代表活动和代表

履职补助补贴等各项经费标准,并列入县(市、区)财政预算予以保证,保障了乡镇人大工作和代表活动经费。

四是依法履职,解决规范干事的问题。全省县区委把乡镇人大工作纳入党委年度考核目标考核范围,与乡镇党委签订乡镇人大工作考核责任书,平时加强指导联系,年终进行集中考核。考核内容主要包括党委领导、召开人代会会议、代表工作、监督工作和乡镇人大自身建设等,考核结果作为乡镇综合考核和领导干部年度考核的重要依据。坚持把开好乡镇人代会会议作为行权履职的主要方式,严格落实会期,严格会议程序,做到法定内容和程序一个不少。

五是创新平台,解决闭会期间代表发挥作用的问题。2012年3月,省委紧紧围绕打好扶贫攻坚战,决定组织全省1.5万多个机关和企事业单位、40多万名党员干部对口联系1.6万个贫困村、67万户特困户,开展联村联户为民富民行动。我们紧扣这一中心任务,及时向全省各级人大组织和代表发出开展双联“人大代表在行动”的活动倡议,制定出台相应的指导意见,认真组织实施,全面深入推进。近几年,全省共有7.3万多名各级人大代表联系帮扶4000多个贫困村、11万特困户,参与率达到91%,每年每位代表到贫困村开展活动不少于4次、15天,积极帮助群众谋划和拓展脱贫致富的路子。

总之,通过推广“平凉经验”,推进全省乡镇人大建设,目前全省97%的乡镇配备专职人大主席、部分大的乡镇还配备专职副主席,86%的乡镇建成规范化的乡镇人大办公室并配备工作人员,“人大代表之家”和代表活动室覆盖到全省各乡镇和中心村,乡镇人大工作和代表活动经费全部得到落实。■

大美青海的民主风景线

文 / 本刊记者 王萍

到雪域高原去采撷原汁原味的县乡人大故事,到“那遥远的地方”去聆听质朴生动的人大声音——9月6日至9月12日,中国人大杂志“百县百乡行”系列采访活动走进青海,实地了解青海省县乡人大工作情况,向读者传递青海省县乡人大工作的鲜活细节与最新动态。

青海,雄踞世界屋脊青藏高原的东北部,一片神秘而又神圣的土地。来到青海时,由于9月已入秋,高原气温显著降低,但基层人大工作的热度却没有降。聊起人大工作,县人大常委会主任、乡镇人大主席、县乡人大代表和记者说的都是

农户和草原牧民的身边事儿。他们告诉记者,“进村入户,听听群众的心里话,可以更加明白最基层的人大工作应该怎么办。”从草原上的牧民帐篷,到乡野间的农家村舍,记者发现,牧民们的生活点滴和农民们的田间地头事,都是青海县乡人大代表的心头大事。

基层人大工作者和人大代表为农牧民牵挂和建言的事儿都不是上亿万的大项目,更多的是为了农牧民吃水方便、出行便利、草原通电、环境卫生、扶贫救助、社保低保、就业创收等方面,具体、琐碎却质朴真实。代表们这些关注基层的建言献策,也收获了农牧民发自内心的

认同和赞许。正是这一个个改善每个普通人生活的建议,让基层人大在青藏高原发出它的光和热。

下面这组文章,就是中国人大杂志记者在青海捕捉的基层人大的一个个履职片断,它们成为大美青海的一道亮丽风景线。★



互助县：大山深处的民声传递

文 / 本刊记者 王萍 王博勋 李小健

9月6日,本刊记者在青海省人大常委会办公厅相关负责人的陪同下,来到海东市互助土族自治县蔡家堡乡和林川乡,了解乡镇人大工作情况。我们看到,两个乡的人大代表关心和支持乡亲们的生产和生活情况,他们心中始终装着老百姓,不仅是带领乡亲们脱贫致富奔小康的领路人,更是贴心为民、和百姓守望相助的主心骨、暖心人。

蔡家堡乡：“哪里有项目，哪里就有代表的身影”

从西宁市到蔡家堡乡需要走一段山路,汽车绕山颠簸而上,眼前是连片的黄土和低矮的马铃薯、蚕豆等植物,再往前走,挺立的黄土山脉映入眼帘。这些山仿佛被斧子纵向砍下一刀,光秃秃地露出黄色的泥土,只有少数平坦的地面上顽强地生长着青草。一座山的不远处屹立着另一座山,两山中间便形成一种深沟的视觉冲击。于是,当地人有了“山大沟深”的说法来形容自己家乡的独特地貌。

蔡家堡乡副乡长保广清告诉记者,山大沟深、水土流失严重、十年九旱……如此恶劣的自然环境,不仅是蔡家堡乡经济发展的最大障碍,也给老百姓的生产生活带来极大不便。比如出行难、饮水难、上学就医难等。由于普遍缺水,农业生产也受到制约,农民增收空间极为有限。

如何改变落后现状?这成了多年来蔡家堡乡人大代表关注的焦点。在人大代表和各方面的共同努力下,蔡家堡乡近年来大力推进整村扶贫易地搬迁和建设高原美丽乡村,以改善百姓的生产生活环境。

蔡家堡乡人大主席东国生说,实施整村扶贫易地搬迁和建设高原美丽乡村



互助县县乡人大代表视察农田全膜覆盖技术推广情况

项目,人大代表发挥了不可替代的作用。在搬迁工作前,人大代表会和乡上、村里的干部挨家挨户做入户调查和政策宣讲工作,告诉百姓搬迁时政府补贴多少、个人负担多少,以消除百姓的担忧。对于缺乏资金不愿搬迁的,代表们则想方设法为百姓争取小额贷款。搬迁过程和新村建设中,人大代表和村干部还共同成立监督小组,实时监控工程质量和项目资金。

来自刘李山村的李发泉是乡人大代表,也是监督小组成员。他告诉记者,他们全村共280户,全部搬至大山脚下、临近高速公路的塘川镇。去年全村决定搬迁后,新村建设的承建方为了赶工期,在当年10月份就开始动工挖地基。受冬季气温下降影响,青海到了冬天土壤会硬化,来年气温上升则会松动,因而不宜施工。对于承建方冬季动工,他和监督小组成员及时制止,并要求来年重新返工,确保工程质量。从搬迁启动到新村验收,监督小组成员会每天轮流对工程质量和项目资

金使用情况进行监督。对项目资金进行监督,村民们只要有时间,都可以参与。一旦发现问题,就由代表和村干部协调解决。

在人大代表积极参与下,整村扶贫易地搬迁和建设高原美丽乡村项目进展非常顺利。两年来,蔡家堡乡有5个村共898户已经搬迁或正在搬迁。今年搬迁的617户中,将有30%可实现入住。

采访中记者发现,百姓对于易地搬迁和建设高原美丽乡村十分欢迎。住进新村,百姓们的出行、饮水、看病、就医就业等难题都得到解决,生活质量有了明显提高。关键是,乡里鼓励村民们流转土地,村民们不仅多了一笔土地流转收入,而且还可以就近到互助县城或西宁市务工,增加收入。

在搬迁中受益的关家山村村民向记者介绍:“以前在山上,喝的是窖水,出行也困难。外乡女孩不愿嫁过来,本乡女孩更愿嫁到外村去。自从搬下来,我们村一年内连娶了6个媳妇!”

保广清表示,对于搬迁下来的富裕劳动力,乡里开展了技能培训,比如泥瓦工、烹饪、刺绣等培训,为大家到城里就业提供帮助。对于一些上了年纪的劳动力,则发展村级经济,对马铃薯等进行深加工,解决一部分就业。李发泉代表则希望继续争取上级资金,加大力度实施坡改梯项目,提高百姓土地的含金量,进而增加土地流转收入。

原来,蔡家堡乡的山多陡峭且土质疏松,加上常年干旱的气候,让蔡家堡乡很难利用大面积的山地种植植物。乡人大代表刘连彬向记者介绍,全膜覆盖技术可以提高粮食产量的20%至30%,但这种技术只能在坡度小于45度的土地上实施,因此,实施这项技术需要首先对山坡地进行坡改梯改造。

在代表们的积极推动下,孙家湾村已于去年实施了300亩的坡改梯。为了让全膜覆盖技术更快更好地在全乡推广开来,在人大代表的督促下,乡政府还对项目给予了资金和物资支持,不仅提供地膜、种子、化肥等种植必备原料,还在技术上进行指导。

“如今,从西宁过来你们看到的大二村公路沿线的马铃薯、蚕豆种植区,就是我们乡上全膜覆盖技术的示范点。”村民们笑着告诉记者,人大代表还将他们反映的希望加大集中连片种植面积,进一步推广技术的心声带到了乡上和县里。“代表们真的为咱村民们勤劳致富、增产增收、提高生活水平着想出力!”

林川乡:做实件件“小事”,山区百姓心中问号变成感叹号!

离开蔡家堡乡,我们绕着山路来到互助县的另一个乡镇林川乡。与蔡家堡乡的水资源匮乏不同,作为水源涵养地的林川乡并不缺水。但过高的海拔、恶劣的气候、崎岖不平的地势、频繁的自然灾害让林川乡成为典型的脑山地区贫困乡。在这里,修建道路、脱贫致富、利用资源与保护生态环境等是百姓最为关心的问题,也是林川乡人大代表最为关注的事情。将百姓们心中一个又一个疑惑的

问号锤炼、蜕变为满意的感叹号一直是林川乡人大代表履职的信条。而做实“小事”、协助解决纠纷以及带头致富则是林川乡代表们履职工作的重要内容。

对贫困乡林川而言,发展经济是头等大事,但发展经济不等于以牺牲环境为代价,在平衡经济发展与环境保护的问题上,乡人大代表们发挥了关键作用。华石山位于林川乡与另外两乡交界处,山上的矿产资源比较丰富。为了拉动县上经济,金圆水泥厂于2008年被引进,并从2009年开始运营。为了压低成本、提高产量,水泥厂以粗放而野蛮的方式对矿山进行开采,不仅华石山被炸烂挖空,空气中也到处弥漫着各类粉尘,这些都对生活在周边的百姓造成了极大的负面影响。2014年年初,在多次与水泥厂沟通无果的情况下,村民与水泥厂的矛盾激化,几百户村民找到乡上的人大代表,希望能解决以上问题。

“百姓的利益才是第一位的,没有老百姓的支持,发展经济又有什么意义?”这是很多代表们的想法。林川乡党委书记雷有翔告诉记者,正是基于这样的信念,代表们决心将这件关乎百姓生存的事情做好。在向政府充分反映情况的基础上,乡人大与政府多次与水泥厂进行协商并向其施压。2015年4月水泥厂与林川乡政府签订合同,承诺改善采矿方式、规范开采操作流程、减少粉尘排放等污染以保护生态环境,并采取措施保障周边村民的生产、生活。

“在人大代表的建议和不懈努力下,水泥厂为村上百姓缴纳合作医疗保险金和养老保险金,并积极慰问老人,向我们送来生活补助。此外,水泥厂还保证向周边村子提供共建资金。最后,为了保障百姓生产安全,水泥厂还承包矿山下近780亩耕地,缴纳土地流转保证金,并投入3000万元做矿山的复绿工程,积极履行社会责任。”村民们告诉记者,他们对这些改善措施很满意。代表的建言履职解决了林川乡在内的三个乡近1000人的矛盾纠纷。

“要想富,先修路”被公认为是乡村致富的黄金法则。在林川,恶劣的气候环境导致这里全年植物生长期较短,很多农民利用大把农闲时间到周边甚至更远的地方打工,一年算下来,这些务工收入成为了每家每户的主要经济来源。因此,外出务工就成为林川乡大多数农民的选择。不同于以往呼吁村民去外省市务工,近年来,林川乡积极推动代表在创业、创就业中发挥作用。人大代表通过带头创业为百姓们铺设了一条别样的致富“道路”。

县乡两级人大代表王志顺就是这样一位“铺路人”。家住韭菜沟村的王志顺有一双炯炯有神的眼睛和由于长期阳光灼晒形成的黝黑皮肤。记者眼前的王志顺质朴中透着创业带头人的实干。采访过程中,他激动而努力地用并不标准的普通话向记者讲述自己的创业故事。王志顺在互助县有一个自己的木材加工厂,这里大部分工人都是韭菜沟村的村民。农闲时,村上二三十个人便来到他的工厂做工,并能每月拿到3000元至4000元不等的工资。授之以鱼不如授之以渔。除了吸纳工人就业,王志顺还积极向这些村民们传授技术,希望他们不只是为别人打工,而是能通过自己的双手开创一番事业。帮村民们脱贫致富之外,作为当地有40名成员的秦腔团团长,王志顺还义务为团队出资购置服装、道具,并在节假日期间为群众义务演出。这不仅极大地丰富了全村百姓的文化生活,更推动了传统民间艺术的传承。

林川乡上像王志顺这样的人大代表还有很多,他们都用自己一点一滴的努力为身边百姓真诚服务着。他们主动深入基层了解百姓疾苦,他们积极将身边问题化作意见提出,他们用自己的行动带动乡上百姓共同致富……在这里,哪管沙土扬尘、冰冻三尺,这里的代表们有的是热情,有的是让百姓过上幸福生活的信心!将百姓心中的串串疑问化为一个个感叹号,让百姓们心中的困惑变为满意的微笑,这正是林川乡人大代表履职工作的不竭动力。✘

追根溯源问“清洁”

——青海省大通县人大常委会首试“专题询问”

文 / 本刊记者 王萍 李小健 王博勋 特约记者 兰生财

9月7日,离开海东市互助县一路奔驰,记者来到西宁市大通回族土族自治县,就基层人大工作进行实地采访。由于采访当天下起了小雨,迎面吹来的微风让初秋的大通有了丝丝寒意。大通县人大常委会主任宋维林笑着告诉记者,“今天你看到的大通空气质量没有拿出大通的最好水平,但近几年大通大气污染状况确实明显好转了,这里面都有咱人大代表的心血与付出呢!”

西部人民也担心空气质量?宋维林介绍,天空湛蓝,阳光明媚,空气清新,这是当下大通县各族人民群众的共同期盼。2014年10月23日上午,大通县十六届人大常委会第二十一次会议举行了一场关于全县大气污染防治工作情况的专题询问。这也是大通县人大常委会首次开展专题询问活动。专题询问会上,围绕百姓关注的大气污染防治工作,14位常委会组成人员和大通县人大代表轮番发问。县环保局、县经济局、县交通局、县国土局及县住建局等10部门主要负责人到会应询。

不避难点,一问一答直奔主题

宋维林坦陈,大通是青海省知名的工业集中地,工业经济基础扎实。现在大通县正在着力发展青海省500亿元产业基地之一的北川工业园区。目前全县共有工业企业320家,规模以上工业企业32家,并已形成有色金属、火力发电、新型建材、化工和机械装备制造为主导的工业体系。然而,工业的发展也给大通的大气污染防治带来难题。如何在抓住工业发展主调的同时,让大通百姓呼吸新鲜的空气,并让大通的生态建设取得新



2014年10月23日上午,大通县人大常委会大气污染防治工作专题询问会议现场

成效?这些疑问都成为大气污染防治专题询问会上的重点问题。

“青海宜化化工有限责任公司作为污染防治的重点企业,在生产经营中存在废水、废气、噪声、废渣、扬尘等污染隐患。请问县环境保护局,在大气污染防治工作中按照相关法律法规采取了哪些切实可行的监管措施?今后作为环保部门准备从哪些方面做好该项工作?”随着会议主持人宣布开始询问,县人大常委会委员赵持位就迫不及待地率先举手向县环保局副局长发问。

“一是采取驻场监管现场执法措施,每天安排2至4名执法人员驻厂24小时监管,督促企业解决存在的环保问题。二是督促企业建设完善环保设施,对废水、废气、噪声、废渣、扬尘等污染进行全面治理。三是根据国家相关规定和要求,在该企业重点部位安装了污染源在线监控设备进行24小时实时监控……”面对赵持

位委员单刀直入的询问,县环保局副局长王德良毫不回避地进行了回答。

“今年全县大气污染防治开展了为期100天的联防联控工作,建立相关制度和机制,并与各部门签订目标责任书,明确主要领导与分管领导责任,投入大量人力物力,采取很多措施,做了大量工作。但仍存在各项工作缓慢,巩固成效不扎实问题。请问其根本原因是什么?今后如何解决?”刘贤刚委员的发问一针见血,直指问题要害,充满“辣味”,倒逼了县环保局和相关部门工作。

“经过前阶段调研发现,我县宝库、朔北等地区存在大规模的采砂企业,以及诸多砖厂、砂石场等,请问县国土部门,如何办理审批手续,对大规模的采砂企业如何进行日常监管?对这些采矿企业和已关停砂石场、粘土砖厂、青海宜化化工有限公司电石渣临时堆放场等生态恢复有何规划或方案?是否建立了长效

管理机制？”

……

没有繁文缛节，一个个问题直接而尖锐。无论是对提问一方，还是对被询问的县环保、国土等部门负责人，都是一次从来没有过的考验。在近三个小时的专题询问活动中，在一问一答间，14位人大代表从不同角度对10个部门进行了有针对性的询问，提问代表讲实情、说真话，客观公正，切中问题要害，彰显的是民主的强音，展示的是县人大代表为民履职的责任感。与会人员感到，大部分人大代表事先都是“有备而来”，相关部门负责人的解答少了空话套话、互相推诿、不切实际，有的是具体明确、中肯真实，凸显出县人民政府及相关部门执政为民的责任意识和实事求是的工作作风。而且通过新闻媒体的广泛公开报道，让大通全县百姓都知晓，令人大代表和百姓普遍感到满意。

“委员和代表们所提的问题，都是当前全县人民普遍关注的话题。”列席专题询问会的县人大代表告诉记者，“市人大常委会通过开展专题询问活动，回应了群众关切，反映了群众意见，维护了群众利益。”

心系民生，深入调研摸准实情

宋维林介绍，为了将此次专题询问活动搞好搞实，有力推动大气污染防治工作，大通县人大常委会用了近半年时间做了一系列准备工作，为开好专题询问会备足“功课”。

2013年年底，大通县人大常委会开始广泛征求各方面的意见和建议，加强与县政府及相关部门的联系协调，最终把大气污染防治工作确定为2014年首次开展专题询问的议题，并通过常委会公报、县政府网站、县电视台等媒体，向社会各界进行公告，赢得全县各族人民的大力支持。

从2014年5月份起，大通县人大常委会着手专题询问各项活动的准备工作，从方案制订、召开动员会、组织学习培训、开展调研等各阶段工作进行详细规划，并于6月份组织召开大通县大气污染防治专题询问动员会，对整个询问活动作全面安

排部署。与此同时，常委会还及时举办两次专题讲座，分别邀请青海省环保厅大气污染防治方面专家和青海省人大常委会领导，给大家讲授大气污染防治和开展专题询问活动方面知识。

“这次专题询问在我县尚属首次，无论是对人大来讲，还是对政府及各有关部门来讲，都是一项全新的工作。因此，只有充分做好前期准备工作，尽量把问题考虑得更细一点，工作做得更充分一点，才能确保专题询问活动取得实效。”谈到对专题询问活动的感受时，宋维林如是说。

询问不是走过场。为了询问的问题能够真正问到点子上，真正代表人民群众的心声，2014年10月中旬，大通县人大常委会组织调研组进企业看废气排放、进矿区看生态破坏、驻路边看扬尘污染、在地头看秸秆焚烧、到工地看现场管理、到煤场看物料堆放情况等。整个调研活动既按行程逐个查看，又随机进行调查，使调研组深入了解和掌握全县大气污染真实情况。

“通过深入调研，我们真正了解了县政府相关部门在大气污染防治方面所做的工作，看到了我县大气污染的真实情况，也为我们委员和代表准备问题提供了依据和思路，我们提出问题时就有了十足的底气。”谈到调研活动，马廷忠委员深有感触地说。

后续追踪，督查整改确保实效

作为矿山社区主任，县人大代表赵海青十分关心煤尘污染。专题询问会上，赵海青单刀直入，直奔主题：“为何目前煤炭交易市场关停不彻底、保留的整改不到位？对大小煤洞和青煤矿区煤灰污染采取了哪些措施？”

“主要是今年煤价偏低，部分煤炭经营场所储煤量较大，消化困难，关停存在一定困难。同时，由于没有执法权，我们对煤炭经营场所专项整治工作困难比较大。”县经济和商务局局长童智禄回答，“下一步，我们将青煤集团运销处煤砖厂搬迁到支架厂，并安装挡风抑尘网。

同时，结合淘汰落后产能，关闭大煤洞地区的四家小煤矿，将矿区周边块煤经营点集中整治到原中石油煤砖厂经营。”

“请问建设部门建筑拆迁工地如何做到五个百分百？为何建筑拆迁工地仍然存在扬尘等污染问题？”

“我县PM2.5、PM10、AQI是如何检测的？平均值分别是多少？与国家标准差距多大？”

“全县大气污染综合治理工作中，在节能减排、经济转型等方面做了哪些工作？”

你来我往，气氛热烈，这样的一问一答，贯穿整场专题询问。“今天，县人大常委会举行的专题询问，充分体现了人大对人民利益的关注，体现了对政府工作监督和支持，县政府将采取有效措施，严守生态保护红线，努力建设天蓝、山青、水绿的美丽新大通。”大通县副县长孔佑鹏在专题询问中明确表态。

“问”只是起点，是手段，始于“问”，但绝不止于“答”，更重要的是促进工作、推动发展。宋维林表示，询问会结束后，县人大常委会及时将专题询问中提出的意见和建议转交县政府研究办理，并限期做好整改工作，整改期限定为一年。

2015年5月，为掌握和了解整改进展情况，大通县人大常委会向县政府及有关单位下发督查通知，要求县政府及有关单位上报整改工作进展情况，县政府及有关单位及时上报了整改进展情况及取得的成效。2015年10月，大通县人大常委会将听取县政府对大气污染防治专题询问活动整改情况的报告，同时对整改情况的报告进行满意度测评，真正做到有询问、有答复、有落实、有结果，确保大气污染防治专题询问取得实效。

宋维林介绍，在2014年专题询问实践基础上，为进一步加强和改进监督工作，保障和规范专题询问，2015年8月，根据组织法和监督法等法律的有关规定，大通县人大常委会制定了专题询问办法，以推进专题询问规范化、制度化和常态化，使专题询问活动在实践中显示勃勃生机和活力。★

桥头镇：代表履职“巾帼不让须眉”

文 / 本刊记者 王博勋 王萍 李小健



大通县桥头镇人大代表到长宁镇代家庄村开展“美丽乡村建设”观摩学习活动

9月7日，本刊记者走进大通回族自治县桥头镇实地采访。作为大通县政府所在地，桥头镇是全县经济、政治和文化的中心，这里的人大工作也颇具亮点和特色，代表中女性和社区工作者的比例高就是其中之一。女性的天然亲和力让她们能更好地与人民群众进行沟通，而与基层群众零接触的社区工作者则最能及时、有效地反映群众的意见、建议。记者有幸采访了几位桥头镇的女人大代表，她们都是社区工作者，从她们的履职经历中，记者感受到人大代表履职“巾帼不让须眉”。

初见周艳芬，她给了记者一个浅浅的微笑，并不白皙的脸上泛起了点点红晕。身为大通县、桥头镇两级人大代表的周艳芬，她的本职工作是镇上小石山社区党支部书记。有着多重身份的周艳芬着眼于社区，推动了很多“现代化”项目，社区一站式服务大厅和数字化信息平台就是其中重要的两项。以前，社区在4公里外的一处居民区借用了一间只有60平方米的开间作为办公室，百姓们想要办理社区事务不得不大老远地

跑来这里。路途艰辛不说，由于场地的限制和部门协调不力等原因，很多部门并未进驻到办事处，百姓们不得不再辗转转到专门机构办事。不少社区居民向周艳芬反映了社区办事难的情况，希望能在一个地方一次性地解决社区相关事务。在


考察外地先进做法的基础上，周艳芬于2012年分别就设立社区一站式服务大厅和搭建社区数字化信息平台在人代会上提出建议。

“现在我们提的建议政府、人大都相当重视。能答复的立即答复，能解决的立即解决。”周艳芬兴奋地告诉记者。在镇人大的督促下，相关部门很快向周艳芬就具体实施计划作出了答复。经过三年的建设，今年7月1日1000平米的社区一站式服务大厅正式揭牌投入使用，而桥头镇的数字化信息平台也基本搭建完成。“以前跑好几天才能办下的事情，在这转一圈就完事了！”一位正在办理养老保险业务的老大爷高兴地告诉记者。而数字化信息平台的搭建，丰富了社区居民和社区服务的资料信息库，与一站式服务大厅相辅相成。

同为社区工作者的陈淑玲代表所在的元朔社区比较特殊，是厂矿型企业社区。这里位于城乡结合处，高高低低排列着各个企业的生产车间和宿舍楼，随处可见高耸入云的烟囱，不同于其他工业园区灰天黑云的压抑感，这里天蓝

云白，社区不远处的几束雏菊灿烂而热烈地开放着，呼吸的空气也是清新干净的。这一切都离不开陈淑玲和镇人大代表的共同努力。

早在以前，元朔社区是出了名的污染重灾区。日益增多的企业给百姓们增添就业岗位的同时，粗犷和不计环境后果的生产方式却让这里的居民们不得不生活在粉尘笼罩的环境中。“原来这里空气特别脏，白纸放在外面不一会儿就黑了。”“我们眼睁睁地看着黑乎乎的水流进旁边的河里，想着自己每天就喝这些被污染的水，感觉自己都会少活几年。”“别提那些噪音了，天天听的让人头都大了！”这些是居民们对过去元朔社区的记忆。随着污染的日益严重，当地居民与工厂之间的矛盾冲突时有发生。很多社区居民找到陈淑玲，希望这位人大代表能够替他们提出整改社区环境的建议。

2013年，在陈淑玲和镇上其他代表的共同推动下，镇人大、党委与县政府多方面协调后，对元朔社区环境予以大力整治：将不达环保标准的企业停业整顿并罚款，实时监控各企业生产排污指标，督促企业对排出污染物做净化处理，等等。陈淑玲告诉记者：“政府对这些污染企业毫不手软，就连纳税大户青海宜化都被停业整顿了好久。这些企业烟囱一冒黑烟，我们就会立马向环保部门反映情况，他们也会在第一时间做出处理。”经过一段时间的整治，元朔社区的环境有了翻天覆地的变化。但是，在陈淑玲看来，这只是一个开始，如何将这样美好的环境保持下去，才是最重要的。“这些工厂开工一天，我这个人大代表就会监督一天。”

朔北藏族乡： 代表干了什么，要让百姓知道

文 / 本刊记者 李小健 王萍 王博勋

9月7日早上，本刊记者走进大通县，正好赶上了朔北藏族乡开展人大代表述职评议活动。

大通回族土族自治县是青海省西宁市下辖县，不仅经济发展在省内排名靠前，人大工作也做得有声有色，广受赞誉。朔北藏族乡位于大通县中南部，交通便利，聚居汉、藏、土、蒙古族等多个民族，其中藏族占总人口的37%，现有乡人大代表50名。近年来，在乡党委的领导和县人大常委会的关心指导下，朔北藏族乡人大紧紧围绕乡中心工作，开拓创新，为全乡经济发展、社会稳定及民主法制建设作出了积极贡献。而开展人大代表述职评议活动，这已是朔北藏族乡人大的一项重要常规性工作，一年召开一次，主要是让选民和群众了解代表们都干了些什么，是如何履行职责的，进而促进代表依法履职，密切联系群众，充分发挥作用。

当天上午，采访组在朔北藏族乡人大代表述职评议现场看到，会议室座无虚席，约有70多名乡人大代表和选民代表参会，其中有四名人大代表向选民述职，并接受评议。

边麻沟村党支部书记李培栋是述职代表之一。他于2011年当选为乡人大代表，同时当选为西宁市、大通县人大代表。在他的述职介绍中，他立足本职工作，主动听取选民的意见建议，深入了解大家的所思所盼所求，努力把为群众办实事、谋利益作为履职的出发点。

前些年，边麻沟村大多数村民还居

住在几十年前盖的土房子里，由于长期的风吹雨打，致不少百姓的房子严重破裂，甚至倒塌。修缮和新盖房屋，需要不少资金，一些家庭拿不出这笔钱，有的就继续住危房，有的则长时间借宿亲友家。目睹这些百姓的困难，刚当选人大代表的李培栋急在心里，琢磨着一定要想办法改善大家的居住条件。村民郑生明与儿子相依为命，生活困难。2012年，郑生明家的房屋倒塌，没有了栖身之所。李培栋了解情况之后，立即个人借1万元给郑生明盖新房。当年，郑生明住进了新房。与此同时，李培栋身为三级人大代表，积极向各级政府如实反映情况，争取支持。在李培栋的呼吁和努力争取中，郑生明拿到政府住房补贴款1.9万元，极大地减轻了负担。

在整个村里，李培栋帮过不少百姓搬进新房，如房屋倒塌的安尕娃、长时间借住亲戚家的杨顺云等。采访组了解到，这几年，李培栋通过连续提建议和反映情况共为42户村民争取到危房改造补贴，为82户村民争取到奖励性住房补贴。

在李培栋和各方面的共同努力下，如今的边麻沟村变得更加漂亮、更加适合居住，连村级文化广场、村民活动中心也有了，村容村貌相较以前大为改观。但是，要彻底摘掉贫困和落后的帽子，这些远远不够。在李培栋看来，让村民富起来，得需要长远之策。2015年，依托距离县城近的交通便利，他争取旅游扶贫资金220万元，带领村民栽植花卉600亩，扶持建设农家乐10户，自助茶园9户，修

建景观长廊和多个观景台，大力发展旅游经济，景区预计明年5月对外开放。同时，他引导村民集体种植经济效益好的苗木品种。未来，花海景区、苗木种植、农家餐饮、乡村旅游将逐渐成为村民的主要增收渠道。

李培栋作完述职报告后，引起了多名人大代表和选民代表议论。大家对他的认真履职给予了肯定，同时希望他继续为百姓致富多想办法，多出主意。

一个多小时里，包括李培栋在内的四名人大代表先后述职并且接受评议。述职和评议结束后，参会的人大代表和选民代表现场对四名述职人大代表进行测评。测评标准分为“优秀、称职、不称职”三档。由于每个代表都积极依法履行职责，为群众办了许多实事，因此均被评为“优秀”档次。对于述职评议中向人大代表提出的客观意见和建议，乡人大则在会后形成文字后转交给代表个人，供履职参考。

朔北藏族乡人大主席杨海告诉记者，代表参与述职评议的积极性非常高，非常踊跃。代表们通过向选民述职，一方面是让选民知道自己都干了些什么，接受选民监督，增强履职意识，另一方面对其他代表也是一种激励。“不能当选代表后，既不为百姓办事，也不为百姓说话，这就背离了人大代表这一神圣职责。当然，如果代表什么都不干，让他向百姓述职，能有什么可说的？所以，开展代表述职评议活动，就是抛砖引玉，让代表们有一种履职紧迫感。”

天峻县：代表建言织就高原幸福路

文 / 本刊记者 王萍 李小健 王博勋



天峻县新源镇人大代表带领牧民发展专业合作社，让牧民腰包越来越鼓

山坡上吃草的牦牛、草原上撒欢的羊群、随处可见的藏族牧民……9月8日至9日，本刊记者走进海西蒙古族藏族自治州天峻县，就被天峻浓郁的藏族文化和草原特色所吸引。

在天峻县织合玛乡、新源镇，这里的牧民和村民纷纷向记者吐露心声：人大代表的建言让草原变美了，农业转型了，农牧民致富了。织合玛乡人大代表建言帮助成立了民族服饰加工厂，设法帮助牧民就业脱贫；新源镇人大代表推动成立梅陇生态畜牧业专业合作社，并大力推行股份制经营，实现了牧民收入增加、生态保护以及城乡一体化等多赢局面。百姓身边人大代表的积极建言，为高原带来了发展动力与活力，更激发了农牧民对美好生活的向往，如今他们正奔走在脱贫致富奔小康的幸福路上！

织合玛乡：造血扶贫，一举多得

“我愿意将我的手艺传授下去，让乡上更多的人发家致富。”见到记者，盘

坐在黑帐篷里的洛巴露出灿烂的笑容。织合玛乡人大代表洛巴是一名48岁的藏族妇女，在布满字母的白色T恤外，洛巴身着枣红色藏族传统服饰，领口点缀的金色花朵让她看上去充满活力。

除去人大代表和牧民的身份，洛巴还是织合玛乡民族服饰加工厂的一名裁缝。2012年，出于帮助牧民脱贫致富和传承藏族传统文化的考虑，洛巴与乡上其他几位人大代表联名提议在织合玛乡成立民族服饰加工厂。这项建议很快得到乡政府的重视，并分别于2012年、2014年获得国家扶贫资金、浙江援青资金共计100万元的资金支持。经过两年的建设，服饰加工厂已于今年7月开始试营业。

9月8日，走进位于织合玛乡中心街边的服饰加工厂，首先映入眼帘的是商品展示区，一面墙上整齐地摆挂着八九件男款藏袍，有棉麻、粗布质地的，也有羊毛填充的，颜色以褐色、藏青色为主；另一面墙上则挂满了各色经幡和各种骑马用具。洛巴向我们介绍，作为本地人经常使用的

消耗品，经幡是服饰加工厂的主要产品和重要经济来源，可以为刚刚起步的服饰加工厂带来必需的员工工资保障。有了销售经幡的稳定收入，厂里的民族服装和手工艺编制品的生产销售才能持续，经营也才能实现良性发展。穿过展示间旁的员工休息间，再往里走便进入一个约三四十平方米的操作间，里面摆放着几台缝纫机、经幡操作加工台以及由5根木棍撑起的传统编织架。操作间中，一位藏族汉子正在缝纫机前缝制藏袍内里，一位藏族妇女则弯腰在编织架上一条一条地编制黑白相间的束马带。

从洛巴的口中记者了解到，目前加工厂内共有5名员工，都是藏族传统手艺人，他们在乡上的经济条件处于中等水平。作为加工厂第一批员工，他们来这里工作并不是为了赚钱，而是希望通过自己的带动作用吸引更多的乡上对藏族传统服饰有兴趣的年轻人或贫困户加入加工厂。洛巴希望在将手艺传承给这些年轻人和贫困户的同时，推动工厂的发展，为牧民们开创一条脱贫致富的道路。

织合玛乡人大主席甘孝成告诉记者，织合玛乡牧民的人均纯收入能达到9800元，如果除去其中包括的人均每年4000多元的草原补贴，织合玛乡牧民的收入实际上是偏低的。因此，如何有效扶贫和转移草原上的富裕劳动力，实现牧民创业增收和勤劳致富、提高牧民的生活水平是现在全乡最关心的头等大事。相较于之前直接将扶贫资金发放到贫困户手上，如今通过设立工厂、吸纳贫困户就业是一种“造血式”的产业扶贫，不仅能够解决很多困难户的经济问题，还能让藏族的传统文化传承下去，一举多得。此外，织合玛乡的人大代表们还通过积

极建言成立哈达厂,推动解决当地人的就业脱贫问题。

9月的高原已经寒冷,妇女们都已穿上毛衣并围上鲜艳的头巾以御寒。行走在织合玛乡中心街,记者看到安装了太阳能和风能装置的路灯沿街笔直挺立,路的两旁是已经实施完工的牧民安居点,红顶的房子整齐排列,与不远处的草原和高山相互呼应,路灯和房子一下让草原变得温暖了。织合玛乡乡长鲍海勇说,织合玛乡是以藏族为主体民族的纯牧业乡,全乡总人口1559人,藏族占总人口的98%。正是在乡人大代表的积极建言和共同参与下,这些牧民安居点顺利完工,极大改善了牧民群众的居住条件,受到了牧民群众的普遍赞誉,安居工程真正办成了群众满意的惠民工程。

走进中心街不远处的织合玛乡寄宿制小学,记者看到五星红旗在学校高高飘扬,新修的塑胶篮球场也已开始使用,活泼可爱的学前班和小学1至3年级的孩子们在爱心厨房吃营养餐。眼睛乌黑、脸蛋黑红、牙齿洁白的达日措吉是学校的三年级学生,她害羞地小声告诉记者,“我很喜欢上学,爱读书!”织合玛乡副乡长尕玛扎西告诉记者,能够保留乡寄宿制小学,方便牧民孩子上学,这里面有说不完的人大代表爱心为民的故事。原来,在确定乡寄宿制小学撤并去留的过程中,乡人大主席团和乡党委、政府先后三次在人大代表和村社干部大会上征求学生家长和群众意见。结合乡寄宿学校方便牧民子女上学,孩子年龄小,生活自理能力差,便于家长照顾等实际情况,人大代表在天峻县人代会上提交了保留乡寄宿学校1至3年级的意见,在全县教育布局调整中,织合玛乡寄宿制小学得以保留,受到了牧民的一致好评。

新源镇:代表领路, 让牧民腰包越来越鼓

9月9日,本刊记者离开织合玛乡,来到天峻县新源镇。新源镇党委书记达洛告诉采访组,受自然环境的影响,以前

牧民依靠传统养殖业收入非常低。近年来,得益于国家经济发展和好政策,人大代表认真履职,充分发挥作用,带领牧民们发展现代牧业专业合作社,有力地促进全镇经济社会快速发展,牧民的腰包越来越鼓了。2014年年底,全镇牧民人均纯收入在剔除草畜平衡生态补助金4043.7元后达到11926元,比2013年增长16.1%。这是一组相当亮丽的数据,也是了不起的成绩单。

谈到发展和牧民收入,谈到人大代表的作用,就不得不提及梅陇村。从天峻县城往东20公里,就是梅陇村。2014年新源镇牧民人均收入最高的是梅陇村,达到1.99万元。而几年前,梅陇村是新源镇最贫穷的乡村。通过发展专业合作社,梅陇村趟出了一条适合高原畜牧产业发展的成功之路。这一发展模式被冠为“梅陇”模式闻名青海省内。在大家眼里,梅陇村从最穷到最富的华丽转身,牧民从手头拮据到宽裕,有各级政府的大力支持,也有乡人大代表的不懈努力。

梅陇村党支部书记吉措扎西是新源镇人大代表,一直参与推动梅陇村发展专业合作社。他向采访组回忆,过去由于人口增加,超载放牧,牧民们不仅没有增收,反而导致草场破坏严重,甚至退化。2008年,为保护生态环境和促进草畜平衡,梅陇村率先在全省开展生态畜牧业建设试点工作,发展专业合作社。

但是,刚开始推进专业合作社比较困难。因为牧民们担心将自有草场、牲畜入股专业合作社后效益不好,都不愿意合作。就在这个时候,人大代表和村干部发挥了关键性作用。吉措扎西和村里其他人大代表、村干部详细了解牧民们想法后,就一家一户地做思想工作,宣讲政策,告诉大家为什么成立合作社,好处在哪里。

大量的工作凝聚着代表们的辛勤汗水。2008年5月,在吉措扎西和村里其他人大代表、村干部的带头入股之下,全村48户牧民家庭,有41户以草场、牲畜入股合作社,交由专门的放牧人员管理。剩下7户是村里的养殖大户,要求先观望,三年

后根据合作社效益情况再确定是否加入。

探索建立专业合作社,困难重重。因为没有经验,专业合作社于当年5月份成立,而入股的母羊已经在3月产下羔羊,从而导致合作社成立第一年就几乎没有什么收入。没有收入,拿什么来给牧民分红?对此,吉措扎西和村里其他人大代表、村干部拿出了对策,一方面如实向牧民们说明情况,另一方面卖掉部分股本用以分红。最后,合作社卖出1600只母羊获得23.3万元,给牧民分红。第二年,入股的母羊产下了羔羊,经过合作社放牧人员的科学放养,出栏率非常高,当年实现盈利。

在入股的牧民当中,少部分牧民因贫穷没有牲畜入股,仅是草场入股,因而分红有限。针对这一情况,吉措扎西等人人大代表客观反映情况,争取镇政府支持。新源镇党委、镇政府高度重视,遂整合整村推进扶贫开发项目资金38万元,购买和整合后备优良生产母羊900只,按每户225只的标准分配给4户贫困户作为生产资料进行扶贫,225只母羊所产羔羊归贫困户所有,并引导贫困牧民将其中所产羔羊的50%,入股合作社,防止再度返贫。第二年后,900只生产母羊重新分配给其他4户贫困户,以此类推,逐渐实现整村脱贫。

看到分红效益后,梅陇村7户养殖大户于2011年加入到专业合作社。2015年,梅陇村牧民人均纯收入将突破2万元。这与2008年的4200多元相比,牧民的人均纯收入翻了好几番。关键是,专业合作社实行规模化养殖后,解放了大量劳动力,牧民们还可以外出务工,增加收入。

在梅陇村的带动下,新源镇其他村的人大代表纷纷带领牧民们发展专业合作社,并建议镇政府加大扶持力度。新源镇人大主席索忠东向记者表示,现在人大代表每年都会提出与专业合作社相关的建议。镇人大从本镇实际出发,围绕全镇发展大局,组织代表深入开展视察、调研活动,积极督促政府加快牧区产业化调整步伐,重点培育畜牧业专业合作社,推动全镇经济发展、社会事业进步及牧区群众致富奔小康。☑

铜普镇：一场别开生面的恳谈会

文 / 本刊记者 王萍 王博勋 李小健

离开天峻县一路向南,9月10日,记者来到海西蒙古族藏族自治州乌兰县铜普镇。当地人告诉记者,“铜普”系藏语,意为“高峻”。而且青藏铁路、国道109、315穿越全镇,交通发达的优势也给铜普镇带来了发展的便利。

走进铜普镇,人大工作的活跃与创新也跃然眼前。积极开展人大代表之家和人大代表联络室以及履职网络平台建设、闭会期间代表通过提交建言簿及时反映民意、镇人大主席团组织召开职能部门和代表的恳谈会现场答复建议、精心制作镇人大工作宣传片……记者不禁被这里的人大工作闪光点深深吸引。

位于柴达木盆地的铜普镇,是全国春小麦高产区。这里气候干旱,年降雨量小于300毫米,蒸发量却大于3300毫米,是典型的绿洲农业。以水定田,生动地形容了水对铜普镇农业的重要性。在这里,如何高效率利用水资源是代表们一直关心的事情,而水渠的修建和利用更是水利建设的重中之重。

铜普镇的多数水渠是在生产队时期建成的,由于多年疏于管理等原因,很多支渠、斗渠都已年久失修,渠边或长满杂草,或由于鼠害随处布满漏洞,或被洪水冲毁。水渠的损毁不仅会影响农田的灌溉效率、影响农业产量,更会造成水资源的浪费。“浇不上水真是叫人抓心挠肺!”这是很多村民内心的真实写照。

镇人大代表高文军告诉记者,通过搜集村民们对水渠失修问题的意见和建议,他在今年7月份向镇人大提交了建言簿,建议修复、新建铜普镇三个农业村河南村、都兰河村、上尕巴村的损毁水渠。

9月10日,一场别开生面的恳谈会在铜普镇召开,镇人大代表和镇政府以及乌兰县各职能部门负责人当面锣、对面鼓,解

决问题不含糊,代表建议得到及时答复。

乌兰县水利局负责人介绍,根据代表建议,延伸修建1.5公里水渠,并已开始动工。同时,计划将修建斗农渠项目纳入县“十三五”规划中,完善田间配套设施。

“水利局欢迎人大代表随时反映问题,我们一定对相关问题及时处理。”听到水利局相关负责人的这番话,高文军接上话茬说,“对部门答复表示满意,也为自己能够替百姓办一件实在事而感到高兴!”

铜普镇作为农牧结合的镇,除了农业村存在水渠建设的问题,牧业村也面临打井吃水的难题。刘日其布加代表也在此前的7月向镇人大提出了牧业村光伏提水项目建设的意见和建议。刘日其布加说,光伏提水项目是浙江援青的一个项目,就是利用光伏发电将草原上打的井中的水抽上来,以解决牧民们的吃水难题。他正想听听,在恳谈会现场,县水利局负责人将如何答复建议呢?

乌兰县水利局相关负责人告诉刘日其布加,他们已及时将人大代表反映情况向县上作了汇报,县上也同意这个援青项目能惠及到铜普镇,并扩大普惠范围。但目前的实际情况是,有的村原来打的井不符合光伏提水项目的规格要求,由于设备无法配套无法实行这个项目。

“一次性满足所有牧民的要求有困难,剩下有同样迫切诉求的百姓草原用水问题怎么解决?别着急,可以依靠科技部门解决。我们了解到,国家科技部和浙江省一家公司达成初步意向,要继续实施光伏提水援青项目,后期项目实施可能要交给科技部门,由水利部门配合。现在我们正抓紧时间、加快进度推进,尽早让牧民受益。”县水利局相关负责人的解释,让刘日其布加紧锁的眉头渐渐舒展开了。他表

示将继续为牧民追踪好这条建议的落实,推动解决草原上的人畜饮水难题。

全面推进依法治国,不仅是国家的号召,更是基层人民内心的呼声。铜普镇人大代表还及时反映民意,为百姓发出了司法需求的心声。铜普镇人大代表李玉芳说,上世纪九十年代,由于经费不够等原因,当时的乌兰县希里沟镇、铜普乡、赛什克乡三个乡镇的司法所被合并建立在县政府所在地希里沟镇。经过2006年撤乡并镇改革,赛什克乡被裁撤并入柯柯镇,铜普乡变更为铜普镇,造成目前铜普镇与希里沟镇司法所二所合一的情况。

随着铜普镇经济日益发展和法制宣传工作不断展开,百姓法律和维权意识渐渐提高,法律服务需求也越来越多。村民告诉记者,相比原来私人之间达成协议解决问题,具有法律效力的人民调解在解决矛盾、纠纷时效率更高、效果更好。由于铜普镇司法所现与希里沟镇司法所合并办公,一些村民找到高文军、李玉芳两位镇人大代表,表达了希望将司法所搬回铜普镇办公、让法律服务就在百姓身边的愿望。

铜普镇人大主席权炳兴告诉记者,他们两位代表都以建言簿形式提交了村民意见,“今天就想听听县司法局和镇政府如何答复?”在恳谈会上,县司法局表示同意将铜普镇司法所搬回镇上办公,由镇政府安排一间办公室暂时供司法所办公。由于司法所所长还兼任乌兰县司法局基层科科长一职,因此,安排所长一周内三个工作日回镇上办公,剩下两个工作日在县里办公,以保证其大多数时间能够留在基层为百姓提供法律服务。“非常满意!答复内容满意,解决问题效率高!”高文军、李玉芳两位代表频频点头,并竖起大拇指。☑

希里沟镇：代表不能白当，得为百姓说话

文 / 本刊记者 李小健 王萍 王博勋

9月11日，本刊记者离开铜普镇，来到海西蒙古族藏族自治州乌兰县的另一个乡镇希里沟镇。在蒙古族语里，“希里沟”是水草丰美的地方。希里沟镇位于柴达木盆地东部，是海西蒙古族藏族自治州乌兰县县城所在地，因交通便利，水土肥美，被誉为“海西小江南”。

站在希里沟镇西庄村的田埂上放眼望去，是成片成片的枸杞地。沿着田埂一路走下去，就可以看到：前年种的枸杞树挂满了红红的果实，去年和今年种的枸杞树长势喜人。这是700多亩复耕的土地。而土地复耕的背后，是农民群众收入增加，是人大代表的主动作为和价值体现。

近年来，西庄村附近的地下水位上升，许多良田逐渐变成了盐碱地和湿地，无法种植庄稼。到2010年，盐碱地和湿地增至1100多亩，占全村耕地面积的五分之一强，导致240多户村民家庭的承包地不同程度减少。在农区，承包地是村民们生活的根本保障。一些以务农为主的家庭，没有了土地，就意味着没有收入，生计都难以维持，只能靠民政部门救济。

由于承包地大面积盐碱化，西庄村村民们利益受损，意见纷纷。对此，身为县、镇人大代表的马顺财，将村民们的意见形成建议，于2012年、2013年连续向镇人代会和县人代会反映。在建议办理中，县级政府部门下拨7万元经费用于改良西庄村盐碱地。

然而，完全靠这笔钱来改良上千亩盐碱地，显然不够。于是，马顺财和村里其他人大代表各显神通，又多方筹集经费24万元。经商议，大家采用“土”方法，在盐碱地和湿地周围挖了4.7公里长的沟渠，每年清理一次，尽可能地把盐碱地和湿地

的水排出去，用有限的经费。

在马顺财等人大代表和村民们的努力下，耕地逐步得到恢复。目前，西庄村复耕约700亩地。而且，这些耕地全部流转给种植大户，用于种植枸杞。马顺财告诉记者，每亩耕地根据质量给村

民们每年带来500元到650元不等的收入。而剩下的400多亩盐碱地预计在2016年完成复耕。

对于土地复耕和流转，村民们非常满意。因为，大家不仅增加了一部分流转收入，还可以被种植大户雇佣获得劳务收入，也可以外出务工。马顺财也非常自豪。他认为村民们选自己当代表，就不能辜负大家，代表不能白当，得为百姓说话谋利。

希里沟镇人大主席李瑜告诉本刊记者，近年来，在镇党委的领导下，希里沟镇人大切实保障人大代表依法履行职责，充分发挥代表在全镇经济社会发展建设中的作用。在希里沟镇，像马顺财一样时刻把群众利益装在心头、为民办实事的人大代表还很多。比如，希里沟镇城东社区居委会主任张福苹便是其中一位。

自2011年当选为镇人大代表以来，张福苹结合自身工作，时常走访社区居民，加强同群众联系，深入了解和收集大家意愿和需求。在此基础上，她提出了多件建议，都得到解决。比如，县城的购物中心在建设之初，没有规划好停车位，结果在购物中心门口出现汽车乱停乱放现象，



9月11日，乌兰县希里沟镇人大代表到黑枸杞基地调研生产情况。摄影 / 刘娴

人车拥挤，十分不便，也带来严重的安全隐患。对此，居民群众意见很大，强烈要求相关部门尽快解决。张福苹了解实际情况后，在2014年镇人代会上以建议的形式提出，引起相关部门重视。同年，相关部门在购物中心附近规划了相当数量的停车位，群众反映的问题得到有效解决。又比如，县城的牧民小区，是一个住着800多户居民的新小区。因时常遭遇小偷“光顾”，使得群众多有怨言。在2013年镇人代会会议上，张福苹将此情况反映并提出建议。随后在建议办理中，小区安装了摄像头，居民财产安全得到了保障。

李瑜说，乡镇人大代表与群众生活在一起，也与群众联系最紧密，充分发挥代表们作用，就能真实地了解社情民意和更好地服务广大群众。在新形势下，希里沟镇人大积极创新工作方式，尽可能地为人代表依法履职提供便利和保障。比如，建立“人大代表之家”并配套了相应的“人大代表阅览室”和“人大代表活动室”，健全了人大代表向选民述职与奖励考核等制度，开设了镇人大代表“微信群”，定期召开社情民意恳谈会等。■

走进青海，哪些亮点值得回眸？

文 / 本刊记者 王萍 王博勋 李小健



9月8日，本刊记者来到玛多寄宿制小学，记者看到五星红旗在学校高高飘扬，活泼可爱的学前班和小学一至三年级的孩子们在爱心厨房吃晚饭。图为三年级学生达日措吉。摄影 / 刘娴

走进青海深入采访，青海行中哪些亮点值得回眸，哪些情景令人铭记？下面是中国人大杂志记者一行珍藏和挑选的几个片断。

高原上的“两室一平台”

“镇里专门腾出办公室作为人大代表联络室。”铜普镇人大主席权炳兴告诉记者，“我们不仅有固定的代表联络室，而且办公设备齐全，还建立了代表联络微信群，利用现代信息技术开展代表工作。”在铜普镇人大代表联络室，记者看到代表活动制度、代表学习制度、联络室制度等规章制度都挂上墙，一目了然；档案柜里整齐摆放着代表履职的各类台账档案。

记者在青海省走访时看到，青海的各州市、县（区）级人大常委会正按照青海省人大的统一部署，积极建立代表接

待室和代表联络室，并建立健全“代表履职网络平台”，进一步密切人大代表与人民群众的联系。

高原上的代表工作有了“根据地”，乡镇人大工作就有了根基。有了场所，代表与群众的联系更加密切，群众对代表更加信任，代表履职更富活力，作用发挥更加充分，群众合理诉求就能得到有效解决。

让人大“常规动作”更接地气

提建议，将农牧民的心声反映出来，是高原上人大代表发挥作用的重要方式。在互助县蔡家堡乡，代表多年的不懈建言终于让旱地冒出自来水。

十年九旱，是对互助县蔡家堡乡气候最形象的表述。在这里，年平均降水量仅约350毫米。干旱气候让吃水成为蔡家堡乡的头号难题。多年来，村里的人畜

饮水全部来自雨水，天上的雨下到地上，再淌到水井或水窖里，村民们才有新水可供人畜饮用。

看到这种情况，县、乡人大代表在近几年召开的人大会议上每年都积极建议修建自来水管道路以解决人畜饮水问题。经过人大代表东奔西跑、多年的不懈推动，结合国家相关政策项目支持，终于在今年解决了蔡家堡乡的人畜饮水问题。除了国家投入的建设资金，乡上每户百姓只出400元便实现了自来水通到自家。

今年5月，蔡家堡乡所有村全部通水。通水的那天，所有村庄都沸腾了，各村在水龙头上搭红放炮，很多村民还自掏腰包摆酒庆祝，热闹红火地像过年一样。村民们每人拿着一个大碗，接了清澈的自来水喝。蔡家堡乡乡人大代表李发泉告诉记者，通过自己的不懈坚持，让百姓们在家里就能吃上水，他为自己是一名能为百姓真正谋福利的人大代表而骄傲。

在另外几个乡镇，这样的例子还有很多。代表培训、调研视察、建言献策等人大“常规动作”在高原基层都已遍地开花、坚守做实。

创新实践让代表有了忙不完的事

在铜普镇，记者看到，铜普镇以“重常规、善创新、抓落实”为工作思路，实现了乡镇人大工作新突破。突破的法宝，就是为充分发挥闭会期间代表作用，创新推出建言簿、履职手册与恳谈会等一系列好做法。

如何解决乡镇人大务虚多、务实少，人大代表开完人代会就散、作用难发挥的难题？铜普镇强化了代表履职能力，印制了《人大代表履职手册》，代表在闭会

期间所收集的群众意见和诉求、为民办实事、处理矛盾、调解纠纷、重点项目视察等履职情况都详细分类记录在案。同时还创新代表建言载体,每月初向镇域内所有人大代表发放《建言簿》,将所收集到的群众意见和诉求填写在上面,镇人大对代表提出的意见和建议进行归纳整理后交由镇政府办理,并将办理情况及时反馈代表,努力做到“上月提出、下月答办”。而且还改进人大工作方式,镇人大主席团组织相关部门不定期召开代表恳谈会,现场办理答复代表闭会期间建议。

权炳兴告诉记者,铜普镇经济社会的发展离不开人大代表的助力推动和保驾护航。如今,小到环境卫生整治,大到镇区发展规划,都凝聚着全镇人大代表的智慧和心血。这些都是实打实的工作,让镇人大和代表们有了忙不完的事。

中国人大杂志记者亲眼见证了恳谈会上代表与县乡政府部门负责人你一言我一语、现场办理答复代表建议的生动情景。令人眼前一亮的还有,恳谈会不仅当面答复代表闭会提出的建议,代表们还及时提交了新的建言簿,建言簿上写满了新的建议。镇政府和县各职能部门负责人能当场答复的就当场答复,不能当场答复的带回去处理,并约定两个月后的恳谈会上正式答复,确保代表每条建议都有答复,提出的问题件件有回应。代表们在闭会期间的建言履职,就在这样的良性循环中推动铜普发展和民生改善。

在城镇里生活,在草原上放牧

农牧民剩余劳动力转移就业要加强培训、监督大气污染防治等生态环境保护落实情况、关注高原水电路和通信网络的畅通、高原牧区孩子们的学前教育要跟上……在高原一路倾听,记者发现随着经济社会的发展,青海县乡人大代表的关注点也与时俱进发生着变化。

青海的牛羊是一大特色,“青海的牛羊吃的是冬虫夏草,喝的是矿泉水”,这是人们对青海牛羊的有趣编排,很多青海人也经常挂在嘴边。



9月8日,本刊记者在织合玛乡采访。摄影/刘娴

海西蒙古族藏族自治州天峻县织合玛乡的牧民们告诉记者,如今,在青海牧区,越来越多的羊群从草场走向饲舍。于是,从牧民游牧到定居,从牲畜散养到圈养,草原生活正在悄然改变和进步。以前政府扶贫是用母羊帮扶贫困户。每户给几十只母羊,让牧民们自我发展,两年后抽回母羊,滚动帮扶其他贫困户。但随着草原上畜牧业合作社的发展壮大,这种给牧民分散养殖的帮扶方式,也已慢慢发生变化。

现在许多牧民们被高原生态畜牧业合作社聘用为工人,负责管理合作社的羊。同时,还可通过购买羊入股合作社,获得分红提高自己的年收入。如果合作社发展畜牧产品的深加工产业,能增加产品的附加值,也能带动当地牧民就业增收。

“现在村里很多人外出打工,手头宽裕了,眼界也宽了,大家希望能够像城里人一样生活。比如,住在坚固结实的房子里;外出有宽敞的马路,门口有超市、网吧、电影院;孩子们在家门口上学,接受良好的教育;老人病了能在家门口得到及时救治。城镇能满足我们现代化生活所需。”互助县林川乡人大代表王志顺、天峻县新源镇人大代表吉措扎西等也纷纷对记者讲起这些变化。

“但我们牧民的根还在草原上,我

们离不开泥土的气息,离不开牛羊。最理想的生活就是:老人孩子在城镇生活,年轻人夏天去草场放牧,冬天回城镇打工。”人大代表吉措扎西说,“有些牧民已经在城镇生活,我的愿望是让所有牧民都能过上这种生活。”

播撒光明的使者

在互助县蔡家堡乡,哪里有项目,哪里就有代表的身影。人大代表跟踪监督了扶贫整村易地搬迁、高原美丽乡村、人畜饮水工程、道路硬化工程、秋春两季农作物覆膜等地方重大项目建设,为老百姓解决发展的后顾之忧。

在互助县林川乡,代表们被乡亲们亲切地称为“播撒光明的使者”。2009年,对林川乡巴扎村的村民们来说是记忆犹新的一年。在这一年,山体滑坡导致村内大量房屋倒塌,村民们不得不含泪离开这片祖祖辈辈生活过的土地,整体搬迁到周边平坦而安全的地区。然而,由于基础设施建设等原因,2009年至2013年整整四年,巴扎村的村民们都因为新址未通电而深深苦恼着。在现代社会中,电已经和空气、水一样,成为了我们生活中不可缺少的东西。为了维持生产、生活,很多村民或私自从高压线分连电线



大通县朔北乡人大组织代表开展“访民情、解民意”活动

到自家，或凭关系从其他村民家接电。两毛七每度的电费，这些村民硬是要交一块钱！除去高昂的电费不说，私接电线存在严重的安全隐患，不仅容易断电，还可能导致人员伤亡的事故发

生。接到巴扎村村民反映的情况后，林川乡人大代表们从2009年到2013年一年又一年、一次又一次提出希望为巴扎村新址接通电力的建议，并多次与乡人大、县政府进行沟通。巴扎村的电力问题一直牵动着互助县人大常委会副主任李美艾的心。在实地考察的基础上，除了与政府部门的沟通，李美艾与乡人大工作人员更是多次前往海东电力局反映情况、做电力局的工作。在代表们和县乡人大工作人员的不懈努力下，2013年年底，互助县政府为巴扎村作出电力连接的规划，并在2014年实现全村通电。“代表们就像这电一样，为我们带来光明！”一位巴扎村村民激动地对记者说。

在大通县桥头镇，八一社区主任周敏告诉记者，她在2011年当选为西宁市和桥头镇两级人大代表。虽然当代表时间不长，但她为百姓们做的实事、好事却不少。宁张公路收费站的取消就是一件。宁张公路是国道227的青海段，连接着西宁市与大通县，是往返两地的重要通道，也是著名古代“丝绸之路”的南线。宁张公路建成已有多

收取过路费。在平时下基层了解情况的过程中，很多群众向周敏反映：“这条路都收了几十年费了，成本早就收回了。一般低速公路都不收费了，咱大通到西宁咋还收费呢？”之后，周敏对周边乡镇的低速公路收费情况进行了解，发现其中很多都已取消。当时正值公路收费改革，周敏很快将取消宁张公路收费站的建议上交，不久后就得到政府批准取消收费站的答复。该收费站于建议提出的第二年

被取消，这极大地便利了百姓们的出行，很多居民还曾上门对周敏表示感谢。

在天峻县，说起县乡人大工作和天峻县近些年的变化，天峻县人大常委会副主任刘世军向记者讲述起来便滔滔不绝，有说不完的话。从牧民定居点到牧民娃娃们的教育，从草原通电到牧民看病报销，哪个方面都有故事。他告诉记者，

草原上的牧民们勤劳朴实、正直豪爽。他们热爱这里的草原与山川。基层人大工作者和人大代表真心为民，代表积极建言解决百姓难题。如今，代表建言推动了村上居住条件的极大改善和产业扶贫、培训等方面的跟进，让村民们增强了对未来生活的信心。村民脱贫致富的愿望正插上翅膀，展翅高飞呢！

在青海采访，感受高原精神。此言非虚。比如，此次采访来到天峻县是青海省海西蒙古族藏族自治州唯一的纯牧业县，平均海拔4000米以上，地势高峻，气候寒冷，属于国家五类边缘艰苦地区。新源镇虽是天峻县县城所在地，仍让记者明显感觉到这些高原特征。记者在采访途中赶往新源镇人大四层会议室时，镇里面的工作人员特地叮嘱，爬楼不要太快，每上一层最好停一下，不然容易引发高原反应。采访组成员刚开始还能适应，但爬上三层时就开始有些不适，放慢脚步的同时记者心里由衷感慨，“在这样困难的条件下开展各项工作，真不容易！”记者在那边短暂采访几天，也出现了头晕、恶心、气喘等高原反应。陪同我们到天峻县各乡镇采访的刘世军是汉族，但长年的高原生活已让他的脸庞有了“高原红”。记者们内心也已被高原净化并深深打动。✘



铜普镇人大主席团成员与牧民群众亲切交谈

人大监督：织密社保之网

文 / 本刊记者 李小健



广西实现医保定点医疗机构“一卡通”。2015年6月30日，在广西壮族自治区人民医院，从北海到南宁异地就医的郑晓荣持社会保障卡在结算医药费。摄影/李斌

社会保障是保障人民生活、调节社会分配的一项基本制度。这项制度完善与否，直接关乎基本民生改善、社会公平正义和每个人的切身利益。

从1993年党的十四届三中全会提出建立多层次的社会保障体系目标以来，我国社会保障制度实现从无到有，不断完善，初步形成以养老保险、医疗保险、社会救助等为主要内容的社会保障制度体系。这是一个了不起的成就。如今，党的十八大提出新的目标，要坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针，以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点，全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系。

对于社会保障事业的发展和进步，全国人大常委会一直高度关注。去年12月底，十二届全国人大常委会第十二次会议专门听取和审议了国务院关于统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况的

报告并开展专题询问，以推动中央决策部署的贯彻落实，维护广大人民群众的根本利益。张德江委员长高度重视统筹推进城乡社会保障体系建设。他在主持专题询问时特别强调，“社保是真正关心到老百姓切身利益的问题，今天的会议要取得实效，决不能走过场、走形式”，令参会人员印象深刻。

在分组审议和专题询问会上，全国人大常委会组成人员不回避热点难点问题，对社会保障体系建设顶层设计、基础养老金全国统筹、改革医疗保险制度、完善各类社会救助制度、健全社会保障财政投入制度等诸多问题进行认真审议，并提出了具体的、有价值的意见和建议。对于大家的建议，全国人大常委会办公厅依照监督法有关规定，将其整理形成审议意见，交由国务院研究处理。

今年6月9日，国务院落实审议意

见的报告反馈到全国人大常委会，并于6月17日转交至全国人大财经委。然而，在实际工作中，审议意见到底落实得怎么样？统筹推进城乡社会保障体系建设工作还存在哪些难题待解？今年7月至8月，全国人大财经委成立了调研组，先后赴内蒙古、河南、云南、江西等地，就国务院落实全国人大常委会对统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况报告审议意见创新开展了跟踪督查，一边如实了解工作推进情况，一方面听取基层意见和呼声，查找问题存在的根源，寻求破解之策。

我国人口众多，要编织一张全面覆盖逾13亿人的社会保障安全网，任务相当艰巨，任重而道远，这将是一个长期的过程。但我们也相信，在人大持续监督和各方面努力之下，社保之网定会越织越密。★

社保体系建设新进展

文 / 本刊记者 李小健



2015年8月13日，江苏省灌云县经济开发区盛科铝业有限公司农民工喜领养老保险手册。
摄影 / 吴晨光

在十二届全国人大常委会第十二次会议专门听取和审议国务院关于统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况的报告并开展专题询问之后，人力资源社会保障部会同国家发改委、民政部、财政部、卫计委、社保基金会等多个部门和单位对全国人大常委会组成人员的审议意见进行了认真研究，提出了改进工作的措施。

2015年8月27日，上述相关改进工作情况，即国务院办公厅转报人力资源社会保障部关于落实全国人大常委会对统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况报告审议意见的报告（简称国务院落实审议意见报告）印发至十二届全国人大常委会第十六次会议，供人大常委会组成人员和列席会议人员参阅。

透过报告，我们可以看到统筹推进社会保障体系在许多方面都取得新的进展和突破，比如，养老金“并轨”、基础养

老金最低标准上调、看病就医负担减轻、社会救助扩面、投入持续加码……

养老保险“并轨”

过去，由于历史的原因，我国机关事业单位实行单位退休养老制度，由国家财政统一支付其退休人员的养老金；企业单位实行“缴费型”统筹制度，单位和职工本人按一定标准缴纳。在此基础上，我国就逐渐形成了机关事业单位和企业单位养老“双轨”模式。这种“双轨”模式，造成制度不统一，一定程度上影响了人员流动，同时社会上对机关事业单位工作人员不缴纳养老保险费而待遇水平相对较热议论颇多，反响强烈。

在近年举行的全国人代会会议上，养老保险“双轨”制引起了人大代表和政协委员们关注和协议，要求对当前养老体制进行改革，取消养老金“双轨制”的呼声持续高涨。在去年12月举行的

十二届全国人大常委会第十二次会议上，部分全国人大常委会组成人员也提出，推进机关事业单位养老保险制度改革，建立与城镇职工统一的养老保险制度，是大势所趋。

据国务院落实审议意见报告，经党中央、国务院审议，2015年1月14日，国务院印发了《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》。根据该决定，机关事业单位实行社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度，由单位和个人共同缴费。这是我国养老保险制度的重大改革和完善，标志着养老金“双轨制”正式终结，近4000万机关事业单位人员将和企业职工一样缴费。

目前，上海、浙江、广东、江苏、河南、山东等全国多个地方正在抓紧推进机关事业单位养老保险制度改革。

本刊记者从河南省社会养老保险事业管理局了解到，自国务院印发决定后，河南省成立了省机关事业单位养老保险制度领导小组，抓紧制定改革方案及相关配套政策，全力做好机关事业单位养老制度改革贯彻落实工作。目前，河南省的改革实施方案已经以省政府名义报国家人社部和财政部批复备案。截至6月底，河南省机关事业单位养老保险试点参保人数138.1万人，基金征缴36.9亿元，基金支出42.1亿元，基金结余68.8亿元。

随着机关事业单位养老保险制度改革的全面铺开和深入，我国养老保险制度将回归原意，公平性逐渐增强。

基础养老金最低标准上调

随着经济的快速发展，制度建立之初确定的城乡居民基础养老金最低标

准已经过低,每人每月仅55元。

针对这一实际情况,2015年1月,国务院决定将城乡居民基础养老金最低标准上调到每人每月70元,从2014年7月1日起补发。在此基础上,我国27个省级政府及新疆建设兵团、2552个县级政府在全国最低标准之上增加了基础养老金,全国城乡居民基本养老金平均水平超过100元。

据了解,这次上调15元,是我国首次统一提高全国城乡居民养老保险基础养老金最低标准。人力资源社会保障部有关负责人表示,“这次上调将惠及全国超过1.4亿城乡老年居民和数亿城乡家庭,受益面大,受益方式直接,有利于更好保障和改善低收入或无收入的城乡老年居民基本生活。”

目前,有关部门正在结合养老保险顶层设计,统筹考虑建立城乡居民基础养老金调整机制问题。初步考虑是,遵循权利和义务对应的原则,在完善激励和约束机制的基础上,根据经济发展和物价变动情况,适时调整基础养老金最低标准。

尽管调整幅度不大,基础养老金最低保障水平也依然不高,但仍深受欢迎。采访中,云南省的一位人大代表告诉记者,对于农村老人来说,虽然每月的养老金不多,可是与以前相比,那是想都不敢想的事情。在这些老人们看来,只有城市里的职工才会有养老金。“现在每个月能拿到养老金,他们很高兴,对这项制度很拥护,发自内心地认为国家政策好多了。”

与此同时,有关部门还正在研究建立健全城乡居民养老保险激励机制,如增加补贴金额和基础养老金标准,积极引导居民选择更高标准缴费,倡导多缴多得、长缴多得,让广大城乡居老有所得、老有所养。

看病就医负担减轻

当前,我国基本医疗保险主要由城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医

国务院印发《基本养老保险基金投资管理办法》

《基本养老保险基金投资管理办法》(以下简称《办法》)经公开向社会征求意见,充分采纳公众建议,进行了修改完善,日前由国务院正式印发,自印发之日起施行

1 《办法》明确



- ✓ 养老金实行中央集中运营,市场化投资运作,由省级政府将各地可投资的养老金归集到省级社会保障专户,统一委托给国务院授权的养老基金管理机构进行投资运营
- ✓ 基金投资运营采取多元化方式,通过组合方案多元配置资产,保持合理投资结构

2 《办法》强调

- ✓ 养老金投资运营,必须坚持安全第一的原则,严格控制风险

3 《办法》要求

- ✓ 养老金投资运营必须坚持依规运作,公开透明,接受公众监督,对人民和社会负责



新华社记者 晋晓霞 编制

2015年8月,国务院印发《基本养老保险基金投资管理办法》

疗保险、新型农村合作医疗组成,总覆盖人数超过13亿人,覆盖率达到95%以上。

虽然医保覆盖面基本上实现全覆盖,但三项医保制度之间保障范围和报销比例还不尽合理,保障水平和质量有待提升,比如,新型农村合作医疗的保障水平较城镇医保低,农民因大病致贫返贫现象较为严重。

对此,全国各级财政近年来不断提高对城镇居民医保和新农合参保补助标准,从2007年人均不低于40元逐步提高到2015年的380元,并相应提升基本医疗保险水平。目前,城镇居民医保与职工医保使用统一的药品目录、诊疗项目和医疗服务设施标准。

本刊记者在云南采访了解到,2013年1月1日起,昆明市将城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗两项制度合二为一。目前,昆明市城乡居民医疗保险与城镇职工医疗保险在药品目录、诊疗项目和医疗服务设施范围上完全相

同。药品目录和诊疗项目分别由原来的新农合目录1413种、3800种扩大到现在的2446种、4160种,药品目录和诊疗项目范围分别比原新农合增加73%、9%。另外,农村居民和城镇居民在全市范围内自主选择定点医疗机构就医,且实现刷卡就医及时结算,制度的公平性、可行性明显提高,覆盖人群不断扩大。

在基本医疗保障的基础上,我国于2014年普遍开展了城乡居民大病保险试点,目前已覆盖7亿人口,将大病患者医疗费用报销比例在基本医保报销的基础上提高10至15个百分点。开展这项工作,是对基本医疗保障制度的拓展和延伸,将大大减轻人民群众大病医疗费用负担,有效缓解“因病致贫、因病返贫”问题,进而完善城乡居民医疗保障制度和提高重特大疾病保障水平。

2015年,云南省全面推行了城镇居民大病保险,实现了制度、人群的全覆盖和政策的基本统一,所需资金从基本



甘肃全面推行城乡居民大病医疗保险。2015年9月16日，甘肃省人民医院工作人员为医保患者办理快捷就诊。摄影/陈斌

医疗保险基金中预算安排。个人不用缴纳大病保险费，只要参加基本医疗保险就可以享受大病保险待遇。城镇居民大病保险年度起付线为1万至1.5万元，最高支付限额为15万元。新农合重大疾病保障病种达到22种，尿毒症和重性精神病患者救治报销比例提高到90%。2015年上半年，云南省有35511名参合农民享受重大疾病补偿，同比增长32.81%，补偿资金2.53亿元；20811名参合农民得到大病保险理赔或大病二次补偿，进一步补偿医疗费用6434.21万元。

河南省鹤壁市一位人大代表向记者表示，以前，大家最怕的就是家里有人患上大病、重病。尤其是对普通家庭而言，若是家里有人患上大病，他们就会选择放弃治疗而直接回家。如今有了大病保险，更多种类的重大疾病都能报销，对患有重大疾病的群众来说，若能报销几万元，这是一个很大的支持。“我们村里有一位群众得了尿毒症，医保报销了大部分费用，他自己每月仅承担几百元费用，看病负担轻了很多。”

社会救助扩面

让低收入人群生活有着落、有保障

是政府的应尽之责。近年来，我国社会救助制度逐步健全，救助范围日益扩大，救助标准逐年提高，切实保障了越来越多的低收入群众的基本生活。

然而，在现实生活中，许多家庭因成员患重大疾病、遭遇意外事件等种种原因陷入生活困境，由于不属于低保对象，无法及时获得救助。在十二届全国人大常委会第十二次会议上，部分出席会议的人大常委会委员和代表建议，应扩大救助面，让真正困难的群体和低收入群体得到救助。

对此，2015年1月，国务院印发关于加快推进残疾人小康进程的意见，明确了加大残疾人社会救助力度、建立完善残疾人福利补贴制度、帮助残疾人普遍参加基本养老保险和基本医疗保险、促进残疾人及其家庭就业增收等政策措施。目前，全国有19个省份建立了困难残疾人生活补贴制度，17个省份建立了重度残疾人护理补贴制度。2015年4月，国务院发文进一步明确，在做好低保对象和特困供养人员救助的基础上，积极向低收入救助对象、因病致贫家庭重病患者延伸，突出做好对重病、重残儿童的救助。

下一步，有关部门将指导地方细化落实政策措施，加强监督检查，进一步加大对城市“三无”人员、农村“五保户”、失能半失能老人、重度残疾人、无人抚养儿童等特殊人群的救助力度，使更多的困难家庭基本生活能够得到制度化保障。

与此同时，有关部门积极开展低收入家庭认定工作，大力推进多层次、跨部门、信息共享的社会救助申请家庭经济状况信息核对机制建设。目前，全国有超过70%的县建立了核对机制，2015年将实现全覆盖。

投入持续加码

我国是一个拥有13亿多人口的大国，要实现社会保障全面覆盖，需要巨大的、可持续性的财力支持。

当前，随着我国提前进入老龄化社会，加上社会保障水平不断提升，养老、医疗等支出压力越来越大。由此，呼吁中央财政继续加大对社会保障体系建设投入的声音强烈，特别是中西部一些经济不发达、落后的地区，更希望中央财政加大转移支付力度。

针对财政投入，国务院落实审议意见报告表示，近年来，各级财政不断加大对社会保障的投入力度。2015年，各级财政安排用于社会保障和就业的支出分别为1.83万亿元和1.19万亿元，比上年增长13.2%和17.5%。2015年，中央国有资本经营预算调入一般公共预算的规模达到230亿元，比上年增长46亿元，增长25%。

国务院落实审议意见报告还指出，下一步，各级财政部门将继续加大投入力度，优化支出结构，切实保障重点社会保障项目支出，支持我国社会保障体系建设。同时，有关部门将结合国有资产管理体制改革的总体方案的出台，研究将一定比例的国有资本划转社保金的实施办法，不断提高国有资本收益上缴公共财政的比例，更多地用于保障和改善民生。★

社保体系建设：还有哪些硬骨头要啃？

文 / 本刊记者 李小健

统筹推进城乡社会保障体系建设，是全面建成小康社会的重要内容。随着政府部门相关工作的改进和人大监督的持续发力，我国城乡社会保障体系越来越完善。与此同时，城乡社会保险体系建设相关工作的推进难度越来越大，相关领域的改革逐渐步入深水区。

党的十八大提出，要坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针，以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点，全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系。实现这一目标，增进人民群众福祉，城乡社会保障体系建设工作还有哪些难题亟待破解，还有哪些硬骨头要啃？

面对老龄化，我们准备好了吗

悄无声息地，老龄化社会就提前来了，让人猝不及防。

在去年十二届全国人大常委会第十二次会议召开的统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况专题询问会上，张德江委员长提出“面对老龄化，我们准备好了吗”，希望国务院有关部门在会后加强研究，积极应对这一严峻挑战。

根据国家统计局《2014年国民经济和社会发展统计公报》，2014年中国13.67亿人口中，60岁及以上的老年人2.12亿人，占总人口比例为15.5%；65岁及以上人口数为1.37亿人，占比10.1%。国际上通常看法是，当一个国家或地区60岁以上老年人口占人口总数的10%，或65岁以上老年人口占人口总数的7%，就意味着这个国家或地区的人口处于老龄化社会。据世界卫生组织预测，到2050年，中国将有35%的人口超

过60岁，成为世界上老龄化最严重的国家。然而，当前我国尚处于社会主义初级阶段，“未富先老”已是不争的事实。老龄化社会凶猛来袭，我国城乡社会保障体系能否应对，这是一个极大考验。

河南、云南等一些地方相关部门负责人向本刊记者说出了他们的困惑：“当前养老保险缴费档次低，加之筹资渠道较窄，进账增长有限，而老年人越来越多，支出‘疯狂’增长。未来达到领取养老金的人数不断增长，怎么办？”一些来自养老行业的人大代表也表示，一方面，依据老龄人口推算，现在养老机构床位明显不够，无法满足需求。另一方面，由于个人养老支出能力不高，导致社会力量难以深度参与。同时，养老行业的护工人才也是相当缺乏。因此，大家希望国家制定一些有“吸引力”的扶持政策。

对此，一些地方部门建议，中央对城乡居民养老保险制度顶层设计应进行改革，研究完善政府财政补贴政策，逐步提高个人最低缴费标准，扩大个人账户规模，实现个人缴费多少与养老待遇水平高低直接挂钩，同时结合逾期寿命的变化，适时提高基础养老金的领取年龄，增强城乡居民养老保险制度可持续性。

今年7月至8月，全国人大财经委就国务院落实全国人大常委会对统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况报告审议意见开展了跟踪督查调研。全国人大财经委在跟踪督查调研报告指出，由于



摄影 / 张斌

我国当前特殊的人口结构，老龄化进程比其他国家更加迅猛，应对难度也更大。老龄人口的快速增加和劳动力人口的快速减少，不仅对社会保障制度带来很大压力，也对经济社会发展影响很大，尽早研究应对，就多一分主动。建议在开展社会保障制度建设的顶层设计中，重视养老服务体系的建设，进一步明确我国社会保障的定位，把困难估计得更充分一些，筑牢经济社会发展的“安全网”。

基础养老金全国统筹进展慢

在我国，由于各地经济发展水平和人口结构不一，从而引发养老金缴费负担不同、享受待遇不同、基金余缺情况也不同。一些净流出人口较多的地方，财政需要支付养老金高额补贴；而一些净流入人口多的地方，养老金则结余很多。

苦乐不均的情形，使得实现城镇职工基本养老保险的基础养老金全国统筹显得更加必要，这样才能打破地区间基金收支余缺无法调剂的难题，促进制度

的公平性和可持续性。为此,党的十八届三中全会决定、“十二五”规划和国家基本公共服务“十二五”规划等都明确提出了要实现基础养老金全国统筹。

就实践看来,基础养老金全国统筹进展缓慢。目前全国31个省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团中,只有北京、天津、上海、西藏、青海和陕西六地实现了资金统收统支意义上的省级统筹。一些地方的职工医保、城乡居民的养老和医疗保险都是市、县级统筹,其中新农合绝大多数是县级统筹。失业保险、工伤保险、生育保险也是市、县统筹。由此,没有真正意义上的省级统筹作为基础,实现全国统筹的工作就不扎实。

业内专家们表示,实现基础养老金全国统筹,即在全国范围内推进养老基金互剂,让养老基金有结余的地方来平衡处于亏空状态的地区,打破了部分地方固化的利益格局。对于养老金有结余的地方而言,其积极性和动力自然不足。

针对这一情况,2015年以来,人力资源社会保障部会同有关部门多次召开地方、部门和专家学者座谈会,开展课题研究,模拟基金测算,对基础养老金全国统筹方案重点难点问题进行研究论证,力争尽快拿出职工基础养老金全国统筹方案。就此,全国人大财经委在跟踪督查调研报告中建议国务院相关部门加大工作力度,提出明确的时间表和路线图,要在抓紧研究制订基础养老金全国统筹方案的同时,尽快完善省级统筹制度。

医保体制亟待整合

管理体制不顺畅,是我国统筹推进城乡社保体系建设工作中的又一大难题。据了解,我国多数地区由人社部门负责城镇居民医保的行政管理和业务经办,卫生部门负责新农合的行政管理和业务经办,还有的是成立新的机构,统一进行管理和经办业务,只有少数省级单位和部分市区县实现了制度的统一和行政管理职能的整合。

昆明市、鹤壁市等一些地方反映,

城镇居民医保和新农合由不同的部门管理,在运行中带来了不少问题。一是经办机构分设,造成行政资源浪费;二是缴费和待遇标准不同,有失公平;三是覆盖范围交叉,存在重复参保现象。

为统一城乡医保管理体制,党的十八届三中全会决定要求整合城乡居民基本养老保险制度。2013年3月举行的十二届全国人大一次会议审议通过的国务院机构改革和职能转变方案提出,职工医保、城镇居民医保、新农合的职责要整合由一个部门承担,并明确整合工作要在当年的6月底前完成。但是,现在时间过去已经两年多,全国各地医保管理体制分割的局面仍然没有改变,地方对于国家统一管理体制的呼声十分强烈。国务院相关深化医药卫生体制改革的文件提出,将在2015年11月前完成研究制订整合城乡居民基本医疗保险管理体制改革的试点实施意见的工作。

据了解,对如何整合部门之间仍有不同意见。对此,全国人大财经委跟踪督查调研报告提出建议,希望国务院加大协调力度,尽快提出工作方案并抓紧实施。

转移接续难题如何破解?

由于城乡社保制度衔接不顺畅,加上人口流动性大及城镇化推进,人民群众的各项社保关系转移接续需求越来越大。

在养老保险方面,截至2014年年底,全国共办理企业职工养老保险关系跨省转移接续560万次,转移资金931亿元,办理城乡养老保险制度衔接15.54万人次。目前,由于各地经办规程不统一、信息化水平不高以及部分地区操作不规范等原因,在转移衔接方面还存在手续复杂、转续不畅、群众不便等问题。

在医疗保险方面,2010年至2014年,全国共办理跨统筹地区医疗保险关系转续436万人次。一些地方尽管解决了省内转移接续问题,但对于跨省医保关系的转换和三项医保制度之间的转换尚没有明确的办法。总的看来,医保关系的各种转换的条件、限制较多,给群众带

来极大不便。

转移接续难题如何破解?河南、云南等一些地方相关政府部门负责人表示,有关部门应加快推进各项社保制度的城乡统筹和全国统筹步伐,为转移接续顺畅打好基础。同时,要利用好信息技术,逐步规范、简化经办流程,改善服务,让社保转移接续更加便捷。

社会救助应解除“福利捆绑”

最低生活保障制度是社会救助体系中的一项基本制度,也是我国社会保障体系中最后一道安全网。近年来,为解决低保对象在住房、教育、医疗等方面的特殊困难,相关部门和单位制定出台了系列减免政策,这为保障和提高低保对象的基本生活发挥了较大作用。

由于住房、教育、医疗等政策的叠加,加上每月发放的最低生活保障费用,使得低保对象享受的待遇水平超过了许多低收入家庭,引起群众不满。一些地方干部向本刊记者反映,正因为低保“好处”多,导致地方上许多群众托关系争抢低保指标,甚至在个别地方导致“该吃低保的没吃上,不该吃的吃了”,更是加剧不公。

针对现行社会救助政策存在“单向叠加”和“碎片化”问题,一些地方认为不应简单地将低保对象作为教育、医疗、住房、就业等专项救助的对象,建议减少“福利捆绑”现象。

全国人大财经委跟踪督查调研报告认为,国务院及有关部门应及时出台相关政策,明确社会救助扶危济贫的工作定位,整合社会救助各项政策资源,提高救助资金使用效益,让社会救助切实起到雪中送炭的作用。今年4月国务院有关部门出台了关于全面开展重特大疾病医疗救助工作的意见,要求做好重特大疾病医疗救助与基本医疗保险、大病保险、疾病应急救助、商业保险的衔接。从调研情况看,目前多数地方还没有实际行动,建议进一步加大督促落实力度。★

询出“辣味” 问出效果

——郑州市人大常委会把审计整改与专题询问相结合

文 / 张辉 张翔

每年听取市本级预算执行情况及其他财政收支情况的审计报告,并提出审议意见,之后常委会会议听取审计查出问题整改和处理情况的报告,是郑州市人大常委会多年的一贯坚持。新修改的预算法颁布实施后,如何适应新形势,进一步加强对审计查出突出问题整改的监督,增强预算决算的监督效果,是摆在市人大常委会面前的一项艰巨任务。2015年8月18日,习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组第十五次会议,中央全面深化改革领导小组会议审议通过了《关于改进审计查出突出问题整改情况向全国人大常委会报告机制的意见》,指出要把听取和审议审计查出突出问题整改情况报告,同开展专题询问等监督形式结合起来,把督促审计查出突出问题整改工作同审查监督政府、部门预算决算工作结合起来,改进报告方式,加强督促办理,增强监督实效。这也为地方人大常委会进一步提高预算决算监督工作指明了方向,提供了思路。郑州市十四届人大常委会第二十二次会议研究决定,对审计查出突出问题整改情况开展专题询问。2015年8月26日下午,郑州市十四届人大常委会第十一次会议对2013年度郑州市本级预算执行审计工作报告中反映问题整改情况开展专题询问。郑州市政府及其18个相关部门负责人现场应询。

盯紧财政“钱袋子”

“审计报告提出,资金支付审批不严格,现金结算比例过大,市政府及其有关部门是如何管理公务卡的?”翟桂红



2015年8月26日下午,郑州市十四届人大常委会第十一次会议对2013年度市本级预算执行审计工作报告中反映问题整改情况开展专题询问。摄影/陈国保

委员首先发问,一下子掀起了整场询问会的气氛。

“公立幼儿园比例过低,幼儿园建设以奖代补资金拨付不及时,怎么能让老百姓得到实惠。”

……

委员们连珠炮式地围绕财政资金使用中存在的问题进行发问,市财政局、地税局、城管局、教育局等部门的负责人都态度诚恳地一一答复。

加强预算决算监督,让政府花好百姓的每一分钱,是各级人大及其常委会的一项重要职责。近年来,郑州市人大常委会会议从第一次听取审计发现问题整改情况报告,到在全国地方人大率先建立审计发现问题整改问责制;从常委会主任会议第一次听取政府年度审计计划,再到第一次对审计查出突出问题整改情况开展专题询问,每一次实践和创新,都是对监督的加力,都是对监督之剑

的砥砺,随之而来的是人大监督实效的不断提高。对此,郑州市人大常委会主任白红战指出,对审计发现问题整改落实情况开展询问,就是针对审计工作报告反映的“年年审计年年有”“屡审屡犯”“审而不改”现象跟踪监督,督促解决政府重大投资项目、社会和民生事业项目资金管理使用存在的突出问题,提高政府的公信力和执行力。

打破砂锅问到底

“垃圾处置更新力度与人口增长、生活垃圾日增的现实不匹配,政府每年投入在垃圾处置的资金,都用在哪儿了?”王竹强委员对群众关心的垃圾处理问题直截了当地发问。市城管局局长赵新民刚答复完毕,张辉委员紧接着就追问,“很多城市都开展了垃圾分类试点,郑州有没有计划,开展垃圾分类大概投入资金是多少?”一问一答一追



在专题询问会上，副市长薛云伟及市财政局、市地税局、市卫计委、市民政局等20个部门和单位的负责同志到会应询并听取意见。摄影 / 陈国保

问，充满“辣味”，着实让在场的政府部门负责人感到了空前的压力。“张辉委员的追问很及时，有分量，非常好！”看着会场热烈的气氛，白红战主任面带自信地进行点评。针对政府部门有关垃圾处理问题的答复，白红战强调，垃圾处理问题事关城市里每个居民的身体健康和生活质量，政府职能部门要尽职尽责把这项工作做好。郑州市人民政府副市长薛云伟表示，对审计反映问题的整改，市政府高度重视，要求单位主要负责同志作为整改第一责任人，限期整改到位，通过审计结果公告向社会公开，以公开促整改。

询问、追问、点评等不同形式交替出现，使询问会民主气氛热烈，更具互动性，进一步增强了专题询问的针对性和实效性。

热点问题不回避

“多计工程造价，如东风路—文化路下穿隧道和嵩山路下穿陇海铁路立交扩孔改造项目，政府是如何规范核算工程造价的？”

“医患纠纷是目前医院矛盾比较突出的问题，如何规范管理，有效缓解医患矛盾？”

针对委员对工程造价核算问题的询问，市建委主任陈新答复，重点工程邀请审计部门提前介入，实施全过程审计。推行工程跟踪审计机制，严格工程结算审核，确保工程造价合理，保证财政资金有效使用。

针对委员对医患纠纷的询问，市卫计委主任顾建钦答复，郑州市全力推进医疗纠纷第三方调解机制，成立郑州市医疗纠纷人民调解委员会，拥有医学专家369名，法律专家120名，建立了“郑州市医疗单位安保联动”工作机制。

张艳华委员提出，“随着外来人口规模的不断增加，适龄幼儿入园压力很大，公立、私立幼儿园发展不均衡，如何有效改善这些问题？”市教育局局长李陶然答复，已研究制定了第二个学前教育三年行动计划。到2016年年底，全市学前教育三年毛入园率将达到90%，新增公办幼儿园学位16万个，努力做到新建社区居民子女不出小区上幼儿园。

专题询问议题一头连着政府工作，一头连着群众利益。专题询问会上，常委会组成人员就公务卡管理、养老扶持资金管理、幼儿园建设资金拨付、垃圾处置设备的投入、政府投资项目管理等

热点问题充满“辣味”地询问。郑州市政府及市财政局、市地税局、市卫计委、市民政局等18个部门和单位的负责同志到会接受询问并听取意见。郑州市人大常委会选取审计发现问题整改落实情况开展询问，是贯彻中央意见精神，增强人大预算决算审查监督的一次生动实践。

专题询问有“刚性”

专题询问是人大监督的一种重要形式。郑州市人大常委会把听取和审议专项工作报告同开展专题询问等监督形式结合起来，提高了常委会会议审议质量，增强了监督工作实效，也体现了专题询问的“刚性”。就这次对审计查出突出问题整改情况开展的专题询问，“刚性”主要从五个方面得到体现：一是做足功课。询问前开展专题调研、问卷调查，做好充分准备，预算工委在会前召集有关部门召开了三次协调会，并组织常委会组成人员进行了集中动员和专题辅导。二是阵容强大。市政府副市长和18个部门和单位的负责同志到会接受询问并听取意见。三是“辣味”十足。常委会组成人员在专题询问中开宗明义、直击要害，发出追问。四是强化落实。审议意见落实情况要在三个月后向主任会议报告，主任会议认为有必要，可以向常委会会议报告。五是加强宣传。对询问会现场进行网络、电视、电台三网直播，增强人大监督工作的公开性和透明度，同时也增强了政府部门整改落实的责任感和紧迫感。

对此，白红战主任指出，要认真贯彻落实党的十八届三中、四中全会和中央全面深化改革领导小组第十五次会议精神，学习借鉴全国人大常委会的经验做法，按照“三严三实”专题教育的要求，把“严以用权”作为人大工作的座右铭，加强和改进审计查出突出问题整改情况的跟踪监督，对整改落实不力、“屡审屡犯”的单位和部门，将采取质询、罢免等手段，依法进行问责。☑

构建大宣传格局的娄底实践

——湖南省娄底市人大新闻宣传工作侧记

文 / 李建军 卢鸿福 陈桂元



一年一度的人大宣传工作会议和人大好新闻评选成为娄底市人大新闻宣传工作的“助推器”

越到基层,人大新闻宣传越难搞,越难摆脱“自拉自唱”、自娱自乐的单打独斗境地。如何把人大新闻机构与党委宣传部门、主流媒体的力量联合起来,把传统媒介与新兴媒体各自的优势结合起来,把人大工作创新与新闻宣传策划整合起来,在更大范围、让更多的声音、以更生动的形式来讲好人大故事,是地方人大新闻宣传工作面临的共同课题。前不久,湖南省人大常委会研究室就相关课题到娄底市调研,对该市各级人大及其常委会近些年来努力构建大宣传格局、提升人大新闻宣传质量的实践“解剖麻雀”,以更好地把握当前基层人大新闻宣传工作的新趋势、新特点和新规律。

搭好台才能唱好戏

“娄底人大新闻宣传工作‘五专’很

有特色,很有作为,值得推介。”湖南省人大常委会研究室主任刘永学对娄底市在人大新闻宣传平台建设方面的举措饶有兴趣。

作为全省最年轻的地级市,娄底市在人大新闻宣传平台搭建上,有着一股敢闯敢试的蓬勃朝气。近些年,陆续创办了《娄底人大》杂志、娄底人大网、《娄底日报》的“民主法制”专版、娄底电视台的“人大之窗”专栏和娄底新闻网的“人大之声”专页。这种全频谱、全领域的宣传载体覆盖,解决了以往人大新闻宣传投稿面很窄、上稿率很低的痼疾,有效激发了广大通讯员的写作积极性,促进了全市人大新闻宣传整体质量的提升。全市每年在省级以上报纸、杂志、网络发表的文章达1000余篇,连续多年在全省人大好新闻评选中取得佳绩。

“人大新闻宣传的专栏专版,许多地方都有,但在工作实践中,往往面临优秀稿源欠缺与宣传资源紧缺的矛盾,致使一些地方的专栏专版慢慢消失了。但我们十多年不仅坚持下来了,还不断发展壮大了。”娄底市人大常委会研究室主任李建军认为,人大新闻宣传只有搭好台才能唱好戏,特别是对于基层人大来说,阵地建设是重要的工作基础与前提。

2000年,娄底市人大常委会在《娄底日报》开设“民主与法制”专版,并明确每月一期,只增不减,至今已编辑出版了183期。多年来,报社坚持安排最优秀的时政记者“跑”人大新闻,负责专版编辑工作,积极宣传人大制度、人大工作和优秀人大代表典型事迹。“民主与法制”专版为人大工作深度报道提供了可靠载体,已成长为全市各类专版专栏的样本

与标杆。

2005年,市人大机关创办“娄底人大网”,明确专人负责管理,全天候编辑、更新信息,为基层人大代表、人大工作者和全市人大通讯员搭建了绿色通道,成为人大信息发布、资料公开的“第一窗口”。几年下来,从年点击率不到1万次,发展到现在近90万次,成为全市最活跃的政务网站之一。

此后,陆续于2009年创办《娄底人大》杂志、2010年在娄底电视台开设“人大之窗”栏目、2014年与娄底新闻网合作开设“人大之声”网页,实现了专刊、专栏、专版、专网、专页全谱系建设,成为全省人大新闻宣传手段最齐全的地级市,为人大新闻宣传有效开展奠定了良好基础。

把新闻宣传作为 人大工作的“倍增器”

2004年,湖南省人大常委会机关刊物《人民之友》以“娄底人大现象”为题,报道娄底市、县两级人大工作;2012年再次以“娄底:民主地理”进行策划,深度报道娄底市各级人大及其常委会在民主政治建设中的创新举措。近几年来,《检察日报》等多次专稿、专版报道娄底人大工作,多家媒体到娄底开展采访活动,深入了解全市各级人大和人大代表履职情况。每年的代表大会,参加会议报道的市内外新闻媒体达20多家,驻会记者上百人。如果考虑到这是一个只有五个县市区、人口400来万的内陆地级市,其新闻关注度可以说远远“超配”。

这样的“超配”来源于娄底市各级人大履职中不断涌流的活力。如常委会质询绿化带上建“售楼部”现象、增收收入分配提请常委会审议、代表正式候选人与选民见面、代表向选民或原选举单位述职、常委会审议专项工作报告“两次画圈”、解决城区义务教育“大班额”议案连办四年等,受到各类媒体的高度关注,也成为各界对娄底人大工作有新

意、有实效的共同印象。

当然,外界新闻眼光的聚焦更来自于内部力量的积极作为。为了切实加强人大宣传工作,市人大常委会于2009年设立正处级研究室,各县市区人大常委会于2012年全部设立正科级研究室,做到工作归口、力量集中,并由常委会主要负责人直接分管研究室,及时了解新闻宣传动态,解决工作中的困难和问题,为全市人大新闻宣传工作提供了有力保障。“抓人大新闻宣传,不是宣传某个人,也不是宣传人大机关,而是宣传我们的根本政治制度,为推进民主法制建设营造更好的氛围和合力。”娄底市人大常委会主任易春阳对“一把手”抓宣传有自己独特的看法。正是对新闻宣传是工作“倍增器”的共识,促进了全市上下对人大新闻宣传工作常抓不懈。近些年来,市人大常委会将信息发布、新闻宣传作为各项工作部署的必备内容,做到统一研究、一同推进、齐抓落实,实现了工作创新与新闻策划、信息公开的有机统一。市、县两级人大常委会对新闻宣传实行目标管理,健全完善激励机制,使宣传工作由软任务变成了硬指标,机关干部争相写稿成为常态。如冷水江市人大常委会将新闻宣传与干部评先评优挂钩,曾有两名干部因未完成宣传任务,被取消评优资格。正是这样的机制驱动,市、县、乡三级人大新闻宣传形成了你争我赶的良好态势,仅冷水江市去年在娄底市级以上新闻媒体发表各类人大新闻稿件就达2100多篇。

日益完善的新闻宣传大格局

新闻宣传是常做常新的事业。这些年来,娄底人大新闻宣传有了长足进步,宣传平台不断拓宽,宣传内容不断丰富,宣传质量也稳步提升,但新闻宣传的内容与人大及其常委会在管理国家事务中的重要作用还不相适应,宣传的形式与传媒发展的趋势、受众信息要求还不相适应,宣传的成效与民主政治建设的生动实践和现实需要还不相适应。

“面对繁重的宣传工作任务,仅靠人大的单打独斗远远不够,只有善于借势、巧于借力,充分发挥主流媒体、新兴媒体的优势与作用,努力形成新闻宣传大合唱,才能赢得主动,抢得先机。基层人大新闻宣传的路子才能越走越宽。”作为分管领导,娄底市人大常委会副主任陈明华对构建“大宣传”格局有着更切身的体会。

近些年来,市人大常委会进一步加强与市委宣传部沟通协调,争取党委的重视和支持,将人大新闻宣传纳入党委宣传工作的重要内容,列入市委年度新闻宣传工作计划。每年邀请市委宣传部负责同志参加人大新闻工作座谈会、人大好新闻评选活动、《娄底人大》杂志办刊座谈会,及时协调解决工作中存在的问题和困难。如将主流媒体专栏专版经费列入财政预算,保证了“民主与法制”专版、“人大之窗”专栏多年来规范、有序运行。同时,市人大常委会研究室积极做好各项基础性工作,及时将年初常委会工作要点、宣传工作计划通报给新闻单位。对常委会开展的重大活动提前与新闻部门联系,共同制订报道方案,组织主要媒体全面参与活动,尽心尽力为记者提供采访便利。

在充分发挥主流媒体作用的同时,市人大常委会积极支持都市类媒体和市场化媒体参与人大新闻宣传工作,鼓励、引导其采写各具特色的人大新闻报道,支持商业网站制作人大工作专题、转载相关报道,以针对不同的受众群体提供差异化的新闻产品,提升人大新闻宣传的整体效应。

如今,娄底市形成了“一刊”(娄底人大)、“一报”(娄底日报)、“两台”(娄底电视台、广播电台)、“两网”(娄底人大网、娄底新闻网)为主力,都市类媒体和其他媒体相融合的人大新闻宣传大格局,新闻宣传呈现欣欣向荣的景象。娄底的实践,也为我们破解基层人大新闻宣传工作难题,提升新闻宣传活力和质量提供了更多的借鉴与启示。★

推进“三有六规范” 提升镇人大工作水平

文 / 聂刚健

去年以来,江苏省丹阳市认真落实张德江委员长关于乡镇人大“顶天立地”的要求,把加强镇人大工作规范化建设作为重要任务。通过一年多的探索、试点和推进,丹阳市镇人大工作规范化建设取得了初步成效,各项工作水平稳步提升。2015年7月2日,江苏省人大常委会党组书记、常务副主任蒋定之在丹阳市考察人大工作时,对丹北镇人大“六个规范”的做法给予了充分肯定,认为丹阳市积累了可复制、可借鉴的成功经验。为进一步提升完善“六个规范”的相关做法,形成一整套“可复制、可借鉴、有实效”的镇人大工作规范化建设的“丹阳模式”,8月7日,丹阳市召开了全市镇人大工作规范化建设现场推进会,下发了《关于深化镇人大工作规范化建设的指导意见(试行)》,要求全市各镇用一个月的时间,把“三有六规范”的各项要求落实到位。

“三有”就是:

有机构。目前,全市“两专一办”(即:镇(街道)人大主席(主任)专职、人大秘书专职、设立镇(街道)人大办公室)已实现全覆盖,各镇(街道)都配设了专门编制、专门机构。要进一步强化机构建设,确保人大工作队伍的稳定性。

有场所。一是人大代表之家,用于代表活动;二是人大代表联络工作站,用于接待选民。通过“一个载体、两项制度”建设,目前,全市拥有市、镇人大代表之家76个,实现了市、镇人大代表小组全覆盖。下一步,一是要进一步发挥人大代



2015年8月7日,丹阳市召开全市镇人大工作规范化建设现场推进会。摄影/马春伟

表之家的作用,使之真正成为代表活动的场所、学习培训的园地、联系群众的桥梁、议政督政的平台;二要在村、社区建立人大代表联络工作站,拓展代表履职平台,密切代表同选民的经常性联系。

有经费。主要包括人大工作经费和代表活动经费。人大工作经费用于镇(街道)人大办公、组织培训、表彰等,代表活动经费用于组织代表小组活动,标准不低于1000元/人·年。目前,全市各镇(街道)已将两项经费全部列入年度财政预算。各镇(街道)要根据履职需要逐步增加经费,保障镇人大工作和代表活动有序开展。探索建立代表履职补助制度,对代表执行代表职务,根据实际情况给予补助。

“六规范”就是:

规范选举工作。在党委领导下,充

分发挥选举委员会和代表资格审查委员会的作用,把好代表政治关、素质关、结构关。代表有缺额的,镇人大主席团要及时组织补选。镇人大主席团根据代表履职实绩,提出连任代表初步建议人选,确保连任代表达到代表总数的三分之一。党政干部、企业负责人不得挤占一线工人、农民和专业技术人员的代表名额。对需人大会议选举的干部要按党组织要求,根据地方组织法做好选举工作。探索建立代表退出机制,对代表无特殊情况未经批准连续两次缺席人代会的,按照法律规定视为代表资格终止,对不能履行代表职责和影响代表声誉的劝其辞去代表职务。

规范人大会议召开。在人代会会议的时间、次数、参会人员、议程等方面做到依法依规。各镇人代会会议每年召开不



与会人员参观丹北镇人大代表之家，翻阅台账资料。摄影 / 张翔

少于两次，每届第一次会议不少于2天，每年例会不少于1天，有选举任务的例会不少于1天半。每届镇人代会原则上至少形成一件代表议案，并督促办理到位。探索询问等监督方式，提高审议质量。同时，《指导意见》对年初和年中的人代会会议议程作出了严格要求和详细规定。

规范主席团工作。人代会期间，镇人大主席团要按照法律规定履行职权，做好人代会的各项工作。闭会期间，主席团要根据工作需要，重点做好以下工作：(1)制定工作计划。工作计划由主席团制定，经镇党委同意后报市人大，下发至各代表小组和相关部门。(2)开好主席团会议。主席团成员一般由党委书记、党委副书记、人大主席、副主席，共青团等群众团体，以及有关代表小组组长组成。主席团会议一般一个季度举行一次，由镇人大主席主持，代表小组组长列席会议；如遇特殊情况，经主席团成员3人提议，经镇人大主席同意后，可临时举行。(3)组织代表听取审议政府专项工作报告。对政府专项工作提出建议意见，转交有关部门办理，并跟踪督办到位。(4)推进预决算审查监督。受镇人代会委托，强化对预算编制、执行、调整、决算和绩效管理的全过程监督，有条件的镇可出台《财

政预算监督办法》。(5)组织视察调研。结合党委工作重点、政府工作难点和群众反映的热点问题，每年选择3至4个有代表性的事项，组织代表开展视察、调研，提出高质量的建议、意见。(6)开展执法检查。对法律法规以及上级人大及常委会决议、决定的实施情况进行检查，对政府依法行政工作进行监督。(7)组织工作评议。组织代表评议本级人民政府及有关部门和单位的工作，也可以组织本镇各级代表评议驻当地市属有关部门的工作，一届任期内对所有部门至少评议一次。积极探索对镇人大选举干部开展述职评议，重视评议结果的运用，在一定范围内公示。(8)加强代表议案、建议办理工作。加大建议办理力度，规范建议办理流程，建立代表建议办理公示制度，不断提高建议办成率。

规范代表履职活动。建立履职公示、奖惩等相应机制，代表小组每季度至少开展1次活动，每次活动要明确主题，确保成效。在镇人大代表小组中开展“四个一”活动：即每年形成1篇高质量调研报告，走访1次选区，提出1条建议，组织1次代表向选民述职。(1)督促代表认真履职。提高人代会和代表活动的参会率、发言率、建议率，鼓励代表提出建议、批

评和意见。(2)开展代表接待选民活动。充分运用代表联络工作站、网络工作平台，开展经常性代表接待选民工作，每年组织好上级人大开展的代表大走访活动，听取群众呼声，帮助解决群众困难。(3)开展代表向选民述职活动。在选区内公开代表信息，便于选民与代表联系。每位代表每届任期内要向原选区选民述职一次，做好述职测评工作，并将测评结果作为代表连任初步建议人选和评先评优的重要依据。

规范制度建设。制定和完善《人代会会议制度》《镇人大主席团议事规则》《闭会期间人大主席团例会制度》《重大事项讨论决定办法》《镇财政预算监督办法》。制定和完善《镇人大主席接待和处理来信来访制度》《人大主席职责》《主席团成员联系代表制度》《信息报送制度》。制定和完善《代表履职管理制度》《人大代表联系选民制度》《代表小组活动制度》。做好台账记录，建立镇人大工作“六簿三册”，即《会议记录簿》《代表先进事迹记录簿》《人民来信来访记录簿》《主席团收发文登记簿》《代表议案、建议、批评和意见记录簿》《代表小组活动记录簿》和《代表履职登记册》《代表花名册》《代表联系接待选民花名册》。加强对人大各项工作书面材料或电子稿、照片的整理保存，每年度归档一次，确保有据可查。

规范自身建设。坚持党的领导，自觉将人大工作置于党委工作统一布局，通过法定程序将党的主张转化为人民意志。加强学习培训，提高服务法治建设的能力，提升队伍活力。增强纪律观念，严格执行中央、省委、市委各项规定，树立勤政务实、高效廉洁的良好形象。推进信息化建设，推动各镇网站开设人大工作网页，建立代表QQ群，关注市人大微信公众号，适应时代要求。加大宣传力度，及时向上级人大上报亮点和特色工作。完善百分考核，进一步优化考核办法和运用考核结果，推动镇人大工作与时俱进、开拓创新。★

1954年制宪推敲“质问”和“询问”

文 / 阚珂

许多人知道“推敲”一词的来历。传说唐代诗人贾岛作《题李凝幽居》时，得到“鸟宿池边树，僧敲月下门”两句。对第二句中的“敲”字是否应换成“推”字他犹豫不决，这时无意中遇到了大文学家韩愈。韩愈了解了贾岛犹豫不决的原委后说，我看用“敲”字好。后来用“推敲”一词指斟酌文字，反复琢磨。

1954年制定宪法时，对全国人大代表的“质问权”如何规定进行了认真讨论、反复推敲。

在1954年3月23日宪法起草委员会第一次会议上，中共中央提出的《宪法草案（初稿）》规定：“全国人民代表大会代表有权向国务院或者国务院所属各机关提出质问和询问。”在这之后的讨论中，对这一规定有不同意见。刘少奇说：“‘质问’和‘询问’为什么要分开？不分开好不好？‘质问’也就是质疑。分开了，代表提问题就要想自己的问题该用‘询问’方式提出呢？还是该用‘质问’方式提出呢？问题的实质是‘问’和‘答’，为什么要讲人家的动机是‘质’还是‘询’呢？”邓小平说：“‘质问’和‘询问’是不同的，但界限难分，改为‘质询’好了，就可减少很多麻烦。”有的宪法起草委员会委员提出，还是把“询问”删去，只留下“质问”好些。邓小平说：“‘质问’比‘询问’严重些，只留下‘质问’就太严重了。”经过讨论，《宪法草案（修改稿）》删去了“询问”，保留了“质问”。1954年6月14日中央人民政府委员会通过的宪法草案和9月20日一届全国人大一次会议通过的宪法规定：“全国人民代表大会代表有权向国务院或者国务院各部、各委员会提出质问，受质问的机关必须负责答复。”

在1978年修改宪法时把这一规定修改为：“全国人民代表大会代表有权向国务院、最高人民法院、最高人民检察院和国务院各部、各委员会提出质询。受质询的机关必须负责答复。”这里将1954年宪法规定的“质问”修改为“质询”，并增加“最高人民法院、最高人民检察院”为受质询机关。从字面上看，这里的“质询”是1954年《宪法草案（初稿）》规定的“质问”和“询问”的合二为一。这一修改的用词与1954年制宪时邓小平的意见是一致的。

1982年修改宪法，一开始沿用1978年宪法的规定，

确定国务院、最高人民法院、最高人民检察院和国务院各部、各委员会为质询对象。在讨论中，有人提出，审判机关、检察机关依法独立行使职权不应受质询。最后通过的宪法，在质询对象中删去了最高人民法院、最高人民检察院。

在1982年宪法对质询作出规定的情况下，1982年全国人大组织法还规定，在全国人大审议议案时，代表可以向有关国家机关提出询问，由有关机关派人进行说明。到此时，在我国的宪法法律中，“质询”与“询问”并存。应该看到，这与1954年《宪法草案（初稿）》规定的“质问”和“询问”是相联系的。

1987年通过的全国人大常委会会议事规则和1992年通过的代表法规定，受质询的机关除国务院和国务院各部、各委员会外，还包括最高人民法院、最高人民检察院。这实质是恢复了1978年宪法的规定。在制定代表法的过程中，有的部门提出，法院、检察院与政府是两种不同性质的国家机关，权力机关对审判机关、检察机关的监督形式不能完全等同于对行政机关的监督，对审判机关、检察机关的监督可能涉及具体案件的审理，建议审判机关、检察机关不作为权力机关的质询对象。代表法没有采纳这一意见。理由是，监督法院、检察院是人大的一项职权，而质询是监督的一种重要形式，对这两院的质询，主要是对它们违背宪法和法律规定的行为的质询。

通过以上我们看到这样一个历史脉络：从1954年《宪法草案（初稿）》规定“质问”和“询问”，到1954年通过的宪法只规定的“质问”，再到1978年通过的宪法修改为“质询”，最后到现行的1982宪法和1982年全国人大组织法规定“质询”和“询问”，并在程序上对这两者作了区别。2006年通过的监督法，进一步完善了“质询”和“询问”的程序。这些既表明了我们对于人大“质问”“询问”“质询”监督方式的认识逐步深化，也说明了人大“质询”“询问”监督方式的发展演变过程，了解这些对在实践中用好“质询”“询问”监督方式是有帮助的。★

（作者为全国人大常委会法制工作委员会副主任）

清朝州县吏治与官场风气

文 / 郑秦

清人云“万事胚胎，皆由州县”，是说州县在清代政权体制中作为基层政权，是一切政事的开始。《光绪会典事例》云，清县制“定于国初”。其实清代县制是二千多年县制的继续。察一斑或可窥全豹，研究清代县制，可以了解清代，乃至中国历代政权体制的运作，即使对现代中国也不无史鉴之义。

对州县吏治的期望

清朝统治者对州县的期望是很高的，因为只有一个基层政权稳固了，整个国家才能长治久安，保持州县稳定的关键是要有一个好的州县官。

向以严刻著称的雍正说：“牧令为亲民之官，一人之贤否关系万姓之休戚，故自古以来慎重其选。而朕之广揽旁求，训勉告诫，冀其奏循良之绩以惠我蒸黎者，亦备极苦衷矣。惟是地方事务皆发端于州县，头绪纷繁，情伪百出，而膺斯任者，类皆初登仕籍之人，未练习于平时而欲措施于一旦，无怪乎彷徨瞻顾，心志茫然。”

皇帝的殷切期望也使为牧令者深感自己的责任重大，如何才能做到上不负天恩，下无愧黎民，应是他们终日所思的问题。州县临民而治，号称“亲民”，所谓“亲”，是家长对子妇之亲，牧民即如教子，“父母官”的真谛也就在这里。正如清人所说，“牧民之道千言万语说不尽，此一（亲）字却已说尽”，悟得此理，认得透，做得透，“内外上下诸弊皆绝”，为州县者再也“别无要妙”了。

为了保障皇帝对吏治的期望，清朝法律对腐败严加惩治。刑律《大清律例》和则例（《吏部则例》及《处分则例》）中有许多条款从法律上对官场的不良风气加以惩处和警戒，如外官携带家口，新官不许远迎，馈送嘱咐，勒索科取，供应迎送，严查幕友，严禁燕游，案件假手书吏，擅离职役，官员赴任过限，多收税粮斛面，挪移出纳，官吏受财，事后受财，官吏听许财物，家人求索等等，都有明文规定，并且从防微杜渐到严惩不贷，规定得不谓不细密。

县州的官场风气

那么清代州县吏治如何？怕不难举出许多清官廉吏和大贪大蠹的例子，问题不在于这些极端的典型，而是有必要考察一下州县吏治的一般状况、官场流行的

风气是怎样的，从而了解封建官僚制度在州县是如何运行的。

乾隆时学者洪亮吉讲到这种见怪不怪的现象，他说，乡里要是有人当守令了，大家就会议论“此缺出息若干，此缺应酬若干，此缺一岁中之可入己者若干”，还有“陋规若何，属员之馈赠若何，钱粮税务之赢余若何”，至于吏治民生是无人谈及的，可见世人眼中的官和官场了。如果真的“稍知自爱及实能为民计者，十不能一二也，此一二入者又常被七八人者笑，以为迂，以为拙，以为不善自为谋”。官场风气如此，令人可悲可叹，如有不合“时宜”者，反倒被人当作迂腐拙笨了。

清代官场最喜以清、慎、勤三字相标榜，在顺天府档案中看到过好几种“清慎勤”的印文钤盖在文稿上，当是历任州县的篆章，或许以此自励。

不过，看来官场既不清也难说勤、慎。“州县至繁，亦不过半日之公事，各牧令如不溺于声色之娱，断不致刻无暇晷。”官僚幕友、仆吏家人齐聚一处，或“终日宴饮”，或“昼夜聚赌”，亦或狎妓女，宠妾童，捧优伶，生活奢靡，腐化堕落，离朝廷要求何止千万里。汪辉祖告诫州县官带子弟上任注意不要让他们学坏了，“官衙习气最足坏人子弟，如赌钱、唱曲、养鸟鱼、嬖优狎娼之类”，更有甚者，内外勾通，倒卖盐引差票，霸占土地，操纵官商。其实，何只是“子弟”，官老子已所不为，子弟何以效之？

宴饮迎送，例有明文限制和禁止，但作为官场通病是无法克服的。接官本不许出城，但十里八里，三接五接习以为常。会议而宴饮，似是惯例，以至于终日，则不知公务作何处理，上班即是宴会，宴会即是上班。吃喝所费，公帑报销，自不待言。如有上司驾临，甚或只是上司的幕友、书差，支应接待也是头等大事，丝毫不敢怠慢。

州县官置身于这样一个环境中，不管是自觉自愿，还是半推半就，终将会麻木不仁，意气风发的青年士子也就变成老于此道的官僚了。

对于那些看不惯官场恶劣风气，真想做事的人，确实很难了，早晚也要变成畏首畏尾，谨小慎微的人。顺天府档案中不止一处发现“谨言慎行”一类篆印，也许是透露了此类良心未泯者的心态。康熙间经学大家阎若

稼讲过守令之苦楚,“皇皇然但知避罪而不肯立功,但知奉上而不肯恤下,一有恤下立功之心,而遂不终日而使去(罢官)”。阎先生是为洁身自好、品行高雅、勤于王事者叹息。既然“恤下立功”可能无功而有功,做多错多,大家又何不小心、专心而“奉上”呢?也许这就是为官之“慎”了。

理想与制度的矛盾

对州县官的期望值与州县吏治的现实呈现着鲜明的矛盾,这实际上是理想与制度的矛盾。从根本上讲,吏治的败坏是专制制度本身决定的,从上而下的权力架构,集权主义体制,确实使得官僚们眼睛只向上看。至于没有民主选举及监督机构,没有分权制约的组织形式,这都是无须讨论的。即使有御史监察制度,也难于基层州县。对州县的考核监督,三年大计,不过流于形式。

清朝和历代王朝一样,官吏实行低薪制,一品大员的总督不过年俸银180两,二品巡抚155两,州县官六品不过60两,七品45两。以这样的薪俸比村儒塾师的束修多不了多少,根本不够州县官私人的开支,更何况衙门公用呢?

似乎使人不可理解的是,地方各级衙门确实没有经费预算,尽管地丁合一的田赋作为国家的主要财政收入是由州县征收,逐级解送的。但是,所有征收的钱粮,无论本色折色,均有额定,斤两丝毫不得少,甚至计到小数点后十几位,从理论上讲都应入于国库,俱是国税,地方不得随意动用。如有公务、军需、工程项目也应逐级禀报,督抚具题,待户部核奏,皇帝批准方可支领。否则挪移出纳、冒支官粮、守支钱粮及擅开官封、出纳官物有违、收支留难、损坏仓库财物等,均是《律例》明定的罪名。实际上,州县不但时有军需工程等大项目,日常公务开支也是不少的。地方州县的开支从哪里来呢?国家没有明确规定。

为什么国家要实行低薪制和不预办公经费呢?普天之下,莫非王土,率土之滨,莫非王臣,士人作官与农夫服徭役、士兵出征一样,都是报效君王。在家尽孝,为国尽忠,是读书人应有的义务,怎能向国家伸手讨价呢?既然农夫服徭役要自带工具口粮,士兵出征要自备鞍马弓矢,官员赴任出治当然也应自筹公费,所以各级地方政府不见有预算经费的规定。

既然父母官不够钱用,又不能随意动用公帑,当然就只有向子民索取了,这就是各种耗羨的由来。除了官收“羨余”外,家丁、仓书、斗级人等还要收“分润”。后来,雍正推行羨余归公、养廉银制度,就是试图从制度上解决地方官私自科敛和贪蠹的问题。以往许多学者论述过耗羨

产生的前提是因为州县地方没有公费预算和低薪制这一事实。雍正的养廉银制度实际上是对理论和现实的矛盾的一种纠偏。

养廉制度就是国家给官员补助银子以保养廉洁的一种办法。养廉银按级别等级有差,是正俸的二三十倍,养廉银是由主官个人掌握的一种“包干”经费(佐杂没有),可用于各种公务及贴补私人开支不足。清代养廉银只发外官,京官没有,京官主要是靠收受各种“敬”过日子。

即使有养廉银,州县地方财政仍是十分短绌,时人曾议,州县费用“除署中修缮,日用应酬外,本道本府有规礼,有摊捐项,有帮贴项,有一切解费、册费、考棚费,多者万余金,少亦不减五六千金,州县养廉、俸银不过千余金,而费用如许,是从何来”?当然还是要从百姓中取来。

州县到底有多少类项的摊捐规费,顺天府档案中发现不少材料,其中以道光三十年雄县知县王某的《交代清册》记载最为详细。王姓知县在任是八月初十日至十一月十一日,共92天,雄县全年养廉522两(比《户部则例》记载略少),以全年340天计(除去年节封篆日),折合每日1.5333两(一两五钱三厘三毫三丝),王任内共应得141.037两。而各种应摊捐者达362项,全年应摊1632两,每日折合4.8两,王任内应摊441.6两,廉俸收入远远不敷摊捐支出。所摊项目有修衙署大门、臬宪盐规、府宪乐舞生衙门书役、府司狱修缮、司狱柴薪、学台衙署修缮、筹补无着银两、府经历司门子、省发审局修缮、军需、府宪招书阴阳学医学饭食衣帽、道府衙门更夫、藩宪会试津贴、驿马不敷、驻防兵水脚、省驻京提塘工食、司府县三监囚粮等等,多者近百两,少者几钱,还有六位前任交代未清之银两也要分摊。可以看到这些摊捐基本上都来自各路上司衙门,王知县为官不足百日倒欠下一屁股债,所以他不厌其详,一一列出全年应摊、任内应摊的清册。

按吏部交代章程、户部则例和刑律,官员交代不清是不能离任的,任内亏空要分赔,甚至按贪赃论罪。王知县离任了,他及其诸前任是否清廉不得而知,他悻悻而去,也留下了交代未清的账目,但可以肯定的一点是他不会从家乡汇兑银子来弥补这欠账的。道光时值清中后期,小小一个雄县就拖欠亏空如此,日积月累,年复一年,该有多少银子最后摊派到百姓身上呢?

可见,如要有清明的吏治,除了高尚的思想教育,严厉的法律惩罚外,还要有合理的财政薪金制度,使官员们能有较为优厚的合法收入和生活保障,以及必须的地方财政预算。★

(作者为中国政法大学教授)

拒绝千城一面、百村一色—— 景宁：山区新型城镇化的“美丽实践”



三月三开幕式

近年来，围绕丽水市委提出打造美丽县城，建设美丽乡村的部署，景宁畲族自治县立足山区特点、深挖民族特色，拒绝“千城一面”、“百村一色”，从整体上进行自内而外、全方位的创新，全力打造“中国畲乡、小县名城”，开创山区新型城镇化的“景宁实践”。

锁定中国畲乡，山城叙说新故事

一个县城如同人一样，需要有自己的内涵和个性，否则就会“千城一面”、“百村一色”，失去优势。2013年，浙江省委、省政府提出，要将新型城镇化的方向瞄准“都市圈化”、“城市群化”。而对于景宁这样的山区小县，由于时空距离与产业局限，一时难以挤进都市圈和城市群，如果再不注重发挥自己的特色优势，将面临被“边缘化”的危险。立足现阶段实际，景宁县委、县政府反复酝酿、比对、研讨，确定了“中国畲乡、小县名城”的发展定位。

从内涵来说，“中国畲乡、小县名城”涵盖了景宁三大特征，即人口小县、山区县、畲族自治县的县情。其中，“中国畲乡”是景宁在全国独有的特征和形象，也是景宁在全国城市中所扮演的主角、竞争力的核心。“小县名城”是城镇化发展战略，是在丽水普遍推行的“小县大城”基础上，进一步提升的新型城镇化路径。

坚持规划引领，构建凤凰新载体

锁定中国畲乡、小县名城，放眼广袤的山区，景宁提出了打造“新城区”的理念。从空间上说，“新城区”绝不仅仅指“外舍新区”，而是一个“大城区”的概念，也就是规划了核心圈、延伸圈、拓展圈“三个圈”，其中新城区的重点和龙头

是核心圈，也就是县城所在地。

围绕新城区建设，景宁在2013年的全县城镇化大会上提出了“飞鸟”战略，构筑了景宁新城“一新一老一副城”组团模式的全新布局。鹤溪老城是“凤身”，外舍新区和澄照副城就像凤凰的“两翼”，再加上环敕木山畲族风情旅游度假区就像是凤凰美丽的“尾巴”，整个城市就是一座“凤凰城”。

让规划引领城乡建设。2009年前景宁村庄建设规划基本空白，而截至目前，170个规划保留村已实现村庄规划或整治规划全覆盖；完成“美丽乡村·魅力畲寨”规划25个；完成中心村、规划保留村规划修编共18个；新启动6个“美丽乡村·魅力畲寨”村庄规划和6个规划保留村村庄规划修编。

推动融合发展，城乡绽放新生机

将县城作为5A级景区进行打造，景宁新城区建设无缝对接新景区开发，文化元素不断融入城市建设，山城活力尽情释放。不止于景城相融，围绕新城区、新园区、新山区、新景区的“四个新区”建设，美丽城乡建设在这里融合，在这里延伸。

在建的溪口滨水游步道将县城和“畲乡之窗”景区连接起来，在给市民创造一个亲近山水体的闲长廊的同时，也给乡村风情旅游带来全新的发展机遇。像滨水休闲长廊一样，通过一系列的项目建设，城市建设与乡村发展更加紧密。以美丽乡村建设为载体，依托绿水青山，注入畲族文化，景宁奋力打造生态环线、风情环线，美丽城乡与生态旅游经济相融相生，走出了山区新型城镇化与乡村经济跨越发展新路。

据初步统计，2014年景宁接待旅游总人数555.49万人次，同比增长28.56%；完成旅游总收入23.5亿元，同比增长30.3%。与此同时，景宁农民人均纯收入越上新台阶，首次突破万元大关。

打造动力引擎，合力共建新蓝图

推进山区新型城镇化，必须要有一系列制度和机制配合。对景宁来说，就是要围绕“中国畲乡、小县名城”，创新和完

善美丽城乡推进机制，包括项目运作、民生保障以及城市管理等方面的机制，逐步形成县域的“顶层设计”。

着力让美丽城乡惠民。中央提出，在城镇化过程中要注重解决好“人的城镇化”问题。景宁在这方面也有自己的探索，特别是注重民生项目优先实施。目前，景宁已率先安排包括外舍新区建设、鹤溪老城改造、澄照副城等三大区块的污水处理、供排水等基础设施、教育、购物等公共服务项目10多个。

用改革铺路，一系列的乡村改革付诸实践。景宁颁发全省首张农村水利工程产权证，发放首笔农村水利工程产权抵押贷款，破解集体经济发展融资难题；启动第二轮“政银保”低收入扶贫贷款扩面工程，启动实施农村经营体制改革，完成230个村的经济合作社股份制改革……不断激活山区发展的活力。

使民资成为主角，景宁提出城镇化“三年行动计划”，计划实施新城区项目56个，总投资达100多亿元，其中民间投资将占大头，一共有41个，规划总投资84.4亿元，占投资总量的81%。

如今，走在探寻践行山区新型城镇化之路上，景宁，风情更浓了，特色更鲜明，在丽水打造生态旅游名城中，畲乡的拥有了独一“面相”。



云景高速出口岗楼



老外到畲乡结谊

计票通TM

县/乡人大换届选举
整体解决方案

专注选举计票
37年

① 电子计票系统

----1分钟搞定县乡人大换届选举计票



也可用于
区/县人大常委会
换届选举哦!

统计准确

“十八大”核心技术，统计选票超亿张，无一差错。

公开透明

实时大屏展示动态计票结果，选民参与度高。

简单灵活

系统操作简单，选票制作灵活。

选举计票就这么简单!



② 选民登记系统



支持
全国联网

方便选民登记

确保信息准确

掌握实时进展

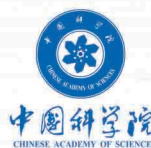
快速生成报表



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>



中国畲乡 · 景宁

SHEXIANG CHINA

中国畲乡
小县名城

美丽
景宁

