

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2015年10月16日出版
第20期 总第392期

全国人大常委会机关刊物



注释本·消费者权益保护法（最新修正版）

中华人民共和国 消费者权益保护法

Law of the People's Republic of China
On the Protection
Of Consumer's Rights & Interests

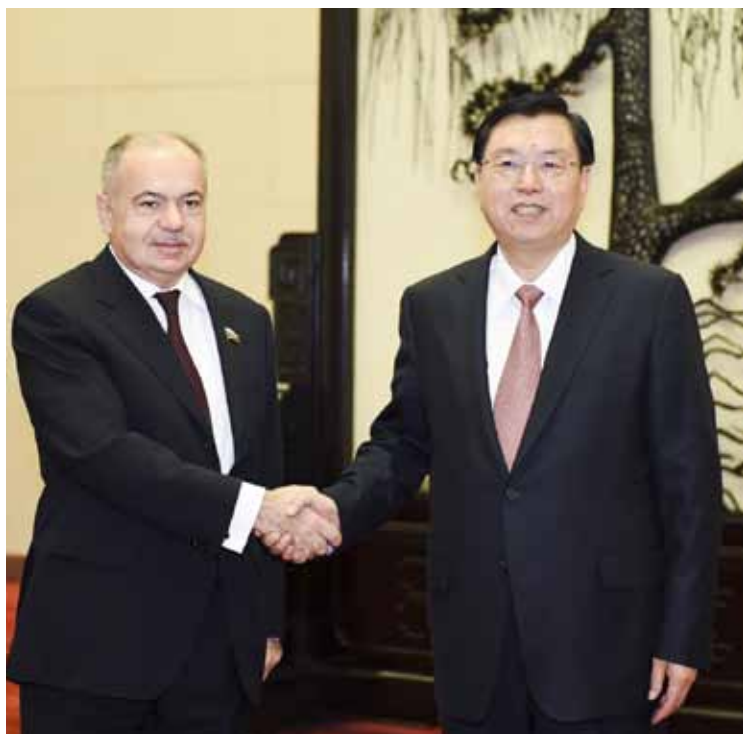
本期策划

消费者权益保护，永远在路上

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	

① 10月12日，张德江委员长在北京人民大会堂会见俄罗斯联邦委员会副主席乌马哈诺夫。摄影/谢环驰

② 10月14日，张德江委员长在北京人民大会堂会见前来参加亚洲政党丝绸之路专题会议的格鲁吉亚议长乌苏帕什维利。摄影/李涛

③ 10月15日，张德江委员长在北京人民大会堂与孟加拉国国民议会议长乔杜里举行会谈。摄影/刘卫兵

推动消保法实施，是一项系统工程

两年前，消费者权益保护法的修改曾在社会上引起普遍关注，并被有的媒体评为当年的“国内民生十大新闻”之一。

在新消保法实施一年多以后，全国人大常委会又启动监督程序，对这部法律的实施情况进行检查。张德江委员长对这次执法检查十分重视，专门作出批示，强调要通过执法检查，督促法律的有效实施，推动解决相关领域存在的突出问题，实行正确监管、有效监督，更好地保护消费者合法权益，促进社会和谐和社会主义市场经济健康发展。按照张德江委员长批示精神，严隽琪、吉炳轩、张平三位副委员长担任执法检查组组长，与全国人大财经委8位组成人员和10位全国人大代表一起，于今年6月至9月，分成3个小组赴天津、浙江、福建、江西、云南、海南、上海等7个省市检查了解情况，并委托河北等10个省（区、市）

人大常委会对本行政区的消保法贯彻实施情况进行了检查。

特别值得一提的是，为了增强执法检查的实效性和针对性，检查组从年初开始做了比较扎实的前期调研：在北京多次召开部门、专家、企业和消费者座谈会，到四川、上海等地听取有关方面的意见；在中国人大网上设置专栏，公开征求社会公众意见。到8月底，共收到各种意见和建议2850条。检查组在汇总各方面意见的基础上，确定本次执法检查的重点是：公益诉讼、个人信息保护、惩罚性赔偿、举证责任倒置等重要制度的落实情况，近几年消费者反映比较强烈的网络购物、预付式消费、电信服务、金融服务、汽车销售服务等问题，以及完善消保法的意见和建议。

可以说，本届全国人大常委会从立法、监督这两个方面双管齐下，同时发力，以此来营造良好的消费环境，重振消费信心。虽然新消保法的实施才一年半有余，执法检查工作也还没走完最后的程序，但最高国家权力机关的努力已经产生了积极的效果，消费领域的形势总体向好，新一轮的消费者维权热正在兴起。此外，通过此次执法检查，发现了新消保法实施中存在的各种问题，并

找到了解决问题的办法，这也为推动法律的有效实施，打下了一个坚实的基础。

提到消费者权益保护法，我们很容易联想到“十一黄金周”期间所发生的几起侵犯消费者权益的事件。客观地说，这几起事件实属个案，因此，我们不能仅凭这几起个案就忽略立法机关、执法部门及其他有关各方为改善消费环境所作出的巨大努力，否定近年来特别是新消保法实施以来消费领域所呈现出的积极变化。但是，对这几起个案所产生的负面影响也切不可轻视。

在传媒技术快速发展的时代，任何一个看似普通的消费事件，经过不断地发酵，都会放大成为一个全国性的新闻事件。如果对此处置不当、应对有误，就会使党和政府的形象受损，法律的作用受到质疑，执法部门的权威受到挑战，消费者的消费信心受到重创，一个城市通过多年积累所形成的良好口碑也会一夜之间“归零”。

从根本上改善消费环境，需要严格的法律和对法律实施情况进行严格的监督，这一点固然重要，但仅仅做到这一点还不够。因为法律不是万能的，不可能包治百病，更何况再好的法律也靠人来执行和遵守。一部法律如果在制定时被高高举起，在实施时又被轻轻放下，这无疑是“自废武功”。同样，人大监督也不可能代替一切。因为人大监督具有宏观性，它不可能采取竞技体育中“一对一”的盯防方式。在这种情况下，执法部门的铁面执法，经营者的诚信守法和广大消费者的维权用法就显得尤为重要。这其中，执法部门的铁面执法是关键。

从法治流程看，一部法律能否真正“落地”，它的能量能不能完全释放出来，它的震慑力能不能充分展示出来，在很大程度上取决于执法者的执法活动。实践证明，执法者的任何一点放纵、倦怠、松懈、迟疑和软弱，都可能使违法者感到有机可乘，使法律的作用大打折扣。

说到底，营造良好的社会环境，是一项系统工程，需要全社会的共同努力，立法、监督、执法、司法、守法几个环节缺一不可。

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 20 期
10 月 16 日出版
总第 392 期

总 编 汪铁民
副 总 编 徐 燕 金果林 马增科
本期执行主编 徐 燕
责 任 编 辑 朱燕红
美 术 编 辑 陈玉叶

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

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

记者通联部 010-63097970
010-83084419 (传真)

办 公 室 010-63098354
010-63098540 (传真)

地 址 北京市西交民巷 23 号
邮 编 100805

国 际 刊 号 ISSN1671-542X

国 内 刊 号 CN11-3442/D

印 刷 北京中科印刷有限公司

定 价 6.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 0188 号

总编絮语

01 推动消保法实施, 是一项系统工程

本期策划



- 08 消费者权益保护, 永远在路上
- 12 让新的法律制度真正“落地”
- 14 公益诉讼: 热议冷着陆
- 16 消费者易陷预付费“大坑”
- 18 消协组织: 做消费者坚实的“保护伞”
- 20 消费者权益保护: 监管体制机制尚须理顺

言 论

- 专 论 22 坚持在法治下推进改革和在改革中完善法治相统一
- 26 完善科技成果转化的法律保障制度
- 29 我国宪法视角下的选举民主与协商民主

- 访 谈 32 健全基层人大工作机制 推进法治新疆建设
——新疆维吾尔自治区人大常委会党组书记、副主任王永明专访

报 道

- 专题报道 35 巷陌深处问民生
——全国人大常委会预算工作委员会赴新疆调研见闻

地方

- 重 庆 51 “真没想到,与选民如此之近!”
——重庆市南岸区人大信息化建设成绩喜人

泛 读

- 看 世 界 53 从宪法惯例到制定法:
英国议会审查条约的法定化发展(上)

资 讯

- 04 要闻
04 看点
06 审议同期声
07 热词
07 数字

特别关注

加强县乡人大工作和建设·百县百乡行

- | | |
|--------------------------------------|---------------------------------|
| 37 人大工作“最后一公里”焕发生机
——甘肃省县乡人大工作综述 | 44 把百姓事装在心里
——庆阳市西峰区人大代表履职掠影 |
| 39 平凉市:乡镇人大实现“三化” | 46 人大奔走在民生一线
——高台县乡镇人大工作掠影 |
| 41 泾川县:人大监督敢于亮剑 | 48 把路修到百姓家
——高台县乡镇人大工作掠影 |
| 42 “双联”带出致富路
——天祝县开展双联“人大代表在行动”掠影 | 49 人大主席李竹奎的一天 |
| 43 八年持续监督农事打造“临泽品牌” | |



**张德江会见香港纪律部队文化交流团 ▶**

10月9日,全国人大常委会委员长张德江在人民大会堂会见了香港特别行政区保安局局长黎栋国率领的香港纪律部队文化交流团全体成员。

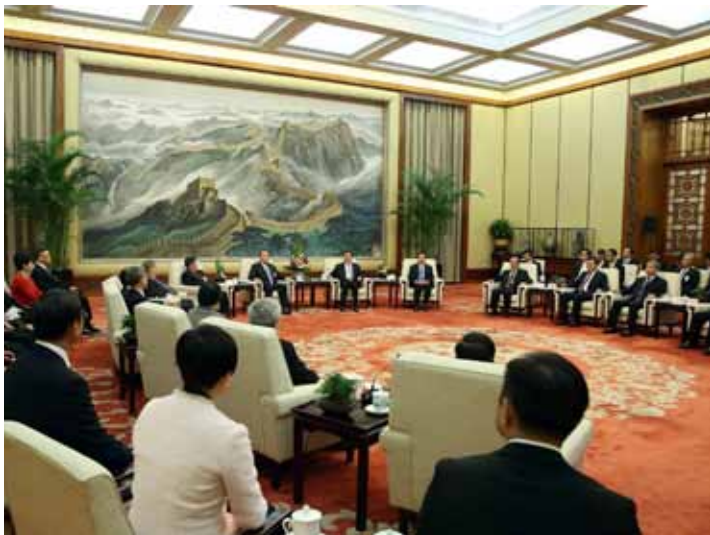
张德江认真听取了交流团成员关于香港纪律部队工作情况的介绍并给予充分肯定。他指出,习近平主席提出的实现中华民族伟大复兴的中国梦,是包括香港同胞在内的全体中华儿女的共同心愿。纪律部队文化交流团把主题定为“追求梦想,成就未来”,将进一步增强实现中国梦的信心。繁荣发展是根本,法治稳定是基石。希望香港纪律部队继续恪尽职守、敢于担当、严格执法,做“一国两制”的坚决捍卫者和香港法治稳定的坚定守护者,为保持香港长期繁荣稳定和维护国家主权、安全与发展利益再立新功。

**◀ 张德江会见澳门特别行政区立法会议员**

10月13日,全国人大常委会委员长张德江在人民大会堂会见了由贺一诚主席率领的澳门特别行政区立法会议员参访团。

张德江认真听取了参访团关于澳门特别行政区立法会工作情况的介绍并给予充分肯定。他指出,澳门回归祖国以来,立法会作为特别行政区的立法机关,为贯彻落实“一国两制”方针和基本法,确保澳门特别行政区行政主导体制有效运行发挥了重要作用。希望立法会议员深入贯彻习近平主席在庆祝澳门回归祖国15周年大会上的重要讲话精神,尽职尽责,团结各界,凝聚正能量,支持行政长官和特区政府依法施政,不断开创澳门“一国两制”事业新局面。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加了会见。



根据河北省人大常委会日前出台的监督司法机关工作的有关规定,今后,对社会影响重大的司法事项,常委会可开展专题询问。对特别重大典型违法问题,常委会可依法组织特定问题调查委员会进行调查。执法、司法过程中发生的重大暴力抗法事件及处理情况,错案和执法过错责任追究情况等,司法机关应及时书面报告。按规定,常委会可对司法机关遵守和执行宪法、法律、法规以及全国人民代表大会及其常务委员会、省人民代表大会及其常务委员会决议、决定情况,办理公民、法人和其他组织申诉、控告或者检举情况,错案和执法过错责任追究情况等开展监督。监督方式包括听取和审议专项工作报告、询问和质询、特定问题调查、对法律法规实施情况开展执法检查等。

安徽省十二届人大常委会第二十三次会议审议《安徽省预算审查监督条例(修订草案)》。修订草案规定,常委会可以要求有关被审计部门单独作整改情况报告,并进行满意度测评。加强对财政政策的监督应是各级人大及其常委会加强预算审查监督、提升监督实效的工作重点和重要抓手,修订草案对此作出明确规定。草案进一步增加了预算审查监督内容,建立了财政政策备案审查、国有资产运营和管理情况报告、项目资金支出台账三项重要制度。项目资金支出台账制度要求各部门、单位按经济科目清晰、真实、完整地反映每一笔项目资金使用情况,有利于加强项目资金支出管理和绩效评价,增加预算决算的透明度。

陈昌智率队赴宁夏调研扶贫开发工作

10月8日至10日,全国人大常委会副委员长陈昌智率全国人大常委会调研组就扶贫开发工作赴宁夏调研。

调研组一行先后深入同心县、固原市、彭阳县、盐池县等地,考察了中南部城乡饮水安全工程、整乡推进扶贫开发、移民迁出区生态环境恢复等情况,听取了基层干部群众的意见和建议,研究了进一步推动办理好全国人大重点建议的思路和举措。

陈昌智对宁夏在扶贫开发工作中取得的成绩给予了充分肯定,他说,扶贫开发工作是国家长期关注的一项民生工程、政治工程,它关系到贫困群众的切身利益,各级干部要坚定不移按照中央要求,以更高标准实施精准扶贫,推动发展成果全面惠及于民。

陈昌智强调,当前,我们要深刻认识扶贫工作的重要性和扶贫攻坚的紧迫性,各级政府要加大对扶贫工作的资金投入。要精准扶贫,摸清底数,找准贫困对象。要加大智力扶贫,在教育上下功夫,通过加大职业教育工作力度,帮助贫困地区群众掌握实用技能、增强致富本领。要加大基础设施建设,培育壮大富民产业,切实增强贫困地区的自我发展能力。

向巴平措访问法国

应法国国民议会邀请,全国人大常委会副委员长向巴平措率团于10月11日至14日对法国进行正式友好访问,分别同国民议会第一副议长迪蒙和法中友好小组主席勒鲁、参议院外事委员会主席拉法兰和法中友好小组主席纪尧姆等会谈、会见。

向巴平措表示,当前中法关系持续快速稳定发展,两国战略互信不断加深,经贸务实合作富有成果,人文交流不断深入。两国立法机关保持经常往来,合作机制运行顺

畅。双方要进一步密切交往,完善合作机制,加强在依法治国等领域的经验交流,共同推动中法全面战略伙伴关系发展。

艾力更·依明巴海会见俄罗斯联邦委员会副主席

10月13日,全国人大常委会副委员长艾力更·依明巴海在人民大会堂会见俄罗斯联邦委员会副主席乌马哈诺夫一行。

艾力更·依明巴海表示,中国全国人大愿与俄议会加强交流合作,不断推动两国全面战略协作伙伴关系深入发展。

陈竺率队到湖南检查老年人权益保障法实施情况

10月9日至12日,全国人大常委会副委员长陈竺率全国人大常委会老年人权益保障法执法检查组在湖南省开展执法检查。

在湘期间,执法检查组听取了湖南省人民政府及相关部门关于贯彻落实老年人权益保障法的情况汇报,先后前往长沙、常德等地走访社区和农村,通过召开座谈会、实地考察等形式,深入了解法律的实施情况,广泛听取基层政府、养老机构和群众代表的意见、建议。

陈竺在执法检查中指出,要进一步提高对我国人口老龄化严峻形势的认识,重视对老年人权益保障工作中突出问题的解决,着力做好农村老龄工作,切实为居家养老提供社会化服务,充分调动社会力量参与发展养老服务事业。

陈竺强调,要进一步加大对老年人权益保障法的贯彻实施力度,真正做到领导到位、保障到位、投入到位、督查到位,确保各项法律规定和政策措施的落实,切实做好老年人权益保障工作。

天津市十六届人大常委会第二十一次会议对《天津市水污染防治条例(草案)》进行第二次审议,这是天津市制定的首部有关水污染防治的法规。为切实增强立法工作的针对性和有效性,天津市人大常委会向社会公布了该条例草案的内容,并公开征求意见。条例明确了政府有关部门的防治责任,规定天津市环保部门会同有关部门组织编制水污染防治规划、组织拟定重点水污染排放总量控制指标分解落实计划、对超过重点水污染排放总量控制指标的地区暂停审批该地区新增重点水污染物排放总量的建设项目的环评文件等。天津市政府要将水环境保护目标完成考核结果向社会公开,环保部门要将依法确定的重点排污单位名录及其排污许可的种类和数量向社会公开等。

辽宁省十二届人大常委会第二十一次会议审议《辽宁省消费者权益保护条例(草案)》。草案规定,不得未经消费者同意,或者违反法律、法规的规定和双方的约定收集、使用消费者个人信息;不得泄露、出售或者非法向他人提供所收集的消费者个人信息。关于预收款方面,草案规定,经营者以预收款方式提供商品或者服务,应当与消费者明确约定商品或者服务的数量和质量、价款或者费用、履行期限和方式、安全注意事项和风险警示、售后服务、民事责任等内容。未按约定提供商品或者服务的,应当按照消费者的要求履行约定或者退回预付款,并应当承担预付款的利息、消费者应当支付的合理费用。对退款无约定的,按照有利于消费者的计算方式折算退款金额等。



按照预算法的规定,政府性基金预算是依照法律、行政法规的规定在一定期限内向特定对象征收、收取或者以其他方式筹集的资金,专项用于特定公共事业发展的收支预算。政府性基金预算应当以收定支,专款专用。但在实践中,一方面,有的政府性基金项目存在大量结余、结转,收的钱花不出去;另一方面,有的政府性基金项目存在收支差额,还需要通过发专项债补齐。这充分反映了目前政府性基金的设置以及缴费率还存在不合理、不完善的地方。因此,建议在政府性基金预算中编列政府专项债,也希望国务院有关方面能加强对这一问题的分析研究,妥善解决。

郎胜



当前,要想从根本上控制和化解地方政府性债务,必须解决好政府权力过大、人大监督不力、社会监督缺失的问题。对此,建议结合新修改的预算法贯彻实施工作,进一步建立和健全地方政府债务审批和管理制度,切实将举债、支出、偿还等工作有效纳入人大监督范围,为控制增量、压减存量提供制度保障。同时,还应加快建立地方政府债务公开制度,加强政府信用体系建设,定期向社会公开政府性债务及项目建设情况,直接接受社会监督。

车光铁



现在,有的地方领导只考虑本届的发展,为了预期政绩工程而举债,包括基础设施、民生福祉,有的完全超出了地方的承受能力。因此我建议,建立违规举债的地方领导问责制。就像安全生产、环境保护一样,应该对地方政府债务建立有效的约束机制。

郑功成

本栏目内容摘自十二届全国人大常委会第十六次会议审议发言



我不同意将“缩小校际差距”写入法律。区域、城乡差距是经济社会发展不平衡造成的,而“校际差距”很多是自己干出来的。要不要争一流?要不要让各个学校办出特色、办出质量、办出水平?缩小校际差距是非常简单化、表面化、形式化的公平。教育追求的是把平庸变成卓越。为了教育公平而缩小区域、城乡、校际、班级、学生个人之间的差距,这不符合教育规律。我认为,教育公平要体现在起点上,而不是终点上。大家接受教育的机会是公平的,但要注重因材施教。

袁驷



我们在调研中发现,一些地方土地流转过程中存在不尊重农民意愿,定任务、下指标,强迫流转的现象。流转土地是个经济问题,需要按规律办事,不能为追求数量而流转,流转规模要适度,不是越大越好。

刘振伟



随着互联网的发展,消费者的个人隐私信息保护显得尤为重要,但现实中经常出现消费者个人信息泄露的现象,特别是随着银行互联网业务的开展,消费者信息遭到泄露的可能性大大地增加。银行方面作为经营者,必须用正当合法的手段和程序收集、保有、使用和公开个人信息。除非获得法律授权,在未获得信息主体许可的情况下,经营者不得公开或向他人提供用户个人信息。我认为,进一步加大对消费者的个人信息保护是商业银行在互联网时代背景下保护消费者合法权益的迫切要求。

王明雯

热词

TPP

TPP 是指跨太平洋伙伴关系协定,原名亚太自由贸易区,旨在促进亚太地区的贸易自由化。日前,TPP 成员国谈判代表在美国亚特兰大达成协议。如果此协定最终获各成员国批准,亚太区将创建一个占全球经济比重40%的自由贸易区。然而,中国被排除在TPP 之外。这在国内引起了热议,一些声音认为中国被拒绝,将损失惨重。但更多声音认为,这既是挑战,也是机遇,将倒逼中国在更多方面推进改革。同时,贸易取决于市场需求,在全球经济贸易一体化之下,谁都不会放弃需求空间巨大的中国市场。

农村电商

足不出户,就能实现“买全国卖全国”!10月14日,李克强总理主持召开国务院常务会议,决定5年总投入超过1400亿元,打通农村宽带,加快发展农村电商。消息一出,全社会都瞄准了农村电商的发展机遇,一些电商平台“大佬们”诸如淘宝、京东等,更是举起了进军农村电商的大旗,准备分享万亿市场蛋糕。可以说,农村电商是稳稳地站在了风口上。社会各方面认为,加快发展农村电商,将释放约7亿农村人口的消费潜力,不仅有利于促消费、扩内需,还将推动农业升级、农村发展、农民增收。

屠呦呦

10月上旬,屠呦呦这三个字不仅占据传统媒体醒目位置,更是刷爆微博和微信等社交媒体。她是何许人?今年诺贝尔生理学或医学奖得主。这是中国科学家在中国本土进行的科学研究首次荣获诺贝尔科学奖,是中国医学界迄今为止获得的最高奖项,也是中医药成果获得的最高奖项。经媒体披露,这位85岁的高龄科学家凭借自己的努力和坚持不懈的科研精神,在中医药科研领域取得重大成功——发现青蒿素,并依此在过去几十年中把全球数百万人从疟疾的死亡线上救回。对她来说,获得此项“殊荣”,绝对是实至名归。

“租人”

租房、租车在日常生活中司空见惯,但“租人”听起来还是蛮新鲜的吧!原来,每逢节假日,一些在城市打拼的年轻人回家过节和休假,常常遇到父母“催婚”。为了让父母宽心和避免尴尬,年轻人就有了租男女朋友回家的需求,进而催生并火了“租人”的行当。专家们表示,对于这种“善意欺骗”的行为,直接反对不行,提倡和支持也不行,只能视之为社会发展的产物。但需引起关注的是,租与被租双方都存在一定安全风险,应谨慎对待。

天价虾

本是几十元一斤的虾,却卖38元一只——国庆长假期间,青岛“天价虾”事件在全国范围内引发强烈关注。随后,这盘“天价虾”大餐持续“发酵”,又牵出许多旅游城市或景点的“宰客”事件。在舆论的持续聚焦下,“天价虾”已然超出事件本身的属性,成为了一个旅游景点“欺诈”“失信”的符号。事实上,我国多部法律对此类行为都有严格的规定。遗憾的是,法令之不通,致乱象丛生。要重塑良好的旅游环境和城市形象,依法加强监管、确保法律法规有效实施,当属上策。

数字

62项

中国政府网近日发布《国务院关于第一批取消62项中央指定地方实施行政审批事项的决定》。“决定”要求,各地区、各部门要抓紧做好取消事项落实工作,切实加强事中事后监管。严格落实行政许可法关于行政许可的有关规定,对以部门规章、规范性文件等形式设定的具有行政许可性质的审批事项进行清理,原则上2015年年底前全部取消。

55岁

近日,人社部部长尹蔚民介绍了“十二五”以来就业和社会保障的工作成就,称我国是目前世界上退休年龄最早的国家,平均退休年龄不到55岁。经中央批准后,人社部将向社会公开延迟退休的改革方案,通过“小步慢走”的方式,每年推迟几个月,逐步推迟到合理的退休年龄。

249人

近日,国务院大督查第二批核查问责结果公布。针对资金沉淀、项目拖延、土地闲置、棚改迟缓等方面懒政怠政不作为典型问题,24个省(区、市)依法依规对249人进行问责,给予党纪政纪处分。其中,地厅级41人、县处级139人。

8%

据国家统计局发布报告显示,“十二五”期间,预计我国经济年均增长近8%,高于同期世界2.5%左右的年均增速,在世界主要经济体中名列前茅。

6家

近日,环保部通报2015年度对部分省市区环评机构检查结果,中国工程物理研究院等6家环评文件编制质量较差的机构予以限期整改,存在挂靠行为的吴冬梅等16名环评工程师被通报批评。



消费者权益保护，永远在路上

文/本报记者 张维炜

两年前，消费者权益保护法（以下简称消保法）的修改曾在社会上引起热切关注，并被评为当年的“国内民生十大新闻”之一。

法律作出三十多处修改，设立了严厉的惩罚性赔偿制度，对网络购物、耐用消费品举证责任倒置等消费领域的新情况新问题作出了规范，积极回应了网络

购物“后悔权”、经营者霸王条款、虚假广告、消费者维权成本高等热点问题，赢得了各界普遍赞誉。

新修改的消保法于2014年3月15日起施行，那么，这部消费者的“维权指南”实际运行效果如何？遇到了哪些突出矛盾和问题？今年6月至9月，全国人大常委会启动了消费者权益保护法执法

检查。

“消费者权益保护法是维护市场秩序、保护消费者权益、强化经营者责任、发挥消费者协会作用、加强社会诚信建设的重要法律，对于营造良好消费环境、扩大国内有效需求具有重要意义。”张德江委员长在这次执法检查工作的批示中特别提出，要通过执法检查，督促法



律的有效落实,推动解决相关领域存在的突出问题,实行正确监督、有效监督,更好地保护消费者合法权益,促进社会和谐和社会主义市场经济健康发展。

如今,执法检查组已从各地检查一线返回,并开始着手准备执法检查报告,以便10月下旬提交全国人大常委会审议。“消费者权益保护没有终点,永远在

路上。”在9月25日召开的执法检查组第二次全体会议上,全国人大常委会副委员长严隽琪表示,从这次执法检查情况看,消费者权益保护工作取得了进步和成绩,但有些问题仍需要大家一起努力、共同解决。她强调,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。

法律实施一年多即开展监督

每个人都是消费者。消费者权益保护涉及千家万户,与百姓利益紧密相连,是关乎民生问题的大事。如今,随着社会主义市场经济的飞速发展,消费方式、盈利模式、服务内容都发生了今非昔比的变化,“如何实施好消费者权益保护法,加大消费维权的力度,预防和减少消费纠纷,营造放心安心的消费环境,更好地保护百姓的利益”成为此次执法检查的重要目的之一。

此外,消费环境的好坏是显示市场经济秩序优劣的晴雨表。当前,国内外经济形势复杂严峻,我国经济增长面临下行压力,加强消费者权益保护,重振消费信心,充分释放消费潜力,有利于实现经济稳定增长。这也对实施好消保法提出了迫切要求。

在这样的大背景下,全国人大常委会迅速作出回应,在消保法实施仅一年的时间即开展监督。2015年6月17日,全国人大常委会执法检查组召开了第一次全体会议,正式启动消保法执法检查。

张平副委员长在会上指出,此次执法检查是推动新修改的消费者权益保护法全面贯彻实施的重要举措,要全面检查消费者权益保护法律制度、政策和措施的落实情况,认真分析各地区各部门实施法律中存在的问题和成因,研究提出加大法律实施力度的意见和建议,确保执法检查取得实效,切实维护广大人

民群众的合法权益。

随后,执法检查组分成3个小组,分别由严隽琪、吉炳轩、张平三位副委员长带队任组长,全国人大财经委李盛霖主任委员、乌日图副主任委员担任副组长,小组成员不仅有全国人大财经委组成人员,多名全国人大代表,而且国家工商总局、中消协的相关负责人也全程参与其中。6月中旬至9月间,执法检查组分赴天津、浙江、福建、江西、海南、云南、上海等地进行检查。同时,检查组还委托河北、山西、黑龙江、安徽、山东、湖南、广东、重庆、贵州、宁夏等10个省(区、市)人大常委会分别对本行政区域内消费者权益保护法的实施情况进行检查。

据了解,为做好此次执法检查,从今年年初,全国人大财经委专程赴部分省市进行前期调研,了解法律实施情况,研究存在的重点问题,听取政府机构、专家学者、企业和消费者代表对法律实施情况和执法检查工作重点及方式方法的建议。

为了配合这次执法检查,检查组于今年3月1日在中国人大网站上开辟了一个专栏,向社会广泛征求执法检查的意见和建议。截止到8月底,共收到各类意见和建议2850条。

“从汇总的情况看,社会公众对新修改的消保法给予了充分的肯定,对采用公开透明的新型的检查方式也表示欢迎。”通过分析征求意见的结果,全国人大财经委副主任委员乌日图说,社会公众对消费不满意的方面主要集中在网络购物、食品保健品、预付款消费以及电信、房地产、物业、汽车销售和维修、金融公共设施、医疗教育培训等12个领域,有超过50%的群众在消费维权时会选择拨打“12315”热线或者是到消协投诉。

公众关注焦点成为此次执法检查的重点。检查组对这些意见进行了精心梳理和归纳,确定了几大检查重点:着重了解网络购物、预付款消费、电信金融服务、食品保健品、汽车销售及服务等方面反映比较强烈的领域内,国务院及

其有关部门、最高人民法院采取措施保护消费者合法权益的情况；国务院及其有关部门、最高人民法院依法履行职责情况，消协发挥公益性社会组织作用、履行法定职责的情况；法律规定的公益诉讼、消费维权机制、个人信息保护、惩罚性赔偿、举证责任倒置等重要制度的落实情况，以及配套法规、相关司法解释和政策措施的制定情况；各有关方面对现行法律规定的修改建议等。

谈到这次执法检查的整个过程，严隽琪副委员长表示，执法检查组采取听汇报、开座谈会和走访相结合的方式，向各级执法部门、法院、消协，尤其是各行业经营者、消费者等市场主体广泛听取意见。“针对大家反映的突出问题，认真剖析这些问题的成因和法律实施效果不够的影响因素，找准问题、找准病因。”严隽琪说，下一步，执法检查组将认真总结各地在消费者权益保护工作中的有效措施，深入研究实施好消费者权益保护法的相应对策，向全国人大常委会提出针对性强、操作性好的意见和建议。

实施效果如何？消费者评价最重要

作为一部以保护消费者合法权益为核心的法律，消保法的执法检查，当然不能忽视消费者的感受和意见。

“消费者权益保护法实施得怎么样，最重要的标准之一是看消费者的评

价，广大消费者如何看待这部法律，我们就是要了解这方面的真实情况。”全国人大财经委副主任委员乌日图说。

在深入多地的执法检查过程中，一些普通消费者向检查组谈到了消保法实施所带来的积极变化。“以往，许多酒店是不让客人自带酒水的。”在江西，教师刘松华向检查组说，两个月前，他与几位老友聚会，意外地发现酒店在醒目位置列出一行标语，“欢迎自带酒水”。在刘松华看来，像这种自觉贯彻消保法的企业越来越多，消费者的权益更加切实地得到了保障。

在云南，消保法实施后，带给省“12315”指挥中心的工作人员最直观的感受是受理投诉举报量的大幅攀升。仅今年上半年，该中心就接到消费者投诉12235件、举报1515件，超过去年一年的总和。对此，国家工商总局相关人士分析道，这充分反映了社会对消保法认知度的提升，消保法的新规定大大增强了消费者的维权意识和维权信心。他举例称，比如，新修改的消保法对欺诈消费者行为由原来的1倍惩罚性赔偿提升为3倍，一方面加大了对经营者不诚信行为的惩戒力度，另一方面也是鼓励消费者积极维权。

由于电视购物、网购等多是异地消费，隐蔽性强，涉及环节多，维权并非易事。执法检查组在江西省赣州市经济开发区看到，该区从辖区电子商务公司入手，从监管层面对消保法的内容作出细化，进一步明确网购、电视购物平台的责任、义务，要求电视台明示购物公司名称、地址等与消费者利益相关的信息，方便消费者监督、投诉。同时，对于在线下设有实体店的网店，实行网上经营登记备案制度，倒逼网店经营者自觉遵守消保法的相关规定。

“新修改的消保法反映了新的时代要求，比较实事求是，这些都有利于消费者更好地消费。”刘松华说，现在学习消保法、使用消保法的消费者

越来越多，不仅人们的维权意识提高了，一些企业的自觉性也提高了。他希望能继续深入持久地开展新修改的消保法的学习宣传活动，让人人知法讲法用法。

创新机制，推进社会协同共治

今年的“十一”黄金周，到海南三亚旅游的杨先生细心地发现，在天涯海角、亚龙湾森林公园、蜈支洲岛等景区门口都设有旅游巡回审判服务点，以便就近调处非诉旅游消费纠纷和审理相关诉讼案件。而且在游客集中的地方，海南省三亚市还组建了旅游警察支队，当场处理旅游纠纷。

“游客到异地旅游，人生地不熟的，最怕遇到消费纠纷没人管。”杨先生认为，海南的这种多部门协作机制，为及时有效解决消费纠纷开辟了一条“快车道”，避免了以往“多龙治水”导致的拖延推诿现象，令游客更有安全感。

其实，在新修改的消保法倡导的消费维权社会共治理念的大背景下，海南的创新实践并非个例。

执法检查组了解到，在国家层面，国务院有关部门、最高人民法院围绕消保法的实施，加强协作，形成合力，共同提升消费维权水平。国家工商总局加强与有关部门、行业组织、新闻媒体的协作，健全了小额纠纷快速调解机制、区域维权协作机制等。最高人民法院支持行政机关依法行政，对“包间最低消费”“禁止自带酒水”等工商部门认定为无效的格式合同，给予司法支持。商务部建立了与公安机关、司法机关的案情通报、案件移送制度和信息共享平台，合力打击侵权假冒行为。

各地也不断探索创新，努力构建政府主导、企业自律、行业规范、公民参与的消费维权新机制。

天津去年整合了工商、质监、食药监等3个部门市场监管和消费维权职能，组建市场和质量技术监督委员会，解决部门职能交叉、推诿扯皮，消费者多头投诉、状告无门的问题。上海、浙江等地



由于电视购物、网购等多是异地消费，隐蔽性强，涉及环节多，维权并非易事。摄影/吕建设

将消费维权与基层社会管理结合起来。上海市长宁区“李琴人民调解工作室”将消费争议化解在基层。浙江省在商场、超市、市场、企业、旅游景区、学校等消费密集场所,广泛建立“12315”“五进”消费维权服务站,聘请消费维权监督员3万余名,初步形成了“处处都有维权网、村村都有放心店、月月都有维权日、人人都做监督员”的工作格局。

注重发挥消费者协会的作用,是新修改的消保法的一个特点。检查组发现,向消费者组织投诉正在成为消费者维权的主要途径。据检查组网上调查,599名被调查者中有160人选择到当地消费者组织投诉,占26.7%,仅次于拨打“12315”热线的174人。

消费维权工作,离不开政府各部门、社会组织和消费者的共同努力。检查组认为,要加强顶层设计,自上而下地加快建立消费者权益保护协调工作机制,形成政府牵头、主要工作部门协调、各相关职能部门积极参与、全社会协同共治的消费维权新格局,营造安全放心的消费环境。同时,整合各部门现有平台,推动实现企业信用信息的互联互通,为政府监管提供更有利的数据支撑。

完善配套制度建设是当务之急

在新修改的消费者权益保护法中,涉及三十多处重大修改,包括“退一赔三”、网络购物七天无理由退货、公益诉讼等。实践中,如何让这些规定真正“落地”,成为各职能部门的工作重点。执法检查了解到,多部门为此出台了許多配套规定,以确保法律的顺利实施。

国家工商总局先后出台了《工商行政管理部门处理消费者投诉办法》《侵害消费者权益行为处罚办法》等4个部门规章,细化了消费者投诉流程、经营者义务,明确了七日无理由退货、消费者个人信息保护、欺诈消费者行为以及经营者违反法定义务的行政处罚。

为了进一步加强对个人信息的安



在新修改的消费者权益保护法中,涉及三十多处重大修改,包括“退一赔三”、网络购物7天无理由退货、公益诉讼等。图为顾客在河北黄骅信誉楼商厦的超市内选购食品。摄影/牟宇

全保障,工信部制定了《电信和互联网用户个人信息保护规定》等部门规章,细化了收集、使用个人信息的规则,明确了具体的保障措施。

美容、健身等预售卡消费历来是纠纷集中的领域。为此,商务部制定了《单用途商业预付卡管理办法(试行)》,明确发卡售卡企业的责任,消费者可通过查询系统了解备案企业信息,保障消费者的知情权。

各个地方也积极立法,落实消保法的规定。上海市人大率先修订了《上海市消费者权益保护条例》,于今年3月15日正式实施。甘肃省今年9月也颁布了相关地方性法规。云南等18个省已经启动了地方性法规的修订工作。

执法检查组认为,配套制度建设的完善,推动了消保法的落实。但是法律在全面贯彻实施中存在的一些问题也引起了检查组的注意。

“我们遇到的一个现实问题就是七天无理由退货。”江西苏宁云商销售有限公司行政总经理杨玉向执法检查组说起了他在适用消保法上的疑虑,“比如,有的消费者购买商品后延迟提货,长期把商品放置在仓库,等来提货的时候,发现商品有质量问题,但厂家的‘三包’服务一般都是从购买开发票日起算,提

货时如果已经超过‘三包’期限,就会出现退货纠纷。”

尽管先行赔付制度是消保法的一项规定,但经营者也有苦衷。云南楚雄鹿城大厦的总经理赵东坪向执法检查组反映称,“追偿时间长、难度大,商场先行赔付后,追偿的资金一时难以到位,商场的利益难以保护。”

“这些都给企业经营带来不小的困惑。”杨玉建议,在现有法律的基础上,进一步完善相关规定,尽快出台配套措施,增强可操作性。

另外,消保法规定了省级以上消费者组织履行提起消费公益诉讼的职责,但检查组发现,消费公益诉讼的推进较为缓慢。究其原因在于,目前有关公益诉讼的规则、配套制度尚不明确,对于什么是公益诉讼,哪些纠纷可以提起公益诉讼,什么是“众多消费者”,举证责任如何分配,都需有明确规定。

为此,检查组建议,进一步完善以消保法为龙头的消费维权法律体系,建议国务院在2016年年底前出台消保法实施细则;建议最高人民法院在今年内出台关于消费公益诉讼的司法解释,明确诉讼范围、条件、举证、标准等内容,支持消费者组织开展消费公益诉讼。✘

让新的法律制度真正“落地”

文/本刊记者 李小健

消费者是市场经济活动中相对弱势的一方。为最大限度地保护消费者的合法权益,十二届全国人大常委会对消费者权益保护法进行了修正,并于去年3月正式实施。

由于事关广大消费者的切身利益,这部法律的实施备受社会各界关注。那么,一年多时间过去了,修订后的消费者权益保护法(简称消保法)实施情况怎样?对此,十二届全国人大常委会于今年开展了消保法执法检查,进一步督促法律正确、有效的实施,更好地保护消费者合法权益和促进市场经济健康发展。

通过深入调研和检查,全国人大常委会执法检查组发现,消保法实施以来,各地各部门积极作为,采取了许多办法和措施,确保消保法实施取得了明显成效。但是,消保法贯彻实施过程中仍然存在这样或那样的问题。许多地方和相关方面均反映,消保法中一些新的法律制度在实施过程中还没有真正“落地”。比如,七天无理由退货制度、举证责任倒置制度、惩罚性赔偿制度、消费者个人信息保护制度等在具体操作中存在一定难度。

消保法设计的一些新制度,是根据新形势新环境制定的。若新的制度不能正确实施,消保法就难以发挥应有的作用。因此,让消保法成为一部管用的、能解决实际问题 and 营造安全放心消费环境的法律,就要不折不扣地贯彻落实这些新的制度。

七日无理由退货,没那么容易

在消保法确定的多项新制度当中,“七日无理由退货”无疑是最受广大

消费者称赞和期盼的。

据消保法规定,经营者采用网络、电视、电话、邮购等方式销售商品,消费者有权自收到商品之日起七日内退货,且无需说明理由。但是,有四类商品除外:消费者定做的,鲜活易腐的,在线下载或者消费者拆封的音像制品、计算机软件等数字化商品,交付的报纸、期刊。在上述四类商品之外,其他根据商品性质并经消费者在购买时确认不宜退货的商品,不适用无理由退货。正是这样的新增规定,让在市场经济活动中处于弱势地位的消费者有了“后悔权”。然而,在实际消费中,七日无理由退货,似乎看上去很美。因为一些经营者处处设置“障碍”,导致不少消费者在行使这一权利时,经常遇挫。

在上海进行执法检查时,一些部门和单位向执法检查组反映,因实行七日无理由退货制度,对于手机等产品再次销售前需返厂进行性能、外观检测,并重新进行包装,由此产生相应运营成本。为避免成本增加,一些网店经营者销售时通过订单确认环节的电子协议,明确商品不支持七日无理由退货,在取得客户确认同意后才进行销售,由此架空网购七日无理由退货制度。

在江西,一些部门和单位也向执法检查组反映,由于各方对退货商品范围、退货商品完好的认定、七天时间的起止日期等问题存在争议,使得一些经营者想方设法架空“后悔权”制度,如对退货商品收取折旧费、拆开包装不退(因会影响二次销售)、擅自设置“非质量问题不能退货”条件、对不适用无理由退货的商品标注不明显。

由此可见,要真正做到七天无理由退货,确实不是一件容易的事。在专家们看来,消保法关于“七天无理由退货”制度从长远来看有助于营造良好的购物环境,这对消费者、经营者及电商平台等各方面都是有利的。尤其是对经营者和电商平台来说,谁履行好这项制度,谁就能赢得更多消费者的信赖。而一些经营者为了短期利益,无视法律规定,故意设置门槛,让消费者无法退货,毫无疑问将失去消费者和更大的市场。就此,大家希望经营者和电商平台加强自律,严格依法落实“七天无理由退货”制度,实现各方共赢。

举证责任倒置,操作有难度

以往,广大消费者面对消费纠纷,因为不掌握商品相关技术和信息,往往陷入举证难、维权难的境地。为解决这一现实难题,消保法规定针对耐用产品和服务发生消费纠纷实行“举证责任倒置”,要求经营者“自证清白”。这被看作是消保法的另一个大亮点。

消保法明确规定,经营者提供的机动车、计算机、电视机、电冰箱、空调器、洗衣机等耐用商品或者装饰装修等服务,消费者自接受商品或者服务之日起六个月内发现瑕疵,发生争议的,由经营者承担有关瑕疵的举证责任。

虽然举证责任倒置这一条款有利于消费者维权,但是操作起来仍有一定难度。赴地方执法检查中,许多方面向检查组反映,一是举证责任倒置适用范围太窄,应继续扩大到包括手机、热水器等在内的大多数商品。二是举证责任倒置条款对经营者举证程度、经营者自行出具鉴定和检测报告的法律效力、

提请第三方检测机构鉴定的费用承担等问题还不明确,容易引发争议。在具体的消费纠纷中,一些经营者举证多以自己的技术检测或售后维修部门出具的报告为证据,以证明“瑕疵由消费者不当使用引起”,使消费者处于被动局面。三是消费者在举证方面的负担仍显过重。最高人民法院《关于民事诉讼证据的若干规定》规定:“因缺陷产品致人损害的侵权诉讼,由产品的生产者就法律规定的免责事由承担举证责任。”据此,消费者首先要证明所购商品、产品存在缺陷,还要就该缺陷与致人损害后果之间存在因果关系进行证明,之后方可由生产者就免责事由举证。而如何证明产品存在缺陷及因果关系,对于消费者具有一定难度。恰恰是这些因素的客观存在,使得举证责任倒置制度实施起来不尽如人意。

惩罚性赔偿,落实有争议

在日常消费活动中,一些不法经营者受利益所驱,或制售“假冒伪劣产品”,或推出虚假服务,以欺骗消费者,牟取最大利润。对于经营者的欺诈行为,消保法特地设计了惩罚性赔偿制度,加大对此类行为的处罚力度。

消保法规定,经营者提供商品或者服务有欺诈行为的,应当按照消费者的要求增加赔偿其受到的损失,增加赔偿的金额为消费者购买商品的价款或者接受服务的费用的三倍;增加赔偿的金额不足五百元的,为五百元。消保法实施以来,这项惩罚性赔偿制度在消费者维权中发挥了不可替代的作用,不仅惩处和震慑了一批不法经营者,同时也增强了消费者主动维权的信心。

然而,在实际操作中,如何认定经营者的“欺诈行为”还有一定争议。比如,一些单位、专家和消费者向执法检查组反映,在电信领域订购增值业务,因平台割接等原因导致无法查到订购流程或上下行记录。对此,用户认为运

营商存在欺诈行为,对直接退费不认可,要求三倍或五百元赔偿。再比如,由手机预装软件产生的流量争议中,用户认为运营商“偷”流量,存在欺诈行为。对于此类行为是否属于欺诈,消费者与经营者争议较大,往往难以判定。若判定不了,则无法适用惩罚性赔偿。

与此同时,执法检查组还了解到,许多地方在实际操作中,将消费维权案件等同于一般民事案件,对不法经营者的处罚,仅限于赔偿实际损失;消保法还与一些法规规定的处罚条件和标准不一致,导致同样性质的案件,司法判决不一致。这些都影响到“惩罚性赔偿”制度的正确实施和发挥作用。

消费者个人信息,时有泄露

随着信息技术和互联网的发展,个人信息保护与安全,越来越受到各方的高度关注。

消保法明确规定要加强消费者个人信息保护:“经营者及其工作人员对收集的消费者个人信息必须严格保密,不得泄露、出售或者非法向他人提供。经营者应当采取技术措施和其他必要措施,确保信息安全,防止消费者个人信息泄露、丢失。在发生或者可能发生信息泄露、丢失的情况时,应当立即采取补救措施。”法律还规定,若经营者侵害消费者个人信息保护权利,则要承担民事责任和行政责任。

尽管法律作了明确规定,但消费者个人信息泄露的事件时有发生,比如,去年携程网、12306网等用户信息泄露事件就引起社会广泛关注和担忧。众所周知,消费者个人信息一旦外泄,就极有可能遭到电话短信的诈骗、恐吓、骚扰,严重影响正常生活。而事实上,这样的现象经常发生在人们的身边,且层出不穷。如何加强消费者个人信息保护,正成为信息时代下一个棘手问题。

就应对消费者个人信息保护难题,专家们表示,一方面,相关职能部

门要加强沟通协作,严格执法,惩处泄露消费者个人信息的侵权行为;另一方面,消费者要提高自己的信息保护意识和维权意识,一旦发现自己的信息被泄露,应当积极运用法律武器维护自己的权利。

配套法规,应及时跟进

在执法检查中,各地一致认为,消费者权益保护事关千家万户的切身利益,事关经济社会持续健康发展。特别是在当前我国经济进入新常态,经济下行压力较大的情况下,一方面,企业积极主动实施好消保法,保护好消费者合法权益,有利于提高产品质量,改进经营、服务,促进企业自身发展;另一方面,进一步增强消费者维权意识,畅通消费维权渠道,完善相关机制,营造便利、安全、放心的消费环境,发挥消费基础性作用,有助于进一步扩大消费需求,拉动内需,是转变发展方式、加快转型升级、实现经济社会持续健康发展的必然选择。

对于消保法在实施中遇到的问题以及一些新的制度无法真正贯彻落实的情况,一方面反映了经营者诚信经营、履行消费维权社会责任意识仍需加强;另一方面也表明与法律法规配套的地方性法规、部门规章、实施细则等还没有及时跟进,法律的执行还要进一步加大力度。对此,各地均强烈建议尽快制定和完善同消保法配套的法规制度,为保护消费者合法权益、营造安全放心的消费环境提供有力的法律支撑。

法律的生命力在于实施。消保法的贯彻落实,需要行政法规、司法解释加以细化完善,形成以消保法为龙头的消费维权法律体系。具体而言,要尽快出台消保法的实施细则,对法律确定的远程购物七日无理由退货、举证责任倒置、惩罚性赔偿、个人信息保护等重要制度进行细化补充,使之更具有操作性,真正把消保法的各项制度落在实处。★

公益诉讼：热议冷着陆

文 / 本刊记者 彭东昱

今年6月至9月，全国人大常委会执法检查组对消费者权益保护法（简称消保法）的贯彻实施情况进行了检查。相对于法律修改时的热烈期盼，新修改的消保法确立的一些制度并未真正“落地”。比如，该法规定了省级以上的消费者组织履行提起消费公益诉讼的职责，但是公益诉讼推进缓慢。新修改的消保法实施一年多来，仅有上海市消保委成功提起了一次公益诉讼。

公益诉讼，新修改消保法的一大亮点

消费公益诉讼是指法律规定的国家机关和相关的组织，根据法律的授权，对违反法律法规，侵犯众多消费者合法权益的行为，向法院起诉，由法院依法追究法律责任的活动。

与立法相比，我国消费公益诉讼实践走在了前面。2012年3月，无锡市消协作为原告，将无锡一家火锅店告上了法院，要求退还强制消费的一次性餐具费用3元，并要求商家停止这种强制消费行为。3月15日，崇安区法院对此案进行了民事调解，被告接受了原告诉求，答应今后要求员工务必在点餐时询问顾客是否使用一次性碗筷，尽到相应的提醒义务。

但是，由于缺乏足够的法律依据，能够进入司法程序的消费公益诉讼案例凤毛麟角。

2012年8月31日，新修改的民事诉讼法填补了法律空白。该法第五十五条规定，“对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为，法律规定的机关和有关组织可以

向人民法院提出诉讼。”据此创设了全新的公益诉讼制度，为公益诉讼案件正式进入司法实务领域提供了法律层面的依据。

我国的公益诉讼主要包括环境公益诉讼与消费公益诉讼。而消费公益诉讼制度的确立，则以2014年3月15日新修改的消费者权益保护法正式实施为标志。新修改的消保法规定：“对侵害众多消费者合法权益的行为，中国消费者协会以及在省、自治区、直辖市设立的消费者协会，可以向人民法院提起诉讼。”这是对民事诉讼法创设公益诉讼制度的积极响应，也是对消费者权益保护制度的重大突破。明确了消费者协会具有提起消费公益诉讼的原告主体资格，对于保护消费者合法权益具有重大意义。

公益诉讼进展迟缓

新修改的消保法通过后，广大消费者欢欣鼓舞，纷纷表示，以后再发生诸如三鹿奶粉、问题胶囊等群体性消费事件，就会有崭新的维权渠道了，由此对消费者协会的维权作为寄予厚望。

然而，现实的发展并未指向人们的预期。虽然新修改的消保法实施后不断曝出损害消费者权益的事件，比如，去年7月上海福喜食品有限公司被曝大量采用过期变质肉类原料加工食品，向麦当劳、肯德基、必胜客等国际知名快餐连锁店提供肉类原料，但遗憾的是国内无省级消费者协会或者中国消费者保护协会向人民法院提起消费公益诉讼。

2015年7月2日，上海市消保委召开新闻发布会，宣布已就手机预装应用程序一事，正式向人民法院提起公益诉讼，



上海市消保委就手机预装应用程序引发侵权责任纠纷问题，分别将广东欧珀移动通信有限公司和天津三星通信技术有限公司起诉至上海市第一中级人民法院。这是消费者权益保护法修改后全国第一例被法院受理的公益诉讼。摄影 / 张亨伟

起诉知名手机厂商三星和OPPO 侵犯消费者知情权、选择权,要求法院判令两个厂商明示预装软件的名称、类型、功能、所占内存,并提供可直接卸载的途径。

这是新修改的消保法实施后首起法院受理的消费公益诉讼。

随着消费者对智能手机消费需求激增,与手机相关的消费投诉也呈快速增长的趋势。2012年,上海市消费者权益保护委员会受理的手机类消费投诉为4188件;2013年为5680件,同比上涨35.6%;2014年达到了7066件,同比上涨24.4%,手机类投诉已经连续三年占到商品类投诉的第一位。

据上海市消保委相关人士介绍,2015年年初,市消保委针对消费者反映的手机成像不佳、内存缩水、软件异常等热点问题,委托专业机构对手机多项性能开展了比较试验。试验结果显示,在未经消费者确认和同意的前提下,19款被抽检的全新手机每台至少预装27个软件,最多的一台预装了71个软件,大部分软件与手机正常运行并无关联。受托专业机构模拟普通消费者的操作方式卸载预装应用软件时,有的手机无法卸载任何预装软件,有的手机只可卸载部分。此外,抽样测试还表明,手机预装应用软件在消费者无操作的情况下,会发生流量消耗。

大众期待的“热”和现实中“遇冷”之间的矛盾,让我们不难理解:一方面是消费者协会态度审慎。中国消费者协会相关负责人表示在接受媒体采访时就曾表示,“对待消费公益诉讼我们很慎重,一旦敲定,就要对得起大家。我们也特别针对限制消费者法定权益类的投诉,研究确定有无可能转为公益诉讼类的案件,来寻找合适的案源。”

另一方面是缺乏“热起来”的制度细化。检查中,大家普遍反映有关公益诉讼的规则、配套制度尚不明确,特别是消费公益诉讼的受案范围、程序规则、举证责任、费用承担、赔偿标准等问题不明确,影响了公益诉讼的开展。

公益诉讼“热起来”还需制度支撑

随着新修改的消保法的实施,为使法律真正“落地”,有关各方的工作也在不断取得进展。

2014年3月4日,中国消费者协会在江苏南京召开“消费维权公益诉讼有关问题研讨会”。有关立法机关、司法机关、法学研究机构的代表,专家、律师和多个省市消费者协会(委员会)的代表参加会议。与会代表结合有关国家和地区开展消费维权公益诉讼情况,分析了我国开展有关工作面临的实际问题,探讨消费维权公益诉讼制度设计,研究消费者组织履行公益诉讼职责的措施办法。

最引人关注的成果还是2015年2月4日起正式施行的《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》(简称《解释》),它经过历时两年的论证起草和5次审委会讨论,成为最高人民法院有史以来制定条文最多、篇幅最长的司法解释,其中亮点频频,比以往有很大突破,让公益诉讼有了操作规范。《解释》专门为公益诉讼列出了一节,对公益诉讼的受理、管辖、告知程序、和解调解等作出了详细规定。比如,细化了提起公益诉讼的受理条件,规定环境保护法、消保法等法律规定的机关和有关组织对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,根据民事诉讼法第五十五条规定提起公益诉讼,符合下列条件的,人民法院应当受理:有明确的被告,有具体的诉讼请求,有社会公共利益受到损害的初步证据,属于人民法院受理民事诉讼的范围和受诉人民法院管辖。明确了公益诉讼案件的管辖法院,规定:公益诉讼案件由侵权行为地或者被告住所地中级人民法院管辖,但法律、司法解释另有规定的除外。因污染海洋环境提起的公益诉讼,由污染发生地、损害结果地或者采取预防污染措施地海事法院管辖。对同一侵权行为分别向两个以上人民法院提起公益诉讼的,由最先

立案的人民法院管辖,必要时由它们的共同上级人民法院指定管辖。规定了公益诉讼案件可以和解、调解,但当事人达成和解或者调解协议后,人民法院应当将和解或者调解协议进行公告。公告期间不得少于三十日。公告期满后,人民法院经审查,和解或者调解协议不违反社会公共利益的,应当出具调解书;和解或者调解协议违反社会公共利益的,不予出具调解书,继续对案件进行审理并依法作出裁判。

6月15日,最高人民法院在北京举行新闻通气会,向媒体通报十起消费者权益典型案例。新闻发言人孙军工介绍,新修改的消费者权益保护法实施一年多来,各级人民法院坚持司法为民和公正司法,依法制裁制售假冒伪劣商品和商业欺诈的行为,加大经营者违法成本,把重典治乱落到了实处,对解决消费者诉讼难,维护消费者权益,净化市场环境,促进消费安全,发挥了重要作用。他表示,目前,最高人民法院正在抓紧制定《关于审理消费民事公益诉讼案件适用法律若干问题的规定》(简称《规定》),力争在年内出台。

毫无疑问,《规定》的出台令人期待。要真正发挥消费公益诉讼的作用,有关规定还需进一步细化,使其更具操作性。比如,适当拓宽原告资格范围,根据国际惯例,结合我国现有法律框架以及实际情况,可赋予地市级消协、检察机关以及一些影响较大的民间组织、行业协会等社会组织消费公益诉讼权;合理限定“侵害众多消费者合法权益的行为”的认定标准,对何为“众多”、哪些情况下应该或可以提起公益诉讼等问题进行细化,使诉讼范围具体化;完善相关的审判程序,法院在受理公益诉讼后应当对外进行公告,说明案件情况和公益诉讼的请求,与此相关的其他消费者可以前来登记参与诉讼,法院裁判生效后,无论与此相关的消费者是否前来登记并参加诉讼,都可以直接适用该裁判。✘



消费者易陷预付费“大坑”

文/本报记者 于浩

理发店、健身房、游泳馆、美体店、水果超市……当消费者到各类店面消费时,服务员总是不厌其烦地强调办卡有优惠,这使不少人禁不住折扣的诱惑,盲目地办理了预付费卡,但随后与之相关的纠纷时有发生。

比如,由赵薇、钟丽缇、张雨绮等女明星曾经代言的美容瘦身连锁店“玛花纤体”,在预付费消费领域掀起的风波尚让人记忆犹新。近日,上海一家连锁培训机构——童艺创想儿童艺术会馆又突然人去楼空,上百名家长预付的学费不知去向。

通过网络上搜索“预付费、关店、警示”等关键词,记者看到,虽然各地的消费者权益保护协会都会发布“办预付费卡须谨慎”“预付费消费暗藏风险”等诸多提示,但仍有很多消费者会碰到“卡还在,店已亡”的消费维权难题。

预付费成侵害消费者权益突出问题

预付式消费是由消费者一次性支付费用,经营者分次提供商品或服务的消费模式,这种消费模式存在着巨大风险。一是发行预付卡的企业量大面广,涉及资金巨大,有的已经成为变相融资、集资的手段;二是由于预付卡约定不清导致服务缩水、争议不断,有的因经营不善“关门跑路”,有的甚至利用发行预付卡诈骗。

据商务部统计,2014年,我国预付卡销售规模为9068.8亿元。而地方有关行业协会估计,到商务部门备案的发卡企业不到实际数量的百分之一,大量发卡行为并未纳入监管。

为解决消费者权益保护中存在的突出问题,全国人大常委会开展了消费者权益保护法执法检查。7月20日至23日,由全国人大常委会副委员长吉炳轩

带队,全国人大财经委副主任委员邵宁任组长,委员朱发忠、欧阳昌琼,全国人大代表何健忠、王月英等组成检查组,赴浙江省开展执法检查。

检查组一行听取了浙江省政府及省级相关部门、省消协的工作汇报,在杭州市召开了经营者座谈会,考察了杭州市余杭区未来科技城市场监管所及设立在该所的淘宝工作站处理网络消费者投诉情况;实地检查了阿里巴巴集团、义乌市小商品城、东阳市木雕城等企业开展消费维权工作情况;深入诸暨市消费维权服务中心及设立在绍兴、义乌等地市场和景区内的“12315”消费维权服务站了解情况。检查组与消费者、经营者和执法人员深入交流,详细了解其对消费者权益保护法和政府、企业落实消费者权益保护法的意见、建议。

检查组发现,随着信息技术和移

动互联网的发展,以预付卡消费、远程购物、P2P 信用消费、跨境电商、微信促销等为代表的新型消费方式不断涌现。特别是预付式消费因其便捷性与实惠性已渗透到很多领域,导致各行各业发卡泛滥,甚至出现经营者卷款跑路的情况。据不完全统计,去年以来浙江全省预付式消费投诉、纠纷有6000多件,大多数难以处理。

在上海进行执法检查的检查组也认为,因市场准入门槛较低、市场饱和度高、企业存续周期短和淘汰率高等原因,预付卡成为消费者投诉、纠纷产生的高发区。2014年,上海市涉及此类投诉事件近万件,美容美发、沐浴等服务行业的问题尤为突出。主要表现为法律法规不健全、发卡无门槛、资金无保障、信息不透明、经营缺乏诚信,有的发卡行为已成为变相融资、非法集资的手段。一旦此类企业倒闭关门,极易引发群体性事件。

据统计,2014年,上海市商委累计处理因单用途商业预付卡发卡企业关门倒闭引发的市民投诉事件逾2000件;上海市消保委受理预付式消费案件6194件,占投诉总量的5.2%。预收款经营问题不仅涉及消费者利益,而且涉及劳动者权益,处理难度较大。

监管难度大,消费者维权难

针对预付式消费领域存在的突出问题,商务部制定了《关于贯彻落实〈单用途商业预付卡管理办法(试行)〉的通知》,明确发卡售卡企业的责任,以保障消费者的知情权。要求企业履行提示告知义务,向购卡人提供单用途卡章程,提供激活、换卡、退卡等配套服务,明确规定发行记名卡不得设有效期,不记名卡有效期不得少于3年。同时规定,预收资金只能用于发卡企业主营业务,不得用于不动产、股权、证券等投资及借贷,消费者可通过业务信息系统查询备案企业相关信息等。

同时,商务部还通过资金存管、保证保险等方式,对单用途发卡企业预收

资金进行管理。2013年,商务部与保监会联合印发《关于规范单用途商业预付卡履约保证保险业务的通知》,会同中国工商银行、中国银行等金融机构先后制定了预收资金存管协议范本和履约保证保险条款范本。商务部先后印发《关于做好春节前单用途商业预付卡管理工作的通知》《关于严格执行〈单用途商业预付卡管理办法(试行)〉的紧急通知》等一系列文件,多次组织开展单用途预付卡专项检查,督促发卡企业严格落实各项制度。同时,针对媒体报道的单用途预付卡违规问题,联合相关部门及时开展清理整顿。

但由于存在主管部门不明确、监控体系和管理模式尚待完善、未有规范全部市场主体发卡行为的管理办法等因素,使得预付式消费和服务领域侵害消费者权益的事件仍不断发生。

8月19日至23日,由全国人大常委会副委员长张平带队,全国人大财经委副主任委员乌日图任组长,委员高翔和全国人大代表何建洋、郭建仁组成的执法检查组,赴江西省检查后提出,在《单用途商业预付卡管理办法(试行)》中,对于“其他发卡企业”的备案管理未设计资金存管制度,对易出问题的小企业监管不足;对于个体工商户发售预付卡的行为未纳入管理,有关备案制度存在盲区,加之征信体系不完善,使“小店老赖”现象突出,给部分消费者造成了经济损失。

如何监管预付式消费,仍待探索

为最大程度地减少预付式消费的纠纷,浙江省进行了一系列的探索。如,在商务部门备案的176家发卡企业涉及餐饮、住宿、超市、商场、家政服务等多个行业,商务部门还同步落实资金存管制度,确保资金缴存到位。工商局专门向社会发布预付卡消费警示,从潜在风险、充卡金额、发卡企业选择、保留合同和凭证四个方面提醒消费者做好防范工作。温州、舟山等地工商联合商务、发改、物价

等部门,开展预付式消费专项整治,通过行政约谈、查办案件、信用公示推进预付式经营规范发展。

“针对消费领域的热点问题,完善有关法律标准。制定预付卡监管条例,通过立法明确预收资金的法律权属,明确发卡企业资质,规范经营者发卡行为,建立发卡信息管理制度,明确专项监管职责,完善保证金制度,探索推行强制保险,打击非法集资和商业欺诈;修改食品安全地方性法规,规范网络销售食品、保健品行为;完善服务领域相关标准,为加强行政监管和消费维权提供技术支撑。”赴上海进行执法检查的检查组提出上述建议。

“商务部认为全国人大常委会对新修改的消费者权益保护法进行执法检查非常必要,体现了人大对维护广大消费者权益的高度重视。检查组把情况摸得比较透,问题找得比较准,建议也有可操作性,对下一步的工作有很好的指导作用。”在消费者权益保护法执法检查第二次全体会议上,商务部副部长房爱卿说。

“未来需要加快推进商业预付卡立法的进程,理顺管理体制。现在,多用途的预付卡由中国人民银行进行管理,单用途的预付卡由商务部进行管理。单用途的预付卡虽然在商务部的管理职能范围内,但在消费中一旦再加上几个单项服务,比如餐饮、洗染、培训、汽车修理,就不在商务部的管理范围之内了。现在的管理体制问题确实比较复杂。预付卡是单用途还是多用途,需要有一个划分,哪个部门管理又需要一个划分。目前,商务部对单用途预付卡的管理,制定了一个部门规章,但由于不是法规,使得这个规章在地方执行起来权威性弱。同时,商务部门基层执法力量薄弱,在县一级基本没有相关的执法机构。”房爱卿建议,对商业预付卡的管理,一是要把管理职能理顺,二是要加强基层执法力量。目前,商务部和中编办在推进综合执法试点,以加大基层执法力度。✘

消协组织：做消费者坚实的“保护伞”

文/本刊记者 张宝山

消协组织诞生于改革开放的大潮之中。1985年1月,经国务院批准,中国消费者协会在北京成立。此后,各地消协纷纷成立。目前,全国共有县级以上消协组织3080个。消协组织已经成为保护消费者合法权益的全国性公益组织。

自成立以来,全国消协组织积极开展维权工作,在保护消费者合法权益方面发挥了重要作用,深受广大消费者好评。据不完全统计,30年间,全国消协组织共受理消费者投诉1480.89万件,解决率93.87%,为消费者挽回损失137.77亿元。

2014年3月15日施行的消费者权益保护法对消协组织作出了新规定,重新界定了消协的组织性质,由“社会团体”改为“社会组织”,明确消协职责的公益性,增加引导消费、提起公益诉讼等新职责,明确政府应当对消协履行职责予以必要的经费等支持。消协组织有了发挥更大作用的法律保障。

2015年,全国人大常委会开展消费者权益保护法执法检查,全面了解消费者权益保护法实施情况。其中,检查组对各级消协组织依法履行职责情况进行了全面调研,提出了推动消协组织进一步发挥作用的积极建议。

消协组织的履职能力得到提升

近年来,尼康相机“掉渣门”、宝马公司收取PDI检测费、英菲尼迪汽车误标配置、兰州水污染、贵阳生活供水不正常导致群体投诉等事件的处理,背后都有消协组织付出的大量辛勤工作。

据全国人大常委会执法检查组进行的网上调查结果显示,599名被调查

者中有160人选择到当地消协组织投诉,占26.7%,仅次于拨打“12315”热线的174人;上海市消保委受理的投诉占到全市各类投诉的90%以上。据统计,2014年全年,全国消协组织共受理消费者投诉61.94万件,为消费者挽回直接经济损失9.2亿元,投诉解决率87.82%。各级消协组织支持消费者起诉1462件。数据表明,全国消协组织正在成为消费者维权的主要途径。

在海南省的执法检查中,检查组了解到,2014年以来,全省消协组织通过媒体发布各类消费警示、提示60余次,在消费场所发放维权提示语28000张;开展儿童服装比较试验,利用网络平台,传播“消费调查”“比较与选择”“消费者组织观点”等消费信息,取得积极效果。

在江西省,执法检查组了解到,省消协积极推动建立与经营者的和解对接机制,先后与30余家有影响的大中型企业和商家签订了投诉对接协议,引导签约企业建立先行赔付保证金制度。同时,积极履行公益性职责,运用修改后的消费者权益保护法的规定,妥善处理消费纠纷,有的地方消协还与香港消费者委员会沟通开展跨境维权,为消费者有效挽回了经济损失。

在上海市和浙江省的执法检查中,检查组深入基层了解到,两地都将消费维权与基层社会管理结合起来。上海市长宁区“李琴人民调解工作室”,将消费争议化解在基层,赢得了当地群众的信赖与好评。浙江省发展了3万多名消费维权监督员,初步形成“村村都有放心店、人人都做监督员”的局面。

在全国人大常委会消费者权益保

护法执法检查有关会议上,记者获悉,中国消费者协会在过去一年里采取多种形式,广泛宣传新权利、新义务、新责任,指导和联合全国消协组织共同完成防霾口罩、空气净化器、防晒服、蚕丝被、儿童玩具、家装建材等160多个比较试验项目。就加强网络个人信息保护、合理配置手机软件、朋友圈推销风险等问题,中消协发布了40个消费警示、提示。同时,中消协积极开展商品和服务监督,有效解决消费争议,探索公益诉讼理论实务,积极推进消协组织建设,不断提升消协组织的履职能力。

与社会期待仍有差距

新修改的消费者权益保护法施行以来,各地各部门高度重视,实施效果明显。但是,执法检查组也发现,法律的全面贯彻实施仍然存在一些问题。其中,有的问题出现在消协组织的工作中,需要尽快研究解决。

执法检查组指出,在实践中特别是一些基层,消协组织登记管理不明确,编制、经费不足等问题比较突出。一是登记管理不明。目前,全国共有县级以上消费者组织3080个,在编制部门登记655个,在民政部门登记1747个,同时在两个部门登记256个,未登记的还有422个。由于登记管理不统一,不利于消协组织职责落实。二是编制经费不足。全国消费者组织仅有编制12274个,市县以下的编制多数为工商干部兼职。消费者组织不能向企业筹资,不能向消费者收费,工作经费不足。

江西省有关部门向执法检查组反映,目前,江西全省共有县级以上消协组织116个,其中,以“消协”名义在民政

部门登记的有66个,以“消协办”名义在编办登记的为22个。消协登记管理不统一、机构定位不明确,导致编制、经费保障不落实,法定职责履行受到影响。目前,江西全省消协共有编制397个,实际在岗205人,编制被占用、挪用现象较为突出。有的地方消协无编制、无经费,由工商人员暂时承担相关工作。

在云南,执法检查组了解到,云南省各级消费者协会2013年各项经费为665.5万元,2014年为557.11万元,2015年只有361.15万元,经费不足已经严重影响工作的开展。有的地方消协没有专职工作人员,工作经费转由地方财政支出以后,市、县级消费者协会经费难以完全保障。

海南省的消协组织也同样面临这样的困境。海南省有关部门向执法检查组反映,海南省基层消协组织基本由工商部门的人员兼职,部分人员一肩多职,所做工作更多体现的是行政部门职责,在履行消协法定职责、发挥社会组织作用和影响力方面存在不足。消协组织开展工作所需经费虽列入财政预算,由工商部门拨付,但与实际需要还有差距。

作为已更名为“上海市消费者权益保护委员会”的上海消协组织也面临一些问题。目前,上海市消保委未进行登记,由于登记管理部门不明,提起公益诉讼时,消保委面临没有法人资质、主体资格存疑的问题。由于职责加重、任务剧增、待遇较低,消保委编制不足、结构老化、人才流失问题日益显现。

在执法检查中,中国消费者协会和多地消协呼吁,亟须有关方面依法对消协组织登记以及履职所必须的人员、经费等予以支持,以提高消协组织的履职能力,有效回应社会期待。

充分发挥维权社会化平台作用

消协组织是消费维权社会保护的中坚力量,在市场经济条件下保护着最广大群体的利益,肩负着组织、协调、沟通社会各方面力量,共同保护消费者权



3月13日,安徽省芜湖市消费者协会邀请消费者代表走进芜湖华衍水务公司杨家门水厂,让消费者们近距离地了解自来水制水的全过程。摄影/李青松

益的重任。执法检查组指出,要严格落实消费者权益保护法律制度,依法充分发挥好消协组织的公益性作用。

执法检查组建议,要进一步明确消费者协会作为公益性社会组织的性质定位、登记管理,明确其编制和经费保障,切实保障各级消费者组织履行好法定职责,发挥好公益性作用。

赴海南省进行执法检查的检查组指出,要加强顶层设计,构建适应形势发展的新型消协组织架构。加强对消协未来发展和整体建设的支持力度,增强消协的综合协调能力,充分发挥消协平台优势,广泛动员社会各方面力量,形成消费维权合力。同时,要加大对消协组织的投入和支持力度,明确其机构定位、登记管理、人员编制、经费保障,解决消协面临的现实困难,保证各级消协组织有机构、有人员、有制度、有保障。

执法检查组在江西经过深入调研,提出建议,在事业单位改革和市场监管体制转轨过程中,要确保消协组织机构稳定,有效发挥作用。建议政府制定出台指导意见,将消协组织改革纳入政府体制调整总体框架中统筹推进,要区别消协组织与政府部门下设的消费者权

益保护机构,在机构、职责、人员、作用发挥等方面保持其相对独立性。另外,明确登记管理,强化履职支持。在人员配备上,建议各级政府督促有关方面将消协编制归位,为各级消协配备与履职相适应的、年富力强的、具有法律专业背景的编制人员。在经费支持上,建议各级政府认真执行法律有关规定,改善消协经费不足的现状,将消协所需经费列入同级财政预算。

在上海市进行执法检查的检查组建议,明确消协组织办事机构为公益一类事业单位,由编办核定必要编制,工作人员参照公务员法管理,财政予以全额经费保障,使人员经费、公用经费、项目经费相互匹配,适应履职要求。另外,检查组建议,制定指导意见,将消协组织改革纳入事业单位改革和政府监管体制调整总体框架中统筹推进,稳定消协机构、队伍,配备符合履职要求的人员,保障其更好发挥作用。

此次执法检查中,中国消费者协会表示,消协组织要以深入贯彻落实修改后的消费者权益保护法为主线,准确地把握好新定位新职责新任务,充分发挥消协组织社会化平台优势,全面开创消费维权工作的新局面。✘

消费者权益保护： 监管体制机制尚须理顺

文 / 本刊记者 刘文学

新修改的消费者权益保护法自2014年3月15日生效。该法实施一年多后,从2015年6月开始,全国人大常委会对其贯彻实施情况进行了检查。这次执法检查的重点是:公益诉讼、个人信息保护、惩罚性赔偿、举证责任倒置等重要制度的落实情况,近几年消费者反映比较强烈的网络购物、预付式消费、电信服务、金融服务、汽车销售服务等问题,以及完善消费者权益保护法的意见和建议。在执法检查的过程中,全国人大常委会执法检查组发现:新修改的消费者权益保护法监管层面的体制机制尚须理顺。

执法主体多元化,是理顺现行监管体制机制急需稳妥解决的一个问题。比如,云南省相关部门向全国人大

常委会执法检查组反映:云南省虽然建立了不同层次的消费维权协调机制,但从运作情况看,消费维权领域缺乏明确、有力的牵头部门和工作机制,在一些部门职能尚未完全理顺、职责分工交叉、责任边界界定不够清晰的领域,有时还存在责任不对称以及推诿扯皮等现象。联合执法还没有形成规范化、常态化、制度化的运行模式,散落在各个部门的消费维权数据信息还没有统一的交换平台,未能共享,难以形成合力,消费维权协调机制还需要进一步完善。福建省相关部门反映:消费维权工作合作共治机制仍然较为薄弱。有关职能部门之间维权合力不够,在信息共享、资源整合等执法协作配合上需要进一步加强。司法机关与行政机关在消费维

权案件中的范围尺度界定、执法主体和自由裁量权等方面的执法衔接不够。消费投诉解决方式过分依赖行政调解,企业和解、消保委调解、消费仲裁和消费诉讼等渠道还没有充分发挥作用。

而且,在一些地方机构改革仍在持续的背景下,执法主体的多元化导致了上下不对接的现象。目前,有的地方在基层整合多个部门的执法力量,成立市场监管局,但是一些地方还没有整合;多数地方是下面整合,上面没有整合,造成监管体制不顺。基层执法队伍依据不同的法律规定执法,接受不同上级部门的领导,最终也导致行政执法中出现了权责不对称和职能交叉等现象。如,浙江省相关部门反映:市、县级的市场监管机构“二合一”“三合一”虽然一方面理顺了体制,减少了原来政府部门之间的推诿扯皮现象,但另一方面因国家相关法律没有修改,原来各个领域的执法依据、办理时限要求不一,基层办理举报投诉时容易引起混淆,不利于投诉举报信息化系统的一体化流程的设置,阻碍了消费维权工作效能的提升。云南省相关部门反映:目前,不少地市探索市场管理体制改革,实现了工商、质检、食品药品监管等部门的整合,成立市场监管部门统一执法,但由于中央和省级部门不对应,地方上面临着执法标准不统一、执法法律依据不足等问题。

其实,消费维权投诉平台和执法信息公示平台的重复建设也是执法主体多元化问题没有解决好的一个重要表现。



宁夏贺兰县工商局联合县消费者协会,在立岗镇通义村聘请了6名村民作为农村老年消费维权联络员。图为3月12日,农村老年消费维权联络员在学习了解消费维权的案例。摄影/彭昭之

全国人大常委会执法检查组发现：一些地方，各个相关工作部门都建有自己的投诉平台。“12315”（工商）、“12312”（商务）、“12319”（市政）、“12301”（旅游）、“12358”（物价）、“12365”（质监）、“12331”（食药监）、“12300”（工信）、“12321”（互联网）等热线电话，让群众投诉时无所适从，经常被“踢皮球”。现在，一些地方已经开展了投诉平台的整合，但多数地方还未开展这项工作。即便已经开始整合的地方，由于后台没有实现真正的统一，消费维权执法的数据信息格式不统一，数据库不对接，还是不能实现共享。难以形成大数据的信息化管理模式，有时造成新的浪费。海南省相关部门反映：消费者权益保护法第五十六条规定，对有关违法行为依法处罚后应当记入信用档案，向社会公布。目前，相关职能部门分别建立了公示平台，但有关信息相对分散，发布主体各不相同，未能形成有效的互联互通，亟须整体设计、协调运用，以便加强信息共享、联合惩戒、综合执法，通过信用监管、信用约束，促进企业诚信经营，更好地保护消费者合法权益。

因此，许多地方建议，有关部门应当即时采取切实措施解决消费维权过程中因执法主体多元化而导致的部门职能交叉、整体联动和协调配合不够等问题。海南省相关部门建议，建立健全以工商、消协为主导，各有关部门和消费维权力量共同参与的消费维权联席会议制度、部门联动制度，综合运用行政处罚、司法审判、消协调解三种治理手段开展消费维权，注重发挥行业协会、社会组织、新闻媒体等社会力量的作用，促进形成企业自律、消费者参与、社会监督、政府监管的消费维权社会共治新格局。浙江省相关部门认为，消费维权是一项系统工程，需要各部门齐抓共管，形成合力。目前，在各地市场监管体制调整做法各异、缺乏统一规划背景下，建议在国家层面先建立起“消费者权益保护联席会议”机制，明确牵头



3月13日，江苏省连云港市连云工商分局的执法人员在超市对食品类商品进行检查。摄影/王春



3月15日，河南省郑州市工商局“12315”消费者权益电话受理中心的工作人员在紧张地接听消费者投诉电话。图/CFP

的部门，定期召集相关职能部门会商当前消费者权益保护方面的重点，研究促进消费、加强消费者权益保护的政策，推动部门间协作配合，逐步理顺市场监管体制机制，促进司法审判、行政执法和社会调解的衔接，指导各地、各行业加强消费维权工作。

全国人大常委会执法检查组也认为进一步理顺执法司法体制机制非常迫切：建议国务院加强顶层设计，加快

自上而下的市场监管体制改革步伐，进一步明确有关部门贯彻实施消费者权益保护法的职责，整合各部门现有平台，推动实现企业信用信息的互联互通，为政府监管提供更有力的数据支撑。建议最高人民法院将涉及消费者权益保护的案件单独实行案由管理，确保涉及消费者保护法律关系的案件适用消费者权益保护法的特别保护制度。✘

坚持在法治下推进改革和在改革中完善法治相统一

文 / 沈春耀



2012年12月3日,中央宣讲团党的十八大精神报告会在青海省西宁市举行。图为中央宣讲团成员、全国人大常委会副秘书长沈春耀(前右一)在报告会后与青海省各高等院校的学生交流。摄影/王博

在全面深化改革和全面依法治国新形势下,需要正确处理改革与法治的关系,特别是在做好新形势下立法工作方面,更需要重视这个问题。习近平总书记提出:“凡属重大改革都要于法有据。在整个改革过程中,都要高度重视运用法治思维和法治方式,发挥法治的引领和推动作用,加强对相关立法工作的协调,确保在法治轨道上推进改革。”“在法治下推进改革,在改革中完善法治,这就是我们说的改革和法治是两个轮子的含义。”深入学习贯彻习近平总书记关于改革与法治关系问题的重要论述精神,对于坚持改革决策与立法决策相统一、相衔接,实现改革和法治同步推进、相得益彰,具有重大意义。

改革与法治需要双轮驱动、协调推进

党的十八届三中全会作出全面深化改革战略部署,党的十八届四中全会作出全面推进依法治国战略部署。这充分体现了以习近平同志为总书记的党中央对改革和法治的高度自觉和远见卓识,反映了全国各族人民的共同愿望,标志着我们党对中国特色社会主义的认识达到了一个新水平。

改革和法治相辅相成、相伴而生。直观来看,改革意味着“破”和“变”,而法治意味着“立”和“定”,二者在思想

意向和行动方向上似乎都存在不一致甚至是矛盾的,难以协调起来。作进一步观察和分析,我们就会看到,改革与法治的关系虽在表现形式上有所不同,但在实质上是分不开的,二者是“破”与“立”、“变”与“定”的辩证统一。我国历史上的历次变法、革新、新政,不论后来结局如何,都是改革和法治紧密相连、紧密结合的。变旧法与立新法,从战国时期商鞅变法、宋代王安石变法,到明代张居正变法、晚清戊戌变法,莫不如此。纵观历史上的成康之治、文景之治、贞观之治、康雍乾之治等,从来没有不讲法制的盛世,也从来没有盛世而法令不行的现象。改制与更法,二者命运与共,具有密不可分

的关系。

1978年12月,党的十一届三中全会开启我国改革开放、社会主义现代化建设和社会主义法治建设历史新时期。30多年来,我国改革开放和法治建设一直是相向而行、相伴成长的。当发展遇到阻力、障碍或者惰性,人们就呼唤改革开放,新事物新气象不断涌现;而当改革开放带来的新趋势新变化突破了既有的制度格局、思想观念和行为方式,人们就会呼唤法治建设,要求巩固和保障改革开放成果,确立新的行为规范和治理架构。实践证明,改革开放给当代中国带来了举世瞩目的历史性巨变,同时法治建设亦取得了前所未有的巨大成就和进步。

立法是实行法治的前提和基础。“不以规矩,不成方圆。”党的十一届三中全会把发展社会主义民主、健全社会主义法制确立为新时期坚定不移贯彻的基本方针,并明确要求:“做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。从现在起,应当把立法工作摆在全国人民代表大会及其常务委员会的重要议程上来。”我国新时期法制建设特别是立法工作,总体上是与改革开放事业同时起步、协调推进、共同发展的。

从过去30多年的实践看,立法先行的例子有不少。例如,1979年中外合资经营企业法、1980年个人所得税法和广东省经济特区条例、1984年专利法等,当时都没有相关领域的实践,都属于“先立法、后推进”一类。1979年6月,在中外合资经营企业法出台前夕,邓小平同志对来访的外宾坦诚地讲:“我们全国人大即将通过中外合资经营企业法。这个法是不完备的,因为我们还没有经验。与其说是法,不如说是我们政治意向的说明。”又如,1982年宪法即现行宪法第九十一条、第一百零九条,从国家根本法上确立了我国审计制度,而在此之前我国并没有实行过国家审计制度,国家各级审计机关和审计工作实际上是根据宪法规定在1983年之后才陆续建立、开展起来的。



从过去30多年的实践看,立法先行的例子有不少。例如,1979年中外合资经营企业法、1980年个人所得税法和广东省经济特区条例、1984年专利法等。图为1985年4月1日,专利法实施当天,在北京的中国专利局受理处门前,数百人等候申请专利。摄影/巫加都

这一类立法还有一些,之所以能够取得成功,关键是顺应历史潮流、顺应人心所向,准确判断和正确把握发展大方向、大趋势,果断地在立法上作出战略决策。

与立法先行模式相对应的是立法跟进模式,这是我们较为经常看到的立法情形。也就是说,先进行一些探索,取得一定实践经验,经过总结概括后上升为法律。在这一过程中,有不少法律是先通过地方性法规、行政法规或者其他规范性文件等形式,进行初步规范和过渡;也有不少行政法规、地方性法规是根据法律授权,进行立法立制方面的尝试。有的领域,先制定了相关法律,根据实践发展变化再及时进行调整归并。例如,我国上个世纪80年代曾经先后制定出台了经济合同法、涉外经济合同法和技术合同法,后来总结实践经验整合为合同法,实现了“三法合一”。我国法律体系各领域的大部分法律都经过了这样一个初步确立、逐步完善的过程。这既是国家制度建构方面的实践探索过程,逐步积累经验;也是人们对法律制度建设规律性的认识把握过程,逐步形成共识。

当代中国正在昂首阔步迈向全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的光明未来。法治的实现离不开改革的

推动,改革的深化也必然要求法治的保障。习近平总书记指出:“党的十八届三中、四中全会分别把全面深化改革、全面推进依法治国作为主题并作出决定,有其紧密的内在逻辑,可以说是一个总体战略部署在时间轴上的顺序展开。全面建成小康社会、全面深化改革都离不开全面推进依法治国。党的十八届四中全会决定是党的十八届三中全会决定的姊妹篇,我们要切实抓好落实,让全面深化改革、全面依法治国像两个轮子,共同推动全面建成小康社会的事业滚滚向前。”

正确认识改革与法治的差异性、时滞性和矛盾性

历史唯物主义向我们深刻揭示了人类社会的发展规律。马克思指出:“物质生活的生产方式制约着整个社会生活、政治生活和精神生活的过程。不是人们的意识决定人们的存在,相反,是人们的社会存在决定人们的意识……随着经济基础的变更,全部庞大的上层建筑也或慢或快地发生变革。”法律制度作为上层建筑的重要组成部分,归根结底,都要服从服务于社会经济基础。

从具体历史发展过程来看,法律与社会、法治与改革,总是存在一定的差

异、时滞和矛盾。法律制度的一个重要特征就是稳定性,而社会生活特别是革新除旧的一个重要特征就是变动性,二者之间呈现出矛盾性。面对持续变化的社会生活,面对能动进取的改革举措,法律往往具有一定的滞后性甚至保守性,这是各国法制发展史上一个带有普遍性的现象。而能否解决好法律滞后性问题,则具有非同小可的意义。19世纪英国法制史学家梅因曾经讲过:“社会的需要和社会的意见常常是或多或少走在‘法律’的前面的。我们可能非常接近地达到它们之间缺口的接合处,但永远存在的趋向是要把这缺口重新打开来。因为法律是稳定的;而我们所谈到的社会是进步的,人民幸福的或大或小,完全决定于缺口缩小的快慢程度。”故步自封、抱残守缺虽可以维持一时,但终归是难以为继的,迟早要被历史发展潮流所抛弃。中国古代先哲们早已看到了法律与时俱进的重要性,即所谓“法与时转则治,治与世宜则有功”。“治国无法则乱,守法而弗变则悖,悖乱不可以持国。”所以,法律滞后性现象是客观存在的,关键在于我们如何认识和把握。正确处理改革与法治的关系,必须坚定推进法治,维护法治权威;同时正视法律滞后性问题,积极妥善解决。

今天,我们观察改革与法治的关系问题,同以往相比,在制度环境、主客观条件、目标任务等方面都已经发生了很大变化。在党中央的领导下,经过各方面坚持不懈的共同努力,以宪法为核心,以宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法等多个法律部门的法律为主干,由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成,国家和社会生活各个方面总体上实现了有法可依。这是我国社会主义法制建设史上的重要里程碑,是中国特色社会主义制度逐步走向成熟的重要标志。在充分肯定成就和进步的同时,我们也要清醒地看到,我国法律制度还存在

诸多不适应改革开放、经济社会发展和民主法治建设新形势的问题,与党和国家的要求、与人民群众的期待相比还存在不小的差距。简言之,形成完备的法律规范体系,实现良法善治,任重而道远。

形势决定任务,目标决定行动。立法工作必须适应新形势新要求新期待,在已有的基础上,不断总结新的实践经验,不断完善我国法律体系,不断推动各方面制度与时俱进、完善发展、成熟定型。这是时代向我们提出的新课题。

在变革、变化的社会中推进法治,更具有复杂性、艰巨性。全面深化改革和全面依法治国,给我们立法工作提出了新的更高要求,需要我们认真思考、规划和把握。我国改革进入了攻坚期和深水区,改革与法治的关系面临着一些新课题新任务,也亟待纠正一些认识上的误区和偏颇。一种观点认为改革就是要冲破法律的禁区,现在法律的条条框框妨碍和迟滞改革,改革要上路、法律要让路。另一种观点则认为,法律就是要保持稳定性、权威性、适当的滞后性,法律很难引领改革。这两种看法都是不全面的,对待改革与法治的关系,只是做了机械的、表面的、简单的理解。以这样的观念指导实践,既不可能真正深化改革,也不可能真正推进法治。

习近平总书记明确提出:“我们要坚持改革决策和立法决策相统一、相衔接,立法主动适应改革需要,积极发挥引导、推动、规范、保障改革的作用,做到重大改革于法有据,改革和法治同步推进,增强改革的穿透力。”党的十八届四中全会决定在这方面也提出了新的要求,强调建设中国特色社会主义法治体系,必须坚持立法先行,发挥立法的引领和推动作用。这些重要的要求和精神表明,做好新形势下立法工作,不应只是被动地应接、承转,而应该更加积极、更加主动地适应改革发展稳定的需要。对实践证明比较成熟的改革经验和行之有效的改革举措,应当尽快上升为法律,为改革提供支持和保障;对实践条件还不成熟、

需要先行先试的,应当按照法定程序作出授权,既不允许随意突破法律红线,也不允许简单以现行法律没有依据为由迟滞改革;对不适应改革要求的现行法律,应当及时修改或废止,不能让一些过时的法律条款成为改革的“绊马索”。

按照在法治下推进改革、在改革中完善法治的要求加强和改进立法工作

立法权是全国人大及其常委会的重要职权。全面深化改革部署的各方面重要举措,许多都涉及法律的制定、修改、废止、解释以及相关授权、批准、配套等。这就要求全国人大及其常委会的立法工作必须紧紧围绕党中央全面深化改革的战略部署和任务要求来谋划、来展开、来推进,坚持解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实,善于通过立法形式推动和落实改革举措。

张德江委员长指出:“处理好改革和法治的关系,对人大工作提出了新要求新任务。我们要坚持中国特色社会主义法治道路,在法治下推进改革、在改革中完善法治,实现改革决策和立法决策相统一、相衔接,做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要,改革和法治相互促进、相得益彰。”坚持在法治下推进改革和在改革中完善法治相统一,是做好新形势下立法工作的内在要求,也是完善中国特色社会主义法律体系的重要原则。十二届全国人大三次会议通过的全国人大常委会工作报告、委员长会议通过的全国人大常委会年度工作要点和立法工作计划等,从以下几个方面作出部署。

一是着力抓紧抓好党中央确定的重点立法项目。把中央政治局常委会工作要点、中央全面深化改革领导小组工作要点、贯彻实施党的十八届四中全会决定重要举措工作要点等提出的立法项目,摆在全国人大常委会立法工作重要位置,以高度负责的精神、严谨细致的作风,依法按程序认真做好法律草案起草

和审议工作,保证顺利出台。重大问题和重要情况,由全国人大常委会党组及时向党中央请示报告,按照党中央决策依法认真做好相关立法工作。

二是及时调整本届全国人大常委会立法规划。贯彻党的十八届三中、四中全会精神,根据新形势新任务,需要对十二届全国人大常委会制定的五年立法规划作出必要的调整。立法工作要紧紧围绕“四个全面”战略布局,加强重点领域立法,进一步提高立法质量,坚持立法先行,充分发挥立法的引领和推动作用。不久前,中共中央已经转发了《中共全国人大常委会党组关于调整〈十二届全国人大常委会立法规划〉的请示》,一类项目增至76件,二类项目增至26件,共计102件,实际增加34件。同时明确,立法规划调整后,对有关方面根据经济社会发展需要新提出的立法项目,如确实必要、可行,可通过全国人大常委会年度立法工作计划予以安排,使人大立法工作更好适应改革和经济社会发展需要。

三是发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。这是党的十八届四中全会提出的新要求,十二届全国人大三次会议修改的立法法也作出了明确规定。我们要切实增强责任感和使命感,把坚持党的领导贯彻于立法工作全过程、各方面,牢牢把握立法工作正确政治方向,加强立法工作组织协调,健全人大主导立法工作的体制机制。健全专门委员会、工作委员会组织有关部门起草重要法律草案制度,最近提请审议的证券法修订草案、种子法修订草案、网络安全法草案等都是由全国人大有关委员会组织起草并依法提请审议的;对“一府两院”方面牵头起草的法律草案,有关委员会也要提前介入、积极沟通、发挥作用。

四是深入推进科学立法、民主立法。做好新形势下立法工作,必须从中国国情和实际出发,遵循经济规律、自然规律和社会规律,使每一项立法都体现党的主张和人民意志的统一,符合宪法精神,得到人民拥护。切实增强法律的及时

性、系统性、针对性、有效性,注意防止产生法律“好看不管用”的现象。以贯彻实施修改后的立法法为契机,抓住提高立法质量这个关键,加强和改进立法工作。更加注重发挥人大代表参与起草和修改法律的作用,拓宽公民有序参与立法途径,努力做到人民有所呼、立法有所应。

加强和改进人大立法工作,还应当坚持立改废释并举,统筹考虑立新废旧、衔接配套、协调完善等问题,不断完善立法工作方式方法,努力使立法进程同改革进程相适应、立法决策和改革决策相衔接。总结近年来我国立法实践,适应新形势新常态新要求,可以通过以下途径和方式来把握立法决策和改革决策相衔接、相协调问题。

——立法先行。先制定、修改或者废止有关法律,再展开和推进相关工作,特别是涉及国家重要制度、全国人大专属立法权等方面的事项,应当坚持立法启动改革、立法实施改革、立法推进改革。例如,全国人大常委会将原来的国家安全法改为反间谍法,制定新的国家安全法,以此统领国家安全领域法律制度;通过修改立法法,赋予所有设区的市地方性法规制定权;通过全国人大常委会关于实行宪法宣誓制度的决定,以立法形式建立我国宪法宣誓制度;通过刑法修正案(九),取消9个适用死刑罪名等。

——立法授权。为局部地区或者特定领域先行推进改革提供必要的法律依据,全国人大常委会近年来多次对“一府两院”作出授权决定。例如,授权国务院在自由贸易试验区、33个试点县(市、区)暂时调整实施有关法律的规定,授权最高人民法院和最高人民检察院开展刑事案件速裁程序试点、开展人民陪审员制度改革试点、开展公益诉讼试点等。这些授权决定,已经不同于改革开放初期的立法授权,为相关领域改革提供法律依据和支持,明确规定授权的范围、内容和期限,同时要求有关方面及时将实施情况向全国人大常委会报告,这就更好地体现了法治精神。

——立法跟进。关键是缩短实践需要与制度规则之间的“时间差”,及时总结实践经验,及时完善法律制度,防止和克服法律滞后现象。例如,全国人大常委会对环境保护法、预算法、立法法、行政诉讼法、食品安全法、安全生产法等一批重要法律,根据改革精神作出全面修改;加快修法步伐,十二届全国人大以来,多次以一揽子打包修改方式修改法律,涉及48部法律和1个有关法律问题的决定,取消和下放法律规定的行政审批事项,为推进简政放权、深化行政审批制度改革提供法律依据和支持。

——立法前瞻。在确定基本制度和规则的同时,保持必要的灵活性,为实践中探索留有一定的空间,特别是对那些需要作出必要规范而情况又较为复杂、认识又不尽相同的问题,实践和时间将会提供较好的答案。例如,在修改环境保护法时,规定符合一定条件的社会组织可以就污染环境、破坏生态、损害社会公共利益的行为向人民法院提起诉讼,确立了社会组织公益诉讼制度;在修改预算法时,规定了地方预算和地方债务的基本制度、原则、权限和程序。

——立法分层。我国实行统一的、多层次立法体制。在坚持国家法制统一的基础上,充分发挥法律、行政法规、地方性法规的作用,综合发挥规章、司法解释、军事法规、技术规范、惯例规范、国际条约等多种规范的作用。党的十八届四中全会明确提出,加强党内法规制度建设,注重同国家法律的衔接和协调,形成完善的党内法规体系。

——立法解释。对法律没有规定或者规定不明确的,实践中应当如何掌握,并没有一个固定不变的判断标准,需要具体情况具体分析,及时作出立法解释。近年来,全国人大常委会加强了法律解释工作,通过关于刑法、刑事诉讼法有关规定的7个法律解释,就民法通则、婚姻法有关规定作出解释;通过修改立法法,完善了立法解释、司法解释制度。★

(作者系全国人大常委会副秘书长)

完善科技成果转化的法律保障制度

文 / 任茂东



任茂东副主任委员（左一）参加2015年青海省全国人大代表专题调研。
摄影 / 周昱邈

8月29日，十二届全国人大常委会第十六次会议通过了关于修改《中华人民共和国促进科技成果转化法》的决定，标志着我国科技成果转化与应用进入了一个崭新阶段。

为什么要修法

1996年5月15日，八届全国人大常委会第十九次会议通过《中华人民共和国促进科技成果转化法》。该法的实施

对促进科技成果转化成为现实生产力，推动经济社会发展发挥了一定的作用。但是，随着我国经济社会的发展，该法有些内容已难以适应科技发展的需要，主要体现在以下几个方面：一是科技成果供求双方信息交流不够通畅，企业对科研机构取得的科技成果信息缺乏充分了解与认识，影响科技成果转化。二是科研机构和科技人员的考核评价体系以及科技成果处置、收益分配机制没有充分体现科技成果转化特点，对科研机构和科技人员的考核评价存在重理论、轻成果转化的现象。三是科研机构处置科技成果所得收益需按规定上交财政，且审批手续繁杂，在一定程度上影响了科研机构和科技人员积极性的发挥；四是科研的组织、实施与市场需求结合得不够紧密，产学研合作落实得不够好，现有科技成果与企业需求有较大距离，企业在科技成果转化中的主导作用发挥得不充分。五是科技成果转化服务能力还比较薄弱，不利于科技成果转化的实施等。问题产生的原因之一，就在于科技创新链条中的法律制度

还不够完善。

为了从法律制度上有效解决这些问题，推动科技与经济结合、实施创新驱动发展战略，对促进科技成果转化法进行修改是十分必要的。

习近平总书记指出：“实施创新驱动发展战略，最根本的是要增强自主创新能力，最紧迫的是要破除体制机制障碍，最大限度解放和激发科技作为第一生产力所蕴藏的巨大潜能。”按照总书记的讲话精神，面对全球新一轮科技革命与产业变革的重大机遇和挑战，面对经济发展新常态下的趋势变化和特点，根据党的十八届三中全会关于促进科技成果转化资本化、产业化的总体要求，促进科技成果转化法修正案对科研组织、实施和科技成果转化诸环节进行了统筹考虑。本次修改促进科技成果转化法遵循了三个原则：第一，以市场需求为导向，发挥市场在科技成果转化中的作用，尊重科技规律和市场规则，处理好科技与经济的关系、市场与政府的关系；第二，调动科技人员和企业负责人的积极性，充分发挥企业的主体作用；第三，处理好以权利与义务为核心的转化科技成果的法律关系，营造有利于科技成果产业化的法律环境。

有一天，我看了一篇科技文章。文章中介绍了这样一个故事：一位杰出的教授菲尔·莱德，在实验室里培育出了“哈佛老鼠”——一种极易感染癌细胞的动物，它在许多实验室里被用于不同方式的化疗实验，实验获得的方法已经挽救或者延长了数百万人的生命。其实，我国的许多科学家和科研人员，也是十分优秀的，只要环境合适，法律给力，我相信一定能够研究出更多的科研成果。

科技创新虽是少数人的活动,但科技成果可以使多数人的状况都变得更好。目前,我国约有几亿人在免费享受着微信的乐趣和便利。这就是我国腾讯公司创新科技成果转化应用的典型案例。

另外,研究表明,1750年,世界上最富裕的国家大约要比最贫穷的国家富五倍。当时的经济发展主要集中在农业方面,在同一地区工作的人可能比他们的邻居更加富有。一个国家或地区中勤劳自律的人民可以通过增加饲养的奶牛、拥有更好的土地、多种一些土豆,积累一些财富,但不会很多。

但是,工业革命改变了这一切。突然,个人的劳动生产率获得了成千上万倍的提高,因为机器生产取代了手工生产。大量采用机器的国家或地区的人们变得越来越富有,而一个有历史悠久文化的国家却因为没有找到成倍增长生产效率的措施或方法,而变得越来越穷。掌握了科学技术的人们,比未使用同样的知识和技术工具的人们能更快地提高生产力。现在最富有的人和最贫穷的人之间的差距不再是五倍了,而是五百倍,伴随着信息革命、基因革命和生命科学的到来,贫富之差将超过几千倍,甚至上万亿。差距如此惊人,但我们很少去问一下,为什么会这样?为什么差距还在继续增大呢?

那么,用什么来解释各国之间及不同时期中生活水平的巨大差距呢?答案其实非常简单。几乎所有生活水平的差距都可以归因于各国生产效率的差距,即每一单位劳动投入所生产的物品与劳务数量的差距。要提高生产效率的关键是科技创新。

我讲上面的故事,目的是要强调,创新驱动发展战略的实施,科技成果的转化应用对经济社会发展具有重要作用,加快科技成果转化的应用应当有完善的法律制度来保障。

修正案有哪些亮点

从立法技术来讲,先法意、后法条

的思路,使修正工作既全面审视促进科技成果转化的规定是否合适,又审视重大问题的解决是否有效。总结起来,修正案有以下亮点。

亮点之一,疏通从研发到产业化应用的创新渠道,引导和激励科研机构及科技人员积极转化科技成果。

当代科学技术的迅猛发展,对经济发展产生了深远的影响,正极大地改变着人类的生活方式。加快实施创新驱动发展战略,要使市场在资源配置中起决定性作用,排除一切制约创新的思想障碍和制度樊篱,提升劳动、信息、知识、技术、资本产生的效益,强化研发人员的创新劳动同其利益收入对接。

对此,修正案规定,进一步完善了科技成果处置、收益分配制度。在很多情况下,市场没有有效地配置资源,是因为没有很好地明确产权。因此,修正案规定,国家设立的研究开发机构、高等院校对其持有的科技成果,可以自主决定转让、许可或者作价投资。转化科技成果获得的收入全部留归本单位,对完成、转化职务科技成果作出重要贡献的人员给予奖励和报酬后,剩余资金主要用于科学技术研究开发与成果转化等相关工作。

修正案还规定,科技成果完成单位未规定、也未与科技人员约定奖励和报酬的方式和数额的,应对完成、转化职务科技成果作出贡献的人员给予奖励和报酬。并规定将该项职务科技成果转让、许可给他人实施的,从该项科技成果转让净收入或者许可净收入中提取不低于百分之五十的比例,对作出重要贡献的人员给予奖励和报酬。如此规定,能够让有真才实学的科技人员合法地富起来。

完善科研评价体系。规定国家设立的研究开发机构、高校应当建立符合科技成果转化工作特点的职称评定、岗位管理和考核评价制度,完善收入分配激励约束机制;研究开发机构、高校的主管部门以及财政、科学技术部门应当建

立有利于促进科技成果转化的绩效考核评价体系,将科技成果转化情况作为对相关单位及人员评价、科研资金支持的重要内容和依据之一,并对科技成果转化绩效突出的单位及人员加大科研资金支持。

规定国家设立的研究开发机构、高等院校规定或者与科技人员约定奖励和报酬的方式和数额应符合本法规定的标准。换言之,单位与科技人员约定的奖励和报酬的标准不能低于本法规定的标准。这些规定将会有利于激励科技人员的积极性。

我国有一支在党的领导下成长起来的科研队伍,并且每年大约有180万名理工专业毕业生。在目前持续优化的创新环境下,他们将发挥出更大的潜能。

亮点之二,打通以市场为导向、企业为主体、产学研结合的科技创新通道,强化企业在科技成果转化中的主体地位。

把握好技术创新的市场规律,让市场成为优化配置创新资源的主要手段,让企业成为技术创新的主要力量。为了促进科研与市场的结合,进一步发挥企业在科技成果转化中的主体作用,对科技进步、经济发展作出贡献,需要营造大众创业、万众创新的制度环境。

修正案规定,国家对科技成果转化合理安排财政资金投入,引导社会资金投入,推动科技成果转化资金投入多元化发展;利用财政资金设立的科技项目,有关行政部门、管理机构应当改进和完善科研组织管理方式,在制定相关科技规划、计划和编制项目指南时应当听取相关行业、企业的意见。县级以上地方各级人民政府科学技术行政部门和其他有关部门应当根据职责分工,为企业获取所需的科技成果提供帮助和支持;对利用财政资金设立的具有市场应用前景、产业目标明确的科技项目,政府有关部门、管理机构应当发挥企业在研究开发方向选择、项目实施和成果应用中的主导作用,鼓励企业、研究开发机构、高等

院校及其他组织共同实施。

加大推进产学研合作力度,规定国家鼓励企业与研究开发机构、高校及其他组织采取联合建立研究开发平台、技术转移机构或者技术创新联盟等产学研合作方式,共同开展研究开发、成果应用与推广、标准研究与制定等活动。

规定国家鼓励研究开发机构、高校与企业及其他组织开展科技人员交流活动,根据专业特点、行业领域技术发展要求,聘请企业及其他组织的科技人员兼职从事教学和科研工作;国家支持企业与研究开发机构、高校、职业院校及培训机构联合建立学生实习实践培训基地和研究生科研实践工作机构,共同培养专业技术人才和高技能人才。

2014年,我国总的研发经费支出达13312亿元,其中,中央财政用于科学技术支出的为2542亿元。加快科技成果转化应用,将更有利于研发经费的有效使用。正如习近平总书记在2014年两院院士大会上所说的,“科技成果只有同国家需要、人民要求、市场需求相结合,完成从科学研究、实验开发、推广应用的三级跳,才能真正实现创新价值、实现创新驱

动发展。”实施创新驱动发展战略的根本要义是驱动发展,为经济社会发展提供动力。法律就是为创新科技成果转化与应用提供保障。

亮点之三,提供对科技成果转化服务的条件,营造更有利于科技成果转化与生产力的创新环境。

坚持遵循规律,根据科学技术活动的特点,为科学家潜心研究、发明创造、技术突破创造良好条件。加强科技成果转化服务,为科技成果转化创造更加良好的环境。

规定国家培育和发展技术市场,鼓励创办科技中介服务机构,为技术交易提供交易场所、信息平台以及信息检索、加工与分析、评估、经纪等服务。

国家支持根据产业和区域发展需要建设公共研究开发平台,为科技成果转化提供技术集成、共性技术研究开发、中间试验和工业性试验,科技成果系统化和工程化开发、技术推广与示范等服务。

规定国家支持科技企业孵化器、大学科技园等科技企业孵化机构发展,为初创期科技型中小企业提供孵

化场地、创业辅导、研究开发与管理咨询等服务。加强科技成果信息发布。对现行促进科技成果转化法规定的科技成果信息资料库制度作了修改、完善,规定国家建立、完善科技报告制度和科技成果信息系统,向社会公布科技项目实施情况以及科技成果和相关知识产权信息,提供科技成果信息查询、筛选等公益服务。

规定国家鼓励银行业金融机构在组织形式、管理机制、金融产品和服务等方面进行创新,鼓励开展知识产权质押贷款、股权质押贷款等贷款业务,为科技成果转化提供金融支持;国家鼓励保险机构开发符合科技成果转化特点的保险品种,为科技成果转化提供保险服务。规定国家完善多层次资本市场,支持企业通过股权交易、依法发行股票和债券等直接融资方式为科技成果转化项目进行融资。

这些具有很强操作性的规定通过着力打通科技成果向现实生产力转化的有效通道,着力破除科学家、科技人员、企业家、创业者科技创新的障碍,着力解决要素驱动、投资驱动向创新驱动转变的制约,让科技创新真正落实到创造新的经济增长点上,把科技成果变成实实在在的产业。

时代不停地向前飞奔,科技发展瞬息万变,科研人员绝不能满足于过去的成就而止步不前。立法本身不是目的,关键是要脚踏实地落实好法律,从而进一步激发科研人员的积极性,创造更多的科研成果。各级人民政府要高度重视,加强领导,认真抓好法律的实施。我们相信,通过对新修改的促进科技成果转化法的贯彻实施,将进一步提升人们的科技创新理念和创新能力,使促进科技成果转化法发挥出更大、更好的作用。我国的科技事业肯定会日复一日的繁荣昌盛,并出现一个空前未有的百花盛开的局面。✘

(作者系全国人大教科文卫委副主任委员)



截至今年8月底,已有19家科技企业孵化器入驻贵阳高新区。图为斯凯威科技有限公司的技术人员调试他们研发的新一代无人机。摄影/杨檀

我国宪法视角下的 选举民主与协商民主

文 / 李林



李林认为,在我国现行宪法框架和法律体系下,选举民主是国家宪法民主制度的重要内容。图 / CFP

在现代国家,民主本质上是宪法问题。选举民主是现代民主国家及其宪法具有合法性、正当性的前提性、根本性问题。协商民主是选举民主的辅助性手段和补充性方法。在我国的政治生活中,协商民主不仅是民主党派和无党派人士政治协商、参政议政的重要民主形式,也是有关政治主体在决策前后对选举民主的重要补充。但这种操作层面的“协商民主”形式,在我国宪法中还缺乏规范性的国家制度安排。用宪法思维和宪法方式来解释,选举民主本质上是一

种国家形态、国家权力和公民权利,而协商民主本质上是一种民主方式、民主形式和民主手段。就本质而言,两者不属同一层面的问题;就运作形式、方式、方法、手段等操作层面的民主而言,两者在许多方面是可以相互补充、相辅相成、相得益彰的。

什么是民主

民主的定义一直是争论不休的问题。不同的历史传统、文化渊源、民族宗教、经济社会、政治哲学、政治实践,乃至国家外部环境、国际因素等,都会对人们理解和解释民主概念产生至关重要的影响,因此,“迄今还没有一个关于民主的定义为人们普遍接受。”对民主的不同定义,反映了不同文化传统甚至不同政治意识形态的诉求,以至于“给‘民主’下定义已经成为一场意识形态大战”。

在中国语境下,可从三个主要角度对民主概念作出解读:其一,作为国家权力的民主。“民主是国家的公权力”,“民主是人民的权力”。其二,作为国家制度(形态)的民主。民主是一种国家制度、一种国家形态。其三,作为公民权利的民主。“如果人们选择了民主,人们就必须选择把一个彻底的权利和义务体系制度化——这些义务产生的根源在于,人们必须尊重他人的平等权利,并确保他人

享用政治活动的共同结构。”

什么是选举民主

选举民主作为“国家形态”纵向民主的起点,是指人民享有和行使国家的主权权力,通过直接选举、间接选举等选举方式,产生民意代表、国家机构领导人、执政党等主体,建立或延续国家政权及其机构,维护国体和政体,保证国家机器有序运行的一种重要国家制度和运行机制。选举民主的本质是代议制政体下的人民当家作主,人民享有最广泛真实的公民权利和国家权力,依照宪法和法律管理国家和社会事务,管理经济和文化事业。没有选举民主,就没有民主政治。选举民主是民主政治的基础,是政治参与的渠道,是社会多元利益的调节器。

在我国现行宪法框架和法律体系下,选举民主是国家宪法民主制度的重要内容。选举民主的核心要义是一种国家形态、一种国家政治制度,是我国人民代表大会制度的重要内容和民主基础,是我国公民的一项基本权利。这就在选举民主的基础上,通过宪法设计的人民代表大会制度,把人民当家作主的民主权利与国家主权权力紧密结合起来,把人民的主体地位与国家政权、国家政治制度紧密结合起来,把主权在民的原则具体落实到国家根本和基本政治制度之中。

选举民主之于新中国政权的合宪性以及人民代表大会制度全面建立的重要性,可以从制定1954年宪法的背景



1949年9月21日至30日，中国人民政治协商会议第一届全体会议在北平（今北京）中南海怀仁堂举行。会议通过了具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》。

中略见一斑。众所周知，1949年新中国的建立不是通过制定一部宪法来实现的，而是以起临时宪法作用的《共同纲领》为依据建立起来的。在《共同纲领》下，国家还没有一个正式通过民主选举建立起来的政权机关，而是由政治协商会议暂时行使人民代表大会的职权。通过选举民主，成立全国人民代表大会，进而制定宪法以解决新中国政权以及中国共产党执政的合法性、合宪性问题，这是中共中央决定召开第一届全国人民代表大会会议和制定1954年宪法的重要动因。

没有选举民主，就没有真正的代议制民主。选举民主是与代议制民主（代表制）的政治理念和国家政体设计紧密相连的。人民掌握国家政权后创造国家制度的主要方式，就是选举民主。从一定意义上，可以说选举民主是代议民主制的根本要求，是我国的立国之本、制宪之基，是我国人民代表大会制度的一项基础性、前提性的制度。

什么是协商民主

协商民主（Deliberative Democracy 有时也译为“审议民主”），是20世纪后期国际学术界开始关注的新领域，它强调在多元社会背景下，以公共利益为目标，通过公民的普遍参与，就决策和立法等公共事务达成共识。

当然，我国学术界普遍认为，西方协商民主理论与中国特色社会主义协商民主理论，在经济基础、社会制度、政党体制、文化背景、阶级基础、政治制度等方面，存在本质的不同和重大的差别，我们不能照搬照抄西方的协商民主理论。从“协商民主”在我国产生发展的历史以及中央文件的规定等方面来看，这个概念主要还是指一种民主形式、一种民主方法，它与“选举民主”在许多方面都不可同日而语。

在一定意义上，是中国人民政治协商会议以“协商民主”等民主政治形式建立了新中国。正如《共同纲领》宣告的：“中国人民政治协商会议代表全国人民

的意志，宣告中华人民共和国的成立，组织人民自己的中央政府。”这就是人民政协的“协商建国”。

中国人民政治协商会议之所以具有建立新中国的合宪性与合法性，在权力渊源上是来自于“全国人民代表大会的职权”，而并非其固有的权力和正当性。在当时特定的历史条件下，我们不可能马上实行全国普选并召开全国人民代表大会会议，因而由中国人民政治协商会议“宣布”自己“代行”全国人民代表大会的职权。

选举民主与协商民主的关系

（一）国家权力层面

中国共产党领导全国人民通过革命等途径夺取国家机器、掌握国家权力以后，必须通过选举民主等形式建立自己当家作主的新国家和新政权。在社会主义国家，选举民主的政治前提是主权在人民，人民成为国家和社会的主人，国家的一切权力来自人民且属于人民。选举民主的政治本质是以普选为基础的全体人民当家作主。我国由于国家大、人口多、交通不便等原因，人民政权不能保证每个公民都能够直接到国家政权机关去行使国家权力，管理国家和社会事务，管理经济和文化事业，而只能采取人民代表大会的代议制民主，由人民通过直接选举和间接选举，产生自己的代表去国家政权机关代表全体人民行使国家权力。

在我国宪法和法律架构中，协商民主既不是一种国家权力或者公权力，也不是一种公民权利或者私权利。协商民主目前主要还是一种民主形式、民主方法、民主机制、民主程序、民主手段和民主责任。

(二)国家政体层面

人民代表大会制度是我国的政体,是国家的根本政治制度,是国家政权的根本组织形式。在人民代表大会制度下,选举民主从三个主要方面保证了人民当家作主:一是全体人民通过选举民主,实现将主权力对人大代表的民主授权;二是全体人民通过全国人大和地方各级人大,实现行使国家权力的代议制民主;三是“一府两院”通过同级人大,实现对人民负责、受人民监督的宪制民主。

我国宪法高度重视和评价协商民主,中国共产党领导的多党合作和政治协商制度作为我国的基本政治制度将长期存在和不断完善发展,但在我国宪法架构中,协商民主并不是国家机构的宪制安排,也不是国家政体的宪制组成部分。

(三)公民权利层面

对于公民来说,选举民主的宪法形式主要体现为公民的选举权和被选举权,以及相关的平等权、监督权、言论自由等。选举民主作为公民的一项重要政治权利,既是由宪法和选举法明确规定的“法定权利”,也是公民最基本的政治权利;既是由国内法规定的基本权利,也是由国际法规定的基本人权,具有非依正当法律程序不得剥夺、不得限制、不得转让的神圣性。

协商民主虽然很重要,但它还没有成为公民的一种基本政治权利载入我国宪法和相关法律。在联合国《公民权利与政治权利国际公约》列举规定的数十种国际人权和基本自由中,也没有包括协商民主的权利。从公民宪法权利或者基本人权的层面来观察,协商民主既不是公民的一项政治权利,也不是公民的一种政治权力。协商民主主要还是一种政治安排、一种政策措施、一种民主程序和方法。广大公民能否真正成为协商民主的主体,能否切实有效地参与政策制定的协商过程,能否通过多种途径、形式和层面的协商民主形式来表达自己的诉求,在国家宪法和法律上尚无明确规定,

在各种政治议程的安排和政策文件的规定上目前还具有相当的不确定性。选举民主是所有公民应当普遍享有的一种基本权利(人权),而协商民主则是少数公民可能获得的一种政治待遇。是否属于公民的基本权利,这或许是选举民主与协商民主的一个重大区别。

(四)方法形式层面

选举民主与协商民主之间本质上并没有什么轻重高下之分,两者都是中国特色社会主义民主政治的实现形式和运行方式。社会主义选举民主是我国人民民主的根本形式,而“社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式”,两者相互补充、相辅相成、相得益彰。

尽管协商民主与选举民主在方式方法和技术操作层面上有许多相同或者相似的功能,有时协商民主对于达成民主共识和多方合意的具体操作功能甚至要优于竞争性的选举民主,但在我国宪法制度的框架下,协商民主与选举民主毕竟是两种不尽相同的民主实现形式。协商民主可以补充和辅助选举民主,可以丰富和发展选举民主,但在宪法上难以超越和替代选举民主。换言之,在我国宪法和法律规定的制度体系中,协商民主绝不是对选举民主的“超

越”和“替代”,而是对选举民主的补充、丰富和完善。

选举民主与协商民主的区别

(一)在民主理论的层面,选举民主是代议民主的必然选择,协商民主则是精英民主理论和参与民主理论的重要形式。

(二)在国家政治制度层面,选举民主是国家根本政治制度的重要组成部分,协商民主是国家基本政治制度的主要运作形式。

(三)在民主运行的层面,选举民主是纵向民主的起点,协商民主是横向民主的一种形式。

(四)在民主功能的层面,选举民主是普遍的主导性民主,协商民主是补充的辅助性民主。

(五)在民主与效率的层面,选举民主是兼顾民主和效率的决断式民主,投票就必然有结果,协商民主是民主有余而效率不足的妥协式民主。

(六)在国家宪法权力的层面,选举民主是国家主权和国家政权的重要载体和制度内容,协商民主是不具有宪法和法律效力的政治安排。★

(作者系中国社会科学院法学研究所所长)



选举民主的宪法形式主要体现为公民的选举权和被选举权。图为工作人员将选票和“流动投票箱”送到辖区内年纪大和走路不方便的居民家中,让他们在家中就能进行选举和投票。

健全基层人大工作机制 推进法治新疆建设

——新疆维吾尔自治区人大常委会党组书记、副主任王永明专访

文 / 沈君



王永明副主任（左二）在基层调研。

人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分，县级人民代表大会及其常务委员会和乡镇人民代表大会，是基层国家权力机关，是我国地方国家政权的重要基础。对于县乡人大工作，十二届全国人大常委会非常重视。2013年，张德江委员长到云南专门就县乡人大工作开展调研。2014年，张德江委员长又深入福建、浙江和贵州基层调研，指导县乡人大工作。2015年6月，张德江委员长在十二届全国人大常委会第十五次会议闭幕会上强调指出，县乡人大在我国人大体系中具有重要地位，是党和国家联系广大人民群众的重要桥梁。新疆维吾尔自治区作为我国面积最大的省级行政区和多民族聚居地，是如

何全面推进依法治疆、加强县乡人大工作和建设的？为此，本刊记者8月底专访了新疆维吾尔自治区人大常委会党组书记、副主任王永明。

增强政治责任感和历史使命感，坚持人民代表大会制度

记者：新疆维吾尔自治区自古就是我国的领土，近些年来，县乡人大工作开展得怎样，请您介绍一下情况。

王永明：新疆工作在党和国家工作全局中具有特殊重要的战略地位。新疆的发展稳定，事关全国改革发展稳定大局，事关祖国统一、民族团结、国家安全。当前，新疆实现中央提出的维护稳定和长治久安总目标任务很重。加强县

乡人大工作和建设，是落实中央治疆方略、实现新疆社会稳定和长治久安总目标任务的重大举措，是落实自治区党委强化基层基础建设重大部署的有效措施，也是全面推进依法治疆、建设法治新疆的必然要求。

目前，自治区县乡人大工作和建设中存在一些薄弱环节和亟待解决的问题，主要是：少数党政领导干部对人大的性质、地位、作用认识得还不到位，对县乡人大工作和建设关心、支持不够；有的县乡人大对监督权、重大事项决定权、人事任免权等法定职权行使得不够充分，工作力度不大，素质欠缺，导致工作的实效性不强；人大代表、常委会组成人员结构不尽合理，履职意识、履职能力有待提升，作用发挥得不够充分；机构设置不规范、不健全，人员力量难以适应工作需要，干部交流力度不够，使人大工作的生机和活力不足等。必须从全局和战略的高度，进一步增强政治责任感和历史使命感，加强和改进县乡人大工作和建设，切实把人民代表大会制度坚持好、完善好、发展好。

提高依法履职的水平和效果，加强县乡人大工作和建设

记者：自治区人大加强基层人大工作和建设，重点从哪些方面入手？又从哪些方面确保政策软着陆？

王永明：面对新形势、新任务，加强自治区县乡人大工作和建设的指导思想是：全面贯彻党的十八大，十八届三中、四中全会，第二次中央新疆工作座谈会和习近平总书记系列重要讲话精神。坚

持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路,紧紧围绕社会稳定和长治久安总目标,适应全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党新要求,按照总结、继承、完善、提高的原则,保证县乡人大依法行使职权,健全县乡人大组织制度和工作机制,提高县乡人大工作水平,为建设团结和谐、繁荣富裕、文明进步、安居乐业的社会主义新疆作出新的贡献。

加强县乡人大工作和建设的重点任务有四个方面:

一是进一步提高依法履职的水平和效果。健全县乡人大会议制度,进一步规范议事程序、提高会议质量;健全依法讨论决定重大事项制度,进一步推进重大决策的科学化、民主化;突出监督重点、完善监督方式、推进监督公开,进一步加大监督力度、增强监督实效;坚持党管干部原则与人大依法行使选举任免权的有机统一,认真做好人大选举任免工作。

二是进一步加强和规范人大代表工作。依法做好县乡两级人大代表选举工作,加强与代表和人民群众的联系,丰富和活跃代表在闭会期间的活动,加强代表议案和建议工作,加大代表培训力度,保障代表依法履职。

三是进一步加强县乡人大自身建设。加强思想、作风建设,加强县级人大组织建设,加强乡镇人大建设,加强县乡人大干部队伍建设,加强县乡人大宣传工作和信息化建设。

四是进一步加强和改进党对县乡人大工作的领导。把县乡人大工作纳入党的整体工作布局;建立健全县乡人大向同级党委请示汇报制度;自治区、州(市)人大常委会和地区人大工作委员会加强与县乡人大的联系和工作指导。

加强人大监督力度,促进民族团结、社会稳定、宗教和谐、民生改善

记者:习近平总书记指出,“人民



3月20日,乌鲁木齐市西河坝前街社区工作组在辖区清真寺开展法制宣传教育活动。

代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求,就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制约和监督。”新疆如何使基层人大监督工作落实到位,并且使人大监督与“惠民”紧密结合?

王永明:首先,加强县乡人大监督工作力度。县乡人大要依法行使监督权,着力增强监督实效。县级政府、法院、检察院和乡镇政府要自觉接受人大监督,主动向县级人大及其常委会或乡镇人大主席团报告工作。

突出监督重点。要把促进民族团结和宗教和谐、维护社会稳定、打击暴力恐怖活动、“去极端化”、促进发展、改善民生等重大决策部署的落实,把人民群众反映最强烈、最普遍,关系广大群众切身利益的资金、项目、政策制定和实施情况,作为监督的重点。围绕各项补贴、民政户籍、用水用电、扶贫救灾、教育医疗、食品安全、环境资源、行政执法、公正司法等问题进行专项监督。

完善监督方式。要综合运用听取和审议专项报告、计划预算审查监督、执法检查、规范性文件备案审查等多种监督

形式,积极探索运用专项调研、专题询问、工作评议和满意度测评等有效手段,加大监督力度,切实推动有关方面改进工作、解决问题。

推进监督公开。要把人大监督同舆论监督、群众监督相结合,动员县乡人大代表、各族人民群众广泛参与到人大监督当中。基层政务、乡村财务村务、县乡重大项目、各项资金补助等,要做到应公开尽公开,拓宽人大代表和人民群众参与监督渠道。

其次,健全县乡人大会议制度。依法合理安排县乡人大会议次数和会期。严格执行法律规定,即县级人民代表大会会议每年至少举行1次,县级人大常委会会议每两个月至少举行1次;乡镇人民代表大会会议一般每年举行2次。遇重大事项决定、财政预算调整、人事选举等重大议题,可增开会议。乡镇人大主席团一般每三个月举行1次会议,必要时可临时举行会议。

提高人大及其常委会会议质量。县乡党委要支持和保障人大健全议事规则、规范会议内容,完善议事程序、改进审议方式,提高会议水平和议事质量。会



新疆维吾尔自治区人大常委会在基层开展“民生大发展调研”活动。

依法行使人大选举任免权，加强县乡人大代表工作

记者：我国县乡两级人大代表占五级人大代表总数的95%，自治区在加强县乡人大代表工作和建设方面有哪些具体举措？

王永明：首先，依法开展人大选举任免工作。坚持党管干部原则与人大

依法行使选举权任免权相统一。县级党委、乡镇党委提出国家机关组成人员人选时，应当及时向县级人大常委会党组、乡镇人大主席团通报党委人事安排和被推荐人选的基本情况，听取意见、建议。规范和完善人大选举和任免工作程序。保障人大代表和常委会组成人员的知情权，规范被推荐人选在会议投票表决前同人大代表、常委会组成人员见面的程序。可以采取任职表态、颁发任命书等形式，增强选举和任命人员的责任意识和公仆意识。人大选举或者决定任命的国家机关工作人员，在就职时应当按照全国人大常委会关于实行宪法宣誓制度的决定，公开进行宪法宣誓。积极探索各种有效方式，对人大选举和任命人员履行职责的情况实施监督。

其次，切实加强县乡人大代表工作。县乡人大要积极配合做好代表考察推荐工作。提名推荐代表候选人时，县级人大常委会党组应提出意见。对拟提名连任的代表人选，由党委组织部门、人大有关部门联合协商提名，重点考察其履职情况，在任期内不能积极认真履职的不再提名。要改进代表候选人介绍工作，充实代表候选人相关信息资料，完善组织代表候选人与选民见面、回答选民提问的程序，保障选民知情权。严肃查处违反选举法律法规、破坏选举工作的违法

违纪行为。

加强与代表和人民群众的联系。要健全完善县乡人大代表联系人民群众制度，通过调研、视察、走访、直接联系选民、代表接待日、主题活动等方式，畅通社情民意表达和反映渠道。健全完善常委会组成人员、乡镇人大主席团成员联系本级人大代表制度，每名组成人员或乡镇人大主席团成员至少联系3至5名代表，经常听取代表的意见、建议。探索建立代表履职情况考评机制、不称职代表退出机制，不断强化代表的履职意识。

丰富和活跃代表在闭会期间的活动。要加强代表小组建设，每季度至少组织1次代表活动。邀请代表参加立法调研、执法检查和视察，列席常委会会议或乡镇人大主席团会议，扩大代表对人大工作的参与。代表依法提出约见有关国家机关负责人的，县乡人大应当及时联系和安排，有关国家机关负责人或者其委托的人员应当认真听取代表的意见、建议。积极探索建立“代表之家”、代表履职服务网络平台，加强代表活动阵地建设。

加强代表议案和建议工作。要引导代表在深入调研的基础上，提高提出议案及建议、批评和质量。县乡人大应当将代表议案和建议的提出和办理情况，向社会公开。要健全县级人大常委会主任、副主任和乡镇人大主席、副主席督办重点建议的工作机制，对每年确定的重点建议，进行跟踪督办。

加强代表培训。县乡人大要制定代表培训计划，采取以会代训、举办培训班、召开专题讲座等方式，对代表进行履职培训和专题培训，并为代表提供学习资料。

保障代表依法履职。县乡人大和各级政府、法院、检察院及乡镇政府要主动向同级人大代表及时通报有关重要会议精神、重大工作安排及进展情况，寄送相关资料，保证代表知情知政。“一府两院”要切实尊重代表的法律地位，支持代表依法执行代表职务，为代表开展活动、履行职责提供方便和条件。

保障代表依法履职。县乡人大和各级政府、法院、检察院及乡镇政府要主动向同级人大代表及时通报有关重要会议精神、重大工作安排及进展情况，寄送相关资料，保证代表知情知政。“一府两院”要切实尊重代表的法律地位，支持代表依法执行代表职务，为代表开展活动、履行职责提供方便和条件。

保障代表依法履职。县乡人大和各级政府、法院、检察院及乡镇政府要主动向同级人大代表及时通报有关重要会议精神、重大工作安排及进展情况，寄送相关资料，保证代表知情知政。“一府两院”要切实尊重代表的法律地位，支持代表依法执行代表职务，为代表开展活动、履行职责提供方便和条件。



巷陌深处问民生

——全国人大常委会预算工作委员会赴新疆调研见闻

8月26日，全国人大常委会预算工委副主任苏军（右一）率队在新疆调研。

文 / 沈君

加强人大对政府全口径预算决算的审查和监督、加强人大国有资产监督职能，是党的十八大、十八届三中全会和以习近平同志为总书记的党中央对改进和加强人大及其常委会工作提出的新要求，也是当前和今后一个时期贯彻实施新修改的预算法、做好预算决算审查和监督工作的重点内容。

全国人大常委会预算工作委员会按照全国人大常委会监督工作计划，为做好全国人大常委会听取和审议国务院关于加强政府债务管理情况专项工作报告有关准备工作，组成由苏军副主任牵头的调研组，从今年6月开始，先后深入广东、辽宁、陕西、新疆等地开展

加强政府债务管理、完善国有资本经营预算制度专题调研。8月24日，本刊记者随同调研组赴新疆参加了为期6天的调研。

调研组一行轻车简从，深入基层，不仅与自治区各级政府、人大相关部门、新疆生产建设兵团司令部、有关师团及各方面代表召开5次座谈会、深入讨论，还到兵团团场的田头、养殖场、普通百姓家等地详细了解有关情况，听取意见，力求如实掌握最真实的第一手资料，以形成客观的意见和建议，为全国人大常委会听取和审议政府专项工作报告，更好地发挥人大监督职能，提高监督质量和水平，做好基础服务工作。

邀约各界座谈 畅所欲言

8月25日上午，调研组一行来到了乌鲁木齐，与自治区人大、政府以及财政厅、发改委、国资委、审计厅、银监局等部门进行座谈。与会人员围绕地方性债务管理中发现的突出问题、企业债的结构现状、地方性政府债务审计情况等，国有资本经营预算存在的突出问题、国有资本经营预算审计中发现的问题，以及加强国有资本经营预算审查监督工作等内容展开讨论。

自治区人大常委会副主任王永明向调研组详细介绍了近年来自治区各级干部群众认真贯彻中央新疆工作会议精神，在经济和社会发展方面

所取得的积极成就,同时也客观分析了当前工作面临的发展任务、存在的突出问题等。

自治区政府有关部门负责人也分别介绍了地方政府性债务发行使用、国有企业改革、国有资产监督管理、国有资本经营预算情况以及存在的困难和问题。座谈中,自治区的同志普遍认为,目前新疆的发展与国内其他省区相比,还处于不发达状态,希望中央对新疆能实行差别化政策,给予更多的政策倾斜,尤其是针对人才流失严重这一问题,希望能够引起各方面重视;在发展地方经济的同时,需要解决资金不足问题;新疆地方政府需要一定的融资平台,同时对新疆地方债置换应增加额度。

苏军同志表示,通过座谈,对新疆的许多情况有了比较深刻的认识,新疆位于祖国西部,地处边疆,是少数民族聚居地区,战略地位极为重要,虽然属于内陆经济欠发达地区,但具有后发优势。尽管当前存在一定困难,但在党中央、国务院和全国人民的支持下,新疆实现跨越性发展将是毫无疑问的。新疆各级干部和人民群众的牺牲精神和奉献精神特别值得敬重。此次关于加强政府债务管理、完善国有资本经营预算制度的两个调研题目,既是中央对我们的要求,也是推动建立全面规范、公开透明的财政预算制度的需要,还是当前人大财经工作、人大财政预算审查监督工作的重要内容。从大家介绍的情况看,新疆政府性债务底数清楚,债务风险可控,形成了一批良性资产,在经济和社会发展中发挥了积极作用。我们在调研中力求把新疆的情况全面、客观、准确地反映出来,包括大家提到的新疆的人才流失、政策应当差别化等问题。从长远来看,新疆的发展要充分发挥好中央和地方两个积极性,特别是要利用好政策优势,抓住机遇,增强自我造血功能,留住人才,使新疆经济和社会发展跨上新台阶。

边陲巷陌间聆听最基层的声音

本着多走、多看、多听、多问、多聊的原则,调研组深入基层开展调研,6天行程安排得非常紧凑。

8月26日下午,一场大雨过后,当地气温从27度降到13度,调研组冒着如丝小雨来到了可克达拉市。该市2015年3月16日经国务院批准设立,是新疆生产建设兵团四师66团驻地,曾经广为传唱的《草原之夜》就是以描写这里的风光为素材创作而成。

调研组来到一个竣工不久的大规模现代化养殖场。养殖场坐落在广袤的玉米地中间,调研组穿过田地,进入养殖场询问牛羊预计出栏数、产奶量、饲料喂养情况等,并对养殖户就地取材消化秸秆的做法表示赞赏。

调研组分别与生产建设兵团四师、66团座谈。四师副师长王建民介绍道,四师成立于1954年,其前身是八路军三九五旅七一七团等部队组成的中国人民解放军五军十五师,经历了六十年的屯垦、戍边等时期的发展,正在进入一个全新的发展时期。

调研组表示,兵团在新疆历史发展中发挥了重要作用,目前因为一些原因造成人才流失的现象,在一定程度上影响了兵团可持续发展,除了中央财政和政策给予支持外,兵团自身也应搞活机制,适应新的经济发展形势,发扬艰苦奋斗的优良传统,处理好经济发展与戍边维稳关系,兵团建设与地方关系,输血与造血关系,当前与长远关系。

少数民族地区期待关注

新疆伊犁哈萨克自治州成立于1954年11月,素有“塞外江南”的美誉,是新疆重要的粮食、油料等生产基地,矿产资源也比较丰富,与哈萨克斯坦接壤,有3个国家一类口岸,其中霍尔果斯市经济开发区,作为全国唯一的跨国经济合作区——中哈霍尔果斯国际边境合作中心,是丝绸之路经济带重要支点和我国向西开放的经贸大通道。

8月27日上午,调研组与伊犁哈萨克自治州人大以及政府各部门座谈。自治州常务副州长卢蜀江说,自治州负债水平相对较低,偿债能力与经济发展水平相适应。国家加大对边疆少数民族地区发债和产业发展工作的支持很关键。

伊犁州人大常委会副主任佟瑞清是锡伯族人,世代居住于察布查尔(锡伯族是“粮仓”之意)县的老城墙脚下。该县是全国唯一的锡伯族自治县。佟瑞清的祖先是两百五十一年前奉清廷命令到伊犁戍边卫国的锡伯族人,曾创造了壮烈的西迁历史。他表示,先人们一代代忠实地履行保家卫国、戍守边防、建设家园的使命,不仅熟练掌握满族语言文字,同时也传承和发展了优秀的锡伯文化。当前,少数民族的文化遗产和创新出现断层,若不大力加强保护,子孙后代有失根的危险。

“一带一路”惠泽百姓

霍尔果斯市位于亚欧大陆桥我国的最西端,是极为重要的陆路交通口岸和对外连接点。“一带一路”国家战略的实施,赋予了古丝绸之路新的时代内涵。

8月27日下午,调研组在霍尔果斯市口岸附近,边走边听取该市人大常委会主任哈力艾力的介绍,对这个年轻的城市有了更多的了解。晚上9点,在祖国的最西部,晚霞渲染了大片天空,全国人大常委会预算工作委员会调研组,新疆维吾尔自治区、伊犁哈萨克自治州、霍尔果斯市以及伊车嘎善锡伯自治乡人大有关工作人员,聚集在霍尔果斯市国门前,白雪皑皑的天山支脉古琴山在晚霞中延伸向远方……

28日早晨,调研组走进伊宁市老城区的维吾尔族普通百姓家庭,了解群众生产和生活情况,听取意见和建议。虽然是老城区,但街道干净整洁,临街每一户门口都有绿植,鲜花怒放,草木葱茏,山楂树上果实累累,三三两两的老人坐在院落前聊天,安详而和蔼,见到有人经过,他们露出友好的微笑。☑

人大工作“最后一公里”焕发生机

——甘肃省县乡人大工作综述

文 / 本刊记者 梁国栋



8月13日，张掖市临泽县倪家营镇人大组织代表视察南台村花卉基地。

9月21日至25日，本刊“百县百乡行”采访组来到了探索出双联“人大代表在行动”“平凉经验”的甘肃，面对面地聆听普通百姓和基层人大工作者原汁原味的声音，感受中国民主真实、活跃的一面。

党委对人大支持具体有力

在甘肃采访期间，许多县乡人大工作者反复提到的一句话就是，做好人大工作最需要党委的支持。“地方党委关心人大工作，不能只说在嘴上、挂在墙上。”身为平凉市委书记的陈伟将这种支持兑现在编制、经费、人员配备等各个方面。在她看来，这是最能体现党委对人大工作支持的核心所在。

在这条思路的指引下，平凉市县乡人大工作焕发出前所未有的生机与活

力。泾川县就此创造的“‘12345’强基固本工程模式”被外界称为破解甘肃省乡镇人大工作难题的新范式、新样本：“1”就是将各级党委加强领导、重视支持作为“一条主线”贯穿人大工作始终，为创新完善乡镇（街道）人大工作提供坚强有力的组织保证；“2”就是切实保证乡镇人民代表大会和乡镇人大主席“两个作用”的发挥，着眼推进基层民主政治建设，充分体现人民代表大会制度的先进性和优越性；“3”就是着力推进机构编制、人员配备和工作制度“三项建设”，为创新完善乡镇（街道）人大工作创造基本的硬件和软件条件；“4”就是搭建“人大代表之家”、“人大代表在行动”、“双联系”和“代表向选民述职”四个平

台，为创新完善乡镇（街道）人大工作创设有效的工作载体；“5”就是推行上下联动、包抓联系、代表服务、经费保障、考核评价五项机制，为创新完善乡镇（街道）人大工作注入不竭的动力和活力。

如今在平凉，各县乡人大开展的调研、视察、述职、培训等工作一项接着一项。许多百姓这样说道，人大加班比政府晚，人大干部流动比政府快。

“平凉经验”也迅速走向甘肃全省。自2014年8月以来，甘肃在全省14个市（州）、86个县（市、区）的1233个乡镇全面推广“平凉经验”。目前，全省有95%以上的乡镇已达到或接近平凉水平，计划到今年年底，全省乡镇人大建设和人大工作整体上达到平凉水平。

持续监督形成合力

9月23日上午8点,当本刊采访组来到涪川县街道办事处采访时,一场名为“人民最满意的惠民实事”评选活动正在这里进行。这次参加评选的十三件惠民实事都是由年初召开的县人代会确定的,涵盖了涪川县经济、科教、文化、城镇建设等诸多领域。而负责投票的“评委”不仅有市、县、乡人大代表,还包括部分政协委员、居民和退休老干部,不大的房间里坐着近百人。当街道人大工委主任郭建军把这些惠民实事的办理情况向大家做了详细介绍后,“评委”采取无记名投票的方式进行评选,整个过程严肃、认真。

不仅如此,在今年的5月,涪川县人大常委会还组织代表和群众对这些惠民实事的办理情况进行了实地视察,听取了政府部门的汇报,征求了群众意见。“比如,我们对乡村道路建设、移民搬迁等惠民实事的办理进展情况开展了视察,县人大常委会把代表们对办理工作提出的意见转交县政府处理,确保实事落到实处。如果投票结果不过关,县政府来年要接着办。”郭建军告诉记者,这是对县政府有力的监督,不仅促进了县域经济发展,也惠及了当地老百姓。

自2002年以来,涪川县人大常委会的这项评选活动已经开展了十三年。在他们看来,这是改进和加强人大监督工作的重要举措,是督促并支持县乡政府及职能部门开展工作的重要手段。

同样持续监督、跟踪监督的还有张掖市临泽县人大常委会。在这个靠农业吃饭的西部县城里,县人大常委会连续八年对县政府落实县委“一号文件”的情况开展监督。从奶肉牛产业发展、农技推广培训到加快现代设施农业发展、推进新型合作医疗,件件关乎临泽发展大局,事事牵动百姓心弦。农民们的“钱袋子”也在人大持续不懈的监督下越来越鼓。

制度约束让代表履职

有压力、有动力

2014年12月20日,临泽县新华镇

召开的镇十八届人大五次会议因为一项议程而不同寻常。在这次会议期间,镇人大主席团会议同意接受梁天喜辞去镇人大代表职务的请求。而这与梁天喜因琐事殴打村民有关。

这年8月,梁天喜因土地纠纷与邻居发生口角后将对方打成轻微伤,引起了村民的热议。“这在群众中造成了很坏的影响。我们镇人大了解到这个情况后,就跟他谈话,说你作为人大代表不仅不发挥好的作用,反而把人打伤,群众议论很大,你这种行为已经不适合履行人大代表职务。”镇人大主席梁顺磊说,镇人大依法终止他的代表资格后,老百姓非常满意,也显示了人大代表在群众心目中的分量和位置,且告诉每一位代表必须珍惜自己的职务和群众的信任,时刻牢记职责。

同样让代表们备感压力的还有代表向选民述职制度。8月18日,在涪川县十七届人大常委会第三十次会议上,在涪川的4名市人大代表朱银柱、鲁新生、贾军虎、杜小龙报告了自己的履职情况、履职体会和今后的打算,并接受了县人大常委会组成人员的评议和满意度测评。对于涪川县人大常委会首次组织的市人大代表述职活动,代表们直呼“冒汗”。

这是压力,更是激发代表履职积极性的动力。“有了约束机制之后,新华镇的代表履职热情很高,提出的建议很好。比如,新华镇小东沟河缺乏治理,不仅影响村民出行,也冲毁了耕地。镇人大代表李子功、张宝林走访群众后提出整治河道的建议,而且连续多次提出建议。”临泽县人大常委会主任李长喜说,县人大把这个建议列为督办的重点建议,目前已经办理完毕,村民们都非常满意,对人大代表更加认可。

从人大主席到镇长、书记,

人大干部有奔头、有干劲

走进民勤县大滩乡人大,年轻的乡

人大主席叶祥英引起了本刊采访组的注意。“我是去年6月才当选为人大主席的,之前干了两年的乡党委副书记,在临近的蔡旗乡也干了两年的副乡长。”这位1978年出生的年轻人告诉记者,他对自己当选为人大主席感到非常高兴,不仅是因为职级从副科提拔至正科,更是因为人大主席是担任镇长、书记的热门人选,自己还有奔头、有前途。“只要干得好,可以调整为镇长或者提拔为书记。”乡党委书记刘爱国说,目前担任乡长的姜有恒就是刚从乡人大主席的职务上调整过来的。

这样的人事安排激发了这位年轻人干事创业的劲头。今年5月,大滩乡人大组织部分乡人大代表就农村低保、粮食直补、农机补贴、大病救助补贴以及惠民政策的落实情况开展了专项督查,目的就是查补贴对象找得准不准、政策落实得好不好。紧接着,大滩乡人大就乡里的“七站八所”是否依法行政、为民办事开展了评议。许多村民告诉记者,这些部门的工作作风发生了转变,为老百姓办事更加积极。

“我们全县乡镇人大主席平均年龄在35岁以下,人大主席们都很有干劲,他们感觉自己不是退居二线,而是在一线,下一步可以当乡镇长、书记,还可以进县里担任局室班子成员,仕途一片光明,而不是船靠码头车到站。”民勤县人大常委会代工委主任杨林元说,这也提高了基层干部依法行政的能力,加深了对人大工作的了解。

不仅仅是民勤县,在其他县区,这样的做法已经十分普遍。比如,陇南市的武都区自换届以来,从乡镇人大主席岗位上交流转任48人,其中,2人任乡镇党委书记,14人转任乡镇长,19人转任区直部门负责人。

对此,当地干部们说,甘肃把乡镇人大主席岗位作为培养锻炼干部的重要平台,改变了以往乡镇人大主席都是50多岁、工作最后一站的做法,让乡镇人大干部有希望、有盼头、有奔头。■

平凉市：乡镇人大实现“三化”

文 / 本刊记者 沈晓冲

说起甘肃省平凉市，首先提崆峒山。崆峒山位于平凉市城西12里处，因古代黄帝问道广成子于此而得名，金庸笔下塑造的崆峒派“崆峒武术，威势西陲（金庸语）”更使其闻名遐迩。崆峒山间，峰峦雄峙，危崖耸立，似鬼斧神工；林海浩瀚，烟笼雾锁，如缥缈仙境；自古以来就有“西来第一山”“西镇奇观”“崆峒山色天下秀”之美誉。

9月21日中午，从兰州出发经过5个多小时的车程，记者来到了平凉市。此行不是因为被美景所吸引，而是为了探寻平凉市乡镇人大工作建设的“平凉经验”。

先行试点，形成“平凉经验”

如何破解乡镇人大工作和建设中的难点，充分发挥乡镇人大最接地气、最知民情、最通民意的职能？甘肃省平凉市探索出一种行之有效的乡镇人大工作新模式，逐步完善了推进乡镇人大规范化建设的制度体系，这就是目前甘肃省正在全省乡镇人大推广的“平凉经验”。

甘肃省人大常委会副主任罗笑虎介绍了“平凉经验”的形成。“为着眼解决全省乡镇人大工作中存在的突出问题，分别选择了平凉市泾川县和兰州市城关区开展乡镇（街道）人大工作试点，积极探索乡镇人大、街道人大工委在机构设置、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，2014年8月，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



平凉市崆峒区新民路社区的“人大代表之家”在开展代表述职评议大会。

化、代表活动经常化’为主要内容的‘平凉经验’。”

“平凉经验”的“三化”“四个特点”

“自身建设标准化、履职行为规范化、代表活动经常化”是“平凉经验”的核心内涵。

甘肃省人大常委会秘书长张绪胜认为，“平凉经验”是甘肃省人大常委会坚持把全面深化改革的重点聚焦到乡镇人大工作上，抓住基层，夯实基础，重心下移，着力解决人大工作“最后一公里”的具体实践。

梳理“平凉经验”，至少涵盖了乡镇人大工作四个方面的特点：一是突出了坚持党的领导这一根本。把党委领导、重视、支持贯穿于乡镇人大工作始终，从健全机构编制、优先选拔任用、强化督查考核入手，着力解决乡镇人大职权被“虚置”、地位被“弱化”的问题，从组织上提供了坚强有力的保证。二是突出了依法

依规履职这一关键。严格依照宪法和法律法规规定，从规范召开乡镇人代会、人大主席专职专干等方面入手，依法规范乡镇人大履职活动，充分发挥乡镇人民代表大会、人大主席和人大代表的作用，巩固和强化乡镇人大在基层民主政治建设中的重要地位。三是突出了创新代表活动这一抓手。始终突出代表主体地位，加大工作创新力度，依托双联“人大代表在行动”、“人大代表之家”和“两联系”、代表向选民述职等载体，搭建了代表日常活动、闭会期间履职、联系服务群众、履职监督“四个平台”，丰富活动内容，完善活动载体，实现了代表活动的经常化、常态化。四是突出了制度机制建设这一保障。从夯实乡镇人大工作基础入手，加大市、县人大指导力度，建立了日常工作运行、工作联动推进、领导联系指导、代表履职服务、各项经费保障“五项机制”，有效提高了乡镇人大工作的规范化水平。



崆峒区的选民在填写测评表。

人大代表闭会期间继续履职

“三化”，在平凉的乡镇人大实践得如何？带着问号，从9月21日至23日，记者走访了平凉市崆峒区中街办、上杨乡、安国镇等乡镇、街道。通过走、看、问、聊、听，我们的“？”逐渐变成“！”

据平凉市人大常委会副秘书长李宁介绍，平凉全市102个乡镇配备了专职人大主席，平均年龄39岁，大学以上文化程度的占72%；乡镇人大代表活动经费每人每年不少于500元、乡镇人代会经费每次不少于1万元；全市有36名人大主席转任乡镇党政主要领导岗位和县直重要部门领导岗位；乡镇（街道）和中心村都分别建成了标准化的人大办公室和“人大代表之家”……

9月21日下午，记者来到了位于平凉市崆峒区南部的上杨乡政府所在地。乡党委书记海英介绍说，这里是开山辟出的群众文化广场，广场上有篮球场等活动场地和健身设施，广场北边最醒目的建筑是一座乡幼儿园，另一座则是乡“人大代表之家”。拾阶而上，山坡上横亘着一块几十米长的农民艺术家就地取材的沙土雕绘风光画：画中危崖突兀，沟壑纵横，蔚岭郁葱，中间地带忽又高峡平湖，水天一色。雕绘依山而作，为处于群山环绕的下杨村增添了一抹亮色。

“人大代表之家”门口的红色柱子上，是镀金对联“创新思维精准扶贫，凝

心聚力彻底攻坚”。上杨乡人大主席朱有成解释道，“精准扶贫”是乡人大主席团第三季度的主要工作。全乡辖7个村33个社，回民占总人口的94.2%。现有人大代表44名，每位代表都有帮扶对象，根据实际情况，有的一对一，有的则是一位代表帮几个。近年来，各级人大代表在闭会期间，开展双联“人大代表在行动”，较好地发挥了人大代表的履职作用，为推进全乡经济发展、社会稳定、新农村建设等作出了积极的贡献。

上杨、下杨等三个村过去一到雨雪天道路便泥泞难走，村民出行困难。自2012年12月以来，平凉市第三届人大代表杨文录多次在乡人代会上提出给村里修路的建议。在兰州大学和乡政府的帮助下，坑洼不平的5公里多路，在今年7月底全部改为平坦的水泥硬化路和砂化路。记者在“人大代表之家”见到了53岁的杨文录，花白的短头发，皮肤黝黑粗糙，话语和人一样质朴得如同西部的黄土：“作为人大代表必须把百姓意见向上反映，自从建了‘代表之家’更好了，过去闭会期间人大代表基本不干啥事，现在通过参与‘精准扶贫’，代表的作用发挥出来了，与群众联系得更紧密了。”

人大代表履职接受选民监督

“我是白吉华，作为市区两级人大代表，我清楚地知道自己身上的担子有

多重，为了不辜负党的期盼、群众的厚望，认真履行代表的职责……”在崆峒区中街“人大代表之家”，6名人大代表正在向160名选民代表述职。

白吉华是崆峒区新民路社区选出的回族人大代表，她从不漠视群众的困难，“帮助别人，快乐自己”，大家选我当人大代表，就要时刻接受老百姓的监督，不仅要依法履职，更要有一颗为民的心。”白吉华看到城区垃圾箱放置不合理，立刻提出建议，区环卫部门采纳后很快建成了地下垃圾回收箱，减少了蚊蝇等污染物。不仅如此，多年来白吉华还坚持资助弱势群体。

人大代表引领发展

平凉市的泾川县，是西王母的降生地和西王母文化的发祥地。在泾川县有这样一群人大代表，他们履职尽责，为百姓谋发展，帮扶脱贫；以身作则，成为乡村致富的带头人。

康拉科是平凉市人大代表康广生的“帮扶户”，因腿脚不便，生活困难。他想搞养殖，但手里没钱。康广生通过“双联”活动帮助康拉科贷款5万元，并帮他盖起了猪棚，购买了猪崽，传授饲养技术。2013年年底，康拉科家出售肉猪15头，收入达2万元。

丰台乡人大代表刘军成，是位农民企业家。他帮助王自东、刘来贵两个贫困户成为熟练的技术人员。同时，他还积极配合乡司法所解决安置3名刑释帮教人员，让他们有份自食其力的工作。

王村镇人大代表高继红年初在走访选民时发现，群众对村内生产道路和小学校舍存在安全隐患的问题反映比较突出。经过实地调查和广泛征求意见，他及时向镇人大主席团反映了问题，很快得到了回复。今年6月，由镇上向上级争取项目，硬化村内道路1.5公里，利用暑期对村小学校舍进行了加固维修，保证了学生的安全。对此，高继红很有成就感：“通过反映群众的意见，把多年的问题解决了，大家更相信我了，我也体会到了当代表的价值。”

涪川县：人大监督敢于亮剑

文 / 本刊记者 沈晓冲

9月23日上午8点，记者来到涪川县街道办事处，这里正在开展评选“人民最满意的惠民实事”活动，会场里座无虚席，后面还有站立者。涪川县街道人大工委主任郭建军告诉记者，参加此次评选活动的有市县乡人大代表、退休老干部、群众代表等96人。

主持人宣布会议开始后，政府各部门介绍了今年参评的13件惠民实事的来龙去脉。参评的惠民实事涵盖了全县经济、科教、文化、卫生环境和资源及城镇开发建设等领域，是对县经济社会发展具有重大促进和带动的基础性工作。“评委”进行无记名投票，整个评选过程严肃、认真。

记者查阅了10余本涪川县人大常委会从2004年开始编制的《涪川县人民最满意的惠民实事汇编》，了解到惠民实事评选程序：一是县政府于每年10月底前将本年度所办实事在认真论证的基础上，向人大常委会提出参评。二是县人大常委会通过调研，征求各方面意见。三是县人大常委会在城区组织召开有省、市、县人大代表和政协委员、离退休干部代表、职工代表等参加的各界人士座谈会，进行民主测评。四是人大常委会审议。五是县级人民代表大会作出决定。经过5个流程后，评选出“人民最满意的惠民实事”。县里每年评议结束后，以届为单位编制成《涪川县人民最满意的惠民实事汇编》，作为史料永久保存，并由县政府对评选出的“人民最满意的惠民实事”予以表彰奖励。

对于今年参评的13件惠民实事，参评者心中都有自己满意的事项。

“今年对教育、扶贫以及城区治理比较满意。”北街群众代表史小玲说。她

已经参加了6次评议。每年，政府都会围绕被代表们评议为不满意的事项进行整改。例如，2013年红旗街道路坑坑洼洼、不平整，在评议时群众不满意，2014年经过政府整改后，道路就修好了。

“今年对城乡电网改造和扩大下岗工人就业等惠民政策比较满意，但是希望在城区基础设施建设方面要均衡。”涪川县人大代表代锦丽表示。

12年来，涪川县人大常委会惠民实事评选活动从未间断。这是基层人大立足实际、遵循法律规定、探索监督工作的创新。这种监督方式最大的亮点是政府实事办得怎么样，人民说了算，形成了“只有人民监督，政府才不敢懈怠”的工作氛围。

记者采访了从2003年至今的3任涪川县人大常委会人事代表工委主任。

2003年至2010年任涪川县人大常委会人事代表工委主任的杨德福说，7年间，共评选出了42件“人民最满意的惠民实事”。

杨德福记忆犹新，“当年开展‘人民最满意的惠民实事’评选基于三个方面的考虑：一是政府每年都在人代会上向代表承诺办理落实的实事，这些事项办理的效果如何，如何评定，由谁说了算，这是个现实问题。二是组织人大代表及社会各界人士对政府承诺的实事办理情况开展视察调研、打分测评，提请人代会作出决定。开展‘人民最满意的惠民实事’评选活动，既拓宽了人大监督渠道，又创新了人大工作方式。三是通过开展‘人民最满意的惠民实事’评选活动，能够鼓励和支持政府及其工作部门更好地为群众办实事、办好事，也能激发和调动人大代



涪川县人大评选“2015年人民最满意的惠民实事”测评会现场。

表和人民群众进一步关心和参与全县经济社会发展。”

2010年至2013年，口存声是涪川县人大常委会人事代表工委主任，现任涪川县政协副主席。他说：“我任期的三年，县政府提请的参评事项36件，被评为‘人民最满意的惠民实事’的有24件，而未被评上的12件事项，都是因承办部门条件所限，办理的质量不是很高，群众不是很满意。对于落选的承办部门来说，还要多方创造条件，继续努力，尽力把实事办好、好事办实。对于人大而言，进一步加大监督力度，督促部门想方设法办理，给人民群众一个满意的交待。”

现任涪川县人大常委会人事代表工委主任的铁俊峰说，“今年参评的13件事项，我们将严格按照《涪川县‘人民最满意的惠民实事’评选办法》，依法有序地组织开展评选，确保评选结果公平、公正，使所评选的‘人民最满意的惠民实事’能够经得起时间和历史的检验，产生较好的社会效果。”

“双联”带出致富路

——天祝县开展双联“人大代表在行动”掠影

文/本刊记者 梁国栋



聂战声代表（右二）在大棚里指导村民种植蔬菜。摄影/梁国栋

九月下旬，本刊采访组来到天祝藏族自治县时，天气已显寒意。由于地处青藏高原、黄土高原和内蒙古高原的交汇地带，这座海拔两千多米的高原小县城秋意已浓。

与之形成鲜明对比的是，老百姓的温室大棚里却是春意盎然。辣椒、西葫芦、西红柿等反季节蔬菜长势喜人，照看这些瓜菜的农户们忙得不亦乐乎，一点儿都没有农闲时节的景象。“前些年，我们只知道种青稞、高原夏菜，然后就是出去打工。”今年60多岁的聂老汉高兴地说，自从搭建温室大棚后，他一年四季都闲不下来，每年光种菜就有1万多元钱的收入。

农民增收的背后，与天祝县人大常委会近年来扎实开展的双联“人大代表在行动”紧密相关，一大批像县人大代表聂战声、罗文国这样的农技专家和种菜能手活跃在农户的田间地头。

当采访组见到聂战声代表时，他正在华藏寺镇岔口驿村的温室大棚里指导村民们种植西红柿。从什么时候浇水施肥、怎么控制大棚的温度湿度到如何防治病虫害，他说得非常仔细。看到记者来访，这位中年人笑着说，“作为这个选区的代表，我主要还是在这方面为老百姓做点事儿。”而在一旁的村民们纷纷

说道，“聂代表来地里做技术辅导比我们下地还勤，有一次还把鞋走丢了，你说这样的代表好不好。”

作为天祝县农技推广中心的主任，聂战声代表把推广优质品种、提高农户种植技术作为自己参加双联活动的重点。“说真心话，我对岔口驿村的群众很有感情。我精心在岔口驿村选择联系户进行科技示范户培养，张全兴老汉一家就是我的联系户，从刚开始手把手指导他种植葡萄到现在成为葡萄种植能手，可以说费了我不少心血。这两年，我又推荐他到青海民和县指导农户种植葡萄，每年仅赚回技术服务费就有3到4万块钱，这还不算他经营葡萄大棚的收入。”聂战声代表说，现在周围群众一提起张老汉种植葡萄的技术，个个都竖大拇指。说到这儿，站在旁边的张老汉也高兴地说，这个代表称职，不称职就不选他了。

同样是在岔口驿村，王弟租和刘兴

祥也尝到双联活动带来的甜头。自从成为聂战声代表的联系户后，两位村民在他的悉心指导下种植油菜等蔬菜。“油菜亩产从原来的300多斤提高到了现在的500斤左右，蔬菜种植品种也丰富起来。”王弟租说，自己也成为了当地的科技示范户，并且带动村里的200多户农民靠种油菜和大棚蔬菜走上了致富的道路。“作为一名人大代表，我找到了一条服务选民、联系群众的渠道。”聂战声代表说。

与岔口驿村相邻的打柴沟镇打柴沟村同样靠发展温室大棚致富。“当初我们确定了发展设施农业的路子后，村民建棚的积极性不高。”40多岁的藏族村民王东说，尽管政府扶持力度很大，也有资金支持，但是大家没有经验，都怕赔了。

眼看这项富民计划就要流产了，身为县人大代表的罗文国说服了家人，第一个带头搭建起了温室大棚。在他的带动下，有意建温室大棚的村民也跟了上来。如今，全村241座温室大棚里种满了辣椒和西葫芦，种植户每年增收3000多元，不少村民建起了新房、买了新车。

为了让全体村民都脱贫致富，罗文国代表主动联系到村里最贫困的程开积一家。“程开积本人身体有病、一只手残疾，无法进行正常的生产劳动。两个儿子都二十四五了，没有正当职业，连媳妇也娶不上，一家人窝在4间破房子里，人均年收入才有3000多块钱。”罗文国代表告诉记者，在他的帮扶下，程开积做起了小生意，去年程开积一家的人均纯收入达到了6800元，日子过得一天比一天好。

随着双联“人大代表在行动”的深入，一条条汇集百姓呼声的代表建议汇聚到了天祝县人大常委会。“比如，关于修建打柴沟镇果蔬交易市场的建议、修建村庄供水工程的建议、发展马匹养殖业的建议，都与百姓脱贫致富紧密相关。”天祝县人大常委会副主任严福德说，他们把办好这些建议作为县人大工作的“重头戏”，组织调研组多次实地调研，反复督办，直到代表们满意、群众满意。■

八年持续监督农事打造“临泽品牌”

文 / 本刊记者 梁国栋

从兰州一路向西近六百公里,本刊“百县百乡行”采访组来到了张掖市临泽县。在这个被外界称为“中国枣乡”的西部小县城里,随处可见小枣挂满枝头的丰收景象。用当地农民的话说,红枣是他们的“铁杆庄稼”,是名副其实的“摇钱树”。

然而,在2008年以前,由于病虫害蔓延趋势加剧,这个“铁杆庄稼”受到了严重影响。当地农民告诉记者,随着外地红枣苗木的引进以及携带桃小食心虫红枣干果的流入,再加上农民病虫害防治意识不强,枣树病虫害很厉害,严重影响了当地红枣的产量和品质,农户损失较为惨重。

也是在这一年,临泽县委下发了自己的“1号文件”,启动实施2008—2010年农民增收重点工程行动计划,扶持现代设施农业、奶肉牛产业和特色劳务产业上规模、上效益,促进全县农业稳步发展、农民持续增收。

刚刚开启履职第二个年头的临泽县人大常委会紧紧围绕县委作出的这项决策,以农民关心的红枣产业发展为切入点,依法监督县政府开展这项工作的情况。作为农民增收“大头”的红枣产业也迎来了发展的黄金期。

2008年4月,临泽县人大常委会对全县红枣产业发展情况进行了专题调研,重点督促解决红枣产业“铁而不强”的问题。调研组发现红枣产业发展中存在流通市场管理混乱、枣树病虫害蔓延趋势加剧、栽培管理粗放等问题。在审议县政府《关于全县红枣产业发展情况的报告》时,提出了组建全县红枣行业协会、建设红枣专业市场、做大做强加工企业、统防枣树病虫害

害、切实保护好“临泽小枣”品牌等方面的审议意见。

县政府在办理审议意见工作中,进一步理顺了红枣产业工作机制,林业主管部门开展红枣病虫害统一防治,保证了红枣质量。

从2008年至今,临泽县委已经连续下发了8个“1号文件”。而临泽县人大常委会围绕贯彻落实县委这一决策,连续八年对县政府落实“1号文件”的情况开展了监督。从促进奶肉牛产业发展到加快农民专业合作社经济组织建设,从发展设施农业到加强基层农业科技人员队伍建设,件件关乎临泽农业发展的命脉。其间,临泽县人大常委会坚持每年对奶肉牛产业的发展情况开展调研。

2008年,县人大常委会紧紧围绕促进奶肉牛产业发展,采取听取汇报、座谈讨论、实地调研、个别走访等方式,深入乡镇、村社、养殖大户和龙头企业,先后就全县奶肉牛产业发展的现状及规划、养殖基地建设、新品种引进、新技术推广、政策扶持、养殖大户收益、奶肉牛防疫、饲草料加工、龙头企业建设等情况进行专项调研;专题听取和审议县政府《关于奶肉牛产业发展情况的报告》。临泽县委批转临泽县人大常委会《关于全县奶肉牛产业发展情况的调研报告》,临泽县政府制定《临泽县农民增收重点工程行动计划——奶肉牛养殖三年规划》,出台一系列优惠政策,加大对奶肉牛产业扶持力度,为培育壮大奶肉牛产业奠定了坚实基础。

2009年,临泽县人大常委会通过调研发现奶肉牛产业发展扶持力度还

不够、肉牛养殖小区补栏不足等问题,在人大常委会第十四次会议上听取和审议县政府专项工作报告时,提出注重支农政策资金连续性、多方联动促进奶肉牛产业健康发展等方面审议意见。县政府筹措资金1005万元,协调发放贴息贷款5850万元,扩建奶牛养殖小区3个,扶持肉牛养殖户191户。

在2010年的调研中,临泽县人大常委会进一步提出提升农民专业合作社经济组织运行质量、扶持奶肉牛产业发展等方面审议意见。临泽县政府新组建全县奶业协会,与奶产品加工企业加强沟通协调,适时调整奶价,有效促进了农民增收。

从2011年至今,临泽县人大常委会先后针对奶肉牛产业持续发展缺乏后劲、养殖小区水电路配套设施不到位等问题,提出加大奶肉牛产业持续发展扶持力度、加强畜牧科技跟进指导等方面审议意见。县政府出台更加优惠的政策扶持奶肉牛产业发展。

到目前为止,临泽全县奶肉牛饲养量近20万头,成为远近闻名的养牛大县。全县人均奶肉牛养殖纯收入达1025元,占农民人均牧业纯收入的49.3%,三成以上的农户靠发展奶肉牛产业走上致富之路。

持续八年的监督,塑造了人大监督的“临泽品牌”。“我们紧紧围绕县委的决策,抓住事关群众利益的大事,开展持续监督,力求监督实效。”临泽县人大常委会主任李长喜深有感触地说,这项持续八年的监督,为县政府改进和加强工作提供了有力依据,为临泽农村经济发展注入了法治动力。■



9月24日,人大代表在果园现场对果农进行培训。

把百姓事装在心里

——庆阳市西峰区人大代表履职掠影

文 / 本刊记者 沈晓冲

庆阳市西峰区是庆阳市的政治、经济、文化中心,总人口32.5万。全区有省、市、区、乡四级人大代表共669名。近年来,这些活跃在西峰区各个岗位上的人大代表,坚持“操心、支持、疏导、解惑”的工作理念,依法履职,建言献策,积极推动了西峰区人大的各项工作的开展。

富了不忘乡亲的李有宁

显胜乡的毛寺村,地理位置偏僻,土地瘠薄,村民仍以传统耕种和家庭散养畜禽为主,收入微薄,全村359户村民中,贫困家庭就有96户。

为此,区人大开展双联“人大代表在行动”,让人大代表和贫困户联系,帮助他们脱贫。

在毛寺村,记者看到正在建设中的文化广场,这是由庆阳市人大代表李有宁出资10万元为村民修建的。

李有宁,是庆阳市人大代表、西峰区西街办事处秦霸岭村南门组组长,农民企业家。多年前他带头致富,从2012年4月开始,对乡里特困户实行帮扶。“我以前也穷过,富裕后开始回馈社会,先是帮助六户,后来帮扶更多人。”毛寺村村民王永兆是李有宁的帮扶对象,老人已经73岁,这几年两个孙子上学读

书一直由李有宁资助,其中一个已经考上了天津市的一所大学。

李有宁不仅在物质方面帮助村民,还用心深入贫困村调研,认真分析村民贫困原因,树立贫困户致富自信心,根据贫困户的具体情况,制定不同的帮扶计划。比如说,帮扶对象有发展种植业条件的,帮助他们建果园,把沟里、洼里的果树移植到塬上,集中连片,科学管理,提高经济效益;对有养殖经验的,帮助他们扩大圈舍,并无偿投资扩大养殖规模,指导他们实行科学养殖,降低创业风险,确保收入递增等。

为了帮助更多的贫困村民脱贫致富,李有宁还联合刘颖阁等三名人大代表,筹集资金6万元,设立专项帮扶基金,明确规定了帮扶目的、资金来源、资金使用与管理办法。目前,李有宁帮助的六户困难群众,已经初步走上了发展之路。

“作为市区两级人大代表,不能仅仅自己生活好了就满足,还要有责任去帮助别人。”李有宁不仅热心助人,还是个典型的“爱钻牛角尖”的人大代表。对于区里的老城区改造、城区配套设施不到位等问题,他连续三年在区人代会上提建议,最终这些问题都被逐一解决,这也使他在居民们中的威信更高了,履职的劲头也更足。

周庄村的代表之家

“你血压正常,要保持。”“你的有点儿偏高,要注意。”正在进行的这一幕可不是在体检,而是西峰区董志镇周庄村的“代表之家”正在开展的“医疗服务”议题讨论的现场,区人大代表、董志镇卫生院的候春宏,在讨论的间隙为现场的30多名人大代表和群众测量血压,普及医疗常识。

董志镇人大主席薛小军介绍道,“‘代表之家’充分发挥人大代表行业优势,有的人大代表是律师,我们‘代表之家’搞法律议题,他们就主讲,为群众提供义务咨询。‘代表之家’不仅是代表的家,也是群众的家,还定期开展‘人大代表在行动’,每周接待群众来访,进行法律知识讲座,开展土地维权、劳动用工和矛盾纠纷调处等相关知识的培训,甚至连村民家庭的矛盾也可以在这里调解。”

心系社区的宋建华

“您回来啦,宋主任。”“是啊,老人家身体还好啊!”……9月24日早晨,记者随同西峰区人大代表宋建华来到南街育才路庆化小区,一进口,正在晨练的居民纷纷过来向她热情地打招

呼,宋建华也对他们嘘寒问暖。

宋建华为人平和,在社区工作十几年,与社区居民保持着密切联系,并听取和反映群众的意见与要求,积极帮助社区和居民解决道路建设、环境治理等具体困难和实际问题,努力为人民群众办实事、做好事,深得居民群众的爱戴和拥护。

“我在这个街道工作9年,居民们都和我很熟,哪一家的情况我都知道。庆化小区有居民275户,老人比较多,社区服务是居民的最大需求。”2014年3月,宋建华将此作为建议在区人代会上提出后,区里立刻和小区负责单位接洽。庆化小区文化广场、日间照料中心、阅览室在6月份开始筹建,三个月后相继落成。

走进三层楼高的日间照料中心,面积有300平方米,棋牌、健身等文体器材应有尽有,除此之外,阅览室面积有13平方米,基本满足小区内老人的需求。“社区承担着社会管理、社会服务、社会保障等功能,从某种角度上说,社区担当起了造就大社会的重任。”宋建华说。

庆化小区居民王孝说:“我今年76岁,老伴多病,宋主任每年春节都到我们家慰问,对我们困难家庭照顾得比较好,非常关心我们。小区的日间照料中心不仅管理好、环境好,还为我们提供订餐等服务。”

在履职方面,几年来,宋建华始终依照法律规定,努力提升自己履行代表职责的能力,积极参加区人代会等有关活动,共向西峰区人代会提交了13件书面建议和意见。宋建华心系居民群众,居民们都说她是一位社区里走出来的好代表。宋建华也获得甘肃省“优秀社区工作者”等称号。

华夏苹果第一树

温泉镇刘店村上庄组因“华夏苹果第一树”而闻名。此树栽植于1958年,已有57年的历史,至今仍枝繁叶茂、硕

果累累,2011年被西北农林科技大学正式确定为“庆阳苹果”宣传推介的形象代言树。

“这棵树当初是我父亲栽种的,年挂果2600多个,5元一个。每年收入1万多元。”该树的主人齐世虎介绍,他是镇人大代表,从父辈手中接下果林,种植苹果已经有28个年头,目前除了照看自家的25亩果林外,还为村里另外两户村民种植果树提供技术等方面的支持。

“华夏苹果第一树”上挂满了苹果,镇人大主席巨光银正带着镇人大代表们站在果树旁给果农们现场培训、示范。他说,“在刘店村,95%的村民都种植果树,村里耕地8271亩,其中果树6425亩。镇人大代表带头种植果树致富,并且帮助村民们种植果树,提供培训等技术服务,这样带动全村致富。今年,全村果业收入2700万元,人均6800元。”

人大代表守护“美丽乡村”

什社乡李岭村共辖11个村民小组,是2014年甘肃省美丽乡村建设示范村。如何让全体村民讲文明、讲卫生,保持乡村环境卫生,形成长效机制?乡里的人大代表们可没少动脑筋,他们纷纷建言献策,最后决定由邻近的贺源等5个村辖区的23名区、乡级人大代表组成环境卫生视察团,对11个村定期进行卫生视察、监督,以保证村里的环境整洁,并形成常态化。

“通过人大代表们的视察,村环境卫生、秩序、风貌得到了明显改善。发挥了代表在‘美丽乡村’建设及乡村重点工作建设中的作用,丰富了代表活动内容。为建立环境卫生整治工作长效机制,健全乡村环境卫生整治工作制度奠定了良好基础。我们将进一步巩固视察成果,跟踪存在问题,弥补工作不足,使人大代表在‘人大代表之家’这一履职平台上发挥更好作用。”什社乡人大主席王武合说。■

人大奔走在民生一线

——高台县乡镇人大工作掠影

文 / 本刊记者 梁国栋



高台人大常委会组织县乡人大代表调研农业农村工作。摄影/杨建新

组织代表外出视察调研、开展形式多样的履职培训、督查代表建议办理成效、走访联系选民……本刊采访组在张掖市高台县采访期间，明显感受到了乡镇人大工作的紧张与繁忙。

县人大紧密联系指导乡镇人大

在高台采访时，恰逢高台县人大常委会正筹备召开县十七届人大常委会第三十二次会议。与往常一样，各个乡镇的人大主席都要列席这样的例会以及主任会议。用高台县骆驼城镇人大主席朱尚斌的话说，这为乡镇人大开好会、发挥自身作用提供了很好的范本。

其实，这是高台人大常委会加强乡镇人大工作的一个缩影。在2014年年底，高台人大常委会出台了县人大

常委会领导联系指导乡镇人大工作制度，规定县人大常委会主任、副主任联系一至两个乡镇人大，常委会各工作机构按照分工，具体承担相应的工作。细看这项制度，指导乡镇人大召开会议、开展监督工作、组织代表视察调研、加强制度建设等内容涵盖了乡镇人大工作的方方面面。

这项制度实施大半年以来，主任会议组成人员与各乡镇人大之间互动频繁。以巷道镇为例，8月19日，巷道镇人大在自己的“人大代表之家”开展了一次代表履职经验交流会。作为自己联系指导的乡镇人大，高台县人大常委会主任杨建平参加了这次活动。在听了县人大代表田开元、张玉霞、王振飞以及镇人大代表于学珍、朱兴飞的交流发言后，杨建平也和代表们一起就如何做好双

联“人大代表在行动”这一活动进行了深入讨论。

在这样的交流互动中，县乡两级人大的联系更加紧密，乡镇人大在实际工作中遇到的一些困难和问题也得到了及时的解决。杨建平说，围绕乡镇人大在人员、经费和场地等方面遇到的重点问题，高台县人大常委会做了大量的工作。目前，在高台县的9个乡镇人大中，每个乡镇人大都设有主席1人，配备1名专职或者兼职的人大青年专干，都有自己整齐划一的“代表之家”。同时，县财政在编制预算时，将乡镇人大经费单列出来，保证了乡镇人大高质量完成各项工作。

骆驼城镇：

办好代表建议赢得百姓信任

在高台采访的第一站就是骆驼城镇。这是一个在荒滩上发展起来的以农业为主的大镇，公路两旁呈“井”字状的农田林网护佑着玉米、小麦等庄稼不受风沙的侵袭。而在三年前，这里却是另一番景象，两三公里内根本看不到一棵树。

“在上世纪90年代的时候，我们镇的农田林网都是成型的，自1996年开始，为了治理好黑河，确保工程顺利进行，大部分树木都被砍伐了。加上老百姓的意识问题，认为树砍掉的越多越好，能增加耕地面积，增加收入。”说起这件事，镇党委书记王振成和人大主席朱尚斌都深有感触地说，这样造成的危害很大，由于风沙大，夏天气温高的时候，都是干热风，不仅影响了粮食产量，也破坏了人居环境。

吃了“环境破坏”的亏后,从2013年开始,在每年召开的镇人代会上,许多代表都提出恢复农田林网的建议,这其中就有李玉杰和王健林。他们认为,在建林网的同时,还要抓好林网的管护,制定适当的补偿政策,调动村民的积极性。

砍树容易栽树难。面对树苗怎么种、种在谁家地里、什么时候砍伐、利益如何补偿等难题,骆驼城镇没有退缩,而是广泛征求人大代表和村民们的建议。“我们就召开座谈会,请提出建议的代表、村干部以及村民代表参加,听听大家对林网复建的意见,看看大家愿意不愿意建设、怎么建设。大家一致认为农田林网必须恢复,但也有老百姓很反感这个事,主要就是因为利益受损的问题。”王振成说,他们就制定了一系列的政策,比如明确树木所有权和管护权,落实栽种地段和人员,还建立了利益补偿机制、林木采伐机制等,打消了部分村民的顾虑。

有了这样的制度,林网恢复工程顺利进行。“从2014年开始,我们已经种了30万棵树,林网恢复了80%左右,我们计划再用一年的时间,把林网完全恢复起来。”王振成说,我们整合了生态建设等多方面的资金,按照农户栽种的面积进行了补偿,尽管难言满意,但是比以前好多了。

正如王振成所言,在每年春天,骆驼城镇的男女老少都会齐上阵,共同植树造林。而这项建议的办理,也让村民对镇人大更加信任。

巷道镇:

做好人大工作从履职培训开始

距离高台县城仅1公里的巷道镇是有名的蔬菜之乡,可谓是家家有大棚,人人都种菜。围绕着这一实际,巷道



2014年开春,骆驼城镇的村民在种树,复建林网。摄影/朱尚斌

镇人大把发展蔬菜产业作为代表履职培训的重点,以期带动全镇蔬菜产业的发展和农民的增收。

见到镇人大主席尹成时,他刚刚带领一批镇人大代表从外地调研学习归来。“9月22日,我们镇人大组织20名代表去了张掖市的山丹县等一些蔬菜大棚发展比较好的县区进行调研,主要围绕着合作社发展蔬菜产业、合作社发展蘑菇产业、合作社发展肉牛和奶牛产业以及日光温室蔬菜大棚发展情况开展的。”尹成说,这些产业都十分符合巷道镇的发展实际,代表们通过这次调研,可以进一步拓宽思路,为下次镇人代会上提出好的建议做准备。

此言不虚。参加此次调研的郑占林代表深有体会地说,自己正在准备一份关于围绕发展蔬菜产业带动村民共同富裕的建议文稿,这次学习开阔了自己眼界,也充实了建议内容,非常及时。

类似这样的代表培训在巷道镇人大已成常态。“我们镇总共有代表54名,75%的代表都是初次当选,而且很多人都是农民,这让我们意识到必须做好代表培训工作。”尹成说,自换届以来,他们每年都要在镇上或者县里集中开

展代表培训,而学习的第一课就是如何当好代表。“我们主要是邀请县人大常委会的领导和县委党校的专家授课,讲授宪法法律知识,因为代表首先要懂法嘛。”尹成说,他们把镇人大代表分成5个代表小组,而日常的学习就由代表小组负责人召集,学习党的惠农政策、农业科技知识等与百姓切身利益相关的内容,方便代表联系群众、服务选民。

代表们参加培训的积极性都很高。“比如9月初我们搞了一次视察活动,雇了三个大巴车,从早上7点半出发到晚上8点才回来,大家都想去,但是名额有限。”镇人大代表朱兴飞说,到现场边看边学更生动,大家都很珍惜这样的机会。

不间断的培训使代表素质得到了明显提高。在近两年的镇人代会上,积极发言的代表越来越多,合理化建议越来越多。“比如发展设施农业、加强村委会建设、加大基础设施建设力度等建议,都是符合我们镇实际的好建议,也是镇政府能够办理的,我们都集中交办了,而且办得都不错。”尹成说,这样的培训还要继续搞下去,以此作为加强镇人大工作的重要抓手。■

把路修到百姓家

文 / 本刊记者 沈晓冲

庆城县自古是陇上名邑重镇，为禹贡雍州之地，是华夏农耕文化发祥地之一，早在夏朝太康年间，周朝的先祖不窋就率领部族徙居于此，教民稼穡，削土筑城，开创了黄河流域农耕文化的先河；秦汉设北地郡，隋唐置庆州，宋元明清均为郡州府县所在地。这里出土了举世闻名的“环江翼龙”化石，孕育了国医鼻祖岐伯、汉义阳侯傅介子、明代文坛“前七子”领袖李梦阳和大书法家米万钟等著名历史人物。庆城还是原陕甘宁边区的重要组成部分，老一辈无产阶级革命家刘志丹、习仲勋、耿飚、王维舟、马锡五等都曾在这块土地上生活过、战斗过。

虽然庆城有着深厚的历史文化底蕴和光荣的革命历史传统，但由于其地处陇东黄土高原边沿沟壑区，历经数千年的地表径流切割和水土流失，要想在这样沟壑纵横、塬面支离的特殊地形区，为分散居住的村民们修出一条硬化水泥路，其难度可想而知。

从县城到玄马镇林沟村不过十几公里，却途经河谷、平川、山峦等，有时遇到砂石路，黄土飞扬。

9月24日下午，记者前往庆城县玄马镇林沟村，那里正在修一条通村道路。现场挖掘机轰鸣，数十名工人有序地忙碌着。由县、镇人大代表组成的15人视察团，正在工地视察，他们定期检查工程质量和进展。

修通这条路，将让林沟村家家户户彻底告别“晴天一身土，雨天一身泥”的历史。“林沟村六个村组，村民320户，1373人。由于受经济和地形制约，修路条件一直不成熟，村民们出行长期受困于崎岖、坑洼不平的土路，全村经济的发展也受到严重影响。修路是村民们的夙愿，也是玄马镇人大代表们的心愿。”玄马镇人大主席夏广禄说。

为了解决百姓的行路难，镇里的代表们积极调研并形成相关建议。2009年2月，在庆城县十六届人大四次会议期间，玄马镇代表团提出《关于修建玄马

镇林沟村砂石路的建议》。县人大代表邹庆龙是当时提建议的人大代表之一，“当我们镇代表团在人代会上提出修路建议后，大会主席团高度重视，及时转交县政府办理，并作为当年重点建议进行督办。”

“县政府及交通部门经过多次实地考察，确定按照标准等级路的要求需要资金240万元。因当时财政困难，交通部门多方争取到资金50万元，修建的砂石路路面结构等级较低，大部分路面沿狭窄的河道穿行，多处建在河堤两侧的石崖上，遇雨雪天气，行人及车辆通行异常艰难，当地群众出山难、行路难的问题未能得到彻底解决。”玄马镇镇长王虎林说。

但林沟村村民出行难的问题却始终牵动着玄马镇人大代表们的心。2014年2月，在庆城县十七届人大三次会议期间，玄马镇代表团再次提出《关于维修玄马镇林沟村通村道路的建议》。修路再次提上日程。2014年8月，在县政府协调督促下，相关职能部门积极与省、市交通部门衔接，终于将林沟村通村水泥路改建工程列为全县交通扶贫攻坚项目。“听到这个消息，村民们非常兴奋，我们作为镇人大代表也由衷地高兴，能为百姓做点实实在在的事情，让我们感受到了作为一名人大代表的真正价值。”玄马镇人大代表康喜琴说。

2015年3月，百姓期盼已久的林沟村通村道路终于开工建设了，该路起点林沟口，终点林沟村部，涉及相邻的玄马村和华池县悦乐镇的辛堡村，全长5.9公里，总投资1200多万元，全部用水泥铺砌，路基宽度6.5米，路面宽度4.5米，规划修建拱桥3座、涵道16处，将于今年11月竣工。建成后，不仅解决百姓出行难问题，还会推动当地经济发展。记者采访了一位村民，他说路一直修到家门口是多年的愿望，现在终于要实现了，以后出行再也不用陷在泥泞中了，农产品也不愁运不出去了。★



人大代表（左一）在接受中国新闻社的记者采访。



李竹奎工作中

人大主席李竹奎的一天

文 / 本刊记者 沈晓冲

临近十月的甘肃陇东地区,秋高气爽。记者一行来到了平凉市崆峒区安国镇,每逢农历初一、四、七等日期是当地村民赶集的日子。采访当天恰逢集日,十里八村的乡民一大早就向镇上汇聚,除了购置所需物品,更重要的是,赶集日也是镇人大代表接待选民日。赶完集市后,大多数的村民和区、镇人大代表都会到镇里的“代表之家”歇脚,喝喝茶、聊聊天、说说村里的大事小事。

人大主席有点儿忙

安国镇位于平凉市崆峒区西端,全镇辖20个行政村3608户16058人,有区、镇人大代表52人。李竹奎是安国镇人大主席,接待选民日这天他有点儿忙:培训镇人大代表,接待区、镇人大代表,接受《中国人大》杂志等媒体的采访,另外兄弟县市也前来观摩学习等。

早上8点半,安国镇人大会议室里镇人大代表的培训已经开始,见到记者一行,李竹奎交代几句后,匆匆从会议室出来接受我们的采访。

45岁的李竹奎,中等身材,一身得体的深褐色西装衬得整个人精神、利落,身形略瘦,皮肤微黑,但很健谈,话语中透露出对人大工作的自信。“早饭后,我提前半小时来到办公室,和值班的镇人大代表们一起,准备迎接镇、区人大代表和选民的来访。自2011年6月担任镇人大主席以来,我每天的工作差不多都是这样,每月逢集日要接待镇人大代表,晚上还要浏览网站看村民的留言或要办的事情,同时要代表建议进行分类等。昨晚因为交办评议意见,就整理到很晚。”李竹奎用略带方言的普通话说话。

会议室门口悬挂的“代表之家”

金色镀金匾牌锃亮,办公室以及会议室宽敞、整洁。尤其让记者称道的是人大所有房间的墙上,都贴有镇人大网站微信号,记者用手机扫码,几秒后就跳出安国镇人大网站主页。“我们这个网站,涵盖镇人大的所有工作,设有信息之窗、法规法律、代表风采、人大信箱等8个专栏,既方便了群众联系代表,也有利于选民监督。近几年,我们镇的人大工作不但受到区、镇党委高度重视,也得到了各方百姓的认可。镇党委把人大工作纳入考评体系,使大家干劲更足了。工作保障方面,人大有专门的办公室、会议室,2名专职工作人员,专门活动经费;目前全镇建有4个‘代表之家’,实现了全覆盖……”话未说完,张掖市临泽县人大常委会一行人员如约抵达,李竹奎只好歉意地离开。

为百姓谋事,人大代表才有威信

在李竹奎离开的间隙,记者也和几位代表聊了起来。安国镇油坊村人大代表刘学智前几天摔折了腿,拄着拐杖,他对我们说起镇人大代表这几年履职的事:“公交车延长最后一公里”最为村民称道。以前4路公交车终点站距离油坊村还有1.2公里。油坊村及北部山区10个村没有通公交车,村民出行要趟过一条河才能乘坐公交车,这种出行方式延续了很多年。刘学智通过多次实地调研、收集民意,建议区公交公司应该把线路延长到村中心。2014年6月,他的建议提交到镇人大,李竹奎主席立刻把建议提交到区人大……20天后,困扰村民多年的出行问题得到解决,不仅“最后一公里”通车,公交公司还更换了新的大型公交车。通车时,村民们争相坐车体验。“这件事也提高了人大代表的威信,大家信任你,所以有困难都会来‘人大代表之家’,上访的人员几乎没有了。”刘学智说。

农电改造是土桥村的一件惠民大事。村里有120户人家,600多口人,用电是地下线路,电压不稳经常短路,吃水基本靠天,村里有一段路还是泥路。张正武是该村连任三届的镇人大代表,他把村里群众生产生活困难记在心里,多次在镇人代会上提出改善村里“三难”的建议。张正武欣喜地告诉记者,“在镇人大的重视和推动下,2013年3月,村民们喝上了自来水;2015年7月,水泥硬化路取代了泥路;2015年10月,全村将架起空中电网;2016年年初,太阳能路灯将为该村文化广场舞助力。”

记者对率队的张掖市临泽县人大常委会副主任李佩先作了简短的采访。他说,“我们在《人民之声报》了解到安国镇的经验,就组织人员到这里观摩学习。通过刚才看到的和听到的,感觉安国镇人大工作整体水平比较高,人员配置到位,尤其是‘代表之家’活动常态化,表现在高标准建家、规范化管家、常态化用家上。安国镇的人大工作经验值得我们学习、借鉴。”

村情民意装在心里

李竹奎里里外外小跑,送走客人、回到办公室后,如数家珍,继续向记者介绍安国镇人大的各项工作开展情况和人大代表履职情况。他认为提高人大代表的力量是履职的关键,“首先是注重提升人大代表素质。镇人大以‘代表之家’为依托,定期组织代表学习选举法、代表法等内容,对全镇52名区、镇人大代表进行轮训。其次是注重发挥代表职能作用。全镇共有驻镇单位16个,镇人大每年确定2至3个单位进行现场评议。通过开展评议,使人大代表有力地督促了驻镇站所工作的落实。第三是开展述职,提高代表履职能力。每年11月,镇人大组织代表向选民述职,由选民对代表履职情况进行评议。对选民评出的优秀人大代表进行奖励,对‘不满意票数’高的代表,要求作出整改计划。此举在全镇人大代表中震动很大,杜绝了‘挂名’代表、‘举手’代表等现象。”

谈话间,工作人员抱来厚厚的值班代表记录册,里面详细地记录着值班代表姓名、来访者反映事项类别等。李竹奎在每次代表接待日后,都要对记录簿内容逐条细看,“看似不起眼的小事,若忽视或者处理不当都可能酿成大事。”李竹奎讲述了一件对他很有触动的小事,使他更加深刻理解了人大工作的重要性。安国镇崔家庙村一位60多岁的大娘,家里耕地被镇里修路占了一点,向村里反映没有得到解决。大娘不乐意了,步行15多公里的山路来到镇人大,工作人员劝她到镇相关部门反映此事,大娘认为镇人大解决问题效率高,非要见李竹奎。李竹奎听老人家讲完事情原因,立刻找到相关部门进行协调,很快崆峒区水土保持局给大娘家增补整修了一块地,大娘对镇人大的办事效率和督办结果非常满意。

还有一件事让李竹奎认识到“百姓事无小事”。安国镇油坊村经常干旱,水对于百姓非常重要。2015年夏天,油坊村石嘴子社23名村民的庄稼快遇旱,但上游的水源地村出水口被堵住,于是两

个村发生了“水战”。当镇人大代表把这个情况反映给李竹奎后,他赶到现场,和村委会协商,找来挖掘机、疏通水渠,解决了下游村农田的灌溉用水问题。

自2011年6月担任崆峒区安国镇人大主席以来,李竹奎为村民办的类似这样大大小小的事挺多的。以前,他担任崆峒镇党委副书记,知道老百姓遇到困难找政府。现在,他没有想到百姓会那么信任镇人大,这给了李竹奎更大的信心,同时也体会到肩上的责任更重了。“我们不仅履职尽责、解决百姓生产生活中的困难,还积极发挥人大代表监督作用。人大监督过去常常由于熟人熟事碍于面子走个形式,但现在我们逐渐改变观念,把监督作为人大代表履职一个重要部分。例如,昨天的安国学区教育工作评议会议,10个交办的评议意见中,学校教育方面的有5个,学区管理方面的有3个,镇政府方面的有2个。意见转交相关单位整改,整改后由代表评议,达不到要求的将通报批评。这样不仅便于我们人大代表履职,更督促了各个部门的工作落实到位。”

在采访李竹奎近两个小时的时间里,一直有代表或者村民进入办公室,李竹奎都招呼他们到会议室等候。“以前没干人大工作时,总觉得乡镇人大工作是‘二线’,工作干与不干一个样,其实是作用没有发挥出来。现在到了人大,既要组织代表开展活动,又要参与乡党委的中心工作,我感觉自己的工作在乡上变成了‘火线’,每天都有忙不完的事情。”

临近中午,我们和李竹奎道别,因为会议室里还有一些人在等着他……离开安国镇的途中,一个又一个村落从眼前掠过。在我国960万平方公里的土地上,有多少像李竹奎这样的乡镇人大主席,记者没有统计过,他们默默地为基层人大的建设添砖加瓦,使我国的民主制度在广袤的大地上生长。他们是乡镇人大工作的开拓者,也是人民利益的维护者,更是我国根本政治制度的践行者……他们是乡村原野最美的风景。★

“真没想到，与选民如此之近！”

——重庆市南岸区人大信息化建设成绩喜人

文/本刊记者 张维炜 通讯员 张双山 郭勇

“在信息化飞速发展的今天，如何利用互联网的优势促进基层人大工作，特别是与时俱进地创新、丰富人大代表履职的方式和途径，成为摆在基层人大工作者面前的重要课题。”原重庆市南岸区人大常委会主任、现重庆市人大常委会人代工委主任向先全坦言，在代表工作中，如何运用网络平台密切代表与群众的联系、充分发挥代表作用，还有很多可以尝试的地方。近年来，南岸区人大在这些方面做了一些有益的探索与尝试，围绕“全覆盖、全天候”的目标，按照“传统+现代、线上+线下”的模式，逐步构建起“横向到边、纵向到底”的立体化选民意见受理体系、代表建议办理系统，受到选民的欢迎，得到代表的肯定。

代表的“互联网+”情

“今后代表们撰写建议一定会更加认真仔细了，必须得踏踏实实地调研、字斟句酌地撰写建议。如果写的建议质量太差了，哪怕里面只有一个错别字，把它在网上一挂，被其他代表看到了，自己都觉得很不好意思。”南岸区人大代表覃长菊在接受记者采访时，说出了心里话。

其实，代表议案和建议质量参差不齐、承办部门重答复轻落实、群众知晓度参与度不高，是多年来代表议案和建议办理工作中普遍存在的现象。这些现象背后反映出的是，个别代表素质能力不高、履职尽责意识不强、所提议案和建议可行性不高，部分承办部门认识不到位、重视不够、督办压力不大、办理工作敷衍了事，群众了解参与渠道不畅通、监督热情不高等诸多“老大难”问题。

如何破解这些“老大难”问题？

南岸区人大双管齐下，既从管理措施上着力完善工作制度，又从技术手段上入手，借助官方网站等现代信息技术，搭建起了代表议案和建议办理网络平台。

今后，无论是会议期间，还是闭会期间，区人大代表在任何能够上网的地方，都可以通过“南岸人大网”工作平台登录进入代表议案和建议办理系统，提交自己撰写的建议，了解建议的办理落实情况，还可以浏览其他代表提交的建议，并对承办单位的办理情况和落实情况进行两次“网上实时”评价。

同时，承办单位也可以通过此系统完成接件、上传办理情况和落实情况文本等工作。负责督办工作的区委、区政府督查室和区人大常委会有关工委，则可以通过系统随时查看办理进度，督促建议办理。

“区人大常委会对于重点建议开展‘两满意一跟踪’的测评结果，也将录入该系统，进行网络公示。”南岸区人大常委会信息中心主任郭勇介绍，议案和建议在办理环节的每一个进度变化，系统都将通过手机短信的方式通知相关代表和承办单位。

覃长菊还谈道：“所有建议都在网上展示出来，相当于给代表们提供了一个互相学习提高的案例库，大家可以更方便地参考引用其他代表调研获得的数据和信息，同时，又能够避免代表提内容相互重复的建议，完全改变了以前那种代表提建议‘背靠背’‘各写各’的状态。”

“更重要的是，代表们都有了‘挡箭牌’！”该区一位政府部门的工作人员

感叹，“这个系统一上马，所有承办单位办理和落实情况的材料都要发到网上‘晒出来’，办得不好的单位，再想找代表说情要‘满意’就难了。不过说实话，这对于我们承办件数比较多的单位来讲，用这个系统可以节约很多‘文来文往’的时间和精力！而且，纸张也要少用好多！所以，我觉得搞这个系统还是很有必要的。”

“系统的启用，大大降低了我们跟踪督办和统计分析的工作难度和工作量。”该区人大常委会人代工委主任王蔚邦抑制不住心中的喜悦，同时说起了下一步的工作打算，“‘内容为王’是互联网时代媒体宣传的特点。代表所提建议大多数都关系老百姓的切身利益。今后，我们要尽量在官方网站和微信公众账号上公开更多的议案、建议和办理落实情况信息，用老百姓关心的内容来吸引他们关注南岸人大网和南岸人大微信公众账号，进而更多地关心和参与人大工作。”

会议网络直播，群众也可直接关注

全国人大法律委员会副主任委员李连宁曾指出，“通过网络平台密切代表同人民群众的联系”是党的十八届三中全会作出的重要部署。网络平台建设是占领人大工作网络舆论宣传阵地的需要，是密切联系人民群众的需要，是国家治理现代化的需要，我们要推动即时通讯工具等新兴媒体在密切代表联系人民群众过程中的运用。

事实上，常委会会议是人大代表和选民群众了解常委会工作最直接的窗口，增强人大常委会会议公开度、透明

度,将会议置于人大代表和选民的充分监督之下,是民主法治建设的要求和趋势。因此,常委会会议应该允许更多的人大代表和选民旁听。

“南岸区人大常委会多年前就已经实施了常委会会议公民旁听制度,每次会议均邀请3名公民旁听。”向先全介绍,受限于会场坐席数量,不可能在现场提供更多的旁听席位。

为了实现常委会会议会场物理空间的拓展,南岸区人大决定:利用网络视频会议技术,在常委会会议会场和全区15个街镇“人大代表之家”(或代表联络室)各安装一套音视频采集及还原播放系统,将常委会会议主会场的实况信号通过专用网络实时传输到15个街镇的分会场,实现会议同步直播,必要的时候还可双向多点互动交流,以供更多的人大代表和选民参与和旁听人大常委会会议。“系统的启用,为常委会会议带来了更多人大代表和选民的关注与支持。”郭勇介绍道。

记者进一步了解到,南岸区人大为了推进各项工作制度机制得到更好的落实,还按照重庆市人大常委会的统一部署,依托“南岸人大”官方网站进一步完善代表履职服务平台,并根据工作实际,增设“主任接待日”办理专栏,健全代表履职档案,公开代表履职情况,以微信、微博等现代网络技术等手段促进代表“承诺、述职、评议”等制度的落实,将官方网站和微信公众号从信息公开的网络信息窗口,升级成为记录和公示代表建议批评意见办理情况、展示代表履职情况的网络信息平台。

“顺势而为,让网络技术为我所用”,如今已成为南岸区人大常委会的明智选择。

南岸人大的“云技术”办公,“高!”

“2012年换届后的第一次人代会召开前,半夜两点多钟,工作人员从南岸区到渝北区往返几十公里,就为了将急需付印的常委会工作报告送到我家里来让我审定,实在是太不方便了。有了‘云办公

OA’,这样的事情将再也不会发生了。”向先全在接受记者采访时感慨地说道。

“每次人代会召开前,为了将有关的工作报告送给每一个代表初审,我们是传QQ、发邮箱、寄材料,甚至亲自送材料到代表家中,各种方法都用上了,还是有些代表收不到报告,真是恼火得很。”一说到过去的文件传递方式,来自南山地区代表小组的联络员王雪就大倒苦水,“不过,现在好了,区人大的工作人员通过‘云办公OA’,所有工作报告和相关材料就可以直接分发给每一个代表,代表在平台上看报告方便,意见反馈也及时,工作效率大大提高了,基层联络员的工作也轻松多了。”

这是南岸区人大启用云办公自动化(OA)系统前后的明显变化。

郭勇介绍,过去区人大常委会机关内部文件审批、传阅、办理等流程基本都以纸质为主,区人大常委会机关与镇(街)人大之间、区镇两级人大与人大代表之间的信息和文件传递也多以纸质为主。这样的文件流转方式既效率低下,又耗费大量纸张。该区人大常委会通过调研比较,决定采用中国移动基于虚拟专用网络(VPN)的“云办公OA”,打造一个全区人大系统共用的移动公文处理平台。

以云技术、移动互联网应用为代表的“互联网+”,正以惊人的速度改变着人们生活和工作的方方面面。

人大工作也应当与时俱进,跟上时代发展的步伐。

自2012年换届后,南岸区十七届人大常委会就把信息化建设作为自身建设的重点工作之一,成立了信息中心这一专门开展信息化建设工作的机构。在之后的两年里,贴合人大工作实际的信息化应用项目被启用。首先,在区人代会上全面启用了代表电子签到、电子投票和电子计票等系统,大力提升了会议保障工作的效率和质量。并开通了官方网站,依托网站后台系统建设了用于稿源管理的宣传信息稿件报送系统。

为进一步加强信息化工作,2014年

6月,区人大又制订了《信息化建设工作方案》,计划建设办公资源平台、云办公自动化系统、代表议案和建议办理系统、微信公众账号、常委会会议网络直播系统和财政数据共享系统等6个系统,并得到了区财政160万元的专项建设资金支持。目前,办公资源平台、云办公自动化系统、代表议案和建议办理系统、微信公众账号等已先后建成投用。预计今年年底,6个系统全部建成投用,将在常委会机关电子文件管理、公文流转、代表议案和建议办理、信息交流公开、代表和选民旁听常委会会议、财政预算监督等人大工作的各个方面,发挥积极作用。

据南岸区人大常委会办公室主任刘劲松介绍,自办公资源平台启用以后,区人大常委会机关工作人员可以利用电脑、手机、平板电脑等联网电子设备,随时随地访问云服务器,并根据不同权限,上传、查询、下载和处理电子文件,大大提升了电子文件利用率和机关办公效率。

“最重要的是,平台已成为了区人大常委会机关工作经验永续传承的‘电子档案柜’。”刘劲松谈道,“在没有启用办公资源平台以前,南岸区人大常委会机关的电子文件散落在各委室工作人员的电脑中。随着时间的推移,问题也越发凸显。首先,电子文件保存分散,容易因电脑报废淘汰或人员工作岗位调整而流失。其次,管理和查阅文件不便,不利于工作经验共享和传承。如今启用基于云存储技术的办公资源平台,能有效保持人大相关资料的连续性,不管今后谁到人大工作,都能快速地查找到以前的相关资料,对推进人大系统化建设,作用明显。”

“从2015年1月系统正式启用后,全区人大工作人员和人大代表开始利用电脑或专用APP登录系统处理公文。经初步测算,系统运行的半年多时间,仅纸张消耗就减少上百箱,同时,大大提高了几百名系统用户的工作效率。”谈到这样的成绩,刘劲松为之感到自豪。■

从宪法惯例到制定法： 英国议会审查条约的法定化发展（上）

文 / 弋浩婕 许昌

缔结条约的权力一般属于国家行政机关，但这并不完全排除立法机关在缔约过程中行使部分职能的情况。有些缔约方为了确保条约的稳定地位，缔约时将条约须要经过立法机关批准的规定以书面形式确定下来。另有国家的国内法本身也会规定，涉及重大政治、军事性质的条约、财政拨款等类型的条约或者要国内法转化才能实施的条约也须要经过本国立法机关的批准。

在英国，缔结条约的权力属于皇室特权，缔约完全是一种行政行为。但是长期以来，英国议会通过实践形成了一套在条约缔结过程中审查条约的规则，即“庞森比规则”（the Ponsonby Rule），该规则被认为是一项宪法惯例。在英国宪法改革的背景下，2010年英国颁布了《宪法改革与治理法》（Constitutional Reform and Governance Act 2010），该法的第二部分题为“条约的批准”，此部分于2010年11月11日生效，其中就对条约签署后由政府呈送议会审查的事项作出了规定。自此，英国议会参与条约审查的角色终于从宪法惯例转变为制定法。新法的颁布也为原先的庞森比规则提供了制定法的基础。

英国议会审查条约的宪法惯例：庞森比规则

（一）庞森比规则概述

庞森比规则始自1924年，它作为一项宪法实践，因时任副国务大臣的亚瑟·庞森比（Arthur Ponsonby）发表声明而得名。庞森比大臣在1924年的一份声明中指出，所有提交到议会两院已签字的条约在条约集（Treaty Series）公布后应当在议会两院置放21天。该规则后来被下一届政府废弃，但是1929年又恢复并一直适用。不论后来是以法律还是何种形式保障条约的执行，那些须要批准的条约都适用于此规则。该规则是议会的一个长期实践，其目的是为议会成员对条约提出问题或动议提供一个机会。

在《宪法改革与治理法》颁布之前，庞森比规则并无正式的法定地位。除欧盟条约外，政府没有法定义务通知议会或使其参与到缔结或批准条约中去。另外，也没有法律要求政府去咨询立法机关。议会在缔结条约过程中正式地位的缺失使得英国议会不同于其他多数国家的立法机关。例如美国、法国等国家的立法机关在政府缔结条约的过程中均具有相应的法定地位和职能。不过自1929年起，历届英国政府都遵循庞森比规则的实践，而且一般也将其视为一项宪法惯例。

从庞森比规则的实践来看，议会主要审查那些非签署即生效的条约。议会在事实上审查条约的情形主要为：条约本身规定须要议会批准才生效、条约同时具有政治性质和争议、条约的实施导致国内立法的变动、对财政有直接影响、议员提出质询或早期动议（Early Day Motion）等。

（二）庞森比规则的主要内容

庞森比规则主要由两部分组成。庞森比规则的第一部分是政府签署条约后将条约向议会两院一同呈送，这些条约在批准和公布前将在议会保留21个开会日（sitting days）。条约签署后要经过批准、核准、接受或加入程序的，都适用庞森比规则。签署即生效的条约则不在其范围内。政府呈送条约以呈送敕令书（Command Paper）的形式进行。英国外交与联邦事务部（Foreign and Commonwealth Office，以下简称FCO）针对下议院须提交两份敕令书，一份交给下议院的投票和程序办公室主任（Clerk in Charge, Votes and Proceedings Office）供审查，另一份副本及25个解释性备忘录交至下议院投票办公室（Vote Office）以分发给议员。针对上议院，FCO则须将敕令书交给上议院的议会办事员（Clerk of Parliaments）并分发给上议院议员。同时，条约会公布在FCO三大条约集的某一集中。条约仅放置于议会，议会并没有义务一一审查。一旦21天的期间届满而议会又没有提出拒绝批准的意见，则政府可以进行下一步的条约批准程序。

条约会在两种情况下进行辩论。对于重要的条约,政府可能会向两院提交讨论。条约生效后,所有对英国具有拘束力的条约虽然在呈送议会阶段前已经公布,但最终还是会在条约集中再次以生效条约的形式公布。对于其他条约,经任何党派通过常规渠道正式要求后,可以对条约进行辩论。

庞森比规则的第二部分是政府向议会告知所有其他会拘束英国的承诺、谅解备忘录以及虽然没有签署盖章但可能涉及英国重要国际义务的文件。英国法对谅解录等这部分文件并未赋予正式的国际条约地位,虽然它们也不受1969年《维也纳条约法公约》的约束,但是庞森比规则在形式上也将其考虑在内。当然,这部分在英国实践中也一直未得到重视,只有第一部分关于政府向议会呈送条约并保留21天的规则才是庞森比规则最典型的表现。

(三) 庞森比规则的后期发展

庞森比规则并非一成不变。在上世纪末,英国政府通过实践逐步扩展了该规则的内容,完善了政府与议会间关于呈送条约和条约审查的职能分配。

1. 公布解释性备忘录。

从1997年开始,对于每个根据庞森比规则应呈送议会的条约,政府在以敕令书公布条约的同时还会公布该条约的解释性备忘录(Explanatory Memorandum)。解释性备忘录同样不适用于签署即生效的条约。它将提供有关条约内容的信息、政府对其利弊的看法和批准的理由。备忘录还将公布对该条约附有主要责任的部长姓名、预期批准的财政负担、条约的实施方式、政府外部的讨论结果以及条约的声明和保留等信息。

2. 提交特设委员会。

2000年9月,FCO接受了下议院程序委员会的建议,要求庞森比规则下条约的副本及其解释性备忘录在呈送议会的同时也呈送至有关部门的特设委员会。一般委员会审查的时间也是21天,但是审查的幅度则可能取决于该委员会审查其他文件的优先顺序和时间安排。特设委员会接到条约副本后认为合适的话也可以将其传至其他委员会。

3. 辩论与公共听证。

对于有关重大政治、军事或外交问题的条约,如果有关特设委员会(select committee)和联络委员会(the Liaison Committee)要求的话,英国政府将为条约提供辩论的机会,这一实践也是从2000年开始的。如2000年针对《国际刑事法院草案》的起草,关于修改1972年《禁止生物武器公约》等。

从英国实践上看,庞森比规则在制定法缺失的情况下保证政府定期向议会和公众开放条约信息。这符合当年庞森比大臣的初衷,也在一定程度上提高了政府工作的透明度。历年的实践形成宪法惯例,这让本不具有缔约权的立法机关参与与到缔约后的条约审查工作中,一定程度上体现了民主,增强了议会的权力,为条约今后在国内的实施减少了一定的障碍。在2010年新法第二部分生效前,最后两个根据庞森比规则由政府提交议会的条约分别是英法关于核设施的条约以及防务与安全合作的条约。但是庞森比规则也存在一定的不足之处,比如辩论制度并未形成常规。议会在辩论时表达的反对意见也并不必然阻止条约的批准。另外,英国政府签署了许多谅解备忘录,而庞森比规则第二部分有关此类文件告知义务的受关注度很少。整个规则也没有制度性机制进行保障。

英国议会审查条约的制定法规则:

2010年《宪法改革与治理法》

英国2010年《宪法改革与治理法》是英国宪法改革的一项成果。该项改革旨在调整具有皇室特权的政府和议会两院之间的权力平衡,其主要解决两个基本问题:一是让权力更具责任,二是支持和增强公民的权利与义务。在涉及条约审查的问题上,尽管庞森比规则的书面指导一直公布在FCO的网站上,但并不是所有官员都充分知晓。此外,议会审查条约法定化的缺失增加了外界对民主赤字的批评。因此,宪法改革对这一领域的适当调整起到了积极作用。从1996年到2010年,英国陆续有议员个人或议会委员会针对宪法改革提出议案。在条约审查方面,多数建议都支持将庞森比规则的实践法定化、成文化。另外,他们的建议还集中在建立委员会、健全辩论机制、对特定条约的特别要求等方面。该法以法定化的形式将议会置于条约审查程序中,以此移除在条约事务上对民主信任的疑虑,从而保证对条约法的最大尊重。

2010年《宪法改革与治理法》共有七个部分,分别是行政部门(Civil Service)、条约的批准、议会规范、议员的税收状况、政府对议会财政报告的透明度、公共记录与信息自由以及杂项与最后条款。条约的批准规定在该法的第二部分第20条至第25条中。当然,这一部分只是有关批准条约而无关政府缔约权的其他部分,如谈判、签署、作出保留或

声明、废除条约等。

第二部分主要规定了以下内容：

1. 批准前两院对条约的审查。

条约得以批准的基本前提是条约已呈送议会并对外公布。新法从消极和积极两个方面规定了条约批准的其他条件。其并不要求条约的批准须同时获得两院的赞成票，但它倒是列出了两院投反对票的不同法律后果。

如果下议院反对批准，则条约不得批准，但政府可以再次启动审查程序。根据规定，政府可以向议会提交一份解释声明，说明在下议院反对的情况下政府仍然认为条约应当批准的理由。这将导致第二轮21个工作日的审查。如果下议院再次反对，则政府不得批准条约，但仍然可以重复前述程序再次提交解释声明以说明条约应当批准的理由。这种提交解释声明的程序可以无限循环下去。

如果上议院反对批准但是下议院并未表示反对的话，该反对票并不对批准条约具有决定性的阻碍作用。政府可以向两院提交说明以解释其认为条约应当批准的理由，然后政府依然可以批准条约。

由此可见，下议院的反对票直接阻碍条约批准，其具有最终的话语权。但是在下议院没有作出反对表示的时候，上议院的反对票只能导致条约批准在时间上的延迟，政府批准条约的程序在政府提交解释声明后可以继续进行。

2. 议会21天审查期间。

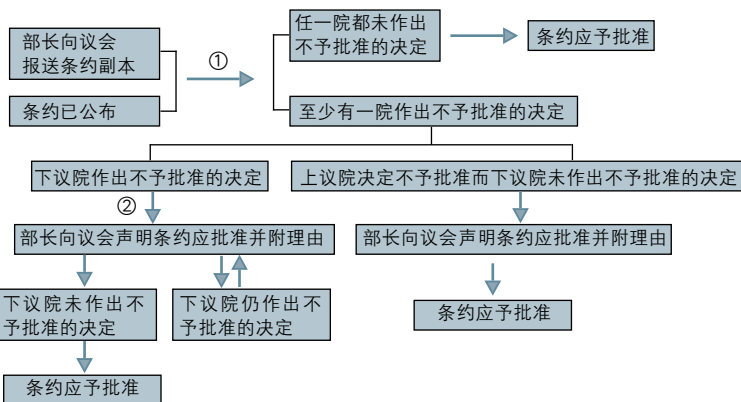
庞森比规则中已经规定了议会21天的审查期间，新法对其予以完善。21天指的是21个议会两院都开会的工作日。新法对21天期间的起算、终止以及第二轮的计算及其展期进行了规定。决定对21天进行延长的权力在于政府，在延长期间两院的决议将同初始21天一样具有同等效力，但期间届满后的投票在该法下都不再具有法律效力。

3. 条约适用的例外情形。

该法还规定了议会审查条约的例外情形。它是庞森比规则的一个灵活变通。政府在某些紧急情况下可能无法将条约提交议会审查，而该条为这种情况提供了法律依据以作为庞森比规则的替代程序。政府可以通过正式说明向议会解释其行为，但是将条约提交议会和公布条约的程序仍然要完成，只不过这些事项可以在批准前或批准后尽快实施。

该法列举了不适用于议会21天审查的条约类

2010年《宪政改革与治理法》下英国议会审查条约的基本程序



①：第一时间，指部长向议会报送条约副本之日后第一个工作日开始的21个工作日的期间。

②：第二时间，指部长向议会声明条约应批准并附理由之日后第一个工作日开始的21个工作日的期间。

型。它们分别是与欧盟有关的条约、涉及双重征税的条约以及由英国海外领地等政府缔结的条约。这些例外在庞森比规则中也早已存在。例如有关《欧洲议会选举法》中规定增加欧洲议会权力的条约、2008年《欧盟（修正）法》中修正基础条约的条约，除非由议会的法律通过，否则不应予以批准。

4. 解释性备忘录。

该法对解释性备忘录进行了简要规定。政府在向议会提交条约时，解释性备忘录应随条约附上。备忘录应说明拟批准条约条款的内容、政府拟批准的理由及其他应当说明的事项。随条约提交解释性备忘录的实践也始自1997年，所以新的成文法规定对政府来说并不陌生。在2012年新修订的指导文件中，FCO对解释性备忘录的规定进行了详细的说明。例如，对主要事项的描述应使议员能明显且充分地理解条约的本质而无须参考条约文本。如果条约是在欧盟内部协商或欧洲原子能共同体也是条约当事方之一，则有关部门应特别指出。如果条约涉及重大人权问题，则须将条约副本送至人权联合委员会（Joint Committee on Human Rights, JCHR）。又如，备忘录应说明对此条约主要负责的部长，并指出其他相关部长。备忘录应说明在英国执行条约的措施，包括条约批准前为实施条约而作出的任何立法详情。备忘录对条约主要事项有看法的各方或受条约条款影响的各方对条约的讨论结果应予概括，如海外领地、商业团体、特别利益团体。✘

（作者单位：弋浩婕，浙江省社会科学院法学研究所；许昌，浙江工业大学法学院）

为投资者、客户和实体经济创造价值

——西南证券



西南证券党委书记、董事长崔强在首届西南金融论坛上作主题演讲

西南证券成立于1999年，是在原重庆国际信托投资有限公司证券部、原重庆市证券公司、原重庆有价证券公司和原重庆证券登记有限责任公司的基础上，联合其他股东共同发起设立的证券公司。目前公司注册资本28.23亿元人民币，是唯一一家注册地在重庆的全国综合性证券公司，也是中国第九家上市证券公司和重庆第一家上市金融机构。公司现有员工近3000名，在全国28个省份获批设立119家证券营业部、8家分公司，拥有17个投行业务部门。公司经营范围包括证券经纪，证券投资咨询，与证券交易、证券投资活动有关的财务顾问，证券承销与保荐，证券自营，证券资产管理，融资融券，证券投资基金代销，代销金融产品，为期货公司提供中间介绍业务，股票期权做市。

近年来，西南证券坚持走改革创新、综合经营和市场化发展道路，通过两次非公开发行和公司债、次级债、短期融资券等方式大幅提升资本实力，有效激发了内生动力和外生动力，核心竞争力和综合实力显著提高。

西南证券积极完善战略布局，发展质量和潜能显著提升。近年来新设和控股了直投子公司、另类子公司、香港子公司、

期货子公司、重庆OTC子公司以及小贷公司、电子商务公司、银华基金、渝富基金、股权投资基金等下属企业，并持有香港上市券商——西证国际证券股份有限公司73.79%的股权，拥有了重庆市唯一一家在香港上市的证券公司，进一步打开了西南证券的成长空间；营业网点实现了重庆区域的全覆盖，并基本实

现了国内全覆盖，业务辐射力和竞争力显著增强。

西南证券连续多年实现经营业绩的高速增长，其中，2013年和2014年的净利润分别同比增长约90%、110%；仅2015年上半年就实现营业收入60亿元、净利润29亿元，同比增长分别逾300%、420%。

西南证券业务发展亮点纷呈。其中，

投行业务保持行业一流地位，并购业务排名第二，再融资业务排名第六；经纪业务保持重庆市场的龙头地位，网点规模同比翻番，行业排名保持了连续六年增长的良好势头；自营业务优化传统方向性投资和量化投资的资金配置和投资结构，投资能力持续增强；资管业务主动管理能力提升显著，产品创新成效显现，取得了经济效益和社会效益的“双丰收”；研发业务转型力度加大，市场影响力大幅攀升，多次在新财富、水晶球等行业顶级评比中荣获奖项。

西南证券在业务迅猛发展的同时，严守合规风控底线，连续两年在证券公司分类评价中获评A类AA级，达到行业最高水平，体现了监管机构对西南证券风险控制能力和综合竞争力的认可。

展望未来，西南证券将立足重庆、布局全国、走向海外，坚持“为投资者、客户和实体经济创造价值”的经营宗旨，把诚信作为公司发展最重要的基础，全面推进业务转型和创新发展，不断提高自身投资能力和综合经营能力，立志成为重庆和西部金融企业的标杆，尽快迈入国内券商第一阵营。





浙江仙居制药股份有限公司

ZHEJIANG XIANJU PHARMA CO.,LTD

浙江仙居制药股份有限公司(股票代码: 002332)前身为仙居制药厂, 创建于1972年, 是国内规模最大、品种最为齐全的甾体药物生产厂家之一, 是国家计生药物定点生产厂家、国家火炬计划重点高新技术企业。被评为“全国守合同重信用企业”称号。公司总股本51210万元, 占地面积433.49亩, 现有员工3000多人, 是原料药和制剂综合生产厂家。



仙居制药愿景: 整体实力进入全国制药企业50强; 在妇科、麻醉科治疗领域成为中国的领先企业; 在甾体药物领域成为国际知名企业。

仙居制药使命: 您的健康与快乐, 我的真诚与责任。

您的健康与快乐: 我们提供的产品和服务为您带来健康, 我们提供的产品与服务为您带来快乐;

我的真诚与责任: 我们付出的产品和服务, 凝聚着我们的真诚, 和对于质量责任的承担。

仙居制药的核心价值观: 个人价值在实现企业价值和社会价值过程中得到体现。

Integrity
诚信
的仙居制药

Struggle
拼搏
的仙居制药

Responsible
责任
的仙居制药

Win-win
共赢
的仙居制药





鞍山银行
BANK OF ANSHAN

www.bankofas.com

行以致远 诚以求真



鞍山银行
BANK OF ANSHAN

鞍山市铁东区五一路 15 号 邮编: 114001
电话: 0412-221400 传真: 0412-2231794