

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2015年11月1日出版
第21期 总第393期

全国人大常委会机关刊物



特别报道

十二届全国人大常委会 第十七次会议在京举行

专论

地方立法要守住维护法制统一的底线
全面贯彻实施修改后的立法法



ISSN 1671-542X



邮发代号 2-11
国内刊号 CN11-3442/D
国际刊号 ISSN1671-542X



①	
②	③
④	⑤

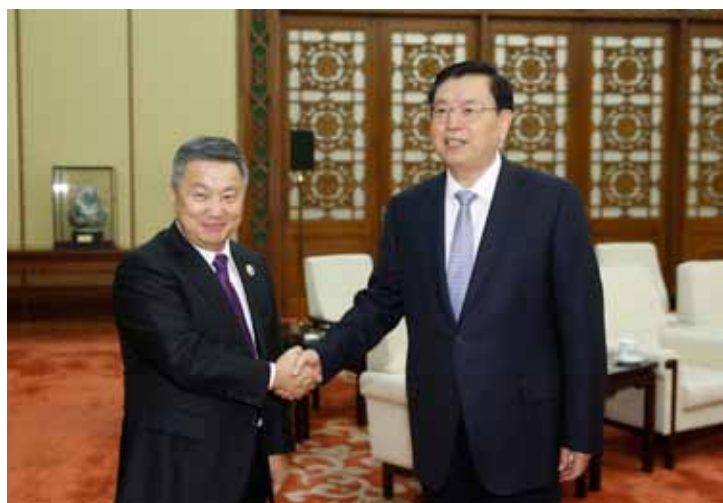
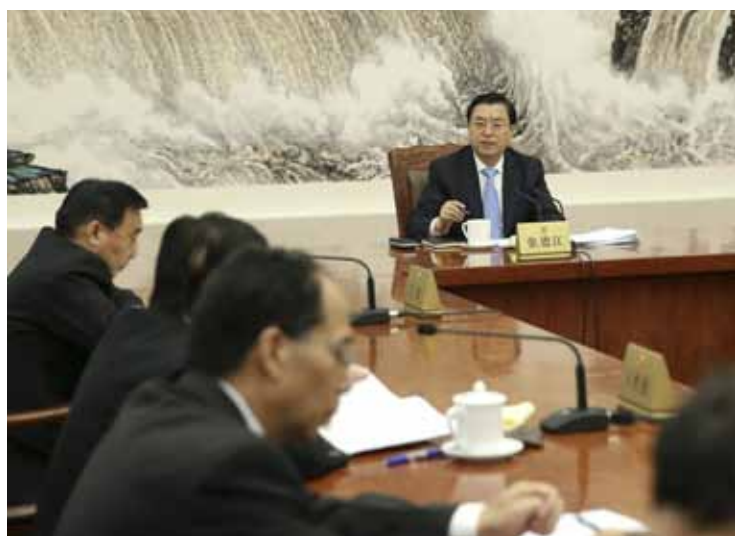
① 10月30日，十二届全国人大常委会第十七次会议在北京人民大会堂开幕。全国人大常委会委员长张德江主持会议。摄影/马占成

② 10月30日，中共十二届全国人大常委会党组召开会议，传达学习贯彻党的十八届五中全会精神。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长、中共十二届全国人大常委会党组书记张德江主持会议并讲话。摄影/马占成

③ 10月29日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见德国总理默克尔。摄影/丁林

④ 10月16日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见克罗地亚总统基塔罗维奇。摄影/谢环驰

⑤ 10月16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来京参加亚洲政党丝绸之路专题会议的蒙古民主党主席、国家大呼拉尔主席恩赫包勒德。摄影/杜洋



铸就新的辉煌

党的十八届五中全会是在我国即将完成“十二五”规划、全面建成小康社会进入决胜阶段召开的一次重要会议。习近平总书记所作的工作报告、说明和重要讲话高瞻远瞩、总揽全局、思想深刻、内涵丰富，集中展示了党中央团结带领全国人民开拓奋进的生动历程，深刻回答了党和国家事业发展一系列重大理论和实践问题，充分体现了党中央治国理政的新理念、新思想、新谋略、新举措，极大增强了全党进一步做好工作的信心和决心。

全会描绘了我国“十三五”时期经济社会发展的宏伟蓝图，作出了战略部署，指明了前进方向，确定了行动纲领，对于推动我国经济社会持续健康发展，确保如期实现第一个百年奋斗目标，并为实现第二个百年奋斗目标打下更加坚实的基础，具有十分重大的现实意义和深远的历史意义。

全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》，立足“四个全面”战略布局，和“五位一体”总体布局，明确提出“十三五”规划的指导思想、基本原则、目标要求、基本理念、重大举措，特别是适应现阶段我国经济社会发展新形势新特征，提出创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，提

出一系列新的重大战略和重要举措，体现了习近平总书记系列重要讲话精神，反映了党的十八大以来党中央决策部署，顺应了我国经济发展新常态的内在要求，具有很强的思想性、战略性、前瞻性、指导性，是动员全党全国各族人民夺取全面建成小康社会伟大胜利的纲领性文件。

伟大的时代孕育伟大的梦想，伟大的梦想成就伟大的事业。全面建成小康社会，是我们党向人民、向历史作出的庄严承诺，是一项前无古人的宏伟事业，也是中国人民梦寐以求的目标。今天，这个穿越无数苦难与辉煌岁月的执着梦想，已经触手可及，第一个百年奋斗目标，也将由我们这一代人亲手完成。在这样一个激动人心的时刻，在这样一个紧要的历史关口，作为权力机关的各级人大，应有时不我待的历史主动、勇毅笃行的履职自觉和义不容辞的政治担当。惟其如此，才能无愧于这个伟大的时代，无愧于亿万人民群众的热切期待。

当前，学习贯彻党的十八届五中全会精神，是全国人大及其常委会的一项重要任务。为此，全国人大常委会党组强调，全国人大常委会、各专门委员会和全国人大机关，要通过多种方式组织开展全会精神学习活动，切实把思想和行动统一到中央对形势的分析判断上来，统一到中央对工作的决策部署上来，统一到全会精神上来。要坚决贯彻落实党中央的重大决策部署，把全会精神贯彻落实到立法、监督、代表等各项工作中。全国人大各级党组坚决落实全面从严治党要求，切实加强自身建设。

按照宪法和其他有关法律规定，审查批准国民经济和社会发展五年规划，是全国人民代表大会的一项重要

职权。因此，全国人大及其常委会贯彻落实党的十八届五中全会精神，很重要的一点就是要以全会精神为指导，认真履行法定职责，为审查批准“十三五”规划纲要做好准备，把规划纲要审议好修改好，保证“十三五”规划在明年召开的十二届全国人民代表大会第四次会议上顺利通过。

与此同时，“十三五”规划出台后，如何确保“规划”所确定的经济社会发展目标任务顺利实现，也是摆在全国人

大及其常委会面前的一项重要任务。特别是随着我们步入全面建成小康社会的最后冲刺阶段，“十三五”规划能否得到有效实施，直接关系到全面建成小康社会的目标能否如期实现，直接关系到第一个百年奋斗目标能否如期实现。在这样一个特殊的时间节点上，“十三五”规划的实施，更需要国家权力机关强有力的护佑。

时代催人奋进，梦想照亮未来。我们正处在中华民族伟大复兴征程上的关键阶段，全面建成小康社会的宏伟目标正在向我们招手，只要全面贯彻落实党的十八届五中全会精神，认真履行宪法法律赋予的各项职责，最高国家权力机关一定会在全面建成小康社会的决胜阶段发挥更大的作用，拥有更大的作为，铸就新的辉煌！

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 21 期
11 月 1 日出版
总第 393 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 铸就新的辉煌

| 特别报道 |

08 十二届全国人大常委会第十七次会议在京举行

| 言 论 |

- 专 论 10 地方立法要守住维护法制统一的底线
——在第二十一次全国地方立法研讨会上的讲话
12 全面贯彻实施修改后的立法法
——在第二十一次全国地方立法研讨会上的总结
- 委员论坛 18 为“十三五”开局打下好基础
19 让企业成为结构调整的主体
20 加大改革力度 向改革要动力
21 加快淘汰过剩产能, 激发企业创新
22 把更多精力放到提高质量和效率上
23 激发经济增长动力, 提高经济增长质量和效益
24 求真务实, 研判好我国经济形势
25 必须更加关注经济的可持续发展

| 特别关注 |

加强县乡人大工作和建设·访谈

- 26 加强县乡人大工作和建设
充分发挥基层国家权力机关作用
——全国人大常委会办公厅负责人就中共中央转发
《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大
工作和建设的若干意见》答记者问

加强县乡人大工作和建设·百县百乡行

- 30 思明区 : 看人大代表如何合力谋幸福
32 佛昙镇 : 新任人大主席眼中的人大工作



10月30日，十二届全国人大常委会第十七次会议在北京人民大会堂开幕。摄影 / 马占成

- 33 书洋镇人大：留住土楼历史 共筑书洋未来
- 34 “小城”福安的人大工作全景图
- 36 霞浦县：用人大决定破解水源保护难题
- 37 鼓楼区人大：政府体检，一个都不能少
- 39 永泰县：行不行、做不做，代表说了算
- 40 走进福建，哪些瞬间值得铭记？
- 43 基层人大工作者的履职感言

| 报 道 |

- 44 秦风唐韵中华情 陕港互动谋新篇
——记香港全国人大代表视察陕西

| 地 方 |

- 江 西 47 引导代表勤实践 彰显履职正能量

| 泛 读 |

- 往 事 49 一次察实情求实效的执法检查
——记忆中的2005年水污染防治法执法检查
- 史 话 51 中国古人怎么做慈善？
- 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（下）
- 随 笔 55 延安枣园：重温《为人民服务》

| 资 讯 |

- 04 要闻
- 06 审议同期声
- 07 热词
- 07 数字



中共十八届五中全会在京举行

中央政治局主持会议 中央委员会总书记习近平作重要讲话



中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议，于2015年10月26日至29日在北京举行。中央委员会总书记习近平作重要讲话。

中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议，于2015年10月26日至29日在北京举行。

出席这次全会的有，中央委员199人，候补中央委员156人。中央纪律检查委员会常务委员会委员和有关方面负责同志列席了会议。党的十八大代表中部分基层同志和专家学者也列席了会议。

全会由中央政治局主持。中央委员会总书记习近平作了重要讲话。

全会听取和讨论了习近平受中央政治局委托作的工作报告，审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》。习近平就《建议（讨论稿）》向全会作了说明。

全会号召，全党全国各族人民要更加紧密地团结在以习近平同志为总书记的党中央周围，万众一心，艰苦奋斗，共同夺取全面建成小康社会决胜阶段的伟大胜利。

全国人大常委会党组召开会议学习贯彻五中全会精神 张德江主持会议并讲话

中共十二届全国人大常委会党组10月30日召开会议，传达学习贯彻党的十八届五中全会精神。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长、中共十二届全国人大常委会党组书记张德江主持会议并讲话。会议强调，学习贯彻党的十八届

五中全会精神，是当前和今后一个时期全党全国一项重要政治任务。全国人大及其常委会要在以习近平同志为总书记的党中央坚强领导下，坚持依法行使职权，充分发挥人大职能作用，切实把全会精神领会好贯彻好落实好，确保“十三五”经济社会发展目标任务顺利实现。

会议指出，习近平总书记代表中央政治局作的工作报告，

实事求是、内涵丰富、催人奋进。一年来的实践充分证明，以习近平同志为总书记的党中央坚定清醒、奋发有为，具有高超的政治智慧、驾驭能力和领导水平，赢得了全党全军全国各族人民的衷心拥护和高度信赖。习近平总书记就《建议》稿作的说明，思想深刻、论述精辟、重点突出，对于深入领会、准确把握、全面贯彻《建议》精神具有重要指导意义。

会议认为，全会描绘了我国“十三五”时期经济社会发展的宏伟蓝图，作出了战略部署，指明了前进方向，确定了行动纲领，对于推动我国经济社会持续健康发展，确保如期实现第一个百年奋斗目标，并为实现第二个百年奋斗目标打下更加坚实的基础，具有十分重大的现实意义和深远的历史意义。

会议指出，全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》，立足“四个全面”战略布局和“五位一体”总体布局，鲜明提出“十三五”时期我国发展的指导思想、基本原则、目标要求、基本理念、重大举措和重点任务，特别是提出创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，反映了我们党对我国发展规律的新认识，回应了人民群众的诉求和期盼，是一个思想性、战略性、前瞻性、指导性很强的纲领性文件。

会议强调，全国人大常委会、各专门委员会和全国人大机关，要通过多种方式组织开展全会精神学习活动，切实把思想和行动统一到中央对形势的分析判断上来，统一到中央对工作的决策部署上来，统一到全会精神上来。全国人大及其常委会要以全会精神为指导，认真履行法定职责，为审查批准“十三五”规划纲要做好准备，把规划纲要审议好修改好。要坚决贯彻落实党中央的重大决策部署，把全会精神贯彻落实到立法、监督、代表等各项工作中。全国人大各级党组织要坚决落实全面从严治党要求，切实加强自身建设。

十二届全国人大常委会第十七次会议举行

十二届全国人大常委会第十七次会议10月30日下午在北京人民大会堂开幕。张德江委员长主持会议。

常委会组成人员159人出席会议，出席人数符合法定人数。

全国人大常委会副委员长李建国、王胜俊、陈昌智、严隽琪、王晨、沈跃跃、吉炳轩、张平、向巴平措、艾力更·依明巴海、万鄂湘、张宝文、陈竺出席会议。

国务委员郭声琨，最高人民法院院长周强，最高人民检察院检察长曹建明，全国人大各专门委员会成员，各省、自治区、直辖市人大常委会负责人，部分全国人大代表等列席会议。

(详细报道见P8-9)

张德江会见德国总理默克尔

全国人大常委会委员长张德江10月29日在北京人民大

会堂会见了德国总理默克尔。

张德江说，习近平主席去年访德期间，双方确定了全方位战略伙伴关系的新定位，两国关系战略内涵不断充实，各领域合作不断深化。一年来，中国全国人大与德国联邦议院交流合作取得新进展，定期交流机制会议圆满结束，专门委员会、人大代表与议员交流频繁。两国立法机关应继续保持良好交往势头，密切各层次往来，深化立法监督、治国理政经验交流，增进对彼此国情、社会制度和发展道路的了解，团结和带动一切积极力量，共同促进中德关系、中欧关系深入发展。

默克尔积极评价德中各领域合作并表示，我出访时往往有议员随行。希望德中议会加强各层级交流，开展更广泛的合作。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会见。

张德江分别会见克罗地亚总统、蒙古国国家大呼拉尔主席

全国人大常委会委员长张德江10月16日在北京人民大会堂会见了克罗地亚总统基塔罗维奇。

张德江说，中国与克罗地亚是好朋友、好伙伴，两国全面合作伙伴关系发展顺利。此访期间，习近平主席与总统女士共同规划了中克关系未来发展方向。双方应积极落实两国元首重要共识，加强各领域友好合作，促进各自发展，惠及两国人民。中国全国人大愿与克罗地亚议会围绕经济转型、改善和保障民生等开展更多交流，推动两国在教育、文化、旅游等方面加强合作，促进各自国家法制建设，为双方人员往来和企业投资合作营造更好的政策环境、法制环境和社会环境。

基塔罗维奇说，我此次访华成果丰富。克方愿同中方一道，不断深化各领域合作，加强两国立法机关交流与合作。

同日，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江在人民大会堂会见了来京参加亚洲政党丝绸之路专题会议的蒙古民主党主席、国家大呼拉尔主席恩赫包勒德。

张德江说，自2014年习近平主席成功访蒙，两国建立全面战略伙伴关系以来，在双方共同努力下，两国在发展战略对接、互联互通、议会交往等领域取得了丰硕成果。双方应继续落实好两国元首达成的重要共识，进一步增进政治互信，加强政党、议会间合作，落实经贸特别是大项目和人文交流计划，增进民间友好。中国全国人大愿深化同蒙古国国家大呼拉尔的友好关系，筹备并开好议会交流机制第一次会议，实现良好开局。

恩赫包勒德说，习近平主席对蒙的访问把两国关系推进到新阶段，具有历史性意义。蒙古国大呼拉尔重视同中国全国人大的交往，愿通过机制化交流进一步深化两国议会间的合作。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加了上述活动。



最近媒体上多次报道了非法制种的消息,反映了地方违法生产种子的现象非常乱,现实告诉我们必须加强事前、事中、事后的监管。种子生产和经营许可合二为一,如果备案制度落实不到位,制种混乱的问题将难以得到解决。所以,种子生产的乱象需要强化制度的执行力度,有必要对相关的行为进行处罚,以确保制度的执行。

白志健



需要研究的是,税收优惠在慈善事业发展中的地位和作用,是不是像有的人说制定慈善法的核心和关键就是税收优惠。我认为,税收优惠对鼓励和促进慈善募捐具有积极作用,但不宜过分夸大在慈善法中的地位和作用,企业和个人之所以把财产捐献出来,情况较为复杂,原因多种多样,涉及慈善文化、社会责任等多个方面,税收优惠只是其中一个方面。

王胜明



为了保证种子质量、保证农民用种安全,对种子生产是有严格管理制度的,比如检疫制度,种子加工质量标准、纯度、净度、发芽率等,特别是主要农作物品种,但是如果农民将自繁自用剩下的种子拿到市场上销售,这些种子将难以得到监管和保证,买这些种子和接受串换种子的农民在用种上出现不安全的可能。如果发生了用种质量而产生的纠纷,也无法进行追溯。所以,不应该在市场上进行串换和销售农民自繁自用的种子。我认为应该删除草案第37条。现在土地流转比例在全国大部分地方已经高于30%,有很多种粮大户、种粮合作社和经济组织,他们都在进行粮食生产或者种子生产。这一条规定出来以后,他们可以办任何证,就把他们的种子拿到市场上销售,这就已经不是自繁自用,而是商业目的了。在市场管理上,基本上无法区分是自繁自用还是他用,容易出现市场混乱。

许为钢



草案里提到慈善组织开展扶贫济困、助残养老需要慈善服务设施用地的,可以依法使用国有划拨土地或者农村集体建设用地,我建议慎提这件事情。现在打着慈善的名义搞房地产圈地的事情屡禁不止,我认为更好的办法是他们还是正常拿地,但是国家政府采取购买服务的方式给予补贴。

吴晓灵



在慈善事业中最基本的、最本意的功能是扶贫济困,也就是说明中讲的“小慈善”概念,扶贫济困属于雪中送炭,而有些捐助不一定是雪中送炭,而是锦上添花,如某些特定的捐助,这两种形式一样,但作用不一样,不能一概而论。因此,要处理好慈善与捐助的关系。

乌日图



慈善捐赠是捐赠者和受益者两方面的行为,注意尊重受益者的权益是应该的,同时,捐赠人的权益也是需要尊重和保护的。捐赠的主体是整个捐赠行为的主要方面,没有捐赠就没有被捐赠的行为,怎样去维护捐赠人的合法权益、维护和调动捐赠人的积极性是非常重要的。捐赠人的合法权益至少有三方面:知情权、隐私权、公平公正对待捐赠行为的法律保障。这三方面缺一不可。一是知情权,捐赠人捐赠的善款、善物干什么用了,社会效果怎么样,要通过不同的形式、不同的渠道向其反馈。二是隐私权,捐赠不完全是公开的,有的人的捐助行为不愿意让社会知道,这个权益应得到尊重。三是公平公正,不仅仅是受益者有公平公正的问题,捐赠者也有这一问题。在捐赠上,不能搞嫌贫爱富,不管捐多少,权益是一样的,这样才能使慈善捐赠活动持久、健康地发展。

黄献中

本栏内容摘自十二届全国人大常委会第十七次会议审议发言

十三五

党的十八届五中全会于10月26日至29日在北京举行,审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》(下称建议)。这份沉甸甸的建议勾画了我国未来五年的美好图景,提出了新的发展目标,这是我们决胜全面建成小康社会的纲领性文件。当前,尽管我国经济发展进入新常态,但仍处于可以大有作为的重要战略机遇期。在此背景之下,实现“十三五”时期发展目标,破解发展难题,厚植发展优势,全国上下必须心往一处想,力往一处使,牢固树立并切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,扎扎实实地确保中央各项决策落到实处。

中英黄金时代

“黄金时代在我们面前,而不是身后。”10月19日至23日,中国国家主席习近平对英国进行国事访问时,引用英国著名哲学家培根的话表明中英关系正迈向“黄金时代”。这句一语双关的表述,瞬间在全球范围内获高度认同和积极评价。中国和英国在全球大舞台上扮演着重要角色,肩负着促进世界和平与发展的神圣使命,双方共同开启持久、开放、共赢的“黄金时代”,符合两国人民根本利益,符合时代发展进步潮流,符合国际社会殷切期待,有利于促进世界繁荣和发展。

精准扶贫

今年10月17日是第23个国际消除贫困日,也是中国第二个扶贫日。此前一天,国家主席习近平在2015减贫与发展高层论坛上说:“现在,中国在扶贫攻坚工作中采取的重要举措,就是实施精准扶贫方略,找到‘贫根’,对症下药,靶向治疗。”说白了,精准扶贫主要是就贫困居民而言的,谁贫困就扶持谁;扶贫资金花在该花的地方,用在需要的人身上。而不能像广西马山县那样——有房有车的,却还是贫苦户!

全面二孩

什么时候能放开二孩政策?在全社会的广泛关注和期待中,我国人口政策再作调整已成定局。10月29日,党的十八届五中全会公报提出:促进人口均衡发展,坚持计划生育的基本国策,完善人口发展战略,全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策,积极开展应对人口老龄化行动。这是继2013年十八届三中全会决定启动实施“单独二孩”政策之后的又一次人口政策调整。“全面二孩”政策出台,立即引发人们热议。权威专家就此解读:此次全会公报允许一对夫妻生育两个孩子,即允许“二孩”而不是“二胎”,例如已经生育双胞胎的夫妻就不能再次生育;全面落实该政策还需等待各地人大修改地方的法律之后,方可最终落地。

GDP破7%

国家统计局10月19日公布数据,2015年第三季度国内生产总值(GDP)较上年同期增长6.9%。这是2009年以来GDP增速首次跌破7%。习惯于以往经济的高速增长,这次GDP破7%受到各界异常关注。当前,我国经济发展处于增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期“三期叠加”的特殊阶段,不能过于看重速度,更应在意经济发展质量。一些专家表示,从经济发展客观规律来看,这是化解多年来积累的深层次矛盾的必经阶段。况且,6.9%增速并不算低,在国际上仍处于较高水平。

96条

近日,中国消费者协会派出来自全国24个副省级以上消协组织的196名志愿者担任体验员,经过培训后以普通消费者身份报名参加覆盖国内27个省、市、自治区的96条线路,涉及景点近500个,85家旅行社的旅游团。每条线路基本包含一定数量的4A、5A级景点。调查结果显示,体验员对行程前、行程中服务评价和行程后的评价分别为72分、69分和69分,平均分为70分。不同地区的旅游服务差异较大。

89项

国务院日前印发《关于第一批清理规范89项国务院部门行政审批中介服务事项的决定》,决定第一批清理规范89项国务院部门行政审批中介服务事项,不再作为行政审批的受理条件。下一步,国务院审改办将继续推进清理工作,同时对经过清理后确需保留为行政审批受理条件的中介服务事项编制清单,向社会公布。

2000元

据人社部介绍,企业退休人员基本养老金自2005年开始到2015年,已连续上调11年,由2005年的月养老金人均700元,上调至现在人均超过2000元。

7.7%

今年前三季度全国居民人均可支配收入实际增长7.7%,同期GDP增长6.9%,人均可支配收入快于GDP增速。

3元

近日,中国铁路总公司宣布,经向中国保监会备案,自2015年11月1日起,铁路部门为境内乘坐火车的旅客提供铁路旅客人身意外伤害保险业务服务,旅客可自愿投保。成人保费3元,儿童保费1元。

十二届全国人大常委会第十七次会议在京举行

文 / 本刊记者



10月30日，十二届全国人大常委会第十七次会议在北京举行。摄影 / 盛佳鹏

10月30日下午，十二届全国人大常委会第十七次会议在北京人民大会堂开幕。张德江委员长主持会议。

常委会组成人员159人出席会议，出席人数符合法定人数。

会议听取了全国人大法律委员会副主任委员张鸣起作的关于种子法修订草案审议结果的报告。修订草案初次审议后，全国人大法律委员会根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见进行了逐条审议，提出了二次审议稿。法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

为发展慈善事业，弘扬慈善文化，规范慈善行为，保护慈善组织、捐赠人、志愿者、受益人等合法权益，全国人大内务司法委员会提出了关于提请审议慈善法草案的议案。内务司法委员会副主任委员王胜明作了说明。

根据十二届全国人大常委会立法规划要求，全国人大环境与资源保护委员会在充分研究国际法、比较相关国家立法，特别是在深入调查研究我国实际情况和需求的基础上，拟订了深海海底区域资源勘探开发法草案。环境与资源保护委员会主任委员陆浩作了说明。

为适应电影产业改革发展的新形势新要求，促进电影产业发展，国务院提请审议电影产业促进法草案。草案对电影创作、摄制、发行、放映和电影产业保障等作出规定。受国务院委托，国家新闻出版广电总局局长蔡赴朝作了说明。

会议听取了国务院关于提请审议《关于授权国务院开展药品上市许可持有人制度试点和药品注册分类改革试点工作的决定（草案）》的议案。受国务院

委托，国家食品药品监督管理总局局长毕井泉作了说明。

受国务院委托，财政部部长楼继伟作了关于提请审议批准《亚洲基础设施投资银行协定》的议案的说明。

会议听取了全国人大内务司法委员会主任委员马馼、全国人大财政经济委员会副主任委员乌日图、全国人大农业与农村委员会主任委员陈建国分别作的关于十二届全国人大三次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告。

会议审议了张德江委员长赴纽约出席第四次世界议长大会议情况的书面报告。

会议还听取了全国人大常委代表资格审查委员会副主任委员何晔晖作的关于个别代表的代表资格的报告，审议了有关任免案。

全国人大常委会副委员长李建国、王胜俊、陈昌智、严隽琪、王晨、沈跃跃、吉炳轩、张平、向巴平措、艾力更·依明巴海、万鄂湘、张宝文、陈竺出席会议。

国务委员郭声琨，最高人民法院院长周强，最高人民检察院检察长曹建明，全国人大各专门委员会成员，各省、自治区、直辖市人大常委会负责人，部分全国人大代表等列席会议。

10月31日上午，十二届全国人大常委会第十七次会议举行分组会议，审议种子法修订草案，审议关于授权国务院开展药品上市许可持有人制度试点和药品注册分类改革试点工作的决定草案等。张德江委员长参加审议。

在审议种子法修订草案时,与会人员普遍认为,修订草案规范了种子管理者、育种者、生产经营者和种子使用者的行为,加强了对种质资源保护利用和植物新品种保护,加大了对生产经营假劣种子、侵权种子和无证生产经营等违法行为的打击力度;对种子生产经营监督管理和品种审定与登记的规定,体现了转变政府职能、改革行政审批制度的精神,做到简政放权、放管结合、优化服务。相关规定清晰、具体,针对性和可操作性强,有利于鼓励育种创新,维护农民利益;有利于推动我国种业健康发展,保障国家粮食安全。修订草案经常委会会议审议修改,已经比较成熟,应及时出台。

为推进药品审评审批制度改革,鼓励药品创新,提升药品质量,给进一步改革完善药品管理制度提供实践经验,国务院拟开展两项期限为两年的试点工作:一是开展药品上市许可持有人制度试点,允许药品研发机构和科研人员取得药品批准文号,对药品质量承担相应责任;二是在化学药品中开展药品注册分类改革试点。分组审议中,与会人员认为,按照凡属重大改革都要于法有据的要求,为保证这个试点工作依法进行,由全国人大常委会会议作出决定,授权国务院开展药品上市许可持有人制度试点和药品注册分类改革试点工作,是可行的。

与会人员还对种子法修订草案和授权决定草案的内容提出了进一步修改完善的意见。

白志健委员说,种子法修订草案增加了新品种保护一章,并且在法律责任中加大了对假冒侵权行为的处罚力度,这符合中央实施创新驱动发展战略的精神,是推动我国种业科研原始创新的重要举措。全国人大代表赵治海说,建议在法律责任中增加有关违法信息计入个人诚信记录的规定。对生产经营侵权假冒种子、编造虚假品种试验种子检验数据、标注虚假种子标签信息等人员,将其

违法信息计入个人诚信档案,并向社会公布。马志武委员建议,修订草案应强调“引种者或种子销售企业对品种在引种区域的适应性负责”,这样才能有效避免因品种的适应性问题而造成农业减产减收。还有的委员表示,种业关系国计民生,尤其需要市场化的保险机制保驾护航。建议把保险制度纳入到我国种业工作中统筹谋划,充分发挥保险助推经济稳定、保障民生的重要作用。

丛斌委员建议,首先,药审中心的工作制度要尽量做到规范化、科学化、透明化,药审专家的遴选一定要遵循公平、公正、透明的原则。其次,建立评审指标体系应按照安全有效、可控创新的原则,制定得越细越好。陈蔚文委员建议,对于草案中关于“允许药品研发机构和科研人员取得药品的批准文号,对药品质量承担相应责任”的要求,应将“对药品质量承担相应责任”改成“对药品研制的质量承担相应责任”。刘德培委员在肯定这两项改革的同时,建议对一些问题再进行探讨,比如,在试点过程中,如何在具体机制上能够调动研发机构和科研人员的积极性、如何处理好研发人员和企业之间的关系等。

10月31日下午,十二届全国人大常委会第十七次会议对慈善法草案进行了分组审议。

与会人员普遍认为,慈善是中华文化的优良传统,应该说慈善是社会需要,人人可为,制定慈善法既是对中华民族传统美德的继承,也是全面建成小康社会的题中应有之义。国家制定慈善法,用于规范、引导和保障我国慈善事业的健康发展,非常必要,也很迫切,也反映了人民群众的期盼。发展慈善事业是加强我国社会保障体系建设的重要组成部分,在鼓励公民和企业积极奉献爱心,扶贫济困,支持公益事业,促进社会和谐稳定等方面都有着十分重要的作用。制定一部慈善法,对社会公益的鼓励和发展能够起到非常重要的作用,有利于规范慈善行为,保护当事人的合法权

益,促进慈善事业的发展;有利于鼓励公民、企业乐善好施,促进社会公平,促进社会和谐。

审议中,与会人员还对慈善法草案的内容提出了修改完善的意见。

孙宝树委员建议,进一步扩大慈善法的覆盖范围。孙宝树指出,慈善领域一直呈现出多元化多样化特点,存在着大量非正式的慈善组织和非正规的慈善行为,比如民间人士利用网络平台门槛低、传播快、互动性强、影响力大、透明度高特点,组建未经登记的微公益组织,直接与网民开展点对点的慈善活动等。对此,草案第三十一条提出禁止不具有公开募捐资格的组织和个人采取公开募捐方式开展公开募捐,但可以与有公开募捐资格的慈善组织合作开展公开募捐;第一百一十四条对于未登记的非营利组织管理作出了一般的原则性规定。而上述组织和行为数量大、规模小、分布广、隐蔽性强、形式多样,且容易滋生违法犯罪行为,仅作原则性规定难以有效监管,应考虑在本法中增加相关内容,完善细化相关规定。

黄献中委员指出,草案对捐赠受益人的权益表述比较充分,很多章节都有体现,这是完全必要的。但草案还缺乏充分尊重捐赠人合法权益的表述。慈善捐赠是捐赠者和受益者两方面的行为,在尊重受益者权益的同时,也应尊重和保护捐赠人权益。捐赠的主体是整个捐赠行为的主要方面,没有捐赠就没有被捐赠的行为,维护捐赠人的合法权益、调动捐赠人的积极性是非常重要的。王陇德委员建议在慈善法草案第四章慈善捐赠里增加规定,禁止烟草业以慈善名义进行任何形式的烟草赞助和捐赠,任何单位、组织、各类社会活动不得接受任何形式的以慈善名义的烟草捐赠和赞助。与会人员还对慈善法草案中有关信息公开,有关如何处理慈善与捐助、社会保障之间的关系,有关重视侨捐在我国慈善事业中重要而独特的作用等,提出了修改完善的意见。✘

地方立法要守住维护法制统一的底线

——在第二十一次全国地方立法研讨会上的讲话

文 / 全国人大法律委员会主任委员 乔晓阳



2015年9月6日至7日，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江在广东出席第21次全国地方立法研讨会，并在佛山市就地方人大工作进行调研。这是9月7日，张德江出席第21次全国地方立法研讨会并讲话。摄影 / 刘卫兵

今天讲一个老生常谈的问题，就是“维护国家法制的统一”。讲得具体一点，就是想强调一下地方立法要守住维护国家法制统一的底线。对于地方立法，有三句大家耳熟能详的话，也是地方立法的三大基本原则，叫“不抵触、有特色、可操作”。其中不抵触放在第一位，这是地方立法的底线，不可逾越的红线。现在党中央强调遵守政治规矩，我认为，维护国家法制统一就是中央和地方立法

都必须遵守的政治规矩。

维护国家法制统一，这是我们从事人大工作的同志、从事立法工作的立法人早就明白的道理，为什么今天又来强调这个问题，主要考虑是随着立法法的修改、地方立法体制的调整，出现了一些新情况，这些新的情况使得地方立法维护法制统一的任务更加繁重了。用张德江委员长报告里的话讲，就是“维护法制统一的难度明显增大”。具体而言，

一是地方立法的主体大幅度增加。除原来31个省、自治区、直辖市和49个已赋予地方立法权的设区的市共80个主体外，立法法又赋予其他237个设区的市（立法法通过后，又有两个地区改为设区的市）、30个自治州、4个不设区的地级市享有地方立法权，地方立法主体总共达到351个。原来一个省（区）一般只面对一两个较大的市的地方性法规报批（个别省有4至5个），现在则增加到

十几个,有的甚至二十多个。如果一个设区的市每年制定两件,省级人大常委会批准的量就要达到几十件。从原来批准几件到批准几十件,完全不是一个量级。二是在普遍赋予设区的市人大及其常委会制定地方性法规权力的同时,赋予设区的市人民政府、自治州的人民政府,可以根据法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规,制定规章。规章制定主体与地方性法规制定主体同等数量增加。三是新增加的这些地方立法主体,基本上都是新手上路,没有多少立法经验,立法能力还在形成过程中。四是全面推进依法治国,省、自治区、直辖市本身的地方立法任务越来越重,要求越来越高,既要完成好自身立法任务,又要完成好对大量设区的市的地方性法规的合法性审查任务,真正起到把关作用。五是张德江委员长强调指出的,人民群众对立法的参与意识越来越强,对立法事项特别敏感,不仅关注立法的合理性、可行性,还关注立法本身的合法性问题。如今年5月8日财政部、税务总局联合下文将卷烟税率从5%提升到11%,一家知名网站民意调查,大家赞成重税控烟,但九成网民认为立法法修改后,这个通知违法了,因为立法法规定“税率的确立”由法律规定,这说明尽管他们认为合理的,但仍然会对合法性提出质疑。当然他们不了解立法法第九条关于授权决定的规定并没有改,因此这个通知是合法的。但这件事反映了群众对立法的敏感性和参与意识。现在立法主体增加了,因此我想在普遍赋予地方立法权一开始,就要及时强调“不抵触”这个问题。

不抵触是宪法规定的原则。宪法第一百条规定,省、直辖市的人大和它们的常委会,在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规,报全国人大常委会备案。此后,立法法、地方组织法进一步重申了这一原则。什么是抵触,顾名思义,就是两条规定不一致,是相冲突的。这次立法法修改,根据党的十八届四中全会决定精神,对地

方政府规章作了限制性规定,即“没有法律、行政法规、地方性法规的依据,地方政府规章不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范”。这既是对地方性法规和地方政府规章立法权限的划分,实际上也是对抵触的一种界定。张德江委员长的重要讲话中,在讲到牢固树立符合立法法

要求的正确立法理念时,强调的第一条就是要树立依法立法的理念。他说,“立法要体现合法性要求。要切实遵循不抵触原则,不违背宪法原则和精神,不违背上位法的规定,自觉维护社会主义法制的统一和尊严。”建议各省区人大常委会及其法制工作部门,对即将开始行使地方立法权的地方,从一开始就抓这个问题,帮助他们树立这个理念,打牢这个基础。习近平总书记经常用扣扣子举例,他说第一个扣子扣好了,后面的扣子就扣不错,第一个扣子没扣好,后面的扣子都扣歪了。帮助他们扣好第一个扣子也是你们的责任。要指导他们从哪几个方面把握地方立法不抵触原则,比如,第一,要以宪法为依据,不得同宪法相抵触。宪法是国家的根本法,立法活动的根本准则。地方立法权来源于宪法授权,行使地方立法权必须维护宪法权威,与宪法保持一致。立法违宪是最严重的后果。对于立法中出现的与宪法是否一致的问题,要高度重视,非常谨慎。我们在制定驻外外交人员法时就遇到一个问题,当时为了增强外交人员荣誉感,国务院提出的草案中规定由国家主席向大使授衔。法律委、法工委对此重点进行讨论,认为宪法规定的是国家主席根据全国人大常委会的决定,派遣和召回驻外全权代表,而为外交人员授衔属于对外交机构公务员的管理措施,



全国人大法律委主任委员乔晓阳讲话

根据宪法第八十九条规定,应属于国务院的职权,因此草案的规定不符合宪法关于国家主席与国务院的职权划分规定,并据此提出修改意见。在最后通过的法律中,规定由国务院总理向驻外大使授衔。第二,要与国家立法保持一致,不得违反上位法。在国家已经立法的领域,地方立法的任务是把国家的法律、法规与本地的实际情况结合起来,进一步具体化,保证其在本行政区域内得到贯彻实施。这类实施性的地方立法,要特别注意和国家法律、行政法规保持一致,不得违反上位法。近十年来,全国人大常委会法工委通过备案审查,与制定机关沟通,纠正解决了四十多件行政法规、地方性法规和司法解释中存在的问题。分析实践中出现的与上位法不一致的情况,大致有这么几种:一是扩大或缩小上位法的禁止范围;二是增加或减少上位法规定的当事人应当履行的义务,如法律未规定行政审批,而有的地方性法规设置行政审批的前置许可,增加了当事人的义务;三是减少或者限制上位法赋予的权利,比如说村委会组织法规定,村委会由18周岁以上有选举权的村民选举产生,如果规定由户的代表选举产生,就是缩小了选民的范围,就是抵触;四是调整或变更管理机构的权限和职责,这一点情况比较复杂,有些适应综合执法、统一执法的需要,是可

全面贯彻实施修改后的立法法

——在第二十一次全国地方立法研讨会上的总结

文 / 全国人大常委会法制工作委员会主任 李适时

这次会议认真贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神,学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,深入研究全面贯彻实施修改后的立法法的思路和举措,积极探讨当前和今后一个时期的立法工作。张德江委员长出席会议并发表重要讲话。这在全国地方立法研讨会还是第一次,充分体现了全国人大常委会领导对

地方立法工作的高度重视和对广大立法工作者的亲切关怀,给所有与会同志以极大鼓舞,给全体立法人以极大鼓舞,给即将行使立法权的设区的市以极大鼓舞,给各级人大及其常委会以极大鼓舞。张德江委员长的讲话高屋建瓴、思想深刻、内涵丰富,进一步阐释了人民代表大会制度的特点和优势,分析了人大工作面临的新形

势新要求,概括了全国人大常委会在立法、监督、代表工作、自身建设等方面的新探索新进展,阐述了发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用需要把握的若干重大问题,部署了贯彻实施修改后的立法法、切实提高立法质量,特别是推进赋予设区的市地方立法权工作的重要举措,提出了加强立法队伍建设的明确要求,

以调整整合的,还有些是不能调整变更的,如公安、检察、法院的权限,只能由这些机构以及相应的级别行使,不能随意整合;五是调整变更了上位法的处罚行为、种类和幅度,上位法没有规定处罚的增加了处罚,突破了上位法的规定等。对以上这些稍不注意就容易发生抵触或不一致的情况,刚开始行使地方立法权的设区的市人大及其常委会的法制工作机构要特别注意,要强化法制统一的观念和意识。第三,不得超越法定权限。立法法在宪法的基础上,明确规定了全国人大及其常委会的专属立法权,并对各个立法主体的权限作了适当划分。地方立法不仅要遵守不抵触原则,还要遵守法定的权限范围,立法法关于立法要遵循的基本原则之一,是立法应当依照法定权限和程序,就是这个意思。在不抵触原则下,对于国家立法还没有涉及的领域,地方也要区分情况,哪些可以搞,哪些不可以搞,如改革开放初期,有的地方先行先试,制定了一些属于民事基本制度范畴的内容。当时没有立法法,立法法明确规定民事基本

制度只能制定法律,划定立法权限后就不一样了,各个立法主体有了任务分工,要做好自己权限范围内的事。对于国家专属立法权范围内的事项,国家没有立法,地方立法不能涉及。还有些刑事、民事等方面的专属立法事项,原则上地方搞实施细则也是不行的,因为这些规范全国必须统一。要按照立法法的要求,增强权限意识,在法定权限范围内开展立法。对于设区的市而言,不论是为了执行法律、行政法规的规定立法,还是就地方性事务或先行先试进行立法,都要遵守城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的限定。上述范围实际上是很宽泛的,是能够适应地方实际需要的,足够地方立法发挥作用。

除了坚持“不抵触”外,地方立法还要注意防止地方保护和部门利益法制化。这是习近平总书记在关于党的十八届四中全会的决定说明中指出的我们在立法领域面临的突出问题之一,他说,“还有就是立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出。有的立法实际上成了一种利益博弈,不是久拖不决,就

是制定的法律法规不大管用。一些地方利用法规实行地方保护主义,对全国形成统一开放、竞争有序的市场秩序造成障碍,损害国家法治统一。”这一讲话,一针见血,指出了要害。地方保护和部门利益与法治格格不入,必须从立法源头上予以防止。党的十八届四中全会决定指出,要“明确立法权力边界,从体制机制和工作程序上有效防止部门利益和地方保护主义法律化”。地方立法的统一审议制度,正是防止地方保护和部门利益的重要制度。在统一审议中,法制委员会和法制工作委员会是共同工作的。统一审议的责任重大,要着眼全局,以宪法法律为依据,自觉遵循法治建设规律,以法治思维和法治方式,研究立法中提出的各种问题,统筹提出解决方案,提出高质量的审议意见,为地方人大及其常委会行使地方立法权,当好参谋助手,做好服务。

立法法第四条规定,立法应当从国家整体利益出发,维护社会主义法制的统一和尊严。维护法制统一是贯彻实施立法法的应有之义。✘

对于当前和今后一个时期进一步做好立法工作,具有十分重要的指导意义。我们要深入学习、认真领会、切实贯彻张德江委员长讲话精神,推动立法工作开创新局面。

大家一致认为,聆听了张德江委员长的讲话深受启发、深受鼓舞、深感振奋,进一步坚定了中国特色社会主义道路自信、理论自信和制度自信,对于下一步做好地方立法工作更加有了方向、有了思路、有了底气。会议期间,大家认真学习张德江委员长重要讲话精神,围绕会议主题深入进行讨论,探讨贯彻落实的思路和举措,相互交流心得体会和体会,畅谈看法,交流经验,会议实现了预期目的。大家普遍感受到,立法法修改后召开的这次研讨会,契合人大工作的新形势新任务,贯彻立法工作的新理念新要求,既总结了人大立法工作的成绩和经验,又对做好下一步立法工作作了动员和部署,是一次十分及时、十分重要的会议,与会同志通过研讨,进一步凝聚了共识、明确了任务,增强了做好立法工作的信心和决心。大家纷纷表示,回去后要及时向常委会党组和主要负责同志传达汇报张德江委员长重要讲话精神、本次会议精神,认真组织学习和贯彻落实,不断开创人大工作和立法工作新局面。

关于贯彻实施 修改后的立法法的情况

立法法修改后,各省区市人大常委会、各设区的市、各有关方面做了大量贯彻实施工作。一是通过举办培训、讲座、学习交流会等多种形式,深入学习、认真领会、广泛宣传。二是根据立法法作出的新规定、提出的新要求,及时修订地方立法条例,制定立法法配套规定,完善有关工作制度和程序。三是在工作中加强贯彻落实,如有的地方出台贯彻实施立法法的意见,将发挥立法的引领和推动作

用、发挥人大在立法工作中的主导作用、增强立法的可执行性和可操作性等总体要求落实到立法工作的每一个环节、每一个步骤中;有的地方按照立法法有关立法权限范围的规定,对年度立法计划作了适当调整;有的地方按照立法法规定,进一步加强了规范性文件备案审查工作,等等。

与此同时,全国人大常委会法工委也做了一些工作。一是及时安排有关同志到一些地方,通过讲座、报告等形式讲解立法法修改的重要意义、主要内容和贯彻实施立法法的要求。乔晓阳同志到多个地方介绍立法法修改的主要精神和内容。二是积极与地方人大沟通联系,派出调研组分赴各地调研,了解实施情况,掌握实施过程中面临的困难和问题,听取地方同志的意见和建议,及时研究答复地方提出的问题。三是与办公厅联合发出通知,要求各省(区)及时报备确定设区的市开始行使地方立法权和推进设区的市行使立法权工作的计划和进展情况。四是加强培训工作,计划今明两年共举办四期立法法培训班,覆盖即将行使立法权的设区的市立法工作人员,今年8月初举办了第一期,成效显著,10月举办第二期。五是筹办这次研讨会,将全面贯彻实施修改后的立法法作为主题,既是工作研讨、经验交流,也是业务指导,目的在于推动立法法贯彻实施。

赋予设区的市地方立法权,是这次立法法修改的一个重要内容,也是立法法实施的一个重点和难点。据了解,多数地方对这项工作积极行动,统筹谋



全国人大常委会法工委主任李适时作会议总结

划,协调推进,取得了实质进展。从今年5月中旬开始至今,河北、吉林、江苏、浙江、安徽、福建、山东、河南、湖北、广东、广西、海南等12个省区的人大常委会已经作出决定,确定了85个开始制定地方性法规的市州。其他地方根据当地实际情况,也在有条不紊地推进各项工作。在推进设区的市行使立法权方面,各地工作进展大致有三种情况:第一种情况是,已经确定一批行使立法权的设区的市,这些市主动下先手棋,各方面工作起步较早,进展较快,机构和人员都已到位,并已启动立法条例制定工作,启动立法人才库和立法项目库建设等工作。这种情况一般是工作做得比较扎实、设定了确定条件且严格按条件执行的省份。这样做的好处是,抓住了难得的机遇,借此督促推动设区的市立法机构和人员建设,从一开始就为今后立法工作奠定良好基础。第二种情况是,虽然已经确定一些行使立法权的设区的市,但机构和人员并未完全到位,有的没有实际到位。这样做一定程度上满足了这些设区的市的呼声和要求,但先确定之后再来解决机构和人员问题,难度增大不少。第三种情况是,尚未确定行使立法权的设区的市,但一直在积极推进各项准备工作。有的地方根据当地实际情况,一步一步解决立法能力建设问题,能优先解决的尽快解决,一时



2015年3月15日，十二届全国人大三次会议在北京人民大会堂举行闭幕会。代表表决通过关于修改《中华人民共和国立法法》的决定。摄影 / 刘震

有困难的，着力创造条件逐步解决。总的看，各省区对这项工作都非常重视，但在推进中还存在一些问题，如有一些地方准备不足，认识尚未完全到位，编制调剂滞后，人员配备不到位等；有的主动性不足，存在“等、靠、要”的思想，还在等待上面统一发文推动；有的积极性不高，认为立法权可有可无，甚至仍然习惯于靠红头文件管理地方事务。这些问题需要引起高度重视，分析原因，着力解决。赋予设区的市立法权，是中央作出的重大决策部署，也是立法法规定的重要内容，各地一定要按照张德江委员长讲话要求，及时、认真、不折不扣地做好这项工作。

与会同志在会议交流讨论中提出了一些好的做法，特别是广东专题介绍了经验，值得各地学习借鉴，主要体现在以下方面。

一是高度重视，思虑长远。有的地方党委、人大站位很高、谋划长远，认为赋予设区的市立法权不仅仅是加强地方立法工作的重大举措，同时也是全面推动地方人大工作与时俱进的重要契机，是加快地方科学发展、推进地方依法治理的重要抓手，把这项工作作为地方改革发展的重点任务来对待。有的省区党委多次听取人大常委会党组的专题汇报，提出明确要求，召集人大、政府、组织编制部门及各设区的市召开专题会议，统一认识，统筹部署，协调解决立法机构编制调整问题。有的地方市委专门召开全市各相关部门负责人会议，要求积极主动、同心协力开展工作，争取尽早开始行使立法权，并及时作出决定设立法制委和法工委。有的地方成立市委书记或人大常委会主任挂帅的筹备组等专门工作班子，在市委领导下全

力推进各项工作。

二是及早动手，提前谋划。有的省级人大常委会早在党的十八届三中全会提出逐步增加有地方立法权的较大的市的数量后，就着手谋划这项工作。党的十八届四中全会召开后，一些省级人大常委会及时向党委汇报工作设想，争取重视和支持。在此基础上，坚持问题导向，以立法人才储备和工作机构设置为重点，提前调研，摸清各地人大及其常委会统一审议机构和法制工作机构设置、编制、人才储备等情况，了解开展立法工作可能面临的困难和问题，本着积极稳妥的原则及时制定落实设区的市立法权的实施意见和具体工作方案。同时，加强指导帮助，召开立法经验交流会，请本省已经行使立法权的市向其他市介绍经验，实行各市派员到省人大跟班学习制

度,帮助各市培养立法人才。

三是细化标准,扎实推进。修改后的立法法规定了省区人大常委会需要综合考虑的五个因素,各地需要结合本地实际进一步细化标准。一些省区在这方面进行了探索,在综合考虑人口数量、地域面积、经济社会发展情况的基础上,将立法需求和立法能力作为考核重点,明确具体标准。在立法需求方面,要求各市对本地立法需求进行调研梳理,在城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面提出需要制定地方性法规的考虑,形成初步立法计划。在立法能力方面,要求市人大设立负责地方性法规统一审议的法制委员会,市人大常委会设立负责立法工作的法制工作委员会和相关内设机构,建立一支适应工作需要的立法队伍。在确定明确具体、切实可行的评估标准后,坚持“成熟一个、确定一个”的原则,组成专门评估班子,严格评估程序,积极稳妥确定开始行使立法权的设区的市。

四是夯实基础,强化能力。加强设区的市立法能力建设,是推进设区的市行使立法权的前提和基础,必须采取有效措施,加强立法工作机构和立法队伍建设。一些地方在同级党委领导下,统筹研究解决机构编制、人员配备问题,确保相关市的立法能力能够适应行使立法权的需要。有的地方对本市法律人才储备情况全面摸底,加大高层次立法人才引进和培养力度,采用新增编制招录人才、内部调剂专业人才和向社会购买服务等方式,配足配强立法工作力量。有的地方在重视人大立法能力建设同时,同步考虑政府法制部门及其他部门法制工作力量建设,努力做到齐头并进。有的地方还调动本行政区划内高等院校、科研机构法律人才和律师等社会力量,共同参与有关工作。有的地方注重制度建设,抓紧建章立制,完善工作机制,做到制度先行。

关于实施立法法需要 进一步明确和研究的几个问题

立法法修改后,一些地方人大陆续提出了一些涉及立法法实施的问题,这次会上大家也提出了一些问题,希望予以明确。下面,我就其中几个问题谈些考虑和认识。

(一)关于确定行使立法权的设区的市的条件

立法法第七十二条第四款规定了设区的市开始制定地方性法规的考虑因素,即条件、确定和备案等事项。这一制度设计,充分考虑了设区的市的现实状况,体现了积极稳妥推进的思路,目的是防止一些地方不顾自身实际搞立法上的“大跃进”“一刀切”“一哄而上”,导致立法权滥用,立法质量难以保证。立法法将确定设区的市开始制定地方性法规的步骤和时间授权省区人大常委会,这就要求省区人大常委会切实负起责任。要综合考虑立法法规定的五个因素,结合地方实际,明确行使立法权的具体标准和条件,确定设区的市开展地方立法的具体时间和步骤。总的看,先期确定行使立法权的设区的市,一般应当在人口数量、地域面积、经济社会发展方面排名靠前。当然,这一标准也不是绝对的,有的地方虽然人口不多、面积不大、经济社会发展水平一般,但却有一些特殊问题急需通过立法解决,并且在立法机构设置、人才储备等方面已满足开展地方立法的需要,也可以先期确定其开始行使立法权。

落实赋予设区的市立法权工作,涉及省市两级,涉及党委、人大、政府及其多个部门,任务重、标准高、协调难度大,必须切实加强组织领导,确保各项工作有条不紊推进。省区人大常委会法制委、法工委要当好常委会参谋助手,科学谋划制订好实施方案,遵循“成熟一个、确定一个”的原则,敢于担当,勇于负责,认真

把关,并从机构设置、人员配备、业务培训以及工作流程等方面,为各地行使立法权及时提供帮助和指导。各设区的市要认真做好行使立法权的承接准备,坚持从实际出发,因地制宜、量力而行,扎实做好基础工作,积极稳妥予以推进。请各省区的同志对本地情况再做些细致深入的研究,确保准确理解和贯彻立法法精神。我认为,在这个问题上,步子稳一点,对于各省区特别是设区的市来说,是有好处的。

(二)关于设区的市立法权限范围

立法法第七十二条第二款规定了设区的市人大及其常委会行使地方立法权的范围。有的同志提出,对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项应当如何理解,应进一步明确。对于设区的市立法权的范围,全国人大法律委在审议结果报告中对此作了专门的说明:“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项,范围是比较宽的。比如,从城乡建设与管理看,就包括城乡规划、基础设施建设、市政管理等;从环境保护看,按照环境保护法的规定,范围包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、湿地、野生动物、自然遗迹、人文遗迹等。从目前49个较大的市已制定的地方性法规涉及的领域看,修正案草案规定的范围基本上都可以涵盖。总体上看,这样规定能够适应设区的市地方实际需要。”

这次会议上,大家提出的不太明确的问题主要有两个:一个是“城乡建设与管理”包括哪些事项,另一个是三个事项后的“等”字是“等内”还是“等外”。对第一个问题,我们认为,城乡建设既包括城乡道路交通、水电气热市政管网等市政基础设施建设,也包括医院、学校、文体设施等公共设施建设。城乡管理除了包括对市容、市政等事项的管理,也包括对

城乡人员、组织的服务和管理以及对行政管理事项的规范等。对于刚行使立法权的设区的市来说,从赋予立法权的目的看,应注重体现地方特色,着力解决当地面临的实际问题,主要是那些不能通过全国、全省统一立法解决的问题,如对于具有本地特殊性的自然环境保护、特色文化传承保护等。对第二个问题,这里的“等”,从立法原意讲,应该是等内,不宜再作更加宽泛的理解。在立法工作中,如果遇到具体立法项目是否属于三个方面的事情不好把握时,可以通过省区人大常委会法工委与全国人大常委会法工委沟通。

至于设区的市能否制定涉及立法程序、立法工作机制等方面的地方性法规,应该说这是明确的。根据立法法第七十二条第二款规定,在城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事情之外,法律对设区的市制定地方性法规的事情另有规定的,从其规定。立法法第七十七条第一款规定:“地方性法规案、自治条例和单行条例案的提出、审议和表决程序,根据中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法,参照本法第二章第二节、第三节、第五节的规定,由本级人民代表大会规定。”据此,立法程序、立法工作机制等应属于法律另有规定可以制定地方性法规的事情。所以,张德江委员长在讲话中要求,对各地已制定的立法条例要依据立法法抓紧修改,准备行使立法权的设区的市要抓紧研究起草。设区的市制定立法条例等程序规定的需求目前较为迫切,可考虑借鉴原49个较大的市的已有规定,省区也可以帮助提供一个示范文本供设区的市参考。

(三)关于较大的市立法的相关问题

一是已经制定的地方性法规如超出目前的权限范围的能否对其进

行修改。研讨中一些同志提出,对这些法规,原制定机关能否进行修改。对这些法规,如因为上位法修改或者实际情况发生变化,可以对地方性法规进行必要的修改,但是不得再增加立法法关于设区的市立法权限范围以外的事情,防止出现“旧瓶装新酒”的现象。如果必须要增加立法权限范围以外的事情,可以考虑由原制定机关废止现行法规,提请省区人大常委会就设区的市的有关事项重新制定相关地方性法规。如果上位法的修改十分详细具体,又具有较强的可操作性,也可考虑适时废止该项法规。

二是设区的市已经提请市人大常委会审议但尚未通过的地方性法规,涉及其权限范围外的事情,是否应当继续审议。设区的市已经提请市人大常委会审议,但尚未通过的地方性法规,应当符合修改后立法法关于设区的市立法权限范围的事情。如果涉及立法法规定的设区的市地方立法权限范围以外的事情,应当对草案的相关规定进行修改,或者停止对该草案的审议,由提案人撤回。

三是设区的市已经列入立法计划的立法项目,超出其权限范围外的是否可以提请审议。设区的市已经列入立法计划的立法项目,应当按照修改后的立法法关于设区的市立法权限范围,对立法计划进行调整,对超出其立法权限范围的立法项目,不再提请审议,如确需立法,可提请省区人大常委会制定相关法规。

(四)关于地方性法规和地方政府规章的权限划分

地方性法规与地方政府规章的权限划分是大家比较关注的问题。这次修改立法法,根据十八届四中全会决定精神,增加了对地方政府规章制定权限的限制性规定。立法法第八十二条第六款规定,“没有法律、行政法规、地方性法规的依据,地方政府规章

不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范。”这一规定,可以说对地方性法规和地方政府规章的权限做了原则划分,即在地方立法中,如果涉及设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范且无上位法依据的,应当制定地方性法规。

这里还涉及一个问题。考虑到地方行政管理的实际需要,立法法第八十二条第五款对制定地方政府规章作出授权性规定,即“应当制定地方性法规但条件尚不成熟的,因行政管理迫切需要,可以先制定地方政府规章。规章实施满两年需要继续实施规章所规定的行政措施的,应当提请本级人民代表大会或者其常务委员会制定地方性法规”。有的同志提出,规章实施满两年后,如果没有制定地方性法规,该规章是否自然失效;规章实施满两年需要继续实施,是否可以由人大常委会授权其继续实施。根据该款规定,法律对地方政府提请制定地方性法规规定了两年时限,如果地方政府未在两年内提出议案,规章所规定的有关行政措施即相应失效;如地方政府规章实施满两年,需要继续实施规章所规定行政措施的,不宜由人大常委会授权其继续实施,而应当在满两年时限前提请同级人大及其常委会制定地方性法规,在审议阶段如果超过两年的,该行政措施可以继续实施,以保证行政管理的连续性。针对这种情况,地方人大常委会和政府要提前做工作,将需要制定的地方性法规预先列入立法计划,及时起草法案,适时安排审议。

(五)关于加强规范性文件备案审查工作

党的十八届四中全会决定提出,加强备案审查制度和能力建设,把所有规范性文件纳入备案审查范围。不少同志提出,如何理解“把所有规范性文件纳入备案审查范围”。主要问题是,各地对

如何理解“决定、命令”，从认识到规定都不一致。从大家交流情况看，普遍认为需报备的规范性文件应当符合以下标准：国家机关制定的，规范不特定公民、法人或者其他组织的权利义务，在较长时间内反复适用并具有普遍约束力的文件。这是各地在实践中摸索总结出来的，可以沿着这个路子继续探索实践。根据张德江委员长讲话精神，总的要求是，规范性文件在哪里，备案审查工作就要跟到哪里，实现备案审查的全覆盖，并加强主动审查。这也是中共中央办公厅最近下发的《关于建立法规、规章和规范性文件备案审查衔接联动机制的意见》所要求的，即“有件必备、有备必审、有错必纠”。根据《意见》，从党委、人大、政府、军队这几大备案审查主体各自负责的领域和范围看，大的杠杠是明确的。这里的问题是，有些联合制发的规范性文件需要进一步明确哪些由党委进行备案审查，哪些依法由人大常委会实施，哪些由政府负责。希望各地认真总结经验做法，结合新形势新要求，提出切实可行的意见和建议。研讨中还有同志提出，地方“两院”制定的规范性文件应否纳入备案审查范围。根据立法法的规定，地方人民法院、人民检察院无权制定司法解释，全国人大常委会上次督促开展司法解释清理时，“两高”专门就此发文，要求地方“两院”清理司法解释性质的文件。据此我们认为，地方“两院”的规范性文件不宜纳入备案审查范围。对工作中发现的问题，可以通过我们向“两高”提出，请其处理并纠正。

还有一个问题是，怎么加强省区人大常委会对设区的市州立法工作的指导。所有设区的市州行使立法权后，各省区人大法制委、常委会法工委的工作量将明显加大，无论是法规批准、备案审查，还是工作指导、人员培训，都将面临过去从未有过的压力，必须未雨绸缪、早作打算。我认为，首先是认识要到位，困难要估计足，要有充分的思想准备，要向

常委会领导汇报清楚，要有明确的应对思路和方案。其次是要加强机构、充实人员，保证与工作任务相适应的工作队伍规模。据了解，有的省人大常委会法工委准备增加委领导职数，增设一到两个处，增加若干工作人员，这都是必要的。第三是要切实加强指导。比如，对市州立法计划的制定、立法项目的确定以及法规案审议的安排，省区人大法制委、常委会法工委都应提前了解，及时提出意见、建议，以统筹把握、科学协调、合理安排本省区范围内的立法工作，保证立法质量。这样可以尽量避免市州因各种原因确定一些不合适、不必要的立法项目，尽量避免在立法项目上相互攀比、盲目跟风而忽视本市州的实际需要和地域特色，同时也尽量避免出现因市州在审议安排上的不合理而导致省区人大常委会扎堆批准法规案的情况。这里还需要强调的是，根据立法法，省级人大常委会批准设区的市地方性法规，应当对其进行合法性审查，同宪法、法律、行政法规和本省区人大常委会的地方性法规不抵触的，应当在四个月内予以批准。在加强指导方面，请各省区人大法制委、常委会法工委与市州人大常委会法工委做好沟通协调，相互支持，相互配合，共同探索建立有效工作机制。

立法机构和队伍建设一直是大家关心的重要问题。在这次会议上，张德江委员长用较大篇幅专门就加强立法工作队伍建设作了阐述，特别是专就法工委队伍建设作了深刻阐述、提出了明确要求。大家普遍认为，张德江委员长的讲话非常务实、非常透彻、非常到位，体现了委员长对全体立法人的亲切关怀，体现了全国人大常委会对法工委队伍的充分信任和更高期待，极大地鼓舞了大家的士气，用有的同志的话说，是暖了立法人的心。我们一定要深入领会委员长的良苦用心，认识到自身担负的重任，不辜负委员长的重托。地方各级人大常委会要按照委员长讲话的总体要求，从地方实际出发，在党委统一领导下，专题研究立法工作队伍特别是

法工委队伍建设问题，切实采取有效措施，着力把法工委队伍建设成为各级人大立法工作的中坚力量，建设成为本地区法治工作的中坚力量。

研讨中，不少同志提出，希望全国人大常委会法工委进一步加强同地方人大法制机构的联系。近年来，我们非常重视与地方的联系，做了一些工作。根据大家的建议，我们还将研究继续采取一些措施。最近，为落实党的十八届四中全会建立基层立法联系点的要求，我们将湖北省襄阳市人大常委会、江西省景德镇市人大常委会、甘肃省定西市临洮县人大常委会、上海市长宁区虹桥街道等4个单位确定为我委基层立法联系点试点单位。这项工作刚刚开展，还需要地方大力支持。

赋予设区的市立法权后，有立法权的主体数量大大增加了，今后怎么进一步加强与地方人大的工作联系，怎么进一步开好全国地方立法研讨会，怎么进一步搞好学习培训，等等，都是新的课题，需要深入研究。希望地方同志与我们一起出谋划策，共同把立法法贯彻实施好，把立法队伍建设好，把立法工作做好。

适应协调推进“四个全面”战略布局的要求，立法的地位和作用更加凸显，各方面提出的立法需求日益增多，完善法律体系的任务十分繁重，党中央对立法工作的重视程度前所未有，立法工作必须全面加强，不能有丝毫松懈。我们要充分认识立法工作的重要性紧迫性和立法任务的艰巨性长期性，不断增强做好立法工作的责任意识，提升做好立法工作的能力水平。我国立法工作正面临重要发展机遇。让我们在以习近平同志为总书记的党中央坚强领导下，认真落实全国人大常委会和张德江委员长关于立法工作的明确要求，切实增强荣誉感使命感责任感，以更高的标准、更严的要求、更实的举措，认真做好新形势下立法工作，为加快形成完备的法律规范体系作出不懈努力。✘

编者按：2015年10月16日，全国人大财经委举行全体会议，听取国家发改委、财政部、人力资源和社会保障部、商务部、中国人民银行、国家统计局等部门和单位负责人关于今年前三季度国民经济运行情况的汇报，并进行了分析讨论。本刊现将部分与会同志发言摘要刊发。

为“十三五”开局打下好基础

文 / 全国人大财经委主任委员 李盛霖



今年以来，国内外经济形势错综复杂，风险挑战增多，我国经济运行面临的下行压力一直很大。经过多方面的努力，经济运行总体稳定，结构调整步伐加快，改革开放纵深推进，创新驱动发展战略深入实施，民生得到较好的保障，主要经济指标继续运行在合理区间。这些情况表明，今年以来，各地区、各部门认真落实党的十八大、十八届三中和四中全会、中央经济工作会议及习近平总书记关于经济工作重要讲话精神，按照十二届全国人大三次会议的要求，着力稳中求进，积极采取措施，努力解决经济运行中的突出矛盾和问题，注意加强政策措施落实过程中的协调，政策效果正在逐渐显现。虽然部分指标有些波动，但我国经济长期向好的基本面没有改变。

在充分看到我国经济长期向好的基本面没有改变的同时，对当前我国经济社会面临的困难和挑战不可忽视。一是经济

下行压力比较大，主要是有效需求不足。二是企业经营困难，实体经济特别是小微企业的困难仍然很大。三是财政收支平衡难度大。四是部分地区就业压力有所增大。另外，从今年9月下旬的情况看，我国整体债务率持续较高，而且仍在攀升，银行业金融机构不良贷款继续呈现“双升”趋势，地方融资平台贷款代偿性风险也有所加大。以上问题如不及时采取措施妥善解决，随着经济下行压力加大，政府财政收支矛盾增加，再加上资本市场的震荡，房地产市场区域分化的加剧，都有可能使财政金融风险进一步积聚，对当前经济的发展和长远经济的发展，对社会的稳定都会带来很大的影响。

今年是“十二五”收官之年，做好今年四季度经济工作，不仅对完成今年全年目标任务十分重要，而且也影响到“十二五”目标任务的全面完成。我认为，针对今年以来经济运行中出现的矛盾和问题，要继续按照中央的要求和十二届全国人大三次会议提出的要求，主动适应经济增长速度放缓，主动适应发展方式转变，主动适应结构调整深化，主动适应增长动力的转换，增强信心，全力以赴地完成好今年经济社会发展的主要目标任务，实现“十二五”的圆满收官，也为“十三五”开局打下好的基础。为此，建议：

一是继续抓好党中央、国务院出台的稳增长的措施，努力实现十二届全国人大三次会议提出的今年经济社会发展主要目标、任务，同时也确保“十二五”规划主要目标任务的完成。对于稳增长，今年以来国

务院采取了很多政策措施，从我们调研了解的情况看，有一些政策措施落实得还不够，有些政策之间还存在不协调、不配套等问题，这都对稳增长有不利影响。当前要重点抓好已出台政策的贯彻落实，充分调动政府、企业和各方面的积极性和主动性，尽快推动这些政策真正发挥效应。

二是采取更多措施，千方百计完成好今年年初确定的财政预算目标任务。预算法对预算的审议有具体要求，预算任务跟预期性指标不一样。从目前分析看，今年以来的财政收入由于受到经济下行、价格下跌、进出口下降“三下”的影响，压力比较大。对于努力增收，财政部已经有安排。第四季度的工作中，要按有关规定组织落实好相关增收措施，确保完成预算目标任务。

三是高度重视守住不发生系统性、区域性金融风险的底线。今年以来，金融风险有进一步积聚的趋势，要特别注意地方债务、企业亏损以及股市波动的风险转为系统性或者区域性金融风险。要积极盘活资金，支持企业进行资产重组、债务重组，帮助企业渡过难关，积极化解金融风险。

四是认真贯彻落实党的十八届五中全会精神，扎实做好“十三五”规划编制和明年经济工作安排。要主动适应经济发展新常态，坚持稳中求进工作总基调，按照宏观政策要稳、微观政策要活、社会政策要托底的总思路，以提高经济增长质量和效益为中心，努力推进经济结构调整和发展方式转变，确保全面建设小康社会目标的实现。☑

让企业成为结构调整的主体

文 / 全国人大财经委副主任委员 吕祖善

在这么困难的情况下,第三季度经济发展取得这样的成绩很不容易。我下面重点讲一讲问题,我觉得对当前经济形势的把握,既要有充分的信心,但是也必须高度重视经济运行中的困难。要把困难估计充分,把解决困难的举措不断完善,才是真正的信心所在。

第一,判断经济形势,不能光看GDP增速、稳增长怎么样,更要看我们是靠什么稳增长的,稳增长的动力怎么样?稳增长的举措是否可持续?稳增长说到底要靠经济增长的质量和效益,要靠结构调整优化的进程和成效,所以讲结构问题是当前稳增长的主要挑战。那么结构调整的主体是谁?是企业,而不是政府。政府宏观调控的财政政策、货币政策,都要转化为企业调整优化的动力,转化为企业创新驱动的活力。所以不能光看宏观调控的货币政策、财政政策做了什么事,更要看这些政策举措的效果如何。不光看GDP数字,还要看结构调整的成效怎么样。应该说我们花了很大力气,付出了很大的代价,但这两个政策成效并不是很理想。为什么?企业困难不但非常大,还在不断扩大,实体经济收入放缓,效益下滑,企业负担仍很重,负债压力加大,同时调整转型升级的进展缓慢。不少企业反映,当前是改革开放以来最困难的时期。GDP增速一个时期高一点、低一点并不可怕,可怕的是经济不断下行,看不到明显的转机。所以我认为稳增长不能光看银行发了多少票子,财政给了多少钱,还要看这些钱能否把企业转型升级的活力和动力调动起来。

第二,现在稳增长的举措能否可持

续?货币政策现在已经不是稳健的概念了,是相当宽松的概念了。M2增长13.1%,远高于GDP和CPI的增速。长期高杠杆率弊端已显现,银行不良贷款额和不良贷款率快速增长,风险不断积累,这样的措施究竟还可以持续多长时间?再看积极的财政政策,财政收入快速下滑,支出的刚性快速增长,不仅收支矛盾不断增大,政府债务还在不断增加,赤字不断加大。按现在公布的数字,中央和地方债务有30万亿元左右,还不包括乡镇的债务。这样我们一年偿付债务利息要2万亿元。一年财政支出15万亿元左右,付息要2万亿元,长期可持续吗?问题还有政府债务还没有得到有效控制,负债还在加大。不能光说别的国家政府债务比我们高,还要看到人家偿债的能力比我们强。别的国家企业债务率不高,这样偿债的能力就比我们强,而我们不仅政府债务不低,企业的负债也是最高的。企业偿债能力不强,那么哪来的政府偿债能力?更关键的是,我们花了那么大的代价,效果究竟怎么样?如果这个钱花了,若干年后结构调整取得明显成效,企业效益改善了,这个债还得了,就没问题。但是如果这个钱花下去效果不明显,拿了那么多钱,负了那么多债,结果调整和创新效果不大,就是大问题了。希望有关部门做深入的调查研究,对稳增长举措的效果和可持续性作出真实、可靠的分析和判断。

第三,必须把调结构、促改革放在当前和今后一个时期经济工作的首位。调整主要依靠市场配置资源,市场机制作用要靠企业而不是政府去调整结构。政府的作用是提高企业调整转型的积



极性,帮助企业克服转型升级中的困难和问题。货币政策、财政政策要用的这个上面,而不是传统的降准降息。当前企业的困难是什么?主要是负担过多,债务过重,导致企业转型升级的积极性不够,动力不足。日子都过不下去,还怎么转型?这个问题请相关部门研究,即中国的税负究竟高不高?中国企业的负担不光有税负,还有大量的隐性税负,即收费项目,这两项加起来远远比其他国家法定税负高得多。建议切实减轻企业负担,有关部门能否下决心,采取一些措施,如积极的财政政策可否主要用在减轻企业负担上来,这样钱花下去,若干年后能回来,也就是常讲的涵养税源;能不能向一些有意愿有能力创新的企业提供一些低息、贴息贷款。另外,促改革要进行顶层设计,但是顶层设计不能关起门来内部设计,要广泛听取基层、人民群众的意见,否则改革方案效果不会太明显。当然结构调整是一个过程,要有定力,但必须看到目前的举措正在朝着这个方向推进。■

加大改革力度 向改革要动力

文 / 全国人大财经委副主任委员 吴晓灵



三季度GDP的数字是6.9%，在国家的调控范围之内。当前，应该继续提高对速度放缓的容忍度，在这种前提下才有可能腾出精力来，给结构调整和改革留下更大余地。中国有13亿多人口，在教育、卫生、旅游、文化、环境、交通基础设施方面欠账还很多，中国可投的领域还很多，中国储蓄率也是全球比较高的，中国完全有在提高投资效率的基础上提升发展速度的空间，关键是要加大改革的力度，向改革要动力，要效率。

关于经济方面我有三点建议。第一，要用结构调整解决通缩问题。PPI已经连续43个月下降，通缩不是货币问题，并不是因为货币少而造成的。通货紧缩最主要原因是结构问题。特别是对中国来说，国际市场能源价格、材料价格的下降，还有中国自身的产能过剩，才是通缩的最主要原因。因而预防通缩、走出通缩，不能从货币政策找出路，只能加大结构调整力度，加快市场出清，应该把没有效率的企业关停并转。这时最大的问题其实不是资产重组问题，而是人的安置问题。人安置好了，

资产、债务的重组都是技术问题，都好解决。现在我们了解到在一些工厂里面存在隐性失业，企业承担了很多养工人的责任。应该把这种隐性失业问题显性化，这样才能释放出更多有效资源，特别是有效资金，让新兴动力企业获得更好的发展资源。

第二，应出台比较好的政策鼓励收购兼并。关企业不是唯一的办法，收购兼并是调整结构非常重要的措施。企业的收购兼并当中一个很重要的问题是对产权的保护，还有怎样看待国有资产的流失问题。当国企困难的时候收购价格肯定是低的，但一旦经营好了就有人反过来算后账，说国有资产流失，这是很多民营企业手中有资金但不敢收购兼并的原因。我们应该完善收购兼并政策，有一个资产评估标准。按照既定程序走收购兼并的过程，应该以尽职免责为原则。

第三，应加强项目库建设，提高投资效率。目前增加投资，还是为了保持一定增长速度的轻车熟路的办法。但从财政部报告可看出，投资下去了，只完成全年的45%。中国是以计划指导经济发展的国家，但项目前期工作都没有做好。真正的财政预算应该是项目等钱，而不是钱等项目。应该是按照五年规划、年度计划准备项目，按照项目论证，排队等钱。我们应该按照五年规划的方向，加大项目库建设，加大项目储备工作力度。

我对财政政策有三点建议。第一，要做好扩大赤字的准备，明年应适当扩大财政赤字。

第二，要优化财政支出。国家要增加投资的时候，财政在产业引导基金、创

业投资基金方面出了很多政策，设立了不少基金。应该减少这类政府基金的设立。因为经济真正的活力在于企业，只要国家能够完善企业的经营环境，充分尊重企业自主权，企业可以做这种选择。财政资金应该放在政策托底上。如果国家要加大经济结构调整的力度，要淘汰一些“僵尸企业”和产能过剩企业，解决就业问题的时候财政资金应该更多向这些方面倾斜。优化财政支出，减少财政直接投资，而更多在社会政策托底方面加大投入。

第三，财政应该在创业投资税收方面、科研经费加计扣除和固定资产加速折旧方面加大力度，减轻企业的负担和鼓励创新。创业企业的税收问题，一个很重要的点就是要将VC、PE的重复征税问题解决。现在国家鼓励创业，其中鼓励大学生创业不能太过。大学生是难以创业的群体，创业失败率非常高。而且如果大学生创业失败，会把一个家庭的收入全都卷进去。让风险投资、股权投资更多投资创业企业，让这些企业带动就业，会比大学生直接创业好得多。建议国家少出台扶持大学生创业的政策，可以多出台大学生就业的政策。

我对货币政策提三点建议。第一，货币政策的提法。还应该提稳健的货币政策，如果提适度宽松的货币政策，会出现通过放水来稳定经济的预期。实施货币政策还有降息降准的手段可以用。但最重要的还是要明确货币政策目标利率。利率市场化之后，如果有一个明确的政策目标利率就可以建立金融企业资产套利的机制，才能把央行的利率目标更好传导到企业中去。要明确政策目标利率，应该有两个条件：一是到底

加快淘汰过剩产能，激发企业创新

文 / 全国人大财经委副主任委员 邵宁

我们看到，今年前三个季度经济运行状况是下行趋势一个季度比一个季度明显。经济下行已明显影响到我们的财政状况，也开始影响到我们的就业状况，这个趋势非常值得关注。

由于没有新的技术革命的出现，发达国家主导的新一轮世界经济增长将遥遥无期，所以国际经济环境很难有大的起色，这是一个既定背景。

我国要素成本的大幅度上升，使原先高速增长时期支柱产业的竞争力全面下降。一些产业已经开始向要素成本更低的地方转移，一些产业表现为产能过剩。实际上现在我国正面临新一轮产业结构调整，任务主要有三个方面：第一，要发展一批新产业，包括新一代附加值更高的制造业和服务业，以接续经济发展的责任。第二，要处置过剩的生产能力，缓解过度竞争和恶性竞争对国民经济的伤害。第三，在调整时期，要通过推动扩大投资增加有效需求，稳住经济增长速度，防止过度减速。

从前三个季度情况看，我们有两个方面做得比较好，一是基础设施投资，尤其是铁路投资带动经济增长。但是，

这个方向余地不大。因为财政性的资金是有限的，而且这些项目近期都不可能回报。二是服务业发展比较好，一定程度上缓解了经济下行的趋势。但这个方向的余地也不太大，因为需求有限。同时，我们还采取了综合性的措施，尽可能优化经济发展的环境，包括减少行政审批、提供公共服务、宽松的货币政策，等等。

然而，我们也有两个关键问题进展不快。第一，过剩生产能力的淘汰。当前，传统产业“去产能”，实际上不是真正的去产能，而仅仅是去产出。如果真是去产能，我们的工业生产者的出厂价格PPI就不会连续下降，应该有所反应。去产能要关一批企业的，这个事现在大家都在讲，但是没有真正做。关闭淘汰过剩生产能力，如果中央政府不认可、不出面组织，地方政府是不敢做的。因为关闭企业社会风险非常大，谁也不愿意承担这个风险和责任。第二，新一代高附加值的制造业发展状态不好。没有一批有足够规模的、附加值更高的制造业出现，是带不动中国经济发展的。现在一谈到新产业，总讲到“电商+快递”。“电商+快递”是商业模式的创新，是好



事，但对整个国民经济而言很可能主要是替代作用，而不是带动作用。所以“电商+快递”是好事情，但意义不能估计过高。新一代高附加值制造业的发展主体应该是企业。在当前的经济形势下，中国特别需要一批企业能够挺身而出，去创新技术、开拓市场，成为国民经济增长的前驱。目前中国各类企业的状态能不能承担好这个责任是有疑问的，需要正视这个问题。

因此，下一段政府部门要研究把淘汰过剩生产能力的事做实，同时深入研究企业积极性的激发问题。✘

是选择银行隔夜拆借利率作为政策目标利率，还是七天回购利率，这个政策目标利率的“选择”应该确定。二是在确定政策目标利率水平时，应给央行更多的操作独立性，缩短决策链。央行提出明确的政策目标利率后，政策目标变动对市场影响太大，决策链太长容易泄露信息，对市场产生干扰。我国货币政策委员会，已经包含了国务院副秘书

长、央行、发改委、财政部、统计局和行业协会等部门人员，应强化货币政策委员会作用，缩短决策链，才能建立起中央银行利率调控框架。

第二，尽快恢复IPO，加快修改证券法。现在因为股市震荡暂停了IPO，企业要发展，要进行收购兼并，如果不能通过股本融资扩大资金量是难以实现的。所以国家应尽快恢复IPO。注册制和

核准制在信息的审查上没有区别，唯一的区别是核准制下监管当局控制上市节奏，而在注册制下是企业决定上市节奏。建议加快证券法修法，尽快推出注册制。

第三，做好充分的预案准备，妥善处理银行不良资产和债市、金融产品的违约风险。这和结构调整、市场出清也密切联系在一起。✘

把更多精力放到提高质量和效率上

文 / 全国人大财经委委员 吕薇



今年前三季度的国内生产总值同比增长6.9%，就业增长稳定，消费和服务业对经济增长的贡献增加，出现了经济放缓，结构正在调整的势头。但是，我们还是要看到，目前投资回报率和企业利润率在下降。因此，一定要抓住经济放缓的时机，继续深化改革开放和加快结构调整的步伐，把更多的精力放在提高经济发展质量和效率上。

经济发展新常态主要是发展动力和发展模式转换。首先需要政府管理思路 and 方式的转换。近几年，特别是今年以来，国务院出台了許多政策，政策效果逐步显现，对稳定经济增长发挥了积极作用。但有的地方反映政策多，落实的少，有些政策存在重复，有些政策还比较原则。政策向实体经济的传导机制不畅，不少企业感受不到政策实惠。政策不在于多，关键在于落实。对此，我认为应从以下五个方面着手。

一是抓好政策配套和协调。目前，各级政府在简政放权方面下了不少功夫，但由于是各部门各自放权，相互之间协调配套不够。我们在调研中发现，一件事涉及十个环节，九个环节打通了，只要有一个环节没打通，那么这件事也做不

下去。因此，我们要围绕一件事情的各个环节，一揽子放权和落实政策。例如，我们总在讲允许小企业失败，但是也要允许政策实施有一些损失。如能否提高小企业贷款的坏账核销率、是否可以把新兴产业创投引导资金的项目成功率定得低一点。这些都需要有明确的政策规定，否则有些好政策难以落到实处。总之，对市场准入要实行负面清单，即划清市场主体不能做的事情，其余都能做；对政府的权力要实行正面清单，明确必须“管”什么，其余不要“管”。

二是市场出清。目前，许多资源被“僵尸企业”占用了，要停止对“僵尸企业”的输血，健全“僵尸企业”退出市场的机制。市场出清必须打通几个环节。一方面，银行没有核销坏账的动力，坏账核销以后收益就会减少；另一方面，业务员也会因为怕被终身追责而不愿意这样做。那么，我们是否可以制定尽职免责条例，从而使银行有意愿依法核销坏账。

从企业角度看，不同的企业存在不同问题。比如国有企业不敢出清，因为资产要保值增值。一些较大的民营企业也很难破产，一方面，地方政府从政绩考虑，有稳增长、保增速的压力，不愿意让企业倒闭破产；另一方面，职工、债务没人管。所以应该进一步明确破产的细则，对债务核销、人员安排、失业保险等一定要有明确规定，方便各地操作。

三是要加强资产重组（包括债务和资本重组），盘活存量资产，优化资本结构。目前，某种程度上存在资本错配的现象。比如，国有企业在各行各业握有大量竞争性、盈利企业的股权，同时我们又在引导民营资本在公共领域进行投资，特别是在一些有较少直接经济收益的领域进

行投资。各级政府是否可以主动减持在那些民营企业也能干好的领域的国有企业的股份，回收资金去干政府该干的事。同时，国有企业债务重组也应在同一级政府的国有资产范围内进行。过去是用好企业兼并差企业，结果把好企业拖垮了。现在是否应该采取资本运作的方式，可以适当减持一部分好企业的股份，回收一部分资金去解决本系统破产企业的问题，而不是把有些责任推给国家财政。因此，应该在同级国资委系统内进行企业债务重组。

四是减轻企业负担，降低企业的综合运营成本。现在我们主要讲减轻税费负担，降低利率，除此之外，企业的经营成本，比如社保负担、运输成本、能源成本、社会交易成本等也比较高。美国一家咨询公司作过一个比较：有些行业在美国的制造成本并不比中国高。虽然他们的劳动力成本比较高，但是能源价格比较低，交通物流费用比较低，社会交易成本比较低，税费也比较低。所以，我们要在各个环节减轻企业的负担，降低企业的综合运营成本。同时，尽管目前财政收入有些困难，但是在这个时候还是应采取“放水养鱼”的政策，减轻企业的税费负担。

五是制造业当前处于前有堵截、后有追兵的竞争态势。一方面，发达国家实施再制造战略，增加了一些传统制造领域与我国企业的竞争；另一方面，发展中国家又在低成本领域与我国企业竞争。目前，我国一些低附加值的劳动密集型产业已经开始向周边低成本国家转移，但是，一些中高端产品的核心技术还没有掌握，与发达国家企业有较大技术差距，要防止产业空心化和技术空心化并存。因此，目前要加强对传统产业的改造升级，提高技术能力，大力推进实施制造强国战略。■

激发经济增长动力，提高经济增长质量和效益

文 / 全国人大财经委委员 李礼辉

今年以来，我国深化经济改革政策措施逐步落地，经济结构调整初见效果，创新初现动力。1—9月经济数据表明，国民经济运行仍处于合理区间，但经济下行的压力依然较大。对“三个回落、三个下降”必须高度重视：规模以上工业增加值同比回落，固定资产投资增幅同比回落，社会消费品零售总额增幅同比回落，进出口同比下降，PPI连续43个月下降，企业盈利能力下降。

当前的经济下行压力未能缓解，直接原因是国内国际市场依然不景气：国内房地产市场整体上供过于求，二三四线城市还在去积压；国际市场需求不振，我国高科技产品面临日本、韩国的直接竞争，低端产品则面临东南亚等国家的直接竞争；大宗商品价格长期保持低位，固然有利于节约石油、铁矿石、铜矿石等商品的进口成本，但已经导致我国资源开发企业大面积亏损。进一步分析，我国主动调整经济结构，新兴市场国家经济增长乏力，西方发达国家经济复苏逊于预期，导致全球市场需求减少。

当前我国经济结构调整是深层次、全方位的，调整到位需要一定的周期，很难一蹴而就。多年累积的过度投资造成较严重的产能过剩和部分资产泡沫，压产能、去泡沫不可能短期奏效。培育经济增长新动力，有效替代衰减的传统动力，也不可能短期到位。

与此同时，经济转型和经济增长放缓往往会压缩宏观刺激政策的空间。财政政策方面，“柔性的”财政收入增幅势必回落，而“刚性的”财政支出增幅则很难回调，刺激性财政政策回旋余地将越来越小。货币政策方面，过量放宽货币供应必然进一步推高负债率，而在PPI连续下降情况下，收

紧货币供应可能触发通货紧缩。

因此，对经济下行的压力要有足够的认识，对经济结构调整的难度也要有足够的认识。经济改革的既定政策措施要坚持下去，抓紧落实，切勿半途而废。当前的关键是激发经济增长动力，提高经济增长的质量和效益，防止出现系统性金融风险。

第一，关于经济增长目标。建议从实际出发，适当调低经济增长目标，今年的经济增长目标调整为6.8%—6.9%，明年调整为6.5%左右。同时建议GDP统计采用国际通行的更严谨的SDDS（特殊数据发布标准）核算体系。在G20国家中，目前只有我国和沙特采用GDPS（一般数据发布标准）。SDDS核算体系赋予工业的权重相对低一些，对服务业的数据统计更加详细。这也符合我国经济转型的发展方向。

第二，关于财政政策。建议明确现在起到明年实行更加积极的财政政策。考虑到财政收支综合平衡的实际状况，应有必要适当扩大明年的赤字率，从今年的2.3%提高到明年的2.5%左右。同时将财政制度和投资制度改革的各项措施落到实处，切实提高财政资金运用效益和投资效益。

第三，关于货币政策。建议明确现在起到明年实行适度宽松的货币政策。2014年年末我国实体经济的负债率为217.3%，在主要经济体中处于中等水平；同期我国非金融企业的负债率为123.1%，是主要经济体中最高的，且远远高于美国、德国、日本等发达国家。其原因一是我国资本市场发展滞后，直接融资比例偏低；二是大量资金被在建项目、低效无效项目和困难企业占用，抽不出来转不动，全社会资金周转速度缓慢，实际流动性偏低。这说明宏观货币政策既有调节的必要也有调节的余地。在经



济调整阶段，提高利率未必能够抑制通货膨胀，降低利率未必引发通货膨胀，提振经济需要注入一定的货币增量。建议明年M2与GDP保持今年的“点差”，并且适时进一步降准并降低基准利率，继续引导市场利率下行，降低企业融资成本。同时继续推进利率和汇率市场化改革，提高金融资源配置效率。

第四，关于防范金融风险。今年三季度亏损、停产的企业还在增加，银行的不良贷款、关注类贷款还在增加。尽管目前金融风险总体可控，但要注意防止企业风险大面积传染并造成系统性金融风险。为此，要赋予商业银行处置资产的自主权，注意发挥全国性资产管理公司的作用，允许成立地方资产管理公司；可考虑对相互担保的企业实行“冻保”机制，在当前这一特殊时期将企业互保责任“冻住”，各家银行协调一致暂不追讨企业的互保责任，由地方政府、债权银行、资产管理公司、企业共同协商，形成资源整合、商业恢复、资产重组、债务重组具体方案，支持和帮助企业恢复生产经营能力，从根本上控制风险。■

求真务实，研判好我国经济形势

文 / 全国人大财经委委员 李扬



前三季度，我国经济形势总体稳定，且保持在7%左右。如此成就，来之不易。概括来说，我国经济运行中长期存在的不平衡、不协调、不可持续的问题仍在不断显现，同时，我们已经开始着手解决这些问题。这意味着，当前我国经济出现的一系列问题，既是我国经济发展的客观规律使然，也是我们主动调整经济发展方式使然。面对当前的经济形势，我们不能张皇失措，而需要进行深入分析，提出务实的应对之策。

第一，对经济形势的判断需要一个统一的分析框架。经过长达三十余年的超高速增长，如今的中国经济增速是否一定要保持在7%？这需要一个明确的说法，有三个要点：一是要说清楚中国经济出现下行趋势的必然性与合理性。从上个世纪末开始，我们就认识到中国经济存在严重的不平衡、不协调、不可持续问题。目前，这些问题正在显化，并逐渐获得解决。应当说，这种转变很合理，而且还会继续一段时间。二是我们不仅要承认经济增速下滑，而且还要承认今后还会下滑一段时间。面对这个事实，中央政府对宏观经济形势的判断要明明白白，采取的调控政策也应当清清楚楚。让人民知道我国经济运行实际情况，从而让人民共同承担经济

减速的风险。三是对经济下行的性质作出准确判断。自2008年以来，中国经济的主要问题是存在较大的产出缺口，即实际产出和潜在产出的差距越来越大。就是说，基于实体经济因素，我国经济本可达到较高的增长速度，例如7%-8%，但是，由于各种因素限制，如长期需求不足，使得实际的经济增长只达到7%甚至更低。面对长期产出缺口，宏观调控政策应当采取紧急措施，而不应钝刀子割肉。

第二，不要过分刺激投资。过去、现在和未来，投资都将是中国经济增长的主要动力，但是投资必须慎而又慎，应尽可能杜绝无效投资。例如，财政部提到“131个重大投资项目到8月底仅完成年度计划的45%，主要是因为前期工作不落实，程序复杂，征地拆迁等多种因素，如规划、环评、安评及报建等方面进度慢”。既然前期工作都没有完成，为什么硬要启动？实在说，准备不足的项目硬启动，今后都可能是过剩产能。

第三，关于跨太平洋伙伴关系协定（Trans-Pacific Partnership Agreement，简称TPP）的问题，其背景、条款和影响均十分复杂，很难用有利还是有弊一言以蔽之。综合起来看，TPP对于中国未必是坏事，总体可能还是好事。建议有关部门对TPP进行全面评估，正确引导舆论。

第四，关于财政收支和赤字。总体判断，财政减收增支会成为一个常态。因此，财政赤字率、债务率将逐年提高，而且可能会长期化。因此，我们必须对政府债务有正确的全面认识，至少有两个因素要注意：第一，债务实际上是一个资源跨期配置机制，是一种正常的市场经济活动。第二，在国家整体的资产负债表健康的前提下，政府部门负点债是没有

问题的。现在我们必须前瞻性地研究日本、欧洲等发达经济体的政府收支及其与国民经济运行的关系，因为未来我国很可能就会面临与他们相仿的情况。

第五，中国经济潜在的综合性问题之一，就是目前负债和杠杆率状况和美国发生经济危机前很相似。当然也有一些不同，中国最大的问题，一是地方政府债务，二是企业债务，它们的杠杆率都提升很快。我国企业负债率历来就高，最近上升得更快。在中国这种经济体制下，企业出问题，马上就成为银行的不良资产，继之就是财政风险，最后归结为总体经济风险。鉴于此，在当前形势下，不能鼓励企业负债，不能鼓励提高杠杆率。

第六，面对当前的经济形势，宏观经济政策的要点是普惠，尤其是货币政策，其本性就是普惠的，很难做到精准。说得严格一点，“精准”施为的各项政策，最后产生的结果只能是普及的。这样，过多实施差别、定向、精准的政策，只会让我们自己看不清政策的全貌和方向，这将不利于提高调控效率。

第七，失业数据。目前，经济形势不好，就业却非常好，原因何在，需要说清楚。我们在地方调研时看到，企业不解雇员工，但是给他们放假，用财政资金支撑着就业。我们要说真话，说了真话，就能聚拢民心。中国经济确实存在问题，但从世界范围看，我们的问题无疑是最小的，同时也要说，解决了这些问题，中国将穿越“中等收入陷阱”。

第八，当前，国家把社会保险费率下调，理论上说是为企业减负，但是，从长远看，今后国家的潜在债务增加了怎样处置？为了解决眼前问题，增加了未来的或有债务，不是解决问题的根本办法。在这方面，应当瞻前顾后。✘

必须更加关注经济的可持续发展

文 / 中国人大制度理论研究会副理事长 高强

当前我国的经济形势非常复杂,可以说是喜有忧、成绩与困难并存。取得的成绩有目共睹,来之不易;存在的困难也显而易见,不容忽视。我们分析经济形势,不能只关注经济发展速度的高低快慢,也不能只罗列一些数字,而应当深入研究和分析经济实现中高速发展的基本经验和政策措施是什么,使这些促进经济健康发展的积极因素越来越丰富、越来越充实,并坚持下去,发挥更大的作用;深入研究和分析障碍经济发展的主客观原因和国内国际因素在哪里,特别是对于主观原因和国内因素应当采取切实有效的措施尽快加以化解,以消除不利于经济健康发展的消极因素,努力保持经济的长期、稳定、可持续发展。

“人无远虑,必有近忧”。我们分析经济形势,不能只关注经济增长速度,更不能只看到眼前取得的成绩,还要分析促进经济发展的积极因素能否长期保持下去,并不断发扬光大;分析障碍经济发展的消极因素能否尽快得到化解。不能只对具体经济数据作出解释和说明,还要明确提出保持有利因素的可持续性与化解困难和矛盾的有效措施和办法。只有这样,经济发展才能趋利避害、化险为夷,实现长期、稳定、可持续发展。

在这方面,有几个重要问题需要我们下力气深入研究。

第一,我们强调转变经济发展方式,调整经济结构,将拉动经济发展的主要手段由扩大投资和增加出口,转到扩大国内消费上来。这个方向无疑是正确的,我们不能因为经济速度减缓而产生丝毫的动摇。今年前9个月,我国服务业发展对GDP的贡献率有所提高,体现了调整经济结构的成效。同时也要看到,调整经济

结构是一个长期渐进的过程,不可能一蹴而就,更不能急功近利。在大力调整经济结构、加快发展服务业的同时,应当注重三大产业的协调发展,不能忽视第一、第二产业内部结构的调整,淘汰过剩产能,发展新兴产业,使一产、二产发挥更大的作用,以进一步促进服务业的发展。

第二,当前全国的就业形势不错,已经提前完成了全年增加就业的目标。但我们不能满足于现有的成绩,应当未雨绸缪,提前思考就业形势可能出现的变化。从就业途径来看,容纳就业人数最多的还是第二产业,如果工业环节面临的困难长期得不到解决,甚至出现有些企业停工、减员的情况,就可能影响居民的稳定就业。从现在起,我们就应当认真研究,探索扩大居民就业的新途径和新办法。

第三,我国的进出口形势严峻,出现了“双降”的局面。由于进口下降比出口下降得多,国际收支仍维持收大于支的状态,顺差总数达到4000多亿美元,对GDP的拉动作用甚至有所增强。这种局面能否长期持续下去,值得深思。在进出口同步大幅度增长的状况下,出现贸易顺差,国际上还比较容易接受。而在进出口出现“双降”,特别是进口下降大于出口下降的情况下增加顺差,很容易出现国际贸易纠纷。一旦出现贸易摩擦,就可能导致一些复杂的情况。如何有效扩大国内需求,坚持进出口相同步,实现国际贸易收支基本平衡,是当前必须认真研究的问题。

第四,财政形势比较严峻,主要的标志是财政收入增长乏力,而财政刚性支出仍在不断增加。前三个季度,最能够反映经济状况的增值税全国仅增长1%,其中工业环节的增值税还是下降的,与工业



增加值增长6%很不相称,究竟原因在哪里?建议财政部门深入分析,看清楚是经济原因还是管理问题,是短期现象还是长远趋势。面对财政收入增速下降的情况,财政部门应当转变理财思路,不仅注重资金分配,更应注重支出效益,把钱花在最急需的地方,取得最好的效果。有的同志提出应当实施更加积极的财政政策,通过进一步扩大赤字,拉动经济增长。我建议慎重决策。财政的主要功能是保民生、保安全、保公共服务、保政府运转,希望依靠扩大财政赤字拉动经济增长,既力度不足,效果也不太好。我国各级财政的债务负担已经很重,中央财政赤字和地方财政赤字占GDP的比重已经比较高,再进一步扩大财政赤字,不仅拉动经济增长的作用不大,还会导致政府债务率持续提高,影响我国经济的国际形象。

上述几个问题,对于保持经济的可持续发展至关重要。我们不能将注意力过多放在经济增长速度上,而应当研究提出切实可行的政策措施,既保持当前经济发展的良好形势,又有效化解存在的矛盾和问题,实现经济的可持续发展。■



加强县乡人大工作和建设 充分发挥基层国家权力机关作用

——全国人大常委会办公厅负责人就中共中央转发
《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大
工作和建设的若干意见》答记者问



2015年9月15日至16日,加强县乡人大工作和建设座谈会在北京举行。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江出席。这是9月15日张德江在座谈会上讲话。摄影/姚大伟

今年6月,中共中央转发《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》(以下简称《若干意见》)。这是新形势下党中央加强人大工作特别是县乡人大工作、推进社会主义民主法治建设的重要举措。日前,全国人大常委会办公厅负责人接受采访,就《若干意见》有关情况回答记者提问。

记者:请谈谈《若干意见》的出台背景、形成过程和重要意义。

答: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,是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排,是支撑我国国家治理体系和治理能力的根本政治制度。党的十八大以来,以习近平同志为总书记的党中央对坚持和完善人民代表大会制度、做好新形势下人大工作提出一系列新思想新论断新要求,强调要按照总结、继承、完善、提高的原则,推进人民代表大会制度理论和实践创新,推动人大工作提高水平。

县乡两级人大是基层国家权力机关,是国家政权的重要基础。多年来,县乡人大坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,依法行使职权,为推动地方经济社会发展和民主法治建设作出了积极贡献。同时,县乡人大工作和建设中也存在一些不容忽视的问题,需要及时妥善解决。加强县乡人大工作和建设,充分发挥基层国家权力机关和人大代表作用,巩固党的执政基础,加强基层国家政权建设,是当前和今后一个时期坚持和完善人民代表大会制度、做好新形势下人大工作的重要方面。

十二届全国人大常委会把加强县乡人大工作和建设作为推动人大制度和人大工作与时俱进、完善发展的重要内容,从2013年到2014年组织开展了专题调研。张德江委员长亲自带队,先后到云南、

浙江、福建、贵州等地,实地了解县乡人大工作和建设情况。全国人大常委会工作机构组成7个调研组,对31个省(区、市)的县乡人大工作和建设情况全面进行调研。在此基础上,经过广泛征求意见和反复修改完善,形成了《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》。今年6月,中共中央转发了《若干意见》。这充分体现了以习近平同志为总书记的党中央对人大工作的高度重视,体现了我们党毫不动摇坚持、与时俱进完善人民代表大会制度的自信和决心。

《若干意见》坚持问题导向,总结实践经验,明确提出了加强县乡人大工作和建设的总体要求、重要原则和重要措施,对于适应“四个全面”战略布局新要求,充分发挥基层国家权力机关作用,坚持和完善人民代表大会制度,推进国家治理体系和治理能力现代化,具有十分重要的意义。

记者:加强县乡人大工作和建设应当遵循的重要原则是什么?

答:《若干意见》贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神,总结我国实行人民代表大会制度六十多年来的实践经验,结合县乡人大工作实际,提出了加强县乡人大工作和建设应当遵循的五条重要原则:

一是坚持党的领导。坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用,自觉把党的领导贯穿于县乡人大工作全过程,落实到依法履职各方面。二是坚持人民主体地位。把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为县乡人大工作的出发点和落脚点,努力做到民有所呼、我有所应。三是坚持依法治国。保证宪法、法律、法规和上级人大及其常委会决议在本行政区域内得到遵守和执行,促进依法行政、公正司法和全民守法。四是坚持民主集中制。保证县乡人大由选民直接选举产生,对人民负责、受人民监督;“一府两院”由人大

产生,对人大负责、受人大监督。坚持集体行使职权,集体决定问题。五是坚持从国情和实际出发。充分发挥县乡人大工作、人大代表的特点和优势,坚持问题导向,依法探索创新,注重求真务实。

记者:《若干意见》对做好县乡人大代表选举工作提出了哪些举措?

答:选举人大代表,是人民代表大会制度的基础,是人民当家作主的重要体现。改革开放以来,在中央的统一部署下,我国共举行9次县级人大代表直接选举、10次乡镇人大代表直接选举,保障了人民当家作主,巩固了基层政权。《若干意见》总结选举工作实践经验,针对一些地方存在的突出问题,强调要坚持党的领导、充分发扬民主、严格依法办事,确保选举作风清正,确保选举结果人民满意,并从五个方面提出了加强和改进代表选举工作的举措。

一是加强对县乡人大代表选举工作的领导。地方党委对县乡人大换届选举工作负领导责任,要将贯彻落实中央部署要求和相关法律法规,作为县乡党委特别是党委书记履行政治责任的重要内容,并严格责任追究。县级人大常委会对县乡人大换届选举工作负组织责任,依法加强对县乡两级选举委员会的领导。

二是把好人大代表“入口关”。地方党委要依法行使代表候选人提名推荐权,把好代表政治关、素质关、结构关。提出代表候选人初步建议人选,要充分发扬民主,广泛听取意见,并对代表候选人政治素质、思想品德、遵纪守法、履职能力等方面情况进行综合考察。要依法按时公布初步代表候选人、正式代表候选名单及代表候选人的基本情况,向社会公布当选代表名单,接受人民群众监督。针对一些地方个别代表“身份失真”的问题,《若干意见》还对严格认定代表候选人身份作了明确规定。

三是加强选举组织工作。要依法做好宣传动员、选区划分、选民登记、提名推荐、讨论协商预选、候选人介绍、投票

选举、计票监票、选举结果确定等各环节工作。要改进代表候选人介绍工作,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。

四是加强人大代表资格审查工作。要依法对当选代表是否符合宪法法律规定的代表基本条件、选举是否符合法律规定、当选代表是否存在破坏选举的违法行为等进行审查。对不符合法律规定或者以违法行为当选的,以及当选代表被举报存在问题的,《若干意见》明确了相关处理机制。

五是加强对选举全过程的监督。地方党委和纪检监察机关要认真履行党风廉政建设主体责任和监督责任,坚决查处选举中的不正之风和腐败问题。县级人大常委会要领导和监督县乡两级选举委员会依法履行职责,确保选举严格依法按程序进行。公安机关、司法机关要依法追究破坏选举行为的法律责任。

记者:《若干意见》对提高县乡人大依法履职工作水平有哪些新要求?

答:宪法法律赋予了县乡人大讨论决定重大事项、监督、人事选举任免等重要职权。加强县乡人大工作和建设,必须把保证县乡人大依法行使职权、依法开展工作摆在突出位置,全面提高基层人大工作水平。为此,《若干意见》提出了四个方面的要求。

一是开好县乡人大会议。人大行使法定职权,主要是通过会议形式。根据有关法律规定和地方实践,《若干意见》提出,县级人大每年至少举行一次大会,必要时可以增加;县级人大常委会每两个月至少举行一次会议;乡镇人大一般每年举行两次大会。同时,还提出了健全议事规则、创新议事形式、完善审议程序、充实会议内容等要求,确保提高会议质量。

二是依法行使重大事项决定权。《若干意见》提出,县乡党委要增强依法执政观念,善于把重大决策部署通过人大法定程序转化为国家意志。县乡人民政府重大决策出台前要向本级人大报告。人大要把听取审议“一府两院”工作报告、审查批准计划和预算作为行使重

大事项决定权的重点。同时,要求地方人大根据法律规定,结合地方实际,制定具体办法,进一步明确重大事项范围。

三是加强和改进监督工作。县乡人大要把宪法、法律赋予的监督权用起来,实行正确监督、有效监督。确定监督项目、开展监督工作时,应当认真听取人大代表和人民群众的意见、建议,积极回应社会关切。严格执行预算法规定,着力加强预算决算审查和监督。健全执法检查、听取审议工作报告、组织专题询问和质询、开展备案审查等机制措施,切实推动有关方面改进工作、解决问题。

四是做好人事选举任免工作。坚持党管干部原则与人大依法行使选举权任免权相统一。县乡党委要认真对待和研究人大代表和常委会组成人员对有关人选提出的意见,尊重人大选举、表决结果。县乡人大要规范和完善人事选举和任命程序,保障人大代表和常委会组成人员的知情权,加强对人大选举和任命人员的监督。

记者:《若干意见》对加强同人大代表和人民群众联系提出了哪些要求?

答:我国县乡两级人大代表共有250多万人,占各级人大代表总数的95%,是党和国家联系广大人民群众的重要桥梁。《若干意见》重点从以下几个方面进一步加强和完善了基层人大代表工作。

一是密切人大代表同人民群众的联系。拓宽代表联系群众的方式和渠道,畅通社情民意表达和反映渠道。依托各级人大门户网站,搭建代表履职服务网络平台。推动代表联络机构向选区选民公开代表基本信息。

二是加强国家机关同人大代表的联系。县级人大常委会要建立健全常委会组成人员联系本级人大代表的工作机制,扩大代表对常委会工作的参与。“一府两院”要加强同本级人大代表的联系,政府研究出台重大工程项目或者涉及民生的重大举措,应当听取代表的意见、建议。

三是提高人大代表议案和建议办理质量。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机制。督促“一府两院”加强与代表的沟通协商,积极推动解决问题。县乡人大要向社会公开代表议案、建议的提出和办理情况,可以安排听取审议办理工作情况的报告。

四是加强人大代表履职监督。组织县乡人大代表定期向原选区选民报告履职情况,接受选民监督。建立代表履职档案并逐步向社会公开。探索建立代表履职激励机制,建立健全不称职代表退出机制。

《若干意见》还对做好人大代表履职服务保障工作、加强人大代表学习培训、依法保障人大代表活动经费等提出了要求。

记者:《若干意见》在加强县乡人大组织建设方面提出了哪些新举措?

答:《若干意见》贯彻落实党的十八大关于“健全国家权力机关组织制度”的精神,在加强县乡人大组织制度和工作制度建设方面提出了许多新的重要举措。

一是加强县级人大及其常委会组织建设。主要提出了四个方面的具体措施:第一,依法适当增加县级人大常委会组成人员名额,优化常委会组成人员结构,提高专职组成人员比例。第二,根据需要,县级人大可以设立法制、财政经济等专门委员会;健全常委会办事机构和工作机构,设立三个左右工作委员会,加强工作能力和能力建设。第三,县级人大常委会主任实行专职配备。第四,不设区的市、市辖区人大常委会可以在街道设立工作机构,负责联系代表、组织代表开展活动,根据授权开展监督、选举等工作。

二是加强乡镇人大建设。主要有两个方面的具体措施:第一,乡镇人大设专职主席1人,有条件的地方可以配备专职副主席。第二,明确乡镇人大在闭会期间的职权和活动方式。在乡镇人大闭会期间,乡镇



加强县乡人大工作和建设座谈会分组讨论现场。摄影/李杰

人大主席团或者人大主席、副主席,可以组织代表听取审议同级政府工作报告,检查法律法规实施情况,开展视察、调研等活动,听取和反映代表、群众的意见与建议。

《若干意见》还就加强思想政治建设、干部队伍建设和推进信息化建设提出了明确要求。

记者:怎样把《若干意见》学习好、贯彻好、落实好?

答:为保证《若干意见》提出的重要举措于法有据、顺利实施,全国人大常委会及时启动相关立法程序。8月29日,十二届全国人大常委会第十六次会议审议通过了关于修改地方组织法、选举法、代表法的决定,重点对县乡人大组织制度和工作制度、代表选举和代表工作等方面的相关规定作了修改完善。9月中旬,全国人大常委会办公厅召开加强县乡人大工作和建设座谈会,推动各级人大学习宣传、全面贯彻落实中央关于加强县乡人大工作和建设的精神。张德江委员长出席座谈会并发表重要讲话,对学习贯彻《若干意见》,正确实施相关法律,加强县乡人大工作和建设,提高人大工作整体水平,提

出了明确要求。31个省、自治区、直辖市人大常委会负责同志参加了会议。

《若干意见》是当前和今后一个时期加强县乡人大工作和建设的重要指导性文件。全国人大和地方各级人大要学习好、贯彻好、落实好《若干意见》,当前要着重做好以下三方面工作:一是加强学习和宣传。要组织各级人大代表特别是县乡人大代表、人大机关干部深入学习《若干意见》和相关法律,把思想和行动统一到中央精神上来,切实增强做好人大工作的责任意识、使命意识。要通过多种途径深入宣传《若干意见》和县乡人大工作,充分展现人大制度和人大工作的新气象新风貌。二要严格执行相关法律。各级人大及其常委会要严格执行修改后的地方组织法、选举法、代表法,抓紧修改完善相关地方性法规及规范性文件,为加强县乡人大工作和建设提供法治保障。三要结合实际落实举措。要结合实际创造性地开展工作,加强工作指导,把《若干意见》各项举措和有关规定落到实处,真正落地生根、开花结果,推动人大制度和人大工作与时俱进、完善发展。■

思明区：看人大代表如何合力谋幸福

文 / 本刊记者 王萍 王博勋



思明区人大常委会主任许跃生深入到位于嘉莲街道的松柏公园接待群众

厦门市思明区是中国人大杂志“百县百乡行”系列采访活动走进福建的第一站。10月9日，在思明区，人大代表和市民向记者谈到最多的词便是“美丽厦门，幸福思明”。

代表工作是人大工作的基础。如何在“美丽厦门，幸福思明”建设中充分发挥代表作用，思明区人大常委会用实际行动交出满意答卷——在共同缔造美丽厦门进程中，一路紧扣代表工作，使代表工作不断推陈出新，生机勃勃。先后开展“幸福思明建设，人大代表在行动”主题活动，创建代表密切联系群众活动的“五项制度”（代表联系选民制度、代表接待群众制度、代表回选区制度、代表联系群众考评制度、代表联系群众服务保障机制），为代表联系群众搭建新平台。如今，无论是“代表行动”还是“五项制度”，无论是“一家一室”平台还是“一街一品”特色，都已成为思明人大工作的闪亮品牌和代表履职新标杆，思明区256名区人大代表都已积极行动起来！

代表为幸福建言：朗朗书声飘社区

什么是幸福？当下，“幸福热”的升温折射出人民群众对幸福生活的追求。单纯的经济发展并不足以保证人民幸福感的增强，城市未来发展需要更多考虑如何提升人民的幸福感，思明区“十二五”规划就提出了建设智慧、财富、生态、平安的“幸福思明”具体目标。

对于“幸福思明”，代表们不吝赞美，同时，代表们的建言献策与推动也是不遗余力。思明区人大代表彭军所在的阳台山选区正是厦门八大景之一“阳台夕照”的所在地，每每夕阳西下霞光下的阳台山都别样美丽。如这美景一般，阳台山选区也洋溢着浓浓的人文气息。在回选区走访时，很多选民向彭军表达要办一所社区学堂的想法。“听到这个建议时我很吃惊，”彭军说，“一般来说，小区居民们都希望建一些棋牌室这样的文娱场所，这里的居民竟然想办一所学堂！”在进一步了解选民对课程设置等方面的想法后，彭军在当年的区人代会上提出“在

阳台山社区试点建设学堂”的建议，并得到很多人大代表的附议。区人大常委会对该建议高度重视，并督促政府对社区学堂进行规划和建设。

如今，阳台山社区学堂已成立多年，形成了较成熟的制度。这里每周都是社区最热闹地方，周末的保健知识普及班和各种才艺课更是场场爆满，“连个下脚的地儿都不好找”！社区学堂的建立，为居民提供了一个再学习的场所，让生活在这里的老人、小孩一改原来打牌、打电动游戏的不良习气，用更多的时间看书、学习，社区氛围也因此更和谐融洽了。目前，社区学堂已在思明全区推广开来，形成思明独特的社区学堂文化。

在彭军看来，“宣传治表，教育治根”，社区学堂的设立不是源于代表提出的建议，而是根植于人民的智慧。彭军告诉记者，思明区人大常委会建立的代表回选区制度和人大代表联系群众考评制度非常重要。据了解，思明区人大常委会为每位人大代表建立一份“履职档案”，实现代表每季度接待群众一次，至少回选区一次，每年向选民述职一次，每半年点评并通报代表履职情况一次。目前，全区256名代表已与688名选民建立相对固定联系，印发“代表联系选民服务卡”28986张，设立意见箱87个，建立“代表之家”“代表接待室”91个，代表共接待群众4393人次，收集群众提出的问题875个，基本解决的有532个。

彭军说，作为人大代表，不是选民投完票就跟代表没关系了，更多的是要定期走到选民中去倾听他们的声音、了解他们的需求。“代表并不是高于选民，要缔造‘美丽厦门、幸福思明’，我们代

表更应当俯首甘为孺子牛,和选民在一起,感受百姓智慧。”

从龙山文创园到曾厝垵： 看代表建言如何推动强区发展

建设“美丽厦门、幸福思明”，主动适应新常态、加快转型升级和产业转型是基础。作为第三产业占比高达85%的思明区，实现区域经济又快又好、有量有质发展是全区的奋斗目标之一。因此，思明区的代表们不仅关注民生，而且还心系发展。

思明区人大代表黄秀惠告诉记者，她对今年年初思明区人大组织代表到龙山文创园开展的实地调研印象深刻。地处思明的龙山片区原本聚集着许多老旧工业厂房，经过近五年的潜心打造，这里成为文化创意产业的摇篮——260家各类文化创意企业争相进驻，一批文创类“巨无霸”项目纷纷落地，文化产业与时尚设计、工业设计、环保等产业不断融合而生的文化创意产业，正在迸发惊人的活力。

在调研现场，思明区人大常委会主任许跃生首先建言，“‘龙山模式’本身就包含了产业、城市、社会三个转型，这样的‘微改造’破解了资源缺乏难题。其实思明区还有不少空旷的厂房建筑群，都可以复制‘龙山模式’。”黄秀惠也提出建议，“文创园未来发展的最大优势是其自身具备‘龙山模式’和‘合伙办公’创业商务平台。产业园区要有一定规模和企业密度，企业之间要有较高关联度，才能突出支柱产业方向。”

这只是思明区人大代表建言发展的一个缩影。曾厝垵文创会理事长宁军介绍，曾厝垵社区能从一个海边渔村成功变为如今厦门炙手可热的新兴旅游景区，与思明区政府采纳区人大关于推动曾厝垵“城中村”转型改造的建议分不开。

2008年，厦门、金门“小三通”后，为了航道安全，曾厝垵渔船上岸，渔民面临生存难题。如何扭转局面，让这里的人们发家致富是代表们一直忧虑的问题。虽

然曾厝垵存在生活环境杂乱、基础设施配套不足等问题，但是周边的美丽风景还是吸引了不少厦门大学的学生来这里写生、采风。以此为契机，代表们产生了将小渔村改造为文创型旅游区的想法。2012年，思明区人大常委会将《曾厝垵现状研究及发展探析》列为重点调研课题。2013年，傅国富等六位代表提出“加快‘城中村’改造”并将其纳入“美丽厦门共同缔造”的建议。该意见很快被政府采纳，对曾厝垵的改造如火如荼开展起来。此外，人大代表还在环境改造、古厝保护等疑难问题解决上发挥重要作用。

由于濒临海岸，又是军事前线，曾厝垵屡遭战争侵袭，老建筑所剩无几。现在保留的古建筑只有11处宗祠庙和14座闽南古厝。在渔村改造过程中，很多原住民和商家曾片面追求商业利益，在古厝上开门凿洞，破坏了古厝原有风貌。看到这痛心的一幕，代表们纷纷呼吁在改造中树立保护意识，“重视渔村文化，保护老建筑，否则渔村的开发就只有形式而没有灵魂，没法持久。”思明区政府认真采纳代表意见，邀请专家团队就古厝保护进行修旧如旧的规划设计。不少老人回到改造后的曾厝垵都不禁感慨，感觉又回到自己儿时生活过的地方，记忆中的一幕幕“扑面而来”。一位老爷爷告诉记者：“曾厝垵的重建，解了我们的乡愁，圆了我们的梦。”

如今，曾厝垵和鼓浪屿一样已成为文艺范儿们的朝拜“圣地”。雨天不开门晴天才开门的冰淇淋店、以学校课堂为主题的302班餐厅、音符飘扬的梦旅人客栈等充满创意的风情小店让游人流连忘返。这里既保留了原始渔村的淳朴，又缔造了文化气息的清新，更重要的是已成为青年人重要的创业基地，成为国家当前大力倡导的“大众创业、万众创新”的最佳实践。

究竟怎样才算幸福？


代表建言仍在路上！

陈建辉代表为思明发展海洋经济

大声疾呼，提出要推进厦门邮轮母港建设和邮轮产业发展；姜秋月代表提出要加强街心公园建设；林和平代表提出要修建地下停车场、建设养老院；黄秀惠代表提出要开放学校体育设施给辖区居民使用；陈建萍代表提出解决健身公园居民如厕难问题……记者看到，为了提升思明百姓的幸福指数，思明的改革创新、转型发展、民生改善各方面都有人大代表出谋划策、献计出力的身影，思明区人大代表的建言仍在路上。

从这些代表建言中，记者已闻到了浓浓的幸福味道。有这么多的代表为思明谋发展，为百姓谋福利，幸福其实就在百姓身边！

思明区人大常委会主任许跃生认为，人大工作的根基在群众，活力在代表，抓住人大代表联系群众工作，就抓住了人大工作的根本。正是在许跃生的积极推动下，思明区人大常委会在加强代表工作方面进行积极探索，不断推出“代表行动”“五项制度”“一街一品”等新举措。在思明区“十二五”规划提出了“幸福思明建设”奋斗目标后，思明区人大常委会及时围绕“如何让代表在建设幸福思明中履好职、作贡献”进行深入探讨。在2011年年初便开展富有特色的“幸福思明建设，人大代表在行动”主题活动，随后，在此基础上精心制定五年活动计划，使“代表行动”按照“一年推进、两年巩固、三年提升、四年达标、五年满意”五个步骤进行。如今2015年已进入达标年阶段。在此基础上，思明区人大常委会还不断创新平台、载体，在开展代表密切联系群众活动中进行有益探索和实践，2013年年初出台的《思明区人大常委会关于开展人大代表密切联系群众活动的意见》，提出代表密切联系群众的“五项制度”。

思明百姓向记者表达了这样的心声：通过这些活动，拉近代表和百姓的距离，代表们踊跃提建议，帮助解决百姓身边难事，思明百姓生活得更幸福、更尊严、更体面也更更好了！

佛昙镇：新任人大主席眼中的人大工作

文 / 本刊记者 王萍 王博勋

10月10日，记者从厦门市思明区驱车往西南方向前行，直奔漳州市漳浦县佛昙镇。佛昙镇党委书记陈福强告诉记者，佛昙镇下辖20个行政村，人口6万多人。由于佛昙靠近厦门，地理位置方便，又是侨乡，佛昙人较早接受外界思想影响，佛昙镇老百姓的人文素养和民主意识都较高。

也许正是因为百姓的这种民主意识，让佛昙镇于2007年在全县率先探索开展基层所站向人大代表承诺活动，每年开展一次，并一直延续至今。

佛昙镇人大主席林秋德自称是人大工作的新兵，因为他今年夏天才正式担任人大主席一职，之前为佛昙镇党委副书记。虽然担任人大主席才短短几个月，但林秋德对基层所站向人大代表承诺活动这一镇人大品牌工作并不陌生。

林秋德说，佛昙镇基层所站比如工商所、司法所、供电所等，这些都是俗称的“七所八站”，一共有26个。这26个所站的管理权限、人事任免权限等都在县直机关，但工作在佛昙镇。“县里对所站是管得着、看不见，我们却是看得见、管不着。怎么对基层所站加强管理，党委一直在研究，于是人大积极发挥代表议政督政作用，开始探索通过承诺、践诺的方式来加强对基层所站的监督。”

有了承诺活动这个载体，佛昙镇的人大工作开展得热闹活跃。每年除了开大会，代表们就是马不停蹄忙承诺活动的事：年初26个基层所站通过征求各方意见向人大主席团提交承诺书；每季度召开一次代表小组长会议，由代表小组

对所站承诺的实施情况进行监督检查，督促整改；每半年召开一次汇报会，由人大主席团印发测评表，以各代表小组为单位组织本小组代表对所站进行初评，并限期及时纠正存在问题；年终进行总测评，测评总分在85分以上的前三名单位，授予“人大代表满意单位”的流动红旗，测评总分在60分以下或最后三名的单位进行通报批评和公开。测评结果还向县人大常委会和镇党委汇报并向上级主管部门进行反馈。

“第二年年初召开基层所站向人大代表承诺活动表彰会。86名市、县、镇人大代表及26个基层所站负责人参加会议，总结上一年的活动并表彰荣获‘人大代表满意单位’称号的单位，颁发锦旗，同时部署本年度的活动。”林秋德说，承诺活动促进站所工作作风转变、工作效率提高、服务质量提升、推动解决老百姓身边的实际问题。

“比如农村电网的问题，以前电网像蜘蛛网一样，后来通过承诺活动，供电所及时投资210万元对新农村低压电网进行改造，让11个行政村受益。农村再也不用担心电力不足跳闸的问题。在佛昙，代表作用真的很大！”说起活动实效，林秋德非常熟稔地介绍，位于佛昙的漳浦县第二医院总投资900万元，建成占地面积6000平方米的综合性门诊住院大楼，并已投入使用，大大方便了群众就医；漳浦二中拓宽原来狭窄的门前道路，整治学校周边环境，并建成塑胶跑道，在学校开展崇德尚善的传统文化教育，学生、家长均可参加；工商所因为承诺活动提升服务品质和工作效率，个体户和小企业再也不用担心到所里办事“脸难看、

门难进”了……“这些基层所站工作的改善，都离不开人大开展承诺活动付出的努力。”

在林秋德看来，人大对基层所站的承诺进行跟踪监督，促进所站工作作风的转变，更重要的是推动解决了一大批群众反映的难点热点问题。

解决农村饮用水安全问题就是其中一个例子。林秋德说，佛昙的地理环境虽然依山傍海不缺水，但因为靠近海边，海水既咸又苦是不能喝的，可自来水却因自来水厂设备简陋导致饮用水质量不高。在2011年的承诺活动中，代表通过走访、联系选民，了解到群众反映比较强烈、亟待解决的饮用水安全问题，人大对自来水厂进行督促检查、积极联系协调水利相关部门，在去年推动政府投入资金，通过铺设管道、设立水库、改进设备、完善消毒程序等，逐步解决饮用水安全问题。

当地人告诉记者，佛昙文化氛围浓厚，镇上每个季度都有文艺晚会。佛昙人多具有闽南人“敢为人先”和“往外跑”的闯拼精神，同时佛昙还是一个注重文化传承的地方。现在历史悠久的佛昙正全员参与到佛昙旅游产业的开发和城市建设的大潮中。

“我们这里的人大代表敢说，敢于担当。承诺活动恰恰通过有力、有效监督体现了代表价值。”林秋德说，相信通过人大工作的推动助力，佛昙明天会更美好。角色的转变，让林秋德从前任人大主席手中接过接力棒，开始乡镇人大工作的新一任接力赛。人大工作就在这样的延续中薪火相传。■

书洋镇人大：留住土楼历史 共筑书洋未来

文 / 本刊记者 王博勋 王萍 通讯员 陈毅勇

10月11日,从漳浦县启程,记者驱车奔往南靖县书洋镇。进入书洋镇,历史的古风扑面而来。黄色土泥砌成的土楼安静矗立在这里,与周围片片绿色茶园和金黄色的稻子交相辉映,一切都是那样自然而美好。书洋镇是福建土楼标志性景观所在地,在如何科学、合理地保护和开发土楼这个问题上,从点滴小事到参与立法,书洋镇人大和代表们着实费了一番心思。

2008年,南靖县的田螺坑土楼群和河坑土楼群被联合国教科文卫组织列入《世界遗产名录》,这使得土楼被更多人熟知。书洋镇人大主席陈毅勇告诉记者,以申遗成功为契机,保护、开发土楼成为书洋镇人大履职工作的焦点。如何在保留土楼原有风貌的基础上,完善旅游环境,规范旅游服务和经营活动一直是书洋镇人大努力推动的工作。

通往土楼景区需要穿行一条曲折蜿蜒的公路。开发旅游前,这条公路两旁杂草丛生。一位人大代表告诉记者:“以前每次看到这些杂草心里就痒痒的,真想自己拿把剪刀把它剪平!”2014年,书洋镇人大主席陈毅勇牵头提出“结合景区特点重新规划、规范沿路绿化”的建议。建议得到了县政府的重视,并被纳入当年富美乡村的项目建设当中。目前已完成塔下村到曲江村共4公里的绿化提升工程,实现了“四季有绿、四季有景,四季有花、四季有香”。

近年来对旅游景点不文明经营现象的曝光让人触目惊心。而记者在楼名叫裕昌楼的土楼里看到的却是另一番景象。“免费看井”“一斤也批发”的广告标识在土楼里随处可见,到处都洋溢着客家人的淳朴与热情。土楼周围的摊点虽多,但并不杂乱,井然有序的销售橱柜、

质优价廉的商品让游客随时处于一种愉悦和休闲当中。有时,这里的原住民还会热情地把你拉到门前,为你泡一壶好茶,跟你讲讲这里的故事。

陈毅勇说,土楼能有今天这样规范、有序的旅游环境,使其多年屹立国家5A景区之列,与代表们平日的监督、

在县、镇代表们的积极建议下,2012年,县政府大力推动开展了土楼景区大提升活动,针对旅游服务、环境、餐饮卫生等方面问题进行全面整改。根据代表建议,书洋镇的销售摊点使用统一橱柜并进行编号,以便于游客监督摊位的产品和服务水平。代表们为商铺们送来明码标价价签,并时时劝导当地百姓卖质优价廉的商品。“几块钱的东西,就会影响游客对你的满意度,影响我们土楼的名声与发展。”人大代表赖金花如是说。

在书洋镇,不得不说一个人大代表见义勇为温暖人心的故事。2015年5月的一天,游客肖先生驾车从厦门驶进土楼景区游玩,由于一时疏忽,肖先生将车开进了河里。看到此景,张耀和代表立即组织几位村民迅速跳入河中救人。因为救助及时,肖先生最终脱离生命危险。事后,肖先生特意送来一面写着“见义勇为”四个大字的锦旗。让书洋镇人大代表感到欣慰的是,在他们的建议倡导和相关部门的带动下,村民们都开始把土楼旅游作为自家事,主动、自觉地参与到土楼的保护和开发、建设当中去。



书洋镇人大组织人大代表深入选区开展“访选民、听民意、提建议”活动

宣传引导紧密相连。

申遗成功后,土楼的开发与保护已不仅仅是南靖县的事,更牵动着整个福建省的心。2010年,制定《福建省“福建土楼”世界文化遗产保护条例》被列入当年的立法计划。立法过程中需要平衡不同主体的利益关系,书洋镇人大代表在意见征集的过程中充当群众愿望的“传声筒”和“代言人”,为群众利益最大化做出了不懈努力。

比如,如何分配景区门票收入是立法中的焦点问题。由于土楼开发的主要资金来源于政府投入,在最初的条文设计中,仅规定将景区门票收入的10%分给村民。但在村民们看来,景区开发的对象是自家住宅,而且开放旅游会影响他们的正常生活,村民们为旅游的开发作出了很大牺牲。因此,以上比例并不合适。意见征求会上,代表们充分说明了村民们的想法,并建议设立共同协商利益分成制度,由县镇两级政府、村民委员会、所有权人三方根据公平合理的原则协商划分景区参观游览及服务项目获得的收益,最终建议被采纳。“觉得公平了,我们也就更有积极性参与到咱土楼的旅游开发中啦!”一名村民高兴地告诉记者。

“小城”福安的人大工作全景图

文 / 本刊记者 王萍 王博勋



福安市溪潭镇代表小组就三农问题深入岳秀脐橙基地调研

10月12日,从漳州市南靖县书洋镇采访结束后,本刊记者一路向北,来到地处闽东北沿海的福安市。福安于1245年建县,1989年撤县设市,1993年被国务院列为沿海开放城市,总面积1880平方公里,海岸线长145公里,辖两个省级经济开发区、13个镇、5个乡、4个街道,总人口65万,是全国畲族人口最聚集的县(市)。

有乡镇有街道有经济开发区,有山有海,经济活跃,“小城”福安可以说是中国县级市的一个缩影。县级人大工作如何完善发展?县级人大常委会如何更好地发挥职能作用?本刊记者在福安采访各方、探寻答案,实地感受了一个鲜活的基层人大工作范本:在福安,人大监督“件件有落实、事事有回音”,代表工作从“五员”“五好”到进社区(村居)更接地气更有效,自身建设开展“四访四促”为民办实事,乡镇人大工作百花齐放、各有特色。

福安人大工作的一派生机表明,在党的领导下,在法治框架内,基层人大在

为当地改革创新、健康发展保驾护航中完全可以发挥实实在在的作用。

让农村孩子上学更幸福： 福安人大监督为何如此给力？

10月12日是星期一,福安市溪潭镇中心小学的学生们正在教室里认真听老师讲课。学校的负责人告诉记者,“现在镇里的学校办好了,因为政府出台‘368’惠生工程,孩子们在这里吃得好住得好,学生家里负担减轻了很多,家长也能安心在城里打工了。这学期,单单溪北洋片区十多个村就有几十号人把孩子从城里转回来,在自己家门口的学校上学。”

城区学校人满为患,学生家长焦虑“上学难”,而乡村学校却大量空置,生源流失。这曾经是福安市义务教育面临的一个现实问题。“如今,在福安,因为人大的推动,福安农村的孩子上学比福建别的地方小孩上学要幸福多了,在农村就近上学的孩子多了,城乡教育资源也更

加均衡了!”溪潭镇中心小学负责人说。

“368”这一民生政策的出台,和福安人大的推动紧密相连。福安市人大常委会主任何世明告诉记者,2013年,针对群众高度关注的教育均衡问题,福安市人大常委会听取和审议了市政府关于创建“教育强市”暨“义务教育发展基本均衡市”工作情况的报告。2015年又再度将教育均衡问题纳入监督重点,通过组织视察调研、听取专项工作报告、开展专题询问、跟踪督办审议意见等方式,最终推动福安市政府于2015年8月制定出台了“368”惠生工程、偏远山区教师交通补贴等政策,有力助推了福安市教育事业的发展。

何为“368”?溪潭镇中心小学一名学生介绍,这是福安市政府对农村寄宿学生的一种地方政策补助。从2015年起,福安市政府将按照每位寄宿生每年300元标准,补助给学校用于学校食堂、学生宿舍水电、学生生活设施维护等费用;按照每位寄宿生一次性补助600元的标准,由福安市教育局统一采购配置寄宿学生生活用品;在每位寄宿学生每年省级以上营养餐补助1000元(日均5元)基础上,福安财政按照每位寄宿学生每年1600元的标准,再增加一份营养餐补助(每年按200天计算,即每天增加8元补助)。“像我这样在学校寄宿的学生,这些‘368’里规定的补助都能享受到呢!”

这一举措不仅大大缓解乡村寄宿制学校经费不足问题,还帮助希望子女在家乡就近入学的进城务工人员解决了后顾之忧。“现在说福安的农村孩子上学幸福确实所言不虚。”何世明和记者说起人大对教育的监督成效也深感欣慰,“教育是最大的民生,也是人大监督工作的

重点。我们还会持续关注这一问题,为福安教育发展献智出力。”

“人大监督‘一府两院’依法办事,人大自身更要有章可循、有章必循。”

身临其境,记者感受到一股浓浓的民生暖意。事实上,福安人大监督的“给力”体现在方方面面——近四年来,福安市人大常委会先后针对食品安全、审计成果运用、民生案件执行、义务教育均衡等问题开展专题询问,切实推动相关问题解决。

从2013年起,每年选择4个市直单位进行工作评议。在评议调查基础上,再组织人大代表对被评议单位工作情况进行满意度测评。根据工作评议和满意度测评中发现问题,整理形成评议意见,交与被评议单位研究处理、整改落实,并报送市委、上级主管部门和通报“一府两院”,送交福安市委组织部,作为评价、使用干部的重要依据之一。此举引起“一府两院”及其组成部门的高度重视,使测评结果得到充分应用,并有效促进政府增强服务意识,改进工作作风,提高行政效能。

从2012年起,通过再次听取和审议专项报告、开展视察调研等方式,对重点发展和民生问题进行持续跟踪监督,跟踪巩固政府整改成果,确保人大常委会审议意见落实到位。比如,2012年,福安市人大常委会听取和审议了市政府关于政府性融资资金管理情况和水利设施建设情况等两个审议意见办理情况的报告。2013年,听取并审议了市政府关于食品安全法审议意见书落实情况的报告。对食品安全工作情况已连续4年开展视察。

一项项有针对性的监督工作,让政府部门感到压力,让广大群众感到满意,记者不禁思考,这里的人大监督工作为何如此给力?

10月12日,何世明向记者展示了一个答案:一份《关于开展专题询问的暂行办法》,一份《工作评议暂行办法》,一份《关于加强常委会审议意见跟踪督办的意见》等。何世明介绍,这些制度都是2012年福安市人大常委会先后研究

制定出台的。2012年以来,福安市人大常委会先后制定出台了二十多项办法、制度,有效保障和提升了人大常委会的工作质量。比如,福安市人大常委会研究出台《关于审议专项工作报告的暂行办法》,创新实行领衔发言制度,常委会委员轮流担任领衔发言人,进一步提升常委会会议审议质量。

再比如,福安市人大常委会努力探索人大监督公开的有效形式,审议通过《常委会行使监督职权向社会公开的试行办法》,建立“四公开”制度,即公开征集监督议题、公开监督计划、公开监督情况、公开评议“一府两院”及其组成部门的工作。“将监督工作内容及时公布在福安人大网上,这样人大的监督工作能够被百姓知道,提高人大工作透明度的同时也拉近了人大和群众的距离。”何世明说。

当这些制度呈现在记者眼前时,记者感觉,这些正是推动福安人大工作前行的力量。“人大监督‘一府两院’依法办事,人大自身更要有章可循、有章必循。”何世明说。

从“五员”“五好”到进社区(村居):充分发挥代表“传声筒”“助推器”作用

代表工作是福安人大工作“给力”的又一法宝。记者在来福安采访途中就听宁德市人大同志介绍:现在在宁德全市推广的人大代表“五员”活动,即人大代表争当法律政策的宣传员、社情民意的信息员、为民办事的服务员、民事纠纷的调解员、公正执法的监督员,便是由宁德市下辖的福安市最早开始探索开展起来的。

近年来,福安市人大常委会在闭会期间继续动员广大代表开展“五员”活动的基础上,组织开展争创“五好”代表小组活动,即活动场所好、组长履职好、“五员”活动好、创新内容好、选民反映好。从2014年起,福安市人大常委会还创新开展人大代表进社区(村居)工作日活动、“百名代表传递社情民意绿色通道”等活动,充分发挥人大代表作用,将

群众的诉求及时搜集反映上去,督促政府解决群众实际困难和问题,努力让人大代表大有作为。

如今,福安市人大常委会将1372名五级人大代表混合编组,共组成88个代表小组。每个代表小组均有固定的活动场所。各代表活动室软硬件设施齐全,成为代表依法履职的可靠“根据地”。

10月12日,在福安市城北街道的“畚族代表之家”,极具畚族特色的代表小组活动吸引了记者的目光。何世明说,福安市人大常委会特别注重挑选素质好、履职热情高、组织协调能力强的人大代表担任小组组长。“畚族代表之家”就是一个典型例子。该代表小组组长由省、市两级人大代表钟奶祥担任。他建议代表小组活动室突出“畚”族特色,积极组织全市38名畚族人大代表经常开展学习、交流及履职活动。

钟奶祥介绍,自2012年成立以来,“畚族代表之家”组织开展各项活动230多次,并提出几十份代表建议,涉及城市公交、农村电线改造等各方面,均得到较好办理落实,受到群众的支持与好评。

在福安,像“畚族代表之家”这样的代表小组还有很多。潭头镇柯洋村的代表小组组长林勇铭,经常组织代表进村入户宣传党的惠农政策、开展相关政策法规咨询,并以代表小组活动为契机,发动村里的茶叶种植能手,成立了茶叶专业合作社,带领村民创业增收。福安市晓阳镇大学生自主创业团队较多,该镇的代表小组帮助创业大学生争取资金、协调解决用地问题、开拓市场等,使创业大学生在各自领域施展才能,带动周边群众致富。范坑乡的福安市人大代表陈发松擅长写打油诗,该乡代表小组发挥他的特长,由他将与群众日常生活密切相关的法律、法规知识和惠农政策编成朗朗上口的顺口溜,教群众传唱……

“人大代表们用行动证明,他们心里装着群众,诚心诚意为群众办实事。”福安市阳头街道阳中社区群众黄润金说,“我们切实感受到了什么是人大代表为人民。”

霞浦县：用人大决定破解水源保护难题

文 / 本刊记者 王萍 王博勋

10月13日，离开福安市往东南方向前行，记者来到霞浦县。当地百姓告诉记者，地处闽东地区的霞浦县，陆地面积1489.6平方公里，海域面积29592.6平方公里。近年来，因其独特的滩涂和海岸线，霞浦走上了发展滨海旅游的快车道，同时，渔业养殖和水产品加工等海洋经济也发展迅猛，是远近闻名的“中国海带之乡”“中国紫菜之乡”。

谈到人大工作亮点，霞浦县人大同志不约而同地向记者谈到一件事，那就是溪西水库水源地保护。“人大这件事做得漂亮！重大事项决定权是县乡两级人大的法定职权，霞浦县人大常委会会议作出的《关于建立溪西水库饮用水源地生态补偿机制的决定》，推动政府建立解决实际问题的长效机制、为百姓谋福利。这对于基层人大依法行使这一职权具有重大的借鉴意义。”霞浦县人大常委会副主任谢闽笑着告诉记者。

溪西水库是闽东最大的水库之一，也是霞浦县城区唯一的饮用水源。霞浦县饮用水源保护区主要是霞浦县崇儒乡、柏洋乡境内的溪西水库，近六千人在此生产生活。1974年水库建成以来，承担着霞浦县城区十几万居民饮水和松港、松城、沙江等十几万亩农田灌溉用水的重任，对区域经济社会发展和人民群众饮水健康起着十分重要的作用。

建库时，群众奉献了珍贵的土地资源，作出巨大贡献。水库转为饮用水源后，为涵养水源、保护水源和集雨区禁止建设与饮用水源保护无关的建设项目，经济发展一直受到很大制约。因此，水源保护区长期面临附近群众迫切需要发展与保护水源的矛盾。长期以来，溪西水库

周边村庄养猪等传统农业比重较大，附近还分布大片农田、园地，而农药、化肥的大量使用，成为影响溪西水库及下游水质的重要因素。

为更好地保护溪西水库水源地，多年来，霞浦县一直都有代表向大会提交建议，要求政府加强对水源地的生态补偿和综合治理，但收效甚微，水源地保护和治理并没有得到很好解决。

如何让代表履职建言充分发挥作用并有效推动问题解决？2013年，霞浦县人大代表们找到了一条不同的建言路径——改为向大会提交议案。

谢闽清晰地记得，2013年冬天，在霞浦县十六届人大三次会议上，卢建生等11名代表提出“关于对饮用水源保护区乡镇生态补偿机制作出决定的议案”。议案提出后，立刻引起大会主席团高度重视，列为年度人代会第一号议案。霞浦县人大常委会第十九次会议决定交由环城工委办理。


“代表提交的是议案而不是建议。”谢闽向记者强调这其中的差别。他解释说，如果代表提交建议，比如要求政府投入多少钱来治理水源地，县人大就将代表建议直接交给政府办理，但在当年的政府预算中是很难列进去的。但代表议案就不同，因为是10人以上代表联名提出，比单个代表提建议更能引起重视，而且议案是由人大常委会来负责办理。特别值得一提的是，议案的内容是要求对饮用水源保护区乡镇生态补偿机制作出决定，一旦人大作出决定，就具有法律效力，如果决定里规定政府投入多少钱，那么财政每年就都要列入了。

霞浦县人大代表巧做议案文章，推

动人大作出决定，这充分体现了代表履职智慧。霞浦县人大常委会为代表提出这样高质量的议案感到欣喜，对议案的办理全力以赴。

为了做好议案的办理工作，2014年9月上旬，霞浦县人大常委会议案办理工作调研组深入崇儒乡、柏洋乡、松港街道开展调研，实地察看溪西水库周边村庄饮用水源保护区生态环境状况和生物氧化塘运行情况，并召开相关部门负责人参加的座谈会，广泛征求和探讨建立生态补偿机制的意见和建议。调研组还前往福建省最早实施饮用水源保护区生态补偿机制的福鼎市学习取经。2014年11月，霞浦县第十六届人大常委会第二十五次会议经过审议，作出《关于建立溪西水库饮用水源地生态补偿机制的决定》，从强化责任意识、加强政策扶持、实施分类考核等方面作出规定，督促县政府实行饮用水源地生态补偿制度。

霞浦县政府认真执行县人大常委会《决定》，于2015年5月出台《霞浦县县级饮用水源地生态补偿资金管理暂行办法》。《办法》明确规定，从2015年开始筹集生态补偿资金，起始年基数为300万元（不足部分由财政一般预算中安排），今后逐年增长。有了生态补偿机制，群众保护水源地的积极性提高了。

由于经历了人大出台决定前后全程，谢闽对代表履职如何充分发挥作用深有感触，“人大代表一定要珍惜人民赋予的权力。作为人民的代言人，怎么为民代言更有效，人大代表要积极探索和学习。人大代表联系群众、为民建言履职的‘基本功’一定要练扎实。”

鼓楼区人大：政府体检，一个都不能少

文 / 本刊记者 王博勋 王萍

“鼓楼区人大的评议工作做得好，在福州市乃至全省都具有示范效应。”10月14日，本刊记者来到福州市鼓楼区采访人大工作亮点，随行的省人大常委会研究室负责人这样告诉记者。

“法律赋予人大任命政府组成人员的权力，这些部门应对人大负责，受人大监督。”鼓楼区人大常委会主任李力认为，由于位于福州市的中心城区，鼓楼区政府的工作质量、效率如何，直接影响着福州市居民的生产、生活。鼓楼区人大常委会正在推行的工作评议制度是加强对政府的监督、让政府部门树立受人大监督的意识、推动相关工作开展的一条有效途径。

李力介绍，从2013年开始，鼓楼区人大常委会陆续开展了对22个政府部门的工作评议。由于机构改革新设立了4个部门，常委会在今年决定追加对这些新机构的评议。

人大监督亮新招

“以前，我们为宝宝上幼儿园的事情急得团团转，进公立园难，去优质民办园又贵！现在好了，这两年政府在街道新建了几个幼儿园，民办园的价格也下来了，宝宝选择多了，我们做家长的压力也没那么大了！”一位年轻妈妈高兴地告诉记者。

对此，鼓楼区副区长、教育局局长黄坚瑜深有感触。她表示，学前教育是关乎民生的重大问题，也是教育部门的工作难点。正是在人大工作评议的推动下，鼓楼区教育局通过增设街镇公立幼儿园和政府购买民办园学位、补助民办园提升教师学历和教师职称等方式，较好地解决了学前教育入园难的问题。

鼓楼区人大工作评议制度仿佛一



鼓楼区人大常委会主任李力带领区人大评议小组调研市容管理局工作情况

张精心织就的网。一个领导小组、五大评议内容、四个评议阶段以及评议处理等具体实施规范让这张“大网”疏密有序、精致周全。

李力强调，工作领导小组的成立让评议工作分工有序、有效运行。五大评议内容则涵盖国家法律、政策的执行情况，区委、区人大决议、工作部署的执行情况，党风廉政建设情况，百姓关心的热点、难点问题的办理情况以及人大代表建议、意见的办理情况。准备、调查、评议、整改是工作评议四个阶段。其间，部门自查自评与评议工作小组调查相结合，边评边改、边改边评。

“整个评议过程持续六至八个月，不仅能全面、真实地反映被评议部门的工作情况和百姓需求，更能及时地解决一些问题。评议结果分为满意、基本满意和不满意三个档位。而评议期间参评对象领导班子的列席、评议后结果上报区

委都保证了评议意见的落实。”李力告诉记者。

“通过评议发现问题、解决问题是评议工作的落脚点，否则评议就失去意义。”鼓楼区人大常委会副主任林文华如是说。为实现监督的实效性，评议会议后，有关部门需在15日内向评议工作组提交书面整改方案，并在3个月内就整改落实情况进行报告。工作评议制度不仅让政府部门发现问题并积极整改，还推动落实了很多惠及百姓的民生项目。

边评边改见实效

让无物业老旧小区旧貌换新颜，推进财政、工商、税务部门建立信息互联互通的大数据平台……鼓楼区人大评议工作里的这些故事，让鼓楼区老百姓津津乐道。

鼓楼区是福州市内的老城区，住宅中有一半是15年至20年以上没有物业



鼓楼区人大常委会评议工作小组深入无物业老旧小区了解情况

管理或单位自管的老旧小区。“家家都防盗窗，就怕火灾没水浇”是这些老旧小区的真实写照。在2014年的工作评议中，评议工作小组结合区住房保障和房产管理局在自评自查中发现的问题，通过走访、视察、座谈等方式，深入了解情况，提出意见。

住房局根据评议小组和人大代表提出的意见、建议，在评议过程中积极实施老旧小区改造项目，边评边改。经过近半年的整治，在评议会议前，住房局改善了老旧小区消防设施，将二次供水改为一次供水，并在部分小区初步实现了停车有序、绿化面积增加。评议会上，住房局以12票满意，7票基本满意（会议实到19人）通过评议。不少原来的老旧小区通过翻新与重建，摇身一变，与新建小区并无两样。住房局局长陈文清告诉记者：“评议既是传导压力，也是对我们工作的鞭策。”

多年以来，一直有个令鼓楼区地税局头疼的问题：由于部门之间信息无法互通，如很多股权转让交易只在工商部门进行登记，地税局则没有记录，给了交易人钻空子偷税漏税的机会，影响税费的征缴工作。对这个问题区财政局看在眼里，并在2014年工作评议的自查报告中提到了“部门间涉税信息渠道有待畅通”的问题。评议工作小组通过调查、走

访了解情况，也向财政局提出了建立“协税护税电子平台”的建议。

在人的督促下，财政局与工商、税务部门形成共识，建立协税护税电子平台，由于工商、税务部门及时了解掌握股权转让交易企业、交易额等信息，实现资源共享，建立大数据平台，大大提高了工作效率，有力地推动相关工作的开展。

积极诚恳获好评

由于职能复杂、工作内容细碎，经常与百姓打交道的市容管理局往往容易成为“老百姓最不满意单位”。但记者在鼓楼区却看到，鼓楼区市容管理局以15票满意、5票基本满意（会议实到20人），顺利通过人大工作评议。这是为什么呢？

在鼓楼区市容管理局局长肖建星看来，参加评议本身就是来接受批评和听取意见的。市容管理局积极正视自己在工作中的问题，并主动探求解决办法。在自查报告和评议会议上的工作汇报中，市容管理局用大量篇幅说明了自身工作的问题和下一步改进重点。林文华告诉记者：“有的部门自查报告偏于总结，成绩一大堆，问题三五行，整改意见空洞不具体，存在评议态度不端正、走过场的嫌疑。遇到这种情况，我们就把自查报告退回去，让有关部门端正态度、正视问题、进行修改。”鼓楼区人大常委会认

为，一个部门只有首先敢于发现、正视、摆出自己工作中的问题，才能在后期进行有效整改。因此，市容管理局勇于面对问题、积极整改的态度赢得了评议工作小组和人大常委会的好评。

根据市容管理局的自查和工作小组的调查，市容管理局的问题集中在两违（违法建设和违章建设）整治、环卫改革等几个方面。在两违拆除的问题上，市容管理局在评议过程中积极听取并采纳人大常委会的意见，认真整改，之后在拆除过程中，多考虑百姓的想法和感受，实行“温情执法”，去年以来全区共拆除违法建设二十多万平方米。此外，市容管理局还主动了解群众生产、生活困难并用心帮扶。“在温泉村执法中，市容管理局的工作人员发现拆除居民屋顶违法建筑物会导致漏水，随后，该局协调政府有关部门，帮助住户完善相关设施，妥善处理了漏水问题。”肖建星向记者讲述了这样一个细节。

客观公正看结果

鼓楼区人大的工作评议制度在不断探索中逐步走向完善。李力向记者举例说，比如在看待评议结果的问题上，为了实现从单纯关注满意度到区分问题原由、客观看待结果的转变，工作小组以前期调研为基础，在评议会前向代表们说明部门工作存在问题的主客观原因，建议代表们要区分存在问题是受制于客观原因无法解决还是主观履职不力。随着认识深化和制度完善，工作评议的结果更加客观、公正。

工作评议制度是鼓楼区人大监督工作的一个亮点，它增强了人大监督的力度、刚性。环环相扣、细致缜密的制度设计有助于促进相关部门主动发现自身问题并作出整改。对所有部门都进行评议的计划促使政府部门积极作为，自觉增强对人大负责、受人大监督的意识。

“鼓楼区长大的实践具有现实意义。从今年开始，福州市对10个与民生联系最紧密的政府部门开展工作评议。”福州市人大常委会副主任柯有民告诉记者。■

永泰县：行不行、做不做，代表说了算

文 / 本刊记者 王博勋 王萍

10月15日，记者从福州市区出发，驱车来到永泰县。到达永泰县时，天气由阴转晴，这个“福州市的后花园”也在阳光下彰显出别样的美丽。贯穿永泰县城的大樟溪清如明镜，随处可见的森林植被令这里的空气干净而清新，空气透过鼻息沁入肺中，让全身都轻盈起来。永泰县人大常委会主任吴秋惠说，从闭塞偏僻的边远贫困县城，发展到今天风景秀丽的旅游胜地，永泰县人大对重大事项决定权的依法行使发挥了重要作用。

随着旅游开发的日益火爆，完善公共配套设施、提升文化素养与旅游品味成为了永泰县发展过程中亟待解决的问题。为抓住发展机遇，县政府计划与中国交通集团进行一系列城市开发、建设项目合作。涉及3.3亿元财政投入的永泰文化公园——“六馆一中心”（图书馆、科技馆、博物馆、文化馆、规划展示馆、旅游体验馆与演艺中心）建设项目位列合作项目之首。由于社会上对“六馆一中心”项目存在不少争议，县委将这一事项交由县人大审议决定。是否将该项目列入2013年永泰县十大开工和重点推进项目之列，由代表说了算。

在充分调研基础上，县人大常委会发现，针对“六馆一中心”项目的争议主要集中在两个问题上：其一，百姓担心政府为建设项目负债。经过多次实地考察，并到相关部门了解情况，常委会分析认为，由于文化公园选址邻近县里新建的火车站，周围土地售价完全可以覆盖项目建设所需资金，政府不会因此项目负债。其二，很多百姓担心，项目在城区选址，相较于城居居民而言，附近乡村百姓受益较少，可能导致公共资源分配不公平的问题。针对这个问题，有关部门解释，项目选址符合顺应永泰县经济发展的大趋势。作

为国家级生态县，建立“六馆一中心”可以让永泰吸纳并承载更多的游客，进而使城区经济和社会效益辐射全县，实现以小博大的效果。而且，从长远角度来看，越来越多的人正在从周围村落向县城转移。

2013年1月，在永泰县十六届人大二次会议上，“六馆一中心”在内的重点建设项目被列入会议议程。常委会前期充分的调研结果和政府部门现场细致的说明解开了代表们心中的疑惑。

吴秋惠介绍，代表们经过认真审议，通过无记名投票的方式，以175票赞成、5票弃权，高票通过该建设项目。一位代表告诉记者：“我们为重大事项拍板作决定，这在永泰县还是首次。”目前“六馆一中心”项目的主体部分已经完成，计划明年交付使用。“决定之后，我们还要经常过来看看。”永泰县人大常委会副主任陈振杰说，“我们得多提提醒、把把关，把这件好事做实。”

重大事项决定权是宪法和法律赋予人大的重要职权，这项权力不仅关乎民生建设，还会影响人大的威望和工作效果。如何行使好这项职权？永泰县在制度设计上经历过一番探索。严格、规范的程序是行使权力的前提，永泰县人大常委会将动议提出、受理确定、调研论证与审议决定作为行使重大事项决定权的四个环节。首先，在事项的提出上，除了县委交办、政府提请两种被动发起方式外，永泰县人大常委会还创新性地会将调研这一主动发现问题的方式纳入其中。动议提出后，常委会对提请事项是否符合重大事项的标准进行审查，并作出受理或不受理的决定。为了使后续决定更加客观、公正，调研论证环节是必不可少的。最后，在政府对有



永泰县人大常委会组织市县两级人大代表到伏口乡视察大樟溪水资源保护情况

关项目进行报告的基础上，代表们或常委会组成人员通过无记名投票的方式，作出是否实施项目的决议。

当然，通过决议并不是人大行使重大事项决定权的终点，如何确保“决必有行，行必有果”，使权力不被虚化，一直是永泰县人大常委会思考的问题。在不断总结经验教训的基础上，永泰县人大常委会将决定权和监督权的行使结合起来，建立一个“有检查、有反馈、有处置”的协调督促机制，综合运用各种监督手段，保障人大作出的决议、决定得以落实。“沿着以上思路，我们在工作中形成了一条党委决策、人大决定、政府执行的良性链条，相信这个链条会滚滚向前，不断推动永泰县的发展。”吴秋惠自豪地告诉记者。

吴秋惠说，在一些重大事项上，县人大常委会更多选择监督与决议相结合的方式，行使人大的决定权。通过这种方式，永泰县人大在民生建设方面也拿了不少主意。比如，通过提建议，督促政府解决了县医院门诊大楼资金匹配和人员编制问题。县医院院长任松波高兴地告诉记者：“多亏了人大推动，项目资金和人才跟上了，我们县医院的建设速度也就上来了！”

走进福建，哪些瞬间值得铭记？

文 / 本刊记者 王萍 王博勋

10月9日至15日，中国人大杂志“百县百乡行”系列采访活动走进福建，实地采访福建省县乡人大工作的新进展新成效。从厦门思明区到漳州漳浦县佛昙镇、绥安镇，从漳州南靖县书洋镇到宁德福安市，从宁德霞浦县三沙镇到福州市鼓楼区、永泰县嵩口镇，记者看到，人大工作探索创新在福建遍地开花，各有特色。下面是记者在采访中挑选并定格的几个福建县乡人大的履职瞬间，让我们一起记住它们。

思明区人大“一街一品”特色： 在“代表行动”中萌芽生长

小学五年级的华华家住厦门市思明区中华街道镇海社区。有一天，在中华街道人大代表居民议事会议现场，他像大人一样端坐在会议室中，伸出自己稚嫩的小手，为小区安装防盗门一事投下一票。当工作人员问到“你这么小来做什么”时，华华一脸严肃地回答说：“我爸爸妈妈今天有事来不了，我要代表我们家投一票！”同样前来郑重投下自己一票的还有一位六十多岁的老大爷，老大爷说，“活了大半辈子，从没想到能来参加这种会，为自己的事情投票，感觉自己像在参加人民代表大会会议呢，昨天一个晚上没睡着觉！”

如何在闭会期间充分发挥代表作用、充分收集民意、促进百姓民生难题的解决一直是有效开展人大工作的关键。中华街道镇海社区2013年探索的人大代表居民议事会议正是针对以上问题的制度创新。每月25日，街道人大代表与社区居民代表共同参加议事会议。会上，居民们提出各方面的问题供大家讨论，能通过协商解决的，由居民代表投票形

成方案，人大代表协调解决；一时无法解决的，由人大代表形成意见、建议向人大常委会提交。几年来，通过议事会议制度，镇海社区的人大代表工作室切切实实地为百姓解决了不少困难。

中华街道人大工委主任黄美珍还向记者分享了一件事。镇海社区有一片全区最老旧的居民区，174户居民都住在半山腰上，由于房屋过于破旧，家住这里的女青年甚至不敢带男朋友回来见家长。生活在这里的居民觉得，虽然周边有无数高楼大厦，但他们却似乎身处被改革开放遗忘的角落。她和另外两名人大代表将群众的困难看在眼里，并多次在议事会议上提出加强片区建设的建议。在各方共同努力下，片区最终争取到建设资金，看到小区道路拓宽、安装监控和防盗门、完善路灯等变化，居民们高兴地将这里唤作“金色梦想小区”。一位阿姨告诉记者：“人大代表能倾听百姓心声，为群众解决房前屋后事，让我们对生活有了希望！”

这只是思明区街道人大工作的一个缩影。思明区人大常委会主任许跃生介绍，思明区人大常委会在2011年便开展了“幸福思明建设，人大代表在行动”主题年活动，如今“代表行动”已成为思明人大工作的金招牌。在“代表行动”中，各街道代表组因地制宜开展各具特色的创新，形成“一街一品”特色活动，不断做实人大工作，“代表行动”也因此更得百姓认可和好评。如鹭江街道人大代表策划“三援七助”，构筑援助帮扶弱势群体“全覆盖”网络，特困群众帮扶率100%；开元街道人大代表实践“共建为民”主题，共建共管“爱心服务园”“文化健身园”，构建和谐家园；莲前街道人大

代表创新“微慈善·圆梦行”活动载体，帮助困难家庭实现心愿；鼓浪屿街道人大代表推动成立“老人服务中心”，助力社会管理创新。

“在漳浦县，像这样的人大代表工作室已经遍布乡镇。”

“2012年3月，绥安镇人大代表工作室作为全县的试点正式挂牌运行，到现在已是第四个年头了！”10月10日，漳州市漳浦县绥安镇人大主席刘秋玲自豪地告诉记者。

走进宽敞明亮的绥安镇人大代表工作室，记者看到，这里面积大约有60平方米，办公设备配套齐全，真正做到了刘秋玲介绍的“六个有”：有一块标牌、一个阵地、一支队伍、一套规范的接待流程、一部电话和一台电脑。

刘秋玲说，绥安镇共有32名县代表和100名镇代表。根据代表的职业特点、综合素质等情况，分别安排25名县代表和63名镇代表参加工作室的值班，制定代表值班表，每周一、三、五都安排1名县代表和1名镇代表值班，让选民说话有声音、反映问题有回应。有时，代表还会走出工作室到村民家中走访，实地了解百姓需要解决哪些实际困难和问题。

“如今，在漳浦县，像这样的人大代表工作室已经遍布我们21个乡镇。”漳浦县人大常委会主任陈少华向记者介绍，漳浦县委高度重视乡镇人大代表工作室创建，要求各乡镇党委将乡镇人大代表工作室创建工作列入重要议事日程。漳浦县人大常委会加强指导，着力推进乡镇人大代表工作室创建工作制度化、规范化。漳浦县政府大力支持，2012年拨出100万元专款支持乡镇人

大代表工作室创建,2013年开始,每年拨出50万元专款作为乡镇人大代表工作室代表值班经费。

“代表工作室提升了代表工作的‘精气神’!”这句话是漳浦县人大工作者向记者反复表达的共同心声。他们告诉记者,近几年,漳浦县正处在旧城改造、新城建设、项目发展的重要时期,县城的发展建设必然会产生较多社会矛盾和纠纷。2012年成立代表工作室以来,代表工作室在政策宣传引导,特别是在矛盾化解、民生改善方面起到至关重要作用。

“百姓到代表工作室来反映情况,有回应了,问题能推动解决了,老百姓就愿意来了。”刘秋玲还向记者说起人大代表工作室下一步打算:要进一步加强人大代表培训。“乡镇人大代表擅长农村工作,但法律法规政策宣传方面能力比较欠缺。代表要帮助百姓排忧解难,同时自身素质也要与时俱进。”

城阳镇代表履职促进工作室: 代表们的随身“服务团”

10月12日,记者走进福安市城阳镇代表履职促进工作室,正好赶上工作室召开“人大代表惠农政策暨晚熟葡萄技术培训”。

“怎么申请农机补贴?”在提问环节,来自上沃村的人大代表吴耀午举手说出自己的疑惑。方正的会议室内,里外两圈坐满了城阳镇人大代表,农技专家站在投影仪前方,正耐心、细致地为代表解释相关政策和技术细节。此次培训目的是为代表下阶段调研“苏迪罗”“杜鹃”台风灾后恢复生产情况打下基础。这样的专业培训在城阳镇并不少见,是镇人大代表履职促进工作室的日常活动。

城阳镇人大主席林光说,代表履职促进工作室在城阳镇已有十年历史。在这之前,虽然很多代表想帮百姓们做点事情,但有时受专业知识和实践经验限制,往往爱莫能助。久而久之,代表们履职热情越来越低,“举手代表”“代表代



城阳镇代表履职促进工作室开展便民服务活动

表,会后就了”也成了百姓对代表工作的印象。而履职促进工作室的成立,不仅提高了代表履职水平和热情,更提升了人大代表在群众心中威望,架起了代表、群众与政府间的桥梁。

工作室聘请法律、农业、畜牧、交通、财经等领域的9名专业技术人员辅助代表履职。为便于联系,工作室向代表发放服务联系卡。通过这张卡片,代表们在遇到困难时,可以第一时间联系相关领域专家。代表们亲切地将联系卡称作“一卡呼”。此外,专业培训、定期座谈、小组活动等构成了履职促进室的重要工作内容。

有了履职促进室,代表们就像随身携带了一个强大的“服务团”。作为省内首家成立代表履职促进工作室的人大机构,城阳镇的成功模式还在福建其他市县推广开来。

三沙镇:看小镇人大如何助推“疏通一条主干道”、“换了一个中队长”

10月13日,记者来到宁德霞浦县三沙镇。历史上被誉为“福宁门户,闽浙钥匙”的三沙镇位于福建东北沿海。这里的人大工作通过建立代表工作室和力推工作评议,同样开展得有声有色。

三沙镇人口不多,加上外来流动人口总共4万多人。这里的房子大多面海而建,灰白、暖粉、青绿……这些颜色与大海呼应,使这座小镇更加动人、美好。驶

下高速公路便进入三沙镇的主干道,这条路兼具公路和人行路的双重角色,还是连接附近两处景点的重要通道。这条路平均15米宽,个别地方因地势差异而宽窄不一。道路两旁有店铺,也有住房,不同地域的大车小车从这里穿行而过。令记者惊奇的是,这样一条狭窄的道路上,人车出行竟然十分有序,丝毫不堵车!从三沙镇人大主席刘建松口中记者得知,人大代表们在其中发挥了重要作用。

很难想象,疏通整治前,这条道路是脏乱差、拥堵的“重灾区”。群众到代表工作室向正在值班的代表朱新梅反映情况,于是朱新梅在去年人代会上与几名代表共提交了十几条关于疏通主干道的建议。收到建议后,三沙镇政府很快组织代表们进行座谈,讨论如何治理、疏通主干道,并形成定点定时投放垃圾、严厉处罚占道停车等方案。今年4月开始,人大代表配合镇城管中队开展了为期三个月的整治活动。其间,代表们充分发挥亲民优势,耐心细致地向道路周边居民、商铺和行车司机进行政策宣传。如今,这条道路畅通无阻,周边环境干净整洁。朱新梅告诉记者:“道路疏通不是一天两天的事情,我们会接着进行跟踪监督,让有序成为常态化。”

三沙镇沿海而建,大部分生活在这里的人都世代从事渔业打捞的工作。2013年的一天,群众来到代表工作室反

映三沙镇海洋渔业执法中队队长粗暴执法的问题。由于执法中队是县直管理部门，三沙镇无法直接管理，代表们直接找到中队队长，希望他调整工作态度和做法，并告知年终会对其所在单位进行工作评议。在年终的评议会议上，执法中队成为当年被评议部门中分数最低的部门，并被评为“人民不满意单位”。评议后，镇人大主席团将结果交至中队上级主管部门。县直单位意识到问题的严重性，不久便对中队队长人选作出调整。新上任的中队队长积极吸取过去错误执法的教训，以服务群众为工作原则，改变执法态度和做法。“现在的中队跟以前可不一样，会向我们耐心说明白执法的依据和理由，让我们心服口服。”渔民们不再把执法中队当成敌人，开始理解并支持他们的工作。

日前，三沙镇人大主席刘建松刚获提名三沙镇镇长一职。记者注意到，福建的许多乡镇长、乡镇党委书记都有过人大主席的工作经历。这些具有丰富基层人大工作经历的干部进入乡镇党委、政府领导班子，在相关人士看来，正是福建省加强基层人大干部流动与提拔任用的一个缩影，表明基层干部选拔任用更突出基层人大工作经验，也有利于乡镇党委、政府领导干部加强民主法治观念，增强法治思维，提高依法行政、用法治思维解决问题的能力。基层人大干部发展通道也更通畅，基层人大干部更加大有可为。

“在嵩口镇，我们人大与古镇复兴已融为一体、难以分开。”

福州市永泰县嵩口镇是我们此行采访的最后一站。嵩口镇是福州市唯一的中国历史文化名镇，正处在“推进古镇保护与建设，打造文化旅游名镇”的建设期，嵩口镇的人大工作也紧紧围绕古镇保护建设展开。

10月15日，站在嵩口镇的古渡口，记者看到大樟溪环流而过，奔向闽江和大海，溪水四周青山环绕。古渡口边树立的“义渡”和“永禁溺女”碑，向人们印



嵩口镇人大代表视察生态保护情况

证着千年前的繁荣和人文关怀。从渡口离开后，记者走进临近渡口的街区和附近的古民居，看到很多古建筑都正在进行修缮。嵩口镇人大主席侯新洪告诉记者，古建筑保护与维修刻不容缓，现在正是抓紧施工的时候。“嵩口古民居全部保留下来，分布在大樟溪两岸。今年嵩口要做防洪堤，做江滨大道，结合古镇的景观坝建设，水再蓄上来，到时古镇将会以一种更好的景象展现出来。”

嵩口古镇的保护和建设摒弃大拆大建，而是在保护开发古民居中尊重自然、尊重历史，让千年古镇焕发新的生机。“在嵩口镇，我们人大与古镇复兴已融为一体、难以分开。”侯新洪说。

嵩口镇人大如何为古镇保护出力？侯新洪细细向记者讲述：助推古镇保护建设已贯穿嵩口镇人大工作全程。人代会期间，镇人大审议通过财政预决算、讨论通过重大建设项目、通过招投标管理办法、通过古镇保护与建设规划等重大事项。闭会期间，政府重大建设项目都征求人大主席团意见，涉及公共事项及收费等则举行人大代表听证会等。

人大监督和协调作用在古镇保护建设中也得到充分发挥。侯新洪介绍，2014年是古镇大建设年，共投资三千多万元。为确保古镇项目顺利实施，嵩口镇

成立以人大代表为主体的古镇建设监督小组，由人大主席担任组长，对项目实施方案进行听证，对在建工程进行严格检查监督，并提出意见和建议，确保工程质量和程序合法。如，古镇项目按照招投标方式进行，古镇立面颜色广泛征求代表、群众意见等。

镇人大主席团还就如何推进古镇保护与建设、乡村旅游产业发展，多次组织县镇人大代表深入乡村群众中开展调研活动。到目前为止，已向镇党委、政府提交建议和意见三十多条，如：建议古镇保护要引导全民参与，成立古民居保护理事会；建议为顺利推进古镇项目实施，召开项目实施听证会。如今，这些建议都已得到镇党委、政府采纳并付诸实施。在保护古民居和解决老百姓住房难等民生问题上，人大也发挥了重要的沟通协调、化解矛盾作用。

嵩口镇现有保存完好的明清时期古民居建筑群一百多座，2008年荣获“中国历史文化名镇”称号。侯新洪说，嵩口镇文化积淀很深，要挖掘的东西很多。嵩口镇充分发挥人大代表作用，人大触角已延伸到古镇建设各个层面。如今，在人大代表的示范引导下，嵩口镇全镇百姓已积极投身古镇建设和乡村旅游发展的热潮中。✶

基层人大工作者的履职感言

文 / 本刊记者 王萍 王博勋

思明区人大常委会主任许跃生： 创一流、走前列、出经验

如何充分发挥代表作用，做好闭会期间代表工作，是许跃生一直关注的问题。“幸福思明建设，人大代表在行动”活动、代表工作的“五项制度”等创新便在这种思路的指引下应运而生。在思明区采访，代表们纷纷向记者表达这样的心声：许跃生主任工作认真严谨，同时又极富创新精神，对人大工作充满了激情。主任以他自己的才智、热情和扎实有效的工作，以及鲜明的人格魅力，推动着思明区人大工作向前发展。

许跃生告诉记者，代表智慧无止境，同时，思明百姓也给予人大代表履职源泉、动力和方向。思明人大代表作用的发挥，还在路上，还有很多文章可做。希望通过人大代表作用的持续发挥，让思明越来越好，让幸福思明的名片更加闪亮。

书洋镇主席陈毅勇： 俯首甘为孺子牛

“为了土楼嗨起来！”是陈毅勇提出的一句人大工作口号。2011年，陈毅勇来到书洋镇就任人大主席一职，至今已是第五个年头。担任人大主席的这几年，陈毅勇参与了土楼从无序到有序，从杂乱到规范的整治提升，陈毅勇领导的人大主席团和代表们在推动土楼的保护与开发中发挥了应有的作用。“他是我们人大主席，帮我们办了好多事情哩！”他是被村民亲切唤作“阿勇”的人大主席。提起陈毅勇，村民脸上都会露出淳朴的笑容。

在陈毅勇看来，作为一名基层人大主席，他能做的更多是帮群众反映情况、提意见，如果能督促解决实际问题就更好了。他说起话来风趣幽默，“只要思想不滑

坡，办法总比困难多！难中取巧，化难为易，做好本职工作，不辜负群众对人大的信任和期望，我相信一切都会更好！”

福安市人大常委会主任何世明： 用创新迸发人大工作新活力

福安人大工作就好像一个鲜活的基层人大工作范本。何世明带领下的福安人大各项工作都不是按部就班做工作，而是进行了积极探索和实践。难能可贵的是，福安人大每一项工作创新都及时完善相关制度。在何世明看来，人大工作的“给力”和“干劲”不仅体现于动真碰硬上，更应该体现在依法依规、规范有序上。为了始终保证监督、代表等各项工作高质量，严规则自然少不了。

除注重创新、讲求规则之外，还有激情、感情、热情……比如，福安市来自乡镇的农民代表参加市人大常委会的活动，能够领到每天200元的补助。福安市人大常委会领导到乡镇人大走动较多，经常对乡镇人大进行业务交流和监督指导等。人大工作讲程序，但何世明给人大程序注入温度，让工作充满了人情味道。

鼓楼区人大常委会主任李力： 探索监督新方式

“我们希望通过探索、创新监督方式，使人大的监督工作更富内涵、更有力度、更具刚性。”这是李力一直以来的愿望和想法。“人大常委会由代表选出，代表由选民选出，我们应当将代表从人民那里发现的问题反映到有关部门，让这些部门了解群众的评价、知晓服务对象对他们的建议，以更好地改进、推动工作。”

在这位雷厉风行、周密严谨的人大常委会主任推动下，鼓楼区人大常委会

率先推出工作评议制度，并计划在任期内对全部政府组成部门进行评议。今年是评议第四年，也是评议收官年，协税护税电子平台的建立、环卫改革创新、学前教育的资源投入……工作评议制度已结出累累硕果。鼓楼区人大常委会计划于明年人代会时向代表汇报工作评议的成果。李力说，“我们会对政府的‘体检’做得更彻底！”

嵩口镇人大主席侯新洪： 为古镇发展得更好， 自己怎么“多面手”都值得！

侯新洪是此次福建采访的最后一位人大工作者。2011年至今已经做了四年人大主席的侯新洪对工作仍饱含热情。带着记者在到处是脚手架、正处于修缮保护进行时的嵩口古镇穿行，他很真诚地致歉，告诉记者今天的杂乱是为了让嵩口古镇发展得更好，并热心地向记者讲解人大为古镇保护发挥的每一份力。

“2007年年底大年二十九，永泰县委决定嵩口镇申报‘中国历史文化名镇’，当时嵩口很困难，借钱去申报。侯新洪整个春节没休息，一直加班到初七，他很能干，是个‘多面手’，写材料、排版、拍照、导游等他样样能来。”永泰县人大常委会主任吴秋惠说，“时任镇党委副书记的侯新洪和当时的镇党委书记张培奋两人经常加班加点准备申报材料。”2008年，嵩口镇成功荣获“中国历史文化名镇”称号，这一年也成为嵩口加快发展的转折点。

“为古镇发展得更好，自己怎么‘多面手’都值得！”提起往事，侯新洪有些不好意思。他对嵩口的爱已融进血液，并绽放在现在的人大工作里。■

秦风唐韵中华情 陕港互动谋新篇

——记香港全国人大代表视察陕西

文 / 陈庆立



香港全国人大代表视察西安国际港务区

秋阳杲杲，丹桂飘香。2015年9月16日，三秦大地迎来香港特区全国人大代表视察团。在为期9天的行程中，以谭惠珠代表为团长的视察团，听取陕西经济社会发展情况介绍，实地走访老区、企业、大学，深入考察城市开发新区和历史文化遗迹，忠实履行代表职责，就陕西经济社会发展、陕港两地交流合作提出意见和建议，为国家“一带一路”战略推进建言献策，充分展现了陕港一家亲、中华儿女共圆中国梦的赤子情怀。

真诚接受监督 共谋美好明天

代表视察团抵达西安，适逢被誉为“中华迎宾第一式”的开城仪式举行。骏马开道、武士巡弋、古乐悠扬，港区代表

一踏上三秦大地就感受到千年古都深厚的文化底蕴和大唐皇城的无穷韵味。

在17日举行的汇报会上，陕西省委书记、省人大常委会主任赵正永诚恳邀请港区代表在视察中多提宝贵意见和建议，为进一步推动陕西发展，加强陕港交流合作建言献策。他说，人大代表开展集中视察是发挥代表作用、实现人民当家作主的重要途径，是宪法、代表法赋予人大代表的神圣权利，我们会真诚接受代表监督。

省长娄勤俭介绍情况时说，党的十八大以来，陕西积极实施稳中有为、提质增效战略，通过培育新支柱产业大力调整产业结构，狠抓基础设施和生态建设，以打造丝路经济带新起点为抓手全

面扩大开放。目前，陕西省正在研究制定“十三五”规划，希望港区全国人大代表积极为陕西发展建言献策，为陕港合作牵线搭桥，促进两地在更高层次上实现互利共赢。

谭惠珠团长表示，这次视察是“寻根之旅”，期望此行有助于代表们更深入地了解中华五千年灿烂文化，增进对祖国传统的了解。希望陕西在国家“一带一路”战略下，凭自身优势，扮演好丝路经济带新起点和内陆型经济开发开放战略高地的重要角色，不断深化与香港在各方面的合作。

全国人大常委会副秘书长古小玉说，陕西是古丝绸之路的起点，是中华民族摇篮和华夏文明的发祥地之一，曾

为中国革命胜利起到了重要作用,更在实现民族振兴中占有关键一席。希望代表们在了解真实情况、助力陕西发展、推动交流合作上下功夫,促进香港与内地共同发展。

革命圣地展新姿 港区代表受教育

“三秦锁阴,五路襟喉”,延安自古是兵家必争之地。在现代,延安更是成为中国革命圣地。

21日,港区全国人大代表视察团赴延安市视察,先后参观了延安革命纪念馆、延安新区、枣园革命旧址和宝塔山,亲耳聆听老一辈革命家峥嵘岁月里的故事,亲身感知真正的“延安故事”“延安精神”。

代表团一行怀着敬仰崇拜的心情,在延安枣园革命旧址瞻仰了毛泽东、周恩来、朱德等领导人旧居,参观了中共七大会址。谭惠珠代表感叹道,这次到延安视察是一次“朝圣之旅”!卢瑞安代表深情地说,今年适逢中国人民抗战胜利70周年,“红色旅游”大有可为,港人应多到延安革命胜地参观,香港中小学亦应多办交流团。陈勇代表表示,到访著名革命胜地,就是最好的国民教育,非常有助于加强年轻人对国家历史文化的认同。

随同的延安市委书记徐新荣介绍说,近年来延安经济蓬勃发展,社会欣欣向荣,人均国民生产总值已超过一万美元,革命圣地迎来了第二个春天。目前,延安市以“中疏外扩、上山建城、文化引领、旅游带动”为发展战略,坚持用延安精神建设延安,发展延安,造福人民。他表示,延安与香港相隔虽远,但两地交往源远流长,欢迎香港企业到延安创业、投资。

古丝路曾经耀眼 新起点更加辉煌

在陕视察期间,代表们考察了兵马俑博物馆、大慈恩寺、华清池、法门寺、大明宫国家遗址公园等著名历史文化景区,深刻感知中华文化的博大精深,领略



香港全国人大代表视察西咸新区

中华民族曾经的灿烂辉煌。代表们结合陕西旅游业的发展,对中华文化的传承与发扬提出了许多有益的意见和建议。

李少光代表认为,陕西地上地下的历史文化遗产都十分丰厚,要运用资源禀赋大力发展旅游业,尤其是“红色旅游”、历史文化旅游、生态旅游,打造立体旅游产业体系,让更多的同胞来感受中华文明的根脉,感受血浓于水的亲情。

张铁夫代表很有感触地说:“陕西的旅游还应增加旅游的多样性,吸引各个层次不同年龄段、不同文化程度的游客。兵马俑是西安的一张名片,兵马俑博物馆很震撼,但只是把地面的东西打开给大家看,没有太多的故事去回忆和联想,旅游项目的内容比较平面。而华清池打造的《长恨歌》却使人在‘穿越’中有了更多时空体验,产生很多联想,留下深刻印象。建议将兵马俑打造成陕西的龙头旅游项目,将其历史、文物和市场价值结合起来,开发一些穿越时空的体验项目,让游客在游戏或者电玩中体验秦王朝如何横扫六国、统一中国。”

卢瑞安代表建议,要找准高起点的旅游定位,借“一带一路”的东风做好旅游发展规划。要借助新的科技手段将历史文化韵味展示出来,讲好每一个故事,

讲好每一段历史。红色旅游是国家发展的精神支柱之一,但不能单单停留在去革命老区看看,要依托“延安精神”不断深化提升。

马逢国代表表示,历史文化资源丰富是陕西的优势,如何把传统优势发挥好是陕西的关键。要使陕西旅游更有吸引力,更符合现代游客的品味,就要不断精细化旅游产品、丰富旅游内容。饮食文化是一个突破口,可在美食文化做深做细上进行探讨研究。

已是第三次到西安的范徐丽泰代表说:“我对陕西的印象这次有了新的改变,黄土高原换上翠绿外装,城市空气质量明显提升。我们的祖先赐予陕西太多太丰富的物质遗产和精神遗产,大唐盛世能纳百川的广阔胸怀、艰苦奋斗永不言败的延安精神都是我们可以留给子孙后代的宝贵财富。今日的陕西有着多元化的发展基础,要巩固好并进一步保持良好的发展势头,成为发展大队中的领头羊。”

在有着百年历史的西北大学校园里,代表们听取了该校丝绸之路研究院、中亚学院的情况汇报,并与哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦等国留学生交流座谈。代表们就如何进一步发挥科技优



香港全国人大代表视察延安。(本文图片摄影：蔡静)

势、加强人才培养与交流，纷纷发表了自己的看法。

陈勇代表听闻西北大学的研究成果和人才培养后很受鼓舞，他说，“丝路”和人的“思路”二者相通，丝绸之路研究院、中亚学院的研究走得比较远、比较深，希望这些研究成果能更为便捷地为香港一般民众和香港商界所知悉，进而转化成现实效益。香港城市大学每年甚至每学期都会资助本科生到国外大学进行全天候学习，这种做法西北大学也可以借鉴，定期派留学生到丝路沿线国家去学习，以便更好地了解和融入当地社会，为日后更多企业进驻或者双方交流交往提供更加便捷而有力的语言人才支撑。

范徐丽泰代表提出，希望陕西高校能更多地与香港相关院校开展合作，为

丝路沿线国家传播知识文化奠定坚实基础。

刘健仪、刘佩琼、姚祖辉等代表与高校师生进行了互动交流，并就“一带一路”战略的深远意义、丝绸之路沿线内容和、丝绸之路沿线国家和地区国际人才培养等方面提出具体建议。

代表们认为，陕西是古丝绸之路的起点，为联通亚欧大陆的经贸人文来往做出过耀眼的贡献，相信随着国家“一带一路”战略的推进，陕西的明天会更加美好，陕港两地的合作空间会越趋广阔，他们回到香港后会把此行了解到的情况介绍给香港各界人士，助推更多

港商到陕西投资兴业。

共识在这里凝聚 梦想在这里腾飞

全国人大代表视察是代表依法履职的方式，也是代表密切联系群众的途径。香港全国人大代表到内地省份视察，有助于加深其对内地经济社会发展和社情民意的了解，有利于凝聚共识，也有利于推动香港和内地优势互补、共同发展。

视察陕西经济社会发展，是此次视察的重要内容之一。在9天视察期间，代表们实地考察高新区、西安国际港务区等，视察杨凌现代农业创新园、秦汉新城渭河堤防段综合整治情况等，并听取陕西省政府及延安市的经济社会发展情况汇报，对陕西省在带动大西北、当好西部科学发展新引擎、打造内陆改

革开放新高地方面所起的作用有了切身体会。针对如何进一步发展陕西经济，促进陕港共同发展，代表们纷纷畅所欲言。

谭惠珠代表认为，以陆路运输方式为依托，以与沿海国际港口合作为基础，在内陆形成海陆联运的聚集地和结合点，这种物流模式对陕西来说是一个根本性的改变，将陕西推到了开放的最前沿。要迅速提高陕西自身的开发开放水平，就要大力发展现代服务业，将物流业打造成服务业支柱产业。香港拥有国际水平的现代服务业，在集装箱运输、通关检验、仓储调配、监测调控等方面有着丰富的经验和人才，两地可以优势互补，为陕西打造“一带一路”国际商贸物流中心共同努力。针对陕西雄厚的科研发展实力和充沛的科研技术人才资源，谭惠珠表示，还要在能源开采、经济化工、生物医药、电子信息、高科技农业等领域吸引更多海外专才。香港拥有世界级水平的大学和自由开放的人才流动机制，两地可以积极合作、互利共赢。

蔡素玉代表建议，陕西可以通过举行更多更专业更有针对性的商品展览来促进内陆港口作用的发挥。

黄玉山、罗范淑芬、刘佩琼等代表纷纷表示，陕西与香港相隔虽远，风俗有别，但两地的交往越来越紧密，合作的成效越来越显著。在国家推动“一带一路”的战略上，香港与陕西的合作空间在广度、深度和幅度上都有很大的前景，希望两地不断加深交流与合作，携手同走实现中国梦的路。

一次陕西行，一生陕西情。这次陕西之旅给香港全国人大代表们留下了深刻而美好的印象，代表们看到了一个历史文化积淀厚重、经济社会发展蓬勃向上的三秦大地。港区代表纷纷表示，希望能以此行为契机，推动陕港两地同胞加深了解，增进友谊，续写辉煌篇章，共叙中华情，同圆中国梦。✎

(本文作者为全国人大常委会办公厅联络局巡视员兼副局长)

引导代表勤实践 彰显履职正能量

文 / 张美荣

江西省宜丰县人大常委会一直以来都十分注重提高代表小组活动实效。继开展代表“履职绩效”主题活动之后,近两年来,又创新推出代表创建“十百千万”干事创业工程,探索实践出一种以夯实基层基础建设、健全服务代表网络、增强小组活动实效、彰显干事创业作用的代表工作新模式。

构筑履职基础,重在“三个强化”

强化基层基础建设。县人大常委会大力夯实基层人大基础规范化建设,指导各乡镇人大围绕“十个有”,配齐“两室两电”,完善“三卡四图五簿”,健全县、乡、村三级服务代表网络。“十个有”即有专门牌子,组织机构,活动场所,办公设施,经费保障,工作台账,宣传阵地,服务窗口,工作计划,工作制度。“两室两电”指有两间办公场所,有工作联系电话和代表干事创业绩效台账联网电脑。“三卡四图五簿”为代表联系选民卡、代表“双联双带”卡、代表履职星级评定卡,人大代表履职活动服务网络图、规范化建设十项制度图、代表履职绩效目标图、代表干事创业活动效果展示图,接待来信来访簿、选民反映记事簿、代表办好事事实记录簿、代表议事记录簿、代表视察调研记录簿。三级网络的第一层是县人大常委会领导联系乡镇、常委会委员联系代表、人大代表联系选民工作机制,着重打造县人大常委会主体指导平台——“委员之家”,狠抓服务协调、建议督办、论坛交流;第二层是全县16个乡镇(场)人大设立“服务代表窗口”,打造乡镇人大综合活动平台——“代表之家”,主抓学习培训、接待选民、述职评议等;第三层是在全县各村(社区)创建人大代表工作站,着重打造服务选民平



宜丰县人大常委会组成人员深入企业一线开展实地调研。摄影/蔡敏

台——“选民之家”。工作站主要开展了“四访”(接访、走访、约访、回访)活动。每周五定期组织代表活动,合理安排县、乡镇人大代表参加驻站接访、进社区走访及约访、回访等,据不完全统计,全县各工作站共接待选民群众226人,解决选民群众实际问题56个。

强化主体平台建设。紧扣“组织、引领、服务”的代表工作主线,在上届代表“履职绩效”主题活动的基础上,推出代表“十百千万”干事创业工程。即树立县人大代表干事与创业标兵各十名;建立百个人大代表联系选民工作站;引领带动省、市、县、乡四级千名人大代表主动投身经济社会建设;通过人大代表的模范带头、示范带动作用,引领万名群众勤劳致富奔小康。共创建了46个“代表之家”,25个代表创业示范基地。

强化素质能力建设。指导各乡镇人大在着力提升代表履职能力上下功夫。换届后,各乡镇人大先后举办16期代表培训

班,并积极开展履职经验交流,印发“干事创业履职手册”,免费为代表订阅学习资料,邀请代表参加执法检查、视察调研、座谈交流等活动。宜丰县共有28名市人大代表,179名县人大代表和645名乡镇人大代表。今年以来,开展述职交流活动共800多人次,收集了大量意见和建议,意见转办后有90多个实际问题得到解决。

完善履职机制,重在“三个健全”

健全工作活动机制。县人大常委会指导各乡镇规范了人大工作“十项工作制度”(乡镇人民代表大会会议、乡镇人大闭会期间会议、乡镇人大向党委请示汇报、乡镇人大主席团联系代表、办理人大代表建议和意见、人大代表联系选民工作、接待人民群众来信来访、人大代表视察调研工作、代表小组会议、代表活动和学习培训制度),建立了代表履职“一联三会”机制(人大代表密切联系选民制度,开展履职与创业征询

会、环境与监督评议会、民主与法制议事会),指导乡镇开展“十个一”活动(每年至少提一条合理化建议,领办或参与一项产业,帮扶一个困难户,为群众办一件实事,协助政府化解一些矛盾纠纷,反馈一次社情民意,向选民汇报一次履职情况,参加一次视察调研,列席一次人大常委会会议,走访一次选民),并进一步推进代表活动小组规范化建设,做到小组建设“八个一”(有一个活动场所,一个示范基地,一名牵头领导,一名召集人,一个活动计划,一个宣传专栏,一批民声信箱,一套工作台账),建立起了纵向到底、横向到边的代表活动小组网络体系。以“幸福宜春(宜丰)代表行”主题活动为契机,通过开通“代表民意直通车”,开展“代表接待日”“代表活动日”“代表进社区、进企业、进农村”活动,积极组织县、乡(镇)人大代表参加全县城乡环境治理专题视察、调研及“爱我秀美宜丰”、助推清洁乡村、保护宜丰河流域生态环境主题活动;参加宜丰河饮水质量安全隐患整治、天然阔叶林资源保护、全县社区建设等跟踪督查活动;围绕餐桌安全、菜篮子安全、药品安全等方面问题,走访联系群众,参加食品小作坊、小摊贩生产经营行为实地调研,不断提高代表活动的针对性和实效性。潭山镇中兴村把代表活动小组建立在生产基地上,注重推行“人大代表小组+经济合作社+生产基地和农户”新模式,已建成1500多亩茭白生产基地,全年可实现纯利润430万元,有效地促进了农民增收致富。

健全绩效评价机制。为切实提高代表履行职责的主动性、针对性和实效性,指导乡镇人大制定了《代表履职绩效工作手册与考核办法》;按照“双五双六”(坚持“五个带头”,即宣传政策法规、维护群众利益、勤劳创业致富、兴办公益事业、促进社会和谐;发挥“五个作用”,即发挥审议决策、依法监督、桥梁纽带、先锋模范、群众代言人作用;践行“六个主动”,即履行代表职责、投入经济建

设、参与人大活动、结对扶贫帮困、反映社情民意、化解矛盾纠纷;办好“六件实事”,即反映一次社情民意、提交一条建议和意见、领办一项种养产业、帮扶一户困难家庭、化解一起矛盾纠纷、汇报一次履职情况)的目标要求,制定了《代表干事创业“双十佳”评选办法》。坚持认真登记代表履职情况,归入代表履职档案并适时公布,作为下届代表候选人推荐的重要依据。从2011年开始,县人大常委会每年都要评选干事与创业“双十”标兵,并在县广播电视和网站等媒体上,宣传这些标兵干事创业的先进事迹。

健全建议督办机制。坚持把办理代表建议作为支持和保障代表依法履职的重要环节,出台了《人大代表建议办理工作问责办法(试行)》,建立健全了“主任领衔、县长领题、部门承办、工委督查、代表问效”的跟踪整改、督查落实工作机制,代表意见与建议办结答复率和满意率逐年提高。如,新昌镇代表团蔡革新等10名代表联名提出《要求解决社区办公场所及工作经费的建议》,得到县委、县政府的高度重视。县委书记亲自走访代表和社区干部,针对建议办理问题进行调研,并多次召开社区座谈会听取意见,主持县委常委会进行专题研究,要求政府采取有效措施,认真解决社区建设中人、财、物等方面的问题,赢得一片好评。

激发履职热情,重在“三个引导”

引导代表干事创业。围绕“十百千万”代表干事创业工程这一主线,紧扣干事创业、带领群众致富的主题,鼓励支持人大代表投入经济社会建设,涌现出了一批发展经济的“领头羊”、致富奔小康的带头人。据统计,全县人大代表领办(创办)企业52家,总投资20多亿元,解决就业9200多人。比如,省、市人大代表钟甫明创办的宜丰县正邦林业开发有限公司,是一家集油茶种植、产品加工、技术推广和科研开发为一体的高产油茶综合科技企业,现投资4500万元,已完成1.5

万亩高产油茶林基地建设,年产茶叶240万斤,产值3.96亿元,实现利润6300万元,并解决农村3000余人就近务工。

引导代表关注民生。代表们始终坚持贴近一线监督,把改善民生如教育、文化、医疗、住房、就业、社保等方面作为自己履职的一个重要内容,通过走访群众、联系选民,深入调研,反映社情民意268条,提出合理化建议186条,有许多建议引起了县、乡镇政府和有关部门的高度重视,解决了一系列实际困难和问题。市人大代表江西鼎丰玻璃有限公司总经理张强金,组织公司员工参与县里开展的民营企业和村级“牵手共建”活动,设立“强金基金”,长期帮助困难群众子女就学,受到当地群众赞誉。黄岗镇人大代表卢健平自担任镇清洁办主任以来,一直坚持参加黄岗、车上、石花尖等乡镇(场)垃圾清运工作,引导和帮助群众开展秀美乡村环境整治活动。在他的组织和带领下,黄岗、车上、石花尖三乡镇(场)环境焕然一新。

引导代表维护和谐。围绕“和谐兴县”战略目标,引导广大代表争当法律政策的宣传员、社情民意的信息员、为民办事的服务员、民事纠纷的调解员、依法行政的监督员。代表们积极为群众排忧解难,向政府和有关部门反映群众关心的各类热点、难点问题,引导群众以合法、理性的形式表达利益诉求。例如,市、县人大代表,江西长新电源有限公司副董事长何茂颐所在企业总投资近10亿元,解决就业岗位600多个,向公益事业捐款60余万元,先后与彭源、双峰、黄岗、棠浦等七个村结对子和结对帮扶五户孤寡老人、一位留守儿童,受到百姓和社会各界的赞誉。据不完全统计,去年以来,代表共协助有关部门处理来信来访180多件,接待来访群众400多人(次),为民办实事280多件,化解各种矛盾纠纷160多起,有效消除了社会的不和谐因素。✶

(本文作者为江西省宜丰县人大常委会主任)

一次察实情求实效的执法检查

——记忆中的 2005 年水污染防治法执法检查

文 / 阚珂

2005 年 5 月,十届全国人大常委会在黄河沿岸深入务实的水污染防治法执法检查工作给我留下了深刻而长久的记忆。依我看,那次执法检查对今天改进和加强人大的监督工作是有借鉴意义、蓝本意义的。本文掇菁撷华,回放那次执法检查的几个片断。

耳目一新的启动会

经过多年的摸索实践,全国人大常委会的执法检查逐步形成了固定的工作程式,每个执法检查组第一次全体会议的召开,就标志这项执法检查工作正式启动。

2005 年 4 月 27 日上午,在北京人民大会堂天津厅,全国人大常委会水污染防治法执法检查组召开第一次全体会议。

在这次会前,检查组仔细查阅、分析了前两届全国人大常委会四次水污染防治法执法检查形成的报告和大量有关环境保护、水污染防治立法方面的档案,研究了国务院有关部委为该次执法检查提供的书面材料,做了比较充分的准备。

听取原国家环保总局、水利部、原建设部、国家发改委、财政部关于水污染防治法和水法实施情况的汇报后,检查组结合前期的研究指出,从这些汇报和相关的材料可以感到大家有四个方面的共识:第一,水污染形势依然严峻;第二,工业废水、城镇生活污水和农村面源污染“三源”同时污染,污染物排放量居高不下;第三,环保投入仍显不足,重点流域水污染防治项目进展缓慢;第四,有法不依、执法不严、违法不究的现象还相当突出。

接着,检查组有针对性地提出,这次执法检查,不要简单地就事论事,要从水污染防治法实施二十多年来的实践中总结经验教训,分析、找出带有规律性的东西,回答三个问题:第一,我国的水环境没有明显改善、水质恶化的趋势没有从根本得到遏制,造成这种状况的原因究竟是什么?第二,水污染防治法究竟能否得到有效的贯彻实施?第三,通过检查提出有针对性、有分量的建议。这样来明确执法检查的工作任务,我还是第一次听到,觉得它不落俗套,很有新意。

会议还要求,各个检查组要深入基层、深入实际,察实情、听实话。肯定成绩要实事求是,既不能贬低、否定,也不

要哗众取宠;指出问题也要实事求是,既不能一味夸大,也不要文过饰非。要把功夫下在了解实情、讲求实效上。

“打开机器迎接,关上机器欢送”

在甘肃的白银市,检查组了解到,全市的工业废水、生活污水都没有经过处理就直接排放了,一年的污水排放量达到 3200 万吨之多。而全市工业、生活用水取水口就在排污口下游不远的地方。检查组在黄河岸边亲眼见到上游排污水、下游取饮用水。白银有色(集团)公司生产设备老化,工艺技术落后,水、大气、固体废物污染三者叠加,这个企业与周围小企业的二氧化硫年排放量达 9.5 万吨。检查组进入厂区,就被呛得难以忍受。大家深深感到,当地人在这样的环境中工作、生活的艰辛与无奈。白银公司因环境污染极其严重,企业运营已经到了难以为继的地步。

宁夏贺兰县的造纸废水、生活污水也直接排进黄河,那水是又黑又臭。就在检查组到达宁夏检查几天前的 4 月 26 日,《人民日报》报道了宁夏发生的一个水污染的典型例子。报道说,宁夏造纸污染难禁绝,部分企业采取“打开机器(治污设备)迎接,关上机器欢送”的办法应对检查。检查组分析认为,这与现行收缴的排污费远低于企业治理成本、不足以刺激企业治理污染有很大关系,这也反映出“守法成本高、违法成本低”的问题。

从宁夏的石嘴山市到内蒙古的乌海市,检查组看到,沿黄河近百公里的两岸,密集分布着大量小的炼焦、电石、铁合金、活性炭、碳素、金属镁等企业,这些小企业造成该河段的污染十分严重,水质都属于劣 V 类。

“不要过分陶醉于我们对自然界的胜利”

按照通常的知识,兴建水库,受水气蒸发的影响,水库周围空气会湿润,植被会很好。但在甘肃刘家峡水库,检查组看到的完全是另外一种景象。当地工作人员向检查组介绍,水库建在黄土高原这样特殊的地理环境,库区周围水土流失面积达 600 平方公里,直接造成水库每年 5000 万立方米泥沙的淤积,水库的设计库容是 57 亿立方米,2005 年的库容已经减少到 42 亿立方米。一位随同检查的甘肃省人



2005年6月29日，十届全国人大常委会第十六次会议在北京人民大会堂举行第三次全体会议。全国人大常委会副委员长兼秘书长盛华仁向常委会报告全国人大常委会执法检查组关于检查水污染防治法实施情况。摄影 / 刘卫兵

大常委会副主任说，他在甘肃工作多年，还是第一次听到建刘家峡水库对周边生态环境有这样严重的影响。

“我们不要过分陶醉于我们对自然界的胜利。对于每一次这样的胜利，自然界都报复了我们。”听着当地工作人员的介绍，看着眼前漫漫黄沙，我脑海里闪出了恩格斯《自然辩证法》中的这段话。人类对自然界的认识未知远大于已知。水利部原部长钱正英在接受媒体采访时曾说过，每修一座水库就挨一次骂。今天看，对这个“骂”也不必解释。检查组认为，要解决刘家峡水库的淤积问题，就必须搞好库区周围这600平方公里的生态建设。

确保黄河水质不恶化任务紧迫

从5月8日至18日11天里，检查组沿着黄河检查了甘肃省兰州市、临夏州、白银市，宁夏回族自治区的中卫市、银川市、石嘴山市，内蒙古的乌海市，重点检查了当地的工业企业、污水处理厂、水库、饮用水取水口和排污口、农村的水利工程和抗旱节水工程。

黄河究竟污染到了什么程度？经过实地检查和深入的研究分析，检查组认为，由于沿黄各省区的经济快速发展，城市人口迅速增加，排污总量急剧上升，黄河流域水质

恶化的总体趋势没有改变，水污染的形势更为严峻。第一，污水的排放总量在迅速增加。黄河流域污水的排放量，上个世纪80年代每年平均是20亿吨多一点，到2004年年排放量达到40亿吨上下，几乎增加了一倍。第二，水污染物的排放量超过水环境的容量。每年化学需氧量的排放量是140万吨上下，氨氮的排放量每年是14万吨上下，分别超过黄河水环境容量的60%和2.5倍。第三，黄河Ⅴ类、劣Ⅴ类水质所占比重居高不下，水污染事故时有发生，沿黄地区的工农业生产受到严重影响，人民群众的身体健康，甚至生命安全受到严重威胁。

18日下午和19日上午，在河南省郑州市，检查组召开了黄河流域贯彻实施水污染防治法座谈会，检查组成员与沿黄各省区人大常委会有关负责人和国务院有关部门负责人一起，针对黄河流域水污染的现状，研究如何进一步推动水污染防治法的贯彻实施。

早在1952年10月，毛泽东主席就嘱咐说：“要把黄河的事情办好。”座谈会综合各方面的情况和意见后认为，看来要把黄河的事情办好，有四大任务：第一是确保黄河不决堤，第二是确保黄河不断流，第三是确保河床不抬高，第四是确保黄河水质不恶化。鉴于此次是对水污染防治法的实施情况进行检查，当前最紧迫的任务，就是搞好水污染防治，努力做到确保黄河水质不恶化。

6月29日，检查组向十届全国人大常委会第十六次会议报告了检查情况。这份报告指出，水污染防治方面存在问题有客观原因，但主观原因，一是有些领导干部经济、社会与环境统筹的发展意识淡薄，二是一些企业的法治观念淡薄。这份报告认为，水污染防治要取得成效，应当逐步做到“四个同步”：每条河流上中下游、左右岸治污要同步；每一流域的干流与支流治污要同步；就每一个城镇来说，工业废水与生活污水治理要同步；每一企业、每一城镇对固体废物、大气污染、水污染的治理要同步。

那次检查结束后，执法检查组积极协调国务院有关部门，帮助甘肃白银公司解决困难，帮助宁夏解决缺水问题，已经见到明显效果。

十年多的时间过去，现在回忆起来仍然觉得那次执法检查不可谓不深入，查出的问题不可谓不准确，对原因的分析不可谓不透彻，对改进环境保护工作的建议不可谓不切实可行。

2014年4月，全国人大常委会修改了环境保护法。有媒体评论说，新修改的环保法规定对污染企业拒不改正的，按日连续计罚，罚款上不封顶，这是“史上最严厉”的环保法。“徒法不足以自行”。要“让人民群众喝上干净的水、呼吸清新的空气”，我们有很多很多的工作要做。✘

（本文作者为全国人大常委会法制工作委员会副主任）

中国古人怎么做慈善？

文 / 倪方六

近期，慈善法草案提交全国人大常委会审议，有关慈善话题又引起社会关注。中国自古就重视慈善，讲究“仁政”和“仁爱”，那么古人是怎么做慈善的？从史料来看，古代中国的慈善活动开展得很早，手段和效果都很不错。

古人咋搞慈善？从“施粥”开始

古代中国的慈善活动，至迟在西周时期已开展。据《周礼·地官》记载，周王在中央行政职官中，设立地官司徒。身有现代民政部部长部分职能的司徒，为办好民政工作要采取六项措施，“以保息六养万民：一曰慈幼，二曰养老，三曰振（赈）穷，四曰恤贫，五曰宽疾，六曰安富。”

所谓“慈幼”“养老”“振穷”“恤贫”“宽疾”“安富”，用现代话来说，就是关爱儿童、老有所养、救济穷困、抚恤贫苦、优待残疾、安托富人，这些正是现代慈善概念中的具体内容。

这一时期的慈善活动，主要由政府来带动，灾荒时期所采取的社会救济手段，被称为“荒政”。周代的荒政主要有十二项内容，其中最重要的政策，一是“散利”，二是“薄征”，为民间增收减负。

而以民间为主体的个人慈善活动的出现，才是古代中国慈善事业进步的标志。

春秋战国时期的民间慈善活动比较简单，行为之一是直接在路边给需要救助者提供饭食，此即所谓“施粥”，此模式应源于周代的“立鄙食以守路”制度。

“施粥赈饥”虽然简单，却是最受欢迎的一种慈善行为，为中国历代所继承。

东汉末兴平元年（公元194年）秋，京畿大旱，灾民遍野。《后汉书·献帝纪》记载，当时的皇帝刘协（献帝），便安排身边大臣侯汶，“出太仓米豆，为饥人作糜粥。”

民间施粥更为常见，过去俗称“吃大户”。如北魏太和七年（公元483年），冀州和定二州闹饥荒，地方贤良人士“为粥于路以食之”。《魏书·孝文帝本纪》记载，此举救活了数十万人。

一直到晚清，放粮施粥都是做慈善的基本手段。现代拍摄的清宫戏中，不时会有大善人，支起大铁锅熬粥赈济灾民、穷人，并非虚构。



2013年1月4日，广东省潮州市潮安县庵埠镇，沿袭古代的“潮善”。镇上有一间同奉善堂，清光绪六年（1875年）成立，是一家民间慈善机构，每年农历七月都举行盂兰胜会，既有念经超度等仪式，更有扶贫济困的慈善行为。图/CFP

如何照顾残疾人？有“常饩”

中国古人有自己的一套慈善理念，《礼记·礼运》中是这样说的——

“故人不独亲其亲，不独子其子，使老有所终，壮有所用，幼有所长，矜（鳏）、寡、孤、独、废疾者皆有所养。”

这句话的意思就是无生活能力的人都能得到社会的照顾和关爱，这样才算“大同社会”。矜（鳏）、寡、孤、独、废疾者，这五类特殊人群，是古代重点要救济和扶持的弱势群体，政府“皆有常饩”。所谓“常饩”，即定期发放口粮和生活必需品，发放时间一般设在冬、春两季。

同时，帮助包括瘖（哑巴）、聋（聋子）、跛（瘸腿）、躄（不能走路）、断者（四肢不全）、侏儒、百工（各种有残疾的艺人）等各类残疾人自养生存、自食其力，让他们不觉得自己是无用的人。古代帝王将此作为“王道”，《礼记·王制》中便提出，要让残疾人“各以其器食之”。

《礼记》中所述并非大道理，而是落实在具体的慈善活动中。如政府会让瞽者（盲人）教、习音乐，担任乐师；刖者（少脚）当门卫，负责看管城门、宫门或仓库。《周礼·秋官》说得更具体，“墨者使守门，劓者使守关，宫者使守内，刖者使守圜，髡者使守积。”

现代考古发现已证实，让残疾人“各以其器食之”并非一个口号。1976年年底在陕西省扶风县庄白村一号西周青铜器窖中，便曾出土一件西周时期“别人守门方鼎”。下

面的炉体有两扇可开合的门,右门外雕铸一个跼足者持一插关的形象,反映了别人守门的事实。

医疗如何做慈善? 首创“六疾馆”

除了荒政,古人在慈善方面还有“养疾之政”,给包括灾民在内的老、弱、病、残者诸弱势群体,提供基本的医疗服务。

如西汉元始二年(公元2年),不少地方发生旱灾,并发蝗灾,随之暴发疫情。《汉书·平帝纪》记载,当时朝廷采取的办法是,“民疾疫者,舍空邸第,为置医药。”虽然这是政府为防止疫情扩散采取的隔离措施,实际上也是一种慈善行为。

到了南北朝时期,民间慈善活动更为活跃,特别在慈善认可程度较高的南朝,表现得更为明显,出现了专门的慈善机构。当时最著名的慈善人士之一是南朝齐竟陵王萧子良,开仓赈救。据《南史·齐文惠皇太子传》记述,他与文惠皇太子萧长懋,一起开办了“六疾馆”,收养贫病不能自立者,给衣送药。

“六疾”语出《左传·昭公元年》,泛指各种疾病。以此名开办的“六疾馆”,被慈善界认为是中国历史上最早的慈善机构之一。

在之前的刘宋朝,已十分重视对这部分人群的救济,据《宋书·明帝纪》记载,泰始元年(公元465年),刘彧(明帝)刚当上皇帝即下诏,要求地方政府广施救济,“鰥寡孤独,癯残六疾,不能自存者,郡县优量赈给。”

北朝也出现了与南朝相似的社会慈善动作。《北史·魏本纪第四》记载,北魏皇帝元恪(宣武帝),于永平三年冬十月,“诏太常立馆,使京畿内外疾病之徒,咸令居处”,这种馆具有现代慈善医院的性质。

官办机构资金从哪儿来? 建“悲田养病坊”

搞慈善需要有足够的经济实力,这是古今公认的。那么,古代做慈善的资金从哪儿来?从史料来看,与现代一样,古代慈善资金主要来源于国家财政拨款和民间捐款。

古代民间慈善最活跃、最热心的人群是出家人。佛教的宗旨是普度众生,行善济人,投身慈善活动也是出家人的必然选择。“六疾馆”的出现,便受到了佛教的影响,创办人竟陵王萧子良和文惠太子萧长懋都崇信佛教。

运作最成功、影响最广的佛教慈善机构,是唐代的“悲田养病坊”。

在唐朝,悲田养病坊遍及全国,如现代的红十字会一样,有系统有组织。其经济来源,早期靠信众的奉献和寺院自有田产的收入。由于悲田养病坊具有良好的社会救助功能,对解决民生问题、维护社会稳定作用明显,因此朝廷十分重视,主动介入管理。

朝廷介入以后,由国家提供的资助成为一大经济来源。这方面的资助包括,一是生活资料援助,提供粮食、救灾杂物等。《新唐书》上便有朝廷送给养病坊敝幕、故氍毹的记载,唐懿宗李淮还给各州县的养病坊“赐米”。

二是官方直接投资、划拨田产。李隆基(玄宗)当皇帝的开元年间,便实行“官置本钱收利给之”的做法,使悲田养病坊的“现金流”有了保证。

悲田养病坊这一慈善机构,对以后中国慈善事业的影响相当深远,五代的“悲田院”“养病院”,宋代的“福田院”“安济坊”,金代的“普济院”,明清的“养济院”等慈善机构,其实都是“悲田养病坊”模式。

民间善款如何募集? “慈善明星”带头

与官方投资相比,募集和民间捐献,则一直是古代慈善机构和福利组织最为稳定的经济来源。

古代官方慈善工作做得最好的应该是宋代。宋代在各个领域都出现了相应的慈善组织,收养乞丐、残疾者和孤寡老人的有“福田院”“居养院”;病有“安济院”“惠民药局”;死有“漏泽园”;儿童有“举子仓”“慈幼局”……这些都是官办性质的慈善组织和福利机构。

与此同时出现了一批“慈善明星”,带动了社会慈善风气。如著名理学家朱熹,在建宁府崇安县开耀乡创设“社仓”,备荒救灾,地方政府拨给一定的平价粮,由乡间人士负责经营管理。

同样的,“先天下之忧而忧”的范仲淹,则在苏州创设“义庄”,置良田十余顷,将每年“所得租米,自远祖而下,诸房宗族,计其口数,供给衣食及婚嫁丧葬之用”。刘宰、黄震、真德秀等中国古代慈善明星,都是宋代人。

明清时期,中国民间慈善组织进一步壮大。明清慈善资金的募集,除“明星”个人自愿捐资方式,还有“分摊集资”和“抽取提成”两种较为常用的办法。

分摊集资就是入会者平均摊捐款项。而抽取提成,则是根据各入会者生意和收入的大小、多少而定,如清光绪三十二年,苏州“石业公所建立学堂兼办善举”,其常年用款便是采取抽提的办法,由17家石作坊议定,“每做一千万生意,提出二十文;每工一日,捐钱四文。”

最后需要说明的是,现代慈善活动中不时发生的“逼捐”现象,在古代也存在,不少时候的捐款,都带有强制性,对不及时捐付款项的,还有强制“罚款”规定。如清嘉庆二十二年北京药行议定:每月正月初一要准时到会馆交银钱,“毋得迟延。如午刻不到,罚银二两。”

至于用行政命令要求捐款的,就更多了。如康熙三十四年四月初六临汾地震后,山西便发文要求全省的公职人员捐款赈灾。✶

从宪法惯例到制定法： 英国议会审查条约的法定化发展（下）

文 / 弋浩婕 许昌



英国议会大厦。图/CFP

对英国议会审查条约法定化发展的评价

英国议会不论是以正式还是非正式的身份参与条约缔结过程至今已有近九十年的历史。虽然议会并不具有直接的缔约职能,但是多数条约签署后的国内程序按照庞森比规则的规定仍然需要立法机关的参与。一方面,立法机关参与缔约过程是大部分国家的普遍实践;另一方面,根据英国国内法,国际条约在国内的实施需要经过国内立法的转化,因而立法机关在条约批准前参与条约审查有助于减少各方对条约信息和内容上的理解偏差,从而加速后期条约在国内的转化。

从庞森比规则发展到2010年《英国宪法改革与治理法》,议会审查条约通过这次宪法改革实现了法定化,其积

极作用主要体现在以下几个方面。

第一,庞森比规则获得制定法基础,法律权威增大。这是英国《宪法改革与治理法》在涉及条约事务方面所作的最重要的改革,也协调了政府与议会在条约缔结过程中的程序设置,明确了二者的权力与职能分配。尽管在1929年以后的英国政府都一直自觉依照庞森比规则向议会呈递拟批准的条约并在实质上使该规则成为一项宪法惯例,但是议会审查条约的这一过程仍不具有制定法地位。而2010年《宪法改革与治理法》的实施则以成文法的形式将庞森比规则固定下来,新法的规定在很大程度上都传承了之前宪法惯例的相应实践。而如前所述,庞森比规则一旦法定化,包括政府、议会及其他有关机关都必须依照法律规定

行使相应职能。

值得注意的是,虽然新法对庞森比规则并没有进行实质性修改,但是《宪法改革与治理法》的确对有些实践予以更具体的规定。

首先,新法明确了上议院与下议院否决决议的不同法律效力。在之前的庞森比规则中,议会对拟批准条约的质疑与反对将阻止政府批准条约,但是仅从庞森比规则中并不能看出议会两院的否决决议分别对条约的批准是否具有最终影响以及如有的话又具有何种程度上的影响。另外,从历年的实践上看,议会也很少会阻止条约的批准,因而对议会两院就条约是否能批准的决议所引起的法律效果很难界定。新法中对此予以明确,下议院在两院中具有对条约不予批准的最终决定权,而上议院仅有拖延权。政府只要未收到下议院的否决决议,无论上议院是否有否定的表态,条约批准只是时间问题。在这个问题上,新法的规定使政府在应对两院态度上可以采取不同的回应措施。英国上议院是贵族院而下议院则由民主选举构成,平民院至上是英国宪政体制的特点之一。因而,这样的规定也从侧面区别了两院各自的职能范围,使议会两院在审查条约的职能分配问题上更加明晰。

其次,新法明确了21天的展期。由于新法规定政府可以在下议院不同意批准条约的情况下再次解释其认为条约应予批准的原因,这就赋予了议会在获悉政府解释后再次审查条约的机会,而这一过程也就形成了新的21天审查期间。从理论上讲,只要议会不同意批准条约,政府就可以解释,这种程序可以无限循环下去,因而21天的审查期间也就可能不止是一个。当然实践中议会直接否决的情况本身就鲜有,循环两次以上就更难有先例了。但是新法关于21天展期的规定是对下议院否决效力和政府解释回应权的一种逻辑上的完善。没有这个规定,从立法逻辑上看,政府就没有第二次机会请求议会接受解释再次审查。

再次,新法将解释性备忘录涵盖其中。虽然新法对解释性备忘录的规定同实践相比也并无显著变动,但是解释性备忘录毕竟是1997年才发展出来的新规则。它并不在1924年庞森比大臣的考虑范围内。这一规定必不可少。解释性备忘录在此次立法前早已深刻融入庞森比规则的实践,而且为议会审查条约以及条约公开事宜提供了翔实的信息。

第二,条约缔结过程的透明度和民主性加强。在条约呈送议会前政府就会将拟批准条约的内容及其解释性说明公布在FCO的网站上。根据新法的规定,公布条约及其相关信息是条约呈送议会的前提条件。从立法角度看,立法公开是立法的基本要求,只有立法公开才能贯彻和实现立法的民主性原则。虽然条约在英国并不能作为国内立法直

接适用,但是从一定程度上看,条约公开也是立法公开的一个体现。在条约缔结过程中,行政机关几乎全权掌控,而司法机关在特定情况下也能对此适用解释权,因而立法机关的发言权很可能被置于真空地带。即使条约在转化成国内法的过程中依赖的是立法机关,但是这已经是条约缔结过程结束以后的事,而条约的规定并不一定与国家的公民个人没有关系,所以立法机关的适当参与能最大限度地体现民主原则。另外在新法中,两院对条约能否批准的态度所引起的法律效果潜在地形成对比,这也从侧面体现了下议院作为平民院与上议院的不同。

第三,条约缔结过程的效率提高。政府面向议会呈送条约及其有关信息后,议会并无主动审查条约的义务。极端情况下,条约也可能仅置于议会而未得到任何关注。议会可以根据自身情况决定是否审查和审查程度。在这个问题上,议会具有完全的自由裁量权。此外,21天的时限设置也有助于减少部门间的办事拖延从而为政府能及时批准条约争取时间。这样,政府和议会的时间与资源都能够得到有效配置,促进条约批准。

当然,2010年《宪法改革与治理法》对条约批准的规定也并不全面。同庞森比规则存在的问题一样,法律中并未设置辩论机制。尽管在宪法改革众多议案中它们为大众所关注,但是从目前来看英国还是绕开了这个问题。法律没有规定一定数量的议员要求对条约进行辩论和投票情况下的启动机制。政府对此的回应是辩论问题可以留给“常规渠道”解决。常规渠道本身是议会立法程序中的机制,如果立法中有否决决议,那么存在足够数量的人对立法也不满意的话,就可以启动投票和辩论。政府认为在立法中规定过于细致的程序会加重负担。从这里可以看出新法只是基于庞森比规则对议会审查条约的大体框架予以法定化,但是作为程序法的规定仍然过于宏观,这并不能解决实践中的所有问题。

由于新法规定了例外程序,那么如果法律实施和监督不完善的话,政府也有可能不依法履行义务而动辄利用例外程序跳过议会审查径直批准条约。政府有可能以紧急情势为由批准条约,或者在审查期间届满前批准,又或者呈送时未附带解释性备忘录,等等。新法没有规定政府违反义务的法律后果,对于如何准确判断例外情形以及出现争议时的判断主体等,新法也未有规定。如果政府事实上违反了规定,那么对政府及有关人员的追责机制也是空白的。这些都可能成为法律切实执行的潜在风险。而上述可能出现的问题都有待于后期具体问题具体解决,并且依赖类似于立法程序的实践完善。★

(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)

延安枣园：重温《为人民服务》

文 / 金果林

七十一年前的1944年9月5日，张思德同志在安塞县烧炭因炭窑塌方而殉职。三天之后，在位于枣园村西山脚下的中央警卫团操场上，中央警卫团和枣园村的群众为他举行了追悼会，毛主席发表了著名的《为人民服务》演讲。

同样是秋天、同样是九月，2015年9月14日上午，作为“中国延安干部学院”学员，我们全班同学来到此处七十一年前毛主席发表《为人民服务》演讲的旧址，集体朗读《为人民服务》，重温毛主席的这篇光辉名著。

时光过去了七十一年，如今这里被辟为“为人民服务”广场，也叫张思德广场。毛主席当年演讲站过的土台子已改为石板砌成的平台，上面矗立着张思德身背木材的高大石雕全身像，雕像两面矗立着镌刻有《为人民服务》全文和描绘张思德光辉一生的巨幅石雕，广场中央是一排红色的五角星。

站立在张思德的雕像前，我们手捧《为人民服务》，在秋日灿烂而温暖的阳光里，满怀深情地齐声朗读着这不朽的名篇。对于我们这些五六十年代出生的人来说，毛主席的《为人民服务》这篇光辉著作，是再熟悉不过了。因为我们刚刚上学的时候，学校里有一门课程叫“天天读”——每天早晨十五分钟“雷打不动的‘天天读’”。“天天读”读什么？就是读“老三篇”。“老三篇”的头一篇就是《为人民服务》。

正因为如此，我们对毛主席《为人民服务》这篇名著和张思德的光辉形象，无不怀有一种特殊的情感。因为，正是这篇光辉著作和这种高尚精神，在我们的人生之初，指引着我们树立起正确的人生观和价值观。可以说，这篇光辉著作和张思德精神影响了我们的一生。

因此，今天，当我们站在七十一年前毛主席发表《为人民服务》演讲的地方，每个人的内心都油然而生出一种神圣之感，仿佛是经历一种时空的穿越，我们来到了七十一年前的那个秋天、那个九月，亲耳聆听毛主席的声音。

尽管时光过去了七十一年，毛主席的这篇光辉著作，却随着时代的发展而愈发熠熠生辉。为什么《为人民服务》这样历久弥新呢？因为它有着“五个一”的历史性贡献。

树立了一个楷模。在这篇演讲中，毛主席为我们树立了张思德这样一个典型模范人物。这是我们中国共产党所树立的第一个要求全党全军甚至全民（当时是边区人民）学习的楷模。可能有人会说之前有位白求恩，但白求恩是外国人而不是中国人，也不是中国共产党党员。而且，张思德虽然处在战争年代，但是他不是牺牲在对敌斗争的战场或者刑场，而

是在平凡的工作岗位上默默奉献、以身殉职，这对于我们生活在和平年代的人们来说，更具有学习意义和参照价值。

确立了一个宗旨。毛主席在这篇演讲中第一次明确提出了中国共产党的宗旨是“为人民服务”。以前，中国共产党的宗旨有过不同的表述，包括毛主席就题写过“为群众服务”。在这篇演讲中，毛主席第一次也是最终将中国共产党的宗旨鲜明地提出并科学论述、准确定型为“为人民服务”，是“彻底地为人民的利益而工作的”。从此，“为人民服务”这一宗旨就一直铭刻在共产党人的脑海中。

提出了一种价值。毛主席在这篇演讲中，形象生动地指出：人总是要死的，但死的意义有不同。为人民利益而死，就比泰山还重；我们为人民而死，就是死得其所，否则“就比鸿毛还轻”。这就为共产党人树立了一个人生的价值标杆，共产党人为谁活着、为谁而死，工作为了谁、人生一世为了什么、人生怎样才更有意义和价值，这篇光辉著作都一一给出了鲜明的答案！

明确了一种关系。在这篇演讲中，毛主席反复强调我党我军是彻底地为人民的利益工作的，是为人民服务的，为人民的利益坚持好的，为人民的利益改正错的，要想到人民的利益，想到大多数人民的痛苦，等等，就是明确了我们党的党性与人民性是一致的这种关系，党性就是人民性，是人民性的集中体现。党性不是抽象的，离开了人民性，党性也就不存在了。因为我们党就是为着给人民谋利益而存在的，党除了人民的利益之外没有任何自己的私利。

开创了一种文风。毛主席的这篇文章短短七百多字，却主旨宏大、立意高远，内容丰富、语言生动，既文采飞扬，又明白易懂，旁征博引、通古喻今，逻辑严密、言近理深，语重心长、暖人肺腑。给人以启迪、给人以思想；给人以激励、给人以力量；给人以精神、给人以方向。让我们感受到毛主席磅礴如滔滔江河、温暖如灿烂阳光、高远如万里长空、深邃如宇宙星河、亲切如缕缕春风的文风之美，不愧为光辉之篇章、不朽之论著。

人们常说，延安是革命的“圣地”。“圣地、圣物、圣经”，乃三宝也。观延安枣园之“为人民服务”旧址，“三宝”俱在，可谓“真圣地”也！因为，《为人民服务》这篇光辉著作，就应该是每个真正共产党人的“圣经”啊！诚斯哉，“我们这个队伍就一定会兴旺起来！”★

（本文作者为《中国人大》杂志社副总编辑、中国延安干部学院2015年第8期厅局级干部加强党性修养专题培训班学员）

全面深化改革 加快赶超步伐 不断推进“温州模式”创新发展



南塘夜景



高速路网

温州，以气候温和而得名，自然条件得天独厚，旅游景区面积占国土面积四分之一。作为中国东南沿海重要港口城市、长三角经济区和海峡西岸经济区重要节点城市，全市辖3区2市6县，陆地面积和海域面积均为1.1万平方公里左右，户籍人口800万。改革开放以来，温州以市场机制先发、民营经济发达而著称，创造了生机勃勃的“温州模式”。去年，实现地区生产总值4303亿元，一般公共预算收入353亿元，城镇和农村常住居民人均可支配收入分别达到40510元、19394元。

环境变美了。以“五水共治”“三改一拆”“四边三化”“六城联创”等活动载体为抓手，系统推进环境整治和生态建设，创成国家森林城市、国家卫生城市、全国文明城市，城乡脏乱差现象得到很大改观，市区大气环境优良天数超过300天，PM2.5浓度下降幅度、公众对生态环境满意度提升幅度均居浙江省第1位。

设施改善了。大力推进“赶超发展三年超万亿投资计划”，交通网、能源网、信息网加快构建，温州市域铁路S1线上升为国家示范工程，温州龙湾国际机场、温州港均成为国家一类口岸，温州对外交通实现了从“水（死）路一条”到“海陆空”全方位、立体式发展格局的转变。

经济复苏了。面对区域金融风波，坚持省市县镇“四级联动”、政银企法“四方联手”，采取了许多富有开创性的举措，银行不良贷款水平实现“双降”。深入实施“五一〇产业培育提升工程”、招商引资“一号工程”，把时尚产业作为温州最具标志性产业加以重点培育，组织异地温商回乡投资签约3500亿元，成功引进医乐园、韩国时尚新天地、南车车辆修造基地等一批超20亿元的产业大项目。

转型见效了。强化科技创新“正向拉动”，技改投资增长56%，高出浙江省平均近40个百分点，科技进步综合评价从原来全省末位升至第4位，“个转企”“小升规”“企转股”完成数均居全省第1位；申报“国千”60人，创历史新高。强化节能减排“反向倒逼”，对产业提升严格实行用地、用电、能耗、金融等“八大倒逼”，淘汰行业性落后产能涉及企业数占全省三分之一，提前完成“十二五”落后产能淘汰任务。

改革提速了。率先完成“四张清单一张网”改革，市级部门行政权力削减了三分之二；首创政府职能向社会组织转移“第五张清单”，政府“瘦身、转身、健身”步伐加快。“五大国家级改革试点”取得新进展，《温州市民间融资管理条例》全面实施，温州民商银行正式创立，成为全国社会组织建设创新示范区。获批22个国家级改革新试点和23个省级改革新试点。

口岸拓展了。在近年来相继获得对台直航、进口水果指定入境口岸、台湾居民“落地签”等的基础上，温州港口岸实现扩大开放，保税物流中心（B型）、乐清湾港区水陆域开放和大陆居民赴台“个人游”先后获批，苍南霞关港成为更开放对台小额贸易点。

今后一个时期，温州将更加遵循经济规律、社会规律和自然规律，坚持和发展“温州模式”，大力实施生态化、信息化、时尚化、都市化、国际化等“五化战略”，努力把温州打造成为新丝绸之路经济带和海上丝绸之路的交汇城市、长江经济带的重要门户，争做新常态下转型发展的新典范和赶超发展的排头兵。



茗岙梯田



龙舟大赛



振兴瓯塑



温州新貌



连续不间断地服务于
党的“十二大”至“十八大”
六届至十二届全国“两会”

大会选举，就选中科信息

提升会议整体形象、提高代表履职效率、节约会议总体经费

智能票箱电子选举系统

稳定可靠	37年丰富经验，上千次会议使用，久经考验
专业服务	专家团队为您提供方案制定、选票设计、选票印制、现场部署、模拟演练、现场保障、总结收尾等选务、技术全方位、全流程服务
打印选票	选票可使用普通打印机直接打印，无需奔波印刷厂
实时快捷	现场投票、现场计票，1秒输出计票结果
节约高效	缩短会期，节约会议总体经费

后台式电子选举系统

贴合习惯	不改变大会选举分发选票、填写选票、收回选票、统计选票等原有流程，只在后台用电子计票替代手工计票，贴合习惯的同时提高大会效率
经济实用	较少的投入，节约经费，使财政资金效用最大化
一机多能	可同时满足人事选举、干部测评、干部推荐、调查统计等需求



智能会议终端



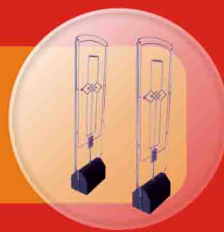
台式表决器



嵌入式表决器



手持式表决器



远距离报到机

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：18583270913 13881808842
网址：www.xuanju1958.com www.casit.com.cn



中国科学院
CHINESE ACADEMY OF SCIENCES



微信扫一扫
获取更多资讯

盛世中卫



明珠正生辉

开放中卫 · 富裕中卫 · 和谐中卫 · 美丽中卫

中卫自然景观独特，自然景观与人文景观交相辉映，
是宁夏乃至西北较为著名的风景旅游区。

