

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2015年12月1日出版
第23期 总第395期

全国人大常委会机关刊物



报 告

认真贯彻实施农业法 为“三农”工作提供法制保障

——全国人民代表大会常务委员会执法检查组

关于检查《中华人民共和国农业法》实施情况的报告

专 访

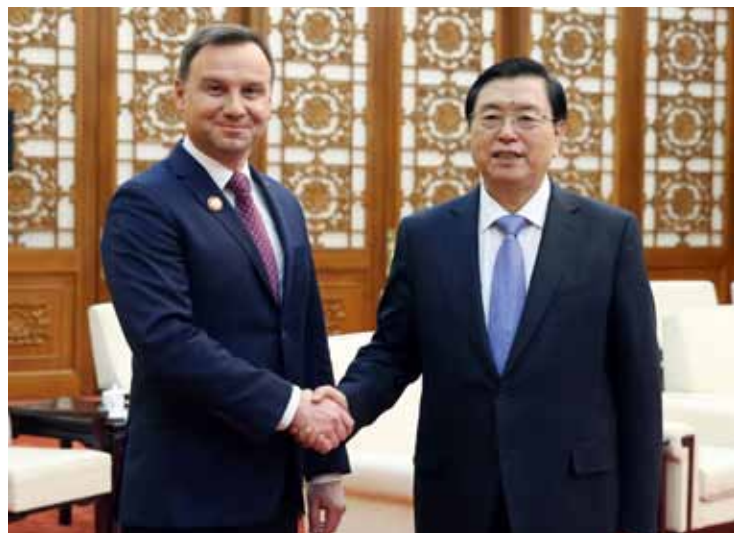
用法律保障民族团结

——访全国人大常委会副委员长向巴平措

ISSN 1671-542X



邮发代号 2-16
国内刊号 CN11-3442/D
国际刊号 ISSN1671-542X



①	②
③	④
⑤	

- ① 11月27日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见密克罗尼西亚联邦议长西米纳。摄影/刘卫兵
- ② 11月27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议长莱科。摄影/刘卫兵
- ③ 11月26日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见波兰总统杜达。摄影/姚大伟
- ④ 11月25日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂与阿根廷副总统兼参议长布杜举行会谈。摄影/姚大伟
- ⑤ 11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巴基斯坦参议院主席拉巴尼。摄影/刘卫兵

让每一个人都从规划中看到自己的美好未来

党领导制定和实施国民经济和社会发展规划（计划），是我国经济社会发展的一大特点，也是我国政治制度的一大特色和优势。而审查批准国民经济和社会发展规划（计划），则是宪法和法律赋予人大的重要职责，是人大依法行使重大事项决定权的重要内容，也是把党的主张变为国家意志的一个重要过程。

从第一个五年计划到第十二个五年规划，历经一个甲子的跋涉与荣耀，中国完成了从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制、从封闭半封闭到全方位开放的伟大历史转折，取得了举世瞩目的成功。如果把建国以来十二个五年规划（计划）串联起来，则构成了一幅完整的共和国成长记录。我们不仅可以从中看到国家的发展、时代的变迁和社会的演进，也可以看到我们党执政理念的不断进步和人大地位的不断提升。

2016—2020 的“十三五”规划，将是本届中央领导集体主持编制并完整实施的一个五年规划。它事关我们能否顺利完成全面建成小康社会“第一个百年目标”的最后冲刺，能否走好中华民族伟大

复兴征程上的关键一程。因此，确保“十三五”规划纲要

在2016年召开的十二届全国人大四次会议上顺利通过，是全国人大及其常委会的一项重要任务。

为了做好审查批准前的准备工作，全国人大常委会围绕“十三五”规划纲要编制开展了高规格大规模的专题调研。张德江委员长对专题调研十分重视，专门作出重要批示，要求常委会办公厅和全国人大财经委牵头组织，各有关专门委员会、常委会工作委员会共同参加，做到“任务、目标、人员、时间”四落实，确保形成一批有分量的调研报告，既为中央决策和有关方面编制“十三五”规划纲要提供参考，也为2016年召开的十二届全国人大四次会议审查批准“十三五”规划纲要做必要的准备。

李建国副委员长审阅了调研工作方案。王晨副委员长兼

秘书长主持召开专题调研动员部署会议，张平副委员长出席会议并作了动员讲话。严隽琪、沈跃跃、张平副委员长分别参加了有关专题调研。参加调研的各专门委员会、工作委员会认真制订调研方案，精心组织调研活动。自2015年3月底开始，各单位先后在召开有关部门和专家座谈会的基础上，认真撰写调研报告，广泛征求各方面意见，反复进行修改完善。至今年7月上旬，9个专门委员会、2个工作委员会经过认真调研，共形成并提交24份专题调研报告，涉及民族、养老、财政经济、教科文卫、外事、侨务、节能环保、“三农”、港澳事务等诸多领域。近期，全国人大财经委在加强调查研究的基础上，开始着手对“十三五”规划纲要的初审。

上下同欲者胜。全面建成小康社会是一项前无古人的宏伟事业，我们只有最大限度凝聚社会共识，集中全党全社会智慧，调动一切积极因素，才能激发无比的信心勇气，汇聚无穷的发展合力，夺取最后的胜利。从这个意义上说，从“十三五”规划纲要的编制到审查批准的整个过程，实际上也是一个集思广益、凝聚共识的过程。

如果把“十三五”规划看成是一幅恢宏大气的发展蓝图，那么，它所描绘的不仅仅是国家的未来，我们每一个人都应该从中看到属于自己的美好未来，感受到国家的发展所能给自己带来的种种实惠。说到底，让民生的改善、个人的发展，与国家的大方向、大目标相向而行，让更多人共同享有人生出彩的机会，共同享有梦想成真的机会，共同享有同祖国和时代一起成长与进步的机会，这才是制定和实施“十三五”规划的出发点和落脚点。

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 23 期
12 月 1 日出版
总第 395 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 让每一个人都从规划中看到自己的美好未来

| 报 告 |

08 认真贯彻实施农业法 为“三农”工作提供法制保障
——全国人大常委会执法检查组
关于检查《中华人民共和国农业法》实施情况的报告

| 专 访 |



11 用法律保障民族团结
——访全国人大常委会副委员长向巴平措

| 专 论 |

16 不断完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系 (上)
——“十二五”以来特别是党的十八大以来
我国全面依法治国的进展与成效
20 认真贯彻实施新修改的预算法
努力开创加强对政府全口径预算决算审查和监督工作的新局面
25 坚持依法治国

| 本期策划 |

28 走进安徽 : “创新人大、活力人大、作为人大”
——来自安徽各地人大的实地报道
29 安徽省人大 : 创新激发活力与作为



11月20日，中共中央在北京人民大会堂举行纪念胡耀邦同志诞辰100周年座谈会。习近平、李克强、张德江、俞正声、刘云山、王岐山、张高丽等出席座谈会。摄影/兰红光

- 31 安庆市人大：跟踪督办议案六年不松劲
- 32 黄山市人大：上下联动奏响“监督交响曲”
- 33 铜陵市人大：持续监督亮出“组合拳”
- 34 淮南市人大：民主立法巧破部门利益藩篱
- 35 池州市人大：创新行使重大事项决定权
- 36 滁州市人大：乡镇人大工作这样“虚”变“实”
- 37 花山区人大：“审议意见卡”让委员审议动真格
- 38 肥西县人大：满意度测评为专题询问加“钢”
- 39 广德县人大：代表约见使监督更“见效”
- 40 寿县人大：代表视察真“视”敢“察”出实效

地方

- 湖北 41 武汉市人大：立法倡见义“勇为”加“智为”
- 广西 42 南宁市人大：专题询问瞄准“靶心”推动旅游
- 山东 43 菏泽市人大：履职创新体现在效果上
- 44 莱城区人大：监督筑牢司法公平正义防线
- 贵州 45 遵义市人大：“求精求实”履行监督职权
- 江西 46 票在手上 民意在心中
- 47 九江市人大：监督助力百姓“菜篮子”

- 四川 48 自贡市人大：完善监督机制求实效

泛读

- 往事 49 “国家宪法日”为啥定在12月4日
- 史话 51 “老有所养”的古代启示
- 看世界 53 话说乌兹别克斯坦议会

资讯

- 04 要闻
- 06 审议同期声
- 07 热词
- 07 数字



张德江分别会见密克罗尼西亚联邦议长和克罗地亚议长

全国人大常委会委员长张德江11月27日在北京人民大会堂分别会见密克罗尼西亚联邦议长西米纳和克罗地亚议长莱科。

在会见密克罗尼西亚联邦议长西米纳时,张德江说,密克罗尼西亚是中国在太平洋岛国地区的好朋友、好伙伴。近年来,中密关系取得了长足发展,特别是2014年11月,习近平主席与太平洋岛国领导人会晤,一致同意构建相互尊重、共同发展的战略伙伴关系。中方一贯积极支持密经济建设和社会发展,密方可利用中方提供的各项优惠贷款,扩大双方在渔业、基础设施、清洁能源等领域的互利合作。中国全国人大重视发展与密联邦议会的友好关系,愿进一步加强沟通交流和务实合作,共同推进两国关系取得更大发展。

西米纳表示,密方重视发展对华关系,坚持“一个中国”原则,愿加强议会交流,促进双边关系发展。

在会见克罗地亚议长莱科时,张德江说,议长先生此次来华出席第四次中国—中东欧国家领导人会晤,将对深化双边合作起到积极作用。今年是中克建立全面合作伙伴关系十周年,中国全国人大愿与克罗地亚议会保持友好交流合作的传统,进一步巩固政治互信,以落实习近平主席和基塔罗维奇总统达成的共识为主线,充分利用“一带一路”建设、16+1机制和中欧合作等平台,推动两国各领域的友好合作,为促进中克关系实现新的发展发挥应有的作用。

莱科表示,克罗地亚希望通过双边和区域合作,与中国建立更紧密的伙伴关系,扩大在基础设施、投融资等方面的合作,并加强两国立法机关间各层级的交流。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会见。

张德江会见波兰总统杜达

全国人大常委会委员长张德江11月26日在北京人民大会堂会见波兰总统杜达。

张德江说,昨天,习近平主席与总统先生举行富有成果的会谈,共同规划了中波关系未来发展方向。中国全国人大愿加强与波兰参众两院的友好合作,紧紧围绕两国元首会晤成果,共同推动“一带一路”倡议同波兰国家发展战略对接,积极支持波方在中国和中东欧及欧盟合作中发挥重要作用,深化立法和治国理政经验交流,完善双边合作的法律框架,优化投资和人文交流的社会氛围,使中波友好深入人心,中波合作得到更广泛支持,为提高中波战略伙伴关系发展水平作出贡献。

杜达表示,中国的发展取得了了不起的成就,波兰希望与中国不断扩大务实合作,加强两国议会交流。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会见。

张德江与阿根廷副总统兼参议长布杜举行会谈

全国人大常委会委员长张德江11月25日在北京人民大会堂与阿根廷副总统兼参议长布杜举行会谈。

张德江说,近两年来,习近平主席和克里斯蒂娜总统成功实现互访,分别签署和发表了建立和加强两国全面战略伙伴关系的联合声明,这为中阿开展互利友好合作指明了方向。当前,中阿各领域合作进展良好,为双方带来了实实在在的利益。中方将一如既往地战略高度重视发展同阿根廷的关系,愿同阿方一道,不断深化政治和战略互信,对接发展战略,加强各领域交流合作,更好造福两国和两国人民。

张德江说,立法机关交流合作是中阿全面战略伙伴关系的重要组成部分。中国全国人大将继续与阿根廷议会加强友好交流与合作,为中阿关系发展作出积极贡献。双方应尽早启动政治对话机制,推动两国立法机关交流实现机制化、常态化,扩大双方高层往来和各层级对口交流,加强在立法、监督等方面的治国理政经验交流,更好服务于各自发展。应共同为中阿合作营造更加稳定、透明、公正的法律和舆论环境,保障双方投资者合法权益,同时加快政府间合作协议的批准进程,推动尽早落实双方重大合作项目,积极为两国地方和企业合作牵线搭桥,助力中阿经贸合作实现提质升级。应密切在议联、拉美议会、二十国集团议长大会等多边议会组织内的合作,加强在全球治理、气候变化等重大议题上的协调配合,维护共同利益。

布杜说,阿根廷人民对中国人民怀着友好感情。阿根廷议会与中国全国人大即将建立政治对话关系,不仅将对两国立法机关的交流合作起到重要促进作用,也将进一步丰富中阿全面战略伙伴关系的内涵。他重申,阿方将一如既往坚持一个中国原则。

会谈结束后,张德江与布杜共同出席了《关于中国全国人民代表大会与阿根廷议会建立政治对话关系的协议》的签字仪式。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加上述活动。

张德江会见巴基斯坦参议院主席拉巴尼

11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了巴基斯坦参议院主席拉巴尼。

张德江说,中巴是全天候战略合作伙伴。今年4月,习近平主席成功访巴,两国领导人就深化全方位合作达成广泛共识,有力推动、深化了中巴友好合作。当前,两国关系发展势头强劲,中巴经济走廊建设和其他合作取得积极进展、成效显著。中国全国人大与巴基斯坦议会愿进一步密切友好往来,加强

法治建设、治国理政等经验交流,不断营造友好合作的良好安全法律环境,不断充实中巴命运共同体的内涵,把中巴传统友谊维护好、传承好、发展好,促进中巴关系可持续发展,更好地造福两国和两国人民。

拉巴尼说,巴中传统友谊历久弥坚,愿加强两国议会外交,推动两国关系深入发展。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加了会见。

全国人大常委会老年人权益保障法执法检查组举行第二次全体会议

11月24日,全国人大常委会老年人权益保障法执法检查组第二次全体会议在北京举行,研究讨论执法检查报告稿。全国人大常委会副委员长王胜俊、沈跃跃、万鄂湘、张宝文出席会议。

今年9月至10月,执法检查组分赴山东、贵州、北京、湖南、广东、山西进行检查,并委托其他25个省(区、市)人大常委会进行自查。执法检查情况表明,老年人权益保障工作取得积极进展,但还存在一些不容忽视的问题。检查组通过听取地方政府及有关部门专题汇报,召开座谈会,深入乡村、社区、各类养老服务机构实地考察等方式,深入了解情况,广泛听取意见,形成了向常委会报告的初稿,如实反映了法律实施的基本情况,并对进一步加强老年人权益保障工作提出了意见和建议。

会议听取了国务院有关部门和检查组成员对执法检查报告稿的意见和建议。修改完善后的老年人权益保障法执法检查报告将提请近期召开的全国人大常委会会议审议。

严隽琪访问匈牙利

应匈牙利国会邀请,全国人大常委会副委员长严隽琪率全国人大代表团于11月18日至21日对匈牙利进行正式友好访问。访问期间,严隽琪副委员长会见匈牙利国会主席克韦尔,同国会常务副主席和匈中友好议员小组主席马特劳伊会谈。

严隽琪表示,中匈友谊基础深厚。近年来两国关系发展顺利,高层交往密切,务实合作取得新成果,人文交流日趋深入,立法机关交流合作富有成效。中国全国人大愿同匈方共同努力,进一步加强政治互信,深化立法领域和治国理政经验交流,推进互联互通建设,为中匈关系健康持久发展发挥更大作用。

匈方高度评价匈中关系,表示愿同中方进一步密切高层

交往,巩固民间友好,提升两国立法机关合作水平,共同推进“一带一路”建设,使匈中友好合作伙伴关系更好更快发展。

双方还就经济发展、养老、就业、妇女地位等问题交换了意见。

严隽琪访问蒙古国

应蒙古国国家大呼拉尔邀请,全国人大常委会副委员长严隽琪率全国人大代表团于11月23日至25日对蒙古国进行访问。访问期间,严隽琪副委员长会见蒙古国国家大呼拉尔主席赞·恩赫包勒德、总理赛汗比勒格,同国家大呼拉尔副主席米·恩赫包勒德会谈,并出席中蒙立法机构定期交流机制首次会议。

严隽琪表示,中方高度重视中蒙关系,两国关系已进入新的发展阶段,中国全国人大愿同蒙方一道,切实发挥好中蒙立法机构定期交流机制作用,不断增进政治互信,加强各领域交流合作,推动互联互通建设,丰富中蒙全面战略伙伴关系内涵。

蒙方表示愿同中方深化各领域务实合作,推进两国发展战略对接,加强两国立法机构交流。

沈跃跃会见保加利亚国民议会副主席

全国人大常委会副委员长沈跃跃11月26日上午在北京人民大会堂会见了保加利亚国民议会副主席基里尔·措切夫。

吉炳轩会见泰国立法议会外交委员会代表团

11月23日,全国人大常委会副委员长吉炳轩在北京人民大会堂会见了由披莱攀·颂巴西里主席率领的泰国立法议会外交委员会代表团。双方就两国关系、议会交往等共同关心的话题交换了意见。

第25届中国人大新闻奖评选揭晓

11月16日,2015年度人大新闻宣传干部培训班开班仪式暨第25届中国人大新闻奖颁奖会在广州举行。全国人大常委会副秘书长窦树华出席会议并讲话。

第25届中国人大新闻奖共评出获奖作品249件,其中特别奖7件,一等奖52件,二等奖83件,三等奖107件。

本刊集体创作的全国人民代表大会成立60周年系列报道荣获特别奖,评论文章《人民需要什么样的代表?》和通讯《邵顺军:走进委员长办公室的养路工》双双荣获一等奖。



我认为,我们应在整合消费者投诉维权平台上下功夫。在互联网时代,整合平台是最重要的。如果平台的接线员分不清楚投诉的问题应该给谁,就应该下大力气对他们进行消费领域基本法律的培训,要知道什么问题属于哪部法律,属于哪一个部门,统一接收,分部门限时处理,公开处理。有一些消费者共性的问题,完全可以有标准答案,用录音给予答复;有一些个性化的问题可以通过分发问题单加以处理。

吴晓灵



电子商务发展到今天这个程度,在社会生活中占了重要的比重,但是我们没有一个统一的监管平台,统一的诚信管理的体系,这个问题是长期存在的。我认为,应该让国务院的有关部门在已有的社会法人平台基础上,继续扩大功能,用现代的技术手段,也就是用大数据的管理技术把市场有效监管起来。光说靠消费者提高自己的觉悟,提高自己的保护意识,这不行。消费者自然会保护他自己的消费利益,但是他没有渠道,信息不对称。关键要把经营者及流通环节管起来。

洪毅



消费者个人信息被违法收集、使用,而且还在蔓延,这是必须严肃处理的。企业取到了消费者的资料要严加保护,有关部门可考虑抽查企业这方面的保护措施。

范徐丽泰



消费者权益保护,不仅要靠消费者拿起法律武器维护自身权益,也要靠相关政府管理部门加强监管。但目前监管的力度仍不够,监管主动性不强。最近有一个报道称,中国消费者协会派遣体验员对国内大多数热门旅游线路展开了调查,发现国内74%的旅游线路存在严重问题,并将问题反映给国家旅游局。如果各级政府管理部门也都能这样为消费者着想,主动检查、主动作为,消费环境一定能得到更好的改善。

刘政奎



我们的法律都要有部门去落实,而且要明确牵头单位,这样才能把法律贯彻下去。消费者权益保护方面过去确实有很多问题,有些问题出现了就抓,但还是继续出现,当然这也是正常的,不是说抓一次就不会出现了,而是会以不同的形式出现,所以执法单位要不断地根据法律的精神来开展工作。就像青岛高价虾事件,损害了消费者的权益,开始的时候没有人管,后来事情变大了也有人管了。要落实法律,执法单位就要有一套机制,这样才能保证法律的执行。

黄伯云



建议对旅游消费的权益保护问题和网购消费权益的保护问题,组织进行专门的执法检查,以便进一步强化重点消费领域消费者权益的保护工作。同时,建议国务院针对旅游市场的欺诈行为进行专项整治,尽快扭转旅游市场出现的令人生畏的状况。

侯义斌

热词

军改

中央军委改革工作会议11月24日至26日在京举行,标志着我军具有里程碑意义的整体性革命性改革全面展开。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席、中央军委深化国防和军队改革领导小组组长习近平出席会议并发表重要讲话。讲话深刻把握实现中国梦强军梦的时代要求,鲜明提出全面实施改革强军战略、坚定不移走中国特色强军之路,科学阐明深化国防和军队改革一系列带根本性方向性全局性的重大问题。

个税改革

据报道,目前财政部正在抓紧研究个人所得税改革。党的十八届三中全会通过的全面深化改革决议中明确了“逐步建立综合与分类相结合的个人所得税制”的任务目标。五中全会通过的“十三五”规划建议中,也明确了“深化财税体制改革,建立税种科学、结构优化、法律健全、规范公平、征管高效的税收制度”的改革精神。专家认为,未来工资薪金所得、劳务报酬所得等将统一纳入综合范围征税,个税调节收入分配的作用将进一步增强。

黑户

公安部近日召开部党委会议暨部全面深化改革领导小组第十七次(扩大)会议,议题之一便是研究解决无户口人员落户问题。此次会议提到,切实落实无户口人员落户政策,着力解决无户口人员登记户口问题。2011年,国务院第六次全国人口普查领导小组副组长、国家统计局局长马建堂在对全国第六次人口普查的热点问题进行解读时曾提到,经过普查员的努力,全国登记到没有户口的人有1300多万,占全国总人口的1%。这1300多万户口待定人口大部分是超生未上户口的,另外还有极个别的人,户口正在办理期间。

南方供暖

“南方地区”冬季潮湿阴冷,室外温度低于5℃时,人们的不舒适感强烈。“南方地区”冬季采暖是生活水平提高后的自然需求,各界对于南方也要供暖已达成共识,当前争论的焦点是如何供暖。日前,住建部相关负责人在回应供暖热点问题时表示,提倡“南方地区”科学地选择适宜采暖方式,采用分散、局部的供热方式,解决个性化采暖需求。

晚点赔偿

据报道,国家铁路局正在推进铁路法修订草案起草工作,而修改铁路法已列入十二届全国人大常委会立法规划以及2015年国务院立法工作计划。目前,铁路法修订的基本框架已经成型,正在抓紧完善修订草案。有观点认为,我国铁路技术已实现了长足的发展,尤其是高铁正点已成常态,况且国外有铁路“晚点赔偿”制度,国内飞机延误也有相应的“赔偿”制度,因此在铁路法修改中,完全有必要将“晚点赔偿”纳入进来。

数字

747个

教育部日前印发新修订的《普通高等学校高等职业教育(专科)专业设置管理办法》和《普通高等学校高等职业教育(专科)专业目录(2015年)》,对高职专业设置作出新的规定。其中,我国普通高等学校高等职业教育专业类由原来的78个调整增加到99个,专业总数由原来的1170个调整精简到747个。

2.6亿亩

近日,据中央农村工作领导小组介绍,2015年已是农村土地承包经营权的确权登记颁证工作试点第三年。今年已在12个省开展试点,全国2200多个农业县市区都有试点在推进。截至今年6月已有2.6亿亩农民承包耕地明确了承包经营权。

14450套

近日,审计署发布稳增长等政策措施贯彻落实情况跟踪审计结果公告显示,有7个省份的12个市县及单位虚报保障性安居工程开工或完工量14450套。

600多亿元

据介绍,为防止跨国企业通过不良税收筹划侵蚀我国税基,国家税务总局健全反避税防控体系,加大打击国际逃避税力度。2015年以来,已与有关国家和国际组织开展专项情报交换450份,开展专项反避税调查立案250件,预计补缴税款600多亿元。

197天

隶属中国地质调查局广州海洋地质调查局的中国科考船“海洋六号”近日完成入列以来航次时间最长、参航和轮换人数最多、作业区跨度最大的一次大洋科考任务,历时197天、航程近6万公里。2016年将挺进南极,预计用时约300天。

认真贯彻实施农业法 为“三农”工作提供法制保障

——全国人民代表大会常务委员会执法检查组 关于检查《中华人民共和国农业法》实施情况的报告

全国人大常委会副委员长 张宝文

全国人民代表大会常务委员会：

根据全国人大常委会2015年监督工作计划，常委会检查组于今年4月至9月对《中华人民共和国农业法》实施情况进行了检查。重点是粮食安全、农业投入与支持保护、农村金融服务及农业生态补偿等。全国人大常委会高度重视“三农”工作，张德江委员长对执法检查作出重要批示：“农业法是涉农法律的基础性法律。认真贯彻实施农业法，对于落实党在农村的方针政策，特别是土地承包政策，加快推进农业现代化，强化农业基础地位，转变农业发展方式，提高农业综合生产能力，保障国家粮食安全，促进农民增收，加强农业生态治理，提升农产品质量安全水平，都具有十分重要的意义。全国人大常委会农业法执法检查组要认真组织好这次检查，总结经验，剖析问题，提出切实可行的建议，使农业法的各项规定落到实处。”6月23日，检查组听取了国务院8个部门的汇报，会后分别由陈昌智、吉炳轩、向巴平措副委员长和我带队，赴河北、辽宁、山东、湖北、广西、四川、陕西、新疆等省（区）检查。同时委托内蒙古等8省（区）人大常委会对本行政区域内农业法实施情况自行检查。现将有关情况报告如下：

一、成效

近年来，各级政府认真贯彻实施农业法，不断强化农业基础地位，建立健全“三农”投入稳定增长机制，全面提升农业综合生产能力，保障了国家粮食安全和主要农产品供应，促进了农民持续增收，农业法实施情况总体上是好的。

（一）农业综合生产能力不断提升

近年来，各级政府大力加强农业基础设施建设，确保粮食和主要农产品有效供给。2014年，我国粮食产量达到12140.5亿斤，实现了“十一连增”。棉花、油料、肉类、禽蛋、水产品、蔬菜、水果等主要农产品产量分别达到617万吨、3507万吨、8706万吨、2893万吨、6450万吨、76005万吨和16588万吨，均居世界第一。“十二五”以来，中央财政累计投入农业综合开发资金1596.9亿元，建设高标准农田1.35亿亩，新增和改善灌溉面积1.52亿亩。从2010年起，实施新增1000亿斤粮食生产能力规划，扶持800个产粮大县改造中低产田，打造旱涝保收高产稳产粮田。2011年到2015年，中央财政累计安排小型农田水利设施建设资金1368亿元，加强农田水利重点县建设，全国农田有效灌溉面积9.68亿亩，占耕地总面积的48%，其中节水灌溉工程面积4.35亿亩。这些都有效地提升了

农业综合生产能力。

（二）“三农”投入逐步加大

各级政府按照农业法的规定加大支农投入。2010年到2014年，全国一般预算农林水支出累计57272亿元，年均增长14.6%。2015年，全国预算安排农林水支出16953亿元，比上年增长11.4%。“十二五”期间，中央安排农业基建投资10790亿元，比“十一五”增加4990亿元。近年来，涉农信贷投放持续增加，2014年银行业金融机构涉农贷款余额23.6万亿元，占各项贷款的28.1%，同比增长13%。2015年8月末，银行业金融机构涉农贷款余额25.3万亿元。中国农业银行“三农”事业部改革扩大到全国，发挥了良好的支农示范作用，也是金融服务“三农”在体制机制上迈出的一大步。中国农业发展银行也加大了支农投入力度。农业保险服务覆盖面逐步扩大，承保农作物面积11.7亿亩，参保农户2.47亿次。资本市场服务现代农业开始起步，目前共有58家农业企业在A股市场融资715亿元，有226家涉农企业在银行间债券市场发行8380亿元债务融资工具。

（三）农业科技保障能力进一步增强

2014年，我国农业科技进步率达到56%，成功培育高产、优质粮棉油等农作物新品种、新组合2万余个。农业法和农

业技术推广法修改后,稳定了公益性农技推广机构和队伍,国家依法组织实施了基层农技推广改革与建设补助项目,在2555个县投入资金127亿元,改善了农技推广机构工作条件,提升了农技服务能力。

(四)农业面源污染治理提上日程

国家通过开展耕地保护与质量提升、配方施肥、早作农业技术推广等专项,启动实施重金属污染耕地修复试点,支持农业保护性耕作生产模式创新。2011年起,国家在内蒙古等8个省份实施草原生态补奖政策,涉及657个县(场),累计投入773亿元。2014年启动了新一轮退耕还林还草工程,退耕还林1500万亩,配套造林100万亩。农业部启动实施以“一控两减三基本”(农业用水总量控制,化肥、农药施用总量减少,地膜、秸秆、畜禽粪便基本资源化利用)为主要内容的农业面源污染攻坚战,测土配方施肥推广面积14亿亩,淘汰高毒农药34种。农产品质量安全监管进一步加强,农产品质量安全形势总体平稳向好。

(五)农村改革力度加大

在稳定和完善农村基本经营制度方面,培育发展新型农业经营主体,提升了农业规模化水平;在健全农村土地管理制度方面,探索土地所有权、承包权、经营权三权分置,赋予土地经营权入股抵押担保权能;在推进农村产权制度改革方面,探索农村集体产权分类确权,开展集体经济组织股份化试点。同时,探索创新农业支持保护体系,启动了新疆棉花、东北大豆的目标价格改革试点。改革激发了农村发展的活力。

(六)农民收入持续增长,扶贫开发取得阶段性成果

农村居民人均纯收入从2010年的5919元增长到2014年9892元,连续5年高于GDP增速。扶贫攻坚进入新阶段,中央财政专项扶贫资金由2011年的272亿元增加到2014年的433亿元,年均增长16.8%。农村贫困人口从1.22亿人减少到7017万人,贫困发生率从12.7%下降到7.2%。

二、困难和问题

近年来,农业农村经济形势持续向好,为“稳增长、调结构、促改革、惠民生”提供了有力支撑,但是“三农”工作仍然面临不少困难和问题。

(一)农业基础设施仍然薄弱

我国农业基础设施薄弱问题由来已久,历史欠账较多。城镇化加速推进以来,农业资源流出严重。由于国内外农产品价格差距扩大等原因,从2008年开始我国已从粮食净出口国变为粮食净进口国。耕地退化面积占总耕地面积的40%以上。一些地方的农田水利设施年久失修,抗旱排涝能力不强,农田水利“最后一公里”问题依然突出,不少地方农业靠天吃饭的状况没有根本改变。新农村建设与城镇化建设统筹考虑不够,农村公共服务水平与城镇差距比较大。

(二)支农资金总量偏少

近年来,各级财政支农投入数量虽然不断增加,但与农业发展的需要相比还存在较大的差距,支农投入机制有待完善。绝大部分市县财政主要用于保工资、保运转、保稳定,无力加大对农业、农村公共事业的投入。现有支农投入存在结构不合理、使用分散、效率不高等问题,涉农补贴项目“点多、面广、量小”问题突出。

现阶段我国农村金融总体上发展滞后,城乡金融发展的差距较大,农村金融供给不足的问题仍比较突出。农村地区金融服务市场主体偏少,竞争不充分,部分偏远落后地区存在行政村金融服务空白情况,部分县域法人金融机构存贷比较低,资金外流严重,新型农村经营主体特别是从事规模化经营的主体贷款比较困难。农业保险不能满足广大农户特别是新型农业生产经营主体的实际需求,保障水平偏低,保险金额仅占全部生产成本的三分之一。受多种因素影响,涉农企业直接融资规模较小,农业市场主体参与证券和期货市场比例仍然较低。

(三)农业面源污染较重

在农业生态环境保护方面,“重发

展、轻保护,重城市、轻农村,重工业、轻农业,重点源,轻面源”的情况较为普遍。我国化肥使用量偏大,利用率偏低,小麦、水稻用肥量大大高于世界平均水平。2010—2014年,全国农作物农药年使用量为31万吨(折纯),单位面积用药量偏高,利用率偏低。

(四)农民持续增收困难,扶贫开发任务艰巨

近几年,城乡居民收入尽管相对差距在缩小,但绝对差距在扩大。农民的家庭经营性收入受成本“地板”和价格“天花板”的双重挤压,普通农户种粮收益有限。农民外出务工数量下降,工资增幅减缓。按照年人均收入2300元的标准,目前我国有12.8万个贫困村,2948.5万贫困户,贫困地区农民人均纯收入仅为全国平均水平的62.9%,攻坚克难的任务十分艰巨。扶贫开发工作中协调机制不完善、资金不足、渠道分散、监督滞后等问题仍然较为突出。

(五)粮食收储机制有待完善

目前,我国已建立了中央、省、地(市)、县四级储备体系,承担主体是国有或者国有控股的粮食储备管理公司。各级财政特别是中央财政负担了储备粮的购销、运输、轮换等各个环节的费用,负担较重。从执法检查情况看,政策性粮食库存积压比较严重,有10%左右的库存达到或超过正常储存年限。

三、建议

目前,我国经济发展进入新常态,在协调推进新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化的进程中,农业现代化依然是短板。要按照中央的部署和农业法的要求,不断巩固和完善中国特色社会主义农村基本经济制度,加快农业生产方式转变,努力提升农业综合生产能力,健全保障国家粮食安全、农业可持续发展和农民持续增收的体制机制,使农村在全面实现小康的进程中不拖后腿。

(一)加大投入提高农业综合生产能力

一是优化财政投入结构,增加财政投入总量。认真贯彻落实预算法和农业法关于支农投入的规定,进一步加大支农投入力度,提高财政补贴的针对性,调整优化财政支出结构、突出重点,保证资金集中用于农业现代化的关键环节和关键领域,重点支持农业基础设施建设和农业结构调整,新增补贴向粮食等重要农产品、新型农业经营主体和产粮大县倾斜。二是加快农田水利建设步伐。切实加强以农田水利为重点的农业基础设施建设,加快推进节水供水重大水利工程、高标准农田、大中型灌区节水改造、区域规模化高效节水灌溉等工程建设,搞好病险水库(水闸)除险加固、小型农田水利建设和农村河塘综合整治等,进一步提升灌溉、防洪、排涝能力。深化农田水利设施产权制度改革,加强基层水利服务体系建设。三是加大关键环节的农业基础设施建设投入。适应现代农业发展需求,突出高标准农田建设、现代种业、农技推广、质量安全、农业资源与生态环境保护等关键环节建设,启动实施一批打基础、管长远的重大工程项目,为提高农业综合生产能力提供支撑。四是深入推进涉农资金整合。继续坚持以县级为平台的涉农资金整合模式,完善“自上而下”和“自下而上”相结合的支农资金整合工作机制。五是努力提高农村金融服务水平。加快建立健全适应“三农”特色的多层次、广覆盖、可持续的农村金融体系,发展多种形式的农村金融机构和各类农村金融业态,加快构建有序竞争的农村金融组织体系。综合运用财政、税收和货币等政策,建立促进农村金融服务的长效激励机制。科学界定涉农信贷统计口径,根据为农服务的实际情况和金融机构的不同性质,实行差别化的监管和考核政策。建立健全全国政策性信用担保体系,大力发展涉农担保业务。支持农业保险发展,提高保障水平,扩大保险覆盖面,加快推进农业再保险和大灾风险分散机制建设。

(二)积极推进农村改革

深化农村土地制度改革,搞好农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点,分类推进农村集体产权制度、林业、水利、农垦、供销社等改革。加快构建新型农业经营体系,提高农民的组织化程度。创新农业社会化服务机制,健全覆盖全程、综合配套、便捷高效的社会化服务体系。完善农业投入机制,建立“三农”投入稳定增长机制,把农业农村作为财政支出的优先保障领域。完善粮食收储机制,优化中央储备粮区域布局和品种结构,加强中央储备粮风险防范和管控。

(三)充分发挥种业科技和农业社会化服务的作用

种业是提高农业竞争力的核心。大力支持公益性育种研究,支持产学研相结合的育种创新体系,切实加强种业知识产权保护,鼓励原始创新。推进农业科研院所改革,打破部门条块分割,集中力量攻关,建立有利于创新、有利于出大成果的科研体制机制。扎实推进农业社会化服务体系建设,全面提高农业社会化服务水平。

(四)加强农业资源环境保护

进一步增强责任感和使命感,建立农业环境保护主体责任,以“生态文明、环境友好、资源节约”的理念做好农业环境保护工作。一是继续实施农业生态环境保护政策。强化对水源、土地、森林、草原、湿地等自然资源的保护,坚持保护者受益、损害者付费、受益者补偿的原则,不断完善生态补偿的政策措施。实施耕地质量保护与提升行动,逐步扩大国家公益林范围,保持草原生态补奖政策的连续性并逐步提高补奖标准。二是严格农业投入品监管。推广低毒生物农药和先进施用化肥农药技术,加快实施化肥农药零增长行动。三是加强面源污染的防治。开展产地环境污染治理,集中解决土壤重金属污染问题。四是推动农业废弃物资源化利用。探索政府扶持、企业运营、社会参与、整县推进的运行机制,构

建农业废弃物无害化处理、资源化利用的治理体系。

(五)加强新农村建设,加大扶贫攻坚力度

党的十八届三中全会决定提出“促进城镇化和新农村建设协调推进”。习近平总书记指出“要继续推进社会主义新农村建设,使之与新型城镇化协调发展、互惠一体,形成双轮驱动”。加快以农村危房改造、饮水安全、道路交通、垃圾污水治理为重点的基础设施建设,改善农村生产生活条件。引导城镇市政设施和服务向农村延伸,做好农村公共服务供给的统筹规划,农村基础设施建设、公共教育服务、公共医疗卫生服务等要同城镇一起布局,共同发展。

党的十八大以来,党中央对扶贫开发作出了一系列新部署新安排,习近平总书记多次对扶贫开发工作作出重要指示,要按照中央的要求,理清思路、强化责任,确保在既定时间节点打赢扶贫开发攻坚战。坚持精准扶贫与片区开发相结合,在片区开发中加大跨部门、跨区域项目的协调力度。在安排扶贫投入时,向中西部地区特别是集中连片特困地区和国家扶贫开发工作重点县倾斜。

(六)加强涉农立法

农业是党的十八届四中全会提出加强市场经济法律制度建设重点之一。今年的中央一号文件提出“要加强农村改革决策与立法的衔接,农村重大改革要于法有据,立法要主动适应农村改革和发展需要,实践证明行之有效、立法条件成熟的,要及时上升为法律”。今后一个时期要积极推进制定粮食法和农村金融法,修改种子法、农村土地承包法、农民专业合作社法和森林法,为“三农”工作提供法制保障。

以上报告,请审议。★

(本文为张宝文副委员长2015年11月2日在十二届全国人大常委会第十七次会议上所作的农业法执法检查报告,标题为编者所加。)

用法律保障民族团结

——访全国人大常委会副委员长向巴平措

文 / 本刊记者 王萍



2015年11月12日，向巴平措副委员长接受本刊记者采访。摄影 / 本刊记者 马增科

根据全国人大常委会2015年监督工作计划安排，全国人大常委会组织开展了民族区域自治法实施情况的执法检查。11月12日上午，《中国人大》杂志记者就民族区域自治法执法检查这一主题采访了全国人大常委会副委员长向巴平措。

这位曾长期在西藏工作、从农家子弟成长为国家领导人的藏族领导干部，对民族区域自治制度和民族区域自治法非常有感情。

说起民族地区发生的深刻而巨大的变化，无论是宏观层面的经济总量、基础设施建设，还是从普通老百姓的衣食住行，以及教育、医疗卫生、文化等各方面，向巴平措都如数家珍。

而且，向巴平措把这一切都归功于中国共产党的民族政策和民族区域自治制度。他强调，民族区域自治制度是马克思主义民族理论与中国民族问题具体实际相结合的伟大创举，是我国的一项基本政治制度，是中国特色解决民族问题的重要内容和制度保障，是实现各族人民当家作主和各民族关系和谐融洽的政治保障。可以说，民族区域自治制度激发了少数民族和民族地区广大人民群众的干劲与热情，凝聚了全国各族人民的智慧和力量，保障了各族群众追求现代美好生活的利益和诉求。

向巴平措指出，2015年对民族区域自治法实施情况的检查再次表明，民族

区域自治法是一部符合国情、符合实际、符合时代发展要求的好法律，是充分体现各民族共同意志和根本利益、充分保障少数民族和民族地区各项权利的好法律，也是维护国家统一，促进国家富强的好法律，应当坚定不移地持续推进民族区域自治法的深入贯彻实施。党的十八届五中全会对今后5年的工作作出了全面安排和部署，要通过深入推进民族区域自治法的贯彻实施，为民族地区全面建成小康社会提供更

加有力的法治保障。

向巴平措对民族地区质朴的热爱，都在话语中自然流淌而出。采访虽然简短，但记者却深切感受到，作为共产党员的高级领导干部，他对党忠诚，时刻都强调党在民族地区百姓心中至高无上的分量。如今，他把对党的热爱、国家的忠诚，都继续投入到全国人大各项工作中。并为民族地区能够如期实现全面建成小康社会而助推助力，提出自己理性的思考与意见、建议。

记者：说起2015年全国人大常委会在民族工作方面的一个显著亮点，老百姓印象比较深刻的就是全国人大常委会今

年6月启动的民族区域自治法执法检查。请问向巴平措副委员长,选定民族区域自治法开展执法检查是出于什么考虑?

向巴平措:今年正值“十二五”规划收官之年、“十三五”规划编制之年,而且还是深入贯彻2014年中央民族工作会议精神的重要之年。在这一重要时间节点上,作为今年全国人大常委会一项重要的监督工作,全国人大常委会开展了民族区域自治法执法检查。

6月23日,全国人大常委会在北京召开了民族区域自治法执法检查组第一次全体会议,正式启动了这部法律的执法检查。

民族区域自治法自1984年颁布实施以来已经31年。全国人大常委会曾先后于2006年、2007年开展了民族区域自治法执法检查 and 跟踪检查,2012年以来又连续三年开展民族地区经济社会发展专题调研。此次执法检查是民族区域自治法颁布实施以来的第二次执法检查。

法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。这次开展民族区域自治法执法检查的主要目的,就是为了深入了解党的民族政策贯彻情况和民族区域自治法实施情况,分析掌握少数民族和民族地区经济社会发展中面临的困难与问题,提出切实可行的意见和建议,督促和支持政府部门做好工作,使党的民族政策和民族区域自治法各项规定更好地落到实处,推动编制和审议好“十三五”规划,促进民族地区如期实现全面建成小康社会奋斗目标。

记者:刚才您谈道,此次执法检查是民族区域自治法颁布实施以来的第二次执法检查。我们了解到,执法检查受到民族地区干部群众的热烈欢迎和举国上下的高度关注。您能否谈谈,我们该如何充分认识此次民族区域自治法执法检查的重要性?

向巴平措:促进各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展,是党的民族政策的根本出发点和落脚点,也是民族区域自治

法的重要立法原则。当前,我国正处在全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的重要时期。民族工作领域面临的新情况新问题,对我们进一步贯彻落实民族区域自治法提出了新的更高要求。

以习近平同志为总书记的党中央,就民族问题和民族工作,提出了一系列重要论断,作出了重要的战略部署,进一步丰富了中国特色解决民族问题正确道路的科学内涵,为我们在新形势下深入贯彻民族区域自治法提供了鲜明的价值导向。

在2014年中央民族工作会议上,习近平总书记和中央领导同志先后都发表了重要讲话,进一步明确了当前和今后一个时期民族工作的大政方针。习近平总书记的重要讲话,立足古今中外的历史大格局,紧紧围绕各族干部群众非常关心、理论上亟待回答、工作中亟待解决的重大问题,提出了一系列新思想、新判断、新要求,为我们做好新形势下的民族工作指明了方向,提供了根本遵循。

比如,在中央民族工作会议上,习近平总书记讲话立足基本国情,用“八个坚持”科学界定了中国特色解决民族问题正确道路的科学内涵:坚持党的领导,坚持中国特色社会主义道路,坚持维护祖国统一,坚持各民族一律平等,坚持和完善民族区域自治制度,坚持各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展,坚持打牢中华民族共同体的思想基础,坚持依法治国。

再比如,民族区域自治制度。这既是习近平总书记概括的“八个坚持”之一,同时总书记也明确提出对民族区域自治制度要坚持和完善。必须把握一个方向,就是要做到统一和自治相结合、民族因素和区域因素相结合。把握一个关键,就是要把着力点放在帮助自治地方发展经济、改善民生上。把握一个底线,就是开展民族识别和建立民族自治地方的任务已基本完成。

因此,开展这次执法检查,首先要

深入学习领会中央精神,深入学习领会习近平总书记的一系列重要讲话精神,务求把中央精神、总书记指示、民族区域自治法的规定贯彻落实好,从而确保执法检查深入扎实、圆满完成。

记者:执法检查是全国人大常委会开展监督工作的法定形式和重要途径。在全面推进依法治国的新形势下,人们对运用执法检查这种监督形式来推动各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展非常关注,对执法检查的实效也非常关心。您担任民族区域自治法执法检查组的组长,能否谈谈这次执法检查的重点是如何选定的?

向巴平措:今年4月,张德江委员长在河南省开展职业教育法执法检查时强调,执法检查是人大监督的法定形式和重要途径。执法检查要坚持党的领导,围绕中心任务,抓住重大问题,依法实施监督;要坚持依法行使职权,增强执法检查的针对性、实效性和权威性;要坚持问题导向,抓住法律实施中的突出问题和薄弱环节,推动问题解决、工作改进、法律实施;要坚持监督与支持相统一,正确处理好监督与支持的关系,寓支持于监督之中,形成推动工作的合力。

张德江委员长有关执法检查工作的重要讲话,既是全国人大常委会执法检查工作的经验总结,也是全国人大常委会执法检查工作的基本要求。今年6月至10月,民族区域自治法执法检查组分赴内蒙古、吉林、广西、甘肃、西藏、贵州、宁夏、云南、新疆、青海等10省(区)进行检查。这次执法检查,严格按照张德江委员长的讲话精神,务实高效地安排和组织执法检查的各环节工作。各部门配合密切,实地检查深入细致。

当前,我国少数民族和民族地区正处于发展的关键期、改革的攻坚期和矛盾的凸显期。经济社会加快发展,但面临的矛盾多种多样,既有历史遗留下的问题,又有解决旧矛盾过程中产生的新矛盾,还有大量随着国内外形势变化出现

的新矛盾。在这样的大背景下,需要我们直面差距,分析矛盾,解决问题。

因此,这次执法检查将民族地区的基础设施建设情况,包括交通、水利建设情况,民族自治地方基础设施建设项目配套资金减免情况,财税优惠政策落实情况,生态保护和补偿机制的建立及落实情况,资源开发补偿和资源开发带动当地经济发展情况,少数民族干部选拔配备和发展民族文化教育及培养各类人才的情况,民族区域自治法配套法规制定情况,对民族区域自治法实施的监督检查情况,等等,作为检查重点。

记者:您能否介绍一下这次执法检查的主要特点?

向巴平措:总体来看,这次执法检查有以下几个特点。一是全国人大常委会领导同志高度重视。张德江委员长亲自批示,李建国副委员长、王晨副委员长兼秘书长亲自审定执法检查方案。沈跃跃、张平、艾力更·依明巴海副委员长等全国人大常委会领导同志,不但参加了执法检查组第一次全体会议,而且亲自带队赴实地执法检查,确保了这次执法检查工作的顺利开展。

二是有关部门密切配合,形成合力。这次执法检查,涉及面广,工作量大,参与部门多。具体实施中,全国人大常委会办公厅、全国人大民族委员会密切配合,根据常委会领导同志的重要批示精神,按照执法检查方案,精心准备,周密组织,有序开展;国务院有关部门积极配合执法检查,及时提供材料,如实反映法律实施中的实际情况和问题,为这次执法检查提供了很大帮助;中央和地方主要新闻媒体及时跟进、客观报道,为这次执法检查营造了良好的舆论氛围。各部门密切配合,形成工作合力,保障了这次执法检查工作的顺利进行。

三是实地检查深入细致。实地检查期间,各检查组采取听取政府及有关部门情况汇报、召开有当地各民族代表参加的座谈会、实地考察所到地的有关机构项目

和设施、走访慰问少数民族群众家庭等方式,广泛听取各方面意见和建议,了解法律实施情况,研究分析法律实施过程中存在的主要问题及其产生原因。在大家的共同努力下,实地检查各项任务顺利完成。

记者:从民族区域自治法执法检查情况来看,法律执行和落实得怎么样?

向巴平措:从检查情况看,各级政府高度重视民族区域自治法的实施,民族自治地方和各族群众全面贯彻落实党的民族政策和民族法律法规,不断深化改革开放,不断加快发展、科学发展,不断促进民族的平等团结和共同繁荣,成就巨大。

民族地区经济快速发展,民生显著改善。1984年到2013年年底,民族自治地方的经济总量由680.95亿元增加到64772亿元,按可比价格计算增加了16倍;城镇居民人均可支配收入由585元增加到22699元,增长了38倍;农民人均纯收入由299元增加到6579元,增长了21倍。截止到2014年,民族8省(区)公路总里程达到108.5万公里,是“十五”末的2倍。二级及以上公路里程达到10.2万公里,是“十五”末的2.3倍。

民族教育事业得到快速发展。2014年,全国各级各类学校少数民族在校生达到2501万人。双语教育稳步推进,目前全国有21个民族使用29种文字进行双语教学,接受双语教育的学生410万人,双语教师23.5万人。55个少数民族都有了本民族的本科生、硕士生和博士生。西藏自治区在全国率先实现15年免费教育。甘肃省临夏回族自治州率先在全省实现学前到高中的免费教育。

医疗卫生条件明显改善。“十二五”以来,民族地区新农合制度不断完善,参合率稳定在95%以上,政府补助标准从最初的人均20元提高到2015年的380元,政策范围内住院费用报销比例提高到75%左右,保障范围由住院延伸到门诊。全面推开22种重大疾病保障试点。

民族地区社会保障在30年间也实现了从无到有、待遇从低到高、覆盖范围从城市到乡村的发展。

民族地区文化事业蓬勃发展。国家十分重视促进民族地区文化事业的发展,投入大量资金保护少数民族文物和非物质文化遗产项目,推进民族地区广播电视村村通、乡镇综合文化站、农家书屋、地市级公共图书馆、文化馆、博物馆等重点文化惠民工程建设。

少数民族合法权益得到充分保障。目前,全国5个自治区、30个自治州、120个自治县(旗)的自治区主席、自治州州长、自治县(旗)县(旗)长全部由实行民族区域自治的少数民族公民担任。同时,注重合理配备实行区域自治的民族和其他少数民族的干部,切实保障自治机关各民族的代表性。

民族团结进步事业不断巩固发展。国务院各部门大力宣传和深入贯彻党的民族政策,以多种形式扎实开展民族团结进步创建活动,增强“四个认同”(对伟大祖国的认同、对中华民族的认同、对中华文化的认同、对中国特色社会主义道路的认同),深化“三个离不开”(汉族离不开少数民族,少数民族离不开汉族,各少数民族之间也互相关连)的思想,不断巩固和发展平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系,各民族群众守望相助、建设共同的精神家园在社会蔚然成风,民族团结进步事业不断巩固和发展。到目前为止,国务院相继召开了六次民族团结进步表彰大会,共表彰了6428个全国民族团结进步模范集体和个人,营造了民族团结的良好氛围。

记者:此次执法检查如何坚持问题导向?对于在执法检查中发现的民族区域自治法贯彻实施中面临的困难及存在的问题,执法检查组提出了怎样的意见和建议?

向巴平措:实践表明,民族区域自治法的贯彻实施,维护了国家统一和各民族团结,保障了少数民族的各项合法

权益,促进了民族地区经济社会发展。

但执法检查组也看到,与其他地区相比,民族地区整体落后状况仍然没有根本改变,民族区域自治法的各项规定要真正落实到实处,还要做大量艰苦细致的工作。比如,执法检查组发现,民族地区如期实现全面建成小康社会目标,困难大、任务重。纵向比较,民族地区发展迅速、成就巨大,但因基础差、底子薄、起步晚等原因,经济发展滞后,与发达地区的差距仍然很大,存在许多前进中的困难,发展中的问题。要达到全面建成小康社会的基本要求,还面临经济总量小、基础设施滞后、贫困问题突出、边境建设亟待加强等巨大挑战。同时,法律贯彻实施中还存在配套法规不完善、配套资金减免规定落实不到位、生态建设任务繁重、民族干部和人才队伍建设需要进一步加强等亟待解决的问题。

根据此次执法检查中发现的情况,执法检查组提出,首先第一,要进一步提高认识,切实增强贯彻实施民族区域自治法的自觉性。习近平总书记在中央民族工作会议上强调指出:“民族区域自治是党的民族政策的源头,我们的民族政策都是由此而来、依此而存。”因此,必须要把民族区域自治制度坚持好、完善好。坚持和完善民族区域自治制度,最重要的就是要贯彻实施好民族区域自治法。国务院及其各部门的干部,特别是领导干部,要按照依法治国的要求,加强对民族区域自治法的学习,按照党的十八届五中全会的要求,运用法治思维和法治方式推动民族地区发展、改善民生、维护民族团结和社会稳定。自觉按照党中央关于民族工作的新要求,按照民族区域自治法的规定,充分考虑民族地区经济社会发展的特殊困难和问题,制定和完善涉及民族地区的政策措施、安排部署相关工作,确保民族地区如期实现全面建成小康社会的目标。

第二,要进一步加强配套法规建设,确保民族区域自治法的规定落到实处。建议国务院各部门按照国务院的要

求,加强对已有涉及贯彻实施民族区域自治法的规范性文件、政策措施的清理、整合、充实和完善,并逐步上升到部门规章的层次,推进民族工作更好地进入法治化的轨道。并在2016年下半年,由全国人大常委会听取国务院关于制定和实施民族区域自治法配套法规规章、政策措施的情况报告。

第三,着力解决民族区域自治法实施中存在的民族地区扶贫、生态建设和保护、基础设施建设配套资金减免、干部队伍建设和人才培养、边境民族地区建设等突出问题。

第四,进一步加强对民族区域自治法实施情况的监督检查。全国人大常委会及地方各级人大常委会对民族区域自治法实施情况的监督检查,应该做到常态化、制度化。

第五,加强对坚持和完善民族区域自治制度问题的研究。习近平总书记在中央民族工作会议上指出:“加强对规范和完善民族区域自治相关法规和制度的研究。”随着改革的不断深化,改革和完善民族自治地方行政管理体制和机制的问题也需要高度重视,这既是坚持和完善民族区域自治制度的问题,也涉及民族区域自治法的贯彻实施。建议国务院及其有关部门对此类问题加强研究,使民族区域自治制度与时俱进、不断完善。

记者:我们知道,您亲自率队赴新疆、青海等地,对民族区域自治法的贯彻实施情况开展了实地检查。您能否和我们谈谈执法检查的感受和体会?

向巴平措:7月15日至7月28日,我带领执法检查组一行先后到青海省玉树藏族自治州、海北藏族自治州、海西蒙古族藏族自治州和西宁市,新疆维吾尔自治区喀什地区、伊犁哈萨克自治州和新疆生产建设兵团第八师石河子市开展检查,认真听取了地方各级人大、政府及其有关部门的汇报,实地走访了边境口岸、工矿企业、学校医院、城市服务设施和民族村镇,与城镇基层干部、专业技术

人员、教职员工和农牧民等进行了深入广泛的交流。

我的感受很深。民族区域自治法实施30多年来,民族地区群众生活明显改善,这方面有大量的数据可以证明。我想说明的是,不光是经济方面,更重要的是,各民族群众对党和国家的凝聚力和向心力也大大增强。

因此,从物质方面,民族地区要加快发展,实现跨越式发展,要采取一系列有效措施包括加强基础设施建设、扶贫开发、城镇化和生态建设、大力发展特色优势产业、着力改善民生等来推动民族地区发展。而在精神方面,要着力建设各民族共有精神家园,包括旗帜鲜明地反对各种错误思想观念、把建设各民族共有精神家园作为战略任务来抓。

记者:民族地区如何打赢脱贫攻坚战,全社会都非常关心。通过此次执法检查,您有什么建议?

向巴平措:在执法检查过程中,我们就能直观感受到,到2020年如期全面建成小康社会,这是民族地区干部群众最关心、也是期盼最大的一个问题。要在全面上下功夫,要解决短板问题,做到“兜底”和“保底”。但在努力把全面建成小康社会的美好愿景变成现实的过程中,还要注意几个问题。首先,应该看到不平衡是绝对的,全面建成小康社会不可能齐头并进,民族地区绝对不能攀比,而是要根据自身的实际情况量身定做自己的发展规划。

其次,民族地区在基础设施建设和民生等方面还要加大发展力度。比如公路、铁路、航空建设非常关键。还有就是要继续大力推进基本公共服务,对贫困人口做到精准扶贫、精准脱贫。“小康不小康,关键看老乡”。我们落实“四个全面”战略布局,落脚点关键还是看老百姓生活水平是否改善和提高,享受政策红利,得到更多实惠。这也是检验我们工作成功的标准。这一点很重要。

第三,民族地区还要激发自身活力和动力,发挥自身的优势和主观能动性。

民族地区发展也有自身的独特优势。民族地区的干部要努力做到特别讲政治、特别能创新、特别能吃苦、特别能担当、特别能奉献,将民族地区自身的活力和动力激发出来,并融入新的时代内涵。很高兴的是,在此次执法检查中我能充分感受到这一点,民族区域自治法的贯彻实施取得重大成就,各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的状态都是令人充满信心的。

记者:在此次执法检查中,您听到民族地区百姓呼声较多、迫切需要解决的是哪些方面问题?

向巴平措:综观整个执法检查,所到之处百姓向执法检查组反映了目前存在的几个共性问题,一个是民族地区基础设施建设亟待加强,如何解决民族地区基础设施建设配套资金减免问题。这一问题法律法规有明文规定,民族地区反映强烈、持续关注。要加大对有关法律法规的执行力度,充分体现加大对民族地区扶持力度的要求,减轻民族地区负担。建议国务院有关部门对此问题进行专项调研,提出具体解决措施。

另一个就是民族地区生态建设和保护问题。执法检查组在实地调研中,一些民族地区的百姓这样形象地倒苦水,“原来我们靠山吃山,还有点儿收入。现在给了一点儿补贴,但不够用,我们守着山清水秀,虽然鸟语花香,但是吃饭不香了!”

我们要让民族地区的百姓也过上好日子,让他们守着“绿水青山”也能变出“金山银山”。国务院有关部门要按照党中央关于生态文明体制改革总体方案和民族区域自治法等法律的规定,尽快制定和完善有关建立生态补偿、资源开发补偿等具体政策措施。

记者:此次执法检查也谈到民族地区干部队伍建设和人才培养问题。您是从普通藏族人家家里走出来的国家领导人。如果在民族干部的成长方面总结一

些规律性的东西,您认为是什么?

向巴平措:对选好民族地区干部,2014年中央民族工作会议明确提出了民族地区好干部的三个标准:明辨大是大非的立场特别清醒、维护民族团结的行动特别坚定、热爱各族群众的感情特别真诚。并提出,“大力培养选拔少数民族干部,优秀的要放到重要领导岗位上来。”

要切实落实中央有关精神和民族区域自治法有关规定,加强民族干部队伍和人才队伍建设,要进一步提高边远山区、边疆地区、贫困艰苦地区干部的生活待遇,加强各类人才培训工作。

从我自身来讲,我的优点,就是不管把我放在什么地方,我一定兢兢业业、尽我所能,把本职工作干好。说老实话,我的父母,也没什么文化,我的成长,全是党的培养。我完全没想到自己会走到今天这样的位置上。我过去经常讲,没有党,没有新中国,就没有我的今天。这句话千真万确、发自肺腑,我对党、对祖国充满感恩之心。如果我没有学习的机会,没有上过学,那一定是另一番情况了。我的那些老领导、老同志们呢,对我是手把手培养、肩并肩支持。这一点让我终生难忘!

我们这一代人,对党忠诚,对党感恩,对祖国的向心力、凝聚力,一辈子也不会有任何问题。那么现在,这种朴素的感情,上升为理性,就是要为党为人民做好工作。我做梦都不会想到,有一天能走到国家领导人这个岗位上,所以我常常提醒自己,再不竭尽全力干好工作,从哪个角度都说不过去。

记者:有评价称,全国人大常委会今年选定民族区域自治法开展执法检查,是天时地利人和,执法检查工作开展及时,走进了民族地区百姓的心坎儿里。现在执法检查组已结束前期调研工作,您能否给我们介绍下一步安排?

向巴平措:加强对法律实施情况的检查监督,是人大工作部门的重要职责。全面推进依法治国,对人大监督工作提

出了新的更高的要求。坚持和完善民族区域自治制度,全面贯彻落实民族区域自治法,支持民族地区加快经济社会发展,是中央的一项基本方针。刚刚闭幕的党的十八届五中全会,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》。实施“十三五”规划的五年,是实现中华民族伟大复兴中国梦的伟大征程中特殊而关键的五年,是全面建成小康社会,实现我们党确定的“两个一百年”奋斗目标的第一个百年奋斗目标的决胜阶段。如果说“四个全面”是战略布局,“十三五”规划就是战役部署。

要全面建成小康社会,就不能让民族地区“掉队”。因此,今年全国人大常委会选定民族区域自治法开展执法检查,确实非常及时,回应了民族地区的百姓呼声和迫切期盼。

现在执法检查组已结束前期调研工作,正在紧锣密鼓地完成执法检查报告。11月5日,执法检查组第二次全体会议在北京举行,会议听取了国务院有关部门和执法检查组成员对执法检查报告稿的意见和建议。执法检查组将于12月下旬向十二届全国人大常委会第十八次会议报告执法检查情况。最后由全国人大常委会办公厅将常委会审议意见和执法检查报告一并转送国务院办公厅,供国务院各有关部门落实整改时参考,整改结果再由国务院转送全国人大常委会。

希望有关部门按照习近平总书记提出的“全面实现小康,一个民族都不能少”的要求,结合学习贯彻落实中央民族工作会议精神和党的十八届五中全会精神,高度重视执法检查中发现的困难和问题,采取切实可行的措施,加大执法和工作力度,全面贯彻实施民族区域自治法,认真解决民族地区存在的突出困难和问题。通过大家的共同努力,使民族区域自治法执法检查取得实实在在的效果,为实现中华民族伟大复兴的中国梦,为民族地区与全国同步全面建成小康社会作出新贡献。■

不断完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系（上）

——“十二五”以来特别是党的十八大以来我国全面依法治国的进展与成效

文 / 全国人大常委会法制工作委员会主任 李适时



全国人大常委会法制工作委员会主任李适时

“十二五”以来特别是党的十八大以来，全国人大及其常委会认真贯彻落实中央决策部署，围绕加快形成完备的法律规范体系，深入推进科学立法、民主立法，切实提高立法质量，立法工作取得显著成效。2011年以来，全国人大及其常委会共制定、修改法律61件，作出相关法律解释10件、有关法律问题的决定30件，共101件；与此同时，国务院制定、修改行政法规73件，有立法权的地方人大及其常委会制定、修改地方性法规、自治条例、单行条例3497件（2014年年底数字）。截至2015年9月底，除现行宪法外，我国现行有效的法律共244件，行

政法法规共746件，地方性法规共9540件（2014年年底数字）。立法工作的主要进展，可以概括为以下几个方面。

一、始终坚持党对立法工作的领导

党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央特别强调依法执政，特别重视以法治方式推进改革，在对有关重大问题作出决定和部署的同时，都会同步考虑法治建设相伴相随的问题，都要强调以法治方式保证决策部署的有序推进。中央政治局常委会工作要点将一些重要立法项目列为需要党中央研究的事项。中央全面深化改革领导小组多次召开会议，研究涉及立法的问题。今年6月，经党中央批准，全国人大常委会调整立法规划，在原有68件立法项目基础上增加34件，共102件，将党的十八届三中、四中全会决定明确提出、需要在本届完成的立法项目列入规划。与此同时，全国人大常委会党组进一步健全了立法工作向党中央请示报告制度，不断增强坚持党的领导的思想自觉和行动自觉，重要法律的起草修改和立法工作中的其他重大事项，都由全国人大常委会党组及时向党中央请示报告。比如，本届以来，全国人大及其常委会通过的预算法修改决定、立法法修改决定、刑法修正案（九）、国家安全法以及正在审议的网络安全法草案等等，都向中央作了请示汇报。通过坚持和健全请示报告制度，可以更准确地领会中央的立法意图，把中央

精神不折不扣地贯彻到立法工作中，让中央及时掌握全国人大及其常委会的立法工作情况，切实保障中央重大决策部署的贯彻落实。

二、积极发挥两个作用

一是，积极发挥立法的引领和推动作用。说到法治与改革，许多人首先想到的是二者的矛盾：法治的特点是“立”，具有稳定性；改革的特点是“破”，具有变动性。但这一破一立之间，更是彼此促进、相互推进的关系。正如古人所讲，“治国无法则乱，守法而弗变则悖，悖乱不可以持国。”推进改革离不开法律的规范，法律又要适应改革向前推进的要求，发挥引领和推动作用。近年来，全国人大及其常委会在发挥立法的引领和推动作用方面，积极探索，取得了很好成效。比如，为适应深化行政审批制度改革、转变政府职能需要，全国人大常委会先后审议通过了9个修改有关法律问题的决定，对39部法律的部分条款作出修改，取消和下放了一批行政审批事项；为保证重大改革于法有据，全国人大常委会及时作出涉及自贸区、司法体制改革、土地制度改革等领域的授权决定7件，支持和保障相关改革试点工作的推进。其中，2013年8月，全国人大常委会作出决定，授权国务院在中国（上海）自由贸易试验区内，对国家规定实施准入特别管理措施之外的外商投资，暂时调整外资企业法、中外合资经营企业法和中外合作

经营企业法规定的有关行政审批。并明确,这些行政审批的调整在三年内试行,对实践证明可行的,应当修改完善有关法律;对实践证明不宜调整的,恢复施行有关法律规定。2014年12月,全国人大常委会再次作出决定,授权在广东、天津、福建自由贸易试验区以及上海自贸区扩展区域暂时调整有关法律规定的行政审批,并明确了授权的范围、内容和时间。这两次授权决定,为深化改革、扩大开放、加快转变政府职能,提供了重要的法律依据。

二是,积极发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。全国人大及其常委会健全专门委员会、工作委员会组织起草重要法律草案机制,注重发挥包括人大常委会组成人员在内的人大代表在立法中的主体作用。主要包括:第一,加强综合性、全局性、基础性等重要法律案的组织起草工作,今年已经提请全国人大常委会会议审议的网络安全法草案、国家勋章和国家荣誉称号法草案等,就是由全国人大常委会工作委员会组织起草并依法提请审议的。第二,高度重视人大代表依法联名提出的立法议案,把代表议案、建议的办理与编制立法规划计划、制定修改法律紧密结合起来。比如,2012年刑事诉讼法的修改,就是根据近年来2485人次的全国人大代表和有关代表团提出的议案,以及司法机关、专家学者的意见和建议,列入立法计划并实施的。第三,邀请代表参加立法调研、论证、审议等工作,认真听取代表意见。增加全国人大代表列席常委会会议人数,2014年共有300多名全国人大代表应邀列席全国人大常委会会议,2015年拟邀请350名左右代表列席。第四,保障人大代表直接参与行使立法权力,讨论决定国家重大制度设计。2012年刑事诉讼法的修改和2015年立法法的修改,都是由代表大会会议审议通过的。

三、着力提高立法质量

习近平总书记指出,“人民群众对

立法的期盼,已经不是有没有,而是好不好、管用不管用、能不能解决实际问题。”立良善之法,根本途径在于科学立法、民主立法。党的十八大以来,全国人大及其常委会着力抓住提高立法质量这个关键,深入推进科学立法、民主立法,增强法律的及时性、系统性、针对性、有效性,做到能具体尽量具体,能明确尽量明确,努力使法律立得住、行得通、真管用。

一是,切实加强和改进立法调研工作。积极探索建立基层立法联系点,努力创新调研方式和方法,通过实地考察、暗访、蹲点等方式,深入基层、深入群众,多层次、多方位、多渠道摸清实际情况,最大程度地为立法掌握第一手资料,将问题的本质和规律把握准确,将解决问题的思路对策研究透彻,使立法工作真正接地气。比如,在旅游法草案提请全国人大常委会三审前,有关领导亲自带队,没有与地方和部门打招呼,没有透露真实身份,以暗访方式进行调研,对公众反映比较集中的零负团费、强迫购物等旅游乱象有了真实了解,摸清了真实情况,增强了调研实效,为修改好旅游法草案打下了良好基础。又如,为修改好行政诉讼法,立法工作机构的同志到地方人民法院行政庭蹲点调研,深入行政审判第一线,直接获取第一手材料,努力为立法决策提供扎实可靠的参考依据。

二是,进一步完善和创新公布法律草案征求意见机制。全国人大及其常委会审议的法律草案原则上都在中国人大网上公布,重要法律草案还在主要新闻媒体上公布,广泛征求社会公众意见。比如,2014年,将食品安全法修订草案、反间谍法草案、广告法修订草案等9部法律草案在中国人大网公布征求意见。社会公众积极参与,共计2.5万多人次提出了7.7万多条意见,为这些法律草案的修改完善发挥了很大作用。在此基础上,本届以来探索将法律草案二次审议稿甚至三次审议稿也向社会全文公布,继续广泛征求意见和建议。同时,注重增强公众参与立法工作实效,探索建立公

众意见采纳反馈机制,让公众知道哪些意见被采纳了,哪些意见没被采纳,以及为什么不能采纳。

三是,紧紧围绕增强法律的可执行性和可操作性,着力在立法的精细化上下功夫。比如,制定特种设备安全法时,既认真梳理国务院特种设备安全监察条例中一些操作性较强的规定,提炼吸收到法律草案中来,又认真总结实践经验,将实践证明可行的、成熟的做法上升为法律,草案条文从开始的72条增加到101条。又如,在研究修改商标法、消费者权益保护法修正案草案过程中,对有关规定特别是保障权利、规范权力的内容作了细化和补充,如针对商标审查时限过长、网络购物无理由退货等问题反复研究,层层推进,步步细化,尽可能作出科学合理、切实可行的制度设计。

四是,更加注重统筹考虑立新废旧、修法释法并举和法律间协调衔接,综合运用多种立法手段,推动落实改革任务,促进法律体系内在科学和谐统一。本届以来,先后5次一揽子修改法律53部,这已逐步成为一种立法新常态。先后出台了关于刑法、刑事诉讼法、民法通则与婚姻法有关规定的8个法律解释,保证法律准确有效实施。

五是,积极探索创新立法评估工作,开展法律案通过前评估工作。从2013年全国人大常委会审议通过旅游法草案开始,实行对法律案开展通过前评估工作,邀请全国人大代表、公众代表、相关经营者代表、专家学者和基层同志等,就草案内容的可行性、出台时机以及实施后的社会效果、实施中可能出现的问题等进行论证评估,为全国人大及其常委会审议通过提供较为科学客观的评价参考依据。

四、加快推进重点领域立法

为加快形成完备的法律规范体系,全国人大常委会认真落实中央提出的重点领域立法任务,修改制定了一大批重要法律。这里简单梳理一下。

一是,完善人民代表大会制度,推进民主法治建设。第一,为落实中央关于完善立法体制、明确立法权力边界、深入推进科学立法民主立法的要求,全国人大及其常委会及时修改立法法,从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、健全立法工作体制机制、赋予设区的市地方立法权、增强法律的可执行性、完善授权立法、加强备案审查等方面,提出了许多新举措新要求。特别是落实中央决策部署,赋予了所有设区的市地方立法权,并明确了其立法权力边界。目前,这项工作正在依法积极稳妥地推进。第二,贯彻落实中央关于加强县乡人大工作和人大建设的精神,及时审议通过了修改地方组织法、选举法、代表法的决定。修改后的三部法律,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。

二是,加强经济领域立法,深化市场经济体制改革。为使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,全面修改完善了预算法、保险法、证券投资基金法、广告法、商标法等一批重要法律,制定了车船税法、旅游法等一批重要法律,还为推进行政审批制度改革、商事登记制度改革、价格改革等重大改革任务以一揽子的方式修改了一批法律,抓紧编纂民法典的研究起草工作。比如,为深化财税体制改革、推动建立现代财政制度,对预算法作出重要修改。这是预算法施行20年来的第一次修改,也是财税制度改革的一项重大举措。修改后的预算法,从增强预算的科学性、完整性、透明度,完善财政转移支付制度,健全地方政府债务管理机制,规范预算执行,推进预算公开,加强人大预算决算审查监督等方面,对原有法律作了较大幅度的修改完善,对于建立健全全面规范、公开透明的预算制度,加快转变政府职能,促进经济社会持续健康发展,具有重要意义。

三是,加强生态环境保护领域立法。为加快推进生态文明建设,推动形成

人与自然和谐发展的现代化建设新格局,修改了环境保护法、大气污染防治法等法律。比如,针对我国区域性大气环境问题日益突出,雾霾等重污染天气频发,全面修订大气污染防治法,强调源头治理,协同管控,突出燃煤、工业、机动车、扬尘等重点领域以及重点区域的大气污染防治。强化政府责任,明确企业义务,加大对污染违法行为的处罚力度,提高违法成本,使排污者不敢违法。这些法律的修订,对于加强大气污染防治工作,改善空气质量,保障公众健康,推进生态文明建设,将发挥积极有力的引领、推动、规范和保障作用。

四是,坚持以民为本,加强民生领域立法。全国人大常委会不断加强关系民生的重要立法,修改了食品安全法、安全生产法、劳动合同法、道路交通安全法、国家赔偿法、职业病防治法、个人所得税法等一批重要法律,制定了精神卫生法、行政强制法、特种设备安全法等一批重要法律。比如,针对目前我国食品安全形势依然严峻、违法生产经营和食品安全事件时有发生、社会各界高度关注的现实,在食品安全法的修改中,突出预防为主、风险防范,进一步完善食品安全风险监测、评估和安全标准等基础性制度,实施最严格的食品生产、销售、餐饮服务全过程监管,强化法律责任追究,建立食品安全社会共治体系,法律的可操作性和可执行性进一步增强。

五是,认真落实司法体制改革要求,及时出台刑法修正案(八)和(九),修改刑事诉讼法、民事诉讼法、行政诉讼法等法律。比如,2011年,全国人大常委会通过了刑法修正案(八),落实宽严相济的刑事政策,取消了13个经济性非暴力犯罪死刑罪名;对判处死缓和无期徒刑罪犯的减刑、假释作了严格规范;还根据人大代表的议案和建议,将醉酒驾车、飙车、拒不支付劳动报酬等严重危害群众利益的行为规定为犯罪,进一步加强了刑法对民生的保护。今年8月,又通过了刑法修正案(九),贯彻中央深化司

法体制改革的任务要求,进一步减少9个适用死刑的罪名;加大对恐怖和极端主义犯罪的惩治力度;加强对人身权利特别是弱势群体权利的保护;维护信息安全,进一步加强公民个人信息保护;惩治失信背信行为,增加规定组织考试作弊等犯罪;切实加强社会治理;等等。同时,适应反腐败形势要求,强化了对腐败犯罪的惩戒,完善了贪污受贿犯罪定罪量刑标准的执行措施,加大了对行贿犯罪的处罚力度。

六是,贯彻落实总体国家安全观,着力加强国家安全领域立法。国家安全和稳定是改革发展的前提。适应我国国家安全面临的新形势、新任务,本届全国人大常委会审议通过了国家安全法、反间谍法,正在审议修改完善反恐怖主义法、网络安全法、境外非政府组织管理法等法律案。比如,网络安全关系到国家安全和国家发展,关系到广大人民群众切身利益。面对当前我国网络安全屡遭入侵、攻击、窃密、侵权的严峻形势,全国人大常委会把制定网络安全法列入立法规划,法制工作机构组织专门工作班子,抓紧研究起草,在深入调研的基础上形成网络安全法草案,草案已提请全国人大常委会审议,目前正在修改完善。

同时,依法及时对若干重大事项作出决定。全国人大常委会贯彻落实中央重大决策部署,就废止劳教制度、调整生育政策、确定抗战胜利纪念日、香港特别行政区长官普选等事项作出一系列决定、决议,保障宪法、法律的正确实施,依法有序推动相关工作。这也是本届人大立法工作的一个亮点。比如,为了铭记历史,全国人大常委会按照中央要求,根据近年来全国人大代表、全国政协委员和社会各界人士提出的建议,审议通过决定,将9月3日确定为中国人民抗日战争胜利纪念日,每年9月3日举行国家纪念活动。以立法形式确立有关纪念日、公祭日,举行相关纪念活动和仪式,实现伟大民族精神的巨大升华,凝聚戮力同心的奋斗力量,坚定中国特色社会主义道路



2014年11月1日，十二届全国人大常委会第十一次会议经表决通过了全国人大常委会关于设立国家宪法日的决定，设立每年12月4日为国家宪法日。
摄影 / 廖攀

自信、理论自信、制度自信，是铸民魂、聚民心的重大举措，具有十分重要的意义。又如，为纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利70周年，全国人大常委会贯彻中央决策部署，根据宪法规定作出特赦决定，习近平主席发布特赦令，特赦部分服刑罪犯。这是新中国成立以来第八次，也是最近40年来第一次实行特赦，是实施宪法规定的特赦制度、体现依法治国理念和人道主义精神的创新实践，也是依法治国和以德治国有机结合的具体体现，展示了我们党的执政自信和制度自信，展现了我国开放、民主、文明、法治的大国形象，具有重大政治意义和法治意义。

五、加强宪法法律的实施监督

监督宪法法律实施是全国人大及其常委会的一项重要职责。只有法律，没有法律的严格实施，法律就成了“纸老虎”和“稻草人”，就会失去应有的权威。因此，全面依法治国，必须更加注重宪法法律的实施监督。

一是，设立国家宪法日、建立宪法宣誓制度。落实党的十八届四中全会要

求，2014年11月1日，十二届全国人大常委会第十一次会议通过了关于设立国家宪法日的决定，以立法形式将12月4日设立为国家宪法日，并规定国家通过多种形式开展宪法宣传教育活动。2014年，全国人大常委会在第一个国家宪法日前夕举办了“深入开展宪法宣传教育，大力弘扬宪法精神”专题座谈会，习近平总书记专门作出重要批示，各方面深入开展了大量的宪法宣传教育活动，努力使宪法精神深入人心，以宪法精神凝心聚力，推动宪法全面贯彻实施。2015年7月，全国人大常委会第十五次会议通过了关于实行宪法宣誓制度的决定，明确要求各级人民代表大会及县级以上各级人民代表大会常务委员会选举或者决定任命的国家工作人员，以及各级人民政府、人民法院、人民检察院任命的国家工作人员，在就职时应当公开进行宪法宣誓，并对宣誓誓词、宣誓活动的组织、宣誓的基本规程、宣誓仪式场所等问题作了规定。建立宪法宣誓制度，有利于国家工作人员树立宪法意识，恪守宪法原则，弘扬宪法精神，履行宪法使命。

二是，积极推进规范性文件备案审

查工作。全国人大常委会不断完善备案审查工作程序，着力加强主动审查，及时督促修改、纠正与宪法、法律不一致的法规和其他规范性文件，扩大审查过程中的公众参与，积极探索开展审查建议的反馈和向社会公开举措。比如，2014年对国务院报送备案的12件行政法规以及最高人民法院、最高人民检察院报送备案的15件司法解释逐一进行主动审查；还认真研究处理有关国家机关和社会团体、企业事业组织以及公民提出的审查建议，对涉及的43件规范性文件逐一进行审查，对发现存在同宪法、法律相抵触问题的，督促制定机关及时修改或废止。又如，全国人大常委会在对法律、督促对行政法规集中清理之后，于2011年4月启动督促对现行司法解释和具有司法解释性质的其他规范性文件进行集中清理，并于2013年基本完成。这次司法解释集中清理工作，是新中国成立以来首次对现行有效的司法解释和司法解释性质文件进行全面集中清理。通过清理，废止了一批与法律规定不一致、互相抵触以及不适应经济社会发展要求的司法解释和司法解释性质文件。✘

认真贯彻实施新修改的预算法 努力开创加强对政府全口径预算决算 审查和监督工作的新局面

文 / 全国人大常委会预算工作委员会主任 廖晓军



全国人大常委会预算工作委员会主任廖晓军

一、坚持与时俱进,不断改进和加强对政府全口径预算决算审查和监督的具体工作

预算决算审查和监督工作,是人大及其常委会工作以及人大财经工作的重要组成部分,是落实党和国家工作总体部署的一个重要方面。加强对政府全口径预算决算的审查和监督,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,是推动人民代表大会制度与时俱进的重要着力点,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具体工作的一条主线。

换届以来,预算工委在全国人大常委会的领导下,认真贯彻党的十八大、十八届三中和四中全会精神以及全国人大及其常委会的有关决议要求,学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,贯彻落实张德江委员长关于加强人大立法和监督工作的要求,紧紧围绕“四个全面”战略布局,紧紧围绕贯彻落实中央重大决策部署,紧紧围绕全国人大及其常委会和财经委的有关工作安排,努力提高加强对政府全口径预算决算审查和监督具体工作的质量和水平。

(一)努力改进工作方式方法,提高加强对政府全口径预算决算审查和监督具体工作的质量。换届以来,我们紧紧抓住预先审查、协助财经委初步审查、服务代表大会预算审查和常委会决算审查等关键环节,以预先审查阶段拟订工作方案、提前与有关部门沟通、了解和分析预算执行情况、新年度的预算安排情况、研究提出预算决算分析报告,协助初步审查阶段起草初步审查意见,服务代表大会和常委会会议审查阶段协助起草审查结果报告为抓手,改进和加强了以下工作。一是不断丰富预算审查参阅材料,努力改进大会审查预算的服务工作。在以往向大会提供《预算审查参阅材料》的基础上,从2014年开始,我委与

财政部一起,编写并向代表提供了年度《政府预算解读》,以图文形式对预算草案和报告进行剖析,突出了对财税政策和财政支出的评价,用通俗易懂的语言和图表将复杂的预算化解开来,为代表们审查预算提供帮助。这一做法得到了张德江委员长等常委会领导同志的充分肯定,也得到了代表的广泛认可和社会的点赞,为服务财经委和代表大会提高审查质量发挥了重要作用。二是不断加强跟踪调研,努力提高服务常委会审议预算执行情况报告的工作质量。从每年年初开始,就加强对预算执行情况的调查研究,跟踪分析每月预算收支执行的特点和存在的问题,研究提出做好下一阶段预算执行和加强财政管理工作的建议。每个季度编写中央和地方预算执行情况简报,由常委会办公厅印送全国人大代表,保障代表的知情权,为代表行使监督权创造条件。同时,按照全国人大及其常委会有关预算决算决议的要求和对预算执行情况报告的审议意见,对后续整改工作进行跟踪督办。三是结合审计工作报告,做好审查批准中央决算的具体工作。针对决算和审计反映出的问题,通过研究提出决算分析报告和起草审查结果报告,提出改进预算编制、规范预算执行和加强预算管理的建议,加强对预算执行情况的监督。

今年,是实施新修改的预算法的

第一年。我们认真按照法律要求,改进审查具体工作。一是在新修改的预算法通过后,立即组织梳理修改的主要内容,明确2015年实施新修改的预算法应当落实的主要任务,积极推动财政部改进预算草案及其报告的编报工作。二是结合审查工作实践,将新修改的预算法规定的对预算草案重点审查的8项内容细化拓展为60多个具体审查要点,推进对预算草案的深入审查,为提高审查质量创造条件。三是协助财经委改进初步审查工作程序和方法。如邀请全国人大代表参加初步审查,延长初审时间,建立反馈机制,将财经委的初步审查意见和财政部反馈的处理情况报告印发全国人大代表。四是围绕中央决策部署,明确年度审查的着力点。2015年,重点听取国务院有关部门关于教育资金绩效情况、涉农资金管理和整合情况、节能环保资金管理情况、科技资金平台建设情况和社会保险基金预算执行情况的介绍。预算分析报告和审查结果报告围绕准确把握经济发展新常态下财政运行的基本要求,就改进财政支出管理制度、健全政府预算体系、加快健全地方政府债务管理制度等方面提出意见和建议。

(二)积极加强财税立法,巩固加强对政府全口径预算决算审查和监督工作的法律基础。换届以来,我们紧紧围绕推动落实税收法定原则,积极开展财税立法具体工作。一是完成预算法修改牵头组织起草和协助审议工作。按照常委会立法规划的要求,从2004年开始,我委坚持举全委之力,深入调查研究,反复修改论证,百易其稿,历尽艰辛,完成牵头组织起草预算法修正案草案的任务。2011年12月,修正案草案提请常委会初次审议后,我委工作的重点转向协助审议。在这一阶段,我们主动跟踪审议修改的进程,密切关注各方面提出的意见和建议,及时研究提出了对十多个重点问

题、争议问题的分析报告和修改意见,积极与法律委、财经委、法工委和财政部等密切沟通,为修改完善好草案付出了努力。新修改的预算法通过后,我们及时组织起草了解读材料,并到有关部门和地方人大积极宣讲。同时,会同法工委、财政部编写新修改的预算法释义。我还在人民日报发表了解读文章。二是积极做好协助财经委联系审议税收法律草案的具体工作。2006年以来,我委一直高度重视并积极推动落实税收法定原则工作。换届以来,我委进一步加强沟通协调力度,研究提出常委会立法规划和调整立法规划有关财税立法项目的建议,推动将增值税法等单行税法列入立法规划。今年6月1日,中共中央转发的全国人大常委会党组关于调整立法规划的请示,已将制定环境保护税法、增值税法、资源税法、房地产税法、关税法、船舶吨税法和耕地占用税法作为落实税收法定原则的具体举措,列入了调整后的立法规划。同时,积极推动落实中央批准的贯彻落实税收法定原则的实施意见。一方面,提前介入环境保护税法和税收征管法修改的起草、修改工作,认真听取部门、地方和社会各方面的意见和建议,准确把握立法和法律修改的重点和难点,及时研究提出修改意见和建议,主要意见都被采纳。另一方面,提前谋划,加强调查研究,积极督促起草单位尽早启动其他税收法律草案的起草工作,按照调整后的立法规划的要求完成起草任务。

(三)积极开展对重大财税问题的专题调研,有针对性地加强对政府全口径预算决算审查和监督具体工作的力度。专题调研是做好预算决算审查和监督具体工作的一种重要形式,也是人大监督工作的发展和创新,对于推动中央决策部署和法律的贯彻落实、推动解决有关方面存在的突出问题具有重要作用。换届以来,我们主要做了以下工作:一是配合常委会听取

和审议国务院有关专项工作报告开展专题调研。按照国家财政资金重点支出的领域,每年选择一至两个重点,研究提出常委会听取和审议国务院有关财政资金分配与使用情况专项工作报告有关具体项目的建议,并按照常委会监督工作计划的安排,组织开展专题调研。2013年会同财经委、教科文卫委完成了国家财政科技资金分配与使用情况、2014年完成了国家财政水利资金投入与使用情况的专题调研。调研报告为常委会听取和审议有关专项工作报告和开展专题询问发挥了重要作用,有力地推动了政府部门深化相关领域的体制改革和改进工作。今年我们正在开展加强政府债务管理情况的专题调研。二是开展财政预算改革重大问题的专题调研。按照常委会监督工作计划,2013年开展了加强对政府全口径预算决算审查和监督、2014年开展了部门预算编制管理、今年开展了“十三五”时期财税体制改革和国有资本经营预算的专题调研。调研报告提出的若干意见和建议,对于推动有关方面深化改革、完善制度、改进工作具有积极意义。此外,2013年根据常委会领导同志的指示,开展了推进预算绩效管理的专题调研;2014年开展了完善人大预算审查监督制度的研究。

(四)积极推动深化财税体制改革,夯实加强对政府全口径预算决算审查和监督工作的制度基础。财税体制改革是全面深化改革的重点之一。推动深化财税体制改革也是预算工委的重要任务。换届以来,我们主要做了以下工作:一是落实中央关于全面深化改革任务的分工安排,牵头承担落实“加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能”和“加快房地产税立法并适时推进改革”两项具体任务。2014年年初接受任务以来,我委严格按照中央要求,认真加强调查研究,广泛听取意见和建议,研究

提出了改革实施规划,明确了改革目标、路径和完成时限。目前,两项改革任务已经取得阶段性成果。二是通过研究和起草预算和决算审查结果的报告,提出了深化财税体制改革的意见和建议。这些意见和建议经代表大会会议或常委会会议以决议的形式通过后,成为推动和督促政府部门深化财税体制改革的重要抓手。三是及时组织开展对党的十八届三中全会决定有关重大财税改革问题的研究。2014年,精心组织完成了建立事权与支出责任相适应的制度等18个研究课题,以委员会参阅件的形式报送有关领导和部门。此外,我们对国务院有关部门提出的深化预算管理制度改革、加强地方政府债务管理、实行中期财政规划管理、规范中央对地方财政转移支付、推动地方整合专项转移支付等多个文件征求意见稿,研究提出了意见,主要意见都被采纳。

二、准确理解和把握新修改的预算法,依法加强对政府全口径预算决算的审查和监督工作

法律的生命力在于实施。新修改的预算法通过后,各级人大高度重视,迅速开展了各种形式的学习宣传和培训,并认真贯彻实施。在学习贯彻过程中,大家也反映有一些法律规定在理解和把握上还需要根据立法原意进一步明确。下面,我从加强对政府全口径预算决算审查和监督这个角度,就大家反映比较集中的一些问题简要谈点看法,与大家交流,希望对新修改的预算法的实施有所帮助。

(一)深刻理解全口径预算的本质和形式,准确把握加强对政府全口径预算决算审查和监督工作的现实基础。从党的十六届三中全会提出“实行全口径预算管理”到十八大提出“加强对政府全口径预算决算的审查和监督”,“全口径”成为预算管理和审查监督的基本要求。新修改的

预算法首次在法律层面明确了“全口径”的内涵,即政府全部收入和支出都应当纳入预算,各级政府、各部门、各单位的支出必须以经批准的预算为依据,未列入预算的不得支出,从而确立了预算的完整性原则。同时,总结实践经验,从形式上确立了由一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算构成的“全口径”预算体系,对全部政府收入和支出根据其资金来源和支出用途分别进行管理。因此,理解和把握“全口径”预算的关键,是要处理好本质要求和外在形式的关系。所有的政府收入和支出都应当纳入预算,是本质要求,“四本预算”是形式要求。本质决定形式,形式服务本质。“四本预算”主要是基于现阶段国家预算和中央预算的收支范围确定的,地方人大可以根据具体实际,确定是否单独编列相关预算,如国有资本经营预算。但无论形式上是否单独编列,相应的收入和支出都要纳入预算。

(二)深刻理解规范预算编制的具体要求,准确把握加强对政府全口径预算决算审查和监督工作的可操作性。在规范预算编制方面,新修改的预算法充实了政府预算和部门预算编制的依据,完善了编制程序,明确了细化预算决算草案的具体要求等,主要目的在于增强预算决算编制的科学性,使预算决算可读、可审、可执行和可监督,解决“看不懂、看不清”的问题。在细化预算决算草案方面,新修改的预算法规定,一是各级预算支出应当按照功能分类和经济性质分类编制。二是报送人大审查和批准的预算草案,本级一般公共预算支出,按其功能分类应当编列到项,按其经济性质分类,基本支出应当编列到款;决算草案所有支出按其经济性质分类编列到款;专项转移支付应当分地区、分项目编制。这些规定应当理解

为最基本的要求。地方人大可以根据各自的具体情况提出进一步细化的要求,特别是越到基层越能够细化。一些地方在实践中,已经细化到具体支出项目。在预算编制过程中征求意见方面,新修改的预算法的有关规定,目的是为了提高预算编制的民主性和科学性。因此,不应当理解为仅仅是征求本级政府相关部门和下级政府的意见,还应当包括征求社会公众的意见。浙江温岭、河南焦作等已经取得了很好的经验。特别是一些与老百姓密切相关的民生项目应当征求社会公众的意见。

(三)深刻理解重点审查的主要内容,准确把握加强对政府全口径预算决算审查和监督工作的现实路径。根据党的十八大和十八届三中全会决定的有关要求,新修改的预算法进一步明确了对预算决算草案及其报告和预算执行情况的报告应当重点审查的主要内容。这些重点内容涉及预算安排的合法性、合规性、合理性及预算执行的有效性、绩效性等方面,为提高审查的效果和质量提供了制度保障。这虽然是对预算决算等的审查提出的要求,同样也是对预算决算草案及其报告编报工作提出的要求。预算决算草案首先要具有“可审性”,就是要求预算决算草案及其报告等要围绕审查的重点内容进行编报。我们应当督促政府及其财政部门改进预算决算草案及其报告等的编报工作。今年的中央预算决算草案及其报告就有所改进。同时,还应当根据新修改的预算法对重点审查内容的要求,进一步细化相关要求。比如深圳市人大实施的预算决算审查项目和指标体系,就是一个很好的探索。我委今年将预算草案8个方面的重点审查内容细化成了60多项具体要点。我们要研究建立符合法律要求的、切合审查工作实际的预算决算审查具体项目和指标体系,逐步实现预算决算审查工作的规范化。

(四)深刻理解预算执行的法定规则和要求,准确把握加强对政府全口径预算执行的有效监督。为了提高预算监督的实效,新修改的预算法强化了对预算执行的监督。一是完善了政府预算执行的规则和要求。例如,在总体上,要求经人大批准的预算,非经法定程序,不得调整,各级政府、各部门、各单位的支出必须以经批准的预算为依据;对于组织收入,要求各级政府不得向预算收入征收部门和单位下达收入指标;对于财政专户,明确只有法律明确规定或者经国务院批准的特定专用资金,才可以依照国务院的规定设立;对于国库现金管理,明确各级政府按照国务院的规定完善管理,合理调节国库资金余额;适应跨年度平衡机制,对预算执行中的超收和短收处理作出了规定等。这些预算执行的规则和要求,也为人大监督预算执行提供了法律依据。二是充实了人大对预算执行进行监督的相关规定。例如,增加了对预算批准前政府安排支出的监督,要求对相关支出情况在预算草案的报告中作出说明;对于特定事项按照国务院的规定实行权责发生制的有关情况,应当向本级人大常委会报告;编制政府综合财务报告报本级人大常委会备案;等等。三是拓展了需经人大审查批准的预算调整的情形,进一步增强了预算调整的严肃性和权威性。

(五)深刻理解地方政府举债融资新规则,准确把握加强对地方政府债务的审查和监督工作。按照党的十八届三中全会决定精神,总结实践经验,新修改的预算法在允许地方政府发债的同时,按照从严、从紧管理的原则,从发债主体、范围、方式、用途、程序和风险控制、责任追究等方面对地方政府发债进行了严格规范。我们在开展审查和监督地方政府债务工作时,应当注意以下几点:一是严格规模控制。地方政府债务规模实行限额

管理,一般债务和专项债务都纳入限额。地方政府举债一定要根据本地的实际情况,既不得突破限额,也不一定要用足额度。二是严格举债程序。地方政府债务规模由国务院报全国人大或其常委会批准。地方政府依照国务院下达的限额举借的债务,列入本级预算调整方案,报本级人大常委会批准。三是分类纳入预算管理。将一般债务收支纳入一般公共预算,专项债务收支纳入政府性基金预算,地方政府各部门、各单位要将债务收支纳入部门和单位预算,或有债务确需地方政府或其部门、单位依法承担偿还责任的,偿债资金要纳入相应的预算管理,对于经清理甄别确认的地方政府存量债务,要抓紧纳入预算,使地方政府举借的所有债务都纳入全口径预算。四是加强风险监控。要督促政府建立由债务率、新增债务率、偿债率、逾期债务率等指标构成的风险预警指标体系。建立债务应急处置机制和责任追究机制。对违法举借债务的,依法追究法律责任。

总之,此次预算法修改的内容很多,可以归纳为三个层面,供我们在贯彻新修改的预算法时参考。一是对于此次修改重点解决的问题,法律作出了明确规定,我们应当严格按照法律的要求执行;二是对于针对总结实践经验作出的相关规定,没有达到法律规定要求的地方,应当尽快落实相关规定;三是对于法律基于改革进程作出的原则性或者方向性规定,要根据法律确定的原则和改革方向,积极探索、尽快建立相关制度,落实法律的要求。

三、紧紧围绕“四个全面”战略布局,努力探索和改进加强对政府全口径预算决算审查和监督具体工作

党的十八大以来,以习近平同志为总书记的党中央从坚持和发展中国特色社会主义全局出发,提出并形

成了全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局。“四个全面”的战略布局,集中体现了新一届中央领导集体治国理政、开创发展新局面的战略思想和战略部署,具有重大的统领和指导意义,也为我们做好加强对政府全口径预算决算审查和监督具体工作指明了方向。我们要紧紧围绕“四个全面”战略布局,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,进一步贯彻落实张德江委员长有关讲话和批示精神,注重务实创新,依法履行职责,努力开创加强对政府全口径预算决算审查和监督具体工作的新局面。这里,我谈几点思考,与大家交流。

(一)坚持党的领导,加强政治思想建设。一要坚持党的领导。这是坚持人大工作的正确的政治方向的内在要求,是加强对政府全口径预算决算审查和监督具体工作的根本保障。二要自觉把思想和行动统一到党的决策部署上来。深刻认识预算决算审查和监督工作在党和国家工作大局中的地位,在人大及其常委会和财经委工作中的地位,找准切入点和着力点,自觉贯彻党的路线方针政策和决策部署,认真完成党交办的各项任务。三要坚决执行请示报告制度。对预算决算审查监督具体工作中的重大问题、重要事项,要及时向财经委、常委会领导和党组请示报告,依法按程序做好相关工作,确保党对人大加强对政府全口径预算决算审查和监督工作的领导。

(二)坚持以中国特色社会主义理论体系为指导,加强理论建设。一要坚持以中国特色社会主义理论体系为指导。张德江委员长指出,坚持以科学的理论为指导,是加强人大制度理论研究的政治前提和思想基础。我们要认真学习领会中国特色社会主义理论体系的科学内涵、精神实质,坚持用发展的马克思主义理论武装头脑,指导和推动预

算决算审查监督制度理论建设工作。二要坚持植根于我国的国体政体,将预算决算审查监督制度放到我国的国体和政体中去研究,坚持正确的政治方向,努力提升预算决算审查和监督职权的地位和作用。三要坚持立足于工作实践,将预算决算审查监督制度放到国家治理体系和治理能力现代化进程中去研究,既要大胆借鉴外国的有益经验,又要立足于我国国情,推进理论创新和制度创新,充分发挥预算决算审查监督制度在国家治理体系和治理能力现代化中的作用。四要坚持法治思维,将预算决算审查监督制度放到权力、义务、责任构成的法律关系中去研究,既要厘清制度运作的机理,又要提升到权力责任关系,深入研究审批权和监督权所包括的具体权能,研究预算权力的科学配置和有效制衡。同时,要密切关注财税改革进程,加强对重大财税问题的理论研究。

(三) 坚持改革引领,加强机制建设。一要加强预算决算审查和监督工作机制建设。我委牵头承担落实的“加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能”的改革任务,明确提出要在2018年年底前取得四项改革成果,主要是建立四项机制和制度,即建立预算审查前听取人大代表和社会各界意见建议的机制;建立人大预算审查重点向支出预算和政策拓展的程序和办法;改进审计查出问题整改情况向全国人大常委会报告的机制;建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况的制度。今年8月18日,习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组第十五次会议,审议通过了我委研究提出的《关于改进审计查出突出问题整改情况向全国人大常委会报告机制的意见》。12月,全国人大常委会将专门听取审计查出问题整改情况的口头报告,并开展专题询问。同时,研究建立其他专门委员会参与预算决算审查监督的工作机制,依法充分发挥其他专门委员

会在相关专业领域的优势。二要认真总结和建立预算支出联网监督和信息共享机制。这是促进财政预算公开透明的一个重要形式,是人大加强预算决算审查和监督的一项重要举措和重要平台。要进一步总结广东等省市开展预算支出联网监督工作的做法与经验,研究解决联网监督中遇到的问题,在具备条件的地方建立预算支出联网监督系统,通过“线上”与“线下”相结合,一般监督与重点监督相结合的方式,真正为人民管好“钱袋子”。三要加强外部沟通协调机制建设。建立健全与政府有关部门的沟通协调机制,有利于实现人大工作机构与政府部门协调工作的制度化、规范化,有利于加强对政府全口径预算决算审查和监督的具体工作。我委在2009年和2010年分别与财政部和审计署建立了工作沟通协调机制,明确了协调沟通的主要内容和方式。我们要在总结实施情况的基础上进一步完善。四要加强与地方人大财经委和预算工委等工作机构间的工作和信息交流机制建设。我们承担着共同的工作任务,加强工作与信息交流也是我们共同的愿望。2013年,我委制定了与省级人大常委会有关工作委员会建立工作交流和协调机制的规定,明确了交流和协调的主要内容与方式。希望我们共同做好落实工作,密切双向交流,努力开创相互支持、相互交流、共同提高的新局面。

(四) 坚持立法推动,加强财税法治建设。一要围绕新修改的预算法的实施,形成完备的预算法律制度体系。研究提出修改全国人大常委会关于加强中央预算审查监督的决定的意见和建议;推动国务院尽快出台新修改的预算法实施条例,制定和完善其他相关配套的行政法规和规范性文件;推动地方加快制定或者修改配套性的决定或法规,细化新修改的预算法的有关规定,强化预算管理和监督的有关内容,增强新修改的预算法的可操作性;进一步研

究完善规范部门预算、预算绩效评价、中期财政规划编制与审查监督、政府综合财务报告编制与备案等法律制度。二要加快税收立法步伐。我们将按照调整后的常委会立法规划、常委会和财经委的有关工作安排,积极会同财政部牵头做好房地产税法的起草工作,切实做好协助财经委联系审议有关税收法律草案的具体工作。在地方税立法方面,我们一直坚持要授予有关地方人大一定的税收立法权限,如在税收法律规定的范围内确定具体的适用税率等,希望地方人大加强对税收立法的研究,适时承担起制定税收方面地方性法规的职责。三要积极研究推动财政法定。我们将按照常委会立法规划的要求,加强调查研究,积极研究推动制定财政转移支付法等财政法律。

(五) 坚持从实际出发,加强工作力量和能力建设。一要加强预算决算审查监督机构建设。研究加强有关的工作机构建设,完善机构设置,规范工作职责;研究借鉴一些地方的经验,加强外部专家咨询机构和代表联络员队伍建设,增强审查监督工作力量;按照中共中央转发的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的要求和修改后的有关法律的规定,推动落实县市级人大设立财政经济委员会和有关的工作委员会。二要研究加强预算决算审查监督专门人才队伍建设。坚持与时俱进,加强顶层设计,加强专门人才的培训、交流和锻炼,采取各种有效方式,打造一支政治过硬、业务精通、作风优良的热爱预算决算审查监督具体工作的专门人才队伍。三要加强业务能力建设。认真践行“三严三实”要求,积极研究新情况、解决新问题,不断加强政治学习和业务学习,努力提高调查研究能力和沟通协调能力,当好参谋助手,做好服务保障,进一步提高加强对政府全口径预算决算审查和监督具体工作的质量和水平。✘

坚持依法治国

文 / 全国人大常委会副秘书长 沈春耀

党的十八届五中全会通过的《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》(以下简称《建议》)确定了“十三五”时期我国发展的指导思想,强调坚持全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党战略布局,同时把坚持依法治国确定为必须遵循的原则,提出了法治建设的目标任务。坚持依法治国,对于保持我国经济社会持续健康发展,如期全面建成小康社会,建设社会主义法治国家,实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦,具有重大意义。

一、充分认识坚持依法治国的重大意义

坚持依法治国,是解决我们事业发展中面临的一系列重大问题的根本途径,是解放和增强社会活力、促进社会公平正义、维护社会和谐稳定、确保党和国家长治久安的根本要求。

(一)依法治国是党领导人民治理国家的基本方略

1978年12月,党的十一届三中全会深刻总结我国社会主义法治建设的成功经验和深刻教训,提出为了保障人民民主,必须加强法制,必须使民主制度化、法律化,做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。1997年,党的十五大提出依法治国、建设社会主义法治国家,确立了依法治国的基本方略。1999年,九届全国人大二次会议通过宪法修正案,将“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家”载入国家根本法。改革开放30多年来,社会主义法治有力保障和推动了党和国

家各项事业的发展。

党的十八大以来,以习近平同志为总书记的党中央强调,依法治国是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障,是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求;坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。面向未来,依法治国地位更加突出、作用更加重大,必须坚持依法治国,夯实党和国家兴旺发达、长治久安的法治基础。

(二)依法治国是保障和推动经济社会持续健康发展的客观要求

发展是硬道理。能否解决好发展这个第一要务,直接关系到事业兴衰、人心向背、前途命运。历史唯物主义告诉我们,法治属于国家上层建筑的重要组成部分,必须服从服务于社会经济基础和生产力发展的要求,同时,法治对于社会经济基础和生产力发展具有巨大的反作用。法治的功能既体现在对于各种社会关系予以确认、保护、规范和调整,又体现在对于经济社会发展发挥引导、定向、推动和促进作用。法治通过确立和实施稳定的、公开的、规范的制度和规则,能够为经济社会发展提供牢固的基础、持久的动力和广阔的空间。

社会主义市场经济本质上是法治经济。市场主体的确立及其活动,财产权的界定和财产关系的有效保护,市场交易的正常进行和市场秩序的有效维护,政府对市场的调控、监管和服务,市场竞争下的社会保障,对外开放下的经济发展,都需要有完备的法治。发展社会主义市场经济,推动经济社会持续健康发展,必须坚持依法治国,从法治上为解决经济社会发展问题提供制度化方案。



全国人大常委会副秘书长沈春耀

(三)依法治国是促进社会和谐稳定和维持社会公平正义的必然要求

随着改革开放和现代化建设的深入发展,我国社会结构发生了显著变化。群体阶层、组织形式、就业形式、利益关系、社会关系等呈现出多样化、多重化、多层次特征,统筹兼顾各方面利益的难度加大。同时,人们思想活动和社会活动的独立性、选择性、差异性、变动性明显增强,人民内部矛盾呈现新特点,各类群体性事件多发突发,社会治理面临诸多新课题、新挑战。因此,推进和保证各项事业顺利发展,必须充分调动、更好发挥各方面的积极性、主动性、创造性,妥善处理各种利益关系,有效化解各类社会矛盾。

法治是治国理政的基本方式,也是促进社会和谐稳定、维护社会公平正义的重要途径。正确处理各种社会矛盾,要求我们善于运用法治的权利义务机制和权力责任机制,科学合理地调整和

规范各种利益关系、社会关系,在法治框架内、在法治轨道上解决各种社会问题,使社会成员既依法充分享有权利、行使权利、维护权利,又依法切实履行义务、承担责任,做到权利和义务、权力和责任相统一。

二、在全面依法治国新征程中为经济社会发展提供可靠保证

在新的时代条件下,依法治国承担着保障和推动党和国家事业发展的新使命,承载着人民对幸福美好生活的期待,本身也面临着全面发展的新机遇。

(一)“四个全面”战略布局开启全面依法治国新征程

以习近平同志为总书记的党中央从坚持和发展中国特色社会主义全局出发,明确全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局。协调推进“四个全面”战略布局,集中体现了以习近平同志为总书记的党中央治国理政、开创事业发展新局面的战略思想和战略部署,深化了对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发

展规律的认识,具有重大统领意义和指导意义。党的十八届四中全会专题研究全面推进依法治国并作出战略部署,依法治国在党和国家事业发展全局中地位和作用得到进一步提升、拓展和加强,我国社会主义法治建设开启新征程、迈向新阶段。

法治是发展的可靠保证。《建议》强调坚持“四个全面”的战略布局,进一步凸显法治在发展大局中的地位和作用。实现我们的宏伟奋斗目标,必须坚定不移走中国特色社会主义法治道路,推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,加快建设法治经济和法治社会,把经济社会发展纳入法治轨道。新形势下,全面依法治国要求:一是国家各领域各方面事业发展都应纳入法治轨道,包括经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设,包括治党治国治军、内政外交国防

等;二是各级各类组织、各种活动和行为都应纳入法治轨道,包括推进机构、职能、权限、程序、责任法定化,包括决策、执行、监督、保障等实现法治化;三是法治建设各环节各部分,包括立法立规、依法行政、公正司法、法治社会、法治保障、依法治军和依法执政等,应当整体规划、统筹推进、协调发展。

(二)加快建设中国特色社会主义法治体系

着眼于保障和推动经济社会持续健康发展,《建议》提出加快建设中国特色社会主义法治体系、把经济社会发展纳入法治轨道的要求。党的十八届四中全会确定了建设中国特色社会主义法治体系的目标任务,提出要形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系,形成完善的党内法规体系。厉行法治是发展社会主义市场经济的内在要求。推进中国特色社会主义法治体系建设,必须坚持“四个全面”战略布局,积极适应经济发展新常态,完善社会主义市场经济法律制度,为推动经济社会持续健康发展提供更加成熟、更加定型的法治保障。

完善社会主义市场经济法律制度,要紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,通过法治贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,在市场主体、财产权、交易规则、宏观调控、监督管理、服务引导、社会保障、对外开放等方面,持续深入地改进制度、健全机制、完善规则,运用法治思维和法治方式推动发展,不断提高经济社会发展和市场经济运行的法治化水平。

调整后的全国人大常委会五年立法规划提出了经济社会发展方面一系列立法项目,属于制定新法的项目主要有:编纂民法典,制定粮食法、公共文化服务保障法、基本医疗卫生法、中医药法、慈善法、电信法、原子能法、土壤污染防治法等;研究制定电子商务法、

期货法、电影产业促进法、核安全法、发展规划法、能源法、基础设施和公用事业特许经营法、航空法等;落实税收法定原则,制定环境保护税法、增值税法、资源税法、房地产税法、关税法、船舶吨税法、耕地占用税法等。属于修改法律的项目主要有:修改证券法、农村土地承包法、土地管理法、专利法、著作权法、标准化法、铁路法、森林法、中小企业促进法、水污染防治法、职业教育法、民办教育促进法、红十字会法等;研究修改农民专业合作社法、外商投资三个企业法、反不正当竞争法、中国人民银行法、商业银行法、矿产资源法、循环经济促进法、草原法、药品管理法、文物保护法等。

(三)保障人权、保护产权、规范公权

加快建设中国特色社会主义法治体系,完善社会主义市场经济法律制度,关键是要把握好推进方向,抓好着力点,体现价值引领。法治建设的核心问题是处理好各种权利义务关系、权力责任关系,以此为中心构建制度和规则。《建议》在全面建成小康社会新的目标要求中,明确提出“人权得到切实保障,产权得到有效保护”;在构建发展新体制中,明确提出“推进产权保护法治化,依法保护各种所有制经济权益”;在运用法治思维和法治方式推动发展中,明确提出“依法设定权力、行使权力、制约权力、监督权力”,“完善对权利的司法保障、对权力的司法监督”。这些都为新形势下加强法治体系建设指明了前进方向、提供了基本遵循。

强调保障人权,就是要从法治上坚持以人民为中心的发展思想,增进人民福祉,发展人民民主,维护社会公平正义,保障人民平等参与、平等发展权利,保证人民在发展的基础上享有广泛的权利和自由,促进人的全面发展。强调保护产权,就是要从法治上健全现代产权制度,加强和完善对物权、债权、股权、知识产权、承包权益、劳动权益、投资权益、保险权益等各类财产权利及相

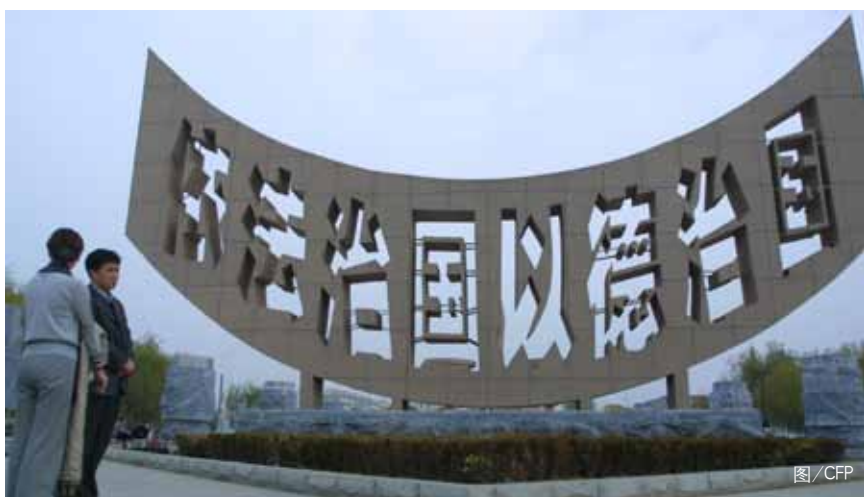
关权益的保护,坚持和完善基本经济制度。强调规范公权,就是要从法治上强化对公共权力运行的制约和监督,让权力在阳光下运行,把权力关进制度的笼子里,确保人民赋予的权力始终用来为人民谋利益。

三、坚持改革和法治双轮驱动、协调发展

党的十八届三中全会和四中全会,分别对全面深化改革和全面推进依法治国作出战略部署,形成了党中央治国理政相得益彰的“姊妹篇”,体现了“破”和“立”的辩证统一。坚持全面深化改革,坚持全面依法治国,推动经济社会持续健康发展,必须正确处理改革与法治的关系。

(一)改革和法治相辅相成、相伴而生
直观来看,改革意味着“破”“变”,而法治意味着“立”“定”。二者在观念取向和行动方向上看似矛盾、难以协调,但实质上二者相互联系、辩证统一。我国历史上的历次变法、革新、新政,都是改革和法治紧密相连、紧密结合的。从战国时期的商鞅变法、宋代的王安石变法,到明代的张居正变法、晚清的戊戌变法,改制与更法,变旧法与立新法,莫不如此。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前程和美好未来,法治的实现离不开改革的持续推动,改革的深化也必然要求法治的有力保障。

习近平总书记明确提出:“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。”深入学习贯彻习近平总书记关于改革与法治关系的重要论述精神,对于坚持依法治国,坚持改革决策与立法决策相统一、相衔接,确保重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要,实现改革和法治同步推进、相互促进,具



图/CFP

有重大意义。

(二)树立正确的改革观和法治观

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、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。

正确处理改革与法治的关系,需要正确认识改革与法治的差异性、时滞性和矛盾性。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。故步自封、抱残守缺虽可以维持一时,但终归是难以为继的。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,关键在于我们如何正确认识 and 把握。必须树立正确的改革观和法治观,坚定推进法治,维护法治权威,同时正视法律滞后性问题,积极妥善加以解决。

(三)坚持在法治下推进改革和在改革中完善法治相统一

习近平总书记深刻指出:“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。”坚持在法治下推进改革和在改革中完善法治相统一,是新形势下坚持依法治国的内在要求,是建设中国特色社会主义法治体系的重要原则。法治建设必须适应新形势新要求,贯彻和体现改革创新精神,在已有的基础上,不断总结新的实践经验,不断完善中国特色社会主义法律体系,不断推动各方面制度与时俱进、完善发展、成熟定型,实现改革和法治双轮驱动、协调发展。这是时代向我们提出的新课题、新任务。

坚持依法治国,做好新形势下立法工作和法治实施工作,不应只是被动地反应、承接、转换,而应该更加积极、更加主动地适应改革发展稳定的需要,适应中国特色社会主义事业发展的需要。要加快重点领域立法,坚持立改废释并举,深入推进科学立法、民主立法,加快形成完备的法律规范体系。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”。☒

2015年11月19日上午，安徽省十二届人大常委会第二十四次会议举行联组会议，在审议省政府关于全省深化农村改革情况报告的基础上，就这项工作开展专题询问。



走进安徽： “创新人大、活力人大、作为人大”

——来自安徽各地人大的实地报道

主持：金果林

统筹：孙建壮

协调：张万金

执笔：郭庆峰 丁益民 陈新民 黄伟 郝雪松 汪秀祥

吴明月 程旭 李祖义 杨百超 徐洁 方正

“创新，活力，作为。”这是本届安徽省人大工作的关键词。

建设“创新人大、活力人大、作为人大”，是本届安徽省人大主动适应时代发展要求的顺势而为，发挥了人民代表大会制度作为支撑国家治理体系和治理能力的根本政治制度作用，发挥了立法的引领和推动作用，增强了履职实效，使人大行使职权更富活力、更有效率。

近年来，安徽省各级人大常委会紧紧围绕建设“三个人大”的目标，大力推动理念创新、制度创新、工作创新和能力提升，在立法、监督、决定、任免和代表工作等方面采取一系列新举措，许多工作实现新突破，一些工作具有创新性，实现了“有创新才能激发活力、有活力才能展现作为、有作为才能彰显权威”的建设目标。

为了真实、全面、生动、及时地反映出“创新人大、活力人大、作为人大”给安徽省各级人大带来的新气象，《中国人大》杂志社与安徽省人大常委会研究室、《江淮法治》杂志社组成联合采访小分队，于深秋时节深入到安徽各地的城镇、街道、乡村、社区、湖滨、田野，实地采写出一组鲜活的系列通讯，以飨读者。✘

安徽省人大：创新激发活力与作为

2015年9月17日，中共安徽省委召开全省人大工作会议，并于会前下发了《关于加强人大工作和建设的意见》，对于安徽推动人民代表大会制度与时俱进、更好发挥地方国家权力机关作用、推动全省未来发展具有重大意义和深远影响，在安徽人大历史上具有重要里程碑意义。

安徽省十二届人大常委会自2013年1月选举产生后，连续召开三次务虚会，围绕“过去五年怎么看、今后五年怎么干”等问题深入探讨，提出要树立战略思维、强化创新意识。几年来，他们是这么说的，也是这么干的，持续推进“创新人大、活力人大、作为人大”建设。



2015年9月17日，中共安徽省委召开全省人大工作会议

理念创新凝聚思想共识

安徽省人大常委会通过聚焦履职中的一些重点难点问题，每年在充分调研的基础上召开一次专题研讨会，在全省上下掀起了一场推动人大工作创新发展的“头脑风暴”，提出要坚决摒弃人大工作无须创新的观念，克服因循守旧不思创新的惰性，着力解决本领不强无力创新的问题。

2013年11月，召开全州市级人大工作专题研讨会，围绕全面履行人大法定职责，特别是如何行使好重大事项决定权、加强和改进监督工作进行研讨。会议形成“要更加善于运用法治思维和法治的办法来推动工作”等诸多方面的共识。

2014年，省人大常委会把目光聚焦到基层，重点关注在国家治理尤其是政权体系中有着重要基础性作用的县级人大工作。这年9月召开的全省县级人大工作交流研讨会增强了更好地巩固和扩

大县级人大创新实践成果的信心。

2015年8月，结合深入贯彻中央加强县乡人大工作和建设的重要文件精神，省人大常委会召开全省人大专题学习研讨会，围绕加强县乡人大工作和建设进行研讨，明确了今后一段时间人大工作加强和推进的方向。

从省人大的全面工作、到市级人大重点工作、再到县乡人大建设，始终贯穿了推动人民代表大会制度与时俱进这条主线，坚持了改革创新这个主旋律。

制度创新规范权力运行

安徽省人大常委会大力推进制度创新，依法规范和约束权力运行，在全国省级人大率先制定了审议专项工作报告及满意度测评办法，建立量化评价机制，对测评结果运用等进行规范。

率先就专题询问制定了法规，把询问主体由常委会组成人员扩大到人大代

表，明确规定“一府两院”负责人应当到会接受询问，并对询问重点和答复事项的跟踪督办等作出具体规定。

同样在2014年，还专门制定了“一府两院”工作人员任前审查和任后监督的规定，拓展了坚持党管干部与人大依法任免有机统一的新路径。

2015年11月中旬举行的省十二届人大常委会第二十四次会议全面修订了人大讨论决定重大事项相关法规，健全政府重大决策出台前向同级人大报告等制度，以更好地代表人民行使国家权力、管理国家事务。

安徽省人大常委会还修订了常委会组成人员守则，严格并完善履职规范，并就“违规请辞”等作出明确规定；修订安徽省预算审查监督条例，健全预决算审查及国有资产监督机制，对提高预算绩效、加强国有资本经营管理等提出明确要求；推动政府实现省市县三级预算信息公开全覆盖，强

化了涉企专项资金审核管理,并明确将省属国有独资企业的国有资本收益收取比例由5%、10%分别提高到10%、15%;深化对省级政府投资安排使用的监督,形成知情、审议、批准、问效“四步走”的机制;首次审查批准地方政府债务限额,在依法规范债务管理上取得实质性突破。

安徽省人大常委会把立法决策与改革决策相结合,依法立法、科学立法、民主立法,制定了一批创设性法规。制定了全国第一部林权管理综合性法规,进一步破除了林业转型发展的体制机制障碍。

制定了全国首部非煤矿山管理条例,对非煤矿山的建设、生产、环境保护、管理等进行了规范。

在全国首家通过立法确立律师代理民事案件申请调查令制度,为破解律师取证难、保护当事人合法权益探索了新路。在相关立法中创造性确立村民理事会的法律地位,完善企业民主管理制度,推动基层群众民主权利更好落实。

安徽省人大常委会专门就学前教育、“治超”等制定法规,为保障改善民生、加强社会治理提供有力法制保障。

特别是针对货运车辆超限超载情况突出、危害人民群众生命财产安全,本着急用先立、特事特办的原则,仅用半年多时间就审议通过全国第一部公路“治超”法规,实现了针对问题立法、立法解决问题的重要突破。

同时,建立了人大立法后评估、政府限期制定法规配套办法等制度,推动法规实施。

安徽省人大常委会还在加强常委会组成人员与代表的联系、主任会议成员直接联系基层代表、开展代表接待日活动、代表约见国家机关负责人、密切代表同群众的联系等多方面,推出新制度新举措,使人大代表知情渠道和履职平台拓展了,履职热情也高涨起来了。

工作创新提升履职实效

安徽省人大常委会依法推进工作创新,创新人大监督的内容、机制、载体和方式方法,切实提高履职实效。

对中小企业发展、食品安全等社会关注度高的问题,省人大常委会在运用常规监督手段的同时,开展专题询问和满意度测评,实现定性分析与量化评价相结合,力求提高监督实效。

面对生态环境保护特别是大气污染防治这一全社会反映强烈的热点问题,综合运用多项职权多种方式,打出“组合拳”,点面结合,步步深入,既推动实际问题的解决,又完善相关法律制度。

安徽省人大把推动生态环境保护列为工作的重中之重,连续两年在省人代会上的常委会工作报告中作出系统安排。

高度关注大气污染防治这一人民群众和人大代表反映强烈的焦点问题,由省人大在去年统一组织,省、市、县三级人大整体联动,综合运用立法、监督、决定等法定职权,组织开展了八个方面重点工作,有力推动了大气污染防治。

尤其是由全体主任会议成员分别带队对所有省辖市及部分区县开展严格的执法检查,进行明察暗访,主要是查找问题、指出问题、督促解决问题。

还结合审议专项报告、开展专题询问等,分别就推进大气污染防治、加强建筑施工扬尘污染防治作出决定,就一些突出问题提出刚性要求,加大监督力度。

在此基础上,牵头起草大气污染防治条例,在省十二届人大四次会议上高票表决通过。这也是八年来安徽省人民代表大会会议首次行使立法权,为防治大气污染提供更加有力的法治保障。

安徽省人大常委会换届以来大力推动资源和生态环境保护法治化,已经制定和修改的生态环境保护法规占通过法规的近四分之一;结合督办代表建议,推动新安江流域和大

别山区水环境保护;开展了环保法、森林法执法检查,连续多年围绕环保重点难点问题开展“江淮环保世纪行”活动。

安徽省人大常委会立足于更好发挥人大在立法工作中的主导作用,健全起草、论证、协调、审议机制,更多地牵头组织起草社会关注度高的法规,有效防止了部门利益法制化。

2014年3月28日,省十二届人大常委会第十次会议通过的《安徽省学前教育条例》,正是由省人大教科文卫委员会牵头成立立法起草小组。该起草小组仅用了半年时间就完成了准备、调研、起草、论证、修改、协商、一审等工作,不但缩短了立法周期,减少了立法成本,而且有效提升了立法质量。

安徽省人大常委会还适应新形势,拓宽开门立法渠道,广纳民智民意,从2014年开始不仅将每件法规草案而且将各次修改稿及修改说明都在网上公布,公开征求全社会的意见,同时建立了立法建议反馈和奖励机制,有效拓展了公民立法参与的深度广度。

安徽省人大常委会坚持人大代表主体地位,进一步发挥代表作用,通过建立代表履职档案,并探索履职评价的形式,全面开展直接选举的代表向选民述职并接受评议,推动间接选举的代表向选举单位述职,增强代表履职的责任感。

还依托媒体搭建代表与“一府两院”互动平台,推动“代表问政”,对代表建议实行主任会议成员牵头重点督办,每年选择部分建议在媒体公开办理过程和结果,接受公众监督。每次开展执法检查 and 专题调研等活动,都组织代表特别是基层代表参加,使他们能够深度参与常委会工作,更好地发挥代表在闭会期间的作用。

可以说,在安徽人大工作中,创新激发出新活力,新活力展现出新作为、新作为催生了人大工作新气象。✘

安庆市人大：跟踪督办议案六年不松劲

安庆市是一座滨江古城，人文荟萃、风光秀丽。位于该市中心的菱湖风景区2007年获中国人居环境范例奖，2011年被评为国家4A级旅游景区。随着经济快速发展和城市扩容，位于城市中心的菱湖风景区面临的生态环境压力与日俱增，尤其是水体整治的速度赶不上污染的速度，工业污水和生活污水对菱湖风景区水体污染日渐严重，整治风景区水环境是市民的热切期盼。

2010年1月21日，安庆市十五届人民代表大会第二次会议主席团第二次会议将游桂林等16位代表提出的《关于加强菱湖风景区水源保护的议案》列为大会正式议案。这是该市自上世纪80年代末十一届人大第一次会议确定代表议案20年来，再一次确立议案。依照《安庆市人民代表大会议案处理暂行办法》的有关规定，市人大常委会将该议案交市人民政府研究办理。十五、十六届市人大常委会接力督办，持续发力，使该议案办理工作不断深入，呈现出良好的社会效果和生态效果。

由于“加强菱湖风景区水源保护的议案”办理涉及工程量大，非一朝一夕能够完成，为给安庆人民一个满意结果，议案提出后，该市十五、十六届人大常委会认真督办，5年来，每年都将该议案作为主任会议组成人员领衔督办的重点，多次组织代表视察、调研，时刻关注着议案的办理进度。

2011年年初，市人大常委会第三十二次主任会议明确，由时任该市人大常委会党组书记、副主任的康正和领衔重点督办该议案。接下来的三年都由康正和主任和胡南亭副主任领衔重点督办。

2012年3月23日，安庆市十五届人

大常委会召开第46次主任会议，会议听取了市建委、市经济技术开发区管委会《关于加强菱湖风景区水源保护的议案》办理工作进展情况的汇报。并以主任会议议事通知书的形式，向市政府提出进一步加快整治施工进度的4条建议。

2013年年初，市人大进行了换届，康正和当选为市人大常委会主任。在他的提议下，3月31日，市十六届人大常委会第三次会议再次听取并审议了市政府《关于加强菱湖风景区水源保护的议案》办理工作进展情况的汇报，并向市政府发出了审议意见书，提出了“结合属地管理，建立长效管理机制；标本兼治，建议启动菱湖风景区从长江取水补水工程”等建议。

2014年3月18日，十六届人大常委会第九次会议又一次听取并审议市政府《关于加强菱湖风景区水源保护的议案》办理工作进展情况的报告，并再次向市政府发出审议意见书。至此，市人大常委会对这件代表议案已持续进行了五年之久的跟踪督办。

由于市人大常委会对议案办理监督工作持续发力，市党委和政府给予了高度重视。两任市委书记、市长等党政负责同志多次亲临现场检查指导。市政府首先科学合理制订治理方案，根据多方论证，确定了“远期整治和近期整治相结合、治标和治本相结合、排涝和治污相结合”的治理原则和“多管齐下、综合治理、先急后缓、分步实施”的治理方案，工程主要涉及雨水、污水和补水三个方面，总投资2.64亿元，共有25个子项。自2010年正式动工，至2014年年底，已投资1.4亿元，花亭大沟、菱北箱涵清淤和花亭路排水主管铺设、毛石截污箱涵改造、大湖补水等17项近期工程项目相继完工。2015年，远期工程项目已经启动。湖心路中箱涵与湖心中路改造一并实施，春

节前已开工建设，在修建的同时，将同步铺设大湖补水管道，实现引江济湖。2015年，安庆市在采取工程建设措施的同时，还加大了管理力度。近期又引进一家水环境处理公司，对水体采取增氧等措施进行综合治理，目前水质正在逐步改善。

近日，记者专程采访了游桂林代表。一见面，游代表就不无自豪地说：“没想到市委、市人大、市政府对这件议案如此重视，这不仅是对代表的尊重，更是对子孙后代的负责。现在菱湖和莲湖的水体是基本达标的，主要问题是加紧治理东大湖特别是西小湖，让这两个湖的水体能够达到地表三类水以上标准。还希望市人大继续跟踪监督下去，政府持之以恒地抓下去。”

2015年，安庆市人大获批立法权。经过充分讨论研究，他们认为只有把菱湖风景区的建设和保护上升到法治高度，予以立法保障才能抓住根本和长远。目前，《安庆市菱湖风景区条例（草案）》已经基本成型，准备在即将召开的十六届人大常委会第二十次会议上提请一审。该《条例（草案）》将菱湖风景区建设和保护范围扩大至毗邻的康熙河和秦潭湖水系，总规划面积达8.5平方公里，从规划与建设、保护、利用与管理、法律责任等四个方面对菱湖风景区进行全方位立法保障。

市人大常委会委员、研究室主任丁益民在市人大工作长达30年，他深有感触地说：“市人大常委会上下两届、前后历时六年，督办一件代表议案，其力度和效果前所未有的。”

可以预见，一个升级版的大美菱湖风景区，不久就会出现在安庆这片古皖大地上。■

黄山市人大：上下联动奏响“监督交响曲”

旅游业是黄山市牵一发而动全身的支柱产业。强化旅游经济监督成为黄山市各级人大监督的首选议题。

议题选择上同心同向

“今年市人大常委会的工作要点再次把推动旅游业发展作为监督重点，符合市情、符合黄山人大工作实际。”在2015年2月10日召开的黄山市六届人大常委会第十六次会议上，胡善风委员的建议再次与区县人大互动，合力推进对旅游业的监督。

据统计，近三年来，黄山市人大围绕旅游业发展，安排了多项议题，内容涉及大气污染防治、松材线虫病防控、水土保持、黄山风景名胜生态区生态保护、新安江上游水资源与生态环境保护、太平湖水环境保护、千万亩森林增长工程和绿色质量提升行动、重点村镇环境风貌整治、美好乡村建设、高铁新区建设、徽州古建筑保护利用等。议题确定之前，市人大常委会都广泛征求区县人大及市人大代表的意见和建议，并邀请区县人大常委会负责同志、部分乡镇人大主席和各级人大代表，参加视察调研、执法检查等活动。同时，区县及部分乡镇人大也因地制宜，主动与市人大的旅游监督议题遥相呼应，共同发力，达到事半功倍的效果。2014年，大气污染防治取得的显著成效就是全市各级人大共推动的结果。

项目推动上同频共振

2015年9月下旬，中共中央、国务院印发的生态文明体制改革总体方案明确提出：“继续推进新安江水环境补偿试点。”首次将新安江流域生态保护写进中央文件，纳入“顶层设计”。这一成果的

取得，与全市各级人大、人大代表持之以恒地同频共振、强化监督，合力推进旅游项目建设紧密相关。

新安江是黄山和浙江新安江流域人民共同的母亲河。在黄山市各级人大和人大代表的共同关注与支持下，全国人大常委会和省人大常委会调研组曾多次来该流域实地调研，安徽团代表提出的“建立流域生态共建共享示范区”的建议，被全国人大列入重点督办建议案。

近三年来，黄山市人大常委会调研组先后20余次赴三区四县及黄山、齐云山、牯牛降西递宏村、牌坊群、徽州府衙、屯溪老街、新安画廊、徽文化产业园等实地考察和调研旅游项目建设情况，提出了许多建设性意见，推动了一批旅游项目建设。徽州古建筑、古民居、古村落、古树木等，都是黄山旅游的重要组成部分，它的保护、开发、利用一直是市及区县、乡镇三级人大监督工作的重点之一。黄山市人大常委会通过专题调研、代表视察、执法检查、听取和审议专项工作报告等形式，提出了许多意见和建议，得到各级政府的及时办理。

同时，黄山市及区县人大代表所提建议中有15%至20%都与加快推进旅游项目建设有关。仅今年黄山市人大常委会主任会议督办的19件代表建议中就有15件与旅游经济有关，占重点督办件的近80%，推动了全市旅游经济发展中一些重点和难点问题的解决。

把脉问诊共献良策

黄山市人大代表柯彦对屯溪老街因“停车难”严重影响和制约旅游发展的课题，曾在市、区人代会上多次提出建议。2014年10月24日，黄山市六届人大常委

会第十四次会议召开联组会议，首次专题询问黄山市贯彻实施旅游法情况。柯彦作为基层市人大代表应邀列席本次会议。在询问中，她直接询问市交警支队队长任良辉：“如何破解屯溪地区特别是老街‘停车难’问题？”任良辉坦诚地说，我们将进一步完善勤务模式，继续加强旅游高峰期老街周边的警力安排和交通管理，及时发现堵点、乱点，迅速予以疏通处置；在老街周边设置立体停车场，满足自驾游车辆停放需求。

为营造良好的旅游交通环境，2015年10月28日，黄山市六届人大常委会第二十一次会议召开联组会议，专题询问治理中心城区交通拥堵问题。会上，韩建予、余建明、王秀蓉等委员就此问题接连向市公安局、市住建委、市城乡规划局一把手直接询问，并得到了满意的应答。

两次询问，都事关黄山市旅游发展，都事关旅游环境营造，都事关游客切身利益，直击旅游热点焦点，成为人大监督重点。两次询问，问者有理有据，直击要点，显示了人民代言人的责任担当；应询者答不离题跑题，不回避矛盾，彰显了人民公仆接受监督的勇气与担当。在两次询问中，列席会议的黄山市政府分管副市长，从头到尾认真听、仔细记，并表示，委员们关注的旅游热点焦点问题，就是政府旅游工作的着力点。市政府及相关部门将针对相关问题，专题研究、摸清情况、找准症结、制定计划，抓紧推进落实。

在黄山市各级人大和人大代表上下联动、共同发力下，黄山旅游正朝着建设世界级旅游目的地阔步前行，更富更富黄山梦正在扬帆启航。☀

铜陵市人大：持续监督亮出“组合拳”

“经过多次整治，现在我们生活的小区周边空气质量明显有了好转，蓝天白云能时常见到了。”这是2015年7月，铜陵市城市调查队开展问卷调查时居民说得最多的一句话。

近年来，铜陵市以扬尘为特征污染物的大气环境问题比较突出，尤以南部城区因石料开采和加工、建筑施工、道路运输、码头装运以及市属大型企业生产引起的扬尘污染问题较为严重，周边群众反映强烈，甚至由此引发堵路、上访等事件，影响了社会和谐稳定。对此，铜陵市人大常委会打出一套监督“组合拳”，强力推进扬尘综合治理取得实效。

代表建议，激起千层浪

在2013年年初召开的铜陵市十五届人大一次会议上，一件“关于进一步加强南部城区粉尘污染综合整治的建议”引起了广大代表的强烈关注，领衔提出建议的市人大代表、郊区人大常委会主任陆东直言：粉尘污染综合整治效果不能让老百姓十分满意，同时也对南部城区经济和社会投资环境形象造成严重损伤。并提出了加快大通江边码头综合整治工作进程、协调铜陵县政府加大石料矿山企业扬尘污染综合整治工作力度、在南部城区设立24小时固定检查站等具体建议。

一时间，备受群众关注的扬尘问题成为这次人代会上的“焦点问题”，市人大常委会将涉及扬尘治理的相关建议进行归纳汇总，列为常委会主任会议成员牵头进行重点督办的建议。

硬招频发，剑指扬尘治理

2013年6月14日，市人大常委会主

导开展的“铜都环保世纪行”活动启动，扬尘治理是主题之一。组委会组织新闻媒体、人大代表、相关主管职能部门深入现场一线，采取“听、看、搜、谈”等多种形式，明察暗访，发现和查找问题。

当年6月18日，铜陵市人大常委会集体视察南部城区扬尘污染治理情况。通过实地查看、听取相关部门的汇报，并进行讨论发言和询问。“对南部城区严重的扬尘污染问题，必须要‘动真格’。”在汇报会上，市人大常委会主任陈良平的发言丝毫没有“留情面”，“从现场看，该关闭的企业似乎还在等待观望，还没有真正关掉，‘关而不死’‘关而不到位’现象突出，该整顿的企业工作力度不大，整顿效果不尽如人意。从今天职能部门的发言来看，对彻底做好这件事信心不够坚定，有的还在强调一些客观的理由。能不能治理好南部城区的扬尘，是对政府执政能力的考验，也是对部门执行能力的考验。”

当年8月1日，铜陵市人大常委会再次组织开展了对城区扬尘整治情况的督查活动，发现城区部分路段、区域、建筑施工场所存在扬尘污染情况。随后，将相关问题汇总转交市扬尘污染综合整治指挥部办公室，要求开展整治工作；10月11日，铜陵市人大常委会成立检查组，在深夜对扬尘治理情况进行了暗访；11月19日，又针对第一次暗访发现问题的整改情况，再次进行暗访……

2014年4月24日，铜陵市十五届人大常委会第九次会议通过《关于加强大气环境信息公开的决定》，促进了群防群治局面的形成。2014年8月28日，铜陵市十五届人大常委会第十二次会议在分组审议市政府关于大气污染防治工作情况

报告的基础上，召开联组会议，就市大气污染防治工作开展了专题询问，直击铜陵市人民群众普遍关心的大气污染防治工作的有关问题。2015年7月，市人大常委会又开展了对新修订的环境保护法执法检查。执法检查组委托第三方机构——城市调查队，在全市各县区、市经济技术开发区开展问卷调查。通过入户调查走访，大气污染尤其是扬尘污染仍然是老百姓普遍关心的问题，占问卷的74.8%，执法检查组针对相关问题提出50多条建议，要求政府及相关部门继续加大执法力度，进一步遏制扬尘污染的发生。

齐抓共管，还百姓一片蓝天

随着铜陵市人大常委会的持续跟踪督办，市政府出台了《扬尘污染综合整治深化工程实施方案》，相关职能部门齐抓共管、持续有效地整治扬尘污染源。市公安局、市交通运输局对滨江区域和大通港区码头的扬尘整治多次进行暗访督查，持续关注问题整改落实情况。多数港口企业高度重视扬尘整治工作，在进港公路边铺设专用洒水管道，修建喷淋设施并聘请专业人员清扫，努力做到抑尘防尘“全覆盖”。市经信委、市行政执法局、海事局对滨江岸线市容环境及码头扬尘污染进行突击检查，要求相关责任单位加强码头道路硬化，强化进出口和路面保洁，对码头内堆放的货物采取遮盖和喷淋等措施，减少扬尘；市城管执法督查人员进行驻点督查督办，切实改善码头市容环境。此外，市政府出台了港口岸线整治有关规定，对部分不符合要求的码头进行了拆除。

随着多年的持续组合监督，铜陵市扬尘治理取得了显著的实效。■

淮南市人大：民主立法巧破部门利益藩篱

淮南,我国重要的能源基地,国务院批准的首批较大的市之一。近年来,淮南市人大常委会完善立法工作机制,民主立法、科学立法,在立项、起草、审议的各个环节充分发挥人大常委会的主导作用,变“参与者”为“组织者”,由“当好配角”到“唱红主角”,以规范执法、强化服务统领法规的制度设计,有效避免了“重管理、轻服务、重权力、轻责任”问题,破除了立法中的部门利益藩篱。

开门立法,让百姓“点菜上桌”

每年10月,淮南市的市民都可以从当地媒体上看到市人大常委会征集立法建议项目的公告,立什么法规,哪些法规先立,市民可以出主意,提建议。

“我们小区未配套建设小学,孩子上学路程远,家长要请假接送”,“我们已经入住两年,但是小区幼儿园、小学迟迟未有完工,小孩无学可上”,“我们小学一个班级的学生将近八十人,教学质量难以保证”……

2008年的征集立法建议项目公告一刊发,家长、老师和学校纷纷通过电子邮件、信函、电话等方式建议立法解决“入园难”“入学难”的问题。根据广大市民的建议,市人大常委会及时启动立法程序,2009年4月20日《淮南市中小学校幼儿园规划建设条例》审议通过。

“城乡规划部门编制、审查控制性详细规划应当征求教育部门意见,预留中小学校、幼儿园建设用地”,“国土资源部门应当将配套建设中小学校、幼儿园作为国有土地使用权出让合同的组成部分”,“住宅房屋开发建设应当按照中小学校、幼儿园布局规划,配套建设中小学校、幼儿园,并与建设项目统一规划、同

步建设、同步验收”……这些法规制度设计明确了政府相关部门在中小学校、幼儿园规划建设上的职责,强化了开发建设单位的社会责任,为从源头上解决入园难、入学难以及大班额等问题提供了法制保障。

此外,《淮南市中小学校不动产保护和管理条例》《淮南市中小学校学生人身伤害事故预防与处理条例》《淮南市学前教育管理条例》等一系列教育领域地方性法规的出台都来源于人民群众的建议,人大立法由“等米下锅”变成了百姓“点菜上桌”,从源头上杜绝了部门利益法制化。

起草多元化,

让部门利益“不再任性”

舜耕山位于淮南市城市中心,被誉为淮南的“生态中庭”“天然氧吧”。由于舜耕山保护管理涉及多个行政区划,产权性质复杂,管理部门职责交叉,立法论证了数年都没有结果。

2009年,市人大常委会牵头组成舜耕山保护条例起草小组,采取了人大有关工作委员会、政府法制办及有关部门共同调研、论证、起草的方式,确定了“划定范围、规划先行、统一管理、严格保护”的立法架构。当年的12月22日淮南市人大常委会通过《淮南市舜耕山风景区管理条例》,将广大市民企盼多年的舜耕山保护管理纳入了法治轨道。

2010年,舜耕山风景区规划编制完成,向社会公布;划定核心保护区、规划控制区,实行“核心区内禁止任何项目建设,保护控制区内原则上不再批准新建工程项目,如有特殊需要,由市人民政府组织听证,按程序报批,并报市人大常

委会审查决定”的严格保护措施,从而为舜耕山风景区设置了保护控制“红线”,留住了生态底色。如今的舜耕山,满目苍翠,游人如织,宛如一幅唯美生动的生态“画卷”。

委托第三方,跳出“部门化”窠臼

2012年6月,以安徽大学法学院陈宏光教授为首的专家团队与淮南市城乡规划局签订委托协议,受托起草《淮南市城乡规划条例》。

这是淮南市人大常委会首次探索将专业性强、群众关度高的法规项目委托第三方起草,使法规草案跳出“部门化”窠臼。

“建筑间距应当符合国家强制标准和技术规范有关日照的规定,并采取日照间距系数或者日照分析方法确定”,“矿产资源开采企业应当按照先搬后采的原则,对采矿塌陷区进行综合治理和矿山生态环境修复”,“城乡规划部门应当建立行政审批和技术审查相分离制度”……这些由第三方起草的具有淮南特色和专业水准,更是涉及民生的阳光权、采煤塌陷区综合治理、改革规划审批程序等重大问题的制度规范,客观、公正地反映政府部门、企业和百姓的利益诉求,克服了部门利益倾向和权利义务的不对等问题。

翻阅淮南市人大常委会厚重的立法工作记录,解读法规背后呵护百姓的民生故事,于其间感受到的是淮南市人大常委会与地方经济社会发展大局共同跳动的脉搏,是通过法规制度设计有效规范权力运行的立法智慧,是依法立法、主导立法、为民立法的铿锵步伐。☑

池州市人大：创新行使重大事项决定权

作为地方国家权力机关，池州市人大常委会主动作为，创新思路，依法履职，演绎了一段段“创新行使职权，给力生态文明建设”的佳话，用人大工作的智慧和担当托起了美丽池州“生态梦”，这就是池州市人大常委会创新行使重大事项决定权的一个成功范例——一项“大会决定”诞生一个“城市氧吧”！

“城市氧吧”新鲜出炉

池州湿地森林公园，一直以来被房地产开发商奉为“风水宝地、黄金地块”。该地块西邻主城区，东临平天湖，南通火车站，北达长江港，面积约4.63平方公里，土地平整，生态优良，而且拆迁成本极低。如果将此地块用于房地产开发，在当时至少能带来300多亿元土地出让金。这对一个“家底”相对薄弱的小城市来说，无疑是一个极具诱惑力的“大蛋糕”。这片土地是卖还是不卖？要生态环境还是要眼前利益？是看重当前还是放眼长远？时任池州市的决策者陷入了“两难”的境地……

针对这两种声音，2010年年底，池州市人大常委会相关机构会同市政府有关部门，就如何更好地利用这块土地，使其价值最大化，进行了深入的调研。调研组走访了大量代表和群众，召开了多场不同层次的座谈会，权衡了多种情况的利弊得失，最终得出结论：此地块靠平天湖太近，如果开发房地产，势必会造成对平天湖水系污染的可能，同时也不利于城市防洪安全。建议：为了池州长远发展，该地块不得用于房地产开发。应根据地块的特点，因地制宜建设湿地森林公园，这样不仅使城区与湖面之间形成一块绿化地带，使

城市通过森林公园逐渐过渡到大面积的湖面水景，同时也形成了一条环湖生态廊道，为城市增添一个“森林氧吧”。届时，该地块不仅兼具城市景观协调、生态调节等多项功能，关键是为市民增添了一处优良的休闲场所，更重要的是为后来的池州人预留了可贵的发展空间和宝贵的生态资源。

有数据，有分析，有建议，有措施，这份报告很快得到了时任池州市决策者的重视和采纳。为了将美好的设想尽快变成现实并固化下来，池州市人大常委会果断决定将这份调研成果形成议案交付市人民代表大会表决，这在池州人大历史上还是头一次，在全省也是创新之举。


代表点赞“大会决定”

2011年3月，在池州市二届人大六次会议上，这份“关于建设主城区湿地森林公园的议案”如期被列入大会议程，代表们踊跃发言，纷纷为这件议案“叫好评赞”、建言献策。最终，与会代表经过认真审议和表决，一致通过了《关于建设主城区湿地森林公园的决定》。决定明确要求：市政府要按照“环境优美、风景幽雅、特色显著的开放式城市湿地森林公园”的建设目标和“整体规划，分期实施，五年基本建成”的原则，精心规划设计，认真组织实施。决定公布之后，当时的中央和省级媒体纷纷报道、转载了“池州市放弃眼前利益，拿出主城区黄金地块建设湿地森林公园”的举措。一时间，池州人大创新行使重大事项决定权、给力生态文明建设的创新做法被传为美谈。直到2013年央视《新闻联播》中《池州：生态立市谋发展》

的新闻报道还重点提到池州人大的这项表决。

决定公布之后，池州市人大常委会并没有“就此为止”，而是层层跟进抓落实，时时处处往前推。

2012年，池州市三届人大常委会第七次会议审议通过了《池州市湿地森林公园总体规划》。审议中，池州市人大常委会的组成人员积极谈想法、提建议、话措施，言语中无不凝聚着对池州城市建设的责任和智慧，包含着对池州生态文明建设的期待与希冀。金新华委员开门见山：“湿地森林公园建设要充分借鉴先进城市的经验，做到高质量规划，高标准建设。”曹三九委员掷地有声：“要强化规划的执行力，不要想起一出是一出，最重要的是绝对不允许开发房地产！”“湿地森林公园要重点彰显生态和湿地特色，要尽量保持原物原貌。”夏吉富委员如是说。江建平委员建议：“湿地森林公园建设规划要与城市整体规划相衔接，确保规划的完整性和科学性”……“功成未必在我任，一任接着一任干。只要市政府严格按照《规划》持续认真地组织实施，‘湿地森林公园的美好愿景一定会很快实现！’这是池州市人大常委会组成人员在审议《规划》时发出的共同心声，最终以全票通过了该《规划》。

如今，池州人的“生态梦”更加清晰、更加明朗。自2014年9月获得“国家第二批低碳城市试点”的称号后，“国家绿色生态示范城区”“国家森林城市”“中国人居环境奖”等花落池州，2015年又成为首批国家级海绵城市建设试点城市。池州的生态文明建设能有今天的成就，人大功不可没！

滁州市人大：乡镇人大工作这样“虚”变“实”

滁州市人大常委会积极推动基层人大建设。今年初，中共滁州市委转发《中共滁州市人大常委会党组关于进一步加强乡镇人大建设的若干意见》。市人大常委会研究出台了《滁州市乡镇人民代表大会会议事规则》《滁州市乡镇人民代表大会主席团会议事规则》《滁州市乡镇人大主席、副主席职责》等多个规范性文件，把乡镇人大工作和建设作为2015年常委会的工作重点之一，扎实开展“乡镇人大建设年”活动，研究解决乡镇人大“机构虚设、职能虚化、作用虚弱”的问题，创新乡镇人大职权行使机制，进一步加强乡镇人大建设，使乡镇人大工作能够制度化、规范化、常态化，充分发挥乡镇人大作用，进一步促进基层民主法治建设。乡镇人大工作正由“虚”变“实”。

一件人大代表建议的落实

2015年5月11日上午，滁州市南谯区腰铺镇十届人大主席团第二次会议正在举行，各位主席团成员围绕农民健身广场建设议题展开热议。

腰铺镇人大主席沈长银说：“我到群众家里走访，就人代会上部分代表提出的‘修建农民健身广场的建议’征求意见，群众的意见很明确，健身广场必须建……”

主席团成员朱永兰说：“入户走访选民时，不少老大姐都说她们现在跳广场舞也没有固定的地方，盼着政府什么时候建一个健身广场……”

主席团成员陈贤平说：“现在老百姓的生活富裕了，但腰铺到现在还没有一个老百姓的健身娱乐场所……”

主席团成员杜金斗说：“老年人都

闷在家，傍晚想有个地方溜溜弯……”

……

列席主席团会议的镇长杨建林解释称：“修建健身广场的确是为老百姓办实事办好事，但腰铺街道属于美好新滁城的规划区，我们要用地、要建设都要经过市里同意，如果把健身广场建在偏僻的地方，群众来回不方便，现在确实没有合适的地方建……”

沈长银主席说，“镇长讲的问题我们主席团成员都认真考虑了，我们建议将南屏路和二郎路交叉口的一块已拆未用的商业开发用地改作健身广场。那块地在街道东侧，交通方便，而且已经拆迁过，由政府修建健身广场，也不存在二次赔偿问题……”

杨建林镇长一番思考后说：“镇人大主席团的建议很好，会后镇政府将认真研究办理，尽快落实。”5月26日，农民健身广场规划获得市相关部门批准。6月10日，农民健身广场工程招标成功。6月30日，镇人大组织腰铺社区代表小组15名区、镇人大代表对健身广场建设情况进行集中视察。7月2日，腰铺镇人大主席团召开人大代表闭会期间第三次主席团会议，听取和审议镇政府关于农民健身广场建设进展情况的报告。7月18日，社区居民在健身广场上跳起了欢快的舞蹈。

依法履职 民意为先

2月28日，南谯区珠龙镇人大主席严加胜来到北关村高庄组调研，他详细询问了村民建设葡萄园规模、生产方式、品种、技术等情况，并在代表走访选民记录本上认真地记下了村民希望建一片葡萄园、把路修整一下的要求和想法。

3月1日，珠龙镇人大主席团2015年第一次会议，决定将选民的反映作为镇人大为民办实事重点建议来督办。3月3日上午，镇人大主席严加胜在北关新农村示范点主持召开承办建议相关单位负责人会议。会上，镇长作了表态发言，并当场明确镇分管农业的副镇长负责和上级农业部门联系，申报项目解决技术指导及项目资金等问题；北关村村委会负责协调土地流转等事宜。3月4日，镇长贾佳亲自到区农委汇报葡萄园项目情况，争取给予支持。3月15日，邀请区农委在北关村举办葡萄种植培训班。4月20日，完成了葡萄栽植150亩。4月20日，列入农业园项目，批准8万元新建沙石路1100米。5月10日，葡萄园新建1公里的沙石路完工了，施工期间，镇人大主席多次到现场，要求镇村把好质量关。5月23日，镇人大组织镇人大代表视察，北关村高庄组一片绿色的葡萄园中间一条宽5米、长1100米的沙石路建成修通了，群众非常满意。

自今年“乡镇人大建设年”活动开展以来，珠龙镇人大主席团每个季度召开一次会议，听取政府有关工作汇报；每月开展一次代表接待选民日和代表走访选民活动，及时收集选民意见。严主席办公桌上放着厚厚一摞代表建议和选民意见办理材料，为了办理好选民意见和代表建议，他首先和代表小组把情况弄清楚，然后分类整理，再召开主席团会议研究交办。今年以来该镇人大共收集代表及选民意见和建议56件，为群众解决困难41件。通过办理选民意见，帮助群众办实事，树立了人大和政府为群众中的良好形象。★

花山区人大：“审议意见卡”让委员审议动真格

“以前召开常委会会议时偷个懒不发言也没关系，现在不一样啦，开会就像考试，会前还真得下一番功夫认真作答‘考卷’，相比以前真是压力倍增呀！”说这话的是马鞍山市花山区人大常委会的委员、新都小学的校长王晓燕。

她所说的填写“考卷”正是该区人大常委会为进一步提高常委会会议审议质量，充分发挥常委会组成人员集体智慧，于2014年开始推行的一项创新举措——审议意见卡制度。

该区人大常委会审议意见卡制度简单概括起来，就是对监督法要求的预审制度的进一步具体化、明确化，即在常委会会议召开十五日前送达常委会审议材料同时一并送上特别印制的“审议意见卡”，该卡片上设有“审议议题”、“审议时间”、“审议意见”和“审议人签名”等项目。这项制度的实行可以使每一位常委会组成人员的审议发言情况“跃然纸上”，让该区人大常委会的不少委员感到参加常委会会议更像是一场“考试”，而“审议意见卡”这张特殊的考卷将清清楚楚记录他们的履职表现能否担负起法律和人民赋予的神圣职责。

今年4月初，该区人大常委会启动学前教育专题询问工作，以这样一个选题、这样一种方式回应广大群众对学前教育的普遍关切。正是小小的“审议意见卡”为开展好这次专题询问发挥了重要作用，使这次专题询问开展得有声有色，让常委会会议审议意见既切合实际又有针对性，极大地提高了常委会会议审议质量和效率。

“考”前先“预习”

4月8日，花山区人大常委会专题询问学前教育动员会结束后，“我先走一步，

回去抓紧做这次常委会交代的功课去。”王晓燕匆匆忙忙离开会议室。回到自己办公室后，认真学习起《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》《马鞍山市学前教育三年行动计划（2014—2016）》《民办教育促进法》《省民办幼儿园管理条例》等法律规定。同时，她还向区教育局询问了解了当前全区幼儿园基本情况，在自己所在的学校的一年级开展了一次学前教育方面的问卷调查，对孩子们入学前接受学前教育的状况进行了比较细致的了解。

4月30日，花山区人大组织代表对马钢花和幼儿园、金瑞新城幼儿园、珍珠园幼儿园等多所辖区内的公办、民办幼儿园进行视察。在这过程中，王晓燕认真仔细查看了解各所幼儿园幼儿游戏娱乐、食品安全、疾病预防、消防安全等设施，并对幼儿园安全监管、幼儿科学保育、幼儿园师资条件、幼儿园定价收费、幼儿园办学资格审查等进行一一了解。

在前期学习调研等“预习”功课做完后，王晓燕拿出常委会预审材料认真地阅读了起来，每读到一处重要内容和关键数字，她都会标记上一些“☆”“？”等符号，抑或批注上“这个做法很好”“公办园占比较低”等句子。最后，她拿出粉红色纸张制作的“审议意见卡”认真填写起来，1个小时后，看着写得满满的审议意见卡，她露出满意的微笑。

“考”中要“抢发言”

5月20日上午8点，王晓燕早早来到花山区人大机关会议室，因为这一天将召开花山区一届人大常委会第二十三次会议，唯一的议题就是对区政府学前教育工作进行专题询问。与王晓燕一同到达会议室的还有马鞍山广播电台的主编兼主持

人马秀英、马鞍山市第二中学校长助理王怡、马鞍山汇华建筑设计公司董事长唐世华等几名委员。这时离会议开始还有半个小时，大家攀谈起来，气氛一会儿就热闹起来。这时，马秀英突然问道：“大家的审议意见卡填得怎么样，有什么真知灼见拿出来分享一下。”其他几位委员拿出自己填写好的审议意见卡笑着说：“当然是做了充分准备的，功课不做好发言没底气！”

上午八点半，主持人、区人大常委会副主任刘宗武宣布会议开始，由于准备充分，与会的委员逐一向区政府几个部门发问，问答你来我往，气氛热烈。会议进行近一个半小时，按捺不住的王晓燕发话：“我来问两句，大家积极踊跃发言，想要发问还得抢啊！”主持人刘宗武笑着说：“充分发扬民主就是要‘抢话筒’呀！”大家哈哈大笑，将会议的气氛推向了高潮。这次四个小时的会议下来，根据记录人员统计，常委会组成人员共提问16次，提出相关的意见和建议27条，真正开了一个发扬民主、凝聚智慧的成功会议。

“考”后有“评分”

为了能够更好地达到调动常委会组成人员积极性的目的，该区人大常委会在推行该项制度时还特别配套了相应的考核机制，将每位常委会组成人员所填写的审议意见卡纳入“履职档案”。每年年底对常委会组成人员全年的履职情况进行全方位的统计，其中重要的一项就是“发表审议意见”情况，详细统计每一名常委会组成人员在每次常委会会议上发表审议意见多少条，最终形成的《审议意见书》采用多少条，等等。这些就好像每名常委会组成人员的“成绩单”，记载着他们履职的点点滴滴。■

肥西县人大：满意度测评为专题询问加“钢”

“主任、各位副主任，受县人民政府委托，现在我向县人大常委会主任会议汇报关于道路建设质量监管问题、关于巢湖路改造项目问题整改情况，请予审议……”

随着县建设局负责人在10月29日召开的第54次专题主任会议上的汇报，合肥市肥西县人大常委会从2015年7月开始的全县道路建设和管理情况专题询问活动画上了圆满句号。

2015年7月6日，县人大常委会第48次主任会议通过了《肥西县人大常委会关于开展全县道路建设和管理情况专题询问的实施方案》。

该方案明确规定：专题询问后将进行满意度测评，对满意度达不到40%的，要求县人民政府3个月内向县人大常委会主任会议汇报整改情况。

委员们真敢问

2015年7月30日下午3时，专题询问会开始。县人大常委会委员萧舒问：“市政道路建设属于政府性投资项目，规模大，投资多，与人民群众的生产生活密切相关，因此，对建设质量的把关尤显重要。但我们在调研中了解到，部分工程在检测验收上把关不严，存在选择性检测现象，道路建设质量难以保证。如位于上派镇城关地区的仙霞路，建成后短期内就需要进行维修；刚刚实施景观改造的三河镇丰乐河大桥，护栏使用的青石有风化、断裂、破损现象，胶焊、水泥覆盖随处可见，护栏与桥体连接也不牢固，存在安全隐患。请问县政府：下一步将如何强化监管措施，确保道路建设工程质量？”

“众所周知，巢湖路是肥西县的‘长江路’，是城市骨干道路，县政府于2014年实施巢湖路翻建改造工程，并将其列为县政府重点工程。道路全长约3.2公里，设计双向六车道，沥青混凝土路面，工程概算约13607万元。2014年7月开工，计划2015年7月竣工。但该项目自开工后，主体路面虽已基本完工，可是道路附属设施建设缓慢，并存在反复开挖现象，截至目前，杆线尚未完全清除，人行道刚刚开始铺设，给数十万城区居民生产生活带来不便，在群众中负面影响较大。请问县政府：对此有何解释说明？今后在其他城市道路改造中如何总结经验教训，抓好统筹协调，杜绝此类现象的再次发生？”朱家翠委员提问道。

邀请列席专题询问会的县人大代表马家林会后告诉记者：“县人大常委会这次开展的专题询问很好，委员们真敢问，我看有几位局长在回答时脸胀得通红，额头冒汗，这种监督方式将会推动政府以后切实加强和改进相关工作。”

满意度测评动真格的

肥西县人大常委会主任张俊平说：“肥西县人大常委会通过开展专题询问活动，目的是为了促进县政府及相关部门不断改进工作，努力提升依法行政、依法办事、服务群众的能力和水平，保障法律法规在本行政区域得到有效实施，切实维护人民群众的利益，促进县域经济和社会事业的协调发展，必须做到善始善终。”

为此，常委会专门印制了“全县道路建设和管理情况专题询问测评表”，现

场进行满意度测评，其中对“关于道路建设质量监管问题”“关于巢湖路改造项目问题”回答情况的不满意率超40%。对这两个问题，要求县人民政府3个月内向县人大常委会主任会议汇报整改情况，并安排相关工作委员会具体负责跟踪督办，促使问题得到解决，确保询问有结果，监督有实效。

立行立改不含糊

专题询问会后，肥西县人民政府高度重视委员们在会上所提的10个问题，召开专题会议进行研究部署，落实整改责任。尤其对满意度测评中两个不满意率超过40%的问题，县人民政府做到立行立改。

县建设局协调县重点局重新优化施工方案，要求各家管线单位交叉作业，尽量避免重复开挖沟槽，加强施工现场管理，保障各道作业有序开展；加大工程质量监管力度，增加抽查、巡查频次，实行跟踪监督，及时消除施工过程中的质量隐患；在后期人行道施工中，采取一天一调度，昼夜交替作业方式，加快施工进度，尽量减少对周围群众生产生活及出行影响，巢湖路改造工程于8月25日结束施工，全线通行。

对肥西县三河镇丰乐河大桥护栏问题，进行重新设计，将石材栏杆改为不锈钢轻质栏杆，并根据修改后的图纸重新组织施工，严格执行国家强制性标准，按照桥梁验收规范重新组织验收，已于9月17日修复完成，现在的大桥护栏既美观又牢固，为该镇成功创建国家5A级风景区增分添彩。■

广德县人大：代表约见使监督更“见效”

皖南山区宣城市广德县新杭镇流洞社区东久南片四个半村民组近500村民，因饮用水问题而产生的矛盾和怨气，在一次“普通”的会议后迅速得到了化解，一时间“矛盾盾逝”“怨消气散”。当地村民对此事难掩喜悦之情。这究竟是一场怎样的会议呢？又是如何使群众的态度发生如此明显转变呢？

代表直面问题矛盾

流洞社区东久片共有11个村民组，这样一个拥有1200多人的小村庄祖祖辈辈沿着打井吃水的传统，随着生产生活条件的不断改善，当地群众也越来越注重饮水安全和健康，迫切地希望自家都能够通上自来水。2014年年底，社区就东久片11个村民组要求安装自来水一事向镇政府和县水务部门递交了申请，广大村民翘首盼望自来水早日进门。可当施工进行到大半时，南片的四个半村民组却得知通自来水之事“中途夭折”，已成“镜花水月”，村民们气愤难掩，无法理解的男女老少一传十，十传百，不断在社区里予以质问。

这一场景，县人大代表、流洞社区居委会主任何守贵看在眼里，急在心里，一种代表履职的责任意识油然而生，迅即向该县人大常委会反映有关情况，并提出要求以约见国家机关负责人的形式，就该问题当面询问水务部门主要负责人。虽说约见是代表法赋予人大代表的一项权利，但这种形式的监督在广德县却是“头一回”，作为一名普通的县人大代表，成天与老百姓打交道，突然要直接面对水务局长，何代表内心也有一丝忐忑。县人大常委会高度重视代表这种为民履职的诉求，9月23日，在该县人

大常委会主任程利的主持下，何代表正式约见了水务局负责人。

约见会上，何代表说：“前几天有村民反映他们组的自来水安装一直没见任何动静，于是我打电话给镇里和县水务部门了解情况，才得知南片四个半村民组没有纳入安装计划。只是一条路之隔，为什么南片就不能安装自来水？为什么没有和我们社区提前沟通？现在村民们怨声四起，社区里像炸开了锅，到底能不能安装，希望水务局能给我们一个明确答复。”

面对询问，该县水务局负责人与何代表进行了坦诚的沟通：“人饮工程2007年以后纳入民生工程，所有的项目都是在‘十二五’初期上报后纳入规划，然后实施。按照之前当地政府上报并通过的计划，流洞社区东久片11个村民组不在工程范围之内。考虑到群众的迫切需求，我们年初时打算利用其他项目结余的资金，来解决这11个村民组的自来水安装入户问题。后来由于资金限制和当地自来水厂标准不够等问题，只能给北边6个半村民组安装。我们就这个方案与当地政府进行沟通，他们没有提出异议，于是我们就按正常程序开工建设了。”

“何代表刚才提出的问题，让我们意识到之前的沟通协调工作没有接地气、没有做到位，我们原以为我们做的都是对的，都是造福群众的事，现在才知道工作做得远远不够好！在此，我要特别感谢何代表，今天的约见不是让我们为难，而是对我们工作的一个督促，反映出我们的工作精细化、精准化不够，处理上不严谨，导致了老百姓的不满。究竟能否为南片四个半村民组安装自来水，我们将进行深入调研论证，尽最大努力争取为村民解决问题。”县水务局负责人毫不


回避矛盾和困难，当即进行了表态。

群众满意笑逐颜开

约见会后，该县水务部门迅速会同新杭镇政府，多次深入现场实地调研勘探，同时征求村民的意见，分析论证该区域的供水方案。经过讨论沟通，各村民组最终达成一致意见，确定采用金鸡笼水厂进行管网延伸的方案。

尽管相比之下采用金鸡笼水厂供水更加科学，也符合群众的意愿，但水务部门的专业技术组认为，由于地势、管道长度等因素，正常通水后，仍然存在高峰时段水压低、水量小的可能性。鉴于此，水务局和流洞社区再次深入沟通，组织有关村民签订供水承诺书，避免将来高峰时段供水不足时，群众会再次产生误解甚至抱怨。得知可以安装自来水后，东久南片四个半村民组的百姓们都乐开了花，毫不犹豫地承诺书上签了字。实地走访时，一位村民激动地说：“我们还以为装不了自来水了呢，没想到何代表这一‘约见’，竟然真给我们解决问题了，还这么快！”

目前，该县水务局已经完成了该项目的施工方案设计和标底价编制工作，待当地政府和流洞社区同意后，即进入招投标阶段，项目预计年内就能完工。农历猴年春节之前，广德县新杭镇流洞社区东久南片四个半村民组的村民就能和北片的村民一样，用上安全放心的自来水了。

对于此次约见及约见之后的成效，县人大常委会主任程利动情地说道：“群众利益无小事。我们人大代表是人民选举产生的，为人民谋福祉是我们永恒的责任！代表约见国家机关负责人，不能仅是个案，更要成为代表履职的一种常态！”

寿县人大：代表视察真“视”敢“察”出实效

在2014年的全县行风政风评议中，六安市寿县电信分公司获得好评，这得益于六安市寿县人人大常委会加强和改进视察监督的方式方法，改变以往视察视而不察、走马观花的做法，加大监督力度，有力推动了部门工作和问题整改落实。

2013年，在有人大代表、政协委员、以及来自各行各业的群众代表参加的全县行风政风评议中，寿县电信分公司得分位列倒数第一。

为何通讯日益发达、群众却不满意？怎样维护人民群众的切身利益？寿县人人大常委会决定探根寻源，对其进行视察。为避免仓促上阵，确保视察工作达到预期效果，县人大常委会在前期进行了大量调查研究，深入城乡，进社区、访用户，调阅原始收费票据，召开不同层面的座谈会，并书面征求纠风办、物价局、消费者协会等单位意见，广泛听取对供电部门的反映，了解到大量第一手鲜活资料。

群众反映的问题主要集中在：固定电话线路老化、通话易掉线，基层服务网点少、维修不及时，套餐资费过于复杂、捆绑消费业务不透明且难更改，少数营销人员夸大宣传忽悠人等方面。寿春镇民主社区的电信用户在座谈会上，讲到商业营销短信和电话诈骗给群众造成经济损失和精神骚扰时，掩饰不住愤慨，用了“铺天盖地、花样翻新、防不胜防”等词汇，表达出极度不满之情。

揣着沉甸甸的民意，寿县人人大常委会成立视察组于5月来到县电信分公司，看现场、听汇报，然后坐下来交流视察意见。

与以往锦上添花式的视察不同，这

次在反馈视察意见时，常委会组成人员开门见山，直奔主题。由于准备充分，发言人个个成竹在胸。

齐庆康委员在回顾了电信发展历程，分析了当前形势后，他摘下眼镜，直视电信分公司一班人，语重心长地指出：作为老牌的国有企业，电信部门必须在市场竞争中强化危机意识，只有以更加优质的服务方能挽回民心。

话音未落，祝锦玉委员坦诚直言：收费不公示，套餐有猫腻，用户意见大！要求按月短信发送资费账单，公开透明收费。句句铿锵有力，掷地有声。

这时，电信分公司的负责人准备去拿话筒，似乎想作一些解释说明。但是被主持会议的县人大常委会主任洪文政制止了，并且告诉他，等视察组成员发言结束后，再作表态发言，到时候有话一块说。

随后，王安华委员用调研得来的数字说话：“由于乡镇固定电话维修不及时，短短三年时间，双庙集镇的固话用户由原来的5000部减少到2500部；县消费者协会提供的数据表明，仅2011年—2012年两年间，全县就受理电信投诉41件，这都足以说明在服务、管理，包括投入等方面确实存在很多问题，损害了行业形象，降低了公众的信任度。”

张玉磊委员毫不留情地“炮轰”电信收费高，乡镇视频会议一年两三次，收费高达7000元；上网流量不提示，无法让人民群众明白消费、放心消费。用户对缴费和扣费不放心、不安心，明确表示对电信服务不满意。

会上，其他视察组成员还就企业管理松散、人员培训不到位、规章制度不落实、业务人员能力不足、服务不优等，提

出意见和整改建议。

电信分公司的主要领导在听了视察组成员发言后表示，县人大常委会视察为电信工作提了醒、把了脉、开了方，是真正的关心和帮助。今后将会从思想上找原因、从群众不满意的地方找差距，认真进行整改。

视察结束后，县人大常委会对视察意见进行了梳理归纳，并行文报告县委，同时书面送达县电信分公司。为增强视察刚性，还将视察意见抄送其上级公司——六安市电信公司。

市电信公司高度重视县人大常委会的监督意见，从加强领导班子建设入手，及时调整了寿县电信分公司的领导层，将其主要领导和一名分管负责人调离了寿县。

寿县电信分公司新班子组建后，及时召开了专题会议，对照视察意见，认真研究落实整改措施。进一步加大项目争取力度，加快农村电信基础设施改造步伐，完善服务流程，落实便民举措，不断提高人民群众对电信工作的满意度。

当年9月18日，县人大常委会主任会议跟踪听取县电信分公司整改情况的报告，对其整改工作表示基本认可。在2014年开展的行风评议中，寿县电信分公司终于跳出后进。

寿县人人大常委会主任洪文政表示：县人大常委会是民意机关，人民有所需，人大理应有所为。人大视察既不能光为部门唱赞歌，也不能“坐着车子转，隔着玻璃看，坐在屋里听”，要“带着问题来、揣着思考问”，最后的落脚点是实现“带着成果走”，将“视、察、改”紧密结合，通过视察解决一些实实在在的问题，让百姓满意。■

武汉市人大：立法倡见义“勇为”加“智为”

文 / 吕友明 韩红 吴乐

半城山水，一城好人。这是武汉自然人文的写照，更是对城市文明的不懈追求。2015年11月18日，武汉市人大常委会在本地媒体正式公布《武汉市见义勇为人员奖励和保护条例》全文。这意味着，从2016年1月1日起，经过全面修订的条例将以新的“力量”继续为好人点赞，为见义勇为者撑腰。

“勇为”，更要“智为”

在两次公开征集民意、审议修改数稿之后，新版条例以全新的理念、内容展现于武汉市民面前。

见义勇为被重新定义为：“在法定职责、法定义务之外，为保护国家利益、社会公共利益或者他人人身、财产安全，制止正在发生的违法犯罪或者抢险、救灾、救人的合法行为。”对比原条例，“不顾个人安危、挺身而出”的文字表述被删除，同时，将“同违法犯罪行为作斗争”的表述修改为“制止违法犯罪行为”。

之所以要作这样的修改，市人大常委会法规工作室主任刘诗华道出了缘由：这一修改不仅使见义勇为概念更加符合法律用语，而且体现了理念的更新，强调了对生命的敬畏和尊重，既要鼓励大义凛然、不怕流血牺牲的见义勇为，更应当倡导科学、合法、适当的见义勇智为，摒弃了越壮烈越英雄、越英雄越好汉的思维方式和做法。

新条例还将见义勇为行为限定为“在法定职责、法定义务之外”的“合法行为”，刘诗华解释说，这样对见义勇为的界定就更加准确，适用范围进一步扩大。如保安人员、公安机关安保队员中的见义勇为行为，依据原条例可能会被视为“约定行为”，但是根据新条例，他们虽然与用人单位签了约，并领取了一定的报酬，但他们的见义勇为行为应该得

到认定。“合法行为”的限定，也是市人大常委会对立法价值导向的考虑，既要人性化地实施见义勇为行为，又要合理合法，注意把握一定尺度范围，避免保护行为为过当，体现了法律的公平性。

市见义勇为基金会副理事长邓斌解释说，过去，见义勇为强调勇敢地与违法犯罪者作斗争，甚至流血、牺牲，现在则提倡在见义“勇”为同时，也要见义“智”为。“一位老太太发现有人正在小区盗窃，她一个人肯定无力对付，如果私下报警并帮助指认，这也是见义勇为行为。”邓斌说，见义勇为这个行为本身就应该包含对自身的爱护。

理念的更新其实已经在武汉市近年来的见义勇为认定和鼓励中体现出来。邓斌说，两年前，一名出租车司机在路上发现抢劫，因当时势单力孤，他没有选择蛮干，而是悄悄跟踪，后趁犯罪分子放松警惕在餐馆就餐时，与赶来的同行一道将其制服。这名出租车司机的行为后来被认定为见义勇为，这个群体也获得见义勇为群体荣誉。与此同时，武汉市已经形成不在中小学鼓励、宣传见义勇为的共识，这体现出对未成年人的保护。

让好人更多，更敢为

做好事会不会被讹？见义勇为者会不会“流血又流泪”？加大对见义勇为人员的保护力度，是立法初衷之一。

17年前的条例虽然作了一些规定，但随着经济社会发展和见义勇为工作领域的不断延伸和扩展，在工作实践中，存在政策措施不统一、保护范围不宽、补偿标准不高、保护措施操作性不强等突出问题，已不能适应见义勇为工作发展需要，也不利于更好地解决见义勇为人员实际困难，保障其合法权益。

新条例依据有关法律法规，结合武汉实际，用较大篇幅，设专章12个条款，分别就保障见义勇为人员的基本生活、医疗救治、社会保险、就业、教育、住房保障以及法律援助等方面，进一步加大了保护力度。特别是对见义勇为牺牲人员及其家属的抚恤和补助，明确按照国家规定的相关标准，根据不同情形发放相应的补助金、抚恤金。

对见义勇为人员的奖励措施也更加实惠。比如，条例明确规定，“见义勇为英雄”享受市级劳动模范待遇。见义勇为人员及牺牲人员的直系亲属凭有效证件可以免费乘坐本市公共汽车、电车、轮渡、城市轨道交通，免费游览本市利用公共资源建设的景区等。对因见义勇为牺牲或致残人员的子女接受学前教育的，幼儿园应当在同等条件下就近优先接收，参加高级中等教育招生考试，教育部门应当给予一定优待；符合保障房条件的城市见义勇为人员家庭，应优先纳入住房保障体系，优先配租、配售或发放住房租赁补贴；市区政府开发的公益性岗位，应优先安排符合就业困难人员条件的见义勇为人员。条例还明确，将进一步加大财政投入，提高奖励标准，并随着经济社会的发展，不断提高奖励额度。

针对实际工作中出现的见义勇为为当事人主动申报少，新闻媒体报道见义勇为的先进事迹成为主要信息来源的现象，甚至相隔十几年后才申请确认，当事人及其家属的合法权益也未能得到有效保护等情况，条例对见义勇为的申报及确认程序也作了明确规定。

“让这座城市好人更多，让见义勇为成为城市美德。”市人大常委会副主任胡绪鹏说，“我们愿意让立法来护航。”

南宁市人大：专题询问瞄准“靶心”推动旅游

文 / 李建军

5月21日，南宁市人大常委会一楼会议大厅里座无虚席，南宁市人大常委会就“南宁市旅游产业发展情况”展开专题询问。这是南宁市人大常委会继去年开展“美丽南宁、清洁乡村”活动实施情况专题询问后，第四次依法采取专题询问的形式对“一府两院”开展监督工作。

旅游产业是构筑第三产业的重要支柱。南宁市人大常委会开展“南宁市旅游产业发展情况”专题询问，旨在推动市委关于进一步加快南宁市旅游产业发展决策部署的贯彻落实，督促市人民政府及有关部门查找和改进在实现旅游产业发展目标中存在的问题和不足，把旅游产业做强做大，为新常态下南宁市经济调结构、转方式、稳增长注入新的动力。

“南宁市除部分重要景区外，大部分旅游景区基础设施滞后，通往景区特别是通往乡村旅游园区的道路普遍等级较低。请问市政府在加快南宁市旅游基础设施和综合服务设施建设上有什么举措？”市人大常委会委员蒋小旗发问“直戳”南宁市旅游产业发展情况中人民群众普遍关注的热点、焦点问题及旅游基础设施和综合服务设施建设“隐痛”处。

“近年来，南宁市不断加大包括连接旅游区公路在内的农村交通基础设施建设力度，路网通达、畅通水平有很大提高。截至2014年年底，全市所有县城已通二级公路，所有乡镇通沥青或水泥路，97%建制村通沥青或水泥路。不过，还有部分交通干线通往景区特别是通往乡村旅游区的道路等级比较低，路况比较差，为进一步提升上述道路的通行能力，我市将继续实施建制村通畅工程，加快城乡客运一体化建设，提高农村客车通达率，力争到2015年年底，实现具备通车条件的建制村客运通达率75%，

为广大农民创造更方便舒适的出行条件。”市交通局有关负责人接过话题回答道。

“大明山是难得的旅游目的地，近年来，南宁市也一直把大明山作为国际山地生态休闲旅游区和创建国家5A级景区来打造，大明山风景旅游区也在不断地建设中快速发展。市人大常委会在调研时发现，大明山风景旅游区的上山道路、下山道路、供水及公共服务设施等建设还存在许多不足，市政府在加快旅游区项目建设、推动旅游区早日建成5A级旅游景区上有什么具体思路和措施？”市人大常委会委员余桂华围绕旅游基础设施和综合服务设施建设一针见血地追问。

“按照相关规划，围绕‘长寿养生’‘休闲度假’‘运动科普’三大主题，不断完善‘山地’‘生态’‘休闲’‘度假’等旅游产品内容，到2018年把大明山风景旅游区建设成为中国南方避暑休闲度假胜地和国家5A级旅游景区。上山公路上半路段路面按一级公路设计，项目拟定于7月开工建设；天坪区供水管道项目目前已完成前期工作，项目拟定7月开工建设；入口区游客服务中心项目、大门区危旧房改造项目等都将在今年相继开工。”市政府相关负责人明确回答。

“2011年至2013年市财政每年安排5000万元旅游发展专项资金，2014年、2015年每年增加到1亿元，这对促进我市旅游产业发展起到了很大作用。市人大常委会在调研过程中发现，我市旅游专项资金在使用效益方面还存在比较突出的问题。财政投入无法满足旅游产业需求，而且专项资金使用效益有待提高。市政府该如何提高专项资金使用效益？”市人大常委会委员张彬抛出问题直指旅游发展专项资金的去向。

面对问题，市政府相关部门毫不回避。“专项资金要向区、市两级重点旅游项目倾斜，着力扶持具有良好经济效益和社会效益明显的重点项目，着重拉动特色旅游名县、名镇、名村等重点区域和30个重大旅游项目的建设，着重提升30个重点景区景点。”市旅发委相关负责人介绍，资金分配除了向重点项目倾斜，还要加快推进旅游景区厕所、停车场、游客服务中心等旅游公共服务设施的建设。同时，通过突出绩效预算管理、贷款贴息以奖代补等各方面措施来提高旅游发展专项资金的使用效益。

从下午15点30分开始，到18点15分结束，询问会上，10位常委会委员就制约和影响南宁市旅游产业发展的瓶颈问题，围绕南宁市旅游产业发展中面临的规划衔接、资金使用、用地保障、文化整合、车辆管理、营销策划等热点难点问题，进行了针对性很强的询问，市政府及其相关部门负责人，针对这些问题，不说套话、实事求是地进行了应询，提出了对策和办法。通过这次专题询问，问出了群众的心声，问出了常委会组成人员的担当，问出了市政府改进工作的决心和承诺，整个专题询问会安排紧凑，秩序井然。

“专题询问是完善人大监督工作方式方法、加大监督工作力度的重要举措。日前，全国人大常委会办公厅出台了《关于改进完善专题询问工作的若干意见》，我们将进一步探索、改进和完善询问的程序，不断增强人大监督的针对性和实效性，全力推动和解决人民群众关心关注的热点难点问题，推动人民代表大会制度与时俱进，为全面推进法治南宁建设，提升首府南宁首位度做出新的更大的贡献！”南宁市人大常委会主任谢寿堂在接受记者采访时如是说。■

菏泽市人大：履职创新体现在效果上

文 / 姜东生 贾承政

怎样落实水资源管理制度考核办法,如何保障出境河流断面的水质达标……

山东省菏泽市人大常委会7名委员聚焦环保热点,争相开展询问。这是环保法执法检查座谈会的场景。该市环保局局长说:“专题询问与执法检查的监督组合拳,让我们压力更大了。”座谈会之后,他们将收到反馈意见,在办理过程中须接受跟踪检查,3个月内要形成研究办理情况报告,该报告会被纳入票决范围,一旦票决为“不满意”,一系列监督问责程序就会启动。

市人大常委会经过多年实践,形成了“七九六五三”系列监督机制:即学法、调研、审议、反馈、督办、表决、公布的听取报告“七环相扣”;事前调研、制订方案、精选人员、汇报座谈、查阅资料、随案走访、及时反馈、会议表决、跟踪检查的执法检查“九步递进”;明察与暗访、定点与选点、查看与执法、审议与决议、督办与帮办、回查与票决的视察“六个结合”;议题选择、调查研究、拟定问题、询问答复、督办落实的专题询问“五阶推进”;报告审议表决、审议意见处理情况评议表决、重点审议意见办理结果年终问责表决的监督事项“三次表决”。

菏泽市人大常委会紧紧围绕发展大局开展监督,连续7年对五大主导产业项目和城镇化建设工程、连续3年对民生实事办理等进行视察,在提质增效、民生保障等方面提出了20多条反馈意见,市政府及部门自觉接受监督,逐条办理落实。2015年,又将产业提升、扶贫攻坚、依法治市等事项,纳入了监督支持的重点。还用一根网线强化了财政监督,改变了报表程序性监督的老办法,把县人大的电



菏泽市人大常委会组成人员实地调研能源化工产业项目。摄影 / 贾承政


脑与财政局内部收支网进行加密联网,实现了即时化、全程化和信息化的监督。

“农村教师人手少,音体美劳无人教。”这是菏泽市人大常委会2008年视察乡村中小学时发现的问题。为此,市人大常委会出台了《关于加强教师队伍补充的意见》,提出了“退一补一”的补充建议,当年充实乡村教师1500余人。为稳定农村师资队伍,又提出了城乡教师工资县域内统一标准发放的建议,当年年底全市实现了城乡教师同工同酬。

菏泽市人大常委会组织动员全市1.3万余名各级人大代表开展了系列专题活动,把人大优势、代表意愿、群众所需紧密结合了起来。东明县东李寨、成武县郭楼村等有一块刻着人大代表姓名、职务、联系电话的“责任”石板。这是“万件社会矛盾化解”活动中推行人大代表亮明身份、挂牌接访的“新招”,活动要求全市各级人大代表为群众当好调解员,6年化解纠纷81226件,群众满意率

达90%以上。同时,组织代表参与法治建设,“千名代表听百案看执行”活动中旁听庭审案件287件,察看执行案件256件,有效促进了公正司法。

单县黄岗镇郭某为追讨工程款,拨打了镇人大“代表热线电话”,代表耿明坤及时接手,尽力抓化解,最终帮他要回了“救命钱”。目前,该市县乡两级823个代表小组全部达到了有场所、有器材、有制度、有计划、有活动、有档案的“六有”标准,夯实了场所、制度、队伍三项建设,为发挥基层人大和代表作用创造了条件。

曹福田是单县北城街道的一名“街道人大监督员”,他说:“监督员也是服务员,对群众反映的难题,能办的就立刻解决,不好办的就充实到人大代表建议中。”如今,这样的街道人大监督员全市共有1728名,已开展视察调研260余次,提出意见和建议380余条,化解矛盾3500余件,填补了街道人大监督的“空白”。

莱城区人大：监督筑牢司法公平正义防线

文 / 亓好贵

近年来，山东省莱阳市莱城区人大常委会在听取和审议法院工作报告的基础上，有针对性地组织开展了对法院审判管理、均衡结案等工作的视察调研，督促法院从各个方面全方位适应依法治国新常态，采取坚定有力的措施，维护公正，保障公正。

莱城区法院认真落实常委会建议，积极推进以审判为中心的诉讼制度改革，发挥庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中的决定性作用。区法院还积极探索并推进了审判权运行机制改革，落实审判责任制，做到“让审理者裁判、由裁判者负责”；强化合议庭的共担责任，全面推行了合议庭成员交叉阅卷制度，合议时每位成员均对事实认定、证据采信和法律适用发表意见，贯彻少数服从多数原则，防止“合而不议”“名合实独”。

自2014年以来，区人大常委会顺应群众对司法公平正义的要求，出台了《创新监督方式，推动阳光司法的实施办法》，组织常委会组成人员和人大代表旁听法庭审理6次，列席审委会2次，进一步了解审判机关的办案流程，保障司法公正。

2014年11月，区人大常委会对人民陪审员履职情况进行调研，提出要“重视发挥人民陪审员在审判工作中的独特优势，加强对人民陪审员的教育培训和日常管理，着力提高参审率，增强司法公信力”。区法院还扩大陪审案件范围，探索人民陪审员参与案件调解、协助执行和送达等制度，充分发挥人民陪审员的特长和优势，增强化解矛盾的效果。“调解优先、调判结合、能调则调、当判则判。通过多元化纠纷解决

机制，一方面能充分保证司法资源发挥最大作用；另一方面，也有效降低了老百姓的诉累，拉近了百姓与法院之间的距离。确保了把矛盾纠纷化解在萌芽状态，维护了社会的和谐稳定。”莱城区人民法院院长赵景来介绍。

与此同时，区人大常委会还把为司法作为监督工作的重点。2015年年初，区人大常委会结合区委在全区开展的“干部联村、党群连心、发展联动”活动，采取区、镇联动方式，面对面征求市、区人大代表和广大群众的意见建议，重点查找司法机关在司法方面存在的问题，对群众反映的“立案难”问题，区人大常委会提出，区法院要“探索新路子，研究新办法，完善新机制，破解难题”，并要求法院在8月份召开的区人大常委会会议上向常委会做专项报告。

区法院认真落实区人大常委会的建议，积极回应人民群众对司法工作的新需求、新期待，在4个月内完成了诉讼服务中心建设，进一步完善“为民、便民、利民”的司法服务机制，破解立案难题。区法院设立专门立案登记窗口，当事人递交材料后，法院即派专人对材料进行审查登记，需要修改诉状的，当事人均当场修改，不能当场补正的，做到一次性告知，符合立案条件的，均当场予以立案登记。同时，区法院还在立案大厅设置了电子公告屏，及时向社会公开实时开庭信息、案件审理流程及执行公告等情况；安置了电子卷宗查询触摸屏，当事人通过刷身份证或输入身份证号之后，就可以查询到案件的承办法官、案件审理情况、执行进展情况等，方便当事人对案件流程节点进行监督。6月8日，区法院还设立了律师代理申

诉值班室，在信访大厅设立了律师值班窗口，由代理律师为申诉人提供专业咨询，协助符合条件的申诉人提出法律援助申请，做好法律释明和服判息诉工作等，依法保障了当事人申诉权利的行使。在镇街道各法庭都设立了人民调解员和人民陪审员办公室，并实行双轨制立案。

如何加强法官队伍建设也是区人大常委会十分关心的问题。去年年初，区人大常委会专门就法官法贯彻实施情况进行视察，实地查看了法官队伍建设档案、建章立制情况、活动影像资料等，要求区法院着眼于依法治国新要求，把队伍建设作为永恒的课题，着力建设一支过硬的法院队伍。在今年，区人大常委会完善了常委会对法官的监督制约机制，通过施行任前严格考试、新任命法官向宪法宣誓等制度，激励法官忠于宪法、遵守宪法，维护宪法尊严。

根据区人大常委会的意见建议，区法院还开展了常态化的审务督察活动，采取明察与暗访相结合的形式，规范干警的司法行为。区法院严格落实相关制度，从源头防止队伍不出问题，营造依法规范的工作秩序，让群众时刻感受到法院的新变化、新面貌、新形象。区法院严格落实人民法院监督员、廉政监察员、司法巡查、审务督查、法官任职回避、防止利益冲突、主动接受当事人监督等制度，强化对司法权行使的内部监督。区法院还结合各岗位的特点，抓好法律知识和业务技能的培训，鼓励干警尤其是年轻干警，多参加法律知识讲座和高学历深造，以活动增活力，激发干警活力和热情，汇聚起建设法治莱城的强大力量。■

遵义市人大：“求精求实”履行监督职权

文 / 何德强

遵义是红色圣城。80年前，遵义会议闻名中外，其展现出的精神和会议一起共载史册。传承遵义会议精神，是遵义各方面工作的一个根本遵循。遵义市第四届人大常委会把遵义会议精神与人大工作实际结合，提出“求精求实”监督的理念，并在过去3年多时间里全力践行，使人大监督越来越成为推动政府提高治理地方事务能力的重要利器。

何谓“求精求实”？用遵义市人大常委会主任余遵义的话说，就是在人大监督工作中认真落实中央、省委关于作风建设的要求，努力做到精致、细致、极致，努力做到求实、务实、扎实，不断提高监督质量和效益，提高人大依法履职的水平，其实质是在运用法定监督方式开展工作时，着力在细节上求精，在效果上求实。

求精求实之一：提高视察效用

对市委决策部署落实情况 and 群众普遍关心的热点难点问题的视察，遵义市人大常委会在单月采取主任会议形式进行，在双月采取常委会会议形式进行，改变过去走马观花蜻蜓点水、大哄大闹不求实际方式，而是精心组织秘而不宣，力求看到最真实、最常态的问题，并制作视频资料，让市委、市政府领导直接、直观感受问题的严重性，提高问题处理率。

违法建筑是城市化进程中挥之不去的噩梦。2012年，针对遵义市中心城区违法建筑风起云涌之势，市人大常委会党组报市委同意，决定与市政协联合开展一次视察活动。市人大常委会事前安排城建环资委悄悄考察，确定视察线路；衔接市电视台提前暗访，制作三区一县违法建筑视频资料，并配上简洁解词；与市政协沟通，各自提前认真准

备好监督意见和工作建议。活动中人大、政协各组织20名人大代表、政协委员，主任会议成员全部出动，并邀请市政府主要领导、分管领导、政府相关组成部门和所涉县、区政府负责人参加。视察半天时间结束，精选的路线把最突出的问题原汁原味呈现。视察结束后旋即用半天时间召开座谈会，播放视频资料，精要提出人大监督意见和政协工作建议，相关责任单位发言，政府领导作打击违法建筑的工作安排。活动结束后，有关部门和县、区按照市政府的统一部署，切实分类开展违法建筑治理工作，在控制增量的同时，下大力拆除存量，有效打击了违法建筑逆生长的势头。

求精求实之二：精准调查研究

调查研究是人大监督最基础性的工作。换届以来，遵义市第四届人大常委会开展调查研究活动不少于60次，形成近30份工作调研报告和15部法律法规的执法检查报告。每一个课题调研，都改变到处开座谈会听介绍、按基层安排看点的做法，缩小范围、强化深入，既强调减少市、县工作成本，又注重提高调研质量。每一份调研报告，都以专报形式直送市委、市政府主要领导参阅。为了让调研选题精准、过程精细、报告具备说明力，突出抓好三个环节。

第一，严把议题选择关。一是每年年底，由各专门委员会、常委会工作机构根据市委工作部署及人民群众普遍反映的问题，找准切入点，初步筛选确定来年监督议题。二是召开主任会议，充分听取委室汇报，对议题可行性进行初审，根据人大工作力量，把议题数量确定在合理范围。三是召集市人大常委会与“一府两院”领导成员联席会议，通过沟通协商进行增

减，进一步增强议题的针对性。四是广泛征求本级人大代表和社会公众的建议，吸纳合理意见，充实完善议题。五是召集主任会议再审，对监督议题去粗取精。六是召开常委会会议充分讨论，根据常委会意见精准修改。七是报市委研究，获批准后列入人大常委会年度工作要点，下发各专门委员会、常委会工作机构执行。

第二，严把调研过程关。一是调研组依据课题内容安排人手，由一位主任会议成员带队，并自始至终参加，强化以上率下和上心上手，必要时亲自动手撰写报告。二是调研方案由调研组过细策划，以解决问题为导向设计调研环节，增强工作预见，保证调研时间，突出方案的可行性。三是调研过程不打招呼，防止事先准备；不听汇报，避免先入为主，看现状不要陪同，访群众无需安排，突出查找问题的可信度。

第三，严把报告撰写关。调研组集中梳理、分析问题，以法律和政策为底线提出对策建议，运用辩证思维撰写调研报告，摒弃写成绩大唱赞歌、找问题浮在面上、提建议隔靴搔痒的“假、大、空”写法，力求问题看得准、意见提得实、点子出得正，抓得住关键、切得中要害，在建议的管用、实用上下足功夫。

求精求实之三：听取审议意见真章

遵义市人大常委会注重从流程上保障听取审议政府专项工作报告出实招。一是在常委会全体会议听取“一府两院”的专项工作报告时，要求政府分管同志和议题直接相关部门的主要负责人列席会议，回答常委会组成人员的询问。二是规定常委会组成人员在分组审议时都要发表意见，发言记录在审议期间即送发言人修改并签名确认，防范履职不

票在手上 民意在心中

文 / 申志凤 朱焕荣

江西省萍乡市湘东区腊市镇政府不久前贴出一个通知,通知全镇居民交缴用水开户费,水费按每吨3元计收。通知中公布的收费标准可不低,但没想到的是,时间才过了半个月,全镇的征收工作就完成了90%。庙岭村有758户人家,短短十天里,开户费就一户不落地全送到了村委会。“要在原先,哪怕干部挨家挨户上门收,也不可能收得这么快、这么齐。人大代表票决通过的事,做起来才会这样顺畅啊!”镇人大主席刘启福对此很是感慨。

刘启福的感慨来自近年来工作中的亲身经历和体会。

原来,自2011年开始,每年年初腊市镇都要面向全镇群众征集对政府工作的意见、建议,梳理出一批意见较为集中的备选实事工程,提交到镇人代会上,由人大代表投票表决,确定当年政府为民办实事的目标任务。

这不,全镇唯一的中心村示范点建设指标该分配给哪个村?学校建设是向

镇中学集中财力,还是把资金分到各村小?公路拓宽要占去不少农田,该不该修?包括镇政府一些大的计划要不要实施,决定权都交到了镇人大代表手中。

“代表票决,对这些镇里大事、政府实事的顺利推进很有帮助。”刘启福下这个结论,是有事实依据的。的确,人大代表投票前的征求意见过程,其实无形中也是一个与选民沟通、对群众进行宣传解释的过程。这几年,镇政府开展的不少涉及百姓利益、容易引起矛盾纠纷的工作,只要代表表决通过,都能赢得群众的广泛支持,顺利进行下去。

本文开头记述的,是该镇安全饮水工程“落地”后的情形。饮水水源从遥远的麻山引来,翻山过岭的,中途要建多个加压站和水池。工程耗资大,所以分摊给用户的开户费就高,水费也贵了许多。曾经,大伙都认为腊市镇自有水源足够用了,不需要劳民伤财另谋水源。2013年,一场严重旱灾,使得全镇农田

大面积遭灾,村民的生活用水也出现困难。所以,当2014年镇政府再将引水工程计划提交人代会审议时,全体人大代表都投下了赞成票。

其实,这些代表投的是赞成票还是反对票,并不只是他们个人的想法。镇人大主席团有规定,人大代表在行使票决权前,必须走访本村95%以上的村民,或者召开村民代表座谈会,广泛征求村民意见。当然,有票决,就有被否决的可能。2014年,有外地客商来洽谈石油提纯项目。项目拟投资2亿元,预计年产生税收可过千万,这对腊市财政来说,就如同一块“大肥肉”。但由于老百姓担心可能带来的环境污染,代表进村入户征求意见时,听到的反对声音不少。于是,镇政府本想引进的这个项目,交付表决时票数未过半,就这样被人大代表否决掉了。

“能真正代表选民说上算数的话,我们感到很自豪。”镇人大代表彭勇如是说。✘

作为。三是改进审议意见形成机制。会前安排相关委室起草审议意见建议稿,印发常委会组成人员作审议参考;分组审议结束后,由常委会分管副主任汇同小组召集人,吸纳常委会组成人员审议意见,对建议稿进行修改;形成正式审议意见稿提交常委会全体会议表决,通过后送市政府或有关单位落实。新机制确保了审议意见及时形成且质量较高。

推动审议意见落实,需要人大加大戏份。遵义市人大常委会的做法,一是要要求“一府两院”报送的审议意见研究处理情况报告,要逐条回应审议意见,不能答非所问。二是在隔次人大常委会会议

上听取有关单位整改落实情况报告,常委会组成人员以电子表决方式进行满意度测评,以抓铁有痕、踏雪留印的劲头紧盯整改落实工作,杜绝将人大集中的民意束之高阁、不了了之。三是人大有关专门委员会、常委会工作机构适时组织开展“回头看”,实地了解有关单位是否真正整改落实、整改落实情况与报告是否一致,一改听完就算的不实作风,严防文来文往、敷衍塞责。

求精求实之四:工作评议不打折

2012年,遵义市人大常委会启动工作评议方式,对市政府部门的工作开展

监督。市人大常委会精心设计评议流程,形成指导评议工作的制度规范。每年与市政府充分沟通,把工作存在问题、群众反映较大、政府也有意见的2个单位作为评议对象。评议工作不搞彩排、不走形式、真刀真枪,要求评议要紧贴群众关切,整改不能避实就虚。

3年来,遵义市人大常委会评议了6个单位,既有交通局、民政局、水利局等政府组成部门,也有工商局、质量技术监督局等垂直管理部门,对推动这些部门更好完成市政府安排的工作任务,起到了极大作用。市政府对人大工作评议监督部门的方式,极为赞同。✘

九江市人大：监督助力百姓“菜篮子”

文 / 陈健

金秋时节，庐山北麓，江西省九江市新合镇利民村凌华蔬菜基地一片盎然生机。这是九江市近年来倾力打造的“菜篮子”惠民工程的一个缩影，也是市人大常委会长期殷切关注、监督支持的成果。

给力“全过程督办”

近年来，随着九江城镇化建设的步伐加快，“菜篮子”成为人大涉农代表建议的高频热点议题，代表们从保障供应、质量安全、平抑物价、助农增收等方面，纷纷建言献策，为“菜篮子”工程建设把脉支招。

人大代表持续多年的聚焦热议，引起了市政府的高度重视，一项以城郊蔬菜基地建设为抓手的“菜篮子”惠民工程计划得以出台。从2011年开始，连续三年每年新扩6000多亩蔬菜基地，到2013年城郊蔬菜基地恢复至2万亩，到2015年则发展到4万亩。

“菜篮子”工程一头连着千家万户，一头连着菜农和农企，既是经济问题，更是民生问题。从2013年开始，九江市人大常委会一改往年一次集中视察的做法，对“菜篮子”工程的启动、实施、完成情况进行全过程介入式监督，支持和促进政府兑现承诺，取信于民。

为掌握“菜篮子”工程实时推进的情况，市人大常委会专项督查组深入一线建设基地，详细了解蔬菜无公害标准化生产、管理及销售渠道情况。针对当前基地普遍面临的电力设施不足、用工难等发展中遇到的困难和问题，督查组在督查报告中敦促市政府及相关责任部门给予支持和解决。其中，关于理顺基地建设管理职责、完善绩效考核和扶持奖补办法的建议，直接促成了《九江市城郊蔬菜基地建设管理办法》相关条款的修订。

较真“满意度票决”

2013年12月，市十四届人大常委会第十四次会议对市政府关于全市农产品质量安全工作的审议意见办理情况进行了满意度测评，但因满意票未过半数而交政府重新办理。将人大审议意见全文发还政府重新办理，这在九江人大尚属首例。

2014年8月，市人大常委会召开主任会议专题研究对市政府重新办理该审议意见的督查方案，并在实施过程中对审议意见强化法律法规宣教、强化源头监管、强化人员经费保障和推进监测体系建设、推进农业标准化生产的进一步落实情况，采取普查和抽查相结合的方式，逐条逐项对照检查，特别是对基层农产品质量检测站所建设存在的问题，督促市政府一抓到底、确保落实。

“农产品质量安全工作意义深远，责任重大，只有进行时，没有休止符。”市农业局局长胡卫东在向市人大常委会报告审议意见重新办理情况时郑重表示。目前全市已建成一个市级监测中心和12个县级检测站，实现了建设项目全覆盖；市级监测中心依托国家项目支持已完成升级改造，县乡基层农产品质量安全站所建设基本完成，绝大多数县级农产品质量安全检测站已做到机构、人员、经费到位；农产品质量安全联席会议制度和突发事件应急预案已经出台，应急演练正在筹备之中。

助通“最后一公里”

“基地蔬菜销售主渠道不畅，绝大多数基地蔬菜进不了城区蔬菜批发市场交易，市场秩序比较混乱，蔬菜流通‘最后一公里’问题较为突出。由于销售环节和中间费用多，造成消费终端和基地批发的价格反差较大，如前段时间市场西红柿价

格2.5元/斤，而基地批发价格在5角/斤以下，相差五倍之多。由于生产、营销信息不能及时、准确、有效地应用于蔬菜品种结构调整和市场运作，基地在结构调整上盲目性大，滞后于市场价格波动，常常陷入量大无市场无价格，价高有市场而无产量的经营困境，有时当天采摘的蔬菜，销售收入抵不上采摘工人的工资，因而干脆直接烂在地里，造成惨痛损失。”2014年以来，市人大常委会对城郊蔬菜基地建设运行情况进行深入调研，发现了这些问题。

在综合各方意见、建议所形成的调研报告中，调研组如实指出了当前基地建设存在的重建轻管、经济效益低下等现象，特别是蔬菜流通的瓶颈制约问题，并相应提出了推进市场化运作、加快产销对接和强化服务指导等建议。

此后，由政府主导，市农业、商管等部门分工协作，一项旨在打通基地蔬菜流通“最后一公里”的工程分三个步骤紧锣密鼓地展开。第一步，协调市浔阳蔬菜批发市场、九江新雪域农产品物流园降低进场门槛、减免有关规费，划定1000平方米的区域用于基地自产蔬菜的批发；在全市各大农贸市场和沃尔玛、联盛、大润发等各大超市设立基地蔬菜销售专区。第二步，在不影响城市规划和市容交通的前提下，发放蔬菜进社区准入证，允许蔬菜销售直通车进入社区在规定时段和地点销售自产蔬菜；扶持每个城郊蔬菜基地在九江城区建立5至10个便民惠民蔬菜直销店，规范和优化配送渠道，让老百姓买到放心、价廉、质优的新鲜蔬菜。第三步，鼓励城郊蔬菜基地与超市、学校、工矿企业、机关事业单位等建立产销对接关系，减少中间环节，降低流通成本，将有效缓解“菜贵伤民”和“菜贱伤农”问题。■

自贡市人大：完善监督机制求实效

文 / 陈华

近年来，四川省自贡市人大常委会坚持以监督法为准绳，求真务实加强监督工作，着力在推进经济社会发展、完善监督机制、提高监督水平上求实效。

突出重点， 在推进经济社会发展上求实效

按照抓重点、议大事、求实效的监督思路，自贡市人大常委会从大局着眼，从宏观入手，突出“发展”主题、扭住“民生”核心，注重把区域改革发展稳定中的焦点、“一府两院”工作中的难点、人民群众关注的热点作为监督重点，科学合理安排监督议题，使监督工作始终做到与党委工作合拍、与“一府两院”工作合力、与群众意愿合心，更具针对性实效性。

2014年，市人大常委会紧紧围绕市委提出的“产业促进年”，把监督重点聚焦到促进投资拉动和产业支撑的重点项目建设、重要产业发展上。

着眼投资拉动和产业转型升级，对工业经济运行、253个重大项目建设、新型农业经营主体发展、现代服务业发展等情况开展专题视察和调研，听取审议市政府相关工作报告，提出针对性的意见和建议，在促进产业转型升级、推进项目建设、稳定投资增长、夯实发展后劲方面收到较好的监督实效。

近年来，常委会紧紧围绕市委作出的加快“两化”互动、建设五个自贡，突出“四个重点”领域深化改革等一系列决策部署，确定监督重点。通过视察、调查、执法检查、听取审议专项工作报告等形式，对事关全局的重大事项、重要问题开展监督，提出意见和建议或作出决议、决定，保证了市委重大决策部署的贯彻实施。

健全制度， 在完善工作机制上求实效

针对“一府两院”对审议意见办理重视不够、办理程序不规范、办理进度较慢和办理成效不明显等问题，2014年，在充分酝酿、调研、讨论，广泛征求意见的基础上，市人大常委会修订完善了《关于处理审议意见的规定》。

这项规定明确“市人大常委会会议在听取和审议有关机关审议意见研究处理情况的报告后，由市人大常委会组成人员对报告进行表决。”“表决未获市人大常委会全体组成人员过半数赞成的，由市人大常委会责成报告机关重新研究处理，并在下一次市人大常委会会议上再次报告和表决。再次表决仍不过半数的，按相关规定处理。”

此项制度实施以来，市人大常委会先后表决“一府两院”审议意见研究处理情况的报告11项，既促进了“一府两院”依法行政、公正司法，又为常委会行使监督权提供了制度保障。

近年来，市人大常委会根据监督法等法律法规的要求，按照科学、可行、管用的原则，突出关键环节和时间节点，制定了视察、调查、执法检查规定；修订了跟踪督办办法等，建立健全了既适应形势发展又适合人大监督特点的工作制度，促进了常委会监督工作制度化、规范化和程序化。

增强能力， 在提高监督水平上求实效

按照协调推进“四个全面”要求，市人大常委会主动适应新形势新常态，不断提升依法履职能力，提高监督水平。

市人大常委会坚持把提升人大代表、常委会组成人员综合素质作为增强监督能力的基础性工程。坚持定期学习制度，加强政治理论、法律法规和人大业务知识的学习，坚定理想信念，增强宗旨意识和法治信仰；加大培养力度，先后有计划的组织市人大代表、常委会组成人员200余人次到北京大学、浙江大学、复旦大学等知名高校和全国人大培训基地参加提高履职能力的各类专题培训，人大代表、常委会组成人员的综合素质和工作水平进一步提升，确保人大及其常委会依法有效行使监督权。

同时，市人大常委会积极开展调查研究，掌握社情民意。坚持把开展调查研究，了解掌握社情民意作为增强监督工作实效的前提。

还充分发挥人大代表密切联系群众的优势，深入开展“走基层、人大代表在行动”和“三联系”等主题活动，引导代表回归选区、下沉乡镇（街道）联系服务群众，了解社情民意，凝聚人民群众的智慧 and 力量；常委会组成人员带头深入基层，深入群众，广泛开展调查研究，如实收集反映民意，都为常委会提高会议审议质量、增强监督水平奠定了基础。

市人大常委会还注重发挥审议在监督中的重要作用，探索改进审议方法，实行中心发言人制度和审议发言记录签字认可制度，让每一位组成人员都能紧扣议题表达意见，做到“议在关键处、谋在点子上”。组成人员的发言，由工作人员现场记录送其签字认可，既提高了审议质量，又在审议意见书中充分准确转达了组成人员审议意见，促进了监督水平的进一步提高。★

“国家宪法日”为啥定在12月4日

文 / 阚珂

2014年11月1日,十二届全国人大常委会第十一次会议作出决定,将现行宪法通过、公布、施行日期12月4日设立为国家宪法日。

有人会问,为啥国家宪法日定在12月4日?定在其他相关的日期不可以吗?这得说清楚几个问题。

第一,共同纲领在新中国立宪史上有什么地位?

1949年筹建新中国,怎么建呢?通过什么形式?按照中国共产党和毛泽东早年的设想,就是民主选举产生全国人民代表大会,由全国人民代表大会选举产生中央人民政府。但当时,大陆的军事行动还没有完全结束,土地改革还没有彻底实现,人民还没有充分组织起来,召开在普选基础上产生的全国人民代表大会的条件还不具备。怎么办?共产党人是有智慧的:通过召开由民主协商产生的各方面代表组成的、具有代表全国人民性质的政治协商会议来协商建立新中国。

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召开。参加这次会议的组成单位45个,代表510人,候补代表77人,特邀人士75人,共662人,包括了中国共产党和全中国所有的民主党派、人民团体、人民解放军、各地区、各民族、国外华侨、其他爱国民主分子的代表,体现了广泛的代表性,它获得全国人民的信任和拥护,因此,中国人民政治协商会议宣布自己来执行全国人民代表大会的职权。这次会议于9月29日通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》,它规定了我国人民民主专政的国体、人民代表大会制度的政体等国家的重要制度。这次会议还制定了中央人民政府组织法,决定了中华人民共和国定都于北京、中华人民共和国国旗为红地五星旗、义勇军进行曲为国歌,决定了中华人民共和国采用公元纪年,选举了以毛泽东为主席的中央人民政府委员会。这样,中华人民共和国诞生了。

共同纲领在新中国的立宪史上具有重要的地位,起了重要的作用。毛泽东在1950年6月23日全国政协一届二次会议上说:“我们现时的根本大法即共同纲领。”刘少奇在1954年宪法草案的报告中说:共同纲领“起了临时宪法的作用”。共同纲领解决了在还不具备召开全国人民代表大会条件的时候建立和治理新中国的宪法依据问题。共



摄影 / 龙巍

同纲领还是1954年新中国第一部宪法的基础。但由于中国人民政治协商会议的代表不是由选举产生的,它制定的起临时宪法作用的共同纲领还不能说就是宪法。这样,没有将共同纲领通过的日期确定为国家宪法日也是很自然的了。

第二,为什么没有把一届全国人大一次会议通过、公布和施行中华人民共和国第一部宪法的日期9月20日定为国家宪法日?

有意见提出,1982年是修改宪法,不是制定宪法,应当把1954年制定中华人民共和国第一部宪法的日期定为国家宪法日。我们认为,这个意见是有道理的。

1954年9月15日至28日,第一届全国人民代表大会第一次会议召开。到这时,新中国刚刚成立5年,还处于从新民主主义到社会主义的过渡时期。这次会议所制定的宪法的一个重要任务,就是为全国人民指出一条清楚的、明确的和正确的前进道路——走社会主义道路。1954年9月20日通过的宪法,是一部社会主义类型的宪法,但还不是完全社会主义的宪法,它是一个过渡时期的宪法。毛泽东设想,过渡时期大概是三个五年计划,即15年左右,这部宪法大概可以管15年左右。1954年宪法是一部好的宪法。

在“文化大革命”中,1975年1月四届全国人大一次会议对1954年宪法进行修改,形成了1975年宪法。这部宪法有严重的缺陷和问题。比如,它肯定了无产阶级专政下继续革命的理论 and 实践,用“文化大革命”中通过夺权建立的革命委员会代替地方各级人民委员会等。1975年宪法施行后,1954年宪法自然就不再施行了,这样一部有严重缺陷的宪法,很难说它是人民当家作主的法律保障。1978年3月,五届全国人大一次会议对1975年宪法进行修改,形成了1978年宪法。这个时候,虽然已经粉碎了“四人帮”、结束了“文化大革命”,但党的十一届三中全会还没有召开,对“左”的思想还没有来得及进行系统地清理,1978年宪法也存在缺陷。

设立国家宪法日的目的,不仅是纪念中华人民共和国宪法的诞生,更重要的是为了增强全社会的宪法意识,弘扬宪法精神,加强宪法实施,全面推进依法治国,建设社会主义法治国家。现在施行的就是1982年12月4日五届全国人大五次会议通过的宪法,把12月4日设立为国家宪法日是合适的,更具有现实意义。

第三,一届全国人大一次会议制定宪法后,全国人大还有制定宪法的权力吗?

在日常接触中了解到有人有这样一个疑问:1982年宪法文本题注中用了“通过”一词,即“1982年12月4日第五届全国人民代表大会第五次会议通过”,而没有用“修改”或者“修正”,那么,一届全国人大一次会议制定宪法后,全国人大还有制定宪法的权力吗?

1954年3月23日,中共中央提出的宪法草案(初稿)规定全国人大有“修改宪法”的职权,在讨论过程中形成的宪法草案(修改稿)加上了“制定宪法”,后来又删去了这一规定。为什么删呢?宪法起草工作的法律小组说明的理由是:本宪法的制定,已经在宪法序言中庄严地宣布了,以后情况发生重大变化需要修改现行宪法的话,这已经包括在修改宪法的职权范围内,无须另外再规定制定宪法的职权。因此,1954年6月14日,中央人民政府委员会第三十次会议通过向社会公布、交付全体人民讨论的《中华人民共和国宪法(草案)》的序言中写道:“中华人民共和国第一届全国人民代表大会,()年()月()日在首都北京,庄严地通过我国的第一个宪法。”

3个月后的9月14日,即第一届全国人民代表大会第一次会议开幕的头一天,中央人民政府委员会召开临时会议对宪法草案作最后审议,将序言中的“第一届全国人民代表大会”后面加上了“第一次会议”,将“庄严地通过我国的第一个宪法”改为“庄严地通过中华人民共和国宪法”。9月20日,一届全国人大一次会议通过的宪法第

二十七条规定,全国人大有修改宪法的职权,但没有规定制定宪法。

可以肯定地说,1954年宪法制定后,后来都是对宪法的修改。1975年宪法修改了1954年宪法,1978年宪法修改了1975年宪法,1982年宪法以1954年宪法为基础修改了1978年宪法。同时,应该看到,1975年、1978年、1982年三次都是对宪法的全面修改。正是因为如此,才在1954年宪法制定后,在事实上1975年、1978年、1982年这三次修改后分别形成了一部新的宪法。还需要说明的是,1978年宪法通过后,在1979年、1980年作了两次个别条文的修改,但不形成新的宪法。

第四,1982年宪法经过了1988年、1993年、1999年、2004年四次修改,还能说是现行宪法吗?

《关于设立国家宪法日的决定(草案)的说明》指出,将现行宪法公布施行的日期,即12月4日设立为国家宪法日。这也就是说,1982年宪法经过1988年、1993年、1999年、2004年四次修改仍然是现行宪法。那这怎么理解呢?

1988年4月,七届全国人大一次会议第一次修改1982年宪法。当时对究竟用什么方式修改进行深入研究,确定采用“修正案”的方式,提请审议时草案的名称是“中华人民共和国宪法修正案草案”,通过后去掉“草案”两个字,宪法的原文不动,也不重新公布宪法。这样,1982年宪法仍然是现行宪法。彭真说:这次对宪法的修改采取修正案的方式,这是美国的修宪方式,比法国、苏联和我国过去的修改宪法办法好。这种修宪方式,有利于维护宪法的稳定和尊严。

1993年3月,八届全国人大一次会议第二次修改1982年宪法。1992年12月5日,在宪法修改小组第一次会议上,有同志提出,宪法修改采取后附修正案的方式,原文不作改动,没有一部经过修改的完整的宪法,使用起来很不方便。后经研究确定,仍采用修正案的方式,但出版两个文本:一个是1982年通过的宪法并附修正案;一个是按照修正案修正后的宪法。前一个是法定文本,后一个是工作文本,以便于人们使用查阅。1999年、2004年两次修改宪法采用的都还是这种方式。这样,1982年宪法仍然是现行宪法,现行宪法包括1982年通过的宪法和之后的每个宪法修正案。

我注意到,七届、八届全国人大常委会副委员长王汉斌访谈录中有这样一段话。问:有人提出,美国宪法制定至今200多年来只通过了26条修正案,而我国1982年宪法颁布至今已通过31条修正案,是否修改过于频繁?王汉斌:我觉得这个意见可以考虑。✘

(本文作者为全国人大常委会法制工作委员会副主任)

“老有所养”的古代启示

文 / 吴钩

我国进入老龄化社会已是不争的事实,这意味着国家、社会与个人都将面临前所未有的严峻挑战。单说养老一项,便足以让人头大。从发达国家的经验来看,肯定有很多老人要搬入养老院,“夕阳”产业(针对老年人的医疗业、养老院、墓地销售等)必成方兴未艾的“朝阳产业”。从长远看,社会化养老应该也是大势所趋,然而,就中国实际现状看,社会化养老的前景似乎还很遥远,且不说中国现有的养老院规模跟庞大的老年人口相比无异于杯水车薪,从国人的文化心理来说,老人们也更容易接受传统的家庭养老模式而不是社会化养老模式。

现在,我们需要克服一种成见:社会化养老一定比家庭养老更优越、更先进吗?发达国家的养老制度当然值得借鉴,但古代传统的养老经验也许对我们更有启发性。

家庭养老的制度激励

中国传统的养老模式一直都是以家庭养老为主体。但家庭养老并不是说国家规定了公民赡养老人的义务就撒手不管了,还需要建立制度性的激励。为支持家庭养老,古代许多朝代普遍施行了“侍丁”与“权留养亲”两项制度。

“侍丁”制度最早可以追溯到《礼记》的记载,“八十者一子不从政,九十者其家不从政”,是指政府对有老人需要赡养的家庭,减免其税收与徭役。西汉时,平民家有九十岁老人,可免除一人的徭役;有八十岁的老人,减免两口人的人头税。唐朝时,男子七十五以上、妇人七十以上,可免除其家庭成员的徭役一名。宋朝时,有八十岁老人的家庭,可免纳家庭成员的“身丁钱”,并免除其中一名男丁的服役义务。明清也一样,如《清律例》规定,“军、民年七十以上者,许一丁侍养,免其杂泛差役。”

“侍丁”制度对今天有没有启示意义呢?众所周知,现在已基本上不存在徭役,不过徭役无非是一种人力税,现代国家对有赡养老人负担的纳税人减免个人所得税,庶几就有点“侍丁”制度的遗意。

“权留养亲”则是中华法系中一项比较特别的缓刑制度:犯罪之人(重罪除外),如果父母年迈、无人照料,政府可不立即执行判决,允许犯罪人回家赡养父母,候赡养结束后再执行判决。这一制度正式形成于北魏孝文帝时期,之后唐宋明清,历代相沿,如《宋刑统》规定,除了谋反、内



2015年11月24日,山东省邹平县黄山街道小杨堤老年公寓的老人们在一起说快板。该村的老人由村集体出资免费享受养老服务。摄影/董乃德

乱等死罪之外,罪人若家有祖父母、父母年八十岁以上,且“户内无周亲年二十一以上、五十九以下者”,可以“申刑部具状上请听敕处分,若敕许充侍”。

尽管“存留养亲”是一项迄今已消失多时的古老法律制度,但我认为对于今人并非没有可借鉴之处。按中国现行缓刑制度,法庭在决定缓刑的适用时,一般只是考虑罪犯的犯罪情节和悔罪表现,因此有学者提出,“可以将犯罪人家庭情况作为缓刑适用条件的考虑因素。由犯罪人所赡养、抚养和扶养的直系亲人,若确实有待照顾且非犯罪人再无可托付的情况,应被纳入缓刑适用的考虑因素。”

以今日情势,当然不可能,也不必恢复“侍丁”与“权留养亲”制度,但传统的做法可以借鉴。如果真要提倡家庭养老,那么光宣传孝道是远远不够的,也可以考虑如何在税收与司法上给予妥当的照顾,以激励家庭养老。

以社会养老补救家庭养老之不足

家庭养老模式当然也有着内在的缺陷——那就是,家庭贫寒的老人及孤寡老人由谁来养,将成一大问题。不过,古代传统社会对此也并非毫无办法,主流的家庭养老之外,其实还存在一个辅助性的宗族养老系统。

宗族救济古已有之,到了宋朝,宗族福利开始制度化,那就是范仲淹创设的范氏义庄。义庄就如一个公益基金,定期向族人或族中贫困、孤寡人口发放钱米:每一位五岁



辽宁省锦州市古塔区敬业街道工学社区为有效应对社会老龄化与空巢孤寡老人居家养老难题,通过网络平台创新社区居家养老新模式,成立由家政服务人员组成的社区居家养老义工队伍,无偿为社区12名空巢老人、孤寡老人上门服务。摄影/李铁成

以上的族人,都可以从范氏义庄领米,每口每日一升。族中若有老人去世,也可以从义庄申领到15贯至25贯钱的丧葬费。范氏义庄创立后,宋朝及后世的士绅纷纷效仿,成立义庄赡养族人。有了义庄救济的机制,族内的贫寒与孤寡老人便得以“生有所养,死有所葬”,不致沦落到老无所依的凄凉境地。

到明清时候,一些宗族已在族规中明确规定了赡养老人的职责,如道光年间,苏州潘氏的《松鳞庄赡族规条》记载,“凡贫老无依者,无论男女,自五十一岁为始,每月给米一斗五升,六十以上给二斗,七十以上给二斗四升,八十以上给二斗八升,九十以上给三斗。”光绪年间,苏州陆氏宗族的《赡族规条》记载,“凡贫老无依不能自养者,无论男女,五十一岁为始,每月给米一斗二升,六十以上每月给米一斗五升,七十以上每月给米二斗,八十以上每月给米二斗四升,九十以上每月给米二斗八升,百岁建坊,贺仪七十串制钱一百两,以申敬老之意。”

不过,宗族共同体的救济毕竟是基于血缘,族外人无法获得义庄的福利。那么古代有没有超越血缘关系的养老机制呢?有的。南宋《夷坚志》中有一则“刘厢使妻”的故事,透露了一个信息:至迟在南宋时期已出现了民间慈善人士创办的公益性孤老院。“金国兴中,府有刘厢使者,汉儿也。与妻年俱四十余,男女二人,奴婢数辈。一日尽散其奴婢从良,竭家资建孤老院。缘事未就。”尽管这个孤老院因故未能建立起来,但当时的社会应当有类似的孤老院存在,否则刘厢使不可能平白无故想到筹办孤老院。

明清时期的慈善组织更为发达,其中公益性养老机构通常叫作“普济堂”,类似于今天的福利院,以收养“老疾无依之人”为主。如清代康熙四十五年,“京城广宁门外,士

民公建普济堂……凡老疾无依之人,每栖息于此。司其事者,殊为可嘉”。后来雍正帝又下旨要求地方政府对普济堂“时加奖励以鼓舞之”,因此,普济堂的建设在清代颇为兴盛。

福利性质的国家养老

在家庭养老、宗族养老与公益养老覆盖不到的地方,还有福利性质的国家养老。至迟在南北朝时期,传统社会已经出现了养老福利。当时刚传入中国未久的佛教带来了“布施”的观念,

信奉佛教的梁武帝在其都城建康(今南京)建立“孤独园”,收养孤儿和贫困孤寡老人。其后唐王朝则在京师设立“悲田院”收容乞丐、孤老。

宋朝时候,跟“孤独园”“悲田院”功能类似的福利养老机构已经遍布天下,为全国贫困、孤寡老人提供“老有成养”的保障成为常设的国家制度。根据北宋末的一项立法:“居养鰥寡孤独之人,其老者并年满五十岁以上,许行收养,诸路依此。”明确提出,凡50岁以上的鰥寡孤独老人,可以进入国家在京师及诸路开设的福利院养老。国家给他们的养济标准一般为每人每日一升米,10文钱;对80岁以上的居养老人,政府还有额外补助,另给大米及柴钱;90岁以上老人每日有酱菜钱20文,夏天给布衣,冬季给棉衣。后来因为要收养的老人太多,又将进入福利院的年龄提高到60岁以上。

宋政府设立的福利院,包括京城的福田院,遍设于各州县的居养院、养济院,都是综合性的福利收养机构,既收养老人,也收留乞丐、孤儿。到了南宋时,一些地方政府又修建了“安老坊”“安怀坊”“安济院”,则是专门收养孤寡与贫困老人的福利机构。后来的明朝与清朝,基本上都保留了宋代的居养院建制。

可以说,中国古代传统社会的养老系统是多层次的,第一个层次是主流的家庭养老;第二个层次是辅助性的宗族养老;第三个层次是民间的慈善养老;第四个层次是国家的福利养老。今日中国面对的养老问题,比历史上任何时代都要严峻,更加迫切需要建立一个以家庭养老为主,同时涵盖自助养老、社区养老、商业养老院、民间公益养老院、国家福利养老院在内的立体型养老体系。✘

(本文作者为资深传媒人、历史研究者)

话说乌兹别克斯坦议会

文 / 张宁



乌兹别克斯坦议会大厦。图/CFP

乌兹别克斯坦议会是国家立法机关,乌兹别克语音译是“奥利马日利斯”(Oliy Majlis,意为“最高会议”)。从独立到2015年,乌议会大体分为三个发展阶段:一是从独立到1994年12月的“最高苏维埃”;二是从1994年12月到2002年1月的一院制议会;三是从2002年1月至今的两院制议会。截至2015年7月初,乌共产生6届议会,其中最高苏维埃时期有1届,一院制议会有2届,两院制议会有3届。

一、议会改革

独立后,乌议会仍沿袭苏联解体前夕的“最高苏维埃”制度。该制度源自苏联总统戈尔巴乔夫1988年提出的政治改革方案,即苏联共产党放弃领导权,“将一切权力转交给苏维埃”。首先用建立在多党制基础上的“人民代表大会”代替建立在一党专政基础上的“苏维埃”,人民代表大会的常设机构仍称为“最高苏维埃”,之后再建立总统制,实行三权分立。

1990年2~3月,乌兹别克加盟共和国举行第12届最高苏维埃选举,时任乌共中央第一书记卡里莫夫当选最高苏维埃主席。最高苏维埃由500名代表组成,任期5年,由各选区选出。一般每年举行两次会议,召开非例行会议须有1/3以上代表提议。最高苏维埃休会期间,其常设机构最高苏维埃主席团负责主持日常工作。主席团由主席、副

主席、秘书和17名委员组成。乌独立后,最高苏维埃并未解散,而是继续工作,只是名称由“乌兹别克苏维埃社会主义加盟共和国最高苏维埃”改为“乌兹别克斯坦共和国最高苏维埃”。最高苏维埃的主要成绩之一,是制订了《国家独立的基础》、《总统选举法》、《奥利马日利斯选举法》、《国徽法》、《国旗法》、《宪法》(1992年12月8日)等一系列基本法律,规定了国家基本制度,为乌独立、稳定和发展打下坚实基础。

第12届乌兹别克最高苏维埃在其任期届满之前,根据独立后的《宪法》和《选举法》,于1994年9月23日举行第16次会议,通过《关于1994年12月25日举行第一届奥利马日利斯选举的决定》,将最高苏维埃更名为“奥利马日利斯”,形成一院制议会。这次政体改革绝非简单的名称变更,二者区别在于:第一,更加明确总统和议会间的事权划分。苏联后期开始的三权分立政体毕竟建立和磨合时间不长,总统和最高苏维埃间的很多事项归属和权力划分并不十分清楚。而奥利马日利斯和总统的职权划分则十分明确,在三权分立的政治架构中,前者负责立法,后者负责行政。第二,明确以政党为基础,按照单一选区制原则选举议员。最高苏维埃选举时,当时的政党政治刚刚起步,并不发达,因此当选的人民代表几乎全部来自苏共党员,而奥利马日利斯选举时,乌已合法注册多个政党,政党政治初具

规模,可实现真正的多党制选举。第三,人员精简。最高苏维埃的代表人数为500人,而奥利马日利斯只有250人。

一院制议会的第一届(1995.01.23~2000.01.22)选举候选人由政党和地方苏维埃提名,共有634名通过选举委员会审查,其中243人来自人民民主党、141人来自祖国进步党、250人来自原地方苏维埃代表。全国共划分为250个选区,各选区竞争程度不一,选民总计1124.8万人,共有1052.6万人参加投票。经过三轮选举(1994年12月25日、1995年1月8日和22日),最后当选的250名议员组成4个议员团,其中120名来自地方苏维埃的代表组成国家机关议员团、人民民主党团69人、公正社会民主党团47人、祖国进步党团14人。鉴于大部分国家机关议员团议员同样来自人民民主党(只是以不同身份和渠道参选而已),可以说,卡里莫夫总统领导的人民民主党占据了约70%的议会席位。

2002年乌兹别克斯坦再次进行议会改革。当年1月27日就有关宪法修改举行全民公决(独立后第二次),决定将议会改为两院制。改革具体内容包括:1、议会由参议院(100名议员)和立法院(120名议员)组成,任期各5年。2、总统的部分权限转归参议院。先前由总统任命的总检察长、央行行长、国家安全总局局长以及驻外使节的任免仍由总统任命,但需参议院批准。议会下院的基本职能是立法。3、议会下院实行党团制。4、本届一院制议会的任期2004年12月届满后,将举行新的两院制议会选举。

2002年议会改革的主要目的之一,就是削弱地方势力派别在国家政治生活中的影响。乌历史上形成的地方势力集团(政治帮派)主要有北部的“塔什干—吉扎克”帮、东部的“费尔干纳”帮、中部和南部的“撒马尔罕—布哈拉”帮、东南部的卡什卡达里亚帮、西南部的花拉子模帮、西部的卡拉卡尔帕克帮。苏联时期基本上采取塔什干和撒马尔罕这两个势力最大帮派“轮流执政”的方式,平衡各派政治力量。议会实行两院制和党团制后,议员的代表性更广泛。参议院是“地区和行业”院,议员来自全国各地和各行业,代表地方和行业利益,立法院则是“民众代表”院,议员来自各选区,代表不同群体和集团的利益。由此,整个议会既可照顾同一地区内部不同团体的利益,也可兼顾不同地区和行业间的利益差异。通过加强政党在国家政治生活中的作用,增加行业色彩,打破地域分割,削弱地方色彩,从而维护国家政治稳定。

为了让议会在国家政治生活中发挥更大作用,以及更好地发挥政党、地方和行业代表的积极性,乌总统卡里莫夫2008年12月25日签署有关修改和补充《选举法》的法律,将下院席位由120个增至150个,其中135个根据地域原则在多党制基础上选举产生,其余15个由“乌兹别克斯坦生态运动”推举。这一修改于2009年7月1日生效。“生态运动”

既不是政治组织,也不是政党,其成员主要来自个人、非政府或非商业性组织,口号是“健康的环境——健康的人类”。吸收他们进入议会的主要原因,是他们的政治倾向弱,主要致力于生态安全和环境保护问题。

2011年乌兹别克斯坦修改宪法(当年4月18日经卡里莫夫总统签署后正式生效)。新《宪法》明显扩大议会权力,主要有:1、此前,乌政府内阁总理的任命由总统提名,议会两院批准,内阁成员的任命由总理提名,总统批准。此后,政府总理由立法院(议会下院)中拥有2/3以上席位(单独或联合)的政党提名,总统在10日内据此提名提请议会审议,议会两院分别以半数通过即视为批准。如果总理人选两次未获议会通过,总统需任命看守总理并解散议会。2、此前,政府总理的解职可由总统直接决定,无需议会批准。此后,总统无权解除总理职务。总理只能被弹劾。立法院1/3及以上议员可对总理提出不信任案。不信任案需得到议会两院分别不少于2/3议席支持才能获得通过。议会通过不信任案后,总统应解除总理职位并解散政府。3、此前,总统有权依法任命和解除各州州长和塔什干市长职务;当区长和市长(即地市级负责人)违反宪法和法律,或从事有损区长和市长荣誉与尊严的行为时,总统有权自主解除其职务。此后,总统只能根据总理提请才可解除上述职务。

2014年4月,为“从强大的国家向强大的公民社会”转变,乌修改宪法,扩大议会对政府的监督职能,规定在审议和批准新政府总理人选时,候选人必须向议会提交政府今后近期和长期行动规划;政府每年除向总统报告工作外,还要向议会提交关于社会经济年度工作报告,地方的州长、市长、区长都要向同级议会报告工作。另外,中央选举委员会由选举期间的临时机构变成常设机构。

二、现行参议院和立法院简介

乌兹别克斯坦议会由参议院(Senat)和立法院(Legislative Chamber)组成。现任议会是乌独立后的第6届。其中参议院于2015年1月13~14日选举产生。1月22日举行第一次会议,尤尔达舍夫(Nigmatilla Yuldashev)当选参议长。立法院于2014年12月21日(2015年1月4日补选)选举产生。2015年1月12日举行第一次会议,伊斯马伊洛夫(Nurdinjon Ismailov)当选议长。在全部当选的150名议员中,自由民主党52席,民族复兴民主党36席,人民民主党27席,公正社会民主党20席,“生态运动”15席。

(一)参议院(www.senat.uz)。参议院为上院,由100名议员组成,任期5年。其中84名参议员以不记名方式在14个地方选出(卡拉卡尔帕克斯坦共和国、塔什干市和12个州),每地6名。其他16名参议员由总统在科学、艺术、文学、生产等领域有杰出贡献的乌国公民中选任。参议院议员须

在选举日前年满25周岁,在乌居住不少于5年。议员可兼职,但不能同时担任立法院议员。参议院的专职议员人数不得少于议员总数的1/4,并在任职期间不能从事任何科学和教学之外的有酬工作。

参议院设主席1人、副主席2人(其中一位是卡拉卡尔帕克斯坦共和国的代表),下设办公厅和6个专门委员会(预算和经济改革委员会;立法和司法问题委员会;国防安全委员会;对外政策委员会;科教文体委员会;农业、水利和生态委员会)。

参议院工作的主要工作形式为会议,每年不得少于3次。专属参议院的职能有:1、根据总统提名,选举宪法法院院长、最高法院院长、最高经济法院院长。2、根据总统提名,任命和解除国家保护环境委员会主席、副主席。3、批准有关任命和解除总检察长、副总检察长、国家安全总局局长、中央银行行长、驻外机构代表的总统令。4、根据总统提议,通过大赦的决议。5、根据总检察长的提议,取消参议院议员的豁免权利。6、听取总检察长、国家保护环境委员会主席、中央银行行长的报告。7、审议有关下院通过并移交过来的法案。8、选举参议院议长、副议长和各委员会主任和副主任。9、决定立法院内部管理事项。10、通过有关涉及国家政治、经济社会生活以及对内对外政策问题的决议。

(二)立法院(www.parliament.gov.uz)。立法院为下院,由150名议员组成,任期5年。其中135个根据地域原则,在多数制基础上选举产生(候选人只能由政党提名),其余15个从乌生态运动产生。立法院议员不能从事除科学和教育之外的有偿职业。

立法院设主席1人、副主席4人(分别由4个议员团领导人担任),下设办公厅和11个委员会(预算和经济改革委员会;立法和司法问题委员会;劳动和社会问题委员会;国防安全委员会;国际事务与议会间交往委员会;工业、建筑和贸易委员会;农业和水利委员会;科教文体委员会;民主体制、非政府组织和公民自治机构委员会;生态与环保委员会)。

下院实行会期制,每年的会期自当年9月第一个工作日到来年6月最后一个工作日。下院的主要职责是立法。专属下院的职能有:1、选举议长、副议长、各委员会主任和副主任;2、根据总检察长的提议取消立法院议员的豁免权利;3、决定立法院内部管理事项;4、通过有关涉及国家政治、经济社会生活以及对内对外政策问题的决议。

(三)须由议会两院共同审议的事项(先下院,后上院):1、宪法和宪法性法律,及其修改与补充;2、举行全民公决并确定举行日期;3、批准对内对外政策并通过国家战略性纲领;4、批准立法、行政和司法机关的体制和权限;5、通过加入新的国家组成或退出组成的决定;6、从法律上调

整海关、货币和信贷事务;7、通过政府提出的国家预算并监督其执行;8、确定税收及其他法定收费政策;9、从法律上调整行政区划和边界变更;10、设立、废除、变更区、市、州的名称和边界;11、批准国家奖励和称号;12、批准关于设立和废除部、国家委员会和其他国家机关的总统令;13、成立中央选举委员会;14、审议并通过总统提议的总理人选,听取和讨论总理关于国家经济社会发展重要问题的汇报;15、选举议会人权代表及副代表;16、审议审计报告;17、批准总统关于在遭到侵略或其他必须履行的共同防卫协议责任情况下宣布战争状态的法令;18、批准总统在国家全部或部分地区的宣布实施、延长和解除紧急状态的命令;19、批准和废除国际条约;20、宪法赋予的其他权利。

(四)须由两院联席会议处理的事项(同时参加):1、总统宣誓就职;2、总统发表国情咨文;3、外国领导人发表演讲;4、两院商定的事项。

(五)工作程序。各院出席会议的议员数量超过各院全体议员数量的一半即为有效,通过宪法及宪法性法律需各院全体议员至少2/3出席方为有效。各院通过决议均需获得各院全体议员过半数支持。

总统、卡拉卡尔帕克斯坦共和国领导人、下院议员、政府内阁、宪法法院、最高法院、最高经济法院、总检察长享有向议会下院提出立法倡议的权利。

下院通过的法案需自通过之日起10日内送交上院审议。上院通过的法案需自通过之日起10日内提交总统签署。总统需自收到之日起30日内签署并发布。如果被上院驳回的法案,下院再次以2/3多数通过,则该法案视为议会通过,由立法院送交总统签署和发布。

总统有权驳回法案。如果被总统驳回的法案(未修改)被议会下院和上院再次以各自2/3以上多数通过,则总统必须在议会通过之日起的14日内签署并发布该法案。

(六)议会党团。截至2015年初,乌国内共有4个合法注册的政党,均进入议会,并建立自己的党团。这些政党均表示全力拥护现政府现行政策,是亲政府和亲总统的党,议会里实际上没有反对派。其中:1、人民民主党主要代表社会底层民众,由卡里莫夫总统创建(因担任总统而不能同时担任党主席),约有党员39万人。2、自由民主党代表中产阶级,成员主要来自企业家(尤其是中小企业)、实业界、个体户、私营业主农场业主、知识分子等。约有党员18万人,现任总理米尔济亚耶夫是创始人之一。3、民族复兴民主党代表青年,“民族复兴”民主党和“爱国者”民族民主党于2008年6月合并而成,约有党员16万人。4、公正民主党代表主张人权和社会公正的力量,约有党员10万人。★

(本文作者为中国社会科学院“一带一路”研究中心副主任)



重返 2015 年巴拿马万国博览会获奖地 美国旧金山迎来中国茅台金奖百年庆

美国前总统吉米·卡特致贺信

1915年，美国旧金山因举办巴拿马万国博览会而吸引了全球目光。整整百年过后，美国西海岸这座美丽的海滨城市因中国茅台的到来再次引人瞩目。

当地时间11月12日18时，怀着无限的敬畏与感恩，茅台酒重返首获国际殊荣之地，一场以“金奖百年，香飘世界”为主题的茅台酒荣获巴拿马万国博览会金奖100周年庆典活动，在100年前建成的旧金山市政厅点燃了世博会骄傲的历史记忆。旧金山政界、工商界、文化界、艺术界、媒体界等知名人士共360余人出席盛典。贵州茅台集团、贵州茅台酒股份有限公司董事长袁仁国，贵州茅台集团技术顾问刘自力，贵州茅台集团名誉董事长技术总顾问季克良，贵州茅台集团总会计师杨建军，贵州茅台酒股份有限公司副总经理王莉，以及贵州茅台酒股份有限公司独立董事李伯潭、陈红以及海内外贵州茅台经销商代表到会参加。

此次茅台在旧金山举办的庆典活动，是继在香港、莫斯科、米兰等国际大都会举行的“金奖百年 香飘世界”海外庆典系列活动之后的最后一站。

1915年，巴拿马万国博览会在美国旧金山揭幕。茅台酒远涉重洋，同其他中国珍品一同参会，这是中国商品第一次组团亮相世界大舞台。当时深褐色陶罐盛装的茅台酒，不为评委们所重视。中国代表急

中生智，将一瓶茅台酒掷于地下，瞬间酒香四溢，评委被这独特的醇香征服，茅台酒勇夺金质奖章。由此，关于世博会，在中国流传下了“智掷酒瓶振国威”的经典佳话。继巴拿马获奖并享有盛誉后，茅台又在1916年美国南加州圣地戈召开的巴拿马万国博览会上，再次获得金奖并被评为“世界名酒”，与法国科涅克白兰地、苏格兰威士忌并称为世界三大蒸馏酒。

“打破”才能出生机，创新才能有前途。自从巴拿马万国博览会上那惊世的一摔，经过一世纪的风风雨雨，茅台人不断继承与创新，不断追求卓越，从昔日的小作坊，发展成为中国白酒的龙头企业，拥有员工30000余人，年销售额达65.6亿美元，总资产近60亿美元、品牌价值达180亿美元。

贵州茅台集团董事长、贵州茅台酒股份有限公司董事长袁仁国说：今天的茅台，取得了经济上的成功。1951年，茅台改制前是年产量不足百吨的作坊式酿酒企业，改制后发展到2003年，茅台酒产量超过万吨，2008年，茅台酒产量突破两万吨，实现了销售百亿元人民币的目标。2014年，茅台集团利润和上缴税收均占中国白酒行业的31%。出口额达到2亿美元，占中国白酒行业出口总额的80%以上。茅台酒在海外的经销商已有80多家，市场遍布50个国家和地区。

庆典仪式上，有关人士宣读了中美建交的重要推动者，美国前总统吉米·卡特亲笔签发给贵州茅台集团董事长袁仁国的贺信。卡特在贺信中指出，茅台集团树立

了一个榜样，就是受益于双边稳定关系的中国企业，能对实现稳定两国关系、减少误解、增进相互理解发挥重要作用。在信末，卡特这样写道：“我向你们在旧金山举行给茅台荣获巴拿马万国博览会金奖的世纪庆典表示祝贺。”

“今天的庆典，通过如此丰富的细节，来告诉我们贵州茅台的故事，尤其是一百年前她在旧金山的精彩经历。”旧金山市市长李孟贤以动人的演说，表达对贵州茅台重返旧金山的诚挚欢迎。6分钟演说结束后，李孟贤给贵州茅台带来一份特别的礼物——11月12日，将为旧金山的“茅台日”。

据贵州茅台集团进出口公司的统计，贵州茅台酒近年来在海外市场销量一直保持两位数的高速增长。2015年前三季度，贵州茅台共计出口茅台酒及系列酒958.27吨，比去年同期增长27.50%，海外出口收入1.72亿美元，比去年同期增长23.20%，提前完成全年出口计划的78.34%。贵州茅台集团董事长袁仁国表示，未来五年，贵州茅台的海外市场要力争实现年均增长率超过15%，并力争在“十三五”末，使茅台酒在海外市场的销量占到总销量的10%以上，茅台酒的海外消费群体也要从传统华人市场为主转向当地主体市场。

业界相关人士评论说，种种迹象表明，贵州茅台的国际化战略的快速实施。国际市场的打通，将为茅台插上另一支腾飞的翅膀。而包括旧金山在内的全球重要国际都市举行的金奖百年庆典活动，则是为此敲响了更为嘹亮的钟声。



天然矿泉水
取自长白山莫涯泉
NATURAL MINERAL WATER



扫一扫，了解更多。

农夫山泉
NONGFU SPRING



智慧金融 广发中国



客服热线：400-830-8003
网址：www.cgbchina.com.cn