

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2016年1月16日出版
第2期 总第398期

全国人大常委会机关刊物



特稿

加强人大制度理论研究 推进人大智库建设

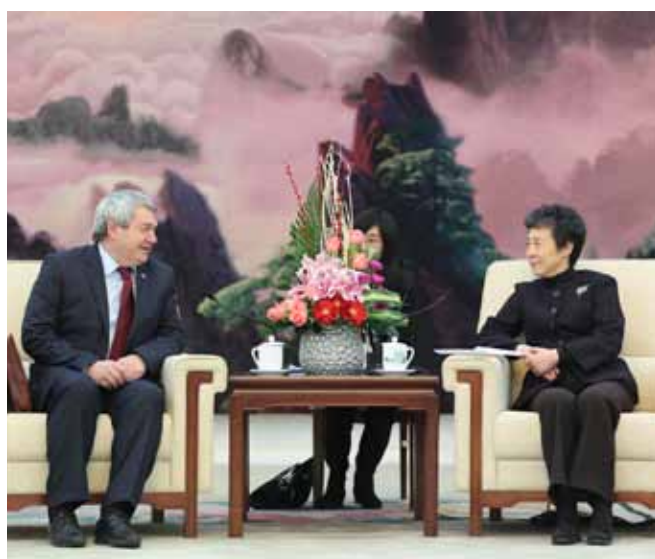
——王晨副委员长兼秘书长在中国人大制度理论研究会
理事会年会暨推进人大智库建设工作研讨会上的讲话



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	

① 2016年1月4日，张德江委员长在北京人民大会堂与加拿大参议长富里举行会谈。摄影/盛佳鹏

② 2016年1月10日，陈昌智副委员长出席第七届中国经济前瞻论坛并致辞。摄影/张玉雷

③ 2016年1月14日，严隽琪副委员长在北京会见以捷克和摩拉维亚共产党主席、众议院副议长菲利浦为团长的捷摩共代表团。摄影/丁林

④ 2015年12月29日，沈跃跃副委员长出席新大气污染防治法贯彻实施座谈会并讲话。摄影/李杰

寻找平凡中的感动

对于县乡人大工作者而言,2015年无疑是一个极为重要的年份。先是中共中央转发了《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》,对进一步做好新形势下县乡人大工作作出了全面部署;继而全国人大常委会办公厅又举办了加强县乡人大工作和建设座谈会,从而在全国范围内掀起了一股“县乡人大热”。

如果我们再把时间往前推,实际上本届全国人大常委会成立以来,就对县乡人大工作给予了高度重视。张德江委员长不仅多次就这个问题发表重要讲话,他还亲力亲为,先后多次深入基层进行调研。此外,按照张德江委员长的要求,全国人大常委会工作机构还派出了7个专题调研组,分赴各地进行调研。

可以毫不夸张地说,县乡人大工作全面提速,已经步入了一个十分重要的发展期。

正是在这样一个大的背景下,本刊启动了“百县百乡行”大型系列采访活动。从去年7月中旬开始,我们派记者分赴湖南、青海、福建、甘肃、江西、陕西等地,对40多个县和70多个乡镇的人大工作进行实地采访。为了能够听到原汁原味的基层人大工作者和百姓的声音,发现和寻找到县乡人大工作的闪光点,品味到基层民主所独有的“韵味”,我们深入基层,从农村到牧区,从企业到街道,从县乡人大的工作现场到代表活动站点,从百姓家中到田间地头,都留下了我们的采访足迹。通过采访,我们看到了基层民主最真实、最鲜活的一面。

在边城凤凰,我们看到自家院子成了代表工作联络点,代表和百姓在这里随意地“唠家常”,你一言我一语,对村里的事情评头品足,为乡里的发展建言献策。

在柴达木盆地,我们看到了一场别开生面的恳谈会正在召开,镇人大代表和政府及其有关职能部门当面锣、对面鼓,一件一件地研究如何解决百姓提出的具体问题。

在崆峒山脚下,我们观摩了安国镇人大主席李竹奎一天的履职行程。

在闽东北沿海小城福安,我们听到那里的百姓称赞基层人大工作者用行动证明,他们心里装着群众,诚心诚

意为百姓办实事。

在中国革命的摇篮江西,我们看到县乡人大是如何通过有效监督,来化解一个个民生难题。

在渭水岸边,我们听那里的同志们讲他们是如何让人大工作由虚变实。

通过采访,我们对中国式的基层民主有了更为深刻的理解,对县乡人大工作的真实状况有了更为全面的认识。尤其是基层人大工作者对人大工作的无比热爱,对使命的执着和对责任的坚守,让我们为之感动。

坦率地说,我们在采访期间所接触到的基层人大工作者,看上去都很朴素和平实,没有豪言壮语,每天面对的往往都是一些看似“家长里短”的琐事,他们没有属于自己的“高光时刻”,他们的履职事迹也不为太多的人知晓。但是,他们朴素的话语洋溢着

火一样的热情;他们平凡的举动往往会给我们带来深深的感动;他们用日复一日的执着和年复一年的坚守,使人大工作真正融入到百姓的日常生活中,使人大制度真正在基层落地生根。他们才是我国人民代表大会制度最坚定的捍卫者和百姓利益最忠实的守望者。

特别需要指出的是,虽然当前县乡人大工作受到了前所未有的关注,但是,实践中存在的一些问题绝非短期内所能解决的,县乡人大工作者在开展工作时还会面临着许多我们无法想像的困难。他们每为百姓办一件实事,每把工作向前推进一步,都可能要付出巨大的努力。他们理应获得更多的关心和支持。

因此,我们愿意成为县乡人大工作者们最忠实的粉丝,并为他们的精彩表现加油喝彩。我们将继续挖掘县乡人大工作的闪光点,继续寻找那一份份平凡中的感动。我们希望有更多的人和我们一道分享发生在百姓身边的大故事。

汪邦民



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

2016年第2期
1月16日出版
总第398期

总 编 汪铁民
副 总 编 徐 燕 金果林 马增科
本期执行主编 徐 燕
责任编辑 王聪颖
美术编辑 陈玉叶

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

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

记者通联部 010-63097970
010-83084419 (传真)

办 公 室 010-63098354
010-63098540 (传真)

地 址 北京市西交民巷23号
邮 编 100805

国 际 刊 号 ISSN1671-542X

国 内 刊 号 CN11-3442/D

邮 发 代 号 2-18

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 寻找平凡中的感动 / 汪铁民

特 稿

06 加强人大制度理论研究 推进人大智库建设
——在中国人大制度理论研究会理事会年会暨推进人大智库
建设工作研讨会上的讲话 / 王 晨

报 道

特别报道 10 “让重庆成为全国职业教育典范”
——张德江委员长赴渝带队执法检查后续报道 / 徐 燕 张双山

言 论

专 论 15 完善中医药法律制度 更好地为人民的身体健康服务 / 任茂东

本期策划

17 新医改六年,再向哪些“硬骨头”下刀 / 张维炜
19 “会诊”公立医院改革 / 李小健
22 分级诊疗,如何破解基层人才困境 / 张维炜

报 道

立法经纬 24 慈善法草案二审:加大对慈善事业的扶持力度 / 彭东昱
26 人大授权:农民“两权”抵押贷款改革试点展开 / 张宝山
27 股票发行注册制来了 / 沈晓冲
29 跟踪授权,推动改革
——广东省继续试点21项行政审批改革 / 王博勋

专题报道 30 16万亿地方债:如何还,怎么管? / 王 萍
监督纵横 33 养老服务业亟待驶入“快车道” / 梁国栋

人 物

代表风采 35 根植林地 心系群众
——记云南省第十二届人大代表熊竹兰 / 唐金龙

特别关注

百县百乡行·走进陕西
37 越秦岭、走渭水
——陕西省部分县区乡镇人大建设扫描 / 本刊联合采访组



1月15日，中共十二届全国人大常委会党组召开会议，学习贯彻习近平总书记在十八届中央纪委第六次全会上的重要讲话和全会精神，研究部署2016年全国人大常委会党组进一步推进党风廉政建设和反腐败工作。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长、常委会党组书记张德江主持会议并讲话。摄影／李杰

- 38 旬阳县人大：促乡镇人大工作“由虚变实”
- 39 白河县人大：代表“接地气”履职更“提神儿”
- 40 眉县人大：关切“猕猴桃”如何“七十二变”
- 41 镇坪县人大：“绩效理念”让监督更有实效
- 42 洛南县人大：任免监督让权力运行阳光下
- 43 凤翔县人大：给代表履职搭起好“台子”
- 44 汉阴县人大：办理建议要让代表“真满意”
- 45 镇安县人大：以创新姿态推进依法监督
- 46 山阳县人大：抢机遇“夯实”基层人大工作
- 47 长安区人大：代表工作室为啥“新风扑面”
- 48 云盖寺镇人大：让监督更符合百姓心声
- 48 构元镇人大：依法监督指导村民自治
- 49 汤峪镇人大：把法定监督职责“担起来”
- 49 南指挥镇人大：闭会期间代表“动”起来了

资 讯

04 要闻



请扫码关注“西交民巷23号”

封面图片／CFP

地 方

- 江 西 50 把法立在百姓心坎上
——江西开展“人大立法在进行”纪实／王 萍
- 陕 西 53 皂荚树下的委员热议／杨 敏 熊寿安

泛 读

- 看 世 界 54 委内瑞拉国会选举亲历记（一）／徐世澄

张德江主持全国人大常委会党组会 学习贯彻习近平重要讲话

1月15日，中共十二届全国人大常委会党组召开会议，学习贯彻习近平总书记在十八届中央纪委第六次全会上的重要讲话和全会精神，研究部署2016年全国人大常委会党组进一步推进党风廉政建设和反腐败工作。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长、常委会党组书记张德江主持会议并讲话。

会议指出，党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央从党和国家全局高度，坚持不懈地全面从严治党，坚定不移地推进党风廉政建设和反腐败斗争，正风肃纪，惩治腐败，取得了新的重大成效。全国人大常委会党组和全国人大机关各级党组织要把学习贯彻习近平总书记重要讲话和中央纪委六次全会精神作为一项重要政治任务，切实担负起全面从严治党主体责任，结合全国人大的实际，增强落实自觉，强化管理监督，持之以恒地把党风廉政建设和反腐败斗争引向深入。

会议强调，要始终坚持坚定正确的政治方向，牢固树立政治意识、大局意识、看齐意识，严守党的政治纪律和政治规矩，自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为总书记的党中央保持高度一致，确保党的集中统一，确保党中央政令畅通。要带头尊崇党章，自觉学习、遵守、维护党章，坚定理想信念，始终做到对党和人民忠诚。要切实增强纪律意识，坚持纪严于法、纪在法前，把纪律建设摆在更加突出位置，严格执行廉洁自律准则、纪律处分条例等党纪党规，维护纪律严肃性，提高纪律执行力，支持纪检部门落实好监督责任。要始终把党组织自身建设放在重要位置，严肃党内政治生活和组织生活，严格执行民主集中制，坚持把作风建设抓到底，营造良好的政治生态。党员领导干部要以身作则、率先垂范，增强政治警觉性和政治鉴别力，坚持高标准和守底线相结合，树立良好家风，自觉做守纪律、讲规矩的表率，自觉做清正廉洁、勤勉尽责的表率。

会议要求，要认真履行全国人大及其常委会的职责，落实好中央纪委全会精神，加快推进反腐败国家立法，抓紧做好行政监察法修改工作，为形成全面覆盖国家机关及其公务员的国家监察体系提供法律保障。要加强法律监督，支持督促“一府两院”依法行政、公正司法，促进依法履职、秉公用权、正确用权、廉洁用权。要推进人大代表思想作风建设常态化，注重把好代表的入口关，依法加强人大换届选举全过程监督，确保选举有序进行、风清气正，确保人大代表始终代表人民的利益和意志。

李建国、王胜俊、王晨、沈跃跃、吉炳轩、张平、向巴平措、艾力更·依明巴海参加会议。

张德江与加拿大参议长富里举行会谈

1月4日，全国人大常委会委员长张德江在人民大会堂与加拿大参议长富里举行会谈。

张德江对富里在新年伊始来访表示欢迎，希望此访将为促进中加关系发展、加强两国立法机关友好合作开个好头。

张德江说，中国全国人大重视发展与加拿大议会的友好往

来，愿进一步加强交流合作，推动合作向更深层次、更高水平拓展。一是加强沟通，增进相互了解。中加历史文化、意识形态、发展阶段不同，两国立法机关应着眼合作大局，坦诚交换看法，利用好中加议会协会合作平台，不断丰富交流议题，增进相互理解和共识。二是促进合作，推动共同发展。中加合作潜力巨大、领域广阔。两国立法机关要积极推动落实双方发展战略对接，为扩大企业合作和投资合作创造更多便利条件、提供法律保障。

张德江说，两国立法机关应加强法治领域的交流合作，支持两国政府在反腐败、追逃追赃方面的合作，不断完善相关双边合作协定和条约。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会谈。



摄影 / 盛佳鹏



摄影/周冠宇

中国人大制度理论研究会理事会年会暨推进人大智库建设工作研讨会在京召开

中国人大制度理论研究会理事会年会暨推进人大智库建设工作研讨会1月11日至12日在京召开。全国人大常委会副秘书长兼秘书长王晨出席会议并讲话。

王晨在讲话中对人大制度理论研究会成立两年来取得的成绩给予充分肯定。他强调,要深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,充分发挥理论研究会的活动载体和交流平台作用,加强对我们党关于坚持和完善人民代表大会制度、全面依法治国理论和实践创新成果的研究,加强对人大工作和法治建设重大问题的研究,加强人大智库建设,加强话语权建设,推动人大理论研究工作深入展开,为推动人大制度和人大工作完善发展作出新贡献。

中国人大制度理论研究会理事长、副理事长、单位理事代表等150余人出席会议。

全国人大常委会办公厅举办港澳全国人大代表情况通报会

1月14日,全国人大常委会办公厅在珠海市举行通报会,全国人大常委会副秘书长兼秘书长王晨出席并讲话。王晨在通报了全国人大常委会去年主要工作情况和今年工作的初步安排后,就港澳地区全国人大代表更好地履行职责提出希望:要全力支持行政长官和特区政府依法施政,集中精力发展经济,改善民生;要借助国家发展大势,提升自身竞争力,推动港澳社会各项事业稳步发展;要正确落实“一国两制”方针和全面贯彻基本法,为维护港澳繁荣稳定作出应有贡献。

国家发改委、财政部负责人向香港、澳门全国人大代表报告了去年国民经济和社会发展计划以及中央财政预算执行情况。港澳全国政协委员列席了会议。

慈善法草案公开征求意见

2015年12月,十二届全国人大常委会第十八次会议审议了慈善法草案二次审议稿,并决定将草案提请十二届全国人大四次会议审议。根据常委会第十八次会议的决定,全国人大

法律委员会、全国人大常委会法制工作委员会根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见,对慈善法草案二次审议稿进行了修改完善。现将慈善法草案二次审议稿修改稿在中国人大网公布,向社会公开征求意见。社会公众可以直接登录中国人大网(www.npc.gov.cn)提出意见,也可以将意见寄至全国人大常委会法制工作委员会(北京市西城区前门西大街1号,邮编:100805。信封上请注明慈善法草案二次审议稿修改稿征求意见)。征求意见截止日期:2016年1月31日。

民办教育促进法修正案(草案二次审议稿)公开征求意见

2015年12月,十二届全国人大常委会第十八次会议审议了民办教育促进法修正案草案二次审议稿。现向社会公开征求意见。社会公众可以直接登录中国人大网提出意见,也可以将意见寄至全国人大常委会法制工作委员会(北京市西城区前门西大街1号,邮编:100805。信封上请注明民办教育促进法修正案草案二次审议稿征求意见)。征求意见截止日期:2016年2月6日。



加强人大制度理论研究 推进人大智库建设

——在中国人大制度理论研究会理事会年会暨推进人大智库建设工作研讨会上的讲话

全国人大常委会副委员长兼秘书长 王晨

(2016年1月12日)

各位理事、各位同志：

从2014年1月中国人大制度理论研究会成立到现在已经整两年了。研究会的工作实现了顺利起步、逐步展开、有效运行,呈现出良好局面。成立中国人大制度理论研究会,是十二届全国人大常委会加强人大制度理论研究、推动人大制度和人大工作完善发展的一项重要举措。张德江委员长、李建国副委员长和常委会党组非常重视人大理论研究工作,多次强调要加强人大制度理论研究工作,加强法治建设理论研究工作,对研究会工作多次作出重要指示批示。2015年4月,张德江委员长还专门听取了研究会工作汇报,对研究会的工作给予充分

肯定,同时提出了明确的要求。在这里,我首先向同志们转达张德江委员长、李建国副委员长和全国人大常委会其他领导同志的亲切问候和良好祝愿。

这两天,我们在这里召开“中国人大制度理论研究会理事会年会暨推进人大智库建设工作研讨会”,总结过去一年工作,研究安排新一年工作,交流探讨推进人大智库建设工作经验体会,进一步贯彻中央精神和要求,不断提高人大理论研究工作水平。昨天上午,胡康生理事长作了理事会工作报告,讲得很好,我完全赞成。与会同志围绕工作报告、推进人大智库建设等议题,进行了大会发言和分组讨论,总结交流经验,研究探讨问

题,提出了不少好的意见和建议。这次会议还调整了部分副理事长和秘书长,充实了研究会领导层工作力量。

中国人大制度理论研究会成立两年来,全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,落实张德江委员长在研究会成立大会上所作重要讲话提出的要求,在围绕人大制度理论和实践、人大工作和人大建设、法治工作和法治建设、加强与地方人大经验交流等方面,积极作为,深入研究,不断探索,努力发挥人大智库作用,取得了重要成绩。

一是紧紧围绕人民代表大会制度开展研究。2014 年是全国人民代表大会成立60 周年,研究会与全国人大常委会办公厅共同举办了“庆祝全国人民代表大会成立60 周年理论研讨会”。我们精心组织各地区、各有关方面,认真学习贯彻习近平总书记《在庆祝全国人民代表大会成立60 周年大会上的讲话》精神,结合学习张德江委员长《在庆祝全国人民代表大会成立60 周年理论研讨会上的讲话》,围绕人大制度和人大工作,开展专题研讨,形成研究成果190 余篇,遴选其中160 余篇优秀论文,结集出版了《庆祝全国人民代表大会成立60 周年理论研讨会文集》。

这些研究成果,从不同角度回顾人大制度建立和发展历程,系统总结历史经验教训,深入分析人大制度的特点、优势和功效,阐释人民代表大会制度是保证人民当家作主的根本政治制度,对做好新形势下人大工作进行了广泛务实的交流研讨。进一步坚定了中国特色的社会主义的道路自信、理论自信和制度自信,提高了坚持和完善人大制度的自觉性和责任感,有力推动了人大制度理论和实践创新。

二是紧紧围绕全面依法治国开展研究。两年来,研究会举办多次研讨会,着重围绕发挥人大作用、全面推进依法治国展开研究。从人大制度、立法、监督、重大事项决定、人事任免、选举、代表等各方面,分析难点问题,提出对策建议,形成了40 余篇有高度、有深度、有力度的研究论文。

这些研究成果,阐明了加强社会主义民主法治建设,必须健全民主制度,丰富民主形式,拓宽民主渠道,保障全体人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业。论述了各级人大在全面推进依法治国中的重要作用,强调要通过人民代表大会制度,弘扬社会主义法治精神,完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,推进依法行政、公正司法,推动各地方、各部门依照法律法规来展开和

推进国家各项事业和各项工作。

2015 年6 月,张德江委员长对研究会提出的《关于推进财政法治建设的若干思考与建议》的研究报告(高强同志牵头)作出重要批示,对研究报告给予高度评价,认为问题抓得很准,所提建议具有可行性,要求就相关问题与财经委、预算工委深入研讨,逐步纳入人大工作程序。研究会认真落实张德江委员长批示精神,专门召开理事长扩大会议,研究方案,分解任务,持续推动和促进相关工作。

三是紧紧围绕人大中心工作开展理论研究。十二届全国人大常委会成立以来,注重加强同地方人大的工作联系,把加强县乡人大工作和建设作为坚持和完善人民代表大会制度的重要内容,组织开展了一系列专题调研。张德江委员长亲自带队赴云南、浙江、福建、贵州等地深入开展了调查研究。研究会紧紧围绕这个重要题目,积极开展调研活动,召开“县乡人大工作研讨会”,了解当前县乡人大工作和建设面临的情况和问题,总结县乡人大工作和建设方面的有益探索,提出解决实际问题的思路和方法,为起草《关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》提供了咨询意见。

两年来,先后有三位研究会的同志为常委会党组集体学习作专题讲解。2014 年5 月,研究会理事长胡康生同志作了《人民代表大会制度的发展历程》专题讲解。2014 年7 月,研究会理事李林研究员作了《依法治国与推进国家治理现代化》专题讲解。2015 年5 月,研究会理事韩大元教授作了《宪法实施和监督的几个问题》专题讲解。这几次专题讲解,紧密结合人大制度和法治建设实际,主题鲜明、脉络清晰、资料详实、思想深刻,得到了常委会党组同志们的普遍好评,对正确理解把握相关问题很有帮助。

2016 年上半年,新一轮全国县乡两级人大换届选举工作即将启动。为配合这项工作,研究会召开了“县乡人大代表选举座谈会”,就“改进县乡人大代表候选人提名推荐工作”等进行研讨,梳理

选举工作中的经验和问题,对在选举工作中如何更好坚持党的领导、充分发扬民主、严格依法办事进行了务实积极的探索,提出了加强改进的意见和建议。常委会党组已经提出关于做好全国县乡两级人民代表大会换届选举工作的指导性文件,经党中央同意后将印发执行。这方面工作的新情况新要求,还需要我们持续关注 and 深入研究。

四是紧紧围绕讲好人大故事开展理论宣传工作。人民代表大会制度是我国的根本政治制度,是保证人民当家作主的好制度。但在现实生活中,有些人对人大制度还不甚了解,对人大工作还不很清楚。张德江委员长在研究会成立大会上强调指出,加强对人大制度和人大工作的宣传普及,是人大制度理论研究会的一项重要职责,要以自己的话语讲好“人大理论”、讲好“人大故事”、讲好“中国故事”。

研究会开办的内部刊物《研究与交流》,刊发了具有较强理论和实践指导价值的研究成果30 多期。在《中国人大》杂志也开辟了专栏,刊载研究会的理论研究成果和有关人大制度、人大工作的生动实践,中国人大网上也作了一些反映。研究会还研究启动了人民代表大会制度普及读本编写工作。通过坚实的理论、丰富的事例、简明的阐释,高质量、高水平地宣传了人大制度和人大工作。

研究会开展工作,还有一个积极成效值得一提,就是进一步密切了全国人大和地方人大的联系,有利于形成上通下达、上下联动的工作局面。十二届全国人大常委会高度重视同地方人大的工作联系、工作协同和工作交流,加强对有关工作的指导,在近年来的全国人大常委会工作报告和工作要点等文件中,加强同地方人大联系已成为其中的一个重要内容。研究会是一个密切联系、促进交流的有效平台和机制,具有交流经验、研讨问题、相互启发、沟通情况、调查研究等多方面的功能,上下之间、左右各方都可从中受益。我们应当把这一功能运用好、

发挥好。

加强人大理论研究,对我们来说还是一项新工作。研究会能够在成立后的两年时间里,从无到有,做了很多工作,形成一个良好的工作局面,应当予以充分肯定。特别是我们研究会的许多同志都是年事已高的老领导、老专家,像盛华仁同志、杨景宇同志等,大家以高度的责任感,坚持不懈地进行学习、思考和研究,是难能可贵的,为我们在职的同志树立了榜样。研究会工作取得的成绩,是研究会各位理事辛勤工作的结果,是各级人大研究会和有关方面密切协作、相互支持、共同努力的结果。在这里,我代表张德江委员长、李建国副委员长和常委会党组向研究会的同志们,向关心和支持人大理论研究工作的所有同志们,表示衷心的感谢!

同时,我们也应当清醒地看到,同事业发展需要相比,同人大立法、监督等方面工作需要相比,同常委会领导的要求和各方面的期待相比,人大理论研究工作还属于较为薄弱的环节,研究成果有待拓展和丰富,研究力量有待充实和增强,传播手段有待健全和完善。加强人大理论研究、加强人大智库建设任重道远,需要全国人大各单位、各有关方面和地方各级人大共同努力,需要我们各级人大理论研究会在已有基础上充分发挥职能作用、作出更大贡献。

同志们,2016年是全面建成小康社会决胜阶段的开局之年。委员长会议已经原则通过了全国人大常委会2016年工作要点以及立法、监督工作计划,其中对人大理论研究工作和研究会工作也提出了要求。研究会要高举中国特色社会主义伟大旗帜,全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,坚持正确政治方向,坚持解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实,紧紧围绕人大制度、人大工作、法治建设中的重大问题,深

入开展理论研究和调查研究,加强理论阐述阐发,积极推进人大智库建设,充分发挥中国人大制度理论研究会的活动载体和交流平台作用,推动人大理论研究工作全面持续深入展开。这里,我着重讲几点意见:

第一,加强对我们党关于坚持和完善人民代表大会制度、全面依法治国理论和实践创新成果的研究。党的十八大以来,以习近平同志为总书记的党中央励精图治、奋发进取,开创了党和国家事业发展的新局面。在坚持和完善人民代表大会制度、推进社会主义民主法治建设等方面,提出了一系列新论断新要求新举措,形成了新的战略布局和工作部署,具有重大指导意义。例如,人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排;人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分,也是支撑国家治理体系和治理能力的根本政治制度;坚持走中国特色社会主义政治发展道路,必须紧紧抓住人民代表大会这一主要民主渠道,充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用;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;法律是治国之重器,法治是国家治理体系和治理能力的重要依托;全面依法治国,必须抓住领导干部这个“关键少数”,等等。党的十八届四中全会专门研究依法治国并作出《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,这在我们党的历史上还是第一次。习近平总书记每年年初都主持中央政治局常委会会议专门听取全国人大常委会党组的工作汇报,作出重要指示,提出明确要求;2015年,习近平总书记主持中央政治局常委会会议、中央全面深化改革领导小组会议审议讨论有关人大工作的事项有十几个,中央还转发了多个有关人大工作的重要指导性文件。

这些重大理论观点和重大工作部署,是以习近平同志为总书记的党中央

理论和实践创新成果的重要体现,是新形势下坚持和完善人民代表大会制度、推进社会主义民主法治建设的基本遵循,我们必须认真学习、深刻领会、全面贯彻落实。同时,这些理论和实践创新成果,需要我们从事人大制度理论研究和调查研究、立法研究的同志们结合实际,认真进行系统梳理、深入阐发、广泛宣传,不断丰富、完善、创新人大制度理论和人大工作实践。

第二,加强对人大工作和法治建设重大问题的研究。十二届全国人大及其常委会贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,在推动人大制度和人大工作完善发展、加强法治建设等方面迈出了新步伐,取得了新成效。一是坚持党中央的集中统一领导,自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为总书记的党中央保持高度一致;充分发挥常委会党组的领导核心作用,认真履行政治领导责任,切实保证党的理论、党的路线方针政策和党中央决策部署在全国人大及其常委会得到贯彻落实。二是修改立法法,从发挥人大主导作用、赋予设区的市地方立法权、落实税收法定原则、规范规章权限、加强备案审查制度建设等方面完善立法体制机制;深入推进科学立法、民主立法,制定《依法建立健全专门委员会、工作委员会立法专家顾问制度的实施意见》《向社会公布法律草案征求意见稿工作规范》,建立基层立法联系点制度等。三是我们报请党中央转发《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》,及时修改地方组织法、选举法、代表法,健全地方人大特别是县乡人大组织制度和工作制度,完善选举制度和代表制度。四是完善人大监督工作方式方法,研究提出《关于改进完善专题询问工作的若干意见》《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》等;修改预算法,加强预算决算

审查监督；加大执法检查工作力度，加强改革试点授权决定实施情况的后续工作等。五是建立健全委员长会议组成人员、常委会委员直接联系人大代表制度，出台实施《关于通过网络平台密切联系同人民群众联系的实施意见》，扩大代表对常委会、专门委员会工作的参与，努力做到民有所呼、我有所应。

这些实际工作的新进展新成效，都是我们按照总结、继承、完善、提高的原则，推进人大制度和人大工作完善发展的具体体现，都需要我们不断丰富完善我们的人大制度理论和法治建设理论。

第三，加强人大智库建设。党的十八届三中全会明确提出，加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度。张德江委员长在研究会成立大会上的讲话中就明确提出，研究会应当在加强理论研究的基础上，提升决策咨询能力和水平，努力按照中国特色新型智库的方向发展，成为人大工作的智囊团。2014年12月，在研究会报送的学习十八届四中全会精神会议纪要上，张德江委员长作出重要批示，强调“研究会应成为全国人大的智库”。中办、国办印发的《关于加强中国特色社会主义新型智库建设的意见》也明确提出，全国人大要加强智库建设，开展人民代表大会制度和中国特色社会主义法律体系的理论研究。

研究会要认真贯彻落实中央精神和张德江委员长重要指示批示精神，充分发挥人才汇聚、知识密集、经验丰富的特点和优势，切实加强人大智库建设。这次年会以“推进人大智库建设工作”为主题进行研讨，很有意义。要增强智库意识，坚持问题导向，针对人大制度、人大工作中迫切需要回答的实际问题，深入调查研究，广泛听取意见，加强理论思考，积极建言献策。要注重面向实际、面向实践，把理论和实践、当前和长远、问题和对策等紧密结合起来，提出高质量、高水准的意见和建议，为推动和改进人大立法、决定、监督、代表、选举、任免、对外交往、新闻宣传等各方面工作提供决

策咨询和智力支撑。


第四，加强话语权建设。习近平总书记在不久前召开的全国党校工作会议上专门讲到“失语”“挨骂”和“话语权”问题时指出，我国发展优势和综合实力还没有转化为话语优势；没有自己的哲学社会科学体系，就没有话语权。张德江委员长在研究会成立之时就明确提出，要把加强人大制度理论研究工作与加强人大新闻宣传工作紧密结合起来，在加强理论研究中做好宣传展示，在新闻宣传工作中做好理论阐发；以自己的话语讲好“人大理论”、讲好“人大故事”、讲好“中国故事”。2015年4月，张德江委员长在听取研究会工作汇报时再次强调，要研究阐释好我国人民代表大会制度理论体系、特点、优势、经验、问题等。

人民代表大会制度包含着一系列紧密联系、相互贯通的重要政治思想和理论原则，包含着一整套构建科学、运转协调的重要政治制度和行为规范。人民代表大会制度理论是一个内容丰富、内涵深刻、特色鲜明、结构完整的科学的思想体系，是马克思主义中国化理论成果的重要组成部分。经中央批准，全国人大常委会办公厅和中共中央文献研究室共同编辑了《人民代表大会制度重要文献选编》，已于2015年5月正式出版，共四册、110多万字，集中反映了人民代表大会制度和理论发展形成的宝贵财富。要搞清楚、弄明白这个制度和理论体系，就需要有大量的、细致的并且是有条理、有根据、有说服力的理论叙述和阐发，需要有一套体现中国特色、简洁明了的话语体系。我们在人大工作的同志们，特别是从事人大理论研究、新闻宣传、思想政治工作的同志们，对构建中国话语权、讲好中国人大故事，无疑担负着重要责任，应当大力加强话语权建设。

研究会很多同志长期在人大工作，是很多历史重要事件的参与者、经历者、见证者，对人大制度、人大工作理论和实践有切身感受和深入思考，对人大建设和法治建设的形成背景、发展过程等了

解得比较全面充分，可以说是这方面的“权威人士”。要充分利用这些有利条件，认真发掘、提炼、总结人大历史和实践中的典型事例和人物，以生动的语言，全面准确而又生动鲜活地讲好人大故事，阐述人大理论。邓小平同志在1992年南方谈话中曾经讲道：“我们讲了一辈子马克思主义，其实马克思主义并不玄奥。马克思主义是很朴实的东西，很朴实的道理。”我们要善于用人们容易理解的方式方法，善于用数据、事实、事例、案例等开展宣传普及工作，使人民代表大会制度的核心要义、特色优势、基本要求等成为说得清楚、看得明白、读得下去的东西，使人民代表大会制度更加深入人心。我们还要加强对各国议会制度的比较研究，立足中国国情和实际，积极借鉴人类政治文明成果，认清西方制度模式、价值观念和话语体系的实质，始终坚定人民代表大会制度自信。

全国人大各专门委员会、常委会各工作委员会和全国人大机关各单位也要结合本单位工作实际，加强相关方面的理论研究和研究工作，把加强理论研究、调查研究作为贯彻“三严三实”精神、提高工作能力和水平的重要途径，共同推动全国人大理论研究工作不断取得新进展新成绩。常委会办公厅、全国人大有关单位要继续支持和协助研究会开展工作，积极帮助解决工作中的实际问题。

同志们，“十三五”时期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。希望同志们深入学习党的十八大五中全会精神，贯彻落实“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，把人大制度理论研究工作同我国发展紧密结合起来，在党和人民的伟大实践中不断提高人大制度理论研究水平，努力为夺取全面建成小康社会决胜阶段的伟大胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出自己的贡献！



“让重庆成为全国职业教育典范”

——张德江委员长赴渝带队执法检查后续报道

文 / 《中国人大》记者 徐燕 重庆《公民导刊》记者 张双山

2015年6月29日,在十二届全国人大常委会第十五次会议上,张德江委员长代表执法检查组向大会作关于职业教育法执法检查的报告。委员长作执法检查报告,这在历史上是第一次,之前由委员长带队赴地方执法检查并亲自担任组长也是前所未有的。2016年2月底,国务院将把整改后的落实情况向常委会报告,又是一个第一次。

在改革创新深入掘进时,发力职业教育,为青年劳动大军打好就业基础,培养各行各业不同领域的能工巧匠,让中国的“低端制造”向“精品制造”转型,几个第一次见出良苦用心。



2015年6月29日，张德江委员长作全国人大常委会执法检查组关于检查职业教育法实施情况的报告。摄影/饶爱民

“让重庆成为全国职业教育典范”是2015年4月下旬张德江委员长在重庆执法检查中提出来的，它让重庆职业教育界乃至整个“一带一路”发展中的重庆都雀跃并行动起来。

2015年4月25日至27日，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江率全国人大常委会职业教育法执法检查组，对重庆市进行了执法检查，并对重庆加快职业教育发展提出殷切希望和明确要求。随后，中共中央政治局委员、重庆市委书记孙政才，市长黄奇帆等市领导就贯彻落实张德江委员长重要讲话精神提出了具体的要求，重庆市职业教育战线更是积极贯彻落实张德江委员长在渝的重要讲话精神和委员长当时所提出的有关建议，紧

紧围绕委员长提出的“让重庆成为全国职业教育典范”的要求，积极构建具有重庆特色的现代职业教育体系，抓住“一带一路”的大好机遇，谋求重庆职业教育新的飞跃。

重庆职教脚踏实地，谋求新的飞跃

“一带一路”作为国家发展战略发布以后，引起了国内外高度关注。职教界也不例外。

2015年12月11日，以“‘一带一路’战略背景下，产教融合助力西部教育发展”为主题的“2015中国职业教育国际

合作峰会西部论坛”在重庆市召开。

“这样高级别的论坛在重庆召开，是认真贯彻落实张德江委员长4月到重庆开展职业教育法执法检查时，对重庆提出的‘让重庆成为全国职业教育典范’要求的具体举措之一。”重庆市教委相关负责人介绍。

其实，诸如开展职业教育相关论坛、出台职教具体扶持政策等，只是其贯彻落实委员长具体要求的一个缩影。

事实上，对于职业教育本身，其根本也就在“落实”这两个字上。只有坚守教育本真，积极变革职业教育体制，并推进职业教育的国际化，重庆职业教育才能把握住“一带一路”的机遇，谋求更大发展，把委员长对重庆的希望、要求和建议一一落实，从而实现质的飞跃。

委员长在重庆工作时就格外关注职业教育

张德江委员长对重庆职业教育如此重视，是有感情基础的，其时间可以追溯到2012年。

当时还是中共中央政治局委员、国务院副总理、重庆市委书记的张德江，于当年5月15日不仅出席重庆市职业教育工作会议，还作了重要讲话。当时他就指出，党和政府历来重视职业技术教育，改革开放特别是党的十六大以来，把加快发展职业技术教育摆到了经济社会发展全局的重要位置，制定了一系列促进职业技术教育发展的政策措施，职业技术教育得到蓬勃发展。

为此，在会前的5月11日，《中共重庆市委重庆市人民政府关于大力发展职业技术教育的决定》就予以印发。张德江在此次会议上又特别强调，要全面贯彻落实《决定》，以转变观念为前提、以就业为导向、以质量为生命、以服务为宗旨、以改革为动力，适应市场需求，把掌握技能放在首位，正确处理好政府引导和市场主导的关系，完善职业技术教育体系和办学体制，打破职业技术教育发展的思想桎梏，营造良好的社会氛围，培

养新时代的职业技术人才。

故地重行，委员长不仅“点赞”，更关心问题所在

党的十八大报告首次明确提出“加快发展现代职业教育”，为新时期职业教育工作指明了方向。习近平总书记在2014年召开的全国职业教育工作会议前，专门就加快职业教育发展又作出重要指示。

而职业教育法施行19年来，全国人大常委会一直没开展过执法检查。为发现问题，寻求解决之道，经十二届全国人大常委会第三十六次委员长会议决定，将检查职业教育法实施情况列入2015年监督工作计划，用法治手段推动这一重要部署的贯彻实施。

随后，张德江委员长亲自带队开展执法检查工作。

重庆再次成为焦点。

连续三天，委员长在重庆市江津区、沙坪坝区的职业院校、企业实训基地、人才市场留下了他的足迹。他虽然给重庆职业教育的成果点了“赞”，但故地重行，委员长并不只是带着欣赏的目光来的，而是希望实地查看以发现更多存在的问题，确保习近平总书记关于“职业教育是国民教育体系和人力资源开发的重要组成部分，是广大青年打开通往成功成才大门的重要途径，肩负着培养多样化人才、传承技术技能、促进就业创业的重要职责，必须高度重视、加快发展”这一重大国家战略得以落地、生根、开花并结果。

正是深入基层、深入院校、深入市场的检查、座谈、走访，在随后形成的《全国人大常委会职业教育法执法检查组赴重庆市检查职业教育法实施情况的报告》中，就重庆职业教育指出了七大问题：职业教育吸引力不够，制约了职业教育的质量；职业教育规模、结构与经济社会发展不相适应；职业教育体制机制的改革尚未取得重大突破；职业教育多头管理、各自为政，未形成合力；职业



在2015年职教活动开展中,学生们表演盲车技术。

院校办学自主权不足,职业教育投入不足,办学基本条件,特别是实训实习条件相对薄弱;职业教育现有的各类标准不统一,影响教育质量。

整改让重庆职业教育焕然一新

执法检查的一大目的就是为了发现问题,并寻找解决之道。

张德江委员长指出,深入贯彻实施职业教育法,依法发展职业教育正当其时,也是解决重庆市转型发展的重大问题。为此,执法检查组针对重庆的检查结果,也提出了六个方面的建议,分别为:切实从思想上真正重视职业教育;依法加强统筹规划;职业教育举办者要履行投入保障的职责;改革创新管理和办学体制机制;发挥职业教育对库区移民扶贫的作用;依法调动全社会参与和支持职业教育发展的积极性。

2015年6月29日,在十二届全国人大常委会第十五次会议上,张德江委员长代表执法检查组向大会作职业教育法执法检查报告时强调,要切实转变观念,从思想上行动上真正重视职业教育。强化基本定位,大力提高职业教育质量。坚持贴近市场、贴近社会、贴近需求,建立符合市场和社会需要的现代职业院校

校和专业课程体系,推进人才培养模式创新,办出特色,打造品牌,重在实效。

时间过去半年多了,重庆的整改、发展情况又如何呢?

日前,记者在重庆采访发现,诸如抓住“一带一路”机遇积极开办“2015中国职业教育国际合作峰会西部论坛”这样的活动,出台《关于加快发展现代职业教育的实施意见》等决策,正推动重庆职业教育健康、快速地向发展,谋求新的飞跃。

成绩是有目共睹的。

2016年1月4日,北京万学教育科技有限公司携手重庆市永川区人民政府“互联网+新型职业教育产业基地”项目签约仪式在北京万学教育科技有限公司总部隆重举行。

2015年8月,重庆市工商学校等4所职业院校成为全国首批“现代学徒制”试点单位。这是为服务“中国制造2025”、提升技能人才培养质量,教育部开展的“招生即招工、入校即入厂、校企联合培养”的“现代学徒制”的重庆试点。

2015年6月,重庆市政府与教育部签署共建现代职教体系国家制度建设试验区协议,明确重庆与教育部围绕宏观管理统筹制度、人才培养制度、校企合作

制度等9项制度加强合作共建,为建立现代职业教育体系提供经验和借鉴。

2015年5月至6月,在全国职业院校技能大赛上,重庆中高职选手获得28个一等奖、56个二等奖、71个三等奖的好成绩,奖牌总数连续6年保持中西部第一位。

……

记者采访获悉,自2015年以来,重庆市委、市政府已先后6次专题研究职业教育改革和发展问题,积极建立

健全职业教育制度体系。如市政府专门印发了《关于加快发展现代职业教育的实施意见》,对加快现代职业教育体系建设作出部署;市委常委会、市政府政务会审议通过职业教育人才培养改革试点方案,加快重庆市职业教育“立交桥”建设步伐;市政府办公厅印发了《关于促进职业教育校企合作的通知》,为推进产教融合、校企合作提供制度保障。

“这些政策、制度的出台,进一步锁定了重庆职业教育发展目标,是贯彻落实委员长对重庆提出的‘让重庆成为全国职业教育典范’要求的关键举措。”重庆市教委主任周旭谈道。

积极搭建职业教育与普通教育有机互通的“立交桥”

张德江委员长在重庆执法检查时指出,职业教育要遵循职业教育发展规律,改革创新管理和办学体制机制,积极搭建职业教育与普通教育有机互通的“立交桥”,构建现代职业教育体系,走出一条中国特色职业教育发展之路。

在作执法检查报告时,委员长再次强调,要加强统筹规划,推进现代职业教育体系建设。要在对外开放中实现职业

教育新发展。紧密结合“一带一路”“走出去”等国家发展战略,加强职业教育领域国际交流与合作,完善中外合作机制,积极学习借鉴先进办学经验,不断提高我国职业教育水平。

周旭介绍,按照德江委员长的要求,重庆在加强职业教育工作上除了政策促进外,在贴近市场需求,改革人才培养模式上,正加快构建技术技能人才培养“立交桥”,培养经济转型发展所需高素质技能人才。2015年,遴选了3所应用技术本科与9所国家中职示范校开展“3+4”中职与本科人才培养改革试点,8所高职与14所中职开展“五年制”高等职业教育人才一体化培养改革试点,共招收试点学生1700余人。同时,推动部分普通本科向应用技术大学转型,首批6所市属高校纳入教育部试点;推进高职考试招生改革,完善“文化素质+职业技能”的考试招生模式,先后在15个专业大类实施职业技能实操考试,重庆市1.65万名中职毕业生参加了考试。

“此外,我们还扩大了高职‘单招’规模,‘单招’院校从11所扩大到23所。中职毕业生通过对口招生、单招和直升等方式升入高校2.43万人;推行‘双证’融通,在职业教育中嵌入相应职业资格证书模块课程,全市近90%的职业院校毕业生拿到了‘双证’。”周旭介绍,通过这些举措,进一步提升教育的办学水平和技术技能人才的培养质量。

记者采访还发现,重庆根据其五大功能区域发展战略和新型城镇化建设的整体布局,构建了“1+2+4+N”的职业教育区域发展格局,加快调整职教布局,优化专业结构。2015年停止2所中职学校招生,建设重点(特色)中职专业80个、高职专业60个,中高职专业设置与重庆市“6+1”支柱产业、十大新兴产业集群相关专业点分别为1002个、568个,占专业点总数的63%和52%,职教专业设置与重庆市产业结构的匹配度逐步提高。

“委员长在重庆还强调,职业教育



重庆工商学校的实训车间 摄影 / 张杰

必须以市场需求为导向、以促进就业为目标,按照社会需要设置专业,着力培养高素质的技术技能型人才。”周旭介绍,为此,重庆正着力职业教育内涵发展,提高人才培养质量,加强示范校建设。

目前,重庆正推广第一、二批20所国家中职示范校建设成果,指导第三批国家中职示范校项目学校迎接国家验收。立项建设第二批10所市级示范校,市级示范校达到22所。同时,开展数学、护理、汽车运用与维修专业学生职业能力监测试点,促进评价模式改革。先后对重庆安全职业技术学院等10所高职高专院校进行了高等职业院校人才培养工作评估,对29所高职高专院校116个新专业进行了合格评估。对重庆工商职业学院的“国家骨干高职院校建设项目”进行省级验收。

“目前,全市已建成职业教育精品课程130门、国家规划教材41门、首批国家创新教材7门,开发了17类课程包、480个能力标准。”重庆市教委职教处负责人介绍。

促进产教融合,重庆大力推进多元化办学

轰隆隆的机器声、正在忙碌的实

训学生……在重庆工业职业技术学院的模具生产实训基地,来自上海一家公司的实训教师,正在指导学生学习整个工艺流程。学生们动手做的、看的、听的,与市场上最新的技术完全接轨。

“订单式”“冠名班”“校中厂”……重庆各职业院校相继摸索出众多校企合作模式。

“由于这些模式旨在培养企业的‘准员工’,学生明确自己的就业岗位,合作企业在技术、人员及资金方面大力投入,大家的积极性都非常高。”学校负责人表示。

同时,各职业院校多渠道培养和引进“双师型”教师,重庆市“双师型”教师达到1.1万人,职业院校“双师型”教师占专业教师的比例为50%。

张德江委员长在重庆开展职业教育执法检查时就强调,职业教育必须以市场需求为导向、以促进就业为目标,按照社会需要设置专业,着力培养高素质的技术技能人才。

他说,技工技师是社会主义现代化建设不可缺少的人才。读职业技术学校,能使你们一技在身,终身受益。而企业是职业教育办学促学的重要主体,也是受益者。要调动行业企业参与和支持职业教育发展的积极性,鼓励企业依法办职

业院校或实训基地,促进产教深度融合、校企共同育人。

按照委员长的要求,重庆正以需求为导向,大力推进产教深度对接,先后建立起职教行业协会8个、职教园区16个、区域性行业性职教集团11个、技工教育联盟3个。4所职业院校成为国家首批现代学徒制试点单位;会同市人力社保局等市级部门,遴选10家企业、6所中职学校开展新型学徒制试点。200多所职业院校与7000多家企业进行了多种形式的校企合作,举办企业冠名班200多个。积极采取订单培养等方式与企业合作育人,近3年订单培养15.4万人。重庆市中职毕业生就业率保持在98%左右,高职院校毕业生就业率达到92%,职业院校培养的大批高素质劳动者和技术技能人才活跃在重庆市各条战线上,成为大众创业、万众创新的生力军,为经济转型升级和社会和谐稳定作出了重要贡献。

同时,重庆还积极推进多元办学,通过出台并落实支持民办教育发展政策,充分调动社会力量发展职业教育,民办与公办实行同等待遇,重庆市高职招生计划增量的50%投放给民办高职院校;对民办中职、高职分别按照每年生均500元、2000元给予公用经费补助;

民办学校中职生同等享受免学费和补助住宿费、生活费等资助政策。

“我们已设立民办职业教育扶持专项资金,近3年财政累计投入10.1亿元;健全教育担保机制,教育担保公司授信额达65亿元,累计为全市141所民办学校发放担保贷款20.6亿元。民办中、高职院校分别为56所、17所,占比分别达到26%、43%。”重庆市委教育工委书记、市教委副主任赵为粮介绍。

立足三峡,引领西部,让“一带一路”充满更大活力

“在国家大力实施脱贫攻坚工作时,重庆职教也希望在这方面有所作为。”赵为粮介绍,通过职业教育工作的开展,重庆正积极助推精准扶贫,让教育更好服务民生。

这其实也是贯彻落实委员长在作执法检查报告时所说的“要坚持治贫先重教,帮助贫困地区尽快找到脱贫之路,支持一些具有民族特色、地方特色的职业学校和专业,实现职业教育与地方发展良性互动”的具体举措。

记者调查获悉,重庆市中职学生70%以上是农村孩子,相当部分来自贫困家庭。从2006年起,重庆市在全国率先实施了城乡“五类困难学生”全额

资助学费、包干补助生活费和住宿费政策。2012年秋季开始,免学费政策覆盖重庆市所有中职学生,并对中职学校一、二年级涉农专业学生和非涉农专业家庭经济困难学生,每生每年资助1500元生活费,家庭困难学生每年还资助500元住宿费。近3年,重庆已累计投入中职学生资助资金32.66亿元,惠及学生123.4万人次。设立高职贫困学生奖学金、助学金,3年累计投入6.6亿元。将本专科学生国家助学贷款最高上限由每年6000元提高到每年8000元,贷款最长期限从2年延长至3年,对重庆籍农村建卡贫困户的本专科学生,给予生活费资助,对通过资格认定的贫困家庭本专科学生给予二等及以上的国家助学金资助。重点对进城农民、三峡库区移民、扶贫开发对象、高山移民等开展职业技能培训,促进城乡劳动者提高素质、充分就业,累计助推农村富余劳动力转移800多万人。组织都市功能核心、都市功能拓展区优质中职学校对口帮扶渝东北和渝东南地区中职学校发展。2015年9月,依托重庆广播电视大学开展“互联网+职业教育”行动,采取远程全日制中职学历教育,使首批近5000名工人、农民及待业青年接受中职教育,增强企业、乡村技术技能积蓄,提高从业人员文化和技能素质。

重庆职业教育在不断转型中,探索和创新的动力不断,因为重庆作为西部内陆开放高地,“一带一路”的重要节点,新一轮的产业转移也催生涅槃剧变,以及全国普遍、客观存在的制造业用工荒,更倒逼重庆在职业教育这一块做得更火,做得更活。无疑,正是职业教育法执法检查,正是委员长对重庆职业教育的殷殷期望和不断鞭策,进一步催生重庆职业教育改革的步伐迈得更大、更坚定、更坚实,也希望重庆职业教育的改革和创新取得更大成绩,从而为全国提供更多可借鉴、值得推广的经验。☒



在2015年重庆“职业教育活动周”开展期间,学生们表演茶艺。

完善中医药法律制度 更好地为人民的身体健康服务

文 / 任茂东

2015年10月5日,首都北京天高气爽,和煦的阳光普照大地,这一天是我国科技界大喜的日子,中国中医科学院研究员屠呦呦获得2015年诺贝尔生理学或医学奖。屠呦呦是我国本土科学界第一位自然科学领域的诺贝尔奖获得者。青蒿素的发现,挽救了成千上万人的宝贵生命,是我国药物研发史上最伟大的一项成就。

中医学是中华民族的伟大创造。为使中医药事业持续稳定发展,更好地为人民群众的身体健康服务,2015年12月27日,十二届全国人大常委会第十八次会议审议了中医药法律案。制定中医药法必将对中医药事业的发展产生重大影响。

为什么要制定符合中医药自身发展规律的法律制度

有人会问,医药卫生领域的法律已经很多,例如已经有了执业医师法和药品管理法等,为什么还要制定中医药法呢?我理解,之所以在这些法律之外,还要制定中医药法,就是因为中国医药有着不同于西医西药的自身发展规律,有其独特的理论体系和特点。

中医和西医是两个不同的医学体系,在理论基础、基本理念、诊疗方法、传承模式等诸多方面存在一定区别。中国医药学的起源和形成,是与我国劳动人民长期的劳动生活、生产实践分不开的。中药最古老的著作是神农本草经。中药是我们的祖先数千年来,在劳动中创造出来的。它产生于几千年前,是农耕文明的产物;近现代西医药学是工业文明的产物,有几百年的历史。

中医治病原则侧重整体观,认为疾病的症状与人的体质,及外界环境都有互

相联系的关系。是由体质、环境、气候、情绪(喜怒哀乐)等许多因素影响疾病,而发生整体的变化。中医重综合与归纳,在理念上把人看成一个整体,主张标本兼治。它重经验传承,在诊疗上注重病人的特殊性,辨证论治,采取因人因时而异的方法,既可以同病异治,也可以异病同治;西医侧重局部,重分析与检查,把人看成一个由各系统、器官、组织、细胞构成的复合体,采用单因素分析的方法。随着现代科学技术发展,西医对人体越分越细,一直到分子、原子水平,甚至更小。

诊病方面,西医以推理为主,通过各种仪器设备检测,生理生化标准指标检测,从精确的数据中,按统一标准,判断病症,对症下药或治疗,对人的特殊性关注较少。

西医是以疾病为中心,重治疗,侧重对病原体的对抗治疗,依赖生物治疗,注重病灶的改善。中医则以病人为中心,治病为一体,强调治未病,注重人的整体诊疗。

根据巴甫洛夫的观点,认为不注重整体观念,增强机体的抵抗力,仅注重于对付细菌之片面治疗,不是合理的治疗,因病人机体之防卫机能减弱时,抗生素之类亦不能发挥其治疗效果。由此可知,中医药治疗方法及其经验之所以有效,在于掌握了整体观念,运用虚实、寒热等辨证方法,然后取各种不同配合的处方以适应之。

西药多为化学人工合成,而中药取材广泛,树木、果实、花草、禽兽、爬虫、矿石,以及人身爪鬣等,皆可供药材选用。

在几千年的实践和传承过程中,中医药产生了许多十分有效的方剂及特殊的单方一味药等。中医药与西医药在诸多方面存在差异,有其鲜明的自身发展规律和特点。

但是,目前中医药有关法律法规主要是针对医药卫生的共性问题,参照西医药模式作出的制度规范,在传承与人才培养、专业资格取得、药物管理及其制剂管理和民间中医管理等诸多方面,未能体现中医药的特点和自身发展规律,在一定程度上,制约了中医药的发展,影响了中西医并重方针的落实。例如,执业医师法和药品管理法就很难满足中医药的实际需要。中医、西医在保障人民群众身心健康方面各有优势,应互相借鉴,优势互补,真正落实中西医并重的方针。为此,制定中医药法,建立符合中医药特点的法律制度,有利于中医药事业的发展,有利于其更好服务于人民群众的身体健康。

立法为中医药学发挥出更大的作用提供保障

有人说,中医药学不需要像保护濒临灭绝大熊猫那样,而是让其在防病治病中有更多的用武之地。换言之,中医药立法不是让中医药学寿终正寝,而是应当要发扬光大。以前,我们都有这样的印象,几乎各地民间都有当地的中医名医或者有一技之长的老中医,临床治疗效果好,价格低廉。老百姓非常认可,比如北京有名的“双桥老太太罗有名”,很多地方都有“小夹板治疗骨折骨伤”,等等,他们几乎都是祖传或者师带徒的形式学习,没有上过大学,没有学过外语,自己配制药剂(特别是外用剂,如外敷的膏药等)。近些年来,随着这些老人的去世,中医却呈衰退和萎缩之势,为什么?我觉得,除了年轻人更接受现代生活方式,传统文化普遍受到冲击以外,一个重要原因就是,按照我们现在的管理模式,中医药是格格不入的——没有正规学

历,通过不了相应的资格考试,不能自己配制中药,中医院配制制剂越来越严格,想开私人诊所更是难上加难,等等。在重重障碍下,试想民间中医药能不萎缩吗?

制定中医药法,充分发挥中医药在建立中国特色基本医疗卫生制度中的作用,对深化医改,提高人民群众健康水平,具有积极意义。中医药“简、便、验、廉”的特点,本应在缓解人民群众看病难、看病贵的问题上具有优势,但因为收费较低,作为医疗机构营利手段,中医药却处于“劣势”。因此,面对中医医疗机构特色淡化,一些中医诊疗技术濒临失传的现状,要求我们在深化医改中,加快建立有利于发挥中医药特色优势的投入补偿机制、价格形成机制已迫在眉睫。制定中医药法、规范中医药的价格体系、进行中医药制度设计,推动其在保障人民群众健康中更好地发挥作用。

创造有利于中医药学健康发展的良好环境

新中国成立以后,党和国家高度重视中医药事业,在宪法中明确了中医药的地位,中医药发展环境明显改善,中医药行业有了长足的发展。毛泽东主席曾指出,“中国医学是一个伟大的宝库,应当努力发掘、加以提高。”近年来,社会上一股质疑、否定中医药的思潮在蔓延,甚至一些知名人士也加入其中,对人民群众造成误导,对中医药事业发展产生了不小的干扰。

有的“智者”认为,西医尽管有些病治不好,但是能说明白,是科学的,中医药虽然可能治好很多病,但是用现代科学学说讲不清楚,那就是不科学的,此种观点是非常不准确的。中医药已经试用数千年,是有疗效的,是一门医学临床实践科学。中医药在两千年前就形成了一个庞大而严密的医学理论体系,古往今来,《黄帝内经》《伤寒论》《素问》等一系列经典著作,以及包括病因病机、诊法方药、辨证论治、未病先防、既病防变、阴阳五行学说、藏象等理论方法,一直成功指导着中医的临床实践和诊

疗。中国医学以其独特的理论体系和卓越的临床效果,而自立于世界医林,从而使占人类四分之一的中国人一代又一代的繁衍生息,中医药学立下了汗马功劳。

翻阅中国历史,大家知道,虽然中国历史上也经常出现大瘟疫流行,但并未像欧洲那样,仅因为一场黑死病就夺去将近一半人口的生命。这当中,中医药发挥的预防、治疗作用也是功不可没。人们绝不会忘记,2003年的春天,在那场迎战突如其来“非典”战斗中,中医药发挥了至关重要的作用。

根据世界权威的内科期刊《内科学年鉴》(影响因子是16.5%)报道,中药方剂“麻(黄)杏(仁)石(膏)甘(草)汤加银翘散”和西药“达菲”经临床循证比较,两者防治作用相近,而且中医药疗法和“达菲”相比,价格仅是其八分之一,且安全性好,几乎没有不良反应,但“达菲”有约20%左右不良反应。这引起了全球内科学术界的关注。《中医临床研究》也证明了我国中药制剂“莲花清瘟胶囊”与“达菲”在治疗甲型流感方面同样效果显著。实践一再表明中医药的疗效是确切的,中医药是经得起实践检验的科学。

由于中医药没有专门的法律规范,社会上有一风吹草动就引起对中医药学杂音,就会影响中医药事业的健康发展。全国人大常委会制定中医药法,进一步明确中医药的法律地位,为中医药发展营造一个良好的社会法律环境是非常必要的,也是紧迫的。

中医药立法是弘扬中华民族优秀传统文化的需要

国家主席习近平指出,“提高国家文化软实力,要努力展示中华文化独特魅力。”当今世界正处在大发展大变革大调整时期,文化在综合国力竞争中的地位和作用更加凸显,增强国家文化软实力和国际影响力已成为许多国家的重要发展战略。提出加强对优秀传统文化思想价值的挖掘和阐发,维护民族文化基本元素,使优秀传统文化成为新时代鼓舞人民前

进的精神力量。

中国医学不仅是我国人民几千年来与疾病进行斗争的经验总结,也是我国古代光辉灿烂的科学文化成就的结晶,是一个伟大的宝库。中医药学包括民族医药,都是我国优秀传统文化的重要组成部分和杰出代表,蕴含着丰富的哲学思想和人文精神,是医学与文化的完美结合。和而不同的思想基础,崇尚和谐、追求平衡的思维方式,以人为本、大医精诚的行为准则深刻体现了中华民族的认知方式和价值取向,蕴含着丰富的中华民族优秀传统文化精髓。在当代,中医药是我国为数不多的原创文化之一,是我国文化软实力的重要体现。“只有民族的才是世界的”。制定中医药法,继承发展中医药,深入挖掘中医药的文化价值,传承中医药文化精神,加强中医药文化的海外传播,对于促进中医药对外交流与合作,弘扬中华民族优秀传统文化,增强中华民族凝聚力,提高中华文化国际影响力,具有十分重要的现实意义和历史意义。

历史上,中医药不仅为中华民族繁衍和中华文化繁荣作出了重要贡献,同时也对人类文明进步产生了积极影响。“中医针灸”入选“人类非物质文化遗产代表作名录”,《黄帝内经》和《本草纲目》都入选了“世界记忆名录”,先后被翻译成拉丁、朝鲜、日、俄、英、法等多种文字,广泛地流传国外。当今世界,中医药以其特有的医疗理论和文化理念担负着推动中华民族伟大复兴和维护人类健康的重大使命。制定中医药法,保护好祖国传统医药、发展好中医药事业,不仅是中华民族的历史使命,也是对人类文明进步的有力促进,更是对世界文化多样性的积极贡献,必将在世界文化殿堂中为中华文化增添更加绚丽的色彩。

总而言之,中医药学是中华科学文化的瑰宝,是中华文化的重要体现和传播载体。全国人大常委会制定中医药法,依法规范中医药事业科学发展,这必将为人民群众的身体健康、延年益寿发挥出更大、更好的作用。★

2015年11月1日起,江苏省南通市在12家城市公立医院全面启动医药价格综合改革。图为当日就医者在该市一家公立医院新的“门诊诊察费一览表”前挂号。图/CFP



新医改六年，再向哪些“硬骨头”下刀

文 / 本刊记者 张维炜

2009年,我国启动了新一轮医药体制改革。如今六年多的时间过去了,伴随着“十二五”规划的收官,改革进入深水區。那么新医改启动至今得失几何?未来将走向何方?

前不久,十二届全国人大常委会第十八次会议听取并审议了《国务院关于深化医药卫生体制改革工作进展情况的报告》,检验改革成效。

国务院医改领导小组副组长、国家卫计委主任李斌,受国务院委托,向常委会作了报告。据李斌介绍,“十二五”以来,深化医改由试点探索、单项突破逐步转向系统配套、全面推进,坚持将公立医院改革作为医改的重中之重,突出问题导向,坚定不移地将改革向纵深推进,在关键领

域和重点环节取得明显进展和成效。

“医改取得了令人瞩目的成绩。”常委会组成人员在肯定成绩的同时强调,医改还有很长的路要走,还要敢于向“硬骨头”下刀,因为“看病难、看病贵”这个重要的甚至可以说是核心的问题并没有解决,而且在有些地方反而有加重的趋势。

“当前要明确医改的目标是什么,预期的效果怎样,这绝不是简简单单地降药价,强行让患者去基层就医,头痛医头脚痛医脚。”常委会组成人员表示,医改是一个系统性的工程,需各部门、各地区横向联动、上下联动、整体配合各项工作,要从全局的角度去审视和运筹解决医疗深处的动力问题。

参保覆盖率稳固在95%以上

构建全民医保制度是医改的基础。报告数据显示,2009年至2014年,全国财政医疗卫生累计支出4万亿元,其中中央财政支出累计达1.2万亿元,有力支撑了以基本医疗保障为主体的多层次医疗保障体系逐步健全。

截至目前,职工医保、城镇居民医保和新农合参保人数超过13亿,参保覆盖率稳固在95%以上。城乡居民基本医保财政补助标准由2008年人均80元提高到2015年的380元。基本医保、大病保险、疾病应急救助、医疗救助等相互衔接的机制逐步形成。

“现在国家及各级财政真金白银,资金到位,并且不断增加,医保基本实现

了全覆盖,几种医保制度正在整合推进,实现做大水池,向增强调蓄能力方向发展。”全国人大常委会委员吴恒曾就医改前往多地调研。在他看来,全民医保制度的建立体现了国家与个人对医疗支出实施分担,让许多家庭,尤其是低收入群体,真正享受到了社会主义的福利。

公立医院改革是医改的重中之重。李斌说,目前县级公立医院的改革已全面推开,公立医院改革试点城市扩大到100个,4个省级综合改革试点也在稳步推进。编制管理制度改革、完善公立医院药品采购机制、优化医院收支结构等多项举措取得明显进展。

为了解决看病贵的难题,我国从2009年开始进行基本药物制度改革,目前已经有520种基本药品列入目录,确保用量小、临床必需的基本药物生产供应。吴恒说,基本药物制度加强了对医疗费用成本的管理和控制,降低了百姓的医疗支出。

“通过深化医改,医疗卫生资源总量继续增加,服务能力明显提高,改革红利进一步释放,人民群众健康水平显著提高。”李斌说,我国居民人均预期寿命2015年预计比2010年提高1岁,婴儿死亡率由2008年的14.9‰下降至2014年的8.9‰,提前实现了“十二五”医改规划和联合国千年发展目标。

医改进入深水区, 体制机制矛盾更加突出

医改所取得的成绩显而易见,常委会组成人员普遍认为,百姓在疾病医疗方面减少了不少后顾之忧,但是他们同时强调,医改综合的效果确实还不尽如人意。

“看病难的问题始终是存在的。”严以新委员说,现在看病难的问题,主要是集中在大医院,到首都北京看病的人太多,基层的医疗服务比较弱。国家现在在基层医疗服务的投入是非常巨大的,村有医疗室,甚至乡级卫生院都配备了彩超,但是没有人会用这个东西。所以说,人的问题还没有解决,乡、县级医院缺乏医生,尤其是全科医生。他认为,要解决

看病难的问题,需要解决好分级诊疗。

报告指出,医改以来,全国财政医疗卫生累计支出4万亿元,其中中央财政支出累计1.2万亿元。但是“看病贵依然是个大问题”。严以新说,关键问题在于总的医疗费用大幅增加,导致个人实际支出费用不降反升。统计资料显示,2013年和2008年相比,人均住院费用增长60%,人均一次门诊费用增长45%,整个医疗费用上涨速度非常快。

郑功成委员也表示,医保基金支出增长虽然是成倍增长,但是人们的获得感确实不强,甚至形成了日益固化的老大难问题,浪费现象、低效现象在某种程度上不仅没有被遏制,反而在恶化。

另外,“随着深化医改进入深水区和攻坚期,体制机制矛盾更加突出。”李斌在报告中坦言,一些新情况、新问题、新挑战不断涌现。

一是改革协调联动性需进一步加强。医改是个复杂的系统工程,需要在政策配套、组织实施等方面联动推进。医疗、医保、医药“三医”联动推进改革机制有待进一步完善。

二是改革进展不平衡。一些地方没有解决好政策落实“最后一公里”问题,国家出台了一系列改革政策措施,个别地方仍停留在文件上,没有落地。

三是新的机制建设需进一步加快。符合行业特点的人事薪酬制度仍在探索建立。现代医院管理制度还需进一步健全。

四是外部环境因素变化对改革带来新的影响。随着我国人口老龄化、新型城镇化加速推进,多重疾病威胁并存,多种健康影响因素交织,经济新常态对医疗卫生事业改革发展提出了更高要求。

所以,“我认为对医改还要有清醒的认识。”郑功成委员说,目前医改体制依然不顺,机制还没有真正建立,公立医院改革进度缓慢,社会办医也没有得到发展,医保制度似未成熟,这种局面应当加快改变。

未来着力保基本、兜底线、补短板

如今,“十三五”时期即将来临,我

国将面临全面建成小康社会以及实现人人享有基本医疗卫生服务的决胜阶段。谈到如何破解医改中长期存在的老大难问题,一些常委会委员和列席会议的代表认为,应跳出为了医改而医改的怪圈,站在长远可持续发展的高度深化医改。

王喜斌委员说,实际上,医改是个事关方方面面的综合性问题,问题不单纯是体制改革、机制完善的问题。“作为国家来讲,想把医疗全部包下来,目前经济状况是不能,也是不现实的。”他认为,改革要换一个思路,不要单在体制机制上下功夫,要多方综合施策、用合力解决医疗问题。“国家出一点,有能力的企业帮一点,病人自己有条件的情况下拿一点,慈善事业的捐助也支持一点,这样路子更宽泛一点。”王喜斌说,将来在研究这个问题的时候,可以改变一下观念,跳出就医改谈医改的框框。

“医疗改革是一个复杂而艰巨的社会工程,也是世界性难题,对于我们十几亿的人口大国来说,问题会更多。”全国人大代表高广生是黑龙江省哈尔滨市第四医院老年病科主任。在他看来,改革的道路上,不可能一蹴而就,要立足国情,渐进探索,“尤其我国多省份,各地区发展情况不均衡,不能用试点的经验完全代替全局。”高广生建议,加快我国基本医疗卫生法的立法速度,为医改提供法律保障。

据了解,现在全国人大教科文卫委员会正牵头开展立法前的调研,并广泛征求意见,高广生作为立法专家组的成员,参与了宁夏甘肃的调研,他认为,立法中应明确公立医院的公益定位、政府对公立医院的支持义务,制定科学分级诊疗制度,建立三级医疗网络,等等。

李斌表示,将深入总结国内外医改有益经验和做法,编制好深化医改“十三五”规划,坚持将基本医疗卫生制度作为公共产品向全民提供的理念,聚焦重点领域和关键环节,着力保基本、兜底线、补短板,协调推进医疗、医保、医药联动改革,推动建立成熟定型的基本医疗卫生制度。■

“会诊”公立医院改革

文 / 本刊记者 李小健

公立医院虽是我国医疗服务体系的“主力军”，却集各种矛盾和问题于一身。因此，在新医改中，公立医院改革既是重点，也是难点。公立医院改革顺利与否，直接关乎整个新医改的成败；公立医院改革改得好不好，直接影响到“看病难、看病贵”这一大民生问题的改善。

随着新医改步入深水区和攻坚阶段，公立医院改革应该怎样推进？2015年12月25日上午，十二届全国人大常委会第十八次会议分组审议了国务院深化医改工作情况的报告。审议中，全国人大常委会组成人员对当前医改“症结”尤其是公立医院改革所面临的问题进行了“号脉”和“会诊”，同时有针对性地开出“药方”。

公立医院再不能搞“恶性膨胀”

在国家财政逐年加大对医疗卫生

事业投入的背景下，我国公立医院发展迅速，规模越来越大，为人民群众看病就医提供了便利。但是，公立医院的快速扩张也带来了不少问题，主要表现为：一方面，进一步加剧医疗资源的分配不均；另一方面，使得越来越多的患者不管是大病小病，都跑到这些好医院、大医院看病就医。

优质医疗资源和患者向公立医院集中，这让郑功成委员忧心。他说，公立医院改革已成为整个医改的核心，公立医院改革不成功，医保制度就不可能成功，医药行业也会受到牵制。从现状来看，很多医疗卫生资源，包括医保基金大量被公立医院医疗的不当行为浪费和吞掉了。

他认为，公立医院不能再像过去几年那样恶性膨胀了。“现在动辄讲一个医

院有千张床位，一个医院一年能获经营收入几十亿甚至上百亿，接受多少万人次的门诊，越是三级医院、高级医院，看病的患者越多，形成了倒置现象。三级医院本来是看疑难杂症的，现在都成了争夺普通患者的巨头。几乎所有的公立医院都在恶性膨胀，不断地扩大规模，搞基建，购买高精尖仪器设施，等等。大医院里面人满为患，有的基层医院却没有病人可看。公立医院不断膨胀已成一种惯性，社会资本投向医疗与健康领域受到严重抑制，没有空间，这是极不正常的现象。公立医院都变成航空母舰，民间资本怎么进得去。”

“三医”单打独斗，代价更高昂

“三医”，即医疗、医保、医药。在医改当中，三者受体制与机制的影响，各改



江苏省南京市脑科医院挂号收费处设置的有关推行药品销售零差率的展板。摄影/ 安东

各的,联动性不强。

“医保运行与医疗服务的联动性很差,相互埋怨。”吴恒委员在分组审议时说,有的地方医保部门简单地用限定总费用的办法来管理医保支出,至于看病具体什么情况不过多考虑,这让医院的院长很伤脑筋。因为医疗费用和看病的病人、病种等是有很大关系的,有些地方的医疗支出与医保的收入是入不敷出的,形成很大的债务量。“我们单独听了这些部门的意见,比如,医保部门的理由是不能让医保的资金透支;卫生部门和医院就埋怨医保部门不付钱,不管病种,也不管具体的医疗服务的水平。这种互相埋怨并不有助于问题的解决,所以导致很多地方甚至包括一些大城市的医保份额采取简单的总额包干的办法。我个人认为,这还是政府的管理、政府的工作不到位,应该由政府出面,比如副省长、副主席、副市长等来协调这些事情,解决这些问题,消除埋怨,真正形成两者的统一,互相促进。”

郑功成委员希望“三医”联动起来,“要像1994年那样,由国务院出面组织开展‘三医’联动的市级综合改革试点,不能是卫生部门搞医院的试点,劳动部门搞医保的试点,医药部门搞医药的试点,各搞各的,找不到交叉点。而是必须推进‘三医’综合改革试点,这种试点在全国范围内同步推进不行,省一级也不行,因为一个省也太大,发展也不平衡,很难取得综合效果。因此,要找一个市,既能够合理地布局医疗卫生资源,也能够把医疗保险落实到市级统筹,包括药品集中采购也可以同步推进。”就此,他建议国务院能够选择部分中型城市作为“三医”联动的综合改革试点,“如果不推进这一步,各行其是的现象还会延续下去,付出的代价还会更高昂。”

推进“三医”联动,全国人大代表温秀玲认为,政府要做好顶层设计和全局统筹。理由是公立医院改革不仅涉及医疗、医保、医药“三医”联动,还涉及发改委、财政、人社局以及其他有关部门,“只

能由政府来统筹制定总体的方案,并强力推动,其间还必须打破很多既得利益者的政策和制度,并对设立的改革核心指标严格监控,下决心、动真劲、能突破,这样才能有成功的希望。”

医生是看病的,不是卖药的

过去,由于国家财政投入不足,公立医院要生存发展,就必须自筹经费。由此,医院和医生便靠售药产生的收益来支撑医院运转,逐渐形成了当下备受各方诟病、普遍存在的“以药养医”现象。不可否认,“以药养医”曾有助于公立医院生存发展,但也给人民群众带来了“看病贵”问题。随着国家不断加大投入,“以药养医”这一做法的弊端,则显得越来越不合时宜。

分组审议中,常委会委员们及列席会议的同志一致认为要加大力度,采取有效措施,彻底破除“以药养医”。韩晓武委员表示,医药卫生体制改革下一步的一个重点,应放在解决“以药养医”问题上。他说,“以药养医”的弊病很明显,就不说了。这个问题自医改开始以来就在抓,有的地方有的单位甚至说已经解决了,实际情况恐怕并不是这样。如何解决“以药养医”?关键是要解决医药分家的问题,使药品的收入与医院的经济收益不直接挂钩。只有从根本上切断了药品的收入与医院经济利益的关系,才能从根本上解决“以药养医”的问题。

他同时谈道,药品的价格过高肯定不合理,但并不是越低越好,关键是要合理。在改革药品价格时,要通过深入调研,了解药品的价格形成机制,要充分考虑药品的研发成本、生产成本及合理的流通成本,在此基础上确定药品价格。单纯地提要挤干药品价格的水分是不妥当的,提出在药品采购中进行零差价试点更是违背客观规律,提企业直销、取消医药流通环节也是不符合市场经济发展规律的。药品价格改革必须与医药的其他改革相衔接。单纯以降低药品价格作为解决“看病难、看病贵”问题,是缘木求

鱼,恐怕无法把医改引向成功。

分级诊疗,应稳步推进

破解群众“看病难”已在全社会上下形成共识,那就是推行分级诊疗制度。所谓分级诊疗,即按照疾病的轻重缓急及治疗的难易程度进行分级,不同级别的医疗机构承担不同疾病的治疗,主要概括为基层首诊、双向转诊、急慢分治、上下联动。在分级诊疗模式下,逐步实现患者“小病在社区、大病进医院、康复回社区”的就医格局。

2015年9月,国务院办公厅专门下发了关于推进分级诊疗制度建设的指导意见。该意见指出,建立分级诊疗制度,是合理配置医疗资源、促进基本医疗卫生服务均等化的重要举措,是深化医药卫生体制改革、建立中国特色基本医疗卫生制度的重要内容,要遵循医学科学规律,按照以人为本、群众自愿、统筹城乡、创新机制的原则,以提高基层医疗服务能力为重点,以常见病、多发病、慢性病分级诊疗为突破口,完善服务网络、运行机制和激励机制,引导优质医疗资源下沉,形成科学合理就医秩序,逐步建立符合国情的分级诊疗制度,切实促进基本医疗卫生服务的公平可及。

就目前推行的分级诊疗制度,车光铁委员认为,重点、难点和基础都在基层。在他看来,虽然全国各地县、乡、社区、村都已普遍设立了医疗卫生机构,但基层医疗队伍建设明显滞后,特别是对乡镇、社区、村等基层来讲,不要说专业人才,连基本的医务人员都很难解决,医疗水平和医疗安全难以保障,这是当前最大的短板问题。对此,建议结合各地实际情况,因地制宜,稳步推进分级诊疗服务体系建设,在加强对口支援、人才培养和引进等基础上,适当组建有区域特色、互惠互利的医疗联合体,逐步形成基层首诊、双向转诊、急慢分治、上下联动的分级诊疗模式。

全国人大代表翁国星有自己的思考,“三级分诊”是非常好的事情,为什么

一直推行慢? 有两个问题没法解决,一是基层人才问题。尽管国家投入力度很大,但还是很难引进优秀医疗人才;二是基本药制度。很多药基层不允许使用,有的药效果又不佳。

“现在提倡分级诊疗,就是希望更多的小病能够在基层的医院治疗。”全国人大代表王玲娜如实说,就基层的情况来讲,很多的老百姓到基层的乡镇医院、社区医院看病,可是基层医院的“硬件”跟不上、很多药品也没有、服务意识也有待提高,所以不得不跑到县、市医院去看病。而患者跑到县级或者市级医院看病就医的话,家人也得跟过去,医疗成本实际上是没有降下去的。因而,提倡和推行分级诊疗,就必须加大对社区、乡镇医疗水平的投入。

不能让医务人员“饿着肚子”工作

在推进公立医院改革的过程中,如何调动医务人员的积极性,一直是各方关注的焦点。特别是在近几年全国人代会上,许多人大代表都强烈呼吁加快医务人员薪酬制度改革,不断提高医务人员的待遇。在这次分组会议审议时,医务人员薪酬制度改革依旧是大家讨论的重点话题。

全国人大代表高广生认为,调动医务人员的积极性至关重要。在公立医院改革进程中要合理确定医务人员的薪酬

水平,根据医疗行业培养周期长、职业风险高、技术难度大、社会责任重大等特点制定符合医疗卫生行业特点的薪酬制度,着力体现医务人员的技术劳务价值,合理确定医务人员收入水平,并建立动态的调整机制,建议国家尽快出台具体实施方案,真正体现医疗卫生行业独有特点。

车光铁委员表示,2015年全国推行了机关事业单位工作人员养老保险制度改革,按照改革要求,医院除承担医务人员上调工资部分外,还要缴纳28%的养老保险和职业年金,工资性支出大幅度增加,极大加剧了医院经营困难,很多基层医务人员的加班、绩效等补助收入也不同程度地受到影响。同时,村医作为基本公共卫生服务和基本医疗的“网底”,其身份和待遇问题一直没有得到明确和妥善解决,队伍老化和后继乏人问题日益突出。对此,他建议进一步加快制定出台适合行业特点的医务人员薪酬制度,充分调动广大医院和医务人员的积极性,最终实现人民群众得实惠、医务人员受鼓舞、改革顺利推进的目标。

“医生的尊严要维护。”郑功成建议,要通过保证医生的薪酬优厚、采取符合医生职业的退休制度等维护医生尊严,不要让医生的利益在改革中受到大幅损害,而应是在规范条件下取得让

人尊敬的“阳光收入”。

拥抱“互联网+”

当前,互联网和信息技术已经深入人们生活的方方面面。一些行业与互联网紧密结合,彻底改变了行业发展的原有生态和模式,效率大为提升。在寻求突破“看病难、看病贵”的对策中,部分人大常委会委员建议加快信息化建设,让医改拥抱“互联网+”。

全国人大代表温秀玲说,互联网、物联网、移动上网技术以及在此基础上开发大量虚拟应用,当下正深刻影响着社会的方方面面,甚至是颠覆了传统的思维和模式。但是,这些技术在公立医院改革中应用还是远远不够,这说明未来的空间和未来的前景都更为广阔。随着技术的发展,患者可以通过移动网络应用软件进行预约、挂号、交费、查询、咨询,等等,医院可以应用网络技术对诊疗、采购、物流、后勤、管理、服务、回访等各个环节进行优化,最终改变整个医院长久以来形成的运营和诊疗模式。更为重要的是,这种变革将为公立医院改革的推进带来历史性的机遇和强大的技术支撑。比如,政府监管可以借助云储存、数据挖掘、远程监控等技术,强化对改革需要重点关注的诊疗环节、费用和质量、指标的监控和管理,从而可以感知医改政策在实际推行中反馈信息,并及时有效地进行调试,使得公立医院的改革取得事半功倍的效果。

“现在总讲‘互联网+’,医保其实最需要搞‘互联网+’。”韩晓武认为,要加快社区卫生信息建设和社区居民医疗健康电子档案的建设,在全国逐步统一医疗卫生信息化指标体系,实现全国范围一卡通,包括完善网络挂号、网络直接报销、跨地区结算等制度,这样将会大大方便老百姓看病就医。同时,还应该考虑通过互联网解决知名专家到社区兼职、轮岗、会诊、远程诊断等有效措施,这也是解决看病难的出路之一。总之,“互联网+”应该在医改中发挥更大的作用。✘



2015年4月1日,安徽省阜阳市人民医院启动城市公立医院改革,专家在门诊给病人看病。图/CFP

分级诊疗，如何破解基层人才困境

文 / 本刊记者 张维炜

作为缓解我国医疗资源分布不均，病患“看病难”“看病贵”等问题的“利器”，分级诊疗制度成为“十三五”医改的重头戏。

前不久，十二届全国人大常委会第十八次会议分组审议了《国务院关于深化医药卫生体制改革工作进展情况的报告》。常委会组成人员和列席会议的代表指出，新一轮医改实施以来，我国对分级诊疗进行了积极探索，取得明显成效。推行分级诊疗，基层是关键，但当前，我国基层医疗机构的服务能力较弱、服务水平较低，最直接的表现就是高水平全科医生严重缺乏，现阶段分级诊疗制度仍然困境重重。



2015年11月13日，一位老年患者在浙江省杭州市江干区凯旋街道社区卫生服务中心云诊室通过视频远程门诊与大夫交流。摄影/李明放

基层医院是制度“落地”的关键

所谓分级诊疗，就是按照疾病的轻、重、缓、急及治疗的难易程度进行分级，不同级别的医疗机构承担不同疾病的治疗，常见病、多发病在基层医院治疗，疑难病、危重病在大医院治疗，逐步实现合理就医。

在2009年，新一轮医改启动之时，就明确要求“逐步建立分级诊疗和双向转诊制度，为群众提供便捷、低成本的基本医疗卫生服务”。2015年9月8日，国务院办公厅印发了《关于推进分级诊疗制度建设的指导意见》，提出要构建科学有序就医格局。

关于分级诊疗的开展情况，国家卫计委主任李斌在报告中称，分级诊疗制度建设正在有序推进。以提高基层医疗服务能力为重点，以常见病、多发病、慢性病分级诊疗为突破口，逐步引导优质医疗资源下沉。

具体而言，目前全国1644家三级医

院与3849家县级医院建立对口支援关系。2000多家医疗机构开展远程医疗。国家鼓励医师到基层、边远和医疗资源稀缺的地区多点执业，近17万名城市医院医生到县乡医疗机构执业。

各地加强对分级诊疗制度的探索，24个省份在省级或公立医院改革试点城市出台分级诊疗试点实施方案，开展基层首诊责任制试点的县（市、区）超过50%。一些地方形成了初步的经验和模式，为全国面上的改革提供了很好思路。

分级诊疗推进的重点和难点在基层。李斌说，国家大力支持基层医疗卫生机构建设，基本实现村村有卫生室、乡乡有卫生院、县县有达标县医院，基本建成覆盖城乡的基层医疗卫生服务体系，80%的居民15分钟能够到达最近的医疗点。

在基层医生人才队伍建设方面，医教协同深化临床医学人才培养改革取得突破，逐步构建以院校教育、毕业后教

育、继续教育构成的医学人才培养制度，同质化培养好医生的路径基本形成。

李斌列出一组数据解释称，目前已规范化培训住院医师12万余名，多种途径培养全科医生17.3万人，招收农村订单定向免费医学生2.1万名。她表示，基层特别是农村地区医疗卫生人员队伍明显改善，乡村医生队伍建设得到进一步加强。

“要解决‘看病难’就要解决好分级诊疗的问题。”严以新委员说，北京的三甲医院听说大概有60所，养活这么多三甲医院的主要是外地来的病人。所以“看病难”主要集中在大医院，这反映出基层的医疗服务比较弱。严以新、吴恒等委员表示，近年来，国家加大对基层医疗服务的投入力度，“硬件”方面，一些村医疗室，甚至乡级卫生院都配备了彩超，过去乡镇一级的医疗机构医生的收入30%—40%由财政安排，现在基本上达到了80%—90%，甚至是全额。国家作出了

巨大努力,各方面有了明显的进步。

目前面临的多重障碍

但是分级诊疗落实过程中,一些新情况和新问题也引起了委员和代表们的注意。

杨震委员2015年上半年针对医改参加了不少专题调研。他发现,乡镇卫生院,包括下面的村卫生所,转诊率非常高。“这也是为什么现在虽然推行了分级诊疗,但大医院看病仍然人满为患的一个重要原因。”杨震说。

在他看来,基层医疗机构在运行上面临几个关键问题。比如,“医保报销,有些药基层卫生院不能开,还有的单位明确规定哪个医院的药才能报销,其他医院的不能报销。”另外,“为了提高基层卫生院的医疗水平,把大医院医生派下去,那么这些医生的职称怎么解决?”杨震说,这都是基层反映比较集中的问题,希望卫计委在进一步推行分级诊疗的过程中,把资源均衡化,针对具体的问题找出解决的办法。

全国人大代表王玲娜是一名大学生村官,目前担任广东省揭西县凤江镇凤北村村委会主任助理,她表示,现在提倡分级诊疗,希望更多的小病能够在乡镇医院、社区医院治疗,但基层医院的“硬件”跟不上,而且很多药品没有,所以现在许多患者还是不得不跑到县、市医院去看病,分级诊疗制度并未发挥有效的作用。

“现在乡镇医院和村卫生所最突出的问题是缺人才,人才在这些地方留不住,引不进。”

孙大发委员曾前往重庆、四川、青海、甘肃等多地实地调研,他看到,很多乡镇医院配备了新的医疗设备,却没有人会操作,闲置在那里。严以新委员说,国家的投入还要讲求效果,设备虽然买了,但是人的问题还没有解决,乡镇医院缺乏医生,尤其是全科医生。

吴恒委员表示,在基层医疗机构中,很多人无所事事,没有什么病号,没

有很多的服务人群,这就造成了恶性循环,有一定能力的医疗服务人员离开乡镇卫生院,加剧了基层卫生服务机构能力下降。吴恒认为,破解这一怪圈,应下决心盘活各级各类医疗机构的资源,结合分级诊疗和医生多点执业,真正实现医疗机构网络化。

大力弥补基层人才“短板”

“说白了,分级诊疗能否顺利推进,首先要解决‘人’的问题。”这是审议中,委员和代表们的一致共识。

车光铁委员说,目前基层医疗队伍建设明显滞后,特别是对乡镇、社区、村等基层来讲,不要说专业人才,连基本的医务人员都很难解决,医疗水平和医疗安全难以保障,这是当前最大的短板问题。他建议结合各地实际情况,因地制宜,在加强对口支援、人才培养和引进等基础上,适当组建有区域特色、互惠互利的医疗联合体,逐步形成基层首诊、双向转诊、急慢分治、上下联动的分级诊疗模式。

留不住人是村医队伍面临的最大问题。全国人大代表高广生曾多次下乡调研,他介绍说,现在乡村医生多是赤脚医生出身,历史造成了他们缺少专业学历,难以取得执业医师资格。此外,乡村医生没有稳定的工资,靠半医半农来养家糊口,有些还承担着50%的公共卫生责任,仅靠公共卫生经费补偿,各地区补偿的标准又不一样。乡村医生还缺乏养老保障,一旦由于年龄原因退出岗位,养老问题十分突出。

高广生认为,今后在基本医疗卫生立法中应明确乡村医生在卫生服务体系中的地位,建立适宜的养老制度。同时他呼吁国家应尽快制定针对乡村医生的资质认证制度,采取“老人老办法”,“新人新办法”,特事特办,分期分批培训,将取得助理医师资格的人员并入乡村卫生院管理,从根本上解决乡村医生的困惑,以破解我国三级医疗卫生网底稳定的难题。

“人才强基是必走的一条路,首先应当提升基层工作待遇。”车光铁委员主张进一步加快制定出台适合行业特点的医务人员薪酬制度,充分调动广大医院和医务人员的积极性。

如何建设乡村医生队伍,让村医留下?健全培养机制不可或缺。刘德培委员在江苏的调研中了解到,南京市把乡镇卫生院的医生轮流安排到县医院培训,提高乡镇卫生院的医疗水平,同时通过考试,将合格的村医选入乡镇卫生院,作为乡镇卫生院的工作人员,再派回原来的村工作。“目前,当地有40%的乡村医生通过这种方式解决了身份待遇问题。”刘德培委员认为,在国家各项政策、薪酬改革尚未落实之前,让医学院校毕业的学生直接到基层去,现在还有一定难度,南京的经验在加强基层全科医生人才队伍培养方面有一定的借鉴意义。

全国人大代表、江苏省沛县胡寨镇草庙村党总支书记秦真岭“支招”建立试点医院联系制度,他说,让好的医生、专家定期到基层的社区医院坐诊,“一方面,村民可以得到好的治疗;另一方面,也可以对农村社区的医生进行培训。”★



2014年3月14日,江西省金溪县对桥镇田村的乡村医生邓志晖走在出诊路上。摄影/陈子夏

慈善法草案二审：加大对慈善事业的扶持力度

文 / 本刊记者 彭东昱

上个月召开的十二届全国人大常委会第十八次会议再次审议了慈善法草案。

一方面,草案二审稿对篇章结构作出调整,将第二章慈善组织和第六章慈善服务中有关慈善财产管理运用的内容,单独成立“慈善财产的管理运用”一章,并充实有关内容。同时对慈善服务一章作出相应修改,对通过慈善组织开展志愿服务作出规定,使有关慈善服务的概念更加清晰,调整范围更加明确。

另一方面,对网络募捐、慈善信托、税收优惠等作出进一步规定,加大对慈善事业的扶持力度。

会议还决定慈善法草案将提交今年大会进行第三次审议。

网络募捐取消“分级制” 和“地域限制”

草案一审稿对互联网募捐施行了“分级制”和“地域限制”,受到普遍质疑。

有慈善业内人士指出以注册地的行政级别来限定慈善组织开展互联网募捐,是一种带有明显“计划”思维的做法。目前,“互联网+慈善”还处在发展早期,草案不宜规定过细,应该给互联网募捐留下更多发展空间。

一些全国人大常委会组成人员和有关社会组织提出,慈善组织通过广播、电视、报刊、互联网等媒体发布募捐信息开展公开募捐,难以限制也没必要限制其地域范围。

二审稿吸纳了这些建议,不再对互联网募捐采用哪一级平台作出限定。二审稿规定,慈善组织通过互联网开展募捐的,应当标明其登记机关;网络服务提供者应当对利用其平台开展公开募捐的慈善组织的登记证书、公开募捐资格证书进行

验证。

同时,二审稿规定,慈善组织在公共场所设置募捐箱,以及举办义演、义赛、义卖、义展、义拍、慈善晚会等开展募捐的,应当在其登记的民政部门管辖区域内进行。除此之外,对通过广播、电视、报刊、互联网等媒体发布募捐信息开展募捐不再作地域限制。

另外,草案二审稿第21条虽然较一审稿作出了文字表述上的调整,但内容未变,保留了除“法律、行政法规规定自登记之日起可以公开募捐的慈善组织由民政部门发给公开募捐资格证书”外,其他慈善组织获得公募资格需要两年考察期。

窦树华委员认为,这是对慈善组织又分了三六九等,没有这个必要。“门槛设严一点,登记之日就给资格证书也无妨。”他强调要把握好管理和支持的关系,“该放的就放开,加大支持、鼓励、发展的力度。”

草案一审稿规定,不具有公开募捐资格的组织或者个人,不得采取公开募捐方式开展公开募捐。在征求意见中,一些公众认为法律不应该“干预个人自救行为”。草案二审稿删除了“不得采取公开募捐方式开展公开募捐”的表述,只保留了“可以与具有公开募捐资格的慈善组织合作开展公开募捐,募得款物由具有公开募捐资格的慈善组织管理”。

也就是说,二审稿仍明确禁止了个人为他人或不特定群体进行公开募捐,但是否允许个人为自我救济进行公开募捐并不是特别明晰。仅对以个人身份发起的慈善募捐活动作出了限制,要求个人要与有资质的慈善组织合作。

有一些学者和业内人士认为,个人借助网络筹措资金的行为不属于法律意

义上的为了不特定群体而进行的公开募捐行为,不是慈善法的规制范围。如果个人通过网络求助时,存在伪造求助信息等行为,公安机关可以按照治安案件进行处罚,情节严重的,还可以追究刑事责任。

韩晓武委员指出,目前许多互联网募捐是游走在法律与规则边缘的个人及组织类募捐,按照草案规定,此类公开募捐在资格与主体上都存在问题。他表示,二审稿的规定从逻辑上说,“算是为有募捐需要的个人及组织指明了一个合法途径,但是,理论与现实,实践中未必能合在一起。”他指出二审稿的规定,可能会无形中剥夺处于弱势的求助人的求助权利。但个人募捐衍生出诸多乱象,如不加规制与引导,也会对社会善心造成极大的伤害。为避免个人网络募捐的弊端,一方面要靠对“慈善诈骗”者严惩不贷;另一方面要靠公益组织通过公平公正、透明规范运行,去塑造社会信任,成为值得信任的互助媒介。目前,我国的慈善事业正在逐步走向“全民参与”,个人募捐越来越多见,因此,他建议慈善法草案关于个人募捐的问题,不要简单地禁止,应该在充分界定区分“个人非法募捐”和“个人紧急救助”的界限的基础上,作出相对灵活的规定,同时对监管及违法处罚也应作出相应的、适当的规定。

明确“慈善信托”就是“公益信托”

草案一审稿单设一章规定慈善信托,二审稿将慈善信托并入慈善财产的管理运用一章,只保留了关键性的三条。

二审稿明确慈善信托即公益信托,受托人范围删除了“自然人”,保留了“慈善组织或金融机构”。

另外,草案二审稿还将慈善信托的

准入门槛改为备案制,取代了之前一审稿规定的选择性备案;受托人的变更也要向主管的民政部门备案;设置监察人也变为强制性要求。

早在2001年,信托法就已经专章规定公益信托,但由于负责认证的“公益事业管理机构”一直未予明确,导致十多年中公益信托几乎没有办法被实现。

草案二审稿明确“慈善信托即公益信托”,规定慈善信托的设立、财产管理、信托当事人、终止和清算等事项,本法未规定的,均适用信托法的规定。

如慈善法通过,“公益信托的靴子”十多年后将最终落地。也有业内人士指出,按照草案的规定,慈善信托没有公募资格,税收优惠问题还有待解决。

税收优惠增加两项规定

一审中一些委员提出草案对慈善税收优惠规定得过于原则。对此,草案二审稿增加了两项规定,一是国家对扶贫济困的慈善活动,实行特殊的税收优惠;二是企业慈善捐赠支出超过法律规定的准予在计算企业所得税应纳税所得额时扣除的部分,允许结转以后年度在计算应纳税所得额时扣除。

至于“特殊的税收优惠”涵盖哪些,还需要税收法律作出进一步明确。有专家分析可能包括捐赠人不通过慈善组织,而直接向扶贫济困对象开展慈善活动,或者向不具备公益性捐赠税前扣除资格的机构捐赠,用于扶贫济困的慈善活动时,也可享受税前扣除。

按现行企业所得税法规定,企业公益性捐赠税前扣除限额为企业年度会计利润的12%,没有明确规定超过限额部分能否结转以后年度继续扣除。2013年2月《国务院批转发展改革委等部门关于深化收入分配制度改革若干意见的通知》第20条中,规定了对企业公益性捐赠支出超过年度利润总额12%的部分,允许结转以后年度扣除。但时至今日,有关部门也未出台具体的操作办法。

草案二审稿已经在法律层面确定企业慈善捐赠支出超过限额的结转制度,但制度的落实仍待细则出台和财政、税收等有关部门的配合。

廖晓军委员、姚胜委员则提出了不同意见。廖晓军委员认为,为了支持和鼓励慈善行为,促进慈善事业健康发展,在慈善法中对税收方面的促进措施作出相关规定是必要的,但应当处理好与专门的

税收法律的关系。他建议对草案第70条进行修改,删除第1款关于结转扣除的规定;同时,将第2款修改为“境外捐赠用于慈善活动的物资,依法享受关税和增值税税收优惠”。

姚胜委员认为结转制度只需作出原则规定。一是这个政策在理论上和操作上都还有需要进一步论证的地方;二是即使要规定,也应该在企业所得税法和实施条例中作出规定。“因为这里面涉及很多问题,如可结转多少年?如果第二年企业出现亏损怎么办?在财务会计上怎么列示等”;三是这种税前扣除也不光涉及企业的税前扣除的问题,还涉及其组织、自然人的捐赠的税前扣除问题,建议在税法等相关规定中作统一规定。

方新委员建议对慈善组织和慈善信托的税收优惠加以明确。她认为草案没有对慈善组织享受税收优惠的具体条件和范围作出明确规定,也没有对慈善组织呼吁多次的经营性收入、股权捐赠的税收予以回应,同时对慈善信托税收优惠也没有明确规定,这样不利于调动各个方面的积极性。她强调慈善法在遵守税收法定原则的前提下,应对上述问题有所回应,特别是规定了慈善信托参照慈善组织享受税收优惠。✶



由四川省南充市40名爱心网友组成的“为山区村小献爱心”团队为南充市营山县明德乡清平村小学45名学生送去了40套新桌椅、3块磨砂黑板、200多本图书,总价值1万元的爱心物资。摄影/李向雨

人大授权：农民“两权”抵押贷款改革试点展开

文 / 本刊记者 张宝山

2015年12月27日，十二届全国人大常委会第十八次会议通过表决，作出关于在北京市大兴区等232个试点县（市、区）、天津市蓟县等59个试点县（市、区）行政区域分别暂时调整实施有关法律规定的授权决定。

根据授权决定规定，由全国人大常委会授权国务院，在北京市大兴区等232个试点县（市、区）行政区域，暂时调整实施物权法第184条、担保法第37条关于集体所有的耕地使用权不得抵押的规定，允许以农民承包土地（指耕地）的经营权抵押贷款；在天津市蓟县等59个试点县（市、区）行政区域，暂时调整实施物权法第184条、担保法第37条关于集体所有的宅基地使用权不得抵押的规定，允许以农民住房财产权（含宅基地使用权）抵押贷款。

授权决定指出，上述调整在2017年12月31日前试行，自2015年12月28日起施行。授权决定强调，暂时调整实施有关法律规定，必须坚守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的底线，坚持从实际出发，因地制宜。国务院及其有关部门要完善配套制度，加强对试点工作的整体指导和统筹协调、监督管理，按程序、分步骤审慎稳妥推进，防范各种风险，及时总结试点工作经验，并就暂时调整实施有关法律规定的情况向全国人大常委会作出报告。

凡属重大改革都要于法有据，此次全国人大常委会会议作出暂时调整实施有关法律规定的授权决定，为稳步推进农村土地制度改革提供了法治保障。

据了解，为落实党的十八届三中全

会决定关于赋予农民对承包土地的经营权抵押、担保权能，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让试点的要求，2015年8月10日，国务院印发《关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见》，决定在全国选取部分县（市、区）开展对农村承包土地的经营权和农民住房财产权的“两权”抵押贷款试点。试点涉及突破《中华人民共和国物权法》《中华人民共和国担保法》的相关规定，须提请全国人大常委会授权，在试点期间暂时调整实施这两部法律的相关规定。

中国人民银行副行长潘功胜在全国人大常委会会议上作授权决定草案的说明时介绍，对农民住房财产权抵押贷款的抵押物处置，受让人原则上限制在相关法律法规和国务院规定的范围内。要建立抵押物处置机制，防范金融风险。因贷款人不履行到期债务或者发生当事人约定的情形需要实现抵押权时，允许金融机构在保证农户承包权和基本住房权利前提下，依法采取多种方式处置抵押物。对农民住房财产权抵押贷款的抵押物处置，制定与商品房处置不同的规定，探索农民住房财产权抵押担保中宅基地权益的实现方式和途径，保障抵押人合法权益。

根据潘功胜介绍，试点地区将结合实际，采取利息补贴、发展政府支持的担保公司、利用农村土地产权交易平台提供担保、设立风险补偿基金等方式，建立“两权”抵押贷款风险缓释及补偿机制。人民银行、银监会将会同相关单位，出台农村承包土地的经营权抵押贷款试点管理办法和农民住房财产权抵押贷款试点管理办法。银行业金融机构根据国

务院的指导意见以及金融管理部门制定的“两权”抵押贷款管理办法，建立相应的信贷管理制度。

全国人大常委会会议审议该授权决定草案时，常委会组成人员普遍认为，为了落实农村土地的用益物权，赋予农民更多财产权利，深化农村金融改革创新，有效盘活农村资源、资金、资产，为稳步推进农村土地制度改革提供经验和模式，开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点，是必要的。有的常委会委员提出，推进“两权”抵押贷款试点，不仅要防范金融风险，还要防范可能发生的其他社会风险。授权决定吸收了常委会组成人员的审议意见，最终以153票赞成票（159人出席会议）在常委会会议上通过了授权决定。

据了解，试点地区的选取标准是由“两权”抵押贷款试点工作指导小组根据国务院的要求确定的。其中，农村承包土地的经营权抵押贷款试点主要在农村改革试验区、现代农业示范区等农村土地经营权流转较好的地区开展；农民住房财产权抵押贷款试点原则上选择国土资源部牵头确定的宅基地制度改革试点地区开展。

坚持立法与改革决策相衔接，通过立法确保重大改革于法有据、顺利实施，是本届全国人大常委会工作的一个突出特点。两年多来，全国人大常委会通过作出有关改革试点工作的授权决定的方式，支持、推动和保障相关改革举措依法有序推进。授权决定这一较为灵活的立法方式的运用愈来愈普遍，发挥的作用也愈来愈明显。截至目前，十二届全国人大常委会已作出了10个授权决定。■

股票发行注册制来了

文 / 本刊记者 沈晓冲



2015年12月27日,十二届全国人大常委会第十八次会议表决通过了关于授权国务院在实施股票发行注册制改革中调整适用《中华人民共和国证券法》有关规定的决定。摄影/盛佳鹏

“推进股票发行注册制改革是党的十八届三中全会决定的明确要求,也是2015年《政府工作报告》确定实施的重要任务。李克强总理对此高度重视,强调要稳步推进股票发行注册制改革,积极培育长期稳定健康发展的资本市场,引导更多资金投入实体经济。”2015年12月21日十二届全国人大常委会第十八次会议上,中国证券监督管理委员会主席肖钢说。

2015年12月27日下午,全国人大常委会表决通过《关于授权国务院在实施股票发行注册制改革中调整适用〈中华人民共和国证券法〉有关规定的决定》,标志着历时25个月酝酿的“推进股票发行注册制改革”终于落地。该决定实施期限为两年,自2016年3月1日起施行。

十二届全国人大常委会第十八次会议分组审议关于授权国务院在实施股

票发行注册制改革中调整适用证券法有关规定的决定草案时,委员们一致肯定实施股票发行注册制改革积极意义,建议加快推进证券法修订,完善资本市场的各项制度。

注册制是一种更为市场化的股票发行制度

注册制,顾名思义,企业通过在证交所注册身份即可发行股票。在我国,现行股票发行实施的核准制度,是由证券法确立的,而世界各国特别是发达国家资本市场的通行做法则是实行股票发行注册制。党的十八大和十八届三中全会强调要发挥市场配置资源的决定性作用,就资本市场来说,推进股票发行注册制改革,把原来的行政核准制变为注册制势在必行。尹中卿委员介绍,与原有的审核制相比,股票注册制改革有四个特点,一是把原来由证监会发审委过会审

批的制度改为由证券交易所负责企业股票发行申请的注册审核制度;二是把股票发行时机、规模、价格等交给市场参与各方自行决定;三是把股票交易责任交给投资者,由投资者对发行者资产质量、投资价值进行自主判断投资,自负责任,自担风险;四是监管机构从原来事前审核批准转变为主要事中特别是事后的监管。注册制好处是共知的,但也要与资本市场发展阶段与发育程度相适应。

“2015年6月先后出现两次股灾,严重打击了市场信心,对于证券法修订也造成很大压力。有一种说法认为证券法修订核心还是审批制改为注册制。改为注册制以后,进入资本市场资金更多,进一步稀释市场资金量,可能短期出现利空反应。”彭森委员说,这次中央下决心,国务院提出人大授权在实施股票发行注册制改革中调整适用证券法有关规定,反映了中央全面深化改革,在资本市场

进一步坚持市场化改革的决心。从中长期看,对于市场应该是利好。

“与股票发行核准制度相比,注册制是一种更为市场化的股票发行制度,其主要内容是以信息披露为中心,完善信息披露规则,由证券交易所负责企业股票发行申请的注册核准,报证监会注册生效;股票发行时机、规模、价格等由市场参与各方自行决定,投资者对发行人的资产质量、投资价值自主判断并承担投资风险;监管部门重点对发行人信息披露的齐备性、一致性和可理解性进行监督,强化事中事后监管,严格处罚欺诈发行、信息披露违法违规等行为,切实维护市场秩序和投资者合法权益。”肖钢说。

草案规定了三个方面内容

自十八届三中全会宣布“推进股票发行注册制改革”以来,两年来,不确定性一直困扰着市场。其具体内容也让人猜测,目前的草案是根据实施股票发行注册制改革的实际需要而拟就,肖钢介绍,草案规定了三方面内容。一是授权事项。全国人大常委会授权国务院对拟在上海证券交易所、深圳证券交易所上市交易的股票的公开发行,调整适用证券法关于股票公开发行核准的有关规定,实施注册制度,具体事项,包括注册机关、审核要求、信息披露要求、中介机构职责以及相应的事中事后监管措施和处罚执法等由国务院作出安排,报全国人大常委会备案。二是实施期限。授权决定

的实施期限为两年,自授权决定实施之日起算。三是相关配套要求。授权决定实施期间,国务院要加强对股票发行注册制改革工作的组织领导,证监会要会同有关部门加强事中事后监管,切实保护投资者合法权益,并认真总结经验,及时提出修改完善证券法有关规定的建议。

股票注册制改革,有专家比喻此举为摸着石头过河,还有很长的一段路要走。全国人大常委会法律委员会认为,落实“推进股票发行注册制改革”任务,涉及证券法相关规定的调整。证券法修订草案已经全国人大常委会初次审议,鉴于对证券法的全面修订涉及资本市场法律制度的顶层设计,目前国务院有关部门正在针对前一时证券市场异常波动的情况,认真总结经验教训,研究在证券法修订中进一步完善相关规定,需要一个过程。同时,股票发行注册制尚无实践经验,需要在探索中逐步完善相关制度,将实践证明可行的纳入证券法修订草案。据此,以授权决定的方式实施此项改革,是可行的。

不要让证券法修订草案成为废案

实施股票发行注册制改革,需解决于法有据的问题。肖钢指出,为此,证监会在与有关方面沟通的基础上,研究起草并向国务院报送了《关于提请启动实施股票发行注册制改革法律程序的请示》,提请全国人大常委会授权国务院调整实施证券法有关规定,解决实施股票发行注册制改革的法律依据问题。

有法律支撑,股票发行注册制才能走得更远。李盛霖委员建议,应该继续推进证券法的全面修订工作,争取2016年内将证券法修订草案再次提请常委会审议。他认为,这次的授权决定可以

解决股票发行注册制改革当中证券法关于股票公开发行核准制有关规定的法律障碍问题,但授权以后国务院实施方案当中不可能设定高于证券法等法律规定的罚则。完善信息披露,加强事中事后监管是确保股票发行注册制顺利实施的必要条件。做好这些工作,根本上需要继续修改证券法才能够保证。证券法是资本市场健康发展的制度基础,也是资本市场项目可兑换稳步推进的基础。特别是在目前人民币已加入国际货币基金组织特别提款权的情况下,需要加快证券法全面修订工作。

“此次注册制改革调整证券法相关规定的授权,与之前的授权在几个方面有所不同。一是注册制改革不是单纯的证券发行审批制度的改革,而是证券法基本制度的改革,涉及面非常广,涉及大量证券法相关条款的修改;二是注册制改革涉及的不仅仅是‘部分地方’,而是整个证券交易市场,是全国性的。”冯淑萍委员表示,即使出于推进股票注册制改革的迫切需要,采取授权的形式,修改证券法也应当在程序上严格规范。

2015年6月下旬,股票市场“过山车”式的波动,差一点引发系统性风险。“很多人在反思这次股票市场异常波动的原因,有人认为是因为场外配资、程序化交易、股指期货助涨助跌;也有人认为是因为融资融券、银行理财、信托资金助纣为虐,从总体上来看,最根本的原因还是我国的资本市场发育不成熟,包括交易者不成熟,交易制度不完备,交易体系不完善,监管制度不适应,这些是更根本的原因。”尹中卿说,按照立法法规定,证券法修订草案如果2016年4月不审就要成为废案。他建议,一是在授权决定之后加快证券法修订工作,不要让证券法修订草案成为废案;二是在证券法修订通过的基础上,尽快总结实践经验,2016年可以安排一次中期评估报告,尽快把成熟经验和可行做法上升为法律,在法治的轨道上推进资本市场健康发展,这方是长远之策。☒



2016年1月8日,在山西省太原市一家证券营业部内,股民关注股指走势。摄影/韦亮

跟踪授权，推动改革

——广东省继续试点 21 项行政审批改革

文 / 本刊记者 王博勋

改革要于法有据。处理好改革与法治的关系，是全面深化改革和全面依法治国的前提，对于全面建成小康社会具有重要意义。2015 年 12 月 27 日，十二届全国人大常委会第十八次会议表决通过了《关于授权国务院在广东省暂时调整部分法律规定的行政审批试行期届满后有关问题的决定》，同意广东省在未来两年继续调整部分法律规定的行政审批，推动 21 项行政审批的改革试点。这不仅是全国人大常委会对即将到期的授权决定作出处理的第一次尝试，更是依法改革的一次有益实践。

2015 年 12 月 27 日，张德江委员长在闭幕会上指出，通过作出有关改革试点工作的授权决定、加强对相关授权决定实施情况的跟踪监督等方式，支持、推动和保障相关改革举措依法有序推进。本次会议在这方面又取得了新进展。有关方面要加强对试点工作的领导和指导，积极稳妥推进，认真总结评估，依法推动试点经验推广复制，适时提出修改完善有关法律的意见。

说到此次常委会会议通过的授权决定，就不得不提此前全国人大常委会作出的另一个授权决定。2012 年 8 月，针对行政审批事项较多，审批程序繁琐、效率低下，利用审批牟取私利等问题，国务院选定处在我国改革开放前沿、市场发育程度较高的广东省，批准其于“十二五”时期在行政审批制度改革方面先行先试。

就行政审批制度改革中涉及的法律规定的 25 项行政审批，国务院提请 2012 年 12 月召开的十一届全国人大常委会第三十次会议审议通过了《关于授权国务院在广东省暂时调整部分法律规定的行政审批的决定》，规定对 25 项行

政审批在三年内进行暂时调整。以往，全国人大及其常委会作出的授权决定都是给地方“行法未规之事”的权力，此次则是第一次授权地方暂停部分法律的实施。按照规定，该授权决定于 2015 年 12 月 27 日到期。

2015 年 12 月，广东省行政审批改革的授权决定临近三年期限，十二届全国人大常委会第十八次会议听取并审议了由国务院审改办负责人张纪南所作的授权决定实施情况的报告和到期处理意见的说明，以及国务院提请的继续授权的议案。

张纪南在说明中表示，三年来，广东省先行先试改革取得重要阶段性成果，为深化行政审批制度改革，转变政府职能积累了有益经验。在精简审批环节和审批层级、优化办事流程、提高审批效率等方面成效明显，有效激发了市场和社会活力。

其中，2014 年，广东省国家授权调整事项的申请量、受理量、办结量同比均下降了近 50%，国家授权调整事项涉及部门共取消和下放行政审批事项 120 项；行政效能和服务水平显著提升，平均办理时间与调整前相比普遍缩短 50% 以上；2015 年，广东省省级行业组织总量为 2809 个，比 2012 年增长 46%。

张纪南同时指出，改革过程中也存在一些问题，如政府监管体系和监管手段有待完善；法律责任主体和各方职责关系尚待厘清；行业组织自身建设亟待加强，出现职能“转”而没有“变”、“二政府”等问题。

就授权决定中广东省暂时调整的 25 项行政审批事项而言，张纪南提出，其中，“政府采购代理机构乙级资格认定和延续申请批注”“转制为企业法人并领取营业

执照的媒体单位广告经营登记”“非煤矿山、危险化学品生产经营单位、烟花爆竹经营单位主要负责人和安全生产管理人员任职资格认定”“机动车排气污染年度检测委托”这 4 项审批事项，全国人大常委会已修订相关法律予以取消。

此外，张纪南又对其余 21 项行政审批事项进行了说明。他表示，“人工影响天气作业组织资格认定”这一事项拟提请国务院常务会议审议后，按法定程序提请全国人大常委会修改相关法律后取消；对其余 20 项行政审批，考虑到各地经济社会发展和管理水平的差异，广东省试点内容在全国范围统一调整的条件尚不成熟，为进一步加强探索、积累经验，深入推进简政放权、放管结合、优化服务等相关改革，建议全国人大常委会授权国务院继续在广东省暂时调整部分法律规定的行政审批。

在听取和审议上述报告、说明和议案的基础上，全国人大常委会作出到期处理决定，规定在原授权决定中调整的行政审批，尚未修改有关法律规定的，在广东省继续试行；对实践证明可行的，由国务院提出修改有关法律的议案。2018 年 1 月 1 日前未提出修改有关法律的议案的，恢复施行有关法律规定的。

党的十八届四中全会决定提出，全面深化改革必须全面推进依法治国，要实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。对广东省暂时调整部分法律规定的行政审批的授权是全国人大常委会第一个到期的授权决定。我们欣喜地看到，从依法授权到听取授权决定实施情况的报告、作出到期处理决定的过程，体现了依法改革的理念，有效地推动了改革的进程。■

16 万亿地方债：如何还，怎么管？

文 / 本刊记者 王萍

地方政府债务，因为关系到中国经济社会持续健康发展，一直都为全社会高度关注。百姓有所呼，人大有所应。2015 年，全国人大加大了对地方政府债务情况的监督频次与工作力度。

2015 年 12 月 22 日，财政部副部长张少春受国务院委托，向十二届全国人大常委会第十八次会议作了《国务院关于规范地方政府债务管理工作情况的报告》。2015 年 12 月 24 日，会议对报告进行了分组审议。

记者注意到，地方政府债务这一议题已是第二次在 2015 年的全国人大常委会会议上出现。第一次是 2015 年 8 月，十二届全国人大常委会第十六次会议表决通过全国人大常委会关于批准《国务院关于提请审议批准 2015 年地方政府债务限额的议案》的决议。此后，2015 年 12 月的全国人大常委会会议议题再次聚焦地方政府债务，表明全国人大常委会对地方政府债务问题的高度重视与关注，人大监督重在推动地方政府债务规范管理。

那么，十二届全国人大常委会第十八次会议期间，围绕审议地方政府债务报告，全国人大常委会组成人员和列席会议的代表重点关注哪些问题，提出了哪些精辟深刻的审议意见与建议？让我们一起来听听委员们怎么说。

委员关注一：地方适度举债有力支撑“稳增长” 债务管理任务仍艰巨

何为地方政府债务？据了解，改革开放以来，为加快国家工业化、城镇化、现代化建设，满足人民群众日益增长的公共服务需求，各级地方政府大力加强

基础设施建设，促进经济快速增长，推进社会事业发展，取得了巨大成绩。

然而，发展背后却是资金来源难题，在地方财力难以满足资金需求的情况下，地方政府通过设立各类投融资平台等方式利用信贷资金或企业债券形式融资弥补缺口，形成了大量的地方政府债务。

多年来，地方政府举债缺乏规模控制、融资成本高企、债务收支未纳入预算等，一直是地方债务管理工作的关键问题。2015 年 1 月 1 日起实施的修改后的预算法明确规定，省级政府可以发行政府债券举债，但地方举债规模必须在国务院确定的限额内，且必须由国务院报请全国人大或全国人大常委会批准，从而明确了对地方政府债务实行限额管理。2015 年 8 月，十二届全国人大常委会第十六次会议通过决议，批准 2015 年全国地方政府债务限额为 16 万亿元。财政部据此提出了分地区债务限额。

对地方政府债务实行限额管理后，地方政府的债务情况及其风险形势如何？

“截至 2014 年末，地方政府债务余额中，90% 以上是通过非政府债券方式举借，平均成本在 10% 左右。”张少春在作报告时表示，对清理甄别后纳入预算管理的非政府债券形式的政府存量债务，通过发行地方政府债券逐步进行置换，是规范地方政府债务预算管理的重要举措，有利于减轻地方利息负担。2015 年，财政部向地方下达置换债券额度 3.2 万亿元，主要用于偿还当年到期的地方政府债务本金。截至 2015 年 12 月 11 日，各地发行置换债券 3.18 万亿元，完成下达额度的 99%。“2015 年的置换债券额度实现了对当年到期债务的全覆盖。”张少春说。

2015 年年初召开的全国人民代表

大会批准安排全国财政赤字 1.62 万亿元，其中地方 5000 亿元。另外，安排地方新增专项债券 1000 亿元。财政部在分配新增债券规模时，加大积极财政政策实施力度，对低风险地区多分配，对高风险地区少分配或不分配，激励地方化解债务风险。截至 2015 年 12 月 11 日，各地已发行新增债券 5912 亿元，完成下达额度的 99%。在当前经济下行压力较大的情况下，适度的债务融资规模也有力支持了地方“稳增长”。

但张少春也表示，受经济增长放缓等因素影响，地方面临“稳增长”和“防风险”的双重压力，地方偿债能力下降，个别地区存在发生局部风险的可能性。

全国人大常委会组成人员对国务院规范地方政府债务管理工作情况给予充分肯定。吴晓灵等多位委员指出，近年来，国务院在规范地方政府债务管理方面做了大量工作，成绩非常显著，基本上弄清了家底，建立了规则。但要真正把这个问题解决好，任务还很艰巨。

委员关注二：过量举债无异于饮鸩止渴

廖晓军委员指出，“从美国次贷危机到欧洲主权债务危机都说明，个别地区、个别领域债务风险控制如果不当的话，就有可能引发系统性的风险。”列席会议的全国人大农业与农村委员会委员包克辛强调，“适度举债有利于加快发展，但过量举债无异于饮鸩止渴，后患严重。”

2015 年 12 月 24 日，常委会组成人员和列席会议的全国人大专委会委员、全国人大代表纷纷发出警示：当前必须高度关注地方政府债务风险问题。

姚胜委员说，对地方政府债务问题

一定要高度重视。从目前情况看,对地方债务的管理在制度层面已经有了一些成效,但实际情况还不容乐观。从国务院报告的情况和全国人大常委会预算工委报告的情况看,有关方面对地方债务问题重视不够。

姚胜强调,我国地方政府债务额已经很大了,不能盲目沉浸在“风险可控”这样一个乐观估计之中。全国人大常委会修订了预算法,国务院出台关于加强地方政府性债务管理的意见,对地方债的监管规定已经很严谨,关键要依法执行,加大对违规借债、违规担保的处罚力度。除了地方要查处以外,中央有关部门和机构也要自查。要编制债务预算,列清借多少债、干什么事以及干这些事情要达到什么效果,还要规划好怎么偿还,尤其是对偿债高峰的到来要有充分准备。

包克辛建议,第一,对政府债务的管控必须把重心放在事前和事中,在体制机制短期难以改变的情况下,应加大债务信息公开力度,由上级政府全面公开下一级的政府债务信息,让各级人大、政协、纳税人、老百姓参与监督,把隐匿债务逼出显形。同时要明确规定,未经上级政府核实、确认、公布的政府债务均不予承认,使债务存量信息更为准确。第二,责成政府性债务超限的省市县,在上级政府的指导下,编制切实可行的债务负担化解计划,经本级人大和上级政府审核批准后,报上级人大备案,重点跟踪,监督实施。

谢旭人委员认为,把地方政府债务纳入预算管理,是规范地方政府债务管理的核心措施,不仅要把债务余额、新增债务、债务收支在预算里反映,还要在一般公共预算和政府基金中编列相应债务的利息支出,全国人大常委会预算工委也应将债务利息列支情况作为审核重点。

委员关注三:违规变相举债行为如何惩处? 违规了就要问责、一追到底

张少春在作报告时指出,财政部还

将健全地方政府债务风险预警和应急处置机制,并将政府债务纳入党政领导干部政绩考核范围。地方违法举借债务、违反规定替企业偿债以及在国务院批准的外债转贷以外为其他债务提供担保的,将依据预算法和担保法有关规定追究地方政府主要负责人的责任,并向社会公开。对违法违规向融资平台公司提供融资的金融机构,监管部门将依法追究相关责任人的责任。

许多委员都注意到这一内容。在分组审议中,多位常委会委员提出,要下大力气对现存的政府债务作认真分析,寻找化解办法,并加快推动建立违规举债责任追究制度。对于违规变相举债行为,违规了就要问责,并一追到底进行严厉惩处。

廖晓军委员说,当前必须要处理好稳增长与防风险的关系,要警惕地方举债办事的冲动仍然很大。不能因为整体可控就忽视了个别地方出现债务风险的可能性。调研发现,现在有很多变相举债、违规担保等错误做法没有得到有效纠正,甚至还在继续发生,应引起足够重视。

廖晓军认为,财政部和有关部门应对违规甚至违法举债行为及时加以纠正和制止,并加快推动建立地方政府债务违规举债责任追究制度,明确执法主体和处理程序,对违反预算法的行为坚决依法处理、严肃问责。

廖晓军指出,与此同时,各级人大也要依法起地方债的监管责任,审查本级政府债务是否纳入预算管理,是否在安全的警戒线以内,举债主体、举债方式、举债用途等是否规范合理,有没有风险控制和责任追究制

度等。政府债务是件大事,要加强管理、依法办事、防范风险,这一点从中央到地方都应引起高度重视。

针对长期以来很多地方政府习惯以经济指标和城市建设论英雄,车光铁委员建议,进一步加强政府债务监督管理工作,有效转变政绩导向,将债务管理真正纳入干部考核评价和履职审计体系,切实规范政府举债和投资决策行为,有效避免产生新的“政绩工程”负债。

委员关注四:违法举债担保将对责任人员给予撤职、开除处分

有人会说,地方政府变相举债、违规担保等做法虽不对,但都是为了地方发展,都是为了建设,并不是为了个人。但事实上,这些做法给整个国家经济和国家治理造成危害,因此必须制止。如何落实偿债责任?

2015年12月26日,十二届全国人大常委会第十八次会议举行联组会议,就国务院关于2014年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告进行专题询问。在专题询问会上,王明雯委员就地方债务内容一口气向财政部部长楼继伟提出几个问题,其中她重点问道,“一些地方政府存在违规举债、变相举债的情况,财政部是如何监管和处理的?”

“这是个尖锐的问题。”楼继伟强调,2015年财政部加强了对地方政府



举债融资行为的监管,一是严格要求地方只能在批准的限额之内发债。二是及时制止一些市县违法违规对企业举债提供担保承诺的行为,及时整改并向社会公开。

楼继伟强调,对地方违规举债担保的一律不得安排财政资金进行偿还,并由有关部门按照新修改的预算法第94条规定,对责任人员给予撤职、开除的处分。

“现在有关部门和银行要求地方政府出具担保,我们的说法,你让人家出了,人家就会被撤职、开除,这是法律规定,所以要坚决顶住,不能再出现问题。”楼继伟表示。

委员关注五:防范系统性风险还需“定点爆破”

2015年地方政府债务限额为16万亿元,预计债务率为86%。债务风险总体可控。但现实中却存在很多变相举债、违规担保等错误做法。在审议中,多位委员谈到这一问题,并进行深入探讨,如何防范和化解债务风险?

针对不少委员提及有的省、地区负债率超过100%,100多个市本级、400多个县级的债务率超过100%问题,陈竺副委员长指出,当前地方政府财政普遍存在一定缺口,随着经济下行压力的加大和财政收入增速的放缓,未来是否可能出现一些地方政府事实上的“破产”问题应值得警惕,对这些问题要未雨绸缪提前研究。

辜胜阻委员这样认为,在防范和化解债务风险的过程中,一个很重要的事情就是要避免系统性风险,必须有个案债务违约的处置。打个比方,我们要避免大的地震,你让它有小的地震,有利于防范大地震。我们对一些隐患问题,“定点爆破”有利于避免系统性风险。比如美国在地方政府债务上让底特律破产,就是为了避免系统性风险。底特律破产以后会警示、教育一大批城市管理者。因此为了防范、避免系统性风险,对于一些特别严重的地方要进行“定点爆破”,个案违

约,违约以后依法处置,有利于通过小震防止大震。

委员关注六:西部地区高速公路债务怎么还?

审议中,多位委员提出,中西部地区政府举债投资了大量高速公路建设项目,对于全国和地方经济发展来说是必要的,但是要靠这些地方的车流量来还债的话,估计非常难。这些地方这种类型的地方政府债务怎么还?

吴晓灵委员指出,如果能够把中西部地区的基础设施建设,包括一些省内高速公路的建设,都作为中央的事权来考虑的话,是否有可能把地方因为修建与全国高速公路网衔接的道路的债务,从地方政府债转换为中央政府债。尤其是对欠发达地区,他们由于修高速公路大量举债。这是一个问题,希望财政能够给予考虑。

冯淑萍委员点出问题实质,为什么存在大量地方政府债务,根本原因在于财政体制存在着严重的财力与事权不匹配,地方承担的事务太多。让地方办这么多事,就应该有一定的财力支持,否则,地方就会想找钱的办法,举债就会发生。“要真正解决这一问题,必须深化财政体制改革,调整中央和地方的财权与事权关系。”


罗亮权委员说,加强地方政府债务监管,既要健全完善体制机制,防范债务风险,又不要“一刀切”。特别是西部地区、革命老区、边疆地区、少数民族地区发展比较缓慢,希望中央在“十三五”期间仍然安排这些地区合理举债,加快西部地区基础设施、民生工程建设。要改革工作考核制度,做实绩效评估机制,进一步扭转单纯以地区生产总值增长论英雄的状况,增加经济发展质量效益、生态环境评价、民生事业、居民收入等指标。建立和完善政府债务管理工作机制,有针对性地拟定政府性债务管理实施办法,建立借、用、还相统一的债务风险防范机制,尽量使地方政府置换债券、转

换资金,优先偿还到期银行贷款。建议中央对西部地区的省份,特别是少数民族自治州给予政策上的倾斜,加大存量债务置换力度,切实帮助这些贫困地区化解政府存量债务。建议中央将公益性项目,例如修公路、建学校、生态建设等债务按一定比例纳入国家债务偿还范围,切实化解边远贫困地区债务风险,减轻这些地区的负担。

委员关注七:推进债务置换工作的同时债务管理重在“治本”

吴晓灵委员认为,当前正在推进的地方政府债务置换工作,只是解决了存量债务的现实兑付问题,推迟了存量债务兑付的时间,并没有解决大量地方政府债务的质量问题,还要下大力气寻找化解存量债务的办法。在举债投资受限的背景下,未来经济建设的钱从哪里来,关键还要引导社会资金投向基础性建设,必须强调对社会资本的产权保护和契约精神。

蒋巨峰委员认为,尽管债务置换是一个好办法,但最终债务还是要还的。建议进一步健全和完善偿债机制,将应偿债务分解,分年度纳入支出预算,建立偿债专项预算资金;将有收入来源的项目,所取得的收入全额刚性转为偿债专项资金;每年审核确认地方政府可用于偿债的存量资金、存量资产,从而确保届时切实能够转化为偿债资金;将现在债务置换举新债偿旧债的办法进一步规范,硬化约束,把规模控制在合理范围。把偿债机制和偿债专项资金的积累纳入督查审计范围,确保这些措施落实到位。

廖晓军提醒,“当前正是做2016年预算的时候,比如起码要审查2016年本级政府预算里有没有列还本付息的资金。如果这个地方连付息的资金都没有列入预算,一方面说明这个地方没有地方债,另一方面可能就是有债没有纳入预算管理。如果是后者的话就是没有依法办事,潜在的风险还会很大。”

养老服务业亟待驶入“快车道”

文 / 本刊记者 梁国栋

为应对“银发”浪潮的冲击,运用法治手段推动老龄事业发展,全国人大常委会在去年对老年人权益保障法实施情况开展了执法检查。

张德江委员长十分重视这次执法检查,专门作出批示,要求通过执法检查,进一步推动老年人社会保障体系和社会养老服务体系,营造全社会依法维护老年人权益的良好氛围,促进老龄事业与经济社会协调发展,把老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所乐落到实处。

去年9月和10月,由王胜俊、沈跃跃、张宝文、陈竺4位副委员长带队的执法检查组分别赴山东、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。

在去年年底召开的十二届全国人大常委会第十八次会议上,王胜俊副委员长在代表执法检查组向会议作老年人权益保障法实施情况的报告时表示,尽管这些年来,各地各方面就应对人口老龄化做了大量工作,但我国老龄事业还处于发展初期,法律实施中存在不少困难和问题。

这其中,养老服务业发展相对滞后尤为突出。“党的十八届五中全会提出,‘建设以居家为基础、社区为依托、机构为补充的多层次养老服务体系’。”王胜俊副委员长指出,养老服务业现状总体上与中央要求和老年人日益增长的需求存在较大差距,绝大部分城乡社区养老服务设施不足,养老机构的布局结构不合理。他建议,要通过完善养老服务体系、大力推进农村养老服务发展等措施,加快我国养老服务的发展。



党的十八届五中全会提出,“建设以居家为基础、社区为依托、机构为补充的多层次养老服务体系。”
摄影 / 郑俊彬

养老服务业遭遇发展“瓶颈”

自1999年我国进入人口老龄社会后,人口老龄化呈现出规模大、来势猛、占比高和“未富先老”等特点。数据显示,截至2014年年底,我国60岁以上老年人口有2.12亿,占人口总数15.5%,其中65岁以上老年人口1.37亿。预计2020年,我国老年人口将达到2.43亿。

在严峻的老龄化形势下,我国加快了社会养老服务业的发展。如今,上海市浦东新区等42个地区开展了养老服务业综合改革试点工作,并带动周边地区养老服务体系发展;江苏、贵州等一些地方探索打造居家养老与社区照顾、上门服务紧密结合的居家养老模式,为老年人提供送上门的居家服务和走出门的社区服务;北京朝阳区、河南洛阳市等地通过建立养老服务信息系统、集成养老服务功能、运用“互联网+”等办法,开创各具特色的社会养老服务新模式。

式,一些地方还推进公办养老机构改革,发挥托底作用,重点为城市特困老人、农村五保老人、城乡低保家庭中的失能老人提供集中居住和照料服务。

然而,执法检查组发现,养老服务业的发展现状难以适应来势汹汹的“银发”冲击波。“绝大部分城乡社区养老服务设施不足,医疗、文化、体育等服务设施综合利用率较低,服务覆盖区域和服务人群有限,服务内容单一,社会化专业水平不高,广大居家老年人难以就近享受到方便多样的社区服务,社区养老的依托地位亟待夯实。”王胜俊副委员长就此指出,养老机构的布局结构不合理,普遍存在城区“一床难求”,郊区农村养老院多有空置的状况;有的地方公办养老院的功能定位不够明确,支持社会力量办民办养老院的政策措施不到位;面向失能、高龄等特困老年人的护理型、医养结合型养老机构严重短缺。



2015年5月6日,几名老年人在第四届中国国际养老服务业博览会的文化服务及工艺品展台前交流手工艺品制作的心得。摄影/潘旭

完善以居家为基础的养老服务体系

“积极开展应对人口老龄化行动,弘扬敬老、养老、助老社会风尚,建设以居家为基础、社区为依托、机构为补充的多层次养老服务体系。”《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》对我国的养老政策作了这样的定位。而在“十二五”规划中,我国的养老方针则是“建立以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务体系”。

从“支撑”到“补充”折射出“十三五”乃至未来更长时期,我国养老政策的新思路,即居家养老的“龙头”地位更加凸显。

这样的养老理念得到了委员们高度认同。“服务体系建设中特别强调家庭的作用,现在讲社会政策要兜底,家庭是第一支柱,在服务上强调家庭成员要履行对老年人的经济供养、生活照料和精神慰藉,现在的定义非常好。”辜胜阻委员说,经济的供养,解决钱的问题,但是老年人的照料不只是钱的问题,还有生活上的照料、精神上的慰藉。

王乃坤委员更是用一组数字来诠释中国人的养老习惯。“我曾经看过一组数字,我国2.12亿老年人当中,90%是在家养老,7%是在社区,就是社区的托

老所,也叫日间照料,白天来、晚上走。只有3%是在养老院,进养老院的老人,在农村就是五保户,在城里就是三无老人。”她说,无论是从这个数字占比来看,还是从中国人的生活习惯来看,家庭还是重要的养老场所,居家养老应是未来发展的方向。

要真正走出这条中国特色的养老之路,离不开社区的依托和机构的补充。“居家养老必须要有社区服务功能的支撑才行,如果老人在家打一个电话,通过社区服务就能够解决问题,我想多数老年人还是愿意选择居家养老。”王乃坤委员说,政府应该加大对社区养老功能的投入,在这方面舍得花钱。

“要建立完善的家庭养老支持政策,鼓励引导家庭成员依法履行对老年人经济供养、生活照料和精神慰藉责任。”王胜俊副委员长在作报告时给出了这样的建议,各级政府在加大社区服务设施建设投入力度的同时,通过补助投资、贷款贴息、运营补贴、购买服务等方式,支持社会力量兴办社区养老服务,大力培育发展社区养老服务组织,完善服务网络,鼓励引导有条件的企事业单位兴办家庭式、社区型养老服务机构,促进居家和社区养老服务连锁化、品牌化发展;推进信息技术、人工智能和物联网与养老服务的融合发展,推动医疗资源

向社区和家庭延伸,满足老年人医疗服务需求,强化供需衔接,切实为老年人居家养老提供人性化、多样化的社会化服务,夯实居家养老基础地位、发挥社区养老服务依托作用。

补齐农村养老服务短板

与城市相比,农村养老服务水平堪忧。执法检查组在检查中发现,随着城镇化进程加快,家庭空巢化加剧,农村老年人普遍缺乏应有的服务、照料和医疗,一旦生病或失能,生活艰难。

“我经常回农村,农村现在有这样一个问题,老人一直在家里,他的子女都在外面,有的孩子四五年都没有回一次家,有的时候连电话也打不通。”列席本次会议的全国人大代表巨晓林深有感触地说,像这样的情况,国家可以出台相关的扶持政策。

雷温芳代表则认为,应将农村贫困老人纳入社会养老,加大对农村社会化养老机制的支持力度,定期对老人进行体检。同时,她建议,将农村幸福院和老年活动中心纳入“十三五”规划,积极应对农村老龄化到来的严峻形势,切实解决老龄人口老有所养、老有所医、老有所乐的问题,让老人真正感受到社会的发展。

对此,王胜俊副委员长在作报告时指出,各级政府要高度关注农村老年人生活状况,加大城乡统筹工作力度,采取切实有效措施,提升农村老龄工作水平;在新农村建设和城镇化建设过程中,要科学规划、合理布局农村养老服务设施,加快农村养老机构改革,新建改扩建规模合理、功能实用、设施齐全的农村五保供养机构,优先为空巢、失能、高龄、贫困等特殊困难老年人提供服务;鼓励城市养老机构与农村养老机构建立对口支援和协作机制;在农村土地征收、宅基地改革等工作中统筹考虑农村居民养老的长效保障机制;发展农村社区服务,建立适应老年人需要的生活服务、疾病护理与康复等设施网点。☑

根植林地 心系群众

——记云南省第十二届人大代表熊竹兰

文 / 唐金龙

梅兰竹菊，在位其中，咬定青山，幽谷传香。

——题记



熊竹兰（中）向林农讲解核桃树嫁接技术。

她是高级林业工程师，2012年被中国科协和国家财政部评为全国农村科普带头人；25年来，她每年有三分之二的时间在苗圃、林地忙碌，匆匆的脚步在云南省永胜县1453个村小组的山间小路上不厌其烦地重复往返，用智慧和爱心帮助村民脱贫致富；她在人代会上提出的建议让林农喜逢甘露……她就是云南省第十二届人民代表大会代表、永胜县林业局林业技术推广所所长熊竹兰。

为民代言 惠及百姓

2014年1月22日下午，云南省十二届人大二次会议在昆明海埂会堂隆重开幕。

会议期间，熊竹兰代表为助力林农增收脱贫、发展致富建言献策。上一位代表的发言刚一结束，她就迫不及待地亮开了嗓门：“我来发个言，反映一下我们

那个地方核桃种植户的愿望。”她接着说，永胜是山区农业大县，全县总人口391037人，农业人口就有365000人，且60%以上居住在山区林区，贫困程度较深。山大、人多、耕地少、林业资源丰富的县情，决定了林业在永胜县科学发展、和谐发展、跨越发展中

的重要地位和作用。2008年以来，全县累计发展核桃939300亩，该产业现已成为永胜县的新兴支柱产业。但由于相关方面投入不足，致使核桃产业在总体发展上质量不高。开展核桃基地幼林抚育，推动核桃产业提质增效成为当务之急。而在老百姓看来，林木脱贫致富才刚刚起步，资金运转捉襟见肘，对核桃幼林的抚育，单凭自身条件难以发力，希望得到政府的帮助，将核桃幼林抚育进行立项扶持！为此，我建议把规模连片的核桃新造林地块纳入幼林抚育项目，每亩兑现抚育补助款50元，以实现“造一片、活一片、成一片”的核桃产业发展目标。

为了稳妥起见，熊竹兰代表又以书面的形式向大会提交《关于对核桃产业幼林抚育进行立项扶持的建议》。这一建议引起了其他代表的附议，受到云南省人大常委会的高度关注和省政府的高度

重视，得到了相关部门的及时办理。2014年5月9日，仅在省人代会会议闭幕不到四个月后，云南省林业厅就对《关于对核桃产业幼林抚育进行立项扶持的建议》办理情况向熊竹兰代表作了书面答复。答复中说：“省林业厅正积极争取启动以核桃幼林抚育为主的核桃基地提质增效示范项目，并建议国家林业局在提请国务院出台的加快木本油料产业发展政策中，将木本油料中幼林抚育纳入国家森林抚育补贴项目给予支持。”

当年11月，云南省人民政府启动对全省的核桃幼林抚育进行立项扶持的工作，仅向永胜县就拨款75万元，扶持5000亩核桃幼林抚育项目，每亩补助150元。丽江市和永胜县在财政紧缺的情况下，也相继给该县的核桃幼林抚育予以资金补助。喜逢甘露的老百姓，在高兴之余深深感念政府的关切和扶助之情。

截至2015年年底，永胜县已建核桃幼林抚育示范基地49499亩。以核桃为主的生态产业从数量扩张迈步转向提质增效。

2013年1月，熊竹兰作为新当选的省人大代表出席云南省十二届人大一次会议。会议期间，《云南日报》等媒体记者采访了她。“这是去年4月，我在永胜县大安乡光美村委会母底小组向120多名乡亲介绍如何使用嫁接技术种植核桃。”熊竹兰指着笔记本电脑中的照片对记者说道。“我下乡连草帽都不戴，因为老百姓就不戴草帽，我得跟他们一样。你看我多黑。群众望见白白净净的农技员往往产生距离感，一看我这肤色，也就不见外了。”熊竹兰不但融入老百姓，而且还设身处地为老百姓着想、为老百姓服务。2004年，她上任林业技术推广所所长后

做的第一件事,就是带领农技人员进村入户,根据林农的实际需求,因地制宜开展林木(主要是核桃)种植管理技术培训。于是,乡村小学教室、村委会办公室、农家庭院就成了熊竹兰他们精心打造的流动性的“技术培训中心”。

谈及熊竹兰的代表履职,永胜县人大会常委会选联工委主任罗树荣介绍说,熊竹兰把农技工作与人大代表履职相结合,在给林农讲解科学种植和管理技术之余,经常与他们促膝谈心,听取意愿和呼声,并对此进行归纳整理,形成向一年一度省人代会提交的建议。由于这些建议来源于实际,接地气、达民意、惠民生,相关方面办理起来易操作、易推行、易见效,群众因此而受益。三年来,她先后提出的《关于请求对核桃产业幼林抚育进行立项扶持的建议》《关于整合造林项目、增加造林投资、提高造林质量的建议》等,就是在日常工作中与林农交谈得来的。

履行代表职务三年来,熊竹兰共向省人代会提出26件建议,附议16件建议,内容涉及“三农”、林业、教育等,件件关民生,事事显民意。她提出的大部分建议得到相关方面的采纳或办理,促使百姓关心关注的一些难点热点问题得到及时解决,切实维护了群众利益。

心系百姓 爱播林间

1990年从丽江农业学校果树栽培专业毕业后就走上工作岗位的熊竹兰,从林业行当中最基础的林木种苗培育启航人生,先后在永胜县永北林工站苗木基地、林业局撒马坪和天生桥等苗木培育科研基地担任技术负责人,将花一样的年华挥洒在种子采集、整地、种植到出圃等一系列环节上,一干就是13年。熊竹兰潜心研究种苗培育技术,截至2003年,她与同事们累计培育出各类优质苗木600多万株,节约造林成本600多万元,还总结出多个林木品种的苗木培育技术并推广应用。

担任林业技术推广所所长后,熊竹

兰结合永胜县立体气候适宜多种经济林木生长的特点,带领农技人员在不同区域建立了核桃、花椒、油橄榄等栽培技术试验示范点,研发出适宜永胜县的多种经济林木丰产栽培技术,推广应用于生态产业建设。尤其是核桃幼树增根助长技术的应用加快了山地核桃的生长速度,“草棍导伤流”技术的实施使核桃就地嫁接成活率提高了10%。她参与选育的“永11号”“胜霜”和“胜勇”3个核桃优良品种,已在永胜县推广种植60多万亩,加快了当地群众脱贫致富奔小康的步伐。

永胜县是省级重点林业县,也是国家级贫困县。过去,一些农户主要靠在坡地播种玉米养家糊口,广种薄收,温饱问题难以解决;也有人种植核桃,但不谙科学不善经营,修整嫁接茫然,治病防虫枉然,只好顺其自然;核桃树花开花落听天由命,果实体小壳厚产量低,林农年人均收入千百来元,日子过得紧巴巴的。由于生活贫困,村里的女孩子纷纷到外地找婆家,本地小伙子因找不到对象而成为“老大难”。熊竹兰看在眼里急在心头,决心用自己的特长帮助村民走出贫困。她围绕山区农民世代依赖的核桃和花椒产业,一边研发、推广优良品种,一边下大力气对林农进行科技培训,使核桃树、花椒树等经济林木在现代科技的催生下提质增效,变成货真价实的“摇钱树”。

2008年,永胜县被列为云南省核桃产业发展重点县。乘着永胜县推进核桃产业大发展和林业科技项目实施的东风,熊竹兰率队深入开展林业科普宣传和送林业科技上山入户活动。针对当地林农少数民族多、文化程度相对较低等实际情况,熊竹兰运用多媒体技术、现场演示与流动教学三结合的模式开展培训。她把经济林木种植管理、病虫害防治等技术过程制成图片做成PPT,引导林农观看映射在投影布上相关图片的同时,再施以恰到好处的实例讲解和实地指导,让林农在“有趣和好玩”的不经意

中学到了实用技术。

八年来,熊竹兰和她的同事们开展林业实用技术培训300多场次,培训林农28800多人;编写培训教材8万多份,举办林业科普知识讲座26场次,听讲者6350多人次;制作、发放介绍林木种植管理技术的光盘2万多张,进行林业科普宣传200多次,受众38万人次。

通过培训辅导,许多林农正确掌握了经济林木栽培、嫁接、土肥水管理和病虫害防治等科技知识,种植技能不断提高。近年来,永胜县的核桃等生态产业发展势头喜人。2014年《永胜县林业发展情况报告》显示,全县现已累计发展核桃103.83万亩,产量10120吨,年产值1.01亿元。建成10万亩以上核桃基地的乡镇有2个,5万亩以上核桃基地的乡镇有6个,2万亩以上的核桃示范村4个,1万亩的核桃示范村35个;发展了仁和镇朝阳村、大安乡宝坪村、东山乡余子拉村等一批生态产业致富村。

以核桃为主的生态产业快速发展,让老百姓日渐富裕起来。永胜县东山乡,核桃等“摇钱树”为林农摇出了好日子,不仅有外地的姑娘愿意嫁进来,到东山上门落户的小伙也多了。有位姓陈的男子上门落户到东山乡,运用熊竹兰传授的技术种植核桃树,核桃体大壳薄产量高卖相好,而今已突破110亩,年收入达3万余元。向阳村委会村民熊树明从2005年开始在房前屋后种树,而今种植核桃4235株、花椒523棵、兰桉38000棵,年均生态产业收入达8万多元,他家盖起了砖瓦房,添置了电视机、摩托车等,小康生活过得美滋滋的。

熊竹兰,数十年如一日,背着相机、电脑、投影仪、修枝剪、手锯和嫁接刀等随身用具,风里来雨里去,与林农在一起,与林木长相依。蚂蝗、蚊虫侵袭她,山体滑坡、泥泞小道为难她,但山里的百姓热爱她,林木的繁茂感怀她。永胜县仁和镇朝阳村村民侯学祥对熊竹兰有着这样的评价:“她迎风雨顶烈日,皮肤皱了,脸晒黑了,为民谋利的心却更亮了。”

越秦岭、走渭水

——陕西省部分县区乡镇人大建设扫描

秦岭北麓山村 图/CFP

主持：金果林

协调：张克雄

统筹：黄 朴

执笔：雷显军 程高科 叶怀成 许 涛 赵锦文 朱季林 杨 敏 陈 超 陶继续 李永涛
张勤刚 彭进军 贺国琴 马先友 答贵龙 田 锋 朱真军 赵宝英 王仓保

如何抢抓机遇探索发挥县乡人大作用,让县乡人大在民主政治建设中发挥“顶天立地”的作用,陕西省人大常委会走出了一条可贵的探索之路。结合贯彻中央有关加强县乡人大工作和建设的文件精神,陕西省人大常委会研究出台了相关实施意见,陕西省委高度重视,以文件形式转发全省贯彻执行;还印发了规范市县乡三级人大机构设置和人员编制的意见,破解了长期制约县区乡镇人大发展的“瓶颈”问题;召开了全省县乡人大工作和建设暨代表工作座谈会,推动县乡人大工作和建设的持续提升。

如今,通过制度和实践创新,陕西省县乡人大工作亮点纷呈,特色鲜明,富有成效。为了真实、全面、生动、及时地反映陕西省县区乡镇人大建设的新气象,《中国人大》杂志社与陕西省人大常委会研究室、陕西省人大常委会报刊社组成联合采访小分队,于深冬时节深入到陕西各地的县城、乡镇、街道、村庄、社区、田野,实地采写出一组鲜活的系列报道,以飨读者。✶

旬阳县人大：促乡镇人大工作“由虚变实”

旬阳县的吕河镇人大主席团最近两年来“很忙”，先后审议了吕河镇山林经济发展、加快推进陕南移民搬迁、加快冬青村美丽乡村示范村建设、加强集镇水源地综合整治等重大事项，并形成了相关决议和审议意见，规范召开镇人大主席团会议14次，交办审议意见15件，主席团按照规定时限进行跟踪督查，先后听取汇报8次，现场督办5次，发督查通报6期，交办的15件审议意见全部办理完毕。

这是旬阳县的乡镇人大建设的缩影。2012年换届后，旬阳县人大常委会围绕如何强化乡镇人大主席团工作，通过反复调研讨论，出台《旬阳县乡镇人大工作实施办法》，围绕乡镇人代会的组织和闭会期间的工作，依法赋予乡镇人大主席团二十八项职权，并对主席团工作运行程序、制度体系、保障措施作了明确规定，使乡镇人大主席团履职有章可循，把镇人大主席团设为“常设机构”，并对主席团工作运行程序、制度体系、保障措施进行规范和完善，形成依法有序的日常监督机制。

同时，每个镇人大主席团按照有专用办公用房、有桌椅电脑等“八有”标准，全都健全和完善了办公场所和办公设施，分别配备不少于2名的工作人员，并统一建立驻镇各级人大代表花名册、议案和建议办理登记簿、主席团议事规则、主席团联系代表小组制度等一册六簿十二项制度，使乡镇人大主席团履职日趋规范。

各镇人大在保证主席团成员相对稳定的前提下，结合各自岗位，对主席团成员进行合理分工，明确工作职责，并经常组织学习相关法律、法规和履职常识，提高主席团成员履职能

力。还按照每季度召开一次主席团会议的要求，将精选议题、深入调研、认真审议、及时交办、严格督办这五个步骤固化为镇人大主席团的议事程序，围绕事关区域经济社会发展、群众切身利益、民主法治建设的重点议题和本镇重大决策、民生工程、重点项目建设等重大事项，突出监督重点和监督实效。

各镇人大主席团以调研、视察、检查和评议为抓手，组织代表开展专题调查、专项视察和执法检查，听取政府专题报告，征求人大代表对经济社会发展、民生改善、干部作风、法律实施等方面的意见，还采取督查通报、听取汇报、代表评议、跟踪问效等多种方式，督办代表意见和建议的办理落实，对承办单位强化依法监督，解决人民群众关心的热点难点问题，还对代表实行述职评议和满意度测评，使乡镇人大主席团履职落到实处。

旬阳县人大常委会为了推进乡镇人大建设有序进行，先后在麻坪、吕河、蜀河三个镇召开乡镇人大建设现场观摩会，发挥典型引路作用。县人大常委会五名领导带领委办负责人分片督查指导，现场办公，解决问题。在对乡镇人大干部进行集中培训的同时，选送乡镇人大主席、副主席参加全国人大培训班，提高了人大干部的业务素质和履职能力。

旬阳县人大常委会为了促进代表日常履职，让人大代表真正“接地气”，将全县1386名县镇人大代表就地编为180个代表小组，并按照有专用房、有活动经费等“十有”标准，投入资金百万元建起代表小组工作室180个，统一建立“五簿八项制

度”，实现代表活动有平台，履职有规范。

充分发挥代表联系群众的优势，不断创新活动载体，丰富活动内容，积极开展以“县人大常委会、镇人大主席团成员各联系五名代表、五名（户）群众，每位人大代表各联系十名（户）群众”为主要内容的“双联系”活动。旬阳县人大常委会专门下发文件，公布联系对象，提出明确要求，使全县人大系统固定联系的群众数量达万人（户）以上。另外，在人大代表中全面推行民情日记、代表接待日、代表述职评议三项制度，为每位代表配发一本《民情日记》，要求每位代表年记民情日记不少于六十篇，每月至少到代表工作室接待一次群众，每年年底要向选民进行述职，接受群众的工作评议。

这些措施的落实，使广大群众真切地感受到了“人大代表为人民”。关口镇泥沟村王玉芳代表，一年来为5户特困户协调解决建房用地，并争取15万元扶贫资金帮助他们盖起了宽敞明亮的新房。像王玉芳这样心系群众、为民解难的代表，在旬阳县还有很多。

一年多来，旬阳县共有1400多名各级人大代表记民情日记4万余篇，接待选民3600多场次，1.2万人次；向选民发送“联系卡”近2万张，走访联系选民7000多人次；收集建议、意见3940多条；协调督促解决群众难题2580余件。

目前，旬阳县乡镇人大硬件设施齐备，工作机制健全，工作运行规范，代表履职热情高涨，监督实效突出，实现了乡镇人大工作由闲到忙、由虚到实的根本转变。★

白河县人大：代表“接地气” 履职更“提神儿”

选民接待室的建立，让白河县人大代表、茅坪镇彭家村党支部书记李永华切身感受到了自个儿肩上沉甸甸的责任。他说：“选民接待室极大地方便了群众，能在‘家门口’就近说说自己在想什么、盼什么，亲切！这是自己履职尽责无可替代的好阵地。”昔日群众很不满意的社区污水处理、学生上学安全、受灾户门前道路硬化等问题，通过李永华代表的建议督办而逐步得到解决。

白河县人大常委会主任余明安认为，县、镇人大代表由选民直接选举产生，具有与选民直通联系的天赋优势，代表“接地气”了，代表履职就会焕发生机与活力。所以，白河县人大常委会积极推动代表“接地气”。

“接地气”的渠道如何建立和拓展？2012年，白河县人大探索建立了代表接待选民工作室，将其打造成“接地气”的重要平台。当年5月17日，白河县人大常委会在茅坪镇彭家村启动试点，并召开了县人大代表定期接待选民工作现场会。随后，出台了《白河县人大代表定期接待选民暂行办法》。对县人大代表定期接待选民工作的范围、时间、内容、形式和程序等诸多环节，都作出了明确具体的规定，把每月15日固定为代表定期接待选民日。白河县23个村、社区建立了统一规范的“县人大代表接待选民工作室”。如今，23个接待室已累计接待选民37930余人次，收集、协调解决选民反映的身边事3267件，化解调处矛盾纠纷812起，向县人大常委会提交代表闭会期间代表建议16件。用群众的话说：代表接待选民工作室的面积虽然不大，但是发挥的

却非同小可。

“及时向政府反映群众的呼声是人大代表的职责，反映的问题政府重视了、解决了，我干好代表工作更有劲头了。”县人大代表李载乾说。为确保代表建议办理开花结果，白河县人大常委会出台了《人大代表建议、批评和意见办理工作暂行办法》，并建立代表建议办理台账，实行办结销号制。明确县级领导包抓重点督办建议；A类（当年必须办结）建议划分不得低于承办总数50%；B类建议原则上三年内必须办结。办理完毕后，由代表对办理工作进行满意度评价，年底，白河县人大还组织代表进行专项视察，听取县政府专项工作报告，并把办理满意率纳入承办单位年度工作考核。

“关于加快修复加固中厂镇因‘8·6’洪灾冲毁河堤”的建议是A类督办建议，承办部门办理结果代表不满意！县人大常委会主任亲自督办，采取约见承办部门负责人、到现场与承办部门、代表面对面商讨解决办法，并提出明确要求限期办理。在白河县人大强有力的督办下，中厂镇因“8·6”洪灾受损严重的7个村45处9.4公里河堤已重修完毕，新建渠道1公里，整个受灾河堤修复工程计划在2015年年底全面完成，得到代表和群众的称赞。2014年，白河县人大还集中组织了一次对县十七届人大一次会议以来的B类建议续办工作“回头看”，有效增强了承办部门办理代表建议的责任感和紧迫感。

白河县人大常委会副主任周立山说：“我们不以答复率为标准，而是把实际办结率作为标准，而且办得好不

好由代表评价。对于难办的事，不强求一年办完，而是连续监督办理，直至问题解决。”截至目前，白河县十七届人大一次会议以来确定的355件A类建议全部办结，2012年以来还未办结的50件B类建议续办完成44件，代表对办理工作的满意率超过96%。

“如果我们选举的代表有的连面都不曾见过，怎么替我们说话呢？”针对选民的这一担忧，从2013年起，白河县人大常委会着力推进代表回原选区述职工作，重点抓领导干部代表尤其是县处级领导干部代表这个关键少数。县处级领导干部代表述职活动由县人大常委会相关机构负责组织，年初排出名单，并向代表个人发送书面函，提示在规定的时间内回原选区述职。为防止代表述职“走过场”，明确要求述职内容必须紧扣如何履行代表职务、发挥作用、参加活动、为民办事等内容，述职情况和选民的测评票统一收回县人大常委会存档。

2014年，首次集中安排12名县处级领导干部代表回原选区述职，共收集到选民提出的意见和建议120余件，通过积极协调有关部门解决落实，办结率达95%以上，选民评议测评满意率100%。2015年安排的第二批11名县处级领导干部代表述职活动在12月中旬前全面完成。领导干部代表回选区述职起到了很好的示范带动作用，两年来，156名县人大代表已有90%的代表回选区进行了述职，深受选民欢迎。

通过代表述职，选民从中感到自己的的确是“主人翁”的角色，让代表与选民的心贴得更近了。■

眉县人大：关切“猕猴桃”如何“七十二变”

“按照会议安排，我就全县猕猴桃产业发展情况汇报如下，请予审议……”2015年5月29日，在眉县十六届人大常委会第二十四次会议上，县农业局局长魏立中郑重向会议报告工作。这是眉县人大常委会连续三年监督猕猴桃产业发展情况的其中一幕，也是眉县不断做大做强猕猴桃产业的一个缩影。

为什么要连续审议监督猕猴桃产业发展工作？眉县古称“眉坞”，是全国为数不多的猕猴桃最佳适生区之一。近年来，眉县立足资源禀赋和地缘优势，强力推进猕猴桃产业发展，全县猕猴桃栽植面积达29.8万亩；种植农户6万户有余；猕猴桃从业人员占全县总人口的近五分之二，产业安全问题一直挑动着民众的神经。为此，眉县人大常委会自2009年以来，连续两届三次把猕猴桃产业健康发展列为重点议题，认真组织实施，督促县政府出台配套政策措施，促进全县猕猴桃产业发展。

2009年年初，眉县人大常委会首次将审议猕猴桃产业科学发展、安全发展情况列入重点议题，就议题提出背景和实施目的多次进行研讨，制订详细的视察调研方案，常委会分管副主任召集农业等部门提前对接议题，提出具体要求，议题承担机构同志讲解国家发展农业产业的政策导向，邀请陕西省农业专家举办猕猴桃产业科学发展讲座，使参与调研的人员对产业发展情况有了新的认识和理解。随后在县人大网和政府网发布产业健康发展意见征询公告，通过电子邮件、电话建议等方式，征集到意见和建议31条。同时指导县农业局开办电

视专栏8期持续近两月时间，大力宣传猕猴桃标准化生产技术，在全县形成了重视猕猴桃质量安全、打造名优品牌的浓厚氛围。

之后组织视察调研组，听取政府工作汇报，查看猕猴桃批发交易中心等工程建设，并召开分管农业副县长、农技服务五大中心、果业合作社负责人座谈会，充分听取对产业发展的思路 and 想法。眉县人大常委会4名副主任带队分四个组，深入眉县8个镇30多个视察点，走访种植大户、贮藏销售大户50多户，了解猕猴桃生产销售中存在的问题，倾听一线群众的意见和建议。视察调研组还赴周至县等地，考察学习外地猕猴桃产业发展经验，常委会机关先小组后大组层层梳理调研情况，县人大常委会主任多次指导调研报告的角度方向，最终确定了抓产业发展的整体合力尚未形成、标准化生产步伐缓慢、加工贮藏能力明显不足等突出问题。

2012年，眉县人大常委会第二次审议猕猴桃产业安全健康持续发展情况，紧盯审议监督环节，为产业发展指明方向。视察结束后，根据实际情况，确定5名县人大常委会组成人员为重点发言人，认真研究拟定发言内容，积极撰写有深度、有特色的发言材料，避免全而不透、蜻蜓点水式的审议倾向。组织召开重点发言人审议发言研讨会，由县人大常委会分管副主任把关，对发言的内容、角度等进行相互交流，做进一步的修改完善，促使审议发言角度正确、重点突出。最终提出了发挥政府主导作用、编制产业中长期发展纲要、提升标准化产业化发展水平等建议，得到全体组成人员的一致认可。

会后，眉县人大常委会及时整理组成人员的审议发言形成书面审议意见，并列明猕猴桃产业发展整改清单10项具体任务，发送县政府及有关方面办理落实。县政府领导深有感触地说：“人大常委会对这项工作调研深入、审议到位，意见和建议指导性强，对我们触动很大，今后将扎实做好促进产业发展的各项工作。”

2015年，眉县人大常委会第三次确定审议监督猕猴桃产业健康安全持续发展工作，旨在督促有关部门认真办理各次审议意见，助推猕猴桃成为永续致富产业。首先建立工委对口督办机制。明确由财政经济工作委员会跟踪督办，加强与农业部门联系沟通，定期或不定期开展跟踪检查，了解审议意见落实情况，准确掌握审议意见办理动态。随后建立主任会议定期督办机制。审议意见发出后，主任会议高度关注审议意见办理工作，分别两次专题听取农业部门办理审议意见情况的报告，及时指出存在的问题，指导改进办理工作，促进审议意见真正落到实处。还建立“两联一访”集中督办机制。每年10月，以联系乡镇和部门、走访县人大代表为主题，充分听取人大代表对办理猕猴桃产业发展审议意见的评价，了解具体落实情况，形成强大的舆论声势和监督态势，确保审议意见提出的各项要求得到全面落实。

现在，眉县人民政府高度重视县人大常委会提出的三个关于猕猴桃产业发展的审议意见，出台一系列实质举措，强力推进猕猴桃产业做大做强，让小小的“猕猴桃”也能实现“七十二变”。★

镇坪县人大：“绩效理念”让监督更有实效

2013年9月，镇坪县人大常委会第十六次会议专题听取和审议县政府“六五”普法工作报告。经过会议满意度票决，县政府“六五”普法工作报告未获通过，要求限期整改并再次报告。

2014年5月，县人大常委会组成专题视察组，对全县“六五”普法工作进行了跟踪视察。

2014年6月，人大常委会第十九次会议再次听取并审议县政府关于落实县人大常委会“六五”普法工作审议意见情况的报告，最终通过满意度票决。

在镇坪，“一府两院”的专项工作报告“打回重新报告，二次过关”的情况已经不是什么新鲜事了。这种强烈的变化，缘于镇坪县人大在监督工作中引入绩效理念，把加强对“一府两院”的监督作为重要内容，建立绩效监督体系，在监督机制、监督能力、监督效果上下真功夫。

正是因为这样，一系列体现“绩效理念”的监督工作新机制、新举措相继在镇坪县人大创建、推出。建立绩效化工作视察检查机制。视察检查前围绕监督议题进行专题学习培训，制订工作实施方案，视察检查中深入调研，并实施跟踪视察检查。建立绩效化重大事项审议决定机制。出台审议决定重大事项办法，明确规范人大常委会审议决定重大事项范围、程序和要求。建立绩效化会议审议机制。提前向常委会组成人员送达常委会会议相关材料，开展专题培训，常委会组成人员提前拟定审议发言提纲；出台《镇坪县人大常委会询问监督办法》，在常委会会议召开时集中或随机开展专题询问。建立绩效化决议、决定和审议意见

落实机制。制定出台《镇坪县人大常委会审议意见办理办法》，对审议意见实施跟踪监督，对重点意见落实情况再进行再审议和满意度测评；创新设立《镇坪县人大常委会监督与落实》文件，逐条细化审议意见办理和问题整改时限和标准，对特别重要和办理难度大的重点审议意见，进行专题会议交办。建立绩效化代表建议办理工作机制。制定出台《镇坪县人大代表建议办理工作考核评价办法》，将代表建议划分为A、B、C三类，对不同类别实施分类督办、分类绩效管理。

在人代会、常委会、人事任命和代表履职等方面，也坚持把提高绩效作为第一标准。在人代会会议上，通过对工作报告进行满意度测评、主席团会议询问、书面交办代表审议意见、以书面方式向代表反馈工作报告对审议意见采纳情况等措施，使会议实效不断提高。在常委会会议中，创新会议审议发言、会议审议意见交办以及审议意见办理跟踪监督、办理落实再审议和满意度测评等机制。强化任命人员任后绩效监督，制定出台《镇坪县国家机关工作人员向人大常委会报告履职情况办法》，每年选择一定数量的由人大选举或任命的国家工作人员向常委会报告履职情况，并进行综合评议和满意度测评；通过向全体人大代表和社会公开任命干部的履职承诺、年度目标完成情况，拓宽监督渠道，扩大监督范围，强化履职效能提高。为强化人大代表履职能力，制定出台《镇坪县县人大代表述职评议工作办法》，每年选择不同类别的县人大代表，深入原选区向选民述职，接受选民的现场评议和满意

度测评。

几年来，县人大常委会本着绩效理念，特别注重监督结果的跟踪督办和科学运用。2012年以来常委会共作出经济社会发展、城市建设、生态立县等方面的决议、决定30项，听取决议决定落实情况报告16项。共提出审议意见160余条，办结率达98%，办理满意率达到96%以上。听取和审议“一府两院”落实县人大的审议意见情况报告30余项。对财政预决算提出的40余条审查意见全部整改，县政府制定出台了镇坪县工业经济运行监测、国家投资项目管理、专项资金审批管理等办法措施20余项。通过对县政府十件实事落实工作的跟踪监督，推动政府筹措资金3000余万元，用于县城幼儿园、停车场等重点民生项目建设。通过专题询问，推动投资2800万元建设县城应急备用水源工程和水源核心区保护工程，使县城1.5万人饮水安全保障能力得到提高。

在代表建议办理上，2013年以来，该县259件代表建议全部得到办理落实，共投入各项建设资金8000余万元，121件A类代表建议办结率达100%，建议答复率为100%，代表满意率连续三年均达到97%以上。2014年以来共有25名县镇人大代表分别到原选区进行述职，办理落实涉及选区基础设施建设、民生事业等方面的意见和建议180余条，办结率达95%以上。

镇坪县人大常委会主任陈敬民说，镇坪县人大通过引入绩效理念，人大监督实效显著提高，“一府两院”自觉接受人大监督的意识进一步增强了。★

洛南县人大：任免监督让权力运行阳光下

洛南县人大常委会认真履行任免国家机关工作人员这一法律赋予地方人大常委会的重要职权，制定出《关于任免地方国家工作人员暂行办法》，规范任免程序，严格实行任前、任中、任后全程监督机制，让权力在阳光下运行。

任前“双考”——确保“达标”。实行任前考察，完善知情机制。洛南县人大常委会努力实现党组织推荐与人大依法任命在机制上实现两个同步：一是同步参与，县委研究干部人事方案过程中，人大常委会充分吸纳社会各方意见，发表建议，积极参与，促进决策的民主化和科学化。二是同步考察，凡需人大任命的“一府两院”国家工作人员，在组织部门考察时，人大委相关工作人员参与其中，保证人大对拟任免人选的充分知情，同时要拟将任免人员的各项任免材料、提请任命文件等适时送达人大有关人员，做到提前审阅、掌握情况。

实行任前考试，完善测试机制。洛南县人大常委会制定的《任免办法》规定了对拟任干部进行法律知识考试的内容、要求和成绩应用。考试内容包括拟任岗位相关法规及必备专业知识能力等方面，全面检验拟任人选的综合能力，为常委会任命表决干部把好“才能”关。对缺考或考试不及格人员实行暂缓任命。

任中“两会”——严格程序。洛南县人大常委会任命国家工作人员按照法定程序进行任命，任中坚持“两会”“五程序”严格按照法律和制度办事，体现对人民负责、为人民把关。

开好主任会。对于人事任免事项，先提交主任会议讨论，通报考察考试

情况和个人任职经历、社会反映，对于个别有不良反映的暂不提交常委会。开好常委会会议，完善任命程序。常委会会议按照“介绍情况、履职承诺、审议发言、委员票决、颁发任命书”五项程序，以发扬民主、科学表决：由人大相关委办全面介绍拟任人员德、能、勤、绩、廉等考察、考试情况，拟任人员到会做个人履职承诺；常委会组成人员认真审议、充分发表意见；采用无记名投票表决并当场公布投票结果；对赞成票符合法定要求的颁发任命书。依照根据这五项程序，2015年，洛南县人大常委会任免70人次，免职11人，任命人民陪审员32人，任命国家机关工作人员27人。拟任命人员到会分别进行履职承诺，承诺内容为贯彻有关法律法规的打算，任期内工作目标、措施，如何勤政廉政、如何接受人大监督等，对承诺发言情况进行全程录像，在媒体分期播放，向社会公布，增强了人大任命干部的透明度，社会反响良好。

任后“两评一问”——督查履职。洛南县人大常委会将任后监督视为人大常委会行使人事任免权的延续，积极探索任后监督方式，让阳光监督与干部履职同步。

履职评议促恪尽职守。为加强任后监督，县人大常委会制定了《国家机关工作人员履职承诺评议办法》，每年对5名政府部门负责人进行个人履职评议。本届以来已分别对20个部门的负责人进行了履职承诺评议。2015年对县监察局、经贸局、财政局、审计局和县法院副院长进行了履职承诺评议，对获得优秀格次的分别授予“优秀公仆”荣誉称号。本届人大常委会力争对本届任命的所有国家工作人员都

进行一次履职承诺评议，让官员亮相接受阳光监督。

工作评议促实事办好。县人大常委会采取全面工作评议和专项工作评议相结合的办法加强对被任命人员的监督，修订完善了《工作评议办法》。全面工作评议以民生工程实施情况作为评议内容，制订实施方案，听取工作报告；专项工作评议把承办县政府承诺所办10件实事的责任部门作为评议对象。2014年，县人大常委会对县农业局等八个部门承办的“十件实事”进行了视察评议和满意度投票测评，评选出承办10件实事4个“优秀单位”和3个“满意单位”，把对任命人员的监督放到具体工作的监督之中。

跟踪问效促履职到位。县人大常委会还把执行人大的决议和决定、落实人大的审议意见办理及办理人大代表的意见、建议情况作为对被任命人员履职监督的一项重要内容，制定《决议、决定执行和审议意见办理票决办法》。2014年5月，县人大常委会组成检查组对2013年人大决议执行情况进行“回访”，在县第十七次常委会议上听取和审议了县政府和县检察院《关于〈生态县建设规划的决议〉执行情况的报告》，进行了满意度测评，对满意率低于60%的责令整改。2014年9月，对7件重点建议办理工作进行满意度测评，三件建议办理测评得分低于80分，下发了整改通知，要求限期办理，实现了“受人大任命，对人大负责”。

洛南县人大常委会加强任免监督工作，促使人大任命的干部真正为人民掌好权、用好权，让权力在阳光下运行，为干部成长和履职提供了良好的政治生态和健康的生长空间。■

凤翔县人大：给代表履职搭起好“台子”

“凤翔县人大代表履职阵地建设工作动手早、启动快、标准高、范围广、覆盖全、运行畅、效果好！”近日，在陕西省凤翔县考察学习代表履职阵地建设工作的岐山县人大常委会考察团对凤翔县人大的代表工作给予这样的评价。

如今，凤翔县人大常委会推进代表履职“平台规范化、活动经常化、作用实效化”的成效，吸引不少兄弟县市人大常委会前来学习交流。

“只有为代表履职搭建好平台，代表作用才能得到发挥。”凤翔县人大常委会主任王明明强调。2014年年初，凤翔县人大常委会主任会议在讨论常委会工作要点时，与会人员针对代表提出的“人大代表有活动、没阵地，有建议、没平台”等问题畅所欲言，就代表履职平台建设出主意、想办法，最后形成“聚力推动，走出去学习经验，高标准统一建设”的代表履职阵地建设思路。“我们借鉴略阳县的经验，结合我县人大工作实际提出关于加强‘人大代表之家’和‘人大代表小组活动室’规范化建设的指导意见，提请会议审定。”2014年5月，凤翔县人大常委会代工委主任宋风斌向主任会议作汇报。正是这份指导意见规范了各项制度，明确建“家”、建“室”的要求。

“试点就是摸着石头过河，就是要在实践中查找不足，在改进中提档升级。”凤翔县人大常委会副主任梁振宇在指导长青镇试点工作时说。2014年6月，凤翔县人大常委会在长青镇、南指挥镇、糜杆桥镇和12个村进行试点，采取以奖代补的形式，对电脑、文件柜、制度牌统一招标采购，集中人力、

物力、财力进行建设，试点工作圆满成功。同年7月15日，县人大常委会组织召开阵地建设现场推进会，与会人大主席看现场、查资料、听汇报、谈感受，增强了全面推进代表之家和活动室规范化建设的信心。截至2014年8月20日，凤翔县投资近50多万元的12个镇的“代表之家”和60个村的“代表小组活动室”全面建成，实现了代表履职平台的规范化。

要履职，先培训。2014年12月10日在凤翔县南指挥镇“代表之家”，以“如何发挥自身优势、履行代表职责”为主题的专题培训交流引起代表们的浓厚兴趣，代表们边听边记，并探讨了相关问题，会场气氛融洽，活泼而又严肃。这已是他们2014年以来第4次开展这样的培训活动。“培训不但使自己增长了知识，交流了经验，同时坚定了自己为民履职代言的信心和决心。”参加培训的郭彦虎代表说。

“满意票18票、基本满意票1票、不满意票0票……”在长青镇人大代表之家，镇人大主席黄伟正在公布镇域内的19名县、镇两级人大代表听取各站所负责人履职情况汇报后的满意度测评结果。“今天的评议着实让我紧张，真怕满意度低，心里七上八下。”镇民政站站长吕海说。这样的评议站所活动既让代表知情知政发挥作用，又让站长们倍感压力认真履职，达到了促进工作的目的。

好平台催生新动力。2014年以来，凤翔县人大常委会指导各镇人大依托利用人大“代表之家”、“代表小组活动室”平台，创设活动载体，积极

组织开展代表培训、接待选民、评议站所、向选民述职、视察检查、专题调研等活动242次，实现了代表活动的经常化。

“人民选我当代表，我当代表为人民。”凤翔县各镇人大组织代表从关乎发展的大事着眼，从群众身边的难事着手，维护群众利益，推动经济发展，带动群众致富增收，实现了代表在人大代表之家、代表小组活动室发挥作用的实效化。

2014年年初，李锁怀代表反映：彪角镇老营村群众忙于手工麻花、手工挂面两项产业，农业生产方面无暇兼顾，效益不佳。同年8月，代表们深入老营村调研后形成了试行土地流转，提高农业生产效益等建议。经镇上多方积极联系，引进陕西瀚腾景观绿化公司在老营村投资1800万元，实施了彪角育苗基地建设项目，完成土地流转650亩，有效增加了群众的经济收入。2014年，代表们通过积极参与人大“代表之家”、“代表小组活动室”活动，提出建议260余条，为群众解决实际困难120余件，为镇村办实事80余件。

县人大代表李来虎是位“苹果种植大户”，平时关注苹果产业发展和果农利益。在他的积极建议和推动下，当地苹果产业发展迅速，其中糜杆桥村8组和9组已有90%的农户发展苹果产业，面积超过500多亩，年销售苹果300多万斤，亩收入最高的超过3万元。像李来虎代表一样，2014年，凤翔县的许多人大代表都围绕自己熟悉的领域充分发挥优势，积极履职建言，推动5800多位当地农民走上致富道路。■

汉阴县人大：办理建议要让代表“真满意”

去年年初，在汉阴县人代会召开前夕，来自基层的县人大代表郭昌河就已经为会上提出建议做好了充分的准备。“当代表就是要为人民的利益鼓与呼。”郭昌河说。这次会上，他围绕打造美丽乡村、基础设施建设、蚕桑产业等方面共提出三件建议。而现今让他最欣慰的事，就是“所提的建议得到有关部门的重视和答复，有一件当年就得到圆满办理。”

去年以来，汉阴县人大常委会以“代表满意群众受益”为标准，加大刚性督办，使120件代表意见和建议办理工作取得显著成效，向人民群众交上一份满意的答卷，赢得人大代表的“真满意”。

像郭昌河代表带着成熟建议参加县人代会一样，吴兴华、陈刚、刘光兴、吴永海等20来名来自基层的代表去年参加县人代会时都准备了整整齐齐的书面打印建议件。这些高质量的代表建议必然会取得较好的办理效果。引导代表如何提出高质量建议，一直是汉阴县人大常委会近几年探讨的课题。为此，县人大常委会还通过印发《如何撰写代表建议件》、利用县镇联动举办的代表履职培训，对代表专题讲授如何提出议案、建议等方面的知识，为代表提出有很强针对性、操作性的建议，为建议有效办理打下了较好的基础。

另外，汉阴县人大常委会每年都分镇联系代表，强调写建议要早动手、早准备。汉阴县人大常委会在年初县人代会召开前，就要求各镇人大主席团组织辖区县人大代表召开座谈会，共同研究形成建议件；人代会召开期间，要求各代表团具体负责意见和建议的收集，对其

中内容空洞、质量不高的建议，联系代表或重新完善或进行补充；在人代会召开之后，县人大常委会人代工委对代表提出的建议进行进一步完善，然后才交给“一府两院”及有关承办单位。

“要着力构建人大、‘一府两院’、承办部门和人大代表多方联动的合力督办工作机制，通过办中跟踪督促、办后追踪问效这样一个完整的工作链条，使代表建议落到实处，让代表说话真正管用……”汉阴县人大常委会副主任谢继来说。县人大常委会从120件代表建议中，选择10件代表建议进行重点督办，分别由县人大常委会主任、副主任牵头督办、各工作委员会跟踪督办，以点带面，全面推动了代表建议办理工作的开展。

由于汉阴县人大常委会去年提高了代表建议办理“标杆”，在确定重点督办建议时不再征求部门意见，不再考虑部门办理的难易程度，而是从群众关注度高、反映强烈、事关城市建管、教育交通、群众实惠最多的代表建议中遴选产生，因此去年被选定的10件重点督办建议，件件都需要较大投入，件件办理难度都很大，但群众的关注度很高，一旦办成“群众受益度”也较高。

其中，县人大代表李科举提出《关于解决重点路段设立路标及安装路灯的建议》后，汉阴县人大常委会领导多次督促，县住建局拿出方案，县政府决策，最终投资16.8万元，重点路段全部亮化，方便了村民的出行，减少了交通安全隐患，点亮了城区西大门。

吴兴华代表提出《关于有效解决城市建设中遗留问题的建议》，在汉阴县人大常委会领导持续督办下，县


城建局勘测、设计、预算，安排专人和代表见面沟通方案。投资6万余元建成崭新的路段，晴天灰尘漫天扬、雨天泥浆遍地流的现象一去不复还。

“汉阴县人大常委会领导倾听群众的呼声、关心群众疾苦、维护群众利益，到一线到现场抓代表建议的落实，让我们感到很温暖……”县人大代表李国元深有感触地说。

汉阴县人大常委会在督办代表建议工作中，采取现场会、召开督办座谈会、组织代表视察，特别是发回重办件等形式，落实“三堂会评”机制，不断加大督办工作力度和刚性。

在实施“三堂会评”中，汉阴县人大常委会人代工委认真审核，对代表电话和书信反馈为“不满意”的8件建议办复件，提出整改要求和办理时限，发回县政府办组织部门单位重新办理。如有关单位办复汤仁喜代表《关于解决西大门界牌村公交车站公共厕所建设问题的建议》后，人代工委评价认为代表虽然表示“满意”，但问题没有得到实际解决，发回重办，并联系衔接县政府办、财政局、平梁镇，最终筹集资金15万元，使问题得到了解决。

一件件建议的提出，一个个事关人民群众的实际具体问题的解决，在推动汉阴县经济社会发展的同时，也真真切切地为老百姓排忧解难。截至去年7月底，已办复120件代表建议，办复率为100%，代表对答复情况最终满意度达到了100%。

汉阴县人大常委会主任朱前平说，我们就是要努力让人大代表从“书面答复满意”变为“实质满意”，从“被满意”变为“真满意”。

镇安县人大：以创新姿态推进依法监督

近年来，镇安县人大常委会与时俱进、积极创新，依法监督、增强实效，不断推进依法监督水平的提高。

在监督工作中，镇安县人大常委会注重在监督方式和内容上的创新，探索推行了五项制度，增强了监督实效。

一是推行议题征集审议确定制度。县人大常委会在监督议题的选定上，坚持每年12月初就对下一年度的监督议题发出征集意见函，向县人大代表、“一府两院”及其部门进行征集，再由分管主任与“一府两院”沟通，征求意见。在此基础上，拟定常委会会议审议和执法检查、集中视察、专题调研的议题，经主任会议研究初步确定年度工作要点，最后由常委会会议审议通过，并发出文件向社会公开。

二是推行集中学法、县镇联动制度。县人大常委会坚持每次开展审议、执法检查、专题调研前都要针对活动议题开展集中学习，组织常委会组成人员学习研讨与议题相关的法律法规及政策规定，以提高法律政策水平，确保提出的意见、建议合理、合法、合情。另外，还坚持选择人民群众普遍关心的重点问题进行审议，视察、检查时与乡镇人大联动。近年来，镇安县人大常委会与乡镇人大一起对全县新型农村合作医疗制度实施、农民增收、民生八大工程实施等工作情况进行了联动视察，取得了很好的监督效果。

三是推行审议意见跟踪督办制度。镇安县人大常委会推行了审议意见和视察、执法检查意见书制度，坚持对审议、执法检查 and 视察的事项，采取“一书一议”的方式，以规范性文件的形式交“一府两院”办理，并

明确办理的期限、程序和要求。为了使意见真正落到实处，县人大常委会推行了跟踪督办、定期通报制度，由相关工委负责跟踪督办，对办理规定限期已满的意见，主任会议及时听取办理情况的汇报，肯定成绩、指出问题和不足，提出新要求。去年以来，县人大常委会共召开常委会会议七次，听取和审议了关于优化投资环境、医疗服务县镇一体化等专项工作报告12个，发出审议意见书8份，这些意见都得到了很好的落实。

四是推行重大事项决策决定制度。镇安县人大常委会制定了《讨论决定重大事项的规定》，确定了重大事项的范围、程序等内容，围绕兴隆公园建设，常委会第二十二次会议审议了县人民政府关于镇安县兴隆公园项目总体规划的议案，作出相关决定，促进兴隆公园建设项目实施。围绕国民经济与社会发展计划和财政预算编制，常委会第二十三次会议听取了县人民政府关于财政预算及发展计划编制情况的报告，对预算和计划草案进行了初审，为人代会审查批准计划和预算奠定了基础，全年共围绕人民群众关心的镇云一体化建设等热点、难点问题，依法作出决议、决定10余个。

五是推行任前考试承诺制度。镇安县人大常委会修订了《县人大常委会任免国家机关工作人员办法》，进一步规范任免程序，在任命前对拟任命人员进行认真审查，全面了解其现实表现情况，坚持法律知识考试，对考试成绩达不到要求的暂缓任命。全面推行履职承诺，要求被任命人员就任期的工作思路、目标、措施等内容在常委会会议上作出承诺，并通过电

视台和常委会公报将拟任命人员的承诺内容进行公开，接受社会广泛监督，不断增强人大常委会任命人员的履职意识和责任意识。

此外，镇安县人大常委会还创新代表建议办理督办机制，坚持抓好代表议案、建议的提出、督办、验收三个环节，每年人代会前都要发出通知，要求代表认真走访选民，收集意见和建议，提出切合实际、高质量的议案、建议。代表议案、建议交办后，及时加强督办，对一些重大建议，实行常委会主任、副主任包抓督办，在议案、建议办理的关键时期，都要召开主任督办会议，听取承办单位办理工作汇报；常委会每年都要组织组成人员和部分人大代表对议案、建议办理情况进行专题检查，听取“一府两院”办理工作情况报告，促进代表建议的落实。

镇安县人大常委会还为代表履行好监督职责而不断创新代表联系互动机制，积极开展人大常委会和“一府两院”定期向人大代表通报工作和其他重要情况，邀请人大代表列席人大常委会会议，组织人大代表参加执法检查、视察调研活动，支持代表参与有关听证会、行风评议、旁听法院庭审等活动，不断拓宽代表知情知政渠道，为代表行使职权创造条件，激发代表履职的积极性。不断强化常委会、各工委、乡镇人大主席团、各代表活动小组同选区选民之间的联系互动。建立了代表联系选民、人大代表接待日等制度。明确了闭会期间代表的建议、批评和意见的收集、审理、交办的相关程序及要求。这些制度的落实，为代表更好地履行监督职责创造了更好的条件。■

山阳县人大：抢抓机遇“夯实”基层人大工作

近年来，山阳县人大常委会抢抓机遇，积极推动新形势下基层人大工作，使县、镇两级人大工作呈现出良好发展态势。

山阳县人大常委会不断加强人大组织建设，以贯彻落实中央和省、市、县有关加强县乡人大工作和建设的文件及会议精神为契机，强化组织人大建设，夯实工作基础。县人大常委会在原有“一室四委”基础上，增设农业农村和环境资源保护与城乡建设工作委员会、群众来信来访工作委员会，对其他机构进行适当的职能调整，通过机构改革调剂、公开遴选招聘等方式，提高专职委员比例，充实人大工作力量；全县各镇（办）设专职人大主席；设立镇（办）人大政协工作办公室，配备1名副科级办公室主任和2名专职工作人员，负责人大日常事务和代表联络工作，大大增强基层人大工作权威，告别了镇（办）人大“一人唱独角戏”的历史。

山阳县人大常委会深入贯彻落实监督法，不断完善监督机制，综合运用听取和审议专项工作报告、执法检查、工作评议、专题询问等多种监督方式，积极探索“三三三”工作法，即会前走好“精选议题、调查研究、预审报告”三步棋、会中审议发言时抓实“准、透、深”三个字、会后审议意见严把“交办、督办、反馈”三道关，狠抓工作落实，提升监督实效。先后围绕计划财政执行、陕南移民搬迁、新农村示范村建设、食品药品监督管理、农村人居环境整治等32项重点工作开展视察调研，提出了针对性、操作性强的建议和意见，有力地促进了县域经济社会发展。

山阳县人大常委会还创新开展专

项工作评议和专题询问，先后对县人民政府计生、农业、发改、审计等23项工作和县人民法院、县人民检察院工作开展集中评议，对住房公积金管理不规范、“四费”发放标准不统一等18个问题进行专题询问，有效解决一批人民群众普遍关注的热点难点问题，取得了良好的监督效果和社会反响；为确保宪法及法律法规在本地的贯彻实施，该县人大先后对工会法、消防法、道路交通安全法、电力法等10几部法律法规的贯彻实施情况开展执法检查，根据检查中发现的问题，有针对性地提出建议和意见，并督促政府及相关部门认真研究解决，确保宪法和法律法规的正确实施。

山阳县人大常委会注重服务保障，充分发挥代表主体作用，不断创新方式方法，切实加强和改进代表工作，支持和保障代表依法履行职责，进一步发挥代表的主体作用。为保障人大代表工作有效开展，对视察、评议、会议经费等做到足额保障，县级人大代表活动经费每年每人增加到1000元，镇级人大代表每年每人增加到500元，将无固定收入的代表参加人代会会议和代表活动的误工补贴费用由原来的每天50元提高至每天100元，兑现无固定收入的代表参加人代会执行代表职务费用每次200元，并全部纳入各级财政预算。山阳县人大常委会借鉴长安区、洛南县规范化代表活动小组制度建设和阵地建设的经验，采取财政支持、人大统一规划建设方式，在全县18个镇和街道办事处、5个村按照“八有”即有场所、有标识、有设施、有经费、有人员、有制度、有计划、有档案的要求，建成23个镇村标准化

代表活动室，为代表日常履职提供了良好保障。

山阳县人大常委会还组织各级人大代表深入开展“五个一”即“每人每年提一条合理化建议、参加一次视察调研活动、帮助困难群众解决一件实际问题、撰写一篇调研报告或消息、记写一万字学习笔记”等主题实践活动，有步骤地开展“人大代表向选民述职”示范活动，市人大代表述职覆盖面达到100%，县、镇两级人大代表述职覆盖面均达到80%以上。并建立健全了代表议案、建议、批评和意见提出、交办及办理激励机制，完善了常委会领导、政府领导包抓督办重点建议制度，将办理情况作为承办单位年度目标责任制考核和评选先进的重要内容，实行建议人、承办单位、承办内容、承办结果、代表满意率“五公开”，使议案、建议办复率、见面率达100%，满意率和基本满意率每年达98%以上，解决和基本解决率达到85%左右。

山阳县人大常委会坚持把加强自身建设作为一项重要工作来抓，以制度促规范、以作风提效能、以宣传扩影响，致力提高人大工作水平，先后制定出台了《关于决定重大事项的暂行规定》《关于规范性文件备案审查办法》《关于办理代表议案、建议、批评和意见办法》等21项常委会工作制度，还制定了《县人大机关学习制度》《县人大机关环境卫生管理制度》等16项机关管理制度，使常委会和机关管理的规范化、科学化水平不断提升。另外，还连续四年在该县电视台上对数十名代表的先进履职事迹进行报道播放，激励各级人大代表更好地发挥履职作用。★

长安区人大：代表工作室为啥“新风扑面”

在西安市长安区，走进当地各个人大代表工作室，顿觉新风扑面，令人耳目一新。

这是由于长安区人大代表工作室建设先后经历了摸索试点、部分推广、全面建设、巩固提高四个发展阶段。目前，全区共建成标准化代表工作室55个，实现了每个街道和每个代表小组均有一个标准化代表工作室的目标，达到了统一命名、统一设施、统一制度、统一履职规范、统一人员配备的“五统一”要求，形成了代表工作室建设和运行的基本模式。

在代表工作室建设初期，长安区人大制定了“七有”的建设标准，即有阵地、有牌子、有制度、有计划、有活动记录、有学习资料和设施、有召集人和联络员。“七有”标准的制定，形成了代表工作室建设的基本框架。经过不断探索，2013年，长安区人大又开展了代表工作室提标建设工作，在原有基础上制定了新的“七有”标准，即保留了原来的“有制度”“有计划”“有学习资料和设施”三项内容，提出了“有专门办公场所”“有经费”“有履职档案”“有工作人员”四项新内容。在专门办公场所方面，要求必须达到20平方米以上，且要配备电视、电脑、办公桌椅、接通互联网等；在经费方面，每年由区人大平均给每个代表工作室拨付2000元工作经费；在工作人员方面，每个代表工作室配备一名兼职工作人员，每个街道人大代表工作室配备一名法律顾问。代表工作室的提标建设，解决了以往代表工作室因合用办公场所影响履职、因无经费影响活动开展、因无履职档案影响履职评价、因无人管理影响作用发挥等突出问

题，为促进代表履职创造了更好的物质条件和保障措施。

长安区人大在代表工作室的制度规范上抓了“五簿九制度”建设。“五簿”即建立代表学习登记簿、代表接待群众登记簿、代表建议和意见登记簿、代表为群众办实事登记簿、代表集中履职活动登记簿。“九制度”即人大代表学习制度、街道人大工委联系代表制度、人大代表活动制度、人大代表接待选民制度、人大代表视察制度、人大代表议政督政制度、人大代表向选民述职制度、代表工作登记制度、代表工作室信息公开制度。长安区人大着力强化代表工作室制度公开，给各代表工作室统一制作了代表联系选民网络图，连同各种制度一起装框上墙，接受选民监督。

长安区人大还建立了代表工作室的“六个一次”运行机制，即“一句一次”接待日，每个代表工作室每周安排代表利用一天时间，集中接待群众，听取选民意见和建议，及时向有关部门反映民声民意；“一月一次”调研日，依据街道人大工委议题，由代表工作室组织代表深入基层开展调研活动；“一季一次”学法日，每季度由代表工作室法律顾问集中对人大代表进行一次法律培训；“一会一次”视察日，在年度人代会前，由代表工作室组织人大代表开展专题调研视察，提出合理化建议；“一年一次”议政日，每位代表在街道人大代表工作室的组织下，参加年度议政工作，提出建议和意见；“一任一次”述职日，代表工作室安排每位代表在任期内至少向选民述职一次，接受选民监督。“六个一次”机制的建立，使代表工作室的运行步入了规

范化轨道，发挥了代表工作室的平台阵地作用。

通过几年的探索实践，长安区人大代表工作室作用发挥取得初步成效，搭建起了闭会期间代表履职的五个平台。一是搭建了代表学习培训平台。通过代表工作室这一平台，定期组织代表进行人大业务及法律知识培训，学习大政方针，了解本地大事，提高政策水平、法制意识和履职能力。二是搭建了密切联系选民的平台。近三年来，长安区各代表工作室累计接待选民2568人次，进一步密切了代表和选民的关系。三是搭建了法律宣传的平台。代表在接待群众的过程中，宣传有关法律法规，宣传党的方针政策，促进了相关法律普及、政策实施。四是搭建了矛盾纠纷的化解平台。人大代表在工作室接待群众来访，调处矛盾纠纷，省、市、区三级人大代表近两年来化解疑难复杂纠纷205起，为长安区社会稳定作出了积极贡献。五是搭建了促进地区发展平台。通过在街道人大代表工作室召开议政座谈会，让代表提建议和意见，近两年来共为促进地方发展提建议和意见300多条。

长安区人大下一步的思路是创建示范性代表工作室。从长安区选择4至6个代表工作室，从日常管理、制度实施、活动开展、工作效果等方面树立典型，积累经验，进行推广，带动长安区代表工作室作用的更好发挥。另外，要探索建立对人大代表工作室作用发挥的促进机制。在充分调研的基础上，尝试建立代表工作室的考核激励制度，促进代表工作室各项活动更加积极、主动、持久开展。■

云盖寺镇人大：让监督更符合百姓心声

镇安县的云盖寺镇是陕南的一座历史文化古镇，是商洛市市级重点镇和陕西省省级文化旅游名镇。为了保护这座古镇，云盖寺镇人大广泛听取群众呼声，可是没少下功夫。

这几年来，云盖寺镇人大多次组织代表针对古镇保护与建设，围绕工程项目建设等重大问题开展视察督查，深入倾听了解广大群众对古街房屋修旧设计改进的意见，提出了本着发展、实用、观赏复旧的理念去修缮，增加了根基、穿梁、高度、砖墙以及补贴管理办法，这些意见和建议得到了陕西省文物局的肯定，也赢得了古镇群众的信赖和支持。

像这样履行监督职责的工作，云盖寺镇人大经常开展。围绕移民搬迁、低保户评定、产业发展、贫困户界定等焦点问

题和项目，云盖寺镇人大多次组织代表深入群众，有重点、有针对性地开展视察调研。在河南二级路的路线选定上，多方听取群众的意见，提出了走“路堤景结合”的路子；在低保户的评定、贫困户的界定等均是多方了解群众的呼声，及时提出相关建议和意见。一年来共发现问题6起，提出意见和建议17件，并针对视察过程中发现的问题向镇人民政府提出审议意见，督促政府及相关部门改进和加强工作，答复处理9件次，为推进全镇民生事业发展和重点项目建设提供了正确决策依据。

在本镇辖区内的村委会换届选举过程中，镇人大认真履行职责，加强监督，在选举前多方倾听代表和群众的反映，积极与党委、政府交换意见，共同致

力于依法、民主选举，杜绝违背村民意愿的选举及贿选、不正当竞争等违法活动的发生。严格把好选举各个关口节点，对换届选举的各个环节进行全程观察，确保整个选举过程依法、民主、科学、规范，使全镇的村委会的换届选举真正做到依法选举、规范操作、体现民意。

云盖寺镇人大还实行“选民卡”制度，每半年组织各位代表到各选区进行一次走访调研。从去年3月开始，镇人大为了更好地听取选民意见，把每月5日作为代表接待选民日。对选民反映的问题和意见、建议，承诺反映给政府相关部门，并积极跟踪督办、争取早日解决。目前已接待选民344人次，解决答复实际问题194件次，得到了镇里老百姓的广泛好评。★

构元镇人大：依法监督指导村民自治

前几年，旬阳县构元镇的农村红白喜事送礼成风、人情份子负担过重，农民群众深受其苦又无可奈何。怎么办？构元镇人大通过指导村民制定村规民约，破解了这一难题，镇内各村村民的礼金支出显著下降，得到了普遍赞同。

不仅如此，构元镇人大还针对供水管理、水电路公益事业建设、环境卫生管理等，指导村民根据村情实际制定村规民约，经村民充分讨论和村民大会表决通过后印发执行，让村民在自己制定的“自治公约”的约束下生产生活，促进了村级治理能力的提高。

这只是构元镇人大在监督指导村民自治、促进基层民主法治建设中所作探索中的一例。几年来，构元镇人大把监

督指导村民自治、保障村民依法行使自治权利这一法定职责纳入年度重要工作范围，构建起三项工作机制：一是把村民民主议事制度和村民监督委员会制度的落实作为监督指导重点，建立起“党委领导、人大指导、政府主导、民政主抓、村级实施”的村民自治工作领导机制；二是积极指导建立“以村党支部领导，村民委员会主导，村民监督委员会、人大代表和村民议事会共同参与的村级“五位一体”村级民主议事决策机制；三是指导建立起“镇人大指导、村级主导、村民参与”的日常工作机制，使村级事务办理既符合现行法律政策，又符合村情实际和村民意愿。

构元镇人大在借鉴和探索的基础上，制定和印发《构元镇村级民主议事

决策实施方案》，明确村民自治重点，为村民自治工作落实提供科学指导。还发挥人大监督职能，建立起三项制度：一是考核制度。把村民自治工作纳入镇对村（社区）工作考评内容，与村干部绩效、任用挂钩，进一步提高了村干部对村民自治工作重要性的认识。二是督察制度。对“两项制度”的落实情况开展督查检查，对发现的不足和问题，当即提出针对性的整改意见，跟踪监督落实到位，确保此项工作不落空、不走样、见实效。三是述职制度。以村民自治工作为题，开展村委会成员面向群众述职活动。每年12月，各村主任就村民自治工作在本村开展述职活动，由村民现场对述职对象按照“好、较好、一般、差”四个档次进行客观公正的评议。★

汤峪镇人大：把法定监督职责“担起来”

眉县汤峪镇的刘铭和王双喜两位镇人大代表，深入到当地各村各组，经过几个月调研，提出了《利用太白山旅游新区优势，在被征地村组发展农家乐》的建议。这一建议得到县镇政府高度重视和认真办理，目前这里已发展农家乐120余户，招引投资一亿元的庵岭古城项目落地建设。

几年来，汤峪镇人大紧扣镇里工作的重点和群众关注的热点、社会发展的难点，扎实开展监督工作，把法定的监督职责担起来，特别注重引导和鼓励人大代表通过提出意见和建议履行职责。其中，围绕经济转型发展、改善保障民生、城乡一体化等方面，镇人大代表提出建议、批评和意见53件，通过县镇人大督促落实，解决了许多实际问题。刘宏社和豆

改良代表针对槐汤公路车流量大、安全隐患大的问题，及时向政府部门反映，相关部门增设减速带和警示标识，保证了交通安全。

汤峪镇人大坚持至少每季度开展一次代表视察活动，组织代表深入实际，采取提前调研、随机调研等灵活方式，认真开展调查研究，广泛听取各方面意见，找准存在的问题和不足，提出针对性、建设性的意见和建议，监督支持政府全面完成各项任务。近年来，汤峪镇人大先后对环境综合整治、重点项目建设、乡村旅游发展等工作进行专项视察检查，召开座谈会向镇政府反馈意见和建议，有力推动了省级重点示范镇建设、太白山旅游新区开发等工作的顺利实施。

汤峪镇人大还把评议站所作为代表

履行职权的重要途径和促进站所依法行政的有效手段，坚持每年上半年和下半年各开展一次代表评议站所活动，严格执行“三公开”（即向代表、评议单位和选民公开）、“三评议”（即代表口头评议、书面评议、主持人点评）以及“两整改”（评议站所提出整改方案、两月内将整改结果报镇人大）的程序要求，会前15天向参加评议的代表发送通知，要求代表提前征求选民和各方面对站所的意见和建议，会上站所汇报近年来的履职工作，代表口头民主评议，并进行满意度测评，当会宣布测评结果，站所负责人现场作表态发言。近年来，汤峪镇人大先后对镇派出所、供电所、交警中队等站所开展了评议活动，督促站所进一步改进工作作风、规范执法行为、切实为民服务。★

南指挥镇人大：闭会期间代表“动”起来了

侯林是生活在凤翔县南指挥镇东指挥村的县人大代表，他每年化解村上矛盾纠纷不下数十次，使东指挥村成为信访三无村、平安村。像侯林这样的代表能够有如此作为，得益于南指挥镇人大的代表履职活动阵地建设，使代表们在闭会期间也“动”起来了。

南指挥镇有74名县、镇人大代表，镇人大将他们按居住地域划分成5个代表履职小组。这五个代表履职小组，都确定了组长和联络员，明确了代表联系选民制度、代表向选民述职制度、人大代表小组活动制度，向选民公开代表姓名、公开履职承诺、公开个人电话。

每月10日，是南指挥镇的县、镇人大代表接待选民日，每个代表还联系10名选民，随身备有履职联系卡、选民

信息卡，代表每月走访接见选民不少于3人次；文化水平较高的代表还全方位征求选民意见和建议，形成调研报告，推动政府工作。这些县、镇人大代表坚持联系选民，知民情、代民言，真正履行了代表职责。

镇人大主席团还组织县、镇部分人大代表重点围绕产业发展规划、环境卫生治理、最美乡村建设、食品药品安全、农村低保核定、镇上十大项目建设和各村办实事项目进展完成情况等进行多次的视察、督查、调研，组织县镇代表开展评议14次。其中，2015年1月就结合目标任务落实情况，组织42名县镇人大代表对6个驻镇单位负责人进行了评议。

镇人大组织人大代表全程见证各村低保评审、项目建设、危房改造、环境整

治、民政救助、年度工作计划制定及村上重大事项决策并实施监督，有力地保证了村两委重大事项决策的透明度，使各项惠民政策公开、透明、公平。

为了鼓励代表在闭会期间积极履职，南指挥镇还开展人大代表向原选区选民述职活动。从去年10月起，12名县人大代表撰写上交了述职报告。12月4日上午、下午，分选区召开了县人大代表述职评议大会，李振杰、赵吉焕、严亚勤、侯林等4名代表向选民代表面对面进行述职、评议。会后，4名述职代表针对选民提出的意见和建议及评议结果，进一步查找自身不足，分析原因，制定出了切实可行的整改措施，镇人大办进行了跟踪督办，并向部分选民通报了整改情况。★

把法立在百姓心坎上

——江西开展“人大立法在进行”纪实

文 / 本刊记者 王萍

立法,在很多人眼中是一件离自己很远的“高大上”事情,而今,在江西,立法已走进寻常百姓家,为百姓所津津乐道和深度认同。说起这一积极变化,就不能不提江西省人大常委会在立法工作方面的一大创新举措——推出“人大立法在进行”栏目。

据了解,“人大立法在进行”栏目,是江西省人大常委会顺应全面推进依法治国、建设法治江西战略部署的新举措,是打破立法的神秘面纱,探索“阳光立法”新途径,借助新闻媒体拓宽公众有序参与立法的有益实践。

2015年年初,江西省人大常委会党组副书记、副主任洪礼和提出:开辟一个栏目,追踪立法的每一个环节,特别是关于学校的立法,就可以将立项、调研、座谈、草拟到求证等全过程,进行公开报道。其中有些敏感问题可展开公开讨论或者辩论。自此,江西省人大常委会通过把立法工作与宣传工作融合起来做,在省内主流媒体开办“人大立法在进行”栏目,以“把法立在百姓的心坎上”为主题,并以《江西省学校学生人身伤害事故预防与处理条例》(下称《条例》)这一地方立法项目作为开栏之作,打破立法的神秘面纱,全程报道该《条例》制定过程,全景式展现法规立项、起草、调研、论证、听证、审议、修改、通过、解读等各环节。

近年来,围绕如何扩大立法社会参与度,让立出来的法更接地气、更管用,各地方人大一直在努力,在探索。那么,江西“人大立法在进行”这一举措“新”在哪儿、实效又如何?

2015年11月20日,《条例》经江西省十二届人大常委会第二十一次会议审议通过。这部法规的出台,不仅意味着今后学校学生有了法律的“保护伞”,也是江西省人大打造阳光下的民主立法事业的一次成功实践。

江西省人大常委会党组副书记、副主任洪礼和评价说,《条例》至少有四个方面的重大进步:一是从为立法而立法转变为立社会急需之法;二是从封闭立法转变为开放立法;三是从少数人立法转变为多数人立法;四是从部门说了算转变为人民群众说了算。

近日,本刊记者在江西实地采访,听到了江西百姓的共同心声:“人大立法在进行”栏目已经成为江西立法工作的一个品牌,并正在为新时期的立法工作提供“阳光立法”新坐标、确立新航向!

“人大立法在进行”活动为何深入人心?让我们从以下几个片段和细节,来看看在这一创新活动中,江西省人大常委会“把法立在百姓的心坎上”这一愿景是如何实现的?

立法工作与宣传工作为何要联系这样紧密?让人大宣传为立法工作注入“民意因子”

2015年5月7日,江西省南昌市京西宾馆9楼“人大立法在进行”栏目开栏仪式现场,红色背景板上,一行大字鲜艳醒目:把法立在百姓的心坎上。

江西省委书记、省人大常委会主任强卫高度重视,专题听取了开辟栏目的情况汇报,亲自审定了开栏方案,高位推

动栏目的顺利启动,并一直关心支持栏目开展的各项工作。

“栏目的开办,为立法机关和社会各界搭建了一座沟通的桥梁,向全社会展现立法活动的全过程。立法机关和社会公众牵手,制定的法规一定会更接地气,更管用。”江西省人大法制委主任委员沈亚平一席话,道出大家对栏目的殷殷期待。

事实证明,在之后“人大立法在进行”的创新实践中,《江西日报》、江西广播电视台等省市新闻媒体形成合力,为立法机关和社会各界搭建起一座沟通互动的桥梁,发挥了不可替代的重要作用。它们及时准确、生动形象地对立法全过程进行追踪报道,原创或首发的160余篇新闻稿件构建起人大宣传工作的大格局,不仅在舆论场上掀起一股人大立法工作新风,更将社会各界的关注目光,牢牢吸附在人大立法上。

在采访中,记者经常听到这样一句话,在“人大立法在进行”活动中,人大立法工作与宣传工作要同研究、同部署、同实施。

立法工作与宣传工作为什么要联系这样紧密?洪礼和说,立法工作与新闻宣传工作是“源”与“流”的关系。只有联动,才能让立法为百姓所知晓并深入人心。“人大立法在进行”从栏目开办伊始,便明确了将立法与宣传工作同策划、同研究、同部署、同实施,并建立了定期的情况通报和工作协调机制,真正构建起人大工作的大宣传格局,这正是贯彻落实张德江委员长关于“积极构建人大工作的大宣传格局,把人大业务工作

同新闻宣传工作联系起来,一同研究,一同部署,一同实施”新要求的实际举措。

江西省人大常委会副主任魏小琴是栏目运作的总指挥,对栏目负总责。“人大立法在进行”栏目开办后,江西省人大常委会每月召开一次由立法部门、宣传部门和省内主流媒体共同参加的栏目工作调度会,由她亲自主持,至今已召开9次。就一项工作召开规格之高、次数之多的工作调度会,在江西省人大历史上也尚属首次。每次调度会上,立法部门通报立法进展情况,明确阶段立法重点;人大宣传部门依据立法进程提出宣传报道方案,明确报道重点,提出报道任务和要求;新闻单位通报宣传报道情况,并提出下一步的报道打算;江西省委宣传部也指派专人负责联系这项活动,参加每一次的调度会,并在会上对新闻单位提出明确要求。调度会形成的畅通的沟通协调机制,有力地促进各方协同配合、步调一致,确保了“人大立法在进行”栏目宣传报道有序进展。

曝光率为何这样高?让社会公众关注立法

据江西省人大常委会副秘书长刘小华介绍,以“人大立法在进行”栏目为载体,《条例》的公开透明力度在江西省前所未有,基本上形成了“报纸有版面、广播有声音、电视有图像、网络有专题、公益有广告、百姓有参与”,立体式、不间断、广覆盖的宣传工作格局,使学校学生人身伤害事故预防与处理立法工作得到了充分的宣传报道。

“人大立法在进行”如何让立法在阳光下进行,让社会公众参与立法?记者了解到,在《条例》制定过程各环节中新闻报道都呈现出许多亮点。比如,首次在政府部门起草法规阶段,组织协调《江西日报》《江南都市报》、中国江西网等全文刊登面向社会公众征求意见的调查问卷;首次组织中国江西网、江西人大新闻网等网络媒体全文刊登还在起草过程中的法规文稿,动态征求

意见;首次在《江西日报》等主流媒体上突破常规,全文刊登法规草案征求意见稿,其他媒体摘发争议较大的内容,面向社会公开征求意见;制作《让孩子远离伤害,人大立法在进行》的动漫公益宣传片,在江西广播电视台卫视、都市、公共、移动4个频道的黄金时间持续播放5个多月;组织中央、省内的报刊、电视、广播、网络、微信、微博、手机客户端等20多家新闻单位的40余名记者,参与对栏目开栏仪式和15场(次)立法活动采访报道,记者采访多达150多人(次),原创或首发新闻稿件共有160余篇(条),有关新闻在网络和微博、手机客户端转载量逾千条。

围绕一部法规的制定,曝光率为何这样高?有必要让这么多媒体都聚焦关注吗?

对此,洪礼和谈道,如果我们立了一大堆法,而老百姓却漠不关心、与民生总是隔着一层皮,那不是南辕北辙吗?这样的法律怎么会有生命力?因此,要为老百姓立管用的法,立解决实际问题的法,首要的是必须提高立法质量,提高法律权威和公信力。要做到这一点,唯一途径就是公开透明,让人民群众来做立法的主人。“这样立法才能更加符合民意民愿,更加接近地气和更加切实可行。”洪礼和说。

收集意见为何这样多?让群众深度参与立法

更难能可贵的是,“人大立法在进行”不仅让百姓近距离了解立法,更动员百姓有序参与立法,通过多种渠道收集到了大量的公众意见,使立法更加公开透明的同时也让群众深度参与立法。

据了解,在《条例》制定过程中,人民群众始终积极有序参与人大立法进程,不仅在江西省内各主要媒体上面向社会公众征求法规草案的意见,还书面征求省直有关部门的意见和建议。先后有数万人参与立法讨论,各种渠道收集到的数万条意见和建议,为法规的起草

和修改提供了重要参考,更为《条例》最终文本增添了厚重的民意底色。洪礼和指出,“这部法规征求意见之广、召开会议之多、收集建议之多,都超过了以往任何一部法规,真正体现了立法为民、民为邦本的理念,走出了一条有别于过去不同的立法路径。”

数万条意见和建议如何搜集得来?抓铁有痕、踏雪留印。正是因为有了“人大立法在进行”栏目在江西省各大媒体的开办,人大的立法声音才能在赣鄱大地遍地开花,广泛传播为百姓知晓。这其中,便包括栏目生动记录的一个个立法者积极吸纳民意的精彩瞬间。

2015年7月22日,江西省政府法制办公布《条例(草案征求意见稿)》,并公开征求社会各界意见。在此之前,多个听取民声的立法调研座谈会便在江西各地密集召开。

“这不是一个流于形式的座谈会,而是一个真正能让家长发声的交流会。”2015年6月5日,一场别开生面的《条例》立法调研座谈会在江西省抚州市教育局会议室热火朝天地进行。参加座谈的家长代表们纷纷感叹,“时间过得真快!在孩子的问题上我们有说不完的话!”

2015年6月10日至11日,《条例》立法调研组赴江西丰城、南昌举行立法调研座谈会,听取社会各界对《条例》的意见和建议。在丰城,相关职能部门负责人结合实际工作,探讨引入第三方调解机制是否可行。在南昌,各家保险公司江西分公司工作人员对这种广泛征求意见的形式表示欢迎,并多次提及校方责任险问题。

2015年6月19日,根据“人大立法在进行”栏目宣传工作统筹,江西省政府法制办和江西省教育厅在江西各大媒体面向公众联合开展学校“学生人身伤害事故预防与处理”立法问卷调查,公众可通过邮寄、传真或登录网站在线填写等方式参与问卷调查。

2015年7月14日,又一场《条例》

立法调研座谈会在南昌召开。参加座谈会的家长说,“这次座谈会没有让我们先看《条例(草案)》,而是先看了一段近30分钟的《让意外伤害远离孩子》的视频,然后再让我们谈意见。我们都是感同身受地谈担忧、谈感触和谈想法,并没有受条框约束。”

2015年7月17日,《条例(草案)》在江西南昌召开专家论证会。这次专家论证会无论是在专家构成还是论证形式上都各具亮点。在专家构成上,并不局限于法律,而是汇聚了教育、安保、保险等各领域专家;在论证形式上,区别于以往专家直接拿草案论证,而是采取先调研后论证,让专家提出具有实践价值的建议。

座谈会、论证会、听证会,为什么一个都不能少?有博弈才能充分沟通、凝聚共识

让人眼前一亮的是,在《条例(草案)》公开征求社会各界意见后,围绕草案召开的各种立法调研座谈会、专题论证会、立法听证会不仅种类更多,而且围绕草案的各种观点的博弈、利益的交锋、理性务实的论战非常精彩,立法条款也在争论与博弈中越辩越明。

2015年9月9日,江西省人大教科文卫委召开《条例(草案)》立法调研座谈会,相关主管部门、学校负责人、学生家长 and 专家学者在座谈会上积极建言献策。

2015年9月25日,在《条例(草案)》提交江西省十二届人大常委会第二十次会议进行第一次审议后,江西省人大常委会法工委再次召开征求修改意见座谈会,集思广益,广泛听取各方意见,让法规更完善。并于2015年9月30日,及时全文公布草案及其说明,并向社会公开征求意见。

2015年10月13日,鉴于草案部分条款涉及民事法律关系,为广泛听取各方意见,江西省人大常委会法工委专门召开省、市、县三级13家法院专题论证会。

2015年10月27日,江西省人大常委会法工委对草案中的有关问题举行立法听证会。听证会上,教育主管部门代表、家长代表、校方代表、律师、有关专家等不同群体的16位听证陈述人及约50位旁听人,围绕学生人身伤害事故纠纷、人民调解委员会人员组成等问题进行了发言、辩论和提问。江西省人大常委会法工委将听证会各方意见和建议梳理成听证报告,供江西省人大常委会组成人员审议草案时参考。

采访中,许多人都向记者谈道,“这是江西省十二届人大常委会以来举行的首次立法听证会,令人印象非常深刻。”听证会上教育主管部门、学校、家长等各方利益主体,在听证会这个平台上表达各自诉求,开展思想与观点的交流交锋。听证会还以网络录播的方式在网上传播,针锋相对的场面让网友大呼精彩,也让更多公众切实感受到立法过程的艰难博弈。

记者了解到,通过遴选,一位媒体代表作为陈述人参加了听证会。媒体代表在听证会前通过座谈和深入社区等方式详细了解了民意,他代表电视观众在立法听证会上提出了增加禁止校园欺凌、校园暴力等方面的意见和建议。如今,这些建议已被采纳,写入法规文本中,立法真正体现了民意。

问卷调查、公开征求意见、座谈会、论证会、听证会等,为什么一个都不能少?只有深度参与,才能深度认同。洪礼和说,这部法规的制定不仅仅是一部具体法规的制定,而是让人民群众见证了立法的全过程,参与到创制法规的所有环节,从而极大焕发了他们的参与热情与民主意识,由此带来了江西省立法工作格局和生态的改变。

“阳光立法”使法真正立在百姓的心坎上

“人大立法在进行”栏目营造的“阳光立法”氛围,为百姓提供了有序参与到

立法中的多种途径。也正因为百姓的广泛参与,《条例(草案)》在2015年9月和2015年11月分别提交江西省人大常委会会议一审和二审时,字里行间都尽显浓浓民意。《条例(草案)》最终在二审后顺利审议通过,百姓及社会各方意见和建议都已被充分吸纳入法。

洪礼和认为,“在一个思想多元、利益多元的时代,不同的认识、不同的权利义务、不同的利益诉求,要达成最终共识,就必须让社会各界充分沟通,彼此协商,有所妥协。只有这样,才能使法律条文体现各方利益的‘最大公约数’,得到普遍尊重和遵行。”

一位学者在评价“人大立法在进行”时说,“人大立法在进行”的显性价值在于保障立法决策的科学合理,而潜在价值则在于法治精神的培育。

立法过程中的公开、广泛、充分的讨论,不仅可以使更多人知晓法律规定,明辨法理要义。更重要的还在于能够在社会层面更广泛形成法治思维和法治方式,使立法过程成为倡导民主、敬畏法治的过程。这样,老百姓才知道立法的要点、难点和重点在哪里,同样也知道遵法、守法的要点、难点和重点在哪里。可以肯定的是,随着这部法规的出台,维护校园秩序,保障学生安全的观念在某种程度上必将成为一种全社会的共同意识。

记者欣喜获知,“人大立法在进行”栏目已成功入选2015年度“江西十大法治事件”。而且,“人大立法在进行”栏目在2015年开好局、起好步之后,2016年还将结合具体地方法规的制定深入开展下去。

“法律的生命在于执行。‘人大立法在进行’让百姓在切身利益问题方面有了发言权,让法规真正体现了百姓意愿,这样的法百姓才能发自内心遵照执行。”在江西采访,许多百姓向记者这样表达,“‘人大立法在进行’意义非同一般,使法真正立在百姓的心坎上,也使百姓对法治江西建设更有信心了!”

皂荚树下的委员热议

文 / 杨敏 熊寿安

2015年8月10日,地处巴山深处的陕西省镇坪县,太阳刚刚爬上树梢,清晨的空气中散发着丝丝凉意。

镇坪县人大常委会委员于延德在县政府广场遇到一位熟人,对话之间,于委员手中拿着文件袋坐上了中巴车:“呵呵,我们今天的会议不去会议室开了,要到农业园现场去开。”

上午9时许,镇坪县省级江源现代农业园迎来了一批特殊的客人——镇坪县十七届人大常委会组成人员。19名常委会组成人员一下车,就在园区负责人的引领下,深入生产车间、种植基地进行实地视察。这些委员又相继来到4个全县重点项目、民生实事建设现场实地视察。他们此行的目的,是对镇坪县2015年上半年国民经济和社会发展规划执行情况、县政府“十件实事”办理情况、环境保护法执行审议意见落实情况进行全面深入的视察调研。

上午12时许,这些委员来到了该县钟宝镇,在镇机关大院的一棵皂荚树下围坐开来,就相关议题进行热烈讨论。“我认为立足当前现状,加快全县经济发展,要大力培育新的经济增长点……”“我觉得,当前要引导和鼓励大众创业、万众创新,激发外出成功人士返乡创业热情……”“钟宝小学迁建、白家幼儿园要加快前期工作,确保项目建设快速推进……”“县政府承诺的‘十件实事’中尚未开工的县城停车场等民生项目,要限期开工……”“全县各镇环境保护基础设施建设和面源污染治理要进一步加强,县财政要对资金予以补贴保障……”皂荚树下小憩的短暂间隙,委员们你一言我一语地说了开来,这些都要在常委会会议上作为正式审

议意见提出。

随后正式举行了人大常委会第二十九次会议,该县常务副县长杨军同志向会议报告了县政府关于2015年上半年国民经济和社会发展规划执行、“十件实事”办理落实、县政府关于县人大常委会环境保护法执行审议意见落实情况,会议还听取了县人大常委会视察组关于县政府半年国民经济和社会发展规划执行、“十件实事”办理情况的视察报告以及县人大常委会关于县政府对环境保护法执行审议意见落实情况的跟踪视察报告。

委员们经过认真审议,对县政府上半年工作、办理“十件实事”、落实县人大常委会执法检查审议意见情况给予了充分肯定,并立足大力实施创业创新、培育新的经济增长点、推进民生实事、加强生态环境保护等方面,提出了具体的审议意见。按照该县人大常委会议事规则和审议意见办理办法规定,本次会议要对县政府3个方面的工作报告进行票决,在随后的无记名投票票决中,县政府3个工作报告获常委会组成人员半数以上赞成,予以通过,会议同时要求县政府认真落实审议意见,将审议意见办理情况向县人大常委会报告,县人大常委会将进行再审议和满意度票决。

“这次会议先深入实地视察,再听取审议县政府工作报告,我看参加会议的委员们审议发言贴近实际、客观深入,都不是泛泛而谈,指出的问题也是切中要害,所提的意见和建议全面准确。”列席会议的县十七届人大代表吴定梅会后感慨地说。

“将常委会会议搬到审议现场去开,改闭门会议为开门会议,尝试边走边

看边审议的会议形式,既可以开阔视野、丰富会议内容,又能提高会议质量和审议监督实效。”参加会议的县人大常委会委员刘鹏会后如是说。

镇坪县人大第二十九次常委会会议后,县人大常委会以绩效监督正式文件将会议审议意见印发县人民政府,明确提出办理时限和要求,并对落实情况实施跟踪监督。县政府高度重视审议意见办理落实,在实施创业创新、培育新的经济增长点上,以“飞地经济”园区建设为新引擎,加大招商引资和项目扶持力度,实施经济增长点培育计划,制定出台了相关扶持、奖励办法10余项,实行一对一帮扶,充分挖掘现有59个企业增长潜力,共培育“四上企业”8户,新发展各类小微企业18户、个转企9户。县城停车场建设已完成规划方案设计和地勘,已召开防洪影响评估和评审会,正在进行方案修改和施工设计。2015年11月,镇坪县人大常委会跟踪视察组来到白家幼儿园项目建设现场,看到的是该幼儿园主体工程建设一层已完成,总投资100余万元,2016年上半年建成后可解决100余名幼儿入园问题。钟宝小学迁建工程已完成规划设计,正在办理土地审批,投资2000余万元建成后将作为容纳12个教学班,540名学生就读的农村标准化完全小学。县财政已投入100多万元启动了各镇垃圾填埋场建设,新建了17个集中安置社区的污水处理设施,并按照每年人均25元的标准,预算了200余万元作为农村环保基金,用于各镇环境保护日常运行、面源污染治理和监督管理经费补贴,不断加大对面源污染治理和生态环境保护力度。★

委内瑞拉国会选举亲历记(一)

文 / 徐世澄

应委内瑞拉全国选举理事会和计划部的邀请,我和中国现代国际关系研究院拉美所所长吴洪英研究员于2015年12月3日至10日访问了委内瑞拉,我们作为“国际随同人员”(acompañante internacional)亲历并观摩了12月6日委内瑞拉全国代表大会(以下简称国会)选举的进程。

这次国会选举对执政已近17年的委内瑞拉现政府来说,具有重要的意义,是查韦斯2013年3月5日去世后,对继承查韦斯的马杜罗政府和委内瑞拉执政党统一社会主义党(PSUV)的一次检验。

有关2015年12月6日国会选举的情况

据了解,委内瑞拉第1届国会(Primer Congreso Nacional de Venezuela)建立于1811年3月2日,是拉丁美洲最早建立的国会,当时的国会为一院制,由43名议员组成。1830年委内瑞拉通过第一部宪法,规定国会为立法机构,由众议院和参议院两院组成。1961年1月委内瑞拉国会通过并实施的第4共和国宪法规定国会为两院制,众议院207席,参议院57席,共264席。

1999年2月2日,查韦斯就任总统后,立即颁布了关于成立立宪大会的法令。同年4月25日,举行全民公决,92%的选民赞成成立立宪大会。同年8月3日,立宪大会正式运转,11月20日,立宪大会提交了1999年的新宪法草案。12月15日,就新宪法草案举行了全民公决,70%的选民投票赞成并通过了新宪法,即现行宪法。1999年新宪法的全称是《委内瑞拉玻利瓦尔共和国宪法》,新宪法共分9部分350条。新宪法确定了委内瑞拉新的政治体制,规定以五权相互制衡代替以往的三权分立。在原有的行政权、立法权和司法权的基础上增加了选举权(Poder Electoral)和公民权(Poder Ciudadano)。新宪法规定,选举权由全国选举理事会行使,其下属机构有:全国选举委员会、公民和选民注册委员会、政治参与和财务委员会。公民权,又称道德权(Poder Moral),由共和国道德理事会行使,共和国道德理事会由人民卫士长、共和国总监察长和共和国总审计长组成。新宪法将原来国会的两院制改为一院制,名称为全国代表大会(Asamblea Nacional),简称国会,议员的任期为5年,最多可以连任一次,取消了终身议员的职位。总统的任期由5年改为6年,最多可以连任一次。州长和市长的

任期改为4年,最多可以连任一次。总检察长、总审计长和人民卫士长的任期均为7年。最高法院的法官的任期最长,达12年,但不能连任。新宪法加强了总统的权力,总统有权提升高级军官、任命副总统、举行公决和解散国民大会。新宪法允许军队参与选举和参与警察和刑事调查活动,这为密切军队与社会的关系创造了条件。新宪法第72条规定,包括总统在内的公务员均可罢免。总统和公务员任期过半,如有20%的注册选民提出申请,经最高选举理事会批准,可以举行罢免性公决。这样可以撤换民众感到不满意的总统。如果罢免性公决的否决票超过了公务员当选的选票的25%以上,该公务员就可被罢免。

2009年2月15日,委内瑞拉就宪法修正案举行全民公决。这是查韦斯执政以来的第15次选举或公投。当晚,全国选举委员会主席卢塞纳宣布公决结果:在已统计的94.2%的选票中,支持修宪的票占54.36%,反对票占45.63%,选举投票率为57%。这次公决的宪法修正案修改的条文不多,只涉及现行1999年宪法中有关总统、州长、市长、议员等由选举产生的公职人员的任期的5条条文,即第160、162、174、192、230条,根据修宪案,总统、州长、市长、议员等公职人员均可无限期连选连任。

据1999年宪法,第一届全国代表大会(国会)于2000年8月成立。2015年12月6日举行的国会选举,是查韦斯1999年执政以来所举行的第4次国会选举。这次国会选举,选举产生新一届由167名议员组成的一院制国会。

2015年委内瑞拉全国人口共30825782人,其中18岁以上(即有选举权的)公民有20866558人,登记的选民共19496365人。全国共23个州,加上首都联邦区共24个行政单位,共分87个选区。共设14515个投票站(Centro de votación),40601个投票点(Mesa de votación)。委内瑞拉实施混合选举制度,167名议员中,有51名通过比例代表制即“名单”(lista)选举产生,113名通过多数制选举产生。另有3名议员是印第安人代表,由有印第安人居住的几个州选出。每个选区可通过多数制选出1至2名议员,但不是所有的选区都有通过比例代表制选举产生的议员。每个投票站都有一个领导班子,每个投票点也有6至7名工作人员。全国共有近50万人参与投票站和投票点的工作,这些人来自各个党派和各民间团体,经抽签分配在各投票站

和投票点工作。

这次委内瑞拉官方分别以全国选举理事会和统一社会主义党的名义,邀请了拉美和西班牙的几位前政要(西班牙前首相萨帕特罗、巴拿马前总统托里霍斯、洪都拉斯前总统塞拉亚等)、南美洲国家联盟、美洲玻利瓦尔联盟、南方共同市场和拉美和加勒比共同体代表团、拉美选举专家代表团和俄罗斯、法国、英国、美国、德国、西班牙、拉美多国、非洲马里等国、亚洲韩国和中国等国的议员、专家等150人左右到委内瑞拉观摩选举。委反对派民主团结联盟也邀请拉美、西班牙、欧洲一些前政要和欧洲和拉美议员等100多人(经过委全国选举理事会同意)到委观摩选举。

12月4日,我们应邀去“大哥伦比亚”学校观看投票站的设立,后去投票自动化系统中心,了解中心是如何处理各投票站投票的数据。下午我们先后听取了执政联盟“大爱国中心”负责人、委统一社会主义党议员、委原驻美洲国家组织的大使罗依·查德顿(Roy Chaderton)和原通讯部长、国会副主席(2011—2015年1月)布朗卡·埃克霍特(Blanca Eckhout)的讲话。接着,又听取了反对派民主团结联盟、争取社会主义运动主席塞贡多·梅嫩德斯(Segundo Meléndez)的讲话。他们分别介绍了两个联盟的主张。12月5日上午,我们到委电话公司(CANTV)参观选票自动化处理进程。晚上,我们应邀去委总统府“观花宫”的阿亚库乔大厅,听取马杜罗总统在选举前的讲话。马杜罗总统强调,无论选举结果如何,都会承认和接受选举结果。

12月6日选举当天上午,我们去了8个投票站观摩选举,有的投票站是位于执政党领导的居民区,有的是反对党领导的居民区,大部分投票站设置在学校(学校从12月1日至6日放假)。投票秩序井然、平静,投票进程平稳、公正、透明,没有看到拥挤、吵架、暴力行为。每个投票站有几个到十几个投票点,每个投票点约有1000人左右投票。在一所商业专科学校的投票站,我们遇到了正在那里投票的副总统豪尔赫·阿雷亚萨(Jorge Arreaza),与他进行了简单的交谈。我们也遇到了他的夫人、查韦斯的大女儿罗萨·比希尼亚(Rosa Virgínia)和查韦斯的小女儿、委驻联合国副代表玛丽亚·加夫列拉(María Cabrera),与她们进行了交谈并致以问候。下午,全国选举理事会主席蒂比萨伊·卢塞纳(Tibisay Lucena)女士在她的办公室接见我们,她对我们应邀观摩委内瑞拉国会选举感到满意。我们向她表示感谢委全国选举理事会的邀请。随后,我们又会见了选举理事会其他两位委员索科洛·埃尔南德斯(Socorro Hernández)和安德列斯·布列托(Andrés Brito)。当天的投票从早上5点开始,下午6点结束。少数投票站因投票人数多,延长到下午7点结束。

会见选举理事会成员后,我们便去记者俱乐部等候

执政联盟大爱国中心55席,其中:

委内瑞拉统一社会主义党(PSUV)	52席
委内瑞拉共产党(PCV)	2席
共和先锋党(Vanguardia Republicana)	1席

反对派民主团结联盟112席,其中:

正义第一党(Primero Justicia)	33席
民主行动党(AD)	25席
一个新时代党(Un Nuevo Tiempo)	18席
人民意志党(Voluntad Popular)	14席
激进事业党(Causa R)	4席
委内瑞拉进步运动(MPV)	4席
清楚账目党(Cuentas Claras)	2席
进步先锋党(Avanzada Progresista)	2席
委内瑞拉计划党(Proyecto Venezuela)	2席
独立派(Independientes)	2席
委内瑞拉本特党(Vente Venezuela)	1席
新兴人们党(Gente Emergente)	1席
勇敢人民联盟党(Alianza Bravo Pueblo)	1席
印第安人(Indígenas)	3席

选举初步结果,等了6个多小时,直到12月7日凌晨零点30分,选举理事会主席卢塞纳来到记者俱乐部,宣布据已统计的96%选票,执政联盟仅获167席中的46席,而反对派联盟获99席,还有22席尚未确定归属。这样,反对派已经稳获明年1月5日起开始运行的新国会的五分之三的多数,这一结果出乎许多人的意料。在选举理事会主席卢塞纳宣布选举初步结果的同时,马杜罗总统也在总统府宣布承认选举的结果,从而兑现了他本人在选举前夕的承诺,即无论选举结果如何,他都会予以承诺。马杜罗的这一表态,得到国际国内的一致好评。

12月7日下午,我们去全国选举理事会听取各国“国际随同人员”对这次选举的观察总结报告。在会场,我们会见了全国选举理事会副主席桑德拉·奥布里塔斯(Sandra Oblitas)。随后,我们去记者俱乐部听取拉美选举专家团对这次选举观察的总结报告。所有发言的“国际随同人员”和外国选举专家都一致认为,这次选举的过程是和平、平静、公正、透明的,没有发现有舞弊现象。

12月8日全国选举理事会公布最终结果,在新一届议会167个议席中,执政联盟大爱国中心(Gran Polo Patriótico, GPP)只获55席,而反对派民主团结联盟(Mesa de Unidad Democrática, MUD)获112席,超过了三分之二的多数。执政联盟大爱国中心得票5599025票,得票率为40.8%;民主团结联盟得票7707422票,得票率为56.2%。民主团结联盟得票比大爱国中心多2108397票,得票率多15.4%。这次选举的投票率为74.23%。具体席位分配详见图表。

这次选举是自1999年2月查韦斯执政以来委内瑞拉第20次选举和第4次国会选举。在前19次选举中,执政的查韦斯派仅在2007年的修宪公民表决中失败过一次。✘

陕西 发力建设旅游强省

“十二五”以来，陕西省各级党委、政府高度重视旅游业，把旅游业作为战略性支柱产业来谋划、来推进。省政府出台了《关于突出重点提档升级推动旅游业大发展的意见》《关于促进旅游业改革发展的实施意见》等一批推动旅游业发展的重要文件，安排5亿元设立陕西旅游产业发展基金，旅游业进入了历史上最好的发展时期，提前一年完成“十二五”规划主要指标，2015年接待境内外游客3.86亿人次，旅游总收入3005.8亿元，同比分别增长16.1%、19.2%。“十二五”期间，全省接待境内外游客14.14亿人次，旅游业总收入1.07万亿元，分别比“十一五”期间增长了180%、226%。全省接待境内外游客和旅游业总收入年均分别增长21%、25%。游客人均花费753.6元，比“十一五”期间增长16%。

旅游产业规模迈上新台阶。大力发展乡村旅游、休闲度假、冬季旅游、儿童游乐等产品，观光与休闲度假产品比例由“十一五”的5:1增加到5:3.5。全省A级景区由2010年的101家增加到288家，其中5A级景区由3家增加到7家，4A级景区由24家增加到69家。创建国家级休闲农业和乡村旅游示范县6个、示范点20个，中国乡村旅游模范村27个，中国乡村旅游金牌农家乐300家，省级旅游示范县17个。创建省级旅游度假区5个。全省建立了4个旅游商品研发基地，研发旅游商品1500余种，旅游商品连续3年在中国旅游商品大赛获得金、银、铜三项大奖。星级饭店由2010年的353家增加到382家，其中五星级饭店由8家增加到17家。旅行社由2010年的614家增加到775家，西北中旅、陕西中旅进入全国百强旅行社。旅游企业由2010年的1600家增加到3000余家。旅游基础设施条

件和服务功能得到提升。全省新建、改造景区旅游道路、步行道2000余公里、旅游厕所5000余座、停车场320余个、游客服务中心和游客服务咨询点830余个，新建自驾游营地10个。70%旅游干线和3A级以上景区实现标牌、标识标准化建设。高A级景区实现wifi全覆盖。

陕西旅游的品牌影响力不断增强。成功举办3次“秦岭与黄河对话”，挖掘陕西文化内涵，影响力和传播面达到12亿人次；成功举办两届丝绸之路国际旅游博览会，吸引了33个国家和地区代表、24个国内省区市的政府机构、旅游企业参会，接待专业观众6400余人，公众8万人次。在国内外重要客源地开展旅游促销160多场次。2015年，国家旅游局先后3次把重大旅游活动安排在陕西，成功承办了丝绸之路旅游部长会议暨第七届联合国世界旅游组织丝绸之路旅游国际大会、美丽中国—2015丝绸之路旅游年启动仪式和长征精神红色旅游全国火炬汇集仪式，世界旅游组织和国家旅游局盛赞陕西会务工作体现了国际水平，高度评价陕西旅游在中国及世界旅游版图中的重要地位。预计全省接待入境过夜游客293万人次，旅游外汇收入16亿美元，比2010年分别增长了81%、106%。

旅游成为拉动全省经济发展的重要力量。一是在稳增长方面，旅游成为全省投资的重要增长点。“十二五”期间全省实施旅游项目2100余个，完成投资1721.04亿元，比“十一五”期间分别增长69.5%、222%。招商引资项目656个，两届丝绸之路国际旅游博览会签约项目58个，涉及资金451.62亿元，累计完成投资1689.54亿元。二是在调结构方面，旅游带动了相关行业转型发展。2014年国



兵马俑



乐华欢乐世界



家旅游局统计，旅游业对住宿业的贡献率超过90%，对民航和铁路客运业的贡献率超过80%，对文化娱乐业的贡献率超过50%，对餐饮业和商业的贡献率超过40%。陕西不会低于全国平均水平。三是在惠民生方面，积极推动旅游扶贫和就业。“十二五”期间全省乡村旅游共接待4.71亿人次，旅游总收入500.8亿元，年均分别增长30.3%、30.8%。农家乐经营户达到2万户，乡村旅游从业人数达24万人。推进151个国家首批乡村旅游扶贫重点村建设，遴选10个县区开展省级旅游扶贫试点示范，旅游示范县人均年收入增加1000元左右，带动60万人脱贫。全省旅游业累计直接就业703万人。

党的十八届五中全会提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念，为陕西加快建设旅游强省指明了前进方向。陕西旅游将紧紧围绕“文明、有序、安全、便利、富民强省”五大旅游发展目标，以“旅游+”和“全域旅游”为抓手，创新体制机制，推进旅游业转型升级、提质增效，做强“山水人文·大美陕西”旅游品牌，把陕西打造成国内一流、世界著名的旅游目的地，使旅游综合收入进入全国第一方阵。到2020年，全省接待游客达到6.4亿人次，城乡居民年人均出游4.5次，境内旅游总消费额达到6000亿元，旅游业增加值占国内生产总值的比重超过6%。



秦岭与黄河对话



丝路旅博会

[信送到哪里 中邮保险就到哪里]



服务基层 服务三农

政府满意 监管放心 百姓欢迎



中邮富余



中邮贷喜



中邮绵绵寿



中邮禄禄通



中邮年年好

中邮人寿保险股份有限公司是由中国邮政集团公司与各省(区、市)邮政公司共同出资设立的国有全资寿险公司。公司总部位于北京,注册资本金 65 亿元人民币,2009 年 9 月 9 日正式挂牌开业。

中邮人寿保险股份有限公司充分依托邮政网络和资源,以“服务基层、服务三农”为己任,坚持专业化与特色化并举的原则,以小额保险为切入点,以促进城乡保险业均衡发展为重点,全力打造一个体系现代化、服务大众化、管理规范化的政府满意、监管放心、百姓欢迎的新型高效商业保险公司。

中国
义乌

义乌

YIWU, CHINA

商贸之都 · 魅力名城



义乌绣湖广场



义乌国际商贸城