

# 中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2016年2月1日出版  
第3期 总第399期

全国人大常委会机关刊物



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







①	②
③	④
⑤	

① 近日，全国多地开始进入“两会”模式。1月25日上午，江西省第十二届人民代表大会第五次会议在南昌开幕。摄影/刘占昆

② 1月26日，海南省第五届人民代表大会第四次会议在海口开幕。摄影/骆云飞

③ 在1月15日下午召开的福建省第十二届人民代表大会第四次会议闭幕会上，刚当选的福建省十二届人大常委会副主任叶双瑜、彭锦清，福建省十二届人大常委会委员吴洪芹、林武、林依标、林钟乐、周秀光共同向宪法宣誓。全国人大常委会2015年7月1日通过《全国人民代表大会常务委员会关于实行宪法宣誓制度的决定》，从2016年1月1日开始，国家工作人员就职宪法宣誓将走向常态。摄影/张斌

④ 1月24日，云南省第十二届人民代表大会第四次会议在昆明召开，少数民族代表盛装参会。摄影/刘冉阳

⑤ 1月16日，在四川省眉山市第三届人民代表大会第七次会议上，人大代表参加补选投票。摄影/姚永亮

# 用法律照亮社会生活的每一个角落

2015年是全面深化改革的关键之年,是全面推进依法治国的开局之年,也是全面完成“十二五”规划的收官之年。在这一年中,又有一批新的法律进入我们的视线,走进我们的生活。

过去一年,全国人大常委会通过了关于实行宪法宣誓制度的决定,在中华大地上掀起了一股宪法热,使宪法成为一个高频词。建立和实行宪法宣誓制度,就是通过一种庄严的仪式化表达,彰显人们对宪法的信仰、敬畏和尊崇,以此来激励和教育国家工作人员时刻把宪法放在心上。

在很长的一段时间里,立法法被认为是一部“高大上”的法律。但在去年全国人代会期间,立法法的修改却引起了公众的普遍关注。从强调“立法引领改革”,到让“税收法定”原则的落地;从遏制地方红头文件的任性,强调地方立法不能随意减损公民权利、增设公民义务,到放权地方通过立法规范城市管理、环境保护、历史文物保护等;从强化人大主导立法,到拓宽公众参与立法的渠道。修改后的立法法顺应改革的需

要,尽现有权不能任性的价值取向和立法为民的时代精神。其中关于“税收法定”的规定,关于地方立法不能随意减损公民权利,增设公民义务的规定,更是契合了百姓的利益诉求。

“基层不牢,地动山摇”。这样一句颇为经典的表述,形象地描述出基层人大在我国政权体系中的作用。而地方组织法、选举法和代表法的修改,就是要打牢地基,加固底座,使我国的人民代表大会制度更加坚实。

完善社会主义市场经济法律制度,是社会主义市场经济运行规律的客观要求,也是保障经济持续健康运行的现实需要。而关于修改促进科技成果转化法的决定和关于修改商业银行法的决定的通过,证券法(修订草案)和资产评估法(草案)的审议,正是立法者在这方面所作的努力。

国家和社会稳定是改革发展的前提。只有国家和社会稳定,改革发展才能不断有序推进。国家安全法、反恐怖主义法的通过,和网络安全法(草案)、境外非政府组织管理法(草案)的审议,则表明我国国家安全工作已完全步入法制化轨道。

弥补“打拐”盲区;网络销售食品必须实名制,保健食品不得吹嘘“治病”;明星代言虚假广告要担责;造成大气污染事故,罚款“上不封顶”……过去一年,从刑法修正案九、慈善法、反家暴法,到食品安全法、大气污染防治法、广告法、种子法,再到教育法律一揽子修正案,关注社会热点,回应百姓关切,已成为立法工作的显著特征。

过去一年,全国人大常委会以授权决定的方式引领改革,确保重大改革于法有据,有序进行,这已成为立法工作的新常态。与此同时,全国人大常委会还通过打包修法助推简政放权,以期用政府权力的“减法”,换取市场活力的“乘法”。

过去一年,立法工作涵盖了政治、经济、社会、民生、国家安全、文化、教育、生态环境等多个领域。立法者正在通过不懈的努力,让法律照亮我们生活的每一个角落,让改革的红利最大限度地释放,让公众有更多获得感。

为了让每一部法律都成为精品,最高国家权力机关对如何实现精细化立

法有了更高的追求:张德江委员长亲自参加常委会会议的分组审议,与其他常委会组成人员一道,对每一部法律进行精雕细琢。在探索将法律草案二审稿乃至三审稿向社会公开征求意见的同时,更加注重增强公众参与立法工作的实效,积极建立公众意见采纳反馈机制。基层立法联系点的试运行,意味着通过设立在百姓家门口的立法“直通车”,将基层最鲜活、最丰富、最真实的第一手信息原汁原味地反映上来,确保出台的法律“更接地气”“更管用”。全国人大及其常委会在立法中的主导作用日益突出,这不仅有利于避免各个行政部门的矛盾,同时也有利于社会公众多方参与,让不同意见得到充分表达,促进了立法质量的全面提升。

今年是“十三五”规划的开局之年,决胜全面建成小康社会的冲锋号已经吹响,我们将要开始一场历史性的伟大冲刺。可以预期,在这样一个激动人心的历史关头,中国立法一定会上演新的精彩。

汪明民





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3期  
2月1日出版  
总第399期

总 编 汪铁民  
副 总 编 徐 燕 金果林 马增科  
本期执行主编 金果林  
责任编辑 张宝山  
美术编辑 刘 磊

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

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

记者通联部 010-63097970  
010-83084419 (传真)

办 公 室 010-63098354  
010-63098540 (传真)

地 址 北京市西交民巷23号  
邮 编 100805

国 际 刊 号 ISSN1671-542X  
国 内 刊 号 CN11-3442/D

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 用法律照亮社会生活的每一个角落 / 汪铁民

## | 专 稿 |

- 06 开拓进取 改革创新  
为我国教科文卫事业发展做贡献  
——全国人大教科文卫委员会精彩纷呈的2015年 / 柳斌杰
- 09 肩负使命 有所作为  
——全国人大民族委员会2015年工作回眸 / 李景田
- 11 紧紧围绕党和国家大局  
做好统一审议工作  
——全国人大法律委员会2015年工作回眸 / 乔晓阳
- 13 承前启后 开拓创新  
全面推进人大财经工作  
——全国人大财政经济委员会2015年工作回眸 / 李盛霖
- 16 行稳致远 开拓前行  
——全国人大外事委员会2015年工作回眸 / 傅 莹
- 18 预算审查监督工作取得新进展  
——全国人大常委会预算工作委员会2015年工作回眸 / 廖晓军

## | 特别策划·回眸一年间 |

- 21 回眸2015,法治让公众有更多的获得感 / 张维炜
- 22 让宪法至上成为社会生活的一种方式 / 彭东昱
- 24 推进人大制度发展再上新台阶 / 张维炜 沈晓冲
- 26 2015,经济立法“成绩单” / 李小健
- 27 2015年那些让百姓直接受益的立法 / 谢素芳
- 29 2015环保立法关键词: 增挡提速 / 王 萍
- 30 教育文化领域现“制度性”突破 / 于 浩
- 31 国家安全法治建设又获重要进展 / 刘文学
- 32 授权决定: 引领改革,形成立法新常态 / 张宝山
- 33 立法助推简政放权: 只为更美好的明天 / 王博勋



## |地方巡礼·走进陕西|

- 35 创新中前行  
——来自陕西各地人大的实地报道/本刊联合采访组
- 36 陕西省人大:创新激发活力之源
- 38 西安市人大:专业小组让履职更“专业”
- 39 宝鸡市人大:建议办理纳入全市目标考核
- 40 安康市人大:暗访与明察合成监督“利器”
- 41 商洛市人大:任后监督让“公仆意识”更强
- 42 凤翔县人大:“五步监督法”令外行变内行
- 43 眉县人大:小小意见卡激活审议大场面
- 44 镇坪县人大:“问题清单”使审议意见生威
- 45 旬阳县人大:普通公民坐上常委会旁听席
- 46 白河县人大:领导带头向选民述职不走过场
- 47 汉阴县人大:县镇人大联动评议评到“痛点”
- 48 镇安县人大:意见写啥先听选民“心里话”
- 49 洛南县人大:以“票决”打造监督“增强版”
- 50 山阳县人大:探索“议员”如何“华丽转身”
- 50 韦曲街道:代表工作室来了法律顾问
- 51 南指挥镇:代表迈出活动室走进选民家
- 51 白柳镇:代表小组活动在田间地头
- 52 麻坪镇:代表履职承诺效果要听选民说
- 52 闫家堡村:代表小组监督村务“实打实”

## |泛 读|

史 话 53 清末民初“老北京”的城市化变迁/王健伟

## |资 讯|

- 04 要闻
- 05 热词
- 05 数字



请扫码关注“西交民巷23号”

封面图片说明:近日,全国多地进入“两会”模式。  
1月27日,西藏自治区第十届人民代表大会第四次会议在拉萨开幕,少数民族代表盛装出席。  
摄影/李林



### 王胜俊会见智利参院外委会主席查万

全国人大常委会副委员长王胜俊1月25日下午在人民大会堂会见了智利参议院外交委员会主席、智中议员友好小组主席弗朗西斯科·查万一行。

### 亚太议会论坛年会在温哥华闭幕 陈昌智出席

为期3天的亚太议会论坛第二十四届年会1月20日在加拿大西部城市温哥华落下帷幕，与会代表就亚太地区的和平与安全形势、区域经济合作、贸易与投资以及人道主义危机等议题进行讨论，并通过一项联合声明。

中国全国人大常委会副委员长陈昌智率团出席了此次年会。陈昌智在大会上发言时说，维护亚太地区的安全环境，实现亚太地区的长治久安，是地区各国人心所向，也是各国立法机关的责任所系。各国政府应增强亚太命运共同体意识，共同致力于建设互信、包容、合作、共赢的亚太伙伴关系。

### 陈昌智率团访问特立尼达和多巴哥

应特立尼达和多巴哥议会邀请，全国人大常委会副委员长陈昌智率团于1月20日至22日访问特立尼达和多巴哥。

访问期间，陈昌智会见了特多总统卡莫纳、总理罗利，与特多参议长坎加卢、众议长安妮塞塔－乔治举行会谈，并会晤了特多反对党领袖比塞萨尔和多巴哥议会首席秘书伦敦。

陈昌智表示，中国重视同特多互利共赢的友好合作关系，愿同特方一道，不断巩固政治互信，深化各领域互利合作，推动中特关系迈上新台阶。中国全国人大重视同特多议会的友好合作，愿同特方加强治国理政经验交流。

特方领导人表示，长期以来，中国为特多经济社会发展提供了无私帮助，是特多真诚友好的合作伙伴。特方将继续坚定奉行一个中国政策，致力于开展两国全方位合作，将双边关系推上新的高度。

### 全国人大常委会举行在京全国人大代表情况通报会

全国人大常委会1月22日在人民大会堂举行在京全国人大代表情况通报会，为代表出席十二届全国人大四次会议做必要的准备。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨主持会议，并通报了全国人大常委会2015年主要工作、2016年工作初步安排和十二届全国人大四次会议主要议程建议及筹备情况。

王晨表示，开好十二届全国人大四次会议，部署安排好国

家各方面工作，审查批准好“十三五”规划纲要，对凝聚全国各族人民智慧和力量，实现“十三五”时期经济社会发展良好开局具有重要意义。要按照中央批准的大会指导思想，充分发扬民主，严格依法办事，认真履行宪法和法律赋予的职责，依法作出决议、决定，圆满完成会议各项议程，把十二届全国人大四次会议开成一个民主、团结、求实、奋进的大会。

国家发展改革委、财政部负责人分别报告了“十三五”规划纲要编制情况、2015年国民经济和社会发展规划执行情况、2015年中央财政预算执行情况，最高人民法院、最高人民检察院等9部门提交了书面报告。有关报告将通过中国人大网发送全国人大代表。

### 各地全国人大代表集中研讨慈善法草案

慈善法是我国社会领域的一部重要法律，是慈善制度建设的基础性、综合性法律。慈善法草案已于2015年10月和12月提请全国人大常委会会议进行了两次审议，全国人大常委会第十八次会议决定将慈善法草案提请今年3月召开的十二届全国人大四次会议审议。

慈善法草案明确了慈善活动的概念、慈善组织设立的程序、慈善组织的内部管理、慈善组织的信息公开义务等，界定了慈善募捐、慈善捐赠、慈善信托等行为，明确了政府监管部门及其职责。

为便于全国人大代表全面了解慈善法草案的主要内容，做好大会期间的审议工作，根据全国人大常委会的统一部署，近期，各地全国人大代表纷纷开展集中研讨慈善法草案活动。

1月21日，青海省人大常委会组织在青全国人大代表集中研读慈善法草案专题会，省人大常委会副主任穆东升主持会议并讲话。

1月22日，在渝全国人大代表举行专题会议，集中就慈善法草案进行研读讨论。陈光国、杜黎明、沈金强、董书民等26名在渝全国人大代表出席了会议。

1月24日，湖北省人大常委会组织在鄂部分全国人大代表集中研读讨论慈善法草案。省人大常委会副主任李春明出席会议并发言，副主任王建鸣主持研讨会。

在研讨活动中，代表们听取了关于慈善法草案的有关情况介绍，观看了全国人大常委会法工委主任李适时所作的《关于慈善法草案的几个主要问题》的辅导报告录像，并对慈善法草案提出修改意见和建议。与会代表普遍认为，慈善法草案立足我国国情，针对慈善领域存在的突出问题，作了较为全面、系统的规定，对进一步规范慈善活动，促进慈善事业健康发展，广泛动员社会力量支持慈善、参与慈善，弘扬中华民族传统美德，践行社会主义核心价值观具有重要意义。



► / 热词 /

民心

1月12日,中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在中国共产党第十八届中央纪委第六次全会上发表重要讲话时强调,“民心是最大的政治。”随后,“民心”成为全会分组讨论上的高频词汇。中国共产党作为执政党,自十八大以来,坚定不移地推进党风廉政建设,全面从严治党,逢“虎”必打,有“蝇”必拍,不仅顺应了民意,而且赢得了群众广泛的支持和信任。古语常说,得民心者得天下。民心所向,是时代发展的趋势,也必然是我们党努力和执政的方向。

人大智库

1月11日至12日,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。研究会于2014年1月成立。同年12月,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”。两年来,研究会快速进入“智库”角色,做了很多工作,成果丰硕。在今年年会上,参会同志普遍认为,切实加强人大智库建设十分必要。智库是人大工作的智囊团。充分发挥智库作用,更有利于我们深入浅出地,以自己的话语讲好“人大理论”、讲好“人大故事”、讲好“中国故事”。

职业资格

1月13日,国务院召开的常务会议决定,在此前已取消4批职业资格许可和认定事项的基础上,再取消汽车营销师、咖啡师、注册人力资源管理师等61个事项。加上前4批取消的211项职业资格,国务院分5批取消的职业资格将高达272项。大幅度取消不必要的职业资格证,这是深入推进简政放权改革的具体体现,有利于激发就业、创业、创新活力,让有能力的人放手拼搏,不为“一纸证书”所累。

城乡医保整合

近日,国务院印发了《关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》,要求各地整合城镇居民医保和新农合制度,建立统一的城乡居民基本医疗保险制。整合城乡医保,涉及近10亿人民群众的切身利益,这表明我国在实现医疗公平方面迈出了重要一步。人社部相关负责人表示,整合城乡居民医保制度涉及面广、政策性强,必须做好制度整合工作并组织实施,确保平稳顺利推进。

现代交流症

技术的发展,使得一部手机能够链接更多东西,包括情感。近期,媒体报道称“夫妻同床用手机道晚安”引发舆论广泛聚焦。现在,许多人都已离不开手机,事无大小都发个朋友圈求点赞,就连吃顿饭,都要先拍照到网上晒一晒“菜品”。这一现象,被大家叫做“现代交流症”,主要特征是“朋友圈里大家情意绵绵,现实生活中却很少相见”。也有许多人对此不以为然——打十个百个电话,比不上陪父母吃顿饭;手机上聊得再熟,比不上一次见面、一次握手或一个拥抱。

十一 × ÷ / 数字 /

6.9%

2015年全年国内生产总值(GDP) 676708亿元,按可比价格计算,比上年增长6.9%,创1990年以来新低。2015年12月全国居民消费价格指数(CPI)环比上涨0.5%,同比上涨1.6%。

3日

近日,公安部制定印发《公安部关于改革完善受案立案制度的意见》。规定行政案件受案审查期限原则上不超过24小时,疑难复杂案件受案审查期限不超过3日。刑事案件立案审查期限原则上不超过3日;涉嫌犯罪线索需要查证的,立案审查期限不超过7日;重大疑难复杂案件,经县级以上公安机关负责人批准,立案审查期限可以延长至30日。

70个

据中央纪委监察部网站消息,为落实全面从严治党主体责任,近日,审计署机关各单位、各派出机构共70个单位主要负责人,分别向审计署党组签订《审计署2016年度落实党风廉政建设责任书》。

1500条

近日,由民政部开发的全国救助寻亲网(<http://xunqin.mca.gov.cn>)正式上线,面向社会公开运行。截至1月6日中午,全国救助寻亲网已发布近1500名受助人员寻亲公告。全国救助寻亲网是为长期滞留流浪乞讨人员发布寻亲信息的网络平台,各地救助管理机构均可通过该网站发布寻亲公告。

3倍

中国消费趋势报告称,在2010年,仅有3%的私人消费来自于线上;2015年,中国网络购物者总数近乎翻了3倍,达到4.1亿,线上渠道的消费总额已占私人消费的15%。

# 开拓进取 改革创新

## 为我国教科文卫事业发展做贡献

### ——全国人大教科文卫委员会精彩纷呈的 2015 年

文 / 全国人大教科文卫委员会主任委员 柳斌杰



2015年4月12日至15日，张德江委员长率全国人大常委会执法检查组在河南开展职业教育法执法检查。4月12日，张德江委员长在河南医药技师学院的中药调剂实训场与学生亲切交谈，了解他们的学习情况。右三为全国人大教科文卫委员会主任委员柳斌杰。摄影 / 马占成

2015年，全国人大教科文卫委员会全面贯彻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，紧紧围绕党中央决策和全国人大工作部署，立足“四个全面”战略布局，落实十二届全国人大三次会议和全国人大常委会确定的任务，认真依法履行职责，积极主动开展工作，在主导立法、改进执法检查、参与决策、支持代表履职等方面又有新

亮点，为促进教科文卫事业改革发展、推动人民代表大会制度与时俱进做出了积极贡献。

#### 一、发挥立法主导作用， 牵头起草三部重要法律

为适应改革和经济社会发展需要，发挥立法对教科文卫事业改革发展的引领和推动作用，教科文卫委员会认真贯彻中央关于立法改革的要求，直接牵头

三个立法项目的起草工作，加快了立法进程。

一是公共文化服务保障法起草工作取得实质进展。为补上文化领域立法这个“短板”，本届教科文卫委员会自成立以来，一直把加强文化立法作为首要任务。2014年，我们启动公共文化服务保障法起草工作，成立了领导小组、工作组、专家组，2015年加快了立法步伐，法律草案初稿3月提交委员会会议专门研究





2015年4月14日,张德江委员长在河南许昌技术经济学校检查职业教育法实施情况。右四为全国人大教科文卫委员会主任委员柳斌杰。摄影/马占成

讨论,吸引了社会参与。5月至6月间通过报刊、互联网等媒体公开征求意见,在广泛调研、充分沟通、认真研究、反复修改的基础上,形成了体现各方共识、反映公众意见、采纳有益经验的法律草案稿。2015年年底,有关方面和本委员会会议审议了公共文化服务保障法(草案),认为法律草案稿充分贯彻了党中央关于构建现代公共文化服务体系的要求部署,框架合理、逻辑清晰、内容丰富、措施有力,符合公共文化事业发展的客观规律和现实需要,已经较为成熟,决定将法律草案报送全国人大常委会提请审议。全国人大常委会已将此法列为立法规划一类,预计今年上半年就会进行审议。

二是基本医疗卫生法起草工作驶入快车道。基本医疗卫生法是近20年来拟议起草的一部民生大法,但由于难度大,一直无法启动,2014年我委接手牵头起草,立即开始工作。围绕基本医疗卫生法的起草组织专门力量,就相关专题开展了广泛深入的立法调研;召开起草

工作机构会议,对立法工作作出了进一步的安排部署,并听取了部分专家学者的意见和建议;会同国家卫计委和世卫组织在北京召开了基本医疗卫生法国际研讨会,听取了七个国家和地区在医疗卫生立法方面的经验,并就立法中的重点问题与各国专家进行了深入研讨;利用全国人大暨各省(区、市)人大教科文卫委员会工作座谈会,集中听取各省(区、市)和计划单列市人大教科文卫委员会关于制定基本医疗卫生法的意见和建议。目前,我们正在按计划有序推进这项立法工作,为“健康中国”提供法律保障,力争于本届全国人大任期内将法律草案提请常委会审议。

三是红十字会法修改工作进展顺利。红十字会法修改是近年我国社会十分关注的热点之一,列入本届全国人大常委会立法规划第一类项目,我委牵头修订。在深入调研,广泛听取国务院有关部门、地方人大和政府、部分企业、社会团体、专家学者的意见和建议,以及研究

借鉴国外红十字会立法有益经验的基础上,我们反复讨论推敲,完成了修改稿,各方面比较认可。目前,我们正在紧锣密鼓地推进审议工作,预计修改草案2016年上半年即将提请全国人大常委会审议,为我国红十字事业发展保驾护航。

## 二、改进和创新执法检查,职业教育法执法检查工作堪称典范

职业教育法执法检查,是全国人大常委会2015年开展的一项重要监督工作。张德江委员长担任执法检查组组长,三位副委员长和20多位常委会委员、专门委员会组成人员和20多位全国人大代表参加了执法检查。3月25日,张德江委员长召开执法检查组第一次全体会议,听取国务院有关部门工作情况汇报,刘延东副总理出席会议并讲话。3月至5月,执法检查组分为四个小组,先后到吉林、江苏、河南、湖南、广东、重庆、甘肃、新疆8个省(区、市)开展执法检查,同时委托23个省(区、市)人大常委会

开展自查,使执法检查做到全覆盖。6月召开的十二届全国人大常委会十五次会议,听取了张德江委员长所作的执法检查报告,并结合审议执法检查报告举行联组会议,开展了专题询问,刘延东副总理和国务院有关部门负责人到会应询,严肃认真,直面问题,引起社会热议。

这次执法检查堪称典范,实现了全国人大监督工作历史上的多个“第一次”:第一次由委员长担任执法检查组组长,并担任检查小组组长带队到地方进行实地检查;第一次由委员长向常委会作执法检查报告;第一次由委员长亲自主持执法检查组全体会议;第一次在全国人大层面把执法检查同专题询问这两种方式结合起来加强监督力度……这些“第一次”,深刻体现出党中央和全国人大常委会对人大监督职能的高度重视,以及对职业教育改革和发展的密切关注。

为协助全国人大常委会开展好这次执法检查,推动我国现代职业教育发展和职业教育法的正确有效实施,教科文卫委员会开展了一系列深入细致的工作。一是精心设计项目和改革思路,突出改革创新,得到委员长充分肯定。二是认真筹谋工作方案,我们深入开展了前期调研,了解法律实施情况,就执法检查拟关注的重点、难点问题,以及执法检查拟采取的工作步骤、实施方案等形成框架意见,并在充分征求执法检查组成员意见的基础上,形成了周密细致的执法检查方案,明确了检查的重点内容、时间地点、步骤方法等事项。三是广泛听取各方意见。在赴地方进行检查过程中,检查组除听取当地政府的工作汇报外,共深入到21个地市和70所不同类型的职业院校、培训机构、实训基地、人力资源市场和企业进行实地检查,召开了29次校长、教师和企业、技能鉴定机构、人力资源市场负责同志等参加的座谈会,充分听取了各有关方面的意见和建议。四是着力提升报告质量。在起草执法检查报告时,教科文卫委在客观全面评价法律实施情况的基础上,坚持问题导向,重点

针对法律实施中的薄弱环节和突出问题,认真分析问题成因,提出针对性强、具有可操作性的建议。委员长、常委会组成人员、执法检查组成员对执法检查报告都给予了充分肯定。五是务求跟踪监督实效。为了巩固和拓展此次执法检查的效果,我们提出不以半年书面报告了之,建议全国人大常委会再次安排听取和审议国务院落实执法检查报告及审议意见情况的报告,已经得到常委会领导支持。这是对人大监督工作的一次创新探索,也将促使本次执法检查真正达到务求实效的目标。

### 三、深入开展“十三五”专题调研,积极参与重大问题决策

“十三五”规划制定是关系全面小康社会建成的重大决策,人大常委会有责任积极参与。根据张德江委员长的重要指示,按照常委会统一部署,我们于4月至6月,组成调研组分赴北京、天津、黑龙江、河北、浙江、安徽、四川、广东等地开展教育、科技、文化、卫生四个方面的专题调研,通过实地考察、召开座谈会、发放调查问卷等方式,广泛听取了人大代表和各方面有关方面的意见。在汇总各方面的意见和建议、认真进行研究分析的基础上,形成了《关于发挥行业组织在职业教育领域作用的若干意见和建议》、《关于深化科技体制改革加强技术创新能力建设问题的若干意见和建议》、《关于文化事业和文化产业发展问题的若干意见和建议》和《关于加强基层医疗卫生机构能力建设的若干意见和建议》四个专题调研报告,提交全国人大常委会并转“十三五”规划纲要起草单位,积极为编制“十三五”规划纲要建言献策。十二届全国人大常委会第十六次会议,听取了全国人大常委会办公厅关于“十三五”规划纲要编制工作若干重要问题专题调研工作情况的报告,重要问题中列举了教科文卫的几个专题。常委会组成人员对上述四个专题调研报告均给予高度评价,有些已经进入国家决策。

### 四、努力提高议案办理质量,支持代表履职尽责

议案、建议是人大代表参与管理国家大事的重要方式,也是代表履职尽责的有效途径。办理议案既是解决问题,也是支持代表参政。按照十二届全国人大三次会议有关要求和张德江委员长指示精神,我们认真总结以往工作经验,把办理议案当作办理中央领导批示一样重要的事情去做。为提高议案办理质量开展了细致的工作。一是把代表议案办理工作同推动教科文卫领域的法治建设紧密结合起来,在相关立法和监督等工作中充分反映代表的意见和建议。二是更加主动地邀请有关代表参加立法调研、执法检查和专题调研等工作,为代表依法履职创造条件、提供服务。以职业教育法执法检查为例,共协调20多位全国人大代表参加相关活动。三是主动邀请有关代表参加教科文卫委牵头的三部法律立法工作,认真听取和反映代表的意见和建议。经过认真细致的工作,我们提出了高质量的议案审议结果报告,97%的议案办理已经落在实处。在年底常委会会议审议时,教科文卫方面的议案办理得到了常委会组成人员的高度评价。

回望2015,全国人大教科文卫委员会以高度的责任感和历史使命感,扎实推进了立法、监督、专题调研和议案办理等工作的改革创新,在完成全国人民代表大会和常委会交给的各项任务中,做出了新成绩。衷心感谢全国人大领导和全国人大代表的关心和支持。展望2016,我们将牢固树立五大发展新理念,以更加饱满的工作热情和求真务实的工作作风,为进一步加强教科文卫领域法治建设,积极推动教科文卫事业科学发展而努力奋斗。面对“十三五”开局之年,教科文卫事业改革发展的任务艰巨、难题不少,全面建成小康社会的很多“短板”就在这里。我们肩上的责任不轻,更须团结一心、勇于担当,尽职尽责做好工作,为人民代表大会制度增光添彩。■



# 肩负使命 有所作为

## ——全国人大民族委员会 2015 年工作回眸

文 / 全国人大民族委员会主任委员 李景田



2015年7月10日，艾力更·依明巴海副委员长（中）带队在内蒙古自治区开展民族区域自治法执法检查。左三为全国人大民族委员会主任委员李景田。摄影 / 王玉洁

2015年，民族委员会在全国人大及其常委会领导下，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，贯彻中央民族工作会议精神，围绕中心，服务大局，认真履职，扎实工作，顺利完成了各项任务，有成效，有亮点。

### 突出工作重点

#### 推进民族区域自治法贯彻实施

习近平总书记在中央民族工作会议上的重要讲话中指出：“民族区域自治是党的民族政策的源头，我们的民族政策都是由此而来、依此而存的。这个源头变了，根基就动摇了，在民族理论、民族政策、民族关系等问题上就会产生多米诺效应。”并宣告，“取消民族区域自治

这种说法可以休矣！”坚持和完善民族区域自治制度，关键是要贯彻实施好民族区域自治法。全国人大常委会把检查民族区域自治法实施情况列入2015年监督工作计划，并由民族委员会负责组织实施。民族委员会把组织实施好这次执法检查作为年度重点工作，确定了工作思路，即围绕中心任务，抓住重大问题，依法实施监督，深入基层，讲求实效，督促各地区、各有关部门切实解决贯彻民族区域自治法中存在的突出问题，推动民族地区与全国同步全面建成小康社会，促进各民族共同团结奋斗，共同繁荣发展。委员会全力做好各项工作，保证了执法检查的顺利进行。

检查组在充分肯定实施民族区域自治法所取得的成绩时，也客观反映了法律实施中的突出问题，提出解决的意见和建议。十二届全国人大常委会第十八

次会议审议执法检查组关于检查民族区域自治法实施情况的报告时，常委会委员讨论热烈，充分肯定了执法检查组的工作，普遍赞成执法检查报告，认为这次执法检查开展得扎实深入，执法检查报告所反映的问题客观全面，提出的建议针对性强、切实可行，对于深入贯彻中央民族工作会议精神，推进民族区域自治法的贯彻实施，推动民族地区与全国同步全面建成小康社会具有积极意义。

这次执法检查，回应社会关注，切合时代要求，是坚持中国特色解决民族问题正确道路的一项扎扎实实的举措。

### 聚焦全面小康

#### 深入民族地区开展调查研究

全面建成小康社会，是全党全国的中心任务。民族地区经济社会虽然有长

足发展,但仍然是全面建成小康社会进程中的“短板”,要与全国同步进入全面小康,还面临着许多特殊困难和问题,需要采取强有力的措施,推进民族地区加快全面建成小康社会的进程。尤其是民族地区与发达地区的发展差距长期存在,并且还有继续加大的趋势,迫切需要加速发展以尽快缩小差距。民族委员会紧紧围绕党和国家大局,将民族地区全面建成小康社会问题,作为调查研究工作的重点,作出安排,努力提高调查研究质量,要求调查研究要做实做细,问题要找准,提出的建议要切实可行。

在按照常委会安排所开展的关于“十三五”规划纲要编制若干重要问题专题调研中,突出民族地区全面建成小康社会的主题。民族委员会把这次专题调研作为依法履行职责、推进民族地区经济社会发展的重要契机和抓手,按照党中央关于民族工作的新要求,从民族地区实际出发,反复推敲调研方案,确定调研重点。组织6个调研组分赴四川、云南、贵州、新疆、内蒙古、甘肃等省(区)开展实地调研。在调研中,除听取面上的情况介绍,还注重深入农牧区、厂矿企业、学校、卫生院等了解基层实际情况,广泛听取基层各族干部群众的意见和诉求。在综合各组调研情况以及以往调研成果的基础上,形成了调研报告。报告重点反映了民族地区全面建成小康社会取得的成就和经验,以及面临的突出困难和问题,如贫困问题突出、基础设施落后、生态建设任务繁重、教育水平整体滞后等。有针对性地提出,要把加快少数民族和民族地区经济社会发展摆在“十三五”规划突出的位置,对解决民族地区的特殊困难和问题作出重点安排;切实做好国家现有促进民族地区经济社会发展政策的落实工作,以及与各种规划措施的接续工作;切实贯彻落实中央民族工作会议、中央西藏工作座谈会和新疆工作座谈会精神等建议,高质量地完成了常委会交付的任务。

## 抓好理论学习

### 增强做好工作的素质本领

习近平总书记指出:“不论是新问题还是老问题,要认识好、解决好,唯一的途径就是增强我们自己的本领。增强本领就要加强学习,既把学到的知识运用于实践,又在实践中增长解决问题的新本领。”人大工作和民族工作不仅面临老问题,也同样面临许多新情况新问题,要增强做好工作的本领,同样需要加强学习。民族委员会把加强委员会组成人员和机关干部的学习作为重要任务来抓,不断打牢做好工作的基础。

我们充分发挥委员会组成人员理论素质深厚、实践经验丰富的优势,请他们讲解有关理论知识,共享学习体会。在我委举办全国人大民族工作干部学习班,以及与常委会办公厅联合举办的全国人大少数代表民族学习班上,请委员会领导同志分别就中国特色社会主义、学习贯彻中央民族工作会议精神和学习习近平总书记“9·5”重要讲话精神,完善人民代表大会制度等内容作了专题讲座。参加学习的委员会组成人员和机关干部普遍认为,这些讲座认识深刻,深入浅出,对坚定理想信念,坚持正确政治立场,提高认识水平,统一思想都有极大的帮助。

在常委会办公厅的积极协助下,民族委员会在广东珠海举办了全国人大少数民族代表学习班。学习班邀请了主要来自基层的91名少数民族全国人大代表,重点学习了十八届四中、五中全会精神,中央民族工作会议精神,中国特色社会主义制度和全国人民代表大会制度知识理论,还到改革开放的前沿阵地进行现场教学。向巴平措副委员长亲自到会作了讲话。这是十届全国人大建立全国人大代表系统培训制度以来,第一次专门对全国人大少数民族代表进行集中培训。代表们普遍反映,学习班举办及时,内容重要,重点突出,联系实际,会风良好,很有收获,加深了对党的大政方针和中国特色社会主义制度的认识,加深了

对民族工作的认识,对提高依法履职能力很有帮助,是加强全国人大少数民族代表培训工作的一次有益尝试。

## 加强沟通联系

### 形成人大民族工作的合力

加强与有关方面的沟通联系,是做好人大民族工作的一条基本经验。在各项工作中,民族委员会注意主动加强与有关方面的沟通联系。

在民族区域自治法执法检查、起草委员会“十三五”专题调研报告等工作中,以及讨论涉及民族自治地方的问题时,与国家民委、民政部等国务院有关部门,以及常委会法工委等单位的同志多次座谈,沟通情况,交流意见,统一思想,协调行动。同时,继续加强与地方人大的工作联系,与地方人大及其民族工作部门及时沟通情况。充分利用人大民族工作干部学习班这个平台和内部刊物,交流工作情况和经验,取得良好效果。委员会领导还应邀出席地方人大组织的人大民族工作座谈会和人大民族干部学习班等,交流情况。

根据《关于全国人大常委会委员联系全国人大代表的意见(试行)》要求,委员会领导邀请所联系的全国人大代表就他们所关心的问题开展调研,并帮助反映他们提出的问题和意见建议。在开展民族区域自治法执法检查,举办全国人大民族工作干部学习班和全国人大少数民族代表学习班时,有计划地邀请相关全国人大代表参加。委员会组成人员在本地区、本部门开展相关工作时,注意加强与全国人大代表的联系,认真听取、反映他们的意见和建议。

2016年是“十三五”开局之年,做好今年的工作,意义重大。民族委员会要在全人大及其常委会领导下,认真履行好职责,完成好国务院制定实施民族区域自治法配套法规专项调研、民族区域自治法执法检查的跟踪检查等各项工作,努力进取,有所作为,为推进民族团结进步事业作出贡献。✘



# 紧紧围绕党和国家大局 做好统一审议工作

——全国人大法律委员会 2015 年工作回眸

文 / 全国人大法律委员会主任委员 乔晓阳

一年来,法律委员会在全国人大及其常委会的领导下,适应新形势新任务,紧紧围绕协调推进“四个全面”战略布局,认真履行职责,努力做好统一审议法律案工作。

## 统一审议任务空前繁重

2015 年,是全面推进依法治国的开局之年。党的十八届四中全会对全面推进依法治国,作出了顶层设计和战略部署,标志着依法治国按下“快进键”、进入“快车道”。全面落实四中全会精神,立法工作站在了一个新的起点上,任务越来越重,要求越来越高,难度越来越大,节奏越来越快。

一年来,法律委员会对提请全国人大及其常委会审议的37 部法律案和有关法律问题的决定案进行了统一审议,其中22 部法律、9 件有关法律问题的决定已经全国人大及其常委会审议通过。包括:立法法(修改),食品安全法(修改),广告法(修改),国家安全法,刑法修正案(九),大气污染防治法(修改),促进科技成果转化法(修改),地方组织法、选举法和代表法的修改,种子法(修改),反恐怖主义法,反家庭暴力法,国家勋章和国家荣誉称号法,教育法(修改),高等教育法(修改),人口与计划生育法(修改),关于实行宪法宣誓制度的决定,关于特赦部分服刑罪犯的决定,以及为适应深化改革需要作出的修改部分法律的决定或授权决定等。仍在继续审议的法律案有境外非政府组



全国人大法律委员会主任委员乔晓阳

织管理法、资产评估法、网络安全法、慈善法、民办教育促进法(修改)等。法律委员会全年共召开全体会议35 次,向代表大会或常委会提出法律草案和有关法律问题决定草案的审议稿或建议表决稿55 件、各类审议报告51 件,还对8 件法律案或有关法律问题的决定草案列入常委会会议议程提出了审议意见。法律委员会统一审议法律案的件数,是历年来比较多的一年。

2015 年法律委员会统一审议的法律案,不仅数量大,而且涉及深层次矛盾和问题的立法项目也越来越多,统一审议的难度日益增加。比如审议食品安全法修订草案,完善统一权威的食品安全监管体制,建立最严格监管制度,完

善从田头到餐桌的全过程监管机制,织密食品安全保障网,明晰食品安全监管体制和职责分工,涉及国务院六七个部门,要协调处理好各个监管部门、监管者与生产者、生产者与消费者、食品进口与监管以及食品安全社会共治等多种关系。审议大气污染防治法修订草案,要从我国国情和发展阶段出发,妥善处理环境保护与经济发展的关系,既要推动解决空气质量突出问题,又要符合我国经济发展水平。统一审议的任务有时也比较集中,如2015 年12 月底第十八次常委会会议,审议了11 件法律案,当次会议提请表决的法律案有9 件,法律委员会需在当次会议上提出审议结果或修改意见的报告。法律委员会连

续召开会议,认真研究常委会组成人员的审议意见和各方面的意见,完成了对各项法律案的审议。

### 认真贯彻中央决策部署, 推动重要改革举措的落实

这一年,党中央进一步加强对立法工作的领导,中央有关文件直接确定的年内立法任务有十几项,张德江委员长和常委会党组对完成好这些重要立法任务提出明确要求。法律委员会坚决贯彻中央决策和常委会党组要求,把做好这些立法项目的审议工作作为重中之重。有关立法项目经常委会初审后,法律委、法工委立即召开两委主任会议,明确工作思路,提出调研重点,确定时间进度,抓紧做好调研论证、沟通协调和审议修改等工作,以优先的工作安排,有力的组织保障,细致的工作措施,确保完成好中央确定的各项立法任务。

在统一审议工作中,我们注意领会吃透中央有关精神,努力在每一部法律案审议中把中央相关决策贯彻落实好。审议立法法修正案草案,重点围绕贯彻落实党的十八届三中全会决定提出的完善立法制度的各项要求,对草案提出审议意见。审议国家安全法草案,以中央提出的贯彻落实总体国家安全观的要求为指引,与中央政治局会议审议通过的《国家安全战略纲要》相衔接,对草案提出审议意见。

精心研究提出落实中央要求的建议方案。在有关法律案的审议中,以对党中央高度负责,以对民主法治建设高度负责的政治态度和严谨细致的工作作风,力求以恰当的方案将中央精神转化为具体的法律规定,实现政治效果、法律效果和社会效果的统一。在审议刑法修正案(九)草案时,为落实中央对重特大贪污受贿犯罪分子终身监禁的指示精神,法工委深入研究论证、多种方案比选,法律委员会认真充分讨论,提出了对刑法分则有关条款的修改建议,既准确体现了中央指示精神,又保持了我国刑

罚制度的总体稳定和内在协调。

一年来,全国人大常委会审议通过涉及行政审批制度改革的法律修改决定和司法体制、农村土地制度改革试点等决定13项,分别是关于修改药品管理法的决定等6个法律修改决定,对25部法律的有关行政审批、工商登记、价格改革等的规定进行修改;关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定等7个授权决定。法律委员会按照立法和改革决策相衔接,主动适应改革需要的要求,努力做好有关法律案或授权决定案的审议工作,深入细致地分析研究相关改革事项的立法需求,区分不同情况提出审议意见,保证改革于法有据。例如,2015年6月至8月间发生的证券市场异常波动,暴露出证券市场的若干制度性缺陷,需要认真总结反思,相应对常委会已初审的证券法修订草案,也需要多一些时间进一步研究。在此情况下,为落实党的十八届三中全会提出的推进股票发行注册制的改革要求,法律委、法工委会同财经委和国务院有关部门认真研究,建议以常委会作出有关授权决定的方式,以适应推进这项改革的需要。常委会根据国务院提出的议案,审议通过了相关授权决定。

### 不断践行科学立法、民主立法

紧紧围绕提高立法质量这个关键,深入推进科学立法、民主立法。

一是法律委员会在统一审议工作中,充分发扬民主,坚持逐条审议和重点审议相结合。对于初次提请法律委员会审议的,采取逐条审议的办法。在逐条审议的基础上,对于重要法律案中比较重大的问题,再回头组织讨论,把问题研究清楚,把审议引向深入。对于不同意见,都请大家陈述发表,经过认真讨论研究,达成共识,形成一致。

二是法律委员会摆正自己位置,尊重代表和委员的立法主体地位。高度重视听取和研究代表和委员的审议意见,

逐条研究常委会组成人员审议意见,能够吸收的尽量吸收。例如,常委会审议通过大气污染防治法修订草案时,部分委员提出,草案中授权省级政府可以规定机动车限行措施的规定,涉及公民财产权的行使,应当慎重,不赞成在本法中作普遍性授权。法律委员会研究认为,委员们的意见是有道理的,可不在本法中作此项普遍授权,由地方根据具体情况在地方性法规中规定。法律委员会建议删去草案上述规定。又如,常委会审议人口与计划生育法修正案草案时,委员们完全赞成草案为落实党的十八届五中全会作出的实施全面两孩政策对现行法的修改;同时部分委员提出,草案中新设行政审批事项和对代孕问题的规定,还需进一步研究论证,可暂不作规定。法律委员会根据委员们的意见,建议删去草案中上述两项规定。对于未被采纳的意见,以书面报告、当面沟通等方式作出说明解释。统一审议工作中,注重加强与其他专门委员会协调配合,共同做好立法工作。

三是加强调查研究,坚持从国情和实际出发。立法必须从中国国情和实际出发,这是提高立法质量的前提和基础。法律委员会把保证法律的规定符合国情、切合实际、合理可行作为审议把握的重点。例如,在审议一些关系经济社会发展的法律案时,时常会遇到对有关制度安排的宽严松紧应如何把握的不同意见。法律委员会认真加以分析,坚持从国情和实际出发,深入调查研究,广泛听取意见,掌握现实情况,了解发展趋势。在这个基础上,会同有关方面慎重研究论证,实事求是提出审议意见,做到既不迁就不合理现状,造成制度设计失之宽松,起不到应有的规范约束作用;又避免脱离国情和实际,超越发展阶段,造成制度设计看起来很严很美,实际上难以实施,“好看不管用”。通过作出既有前瞻性又现实可行的科学合理的制度安排,确保立出来的法站得住,行得通,真管用。✘



# 承前启后 开拓创新 全面推进人大财经工作

——全国人大财政经济委员会 2015 年工作回眸

文 / 全国人大财政经济委员会主任委员 李盛霖



全国人大财政经济委员会主任委员李盛霖。摄影 / 本刊记者 马增科

2015 年是全面深化改革的关键之年,是全面推进依法治国的开局之年。一年来,在全国人民代表大会及其常务委员会领导下,全国人大财政经济委员会(以下简称财经委)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 and 科学发展观为指导,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,紧紧围绕“四个全面”战略布局,认真贯彻落实中央重大决策部署和十二届全国人大三次会议各项决定,依照宪法和法律规定履行职责,扎实推进经济立法,切实改进财经监督。按照常委会2015 年立法工作计划和监督工作计划,组织起草证券法(修改)等四部法律草案,联

系审议商业银行法(修正案)等三部法律草案,做好计划审查、预决算审查监督和经济运行监督,配合常委会开展消费者权益保护法执法检查,做好配合常委会听取和审议2 个专项工作报告相关工作,与办公厅共同牵头组织开展“十三五”规划纲要编制若干重大问题专题调研,办理代表议案116 件、代表建议13 件,召开全国人大财经工作座谈会,顺利完成全年各项目标任务。

## 一、经济立法:引领和推动改革

财经委紧紧围绕全面深化改革、完善社会主义市场经济法律制度,始终坚持科学立法、民主立法,提高立法质量,加快推进牵头起草的四部法律草案。

证券法(修订草案)完成初审。证券法修改工作时间紧、任务重,社会关注度很高,工作难度大。财经委按照中央全面深化改革和全面依法治国的要求,紧紧围绕加强投资者合法权益保护,广泛征求各方面意见,完成了草案起草。常委会第十四次会议对证券法(修订草案)进行了初审。初审后,针对股票市场异常波动带来的新情况、新问题,起草组开展调查研究,对进一步完善草案提出建议。

财经委牵头起草的期货法、中小企业促进法(修改)、电子商务法都在加快推进草案起草进程。期货法在国内调研基础上,赴德国、英国考察期货立法和监管体制,研究借鉴境外成熟市场经验,对草案稿进行了修改完善。中小企业促进法起草组征求了专家学者、金融机构、企业、地方政府的意见和建议,并通过网络向社会广泛征求意见和建议,形成法律草案初稿,召开起草组第三次全体会议进行了讨论。电子商务法草案深化课题研究,形成了十六个方面33 项课题成果,广泛吸收各方意见,分别形成四个版本的立法大纲、两个版本的草案建议稿,最后整合形成电子商务法草案初稿。

另外,财经委还完成了资产评估法草案和广告法修订草案审议后续工作,商业银行法修正案联系审议工作。

## 二、财经监督:支持和促进发展

按照常委会主要领导同志重要批示精神,在计划预算审查和经济运行监督中,注重发挥人大代表作用,强化事前调



全国人大财经委调研组在浙江调研

研和形势分析,增强初审意见的作用和效力。

审查计划草案和计划报告。在初审前赴地方开展前期调研,初审中邀请全国人大代表列席财经委全体会议,形成正式初审意见后送有关部门研究处理。十二届全国人大三次会议期间,财经委向大会主席团提出审查结果报告,明确提出完善宏观经济政策、全面深化改革、坚持创新驱动发展战略、加快转变农业发展方式、更加注重保障和改善民生、认真做好“十三五”规划编制工作等政策建议。

审查预算草案和预算报告。积极落实新修改的预算法要求,加强与有关部门的提前沟通,邀请全国人大代表和有关专业人士参与部门预算审查,形成初审意见送财政部研究处理并督促提供反馈意见,初审意见和反馈意见印发代表大会。十二届全国人大三次会议期间,财经委对预算草案和预算报告进行了审查,形成预算审查结果报告,围绕准确把握经济发展新常态下财政运行的基本要求、改进财政支出管理制度、健全政府预算体系、加快健全地方政府债务管理制

度等内容,提出了意见和建议。财经委还完成了审查中央决算草案、协助常委会听取和审议预算执行情况报告、审查2015年地方政府债务限额议案等有关工作,提出了切实可行的审议意见和审查报告。

做好“十三五”规划纲要和2016年计划审查的准备工作。财经委制定总体工作方案,主要负责同志与国家发展改革委负责人共同确定工作的进度和安排。初审前,财经委和有关专门委员会听取国家发改委汇报纲要草案主要内容,并组成若干专题调研组,赴部分省区市开展前期调研,共有15个省区市48位代表参加会议。对未调研的省区市,委托当地人大财经委召集本地区全国人大代表听取意见。协调推动部门编写解读材料,增加图表和解释说明,方便人大代表审议。

认真做好听取和审议国务院关于审计查出突出问题整改情况的报告及其专题询问有关工作。改进审计查出突出问题整改情况向全国人大常委会的报告机制,是落实党的十八届三中全会决定关于加强人大预算决算审查监督改革任务的重要举措,是人大加强跟踪督查、增强

监督实效的实践创新。财经委、预算工委对审计查出的五个突出问题开展了跟踪调研,形成了跟踪调研报告。财经委召开全体会议,分别听取了审计署、发改委、财政部、民政部、卫计委、体育总局和中科院的专项整改汇报。常委会第十八次会议听取和审议了国务院关于审计查出突出问题整改情况的口头报告,并开展专题询问。专题询问准备充分、组织周密、重点突出、针对性强,5位财经委组成人员提问辣味十足,取得良好社会反响。

组织开展统筹推进城乡社会保障体系建设等跟踪督查。创新开展社保专题跟踪调研,全面审视和评价常委会审议意见落实情况,提出财经委关于进一步推动工作落实的审议意见印发第十六次常委会会议,并转发至国务院有关部门,推动人大监督进一步落实。

加强和改进经济运行监督。坚持将每季度召开经济形势分析会作为持续开展财经监督的有效平台,会前召开有关部门、专家学者座谈会,共同分析研究经济新特点新问题,并赴地方开展专题调研。2015年邀请了16个省区市人大财经委有关负责同志列席会议,介绍本地经济运行情况。会后及时形成季度经济形势分析报告和会议纪要,报委员长会议并印发常委会组成人员参阅,并及时送国务院及其有关部门作为决策参考。2015年全年经济运行总体平稳,稳中有进、稳中有好,实现了“十二五”规划胜利收官,为“十三五”时期发展奠定了坚实基础。

### 三、专题调研:科学和民主决策

配合常委会监督工作计划,做好专题调研相关工作,注重察实情、出实招,指出问题不回避,有事例;提出建议不空泛、可操作,在常委会审议时得到高度评价。

开展自由贸易试验区工作进展情况专题调研。为配合常委会第十四次会议听取和审议国务院关于自由贸易试验区工作进展情况的报告,财经委调研组



在北京召开座谈会,多次听取有关部门、外资企业和专家的意见,深入四个自贸试验区每一个片区进行实地调研。调研报告针对认识不一致、政策碎片化、管理体制运行机制不协调等突出问题,提出了意见和建议,在审议中得到常委会委员的高度认可。财经委提出的10个具体问题,国务院有关部门全面进行了改进,其中9个已经得到了解决。

开展信息化建设及推动信息化和工业化深度融合发展工作情况专题调研。为配合常委会第十五次会议听取和审议国务院关于信息化建设及推动信息化和工业化深度融合发展工作情况的报告,财经委调研组先后赴湖北等6个省市实地调研,并在京分别召开国家有关部门、地方、专家和企业座谈会。调研报告针对企业主体地位发挥不够、关键技术缺失等问题提出了意见和建议。国务院有关部门对财经委提出问题高度重视,逐条吸收,改进工作,并针对调研报告提出的民爆行业信息化滞后等具体问题,进行了专项调研和整改,取得了良好实效。

完成消费者权益保护法执法检查的具体组织工作。组成调研组赴四川、上海进行执法检查前期调研,在中国人大网上征求社会公众意见,提出检查工作方案和检查重点的建议。常委会执法检查组听取了工商总局、最高人民法院、中国消费者协会等关于消费者权益保护法实施情况的汇报,由严隽琪、吉炳轩和张平副委员长带队,财经委部分组成人员和全国人大代表参加,分赴7个省市进行实地检查。同时,委托10个省区市人大常委会在辖区内进行检查。针对检查中发现的问题,督促国务院出台消费者权益保护法实施条例,督促最高人民法院出台消费公益诉讼司法解释。常委会第十七次会议听取和审议了关于检查消费者权益保护法实施情况的报告。

组织开展“十三五”规划纲要编制若干重大问题专题调研。为研究编制“十三五”规划纲要提供重要参考,也为十二届全国人大四次会议审查批准



全国人大财经委调研组在四川调研

“十三五”规划纲要做必要准备,常委会办公厅和财经委共同牵头,制订总体工作方案,组织9个专门委员会和2个工作委员会开展“十三五”规划纲要编制若干重大问题专题调研,形成24份调研报告。财经委牵头完成调研总报告,并具体承担改善国民收入分配、完善市场决定价格机制、深化金融改革等三个题目的调研任务。常委会第十六次会议听取了“十三五”规划纲要编制若干重大问题专题调研报告,以专报形式报送中央和有关方面参阅。

围绕经济社会发展重大问题,还开展了加强和改进人大财经监督、单项税种立法、地方人大预算在线监督、浙江云和县人大特定问题调查、深圳邮轮产业发展、海南离岛免税政策等专题调研。

#### 四、共同交流:总结和探索工作

财经委、预算工委在北京联合召开全国人大财经工作座谈会。全国31个省、自治区、直辖市和5个计划单列市、10个副省级城市的财经委、预算工委负责同志共200多人参会。会议全面回顾了换届以来的人大财经工作,分析了人

大财经工作面临的新形势,总结交流全国和各地做好人大财经工作的做法经验,明确了今后人大财经工作的任务和要求。张德江委员长专门作出重要批示,指出人大财经工作是人大及其常委会工作的重要组成部分,也是党和国家经济工作的重要组成部分,并充分肯定了换届以来全国和地方人大财经委、预算工委工作取得的新进展,指明了继续做好人大财经工作的方向并提出要求。严隽琪、张平两位副委员长出席会议。张平副委员长发表了讲话,李盛霖、廖晓军同志分别作主旨发言。与会代表一致认为,这次座谈会规格高,主题明确,内容丰富,会风良好,具有总结经验、承前启后的重要作用。

此外,财经委还切实做好代表议案和建议办理工作,务实开展对外交往。深入开展“三严三实”专题教育活动,认真抓好政治和业务学习,组成人员带头讲党课,开好民主生活会,严格遵守中央八项规定精神,坚守廉洁自律底线。加强委员会办事机构队伍建设,严明纪律,严守规矩,做好参谋助手,服务保障水平不断提高。■

# 行稳致远 开拓前行

## ——全国人大外事委员会 2015 年工作回眸

文 / 全国人大外事委员会主任委员 傅莹



全国人大外事委员会主任委员傅莹会见英国议会下院外委会主席布伦特一行

2015 年是十二届全国人大外事委员会依法履职的第三年。委员会在全国人大及其常委会领导下,全面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,按照“四个全面”战略布局要求,围绕常委会中心任务,认真履行宪法和法律赋予的职责,涉外立法工作取得阶段性成果,对外交往工作取得新进展。

外事委积极贯彻落实总体国家安全观,根据调整后的常委会立法规划的安排,发挥委员会主导作用,牵头起草陆地国界法草案,扎实完成了预定任务。首先是顺利完成安全领域有关法律草案初稿的起草工作。我们坚持民主立法、开门立法,先后与十几家单位和部门进行座谈,赴6个边境省区进行重点难点问题专题调研,在北京和武汉4次召开专家和学者论证会,听取8个边境省区人大有关部门意见,多次将草案初稿分送

各边境省区和有关部门征求意见。立法过程中始终坚持问题导向,不回避矛盾,对一些长期迟滞立法进程和影响边界管控工作的老大难问题认真调研,积极找出路、提建议。在广泛吸纳各方意见基础上,外事委6次召开全体会议,深入研究,修改形成法律草案的初稿。

作为国际刑事司法协助法的提请审议机关,外事委与中央纪委、中央政法委和起草单位司法部加强沟通协调,说明提请审议工作的程序和时间要求,明确任务分工。目前,国际刑事司法协助起草工作进展顺利。外事委还在联系推动海洋基本法相关工作。

2015 年全年共审议条约议案14件,其中双边条约8件,多边条约6件,条约议案的数量较往年多,涉及内容更加广泛,涉财税经贸类的数量明显增多。如,《成立新开发银行的协议》和《亚洲基础设施投资银行协定》等多件公约政治意义和影响深远。外事委在时间紧、任务重

的情况下,认真梳理有关重难点问题,要求国务院有关部门做好说明并提供详实的背景资料,确保了常委会审议的顺利进行。

外事委积极贯彻落实张德江委员长关于认真做好国民经济和社会发展“十三五”规划专题调研工作重要指示精神,经多次调研,认真撰写了将边界安全建设纳入“十三五”规划专题调研报告。完成12件重点建议督办工作,协助办理3件代表建议工作。外事委还积极开展出境入境管理法执行情况调研,为2016年听取和审议国务院关于出境入境管理法执行情况的报告做好相关准备工作。

2015 年的对外交往工作也是亮点纷呈。首先是全力做好常委会对外交往的服务保障工作,充分发挥参谋助手作用,为常委会领导的外事活动做好政治准备工作。一年里,委员会组成人员陪同张德江委员长会见外宾66次,陪同委员长赴俄罗斯出席中俄议会合作委员会机





全国人大外事委员会主任委员傅莹在新西兰维多利亚大学以《中国的故事是多维度的》为题发表演讲

制性会议和金砖国家议会论坛并访问韩国、印度，赴美国纽约出席第四次世界议长大会等。

组织与外国议会开展定期交流机制活动，是外事委承担的一项重要任务。我们成功组织召开重组后的中俄议会合作委员会第一次会议，中欧议会交流机制开展得有声有色，中日议会定期交流机制得以恢复，同时稳步推进与南非、法国、德国、英国、韩国、墨西哥、印度以及智利等国议会的机制交流和政治对话。在常委会领导的关心和支持下，定期交流机制的影响力和吸引力不断扩大，严隽琪副委员长访问蒙古并启动两国立法机关定期交流机制，全国人大与阿根廷议会正式建立了政治对话机制。

2015年的委员会对口交流为推动务实合作、传递中国声音做了很多工作。外事委代表团访问澳大利亚、斐济、新西兰期间，分别会见三国议长，大范围与三国议员举行会谈，通过座谈、接受采访、发表演讲等方式，广泛接触澳、新两国学界、企业界及媒体界人士，利用澳大利亚《金融评论报》、《澳人报》、新西兰电视三台“国家”栏目等渠道，全面介绍中国的发展道路和人民代表大会制度，阐述中国的经济形势及对双边经贸关系的影响，就中美在亚太地区的互动、南海问题等对方高度关心的议题解疑释惑，广泛

传播中国声音。外事委代表团访问沙特、韩国期间，积极宣介中国的“十三五”规划和创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，在地区局势持续动荡、有关方矛盾激化的背景下，深入了解沙方看法，重点阐述我国在反恐及中东热点问题上的原则立场；在韩国国会审议中韩自贸协定批准案前夕，有针对性地做推动工作。

外事委去年的对外交往工作有几个着力点，一是注重结合重点立法项目设计议题，积极开展与外国议会的立法交流。二是为加强反腐败国际合作、配合我追逃追赃，成功推动法国国民议会、意大利参议院分别批准中法、中意引渡条约。三是配合国家总体外交战略，积极宣传我政策主张，重点宣传以习近平同志为总书记的党中央提出的“四个全面”战略布局、“一带一路”战略构想以及我国在气候变化等问题上的政策主张。四是就涉我敏感问题做工作，维护国家利益。根据中央统一部署，积极配合涉藏外宣工作大局，组织全国人大西藏代表团访问法国、荷兰、比利时和欧洲议会，代表团成员用亲身经历重点介绍西藏自治区近年来经济社会发展成就，并积极推动地方务实合作，取得了较好的效果，得到了张德江委员长和俞正声主席的充分肯定。五是注重细致周到做人的工作。比如，陪同美国国会众院少数党领袖佩洛西

一行参观故宫，向美方介绍中国的历史和文化；在率团访问德国并出席机制会议期间，在汉堡俾斯麦养老院同几十位高龄老人举行座谈，互动亲切热络，既了解了德国有关养老政策的第一手信息，又把中国声音传播到了普通民众。

外事委还努力做好十二届全国人大三次会议发言人工作，采取了许多新的做法，积极回应舆论关注，有效引导新闻媒体更好地报道大会。比如多次与国内外媒体座谈，提前沟通情况，化解难点问题。在大会召开前夕专门召开外国媒体吹风会，邀请有关部门介绍有关情况。大会新闻发布会能够突出人大工作，内容生动，传播面广。与各单位紧密配合，为筹备总理记者会出谋划策，落实任务分工等，保障总理记者会顺利成功举行。

2016年是“十三五”规划开局之年。外事委将始终坚持正确的政治方向，以高度的责任感和良好的精神面貌做好各项工作。2016年，安全领域有关立法的法律案、国际刑事司法协助法的法律案都要争取提请常委会审议，对外交往、外宣工作要有新的突破。为此，外事委全体组成人员要继续团结协作，形成合力，加强学习，提高能力，认真履行宪法和法律赋予的职责，努力完成各项工作任务。★

# 预算审查监督工作取得新进展

## ——全国人大常委会预算工作委员会 2015 年工作回眸

文 / 全国人大常委会预算工作委员会主任 廖晓军



全国人大常委会预算工作委员会主任廖晓军。摄影 / 本刊记者 马增科

2015 年，是全面深化改革的关键之年，也是全面完成“十二五”规划的收官之年。一年来，预算工作委员会认真贯彻落实党的十八大、十八届三中全会、四中全会、五中全会精神和十二届全国人大三次会议精神，学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，在全国人大常委会的领导下，紧紧围绕全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局，紧紧围绕党和国家工作大局，按照全国人大常委会2015 年工作要点、立法工作计划和监督工作计划，依法履行职责，积极开拓创新，充分发挥了委员会在预决算审查监督、财税立法等工作中的参谋助手和服务保障作用，推动人大预算审查监督工作取得新进展。

### 一、围绕中心工作抓好落实

2015 年，按照宪法法律、十二届全国人大三次会议要求和张德江委员长批示精神，全国人大预算审查监督始终围绕党和国家工作大局、常委会的中心工作开展。在安排部门预算审查时，重点听取国务院有关部门关于教育资金绩效情况、涉农资金管理和整合情况、节能环保资金管理情况、科技资金平台建设情况和社会保险基金预算执行情况的介绍，主动适应经济发展新常态，推动财税政策在促进稳增长、调结构、促改革方面的作用，推动优化财政支出结构，确保重点领域特别是民生领域支出。在预算分析报告和审查结果报告中，都围绕准确把握经济发展新常态下财政运行的基本

要求，改进财政支出管理制度、健全政府预算体系、加快健全地方政府债务管理制度等内容，有针对性地提出意见和建议。在监督工作中，认真按照新修改的预算法（以下简称新预算法）的要求，督促国务院部门严格执行人大批准的预算，结合听取和审议国务院预算执行情况的报告，跟踪分析月度预算收支执行的主要特点，研究提出做好下一阶段预算执行和加强财政预算管理工作的建议。每个季度编写预算执行情况简报，由常委会办公厅印送全国人大代表，落实和保障代表的知情权。按照全国人大及其常委会有关预算决算决议要求和对预算执行情况报告的审议意见，对后续整改工作进行跟踪督办。在落实全国人大常委会2015 年监督工作计划中，一是配合全国人大常委会做好听取和审议国务院关于规范地方政府债务管理工作情况报告的有关服务工作，加强与国务院有关部门的沟通协调，督促按时保质提交报告，同时深入开展专题调研，提出调研报告；二是组织开展完善国有资本经营预算制度的专题调研，提出调研报告。按照全国人大常委会关于开展“十三五”专题调研的统一安排，我们还牵头组织“十三五”财税体制改革专题调研，提出专题调研报告。

### 二、围绕新预算法实施促进改革

新预算法从2015 年1 月1 日起开始实施。一年来，我们紧紧围绕新预算法修改的重点内容、人大代表和社会各界关注的重要方面以及推进改革的重点工作，突出抓住四个方面的工作。第一，扎



实推进预算法贯彻实施相关工作。一是召开新预算法实施情况座谈会。11月中旬,在湖北召开部分省市座谈会,及时了解修改后预算法的实施情况,推动预算法的深入贯彻实施;二是会同财政部做好《预算法释义》的编写和修改工作;三是督促做好预算法实施条例修改工作,推动加快完善预算法律法规体系;四是做好预算法的宣讲和释疑工作。在《人民日报》发表《规范完善人民代表大会预算审查监督制度》的署名文章,重点对预算法修改后加强人大预算审查监督的内容进行了阐释,在全国人大财经工作座谈会上还就新预算法实施中大家关心的一些重点内容进行讲解,并安排有关同志赴部门和地方人大讲授预算法。同时,做好地方在新预算法实施过程中遇到重点难点问题的释疑解惑,并协助地方人大加快制定修改地方性法规,完善预算审查监督制度。第二,完善预算审查的工作程序和内容。按照新预算法,我们本着实事求是、注重实效的原则,对人大审查预算的程序作了探索改进,对审查预算的内容作了深化拓展。一是将新预算法规定的对预算草案重点审查的8项内容细化拓展为60多个具体审查要点,推进对预算草案的深入审查,为提高审查质量创造条件;二是邀请10位全国人大代表和利益相关方代表参加预算初审,各位代表做了认真准备,有的还事先进行了专门调研,听取当地人大财经委、预算工委的意见和建议;三是提前将预算初审文件材料发给委员和代表,并在原来预算初审半天时间的基础上,又增加了半天的初审时间;四是财经委提出了预算初步审查意见;五是财政部根据预算初审意见对预算报告和预算草案作了修改完善,并向人大财经委反馈了处理情况报告;六是将财经委的初步审查意见和财政部的处理情况报告,在大会期间随同预算报告和草案作为会议“参阅文件”印发代表;七是大会期间增加半天时间,对预算进行审查。第三,督促细化预算。督促财政部门进一

步细化预算编制,增加预算信息,便于代表审查预算。预算草案中增加了中央基本建设支出、中央本级基本支出、地方政府一般债券余额情况等表格,专门增加了一本有关转移支付的预算,第一次反映中央对各省的转移支付情况,同时极大丰富了重点支出特别是民生支出、部门预算的预算内容。通过细化预算,有针对性地增加预算透明度。第四,推动规范地方政府债务管理。国务院向全国人大常委会第十六次会议提交了《关于提请审议批准2015年地方政府债务限额的议案》。我们扎实做好各项准备工作,并协助财经委对议案进行审查,研究提出审查报告,常委会批准了国务院提出的议案。这有利于对地方政府债务实施严格规范管理,有利于妥善处理当前稳增长和长远防风险的关系,有利于加强人大审查监督。地方人大基本能按照新预算法要求做好地方政府债券的审查监督工作。

### 三、围绕中央改革举措狠抓落实

改进审计查出突出问题整改情况向全国人大常委会的报告机制,是落实党的十八届三中全会关于“加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能”改革任务的一项重要举措。我委作为这一项改革举措的牵头单位,在常委会的领导下,扎实做好调查研究、沟通协调、文件起草的各项工作。2015年8月18日,习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组第十五次会议,审议通过了我委提出的《关于改进审计查出突出问题整改情况向全国人大常委会报告机制的意见》。意见明确了国务院应当对审计查出问题的整改工作作出部署,审计署应当提出审计查出的突出问题和重点整改的部门单位;财经委和我委应当组织开展对审计查出突出问题整改情况的跟踪调研,并提出跟踪调研报告;国务院委托审计长代表国务院向全国人大常委会作审计查出突出问题的整改情况报告,相关被审计部

门单位和审计署等部门有关负责人到会听取意见,回答询问。全国人大常委会第十八次会议第一次专门听取了审计查出突出问题整改情况的口头报告,并以联组会议形式开展了专题询问。6位委员就中央基本建设投资专项资金管理、地方政府债务管理、彩票资金管理、中央财政科技支出结转、改革和规范转移支付、加强审计监督等内容提出询问,国务院发展改革委、财政部、民政部、体育总局、卫计委、中科院、审计署等部门主要负责同志到会听取意见、回答询问。我委积极会同有关部门,按照中央深改办和常委会的要求,积极工作,大胆创新,按时完成改革任务,并做好落实工作。目前,这项改革工作各方面比较满意,对地方人大有关工作的开展也发挥了积极引导作用。

### 四、围绕税收法定推动立法

落实税收法定原则是党的十八届三中全会提出的要求,也是人大代表和社会各界十分关注的问题。一年来,在常委会的统一领导下,按照调整后的十二届全国人大常委会五年立法规划和年度立法工作计划,我委积极做好落实税收法定原则的有关工作。一是,根据中央全面深化改革领导小组2015年工作要点和常委会立法规划的要求,坚持问题导向,继续会同财政部做好房地产税法立法与改革任务的牵头组织工作。二是,密切沟通协调,明确并督促落实有关税收立法任务。按照调整后的立法规划要求,多次召开税制改革与立法座谈会,听取有关部门的意见和建议,并就如何做好今后特别是2015年深化税制改革、加快有关税种立法工作进行沟通交流。三是,做好协助审议环境保护税法有关工作。组织召开座谈会,认真听取有关方面的意见和建议,多次对草案稿提出若干具体修改建议,形成建议函送有关部门参考。四是,做好协助审议税收征收管理法(修订)有关工作。梳理有关难点问题,组织召开座谈会,征求有关专家学者、部分中介机构和内外资企业的



全国人大常委会预工委调研组在湖北省人大预算监督网络中心调研。摄影 / 陈鹏

意见和建议,对修订草案稿研究提出十个方面及具体条文的修改建议,送有关部门参考。同时,委托专家进行研究,提出税收争议处理与法律责任、税收征管程序和纳税人权利保护等专题研究报告,送有关部门参考。五是,提前谋划,开展烟叶税、船舶吨税、耕地占用税立法调研。先后与海关总署、财政部就船舶吨税的征管和税法起草相关问题进行沟通,赴国家烟草专卖局听取烟叶税有关情况介绍,赴地方了解有关税种基本情况和立法重点问题,听取有关方面的情况介绍和意见、建议,提前做好协助审议三个税法的有关工作。六是,召开个人所得税改革与立法咨询会。为落实党的十八届三中全会决定提出的“逐步建立综合与分类相结合的个人所得税制”改革任务,根据委员会和中德财税立法合作项目工作安排,结合个人所得税改革工作进展情况,召开改革与立法咨询会。邀请国内外专家和相关领域、地方的同志,就综合与分类相结合个人所得税制改革与立法过程中,如何设计税制并解决征管问题,以及相关税收政策等进行了讨论,为下一步做好个人所得税改革与立法相关工作打好基础。

## 五、围绕作风建设促进工作

作风建设是做好工作的基础和保障。委员会人数不多,工作任务非常繁重。我们按照张德江委员长提出的“坚持对党忠诚,永葆政治本色”“竭诚为党工作,不辱使命重托”“坚持党管干部,加强队伍建设”“遵守党的规矩,加强自身建设”要求,强化作风建设,提高干部工作能力,加强团结协作,促进工作的圆满完成。一年来,委员会按照践行“三严三实”的要求,在作风建设上出实招、见实效,实现作风建设与业务工作两不误、两促进。一是抓学习。既学习政治理论,坚定理想信念,还结合实际工作加强业务学习。安排干部参加党校、干部学院、出国学习培训。二是立规矩。根据《中国共产党廉洁自律准则》《中国共产党纪律处分条例》等,结合委员会的实际,有针对性地制定落实党风廉政建设主体责任的意见、修改委员会工作制度,着力强化纪律和作风要求,明确提出加强工作沟通协调、深入调查研究、加强预算法培训和宣传工作等意见。三是树典型。对各方面表现突出的同志,给予表扬、提拔。严格对干部的教

育管理。四是改作风。进一步树立服务意识,继续联合财政部向代表提供《政府预算解读(2015)》,对预算草案、预算报告和新预算法进行解读,完善2015年中央预算概览编写工作和税收收入预测工作,帮助代表和委员更好地阅读和审查预算。更加深入基层调查研究,更多听取社会和专家学者的意见,及时发现和总结地方做法,按照张德江委员长的指示,常委会办公厅和我委组成联合调研组,对广东省人大预算支出联网监督情况进行了专题调研,我委还对湖北省人大联网监督情况进行了调研,联合财经委对浙江省云和县人大开展特定问题

调查的情况进行了调研。五是干实事。按照法律规定,认真完成日益繁重的各项“规定动作”,如4月以前预算审查的具体工作,6月常委会审查决算和审计工作报告的具体工作,8月常委会审议预算执行情况报告的具体工作,12月常委会审议审计查出突出问题整改情况报告的具体工作等。同时,认真组织完成好“规定动作”之外的工作任务。如做好常委会听取和审议有关专项工作报告和专题调研等具体工作。

2016年,预算工作委员会将全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神、中央经济工作会议和十二届全国人大四次会议精神,认真学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,紧紧围绕“四个全面”战略布局,紧紧围绕经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体总体布局,落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,按照全国人大常委会2016年工作要点、立法工作计划和监督工作计划,齐心协力,扎实工作,为人大预算审查监督和财税立法工作当好参谋助手,做好服务保障。■



# 回眸 2015，法治让公众有更多的获得感

文/本刊记者 张维炜

2015年，“获得感”一词爆红，被列为年度十大热词榜首。它的走红，源于习近平总书记年初在中央全面深化改革领导小组第十次会议上所提出的，要把改革方案的含金量充分展示出来，让人民群众有更多获得感。

这意味着，回应公众期待，增强公众的获得感，已经成为新一轮改革大潮的鲜明导向。

过去的2015年，是全面推进依法治国的关键之年，改革开放向纵深迈进。

与此相呼应，最高国家权力机关的立法工作也驶入快车道，一部部彰显着政治智慧和民生情怀的良法密集问世，捍卫着公民的权利和尊严，坚守着社会的公平正义，推动法治中国不断前行。

“宪法兴则国家兴；宪法强则国家强。”为了推进宪法的实施，2015年7月1日，全国人大常委会通过了关于实行宪法宣誓制度的决定，通过庄严的仪式表达，激发国家公职人员，这一法律最直接的执行者，树立对宪法的虔诚和尊崇，把宪法精神转化为自觉的国家行为，进而实现对公民权益和公共秩序的最大保护。

很长时间以来，在许多人心目中，立法法是一部“高大上”的法律，而在2015年的“两会”期间，立法法的修改成为了社会的热门话题，从推动“税收法定”原则落地，到遏制地方红头文件的任性；从防止部门利益法制化，强化人大主导立法，到拓宽公众参与立法渠道，修改后的立法法充分采纳民众建言，尽现有权不能任性的价值取向和立法为民的时代精神。

县乡人大处于政权结构的“底端”，离百姓最近，离实际最近，更容易让广大人民群众直接感受我国根本政治制度的优势。去年，县乡人大迎来重要发展时期，6月，在中共中央转发了《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》之后，8月，全国人大常委会打包通过了关于修改地方组织法、选举法和代表法的决定，为进一步释放和激发基层人大发展活力，推动人大制度与时俱进，提供了法律保障。

弥补“打拐”盲区；网络销售食品必须实名制；保健食品不得吹嘘“治病”；明星代言虚假广告要担责；造成大气污染事故，罚款“上不封顶”……这一年，从刑法修正案九、慈善法、反恐怖法、反家暴法，到食品安全法、大气污染防治法、广告法、种子法等，我们看到，立法工作涵盖了市场经济建设、社会、民生、文化、教育、生态环境、国家安全，乃至推动依法行政，简政放权

等诸多重点领域。

全国人大及其常委会密切关注这些社会热点问题，积极回应民众关切，提升立法效果，以新的法治思维、理念和方略，开创了社会主义法治建设的新局面。

尤为值得称道的是，在适应依法治国发展新常态，提速立法的同时，最高国家权力机关对“精细化”立法提出了更高的要求，一系列的制度创新和程序上的细节之变，见证着科学立法、民主立法的进程在不断向前推进。

过去一年，张德江委员长参加了每次常委会会议的分组审议。人们从委员长发挥表率，参加分组审议“常态化”的细节中，感知到全国人大常委会对立法深度的关切以及严谨务实的工作态度。

过去一年，全国人大常委会在探索将法律草案二审稿乃至三审稿向社会全文公开征求意见的同时，更加注重增强公众参与立法工作的实效，积极建立公众意见采纳反馈机制。比如，在修改大气污染防治法时，删去机动车限行的规定，改由地方根据具体情况通过地方立法规定；在制定刑法修正案（九）时，取消了嫖宿幼女罪等，这些都是认真吸收了公众意见所作出的。

过去一年，全国人大常委会法工委在湖北襄阳、江西景德镇、上海虹桥街道和甘肃临洮县建立了第一批基层立法联系点试点。首次将初次审议的国家勋章和国家荣誉称号法草案、反家庭暴力法草案，以及教育法律一揽子修正案草案等法律草案印发4个立法联系点征求意见。这些设立在百姓家门口的立法“直通车”，将基层最鲜活、最丰富、最真实的一手信息原汁原味地反映上来，确保出台的法律“更接地气”“更管用”。

过去一年，全国人大及其常委会注重发挥在立法工作中的主导作用，立法法、慈善法、国家勋章和国家荣誉称号法、反恐怖法等重要法律的修改或制定，都是由全国人大有关专委会牵头起草；对“一府两院”负责起草的法律案，有关专委会则提前介入，共同研究其中的重大问题，推动如期提请审议。外界评价称，由全国人大主导立法，避免了各个行政部门的矛盾，同时社会多方参与，让不同意见得到充分表达，促进了立法质量的全面提升。

如今，在滚滚向前的改革大潮中，“十二五”规划完美收官，“十三五”规划的宏图即将展开。全国人大及其常委会的立法工作还将继续与改革同行，在法治的护佑下，公众的获得感一定会越来越强。★

# 让宪法至上成为社会生活的一种方式

文/本刊记者 彭东昱



2015年12月3日，在河北省永年县育英学校，检察官和孩子们共同喜迎国家宪法日的到来。  
摄影/胡高雷

2015年，宪法在我们国家社会生活中变得如此重要，各种形式精心组织的宪法宣传活动遍及中华大地，学习宪法、遵守宪法、维护宪法、崇尚宪法成为社会生活倡导的基本准则。

不平凡是2015年的标签之一，人们把她概括为：是全面深化改革的关键之年，是全面推进依法治国的开局之年，也是全面完成“十二五”规划的收官之年。

2014年10月，党的十八届四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，为2015年的社会发展定了基调。决定提出，坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政。明确表明了依宪治国是全面推进依法治国战略布局的基石。

宪法规定全国人大常委会负责解释宪法，全国人大和全国人大常委会负责监督宪法实施。决定对健全宪法实施

和监督制度，完善全国人大及其常委会宪法监督制度，健全宪法解释程序机制进行了具体部署。

在依宪治国的浓厚氛围中，2015年全国人大及其常委会完成了一系列加强宪法实施、完善宪法监督的立法活动，为全面推进依法治国作出了法律引领。

## 宪法宣誓彰显依宪治国信心

2015年7月1日，全国人大常委会表决通过了关于实行宪法宣誓制度的决定。

“我宣誓：忠于中华人民共和国宪法，维护宪法权威，履行法定职责，忠于祖国，忠于人民，恪尽职守、廉洁奉公，接受人民监督，为建设富强、民主、文明、和谐的社会主义国家努力奋斗！”

短短70字，是沉甸甸的诺言，是庄严的承诺，是宣誓人向公众神圣的宪法承诺。

“中华人民共和国的一切权力属于

人民”，国家公职人员向宪法宣誓是主权在民的仪式性表达。此次建立的宪法宣誓制度，主体之广泛，几乎涵盖了权力机关、行政机关、司法机关所有的国家机关工作人员，一方面表明在我国一切国家权力都来源于宪法，必须要效忠于宪法。另一方面，借助宪法宣誓，让宣誓主体懂得权力的合宪性来源，必须服膺于宪法统治。

宪法宣誓制度不仅展示权力源于宪法的精神逻辑，更建构宪法这一根本法的权威尊严。右手举拳，诵读誓词，唤起宣誓者对宪法和国家的忠诚与尊重，对宪法所规定的义务和责任的确认与承诺，这一刻，宪法便产生了真真切切的效力。

法治国家，宪法实施的动力在机制，更在精神信仰。中国走向依宪治国、依宪执政的最大障碍，不在制度机制，而在人心、在精神、在思维、在理念。真正实现依宪治国、依宪执政，必须在全社会培育尊重和信仰宪法的理念。宣誓仪式，正是为根植这种理念播下了种子。

## 国家宪法日：

### 让宪法从文本走入生活、融入社会

2015年12月4日是国家宪法日的“一周岁”生日。

这一天，全国人大常委会办公厅、中央宣传部、中央直属机关工委、中央国家机关工委、司法部在北京联合举行“弘扬宪法精神、加强宪法实施”报告会。中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长李建国主持报告会并讲话。

他强调，全面贯彻实施宪法，是全面推进依法治国、建设社会主义法治国家的首要任务和基础工作。全社会都要深刻认识到，维护宪法法律权威就是维护党和人民共同意志的权威，捍卫宪法



法律尊严就是捍卫党和人民共同意志的尊严,保证宪法法律实施就是保证党和人民共同意志的实现。

宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施。国家权力机关在立法活动中坚持以宪法为依据;国家行政机关依法行政,严格执法;国家司法机关依法公正独立行使司法权;一切团体组织和公民个人遵守宪法法律,这些都是对宪法的实施。

宪法是国家的根本法,长久以来,人们对宪法的认识往往是从文本到文本,仿佛她总是高高在上,与己无关,其实,宪法也是法律,是人们行为的基本准则。设立国家宪法日正是让宪法从文本走入生活、融入社会,成为人民手中的法宝。

从设立首个国家宪法日以来,全国各地开展了形式多样的宪法宣传活动:举行宪法学习报告会、法治讲座;出台领导干部学法用法工作意见,举办党政干部宪法知识培训;将法治教育纳入中小学教育计划,开展学习宪法征文、模拟法庭活动;推动宪法法律进机关、进社区、进地铁、进公交,运用新媒体组织开展宪法法律知识竞赛、拍摄宪法法律公益宣传片……

丰富多彩的宪法宣传活动打开了宪法走进公民生活的一扇大门,让宪法渗透到每个人的生活中,成为与其密切相关的事物。让人民充分相信宪法、主动运用宪法,成为宪法的忠实崇尚者、自觉遵守者和坚定捍卫者,这是最终形成我国宪法文化的必经之路。

### 以国家名义颁发功勋荣誉

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国家勋章和国家荣誉称号法。法律规定,国家勋章和国家荣誉称号为国家最高荣誉,国家设立国家功勋簿,记载国家勋章和国家荣誉称号获得者及其功绩。

国家的勋章和荣誉称号制度是宪法规定的国家重要制度。这部关于国家勋章和国家荣誉称号专门法律的颁布,对于建



1月21日,在广东省人大常委会大厅,何忠友、蓝佛安等新任命的广东省政府、省人大及其常委会的部分国家工作人员,集体向宪法宣誓。当日,广东省十二届人大常委会第二十三次会议经表决任命何忠友、蓝佛安为广东省副省长。摄影/陈骥旻

立国家勋章和国家荣誉称号制度,弘扬民族精神和时代精神具有重大意义。

建国以来,我国对于设立国家荣誉制度经过了长期的探索。早在1954年宪法中就有“授予国家勋章和荣誉称号”的规定。新中国成立后的30年间,出现了“全国先进工作者”“全国劳动模范”“三八红旗手”等一系列荣誉称号。改革开放以来,我国荣誉制度立法日益体系化,但也存在设立标准、授予主体混乱和授予程序不规范的问题。

国家勋章和国家荣誉称号法的实施将推动统一化、制度化和法律化的中国国家荣誉制度进程。

国家荣誉制度,是不被市场规则左右的价值体系。当前,我国正处于全面深化改革的关键期,经济建设要保持可持续发展,必须发展与之相适应的文化和社会基础。在这样的背景之下,国家荣誉制度的设立可以激起人们对于国家的尊重和认同。

一枚枚熠熠生辉的勋章、奖章代表的不只是获得者辉煌灿烂过去,更是一项项民族骄傲背后所传递的社会正气,是中华民族走向伟大复兴的坚实步伐。

### “特赦”凸显“依宪治国”理念

2015年8月29日,国家主席习近平

签署主席特赦令,根据十二届全国人大常委会第十六次会议29日通过的全国人大常委会关于特赦部分服刑罪犯的决定,对参加过抗日战争、解放战争等四类服刑罪犯实行特赦。

时隔40年,我国再次依照宪法施行特赦,充分体现了依宪治国、依宪执政的理念,有助于培育全体公民的宪法思维,增强宪法意识,全面推动宪法的贯彻实施。同时,对于参加过抗日战争、解放战争或者中华人民共和国成立后参加过保卫国家主权安全和领土完整对外作战的服刑犯以及符合条件的老年犯、不满十八周岁罪犯施行特赦,也是对“国家尊重和保障人权”这一宪法精神的充分印证。

在纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利70周年之际,特赦部分服刑罪犯,从党和国家层面看,展示了我们党的执政自信和制度自信,树立我国开放、民主、文明、法治的大国形象;从依法治国和以德治国相结合的层面看,有利于弘扬依法治国的理念,体现慎刑恤囚的历史传统,形成维护宪法制度、尊重宪法权威的社会氛围;从实际效果看,可以激发人民群众的爱国热情,发挥特赦的感召效应,促进社会和谐稳定。是实施宪法规定的特赦制度的创新实践,具有重大的政治意义和法治意义。■

# 推进人大制度发展再上新台阶

文/本刊记者 张维炜 沈晓冲

全面推进依法治国,如何实现立法和改革决策相衔接,确保重大改革于法有据?如何健全科学、民主立法的机制和程序,提高立法质量,遏制权力“任性”?如何扭转基层人大权责虚置的现状……

面对这一系列的立法改革难题,过去的2015年,全国人大及其常委会按照十八届三中、四中全会的精神,对立法法、地方组织法、选举法和代表法进行了修改,推动人民代表大会制度与时俱进,使人大工作再次迈上新台阶。



## 加强和完善人大立法权

2015年3月15日,十二届全国人大三次会议表决通过了关于修改《中华人民共和国立法法》的决定。摄影/杜洋

2015年年初,在万众瞩目之下,十二届全国人大三次会议高票通过了关于修改立法法的决定。

作为规范所有法律行为的法,立法法此次修改意义重大,不仅明确了国家权力机关同行政机关之间、中央与地方之间立法权限的划分,而且指明了人大制度改革的方向,即加强和完善人大立法权,进一步凸显人大在国家和社会治理中的地位和作用。

长期以来,我国立法工作中,“行政主导”和“部门本位主义”色彩日益浓厚已经成为突出的问题。

不可否认,改革开放初期,以政府部门为主导的立法模式对于填补法律空白、提高立法效率具有一定意义。但随着社会主义法律体系的形成和改革的全面深入,这种立法模式的弊端不断暴露。立

法过程中,经常看到在权力利益面前,部门之间你争我抢;遇到责任义务,则互相推诿,甚至还出现过因部门之间利益难以协调导致法律难产的情况。

为了有效防止部门利益法制化,立法法修改提供了全面有效的解决方案,从加强人大在制定立法规划、年度立法计划的主导作用,加强和改进法律草案起草机制,进一步扩大人大常委会委员、专委会、立法工作机构起草或组织起草法律案的比重,充分发挥人大代表作用等方面,将“人大主导立法”这一原则落到实处。

放权地方立法,是立法法修改的又一亮点。以往我国只有较大市才有立法权,但近年来,经济发展驶入转型提速期,亟须放权地方,通过立法促进地方改

革。为此,立法法修正案将过去49个较大的市才享有的地方立法权扩大到了全部280多个设区的市。

另外,考虑到现实生活中,一些地方政府常通过“红头文件”形式发布带有立法性质的规定,特别在城市建设、市容卫生、环境保护等方面,红头文件侵犯公民权益情况屡见不鲜。

修改后的立法法对地方立法设置多道防火墙,将设区的市的人大及其常委会立法的范围限定在城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面,并强调地方性法规和部门规章,不得减损公民权益,不能创设或增加公民义务,也不能增加部门自己的权力,以此推进地方决策的民主化、法治化和科学化。

立法程序的公开透明,创造更多的



条件让公众积极参与立法,可以让出台的法律更接地气、更管用。修改后的立法还健全了立法起草、论证、协调、审议机制,进一步扩大了代表、百姓参与立法的渠道,推进立法起草主体的多元化,充分汲取各方才智,避免闭门造车,使每一项立法真正成为科学、公正的“阳光立法”。

### 夯实基层人大发展的法治根基

地方组织法、选举法和代表法,被称为人大“三法”,都是关于人民代表大会制度的重要法律。

2015年8月,十二届全国人大常委会第十六次会议打包通过了关于修改这三部法律的决定。

此次修改重点是从法律上、制度上着力解决基层人大依法履行职责、发挥作用以及代表选举中存在的突出问题,是新形势下党中央加强人大工作,特别是县乡人大工作、推进社会主义民主法治建设的重要举措。

县乡两级人大是基层国家权力机关,是国家政权的重要基础。多年来,县乡人大坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,依法行使职权,为推动地方经济社会发展和民主法治建设作出了积极贡献。但县乡人大工作和建设中也存在一些不容忽视的问题,需要及时妥善解决。

十二届全国人大常委会对县乡人大工作给予了前所未有的重视。张德江委员长上任伊始,便积极组织开展专题调研,并亲自带队,前往云南、浙江、福建、贵州等地,实地了解县乡人大工作和建设情况。两年多来,全国人大常委会工作机构组成7个调研组,对31个省(区、市)的县乡人大工作和建设情况进行全面调研。

在此基础上,经过广泛征求意见和反复修改完善,中共全国人大常委会党组出台了《关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》。2015年年6月,中共中央转发了该意见,明确提出了加强县乡

人大工作和建设的总体要求、重要原则和措施。

可以说,“三法”的修改正是为落实这些举措提供法律支撑。具体而言,修改后的地方组织法明确了乡镇人大在闭会期间的职权和活动内容,比如增加规定,县级人大根据需要可以设法制委员会、财政经济委员会等专门委员会;市辖区、不设区的市的人大常委会可以在街道设立工作机构,负责联系辖区内的人大代表,组织代表开展活动等。为把代表“入口关”,修改后的选举法加强了代表资格审查工作,强化了对选举全过程的监督。在代表履职方面,新修改的代表法为加强国家机关同县乡人大代表的联系,提高代表议案和建议办理质量等作出了一系列的制度完善。

全国人大常委会法工委副主任郑淑娜指出,修改“三法”的总体要求是,落实党中央关于加强县乡人大工作和建设的要求,坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路,适应协调推进“四个全面”战略布局需要,健全地方人大特别是县乡人大组织制度和运行机制,完善选举和代表制度,推动人民代表大会制度与时俱进。

### 人大制度建设迈出坚实一步

在全面推进依法治国的大背景下,立法法及“三法”的修改体现了国家扩大人民民主,健全民主制度,丰富民主形式,拓宽民主渠道的改革魄力,也昭示对人民代表大会制度的坚持和完善迈出了更加坚实的一步。因此,这几部法律的修改获得了社会各界的高度评价。

有媒体表示,新修改的立法法,地位虽依旧“高大上”,效用则更“接地气”。比如,法律明确了“税收法定”原则,这意味着今后“税种的开征、停征和税收征收管理的基本制度”只能由法律规定,而不能仅通过一纸“行政通知”就能调整;而政府规章也不能与法律相悖,公民、法人和组织的权利又多了一层防护罩,限行、限购、限贷等地方规章将不

可能“夜半突袭”。

如今,在经过一系列准备工作后,新修改的立法法开始初见成效,全国各地“设区的市”,陆陆续续有了地方立法权。以江苏镇江为例,2015年7月31日,经江苏省十二届人大常委会第十七次会议审议通过,镇江市人大及其常委会获得地方立法权。

2015年年底,镇江出台了《镇江市金山焦山北固山南山风景名胜区保护条例》。该条例成为全国新获立法权城市首个报请批准的地方性法规。“这对我们镇江来讲,是一件具有里程碑意义的大事。”镇江市人大常委会党组书记、常务副主任张庆生说,拥有地方立法权是310多万镇江人民期盼已久、努力多年的事情,终于从梦想变成现实,今后建设新镇江的法治基础会更加坚实,法治保障会更加有力。

组织法、选举法、代表法的修改为基层人大工作带来哪些变化,实效如何呢?甘肃省平凉市崆峒区安国镇人大主席李竹奎说,有了法律支撑,乡镇人大工作实现了自身建设标准化、履职行为规范化、代表活动经常化,有效解决了乡镇人大职能虚置、弱化问题,“一个老头子、一个公章子、一年开一次会”的现象已经一去不复返了。

“‘三法’修改,回应了多年来基层人大的呼声,解决了长期以来基层人大组织及机构建设中存在的问题,进一步夯实了基层人大工作的根基,使基层人大及人大代表行使职权更加硬化、实化、规范化。”浙江省温岭市人大常委会党组书记、主任张学明认为,有了新修改的三部法律的支持和保障,基层人大及代表们依法履职、发挥作用的空間更大了,工作动力和信心更足了,将有更大作为。

《法制日报》撰文评论称,作为关于人民代表大会制度的重要法律,这些法律的修改充分体现了党毫不动摇坚持、与时俱进完善人民代表大会制度的自信和决心。★

# 2015, 经济立法“成绩单”

文/本刊记者 李小健



过去的2015年,面对国内外各种压力的多重考验,我国主动适应经济发展新常态,保持了经济中高速增长。同样,与经济发展互为促进、紧密相关的立法工作亦交出一份不错“成绩单”。

本刊记者梳理发现,去年至少有7件经济领域内的法律、决定或获表决通过,或提请人大常委会会议审议。

改革开放越深入,越是倚重法治护航。伴随着我国特色社会主义法律体系的建立与改革开放纵深推进,经济领域相关立法工作呈现新变化:越来越聚焦和注重细分领域法律制度的建设、完备和发展。

**促进科技成果转化法修改**——科学技术是第一生产力。近年来,我国科技创新取得显著进展,各个领域的专利发明在数量和质量上都有大幅提升。但是,科技成果转化非常低,许多科技成果尚“趴”在纸上,“睡”在柜子里。科技“成果”被戏称为科技“陈果”。为唤醒“沉睡”的科技成果,修改后的促进科技成果转化法明确鼓励科研单位和机构多形式积极转化科技成果、着重突出企业的主体作用、大幅提高科技人员奖励标准。

**商业银行法修改**——2015年8月,十二届全国人大常委会第十六次会议表决通过关于修改商业银行法的决定。修改后的商业银行法删去了有关存贷比监管指标的规定,将存贷比由法定监管指标转变为流动性风险监测指标。业内普遍认为,取消存贷比监管指标符合商业银行改革发展的实际情况,有利于商业银行适度加大信贷投放、增强支持实体经济发展的能力及促进商业银行业务创新。

**广告法修订案**——自1995年广告法实施以来,我国广告业发展迅速,成为引导消费、扩大内需、拉动经济增长的重要力量。在发展中,广告活动主体和广告经营方式日益多元化、多样化,也带来不少问题,比如虚假广告、欺诈广告横行,严重损害消费者权益和扰乱经济秩序。为此,2015年4月24日,十二届全国人大常委会第十四次会议表决通过广告法修订案。社会上评价称,新修订的广告法对净化行业环境、激发市场活力及更好地服务经济发展具有重要的现实意义。

**种子法修订案**——一粒种子,寄托着农民对丰收的期望,也关系着国家粮食安全。我们要把饭碗牢牢地端在自己的手里,且饭碗里装的是自己粮食,就应不遗余力地提高种业的竞争力。2015年11月4日,十二届全国人大常委会第十七次会议表决通过种子法修订案。新修改的种子法在种质资源保护、品种管理、植物新品种保护、种子生产经营等多方面作出修改,这对于提升我国农林科技创新水平,做强做大种业,促进农民增收,推进农业现代化和保障国家粮食安全将发挥重要作用。

**授权国务院实施股票发行注册制改革的决定**——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,旨在进一步发挥资本市场服务实体经济的基础功能。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《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》。与现行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审核,报证监会注册生效。

**证券法修订草案一审**——2015年4月20日,证券法修订草案提请十二届全国人大常委会第十四次会议审议。全国人大财经委副主任委员吴晓灵作草案说明时说,现行的证券法存在证券发行管制过多过严,发行方式单一;证券范围过窄,市场层次单一;市场约束机制不健全,对投资者保护不力等不适应证券市场发展新形势的内容。对此,给证券市场“松绑”,降低入市门槛,加强事中事后监管,促进市场规范健康,自然而然地成为这次修订草案的核心要义。

**资产评估法草案三审**——经过长时间“野蛮”生长,资产评估行业在经济社会中扮演的角色越来越重要。大到国企改革和上市,小到百姓日常生活中的融资贷款抵押、珠宝首饰鉴定估价,都离不开资产评估。在这中间,虚假评估、暗箱操作等乱象丛生,该行业亟待法律制度进行有效规范。2015年8月,资产评估法草案提交十二届全国人大常委会第十六次会议三审,这意味着资产评估首部行业大法距离出台时间不远了。☒



# 2015 年那些让百姓直接受益的立法

文/本刊记者 谢素芳

1月20日,国家食品药品监督管理总局通报了35家餐饮服务单位经营的食品中含有罂粟壳,这35家单位有的已移送公安机关并提起公诉,有的公安机关正在立案侦查。1月14日,北京市海淀区法院审结了一桩“替考”案件,侯某、虎某因在研究生考试中舞弊,均被判处拘役1个月并处罚金。其法律依据分别是于2015年10月1日正式实施的新食品安全法和2015年11月1日开始执行的刑法修正案(九)。

回看2015年全国人大常委会的立法工作,关心群众切身利益、关注百姓福祉依然是立法工作的主线之一:修改食品安全法,制定“史上最严”的法律守护“舌尖”上的安全;出台刑法修正案(九),严厉打击恐怖活动、网络犯罪、失信行为等;制定反家暴法,让家暴不再是家务事;作出修改人口与计划生育法修改的决定,推动全面两孩政策快速落地;审议慈善法草案、中医药法草案,促进慈善事业和中医药事业健康发展;等等。这些法律关系到个人权益和社会和谐,每位公民都有必要了解。

## 问题导向:关注你的关注

关键词:“史上最严食品安全法”,重典“打拐”,精神暴力入法,慈善信息公开,全面两孩,中医药立法

“坚持问题导向,从我国国情出发,解决实践中出现的新情况、新问题。”这是十二届全国人大常委会立法的重要原则。每一部法律的修改或制定都经过扎实的立法调研,力求法律“管用”。

食品安全法在法律实施5年后提出修改日程,正是因为食品安全领域仍然存在许多问题,百姓“舌尖”上的

安全不容马虎,亟须修改法律。十二届全国人大常委会第十四次会议对该法进行“大修”,全文由原来的104条增加到154条,达3万字。新修改的食品安全法建立了最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责制度,法律亮出锋利牙齿,大快人心,群众称之为“史上最严的食品安全法”。此外,新修改的食品安全法还突出对特殊食品的严格监管,比如保健食品、特殊医学用途配方食品、婴幼儿配方食品、网购食品、食用农产品,加强对农药的管理,回应了社会呼吁。

刑法是社会行为的底线,一些具有严重危害性的行为必须关进刑法的铁笼子里。刑法修正案(九)对近年的社会热点作出快速精准回应,一方面,通过取消嫖宿幼女罪、弥补“打拐”盲区,完善虐待罪等,强化了对老年人、儿童、妇女等弱势群体的权利保护;另一方面,针对恐怖暴力案件、网络犯罪呈现的新特点,通过刑法进行惩治;进一步完善了对失信行为的打击;契合当前反腐大决战的高压态势,对贪腐犯罪施以重拳。也因此,刑法修正案(九)在十二届全国人大常委会第十六次会议上获得高票通过。

近年来媒体时有报道家庭暴力事件,许多家暴受害者难以获得有效救助,用法律扼住家暴之手是各方面多年来的期盼。十二届全国人大常委会第十八次会议二审通过了反家庭暴力法,该法将于今年3月1日正式实施。反家暴法对家庭暴力的预防和制止都作了极具可操作性的规定,并把精神暴力也纳入家暴范围,人们普遍认为,反家暴法的出台将对我国的人权保护事业和建设社会主义法治国家起到非常重要

的推动作用。

为贯彻党的十八届五中全会关于全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策的决策部署,适应我国人口发展出现的重大转折性变化,回应社会关切,十二届全国人大常委会及时修改计生法,提倡一对夫妻生育两个孩子,于今年1月1日正式实施,推动全面两孩政策迅速落地。

我国慈善事业日益壮大,如何规范慈善活动,保护慈善活动参与者的合法权益?许多方面建议立法。2015年,慈善法草案应运而生。草案共11章115条,对慈善组织、网络募捐、慈善监管、信息公开等外界关注的热点问题一一作出回应,同时明确了违规慈善行为的法律责任,促进慈善事业健康有序发展,激发社会向善正能量。

中医药是中华民族的瑰宝,是我国医药卫生体系的特色和优势,但当前,中医药面临诸多问题,包括中医医院的特色优势发挥不够、服务能力还待强化,中医药人才队伍乏人乏术并存,重大理论和关键技术等继承不足、创新不够等。“国粹要有国法保障”,全国人大及其常委会每年都收到有关制定中医药法的建议。终于,十二届全国人大常委会第十八次会议首次审议了中医药法草案,以立法的形式推动中医药事业发展。

## 制度创新:推动治理现代化

关键词:食品安全社会共治,终身监禁,人身安全保护令,大慈善,自主选择避孕节育措施,中医可“师承”

法律有实效、可操作,“管用”又“好用”,必须设置有力的“抓手”。立法机关在立法过程中特别注意运用制度设计解决根本问题,创立了许多被认为有效的

制度、方法,推动治理能力和治理体系现代化。

新修改的食品安全法首次把社会共治作为食品安全工作的基本原则。社会共治原则被称赞是“一个特别好的原则”,社会普遍认为,实行食品安全社会共治,充分发挥各个方面,包括政府、企业、行业、媒体、消费者在食品安全治理中的作用,形成整个社会有序参与食品安全的格局,符合我国食品生产的现实情况。

刑法修正案(九)也呈现诸多新意。比如,对重特大贪污受贿犯罪被判处死刑缓期执行的犯罪分子增加规定了可以终身监禁的措施;将买卖居民身份证、护照等证件的行为以及使用伪造、变造的居民身份证、护照等证件的行为规定为犯罪;增加规定组织考试作弊等犯罪。此外,刑法修正案(九)再次减少死刑罪名,对走私武器、弹药罪,走私核材料罪,走私假币罪,伪造货币罪,集资诈骗罪,组织卖淫罪,强迫卖淫罪,阻碍执行军事职务罪,战时造谣惑众罪等9个罪名取消死刑(取消后,我国适用死刑的罪名有46个)。

反家暴法通过创立强制报告制度、紧急庇护制度、撤销监护制度等强化对弱势群体的特别保护,另外将实践证明有效的预防和制止家庭暴力的做法上升为法律制度,包括告诫书、人身安全保护令制度,当事人因遭受家庭暴力或者面临家庭暴力的现实危险,可以向人民法院申请人身安全保护令。专家认为反家暴法总结了预防和制止家庭暴力工作的中国经验,构建了防治家庭暴力中国模式,是民主立法、科学立法的典范。

计划生育工作不能再采取“简单粗暴”的方式。计生法修改决定规定,育龄夫妻自主选择计划生育避孕节育措施,预防和减少非意愿妊娠。同时,删去了“实施假节育手术”行为的法律责任。媒体评论,这适应了推进计划生育服务管理改革的要求,充分体现以人为本的

理念,维护育龄夫妻实行计划生育的合法权益。

“大慈善”还是“小慈善”?是慈善立法的争议焦点之一。慈善法草案对慈善的定义作出了界定,该法规范的是广义的慈善,即“大慈善”,不仅包括扶贫济困救灾,还包括促进教育、科学、文化、卫生、体育事业的发展,环境保护等等,只要有利于社会公共利益的活动都属于慈善。“把扶贫济困救灾作为慈善活动的重点,同时又为慈善事业的进一步发展拓展空间,与国际慈善活动的发展趋势基本一致。”一位公益人士表示,慈善法草案明确了很多新定位、新领域、新规定、新举措等,完全有理由相信正式出台的慈善法一定会对我国慈善事业的新发展起到积极的促进作用。

为解决困扰中医药发展的传承问题,中医药法草案专门规定,以师承方式学习中医或者经多年实践医术确有专长的人员,经省、自治区、直辖市人民政府中医药主管部门组织实践技能及效果考核合格后即可取得中医医师资格。大家认为,这有利于老中医开课授徒,不至于让一些祖传秘方失传。

### 科学立法:人人都是智囊

关键词:人大主导,全民讨论,食品安全统一监管,取消嫖宿幼女罪,同居关系算“家暴”,删除“禁止代孕”

调研、评估、座谈、公开征求意见……十二届全国人大常委会“穷尽”种种方式“开门立法”,听取民意。尤其是关系到群众切身利益的法律,立法机关敞开大门广泛征求意见,以求法律更加公正、客观、全面、可操作。


最具代表性的是慈善立法。2014年全国人大内司委主持起草工作后,掀起社会大讨论的热潮,大专院校、研究机构、民间组织、传媒人士,以及参与慈善公益事业的企业家都积极投入,召开研讨会、座谈会。据有关方面统计,仅2014年一年,学界以及大的慈善组织召开的这类立法研讨会不下百场。从起草到如

今仅一年多时间,慈善法草案已经过全国人大常委会会议两次审议,并将提请今年3月召开的十二届全国人大第四次会议再次审议。

“立法取得如此大的进展,这既与立法起草团队的努力密不可分,也与体制性的保障有着重要关系。”北京师范大学中国公益研究院院长王振耀说,这是因为全国人大不站在任何一个行政部门的立场,其工作的原则是少数服从多数而不是全体一致。关注慈善立法者都知道,慈善法草案几易其稿,充分吸纳了各方面建议。可以肯定地说,将来通过的慈善法是立法者智慧和民意的结晶。

其实,“增强立法质量、增强法律实效,让每一部法律都成为精品”的立法理念贯穿于全国人大常委会制定和修改的每部法律中,许多来自社会的建议最终成了法律制度,让百姓受益。

比如,修改后的食品安全法听取实践的呼声,建立了统一的食品安全监管机构,食品安全由分段监管改为统一监管。社会关注度极高的反家暴法,在草案初稿公布时,有专家指出,覆盖面比较狭窄,国际社会多有关注的精神暴力被排除在外,还建议将恋爱、同居、前配偶等关系人员之间发生的暴力行为也纳入法律。通过后的法律将精神暴力纳入家暴范畴,规定同居关系参照执行。

再如,修改计生法时,原来规定医疗机构实施人类辅助生殖技术需经省级人民政府卫生行政部门审查批准,同时规定禁止买卖精子、卵子、受精卵和胚胎,禁止以任何形式实施代孕,引起社会争议。有些常委会组成人员提出,这次修法应当集中围绕落实党的十八届五中全会决策进行,而该内容与全面实施两孩政策没有直接关系,且有些问题还需深入研究论证,建议删去。最终修改决定采纳了这些建议,删去该内容。对此,媒体称赞认为,“体现了民主立法的要求,是对民意的充分采纳和尊重。”



# 2015 环保立法关键词：增挡提速

文/本刊记者 王萍

环境保护事关国家可持续发展和百姓民生幸福,2015年全国人大常委会加大了环保领域立法的工作力度。2015年先后有大气污染防治法修订草案、深海海底区域资源勘探开发法草案、野生动物保护法修订草案等三部环保法律草案提交全国人大常委会会议审议。

大修法律助力大气污染防治、提交法律草案以规范深海海底区域资源勘探开发、提请审议野生动物保护法修订草案……可以说,继环境保护法2014年经全国人大常委会会议审议通过,并于2015年1月1日顺利实施之后,2015年的环保立法工作,实现增挡提速,稳步扎实向前推进一步。

我们看到,2015年环保立法的第一件事,便是表决通过新修订的大气污染防治法,积极强化法治来应对大气污染严峻形势。2015年6月召开的十二届全国人大常委会第十五次会议对大气污染防治法修订草案进行了第二次审议,开始了大气污染防治法修改工作的接力跑。此前,2014年12月22日,大气污染防治法修订草案已提交十二届全国人大常委会第十二次会议初次审议。

之后,新大气污染防治法于2015年8月29日经十二届全国人大常委会第十六次会议修订通过,并自2016年1月1日起正式实施。其间,修订案历经三审,两次网上公开征求意见,数次召开各方面意见征求会,及时将百姓意见吸纳入法,广泛凝聚共识。值得一提的是,在草案二审中引起委员和社会高度关注的限制机动车通行的有关规定,在修改后的大气污染防治法中,机动车限行规定被删除。

稍加梳理,三易其稿的新大气污染

防治法的修改亮点跃然眼前:强调总量控制、强化责任;控车减煤、源头治理;重典处罚、不设上限;信息公开、奖励举报;等等。比如,修订后的大气污染防治法将排放总量控制和排污许可由“两控区”扩展到全国,明确分配总量指标,对超总量和未完成达标任务的地区实行区域限批,并约谈主要负责人。规定制定燃油质量标准,应当符合国家大气污染物控制要求,同时,石油炼制企业应当按照燃油质量标准生产燃油。法律还提出国务院有关部门和地方各级人民政府应当采取措施,推广清洁能源的生产和使用,逐步降低煤炭在一次能源消费中的比重,同时,要求地方各级人民政府加强民用散煤的管理,禁止销售不符合民用散煤质量标准的煤炭。而且新大气污染防治法还取消造成大气污染事故环保罚款50万元上限额度,变为按倍数计罚。

舆论普遍认为,新修订的大气污染防治法是继2014年环保法修改后,国家加快推进生态文明建设的又一项重要立法。新大气污染防治法从修订前的七章66条扩展到八章129条,条文增加近一倍,原有的条文也都作了修改完善,内容十分丰富。要在之后的贯彻实施法律中,让法律真正成为良好大气环境的守护神。

进入2015年10月,我们欣喜看到,全国人大常委会将环保立法领域拓展到了深海,这也成为2015年环保立法的第二件大事。2015年10月30日,深海海底区域资源勘探开发法草案提请十二届全国人大常委会第十七次会议审议。全国人大环资委主任委员陆浩在作法律草案说明时指出,我国作为《联合国海洋法

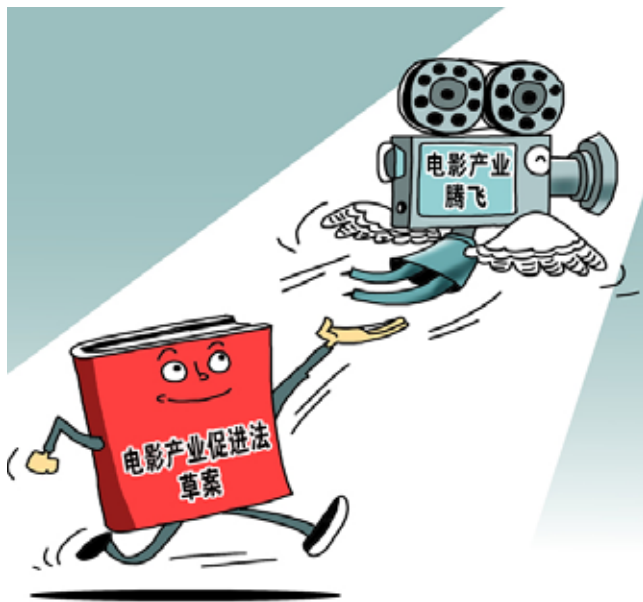
公约》的缔约国,应当尽早完成立法工作。这是我国履行国际义务、维护国家及全人类利益的需要,也有利于管控深海海底区域资源勘探、开发活动,提升深海科学技术水平。

为增强深海资源开发中的生态环境保护与监控能力,法律案将海洋环境作为专门章节列出,明确勘探、开发者的海洋环境保护责任和破坏海洋环境的法律责任,得到常委会委员们的充分肯定。舆论认为,作为全国人大常委会制定的第一部关于海底资源勘探的法律,该法提交初审对于深海海底区域管控、海洋环境保护等都有着非常重要的意义。

除了大气、深海,2015年全国人大常委会的环保立法还将关注的目光投向野生动物保护,以立法方式加强对野生动物的保护,这成为2015年环保立法的第三大亮点。2015年12月21日,野生动物保护法修订草案提请十二届全国人大常委会第十八次会议审议,这是该法自1989年实施以来的首次大规模修订。围绕当前我国野生动物保护面临的违法猎捕、杀害、滥食、买卖野生动物,破坏栖息地等突出问题及社会关注的焦点内容,对现行野生动物保护法进行较为全面的修改。修订草案将现行法律由42条增加到60条,禁止网络平台违法销售野生动物,并规定国家重点保护的野生动物名录每5年评估一次。修订草案还加强了对人工繁育野生动物的管理,细化了对违法行为责任追究、处罚的规定,不仅具体规定罚款数额,而且增加并细化有关政府责任的条款内容,加重了执法人员的责任。■

# 教育文化领域现“制度性”突破

文/本刊记者 于浩



有句话叫“再穷不能穷教育”，但自2013年起国家财政性教育经费已连续三年占GDP比例超过4%，预示着我国从教育大国开始向教育强国进发。如今，在全国人代会及其常委会会议上建议增加教育经费的少了，要求制度上促进教育公平的话多了。

为了实现制度性突破，2015年8月24日，教育法律一揽子修正案草案提请十二届全国人大常委会第十六次会议审议。立法机关对教育法、高等教育法和民办教育促进法三部法律打包修改，向制度瓶颈动刀，受到社会普遍关注。

北京大学教育法研究中心主任湛中乐在接受媒体采访时认为，一次性打包修法，解决制度问题，值得充分肯定。这种做法体现了整体改革的思维，有利于简化立法程序，降低立法成本，从而提高立法效率。

在2015年度的最后一次全国人大常委会会议上，表决通过了关于修改教

育法和高等教育法的决定，对教育法、高等教育法作出部分修改。其中，代表委员们提了多年的建议纳入修改内容，值得关注的有：增加国家采取措施促进教育公平，推动教育均衡发展的规定；国家财政将主要关注普及教育、义务教育，其他的教育领域将慢慢引进一些社会资本，向商业化、社会化方向发展；

强化高校学术委员会作用，规定学术委员会有权调查、处理学术纠纷，调查、认定学术不端行为，审议、决定有关学术发展、学术评价、学术规范的事项；明确对考生作弊的可以取消考试成绩、停止参加考试1年至3年，对组织、帮助作弊者没收违法所得并处违法所得1倍以上5倍以下罚款、治安管理处罚等。

正如教育部部长袁贵仁说的，这次修改，重在解决教育改革发展中一些突出的制度问题。

去年10月，酝酿了12年之久的电影产业促进法草案首次提请十二届全国人大常委会第十七次会议审议，成为我国文化产业发展法治化的标志事件之一，这也是我国电影产业领域内的首部立法草案。

这部法律草案一经提出就引来持续关注，是因为我国电影产业已可以进入到国家经济发展的层面，成为拉内需、促就业，推动国民经济增长和转型升级的重要产业。一个重要数据显示，2015

年我国全年共创作生产影片686部，年度电影总票房达440.69亿元人民币。且按照目前票房增长的速度，预计未来两到三年，年度票房总额将成为全球最高。

如何进一步促进电影产业的健康发展，解决当前面临的一些困难和挑战，亟须一部法律。比如，电影业界争论了很久的电影分级制首次在立法草案中明确。

全国人大教科文卫委文化室主任朱兵认为，电影有较强的意识形态属性和文化社会属性，如果从源头上来保证电影产品的文化属性、意识形态属性，确定它的价值取向，从而对社会起到正面的、积极向上的引领作用，现在正在实行的审查制是比较主动和有力的。分级制更多的依赖社会评判和行业组织，这就需要业界形成社会自律，这个自律与行业自我发展健全，与从业人员的自我约束都有关联。同时，分级制还需要相关法律和配套措施，目前在行业自律和相关配套措施尚不成熟健全的状态下，贸然实行分级制很容易引起一些混乱。

朱兵认为，分级制一般由行业协会来做，目前我们的电影市场管理还不规范，电影行业组织仍然不健全，这个基础还需进一步打牢。草案没有采取分级，还是采取审查制度，是经过认真审慎考虑的，是经过反复研究比较的。遵循自己国家的制度特色来制定法律，才能起到积极作用，反之，盲目学习国外，照搬他们的东西，往往只会起到消极作用。

业界权威人士，几乎在每部国语电影开头都会出现“韩三平”这三个字的中国电影制片人协会理事长韩三平评价此法在于，“通过法律强化中国电影的产业属性、产业意义，将为中国电影的发展壮大带来更强大动力。”



# 国家安全法治建设又获重要进展

文/本刊记者 刘文学

国家安全和社会稳定是改革发展的前提。只有国家安全和社会稳定,改革发展才能不断有序推进。因此,2013年11月召开的十八届三中全会,提出了关于中国国家安全的三个顶层设计新思路:一是设立国家安全委员会,二是制定和实施国家安全战略,三是推进国家安全法治建设。这三项决策和三个思路,将直接推进中国国家安全顶层战略布局的形成。

按照这个战略布局,2015年,我国国家安全法治建设继续取得重要进展。6月和12月,全国人大常委会分别通过了《中华人民共和国国家安全法》《中华人民共和国反恐怖主义法》。4月,《中华人民共和国境外非政府组织管理法(草案)》提交全国人大常委会进行了二审。6月,《中华人民共和国网络安全法(草案)》完成了一审程序。

新国家安全法是国家安全法律体系中的基础性法律。它提出了国家安全建设的指导思想,建构了新的国家安全领导体制,提出了国家安全制度建设的新思路,确定了各个政权机关、政府部门在国家安全建设中的职责,并且明确了国家安全保障机制和公民、社会组织的义务权利。专家们一致认为它有两个突出的特点:一是以法律的形式确立了总体国家安全观。它实现了从狭义安全观到涉及政治、经济、社会、文化等领域在内的总体安全观的转型,它认为:国家安全不是仅限于军事斗争、反特反间,而是涵括社会各个领域、覆盖国际国内、连接现在未来的系统性工程,要保障国家安全就必须进行系统的总体国家安全建设。二是突出强调了以人民安全为宗旨。全国人大常委会法制工作委员会副主任郑淑娜说,“以人民安全为宗旨”是国家



2015年7月1日,十二届全国人大常委会第十五次会议以154票赞成、0票反对、1票弃权高票通过了国家安全法。摄影/杜洋

安全法的一个亮点,国家安全法在第一条立法宗旨中强调“保护人民的根本利益”;在第三条总体国家安全观内涵中强调“以人民安全为宗旨”;在第七条基本原则中强调“尊重和保障人权,依法保护公民的权利和自由”;在第十六条维护国家安全的任务中专门规定了人民安全的内容,“国家维护和发展最广大人民的根本利益,保卫人民安全,创造良好生存发展条件和安定工作生活环境,保障公民的生命财产安全和其他合法权益”等等,这些规定体现了维护国家安全要坚持以人为本、以人民为中心,坚持一切为了人民、一切依靠人民的立法理念。

作为调节、规范具体领域安全关系的重要法律,反恐怖主义法对恐怖活动组织和人员的认定、安全防范、情报信息、调查、应对处置、国际合作、保障措施等方面进行了规定。境外非政府组织管理法(草案)规定了境外非政府组织在中国境内设立代表机构和开展一次性临

时活动的申请登记许可程序,确立了政府有关部门及其授权的组织为境外非政府组织依法开展活动提供政策咨询、业务指引、活动便利的法律义务等。网络安全法(草案)根据网络和网络设施运行的特点以及维护网络空间主权和国民安全的需要,全面系统地规定了网络安全监管的工作体制、机制、手段、措施。同时,这三部法律(草案)还有一个共同的特点:为了防止滥权,三部法律(草案)都对国家安全机关或其他相关管理组织以及工作人员行使职权规定了严格的条件,对尊重和保障人权、保障公民和组织的合法权益进行了有力的制度设计。

总之,2015年围绕新国家安全法、反恐怖主义法、境外非政府组织管理法(草案)、网络安全法(草案)所取得的国家安全法治建设新进展,促进了我国国家安全工作的透明化、规范化,既是国家安全工作新理念的体现,又是依法治国方略取得的新突破。■

# 授权决定：引领改革，形成立法新常态

文/本刊记者 张宝山

2015年，全面深化改革关键之年，全面依法治国开局之年。这一年，多个领域的多项改革举措被推出，为国家发展注入了新活力。

法无授权不可为，突破法律的改革需要得到法律授权，这是新时期改革应当遵守的基本原则。

为确保改革举措在法治框架内推进，全国人大常委会开展了一系列立法工作。其中，“授权决定”这一较为灵活立法方式的运用越来越频繁。

回顾一年成就，全国人大常委会以授权决定的方式引领改革，确保重大改革于法有据，已成为立法工作的新常态。

## 护航“三块地”改革

2015年年初，备受关注的农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革，也就是俗称的“三块地”改革，箭在弦上。

推进“三块地”改革，是党的十八届三中全会作出的重大部署。2014年12月31日，中办、国办印发改革试点工作意见，决定在全国选取30个左右县（市）行政区域进行试点。

试点涉及突破土地管理法、城市房地产管理法中的相关法律条款，需要提请全国人大常委会授权。

2015年2月27日，《关于授权国务院在北京市大兴区等33个试点县（市、区）行政区域暂时调整有关法律规定的决定》经十二届全国人大常委会第十三次会议表决通过。

根据决定，北京市大兴区、天津市蓟县、河北省邓州市等33个县（市、区），暂时停止实施土地管理法和城市房地产管理法关于集体建设用地使用权不得

出让等的规定。此调整在2017年12月31日前试行。

全国人大常委会作出的这个授权决定，为土地制度的深层次改革提供了法治保障，将确保改革在法治路径下运行。

## 破解陪审员“陪而不审”

最高人民法院关于人民陪审员制度的一些改革举措与现行法律的部分规定存在冲突，需要经过全国人大常委会法律授权。

2015年4月24日，《关于授权在部分地区开展人民陪审员制度改革试点工作的决定》经十二届全国人大常委会第十四次会议表决通过。

决定规定：授权最高人民法院在北京、河北、黑龙江、江苏、福建、山东、河南、广西、重庆、陕西十个省（区、市）各选择五个人民法院（含基层人民法院及中级人民法院）开展人民陪审员制度改革试点工作，试点地区将对人民陪审员选任条件、选任程序、参审范围、参审机制、参审职权、退出和惩戒机制、履职保障制度等进行改革。

同时，试点地区暂时调整适用人民法院组织法、全国人大常委会关于完善人民陪审员制度的决定、刑事诉讼法、民事诉讼法的部分规定。

决定还提出，试点具体办法由最高人民法院会同有关部门研究制定，报全国人大常委会备案。试点期限为二年。

全国人大常委会作出授权决定，将人民陪审员制度提至改革前沿，符合现代“司法民主”发展的必然方向。

## 检察机关“试水”公益诉讼

由于检察机关提起公益诉讼没有

明确的法律依据，最高人民检察院提请全国人大常委会作出决定，授权最高人民检察院在部分地区开展提起公益诉讼改革试点工作。

2015年7月1日，《关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼改革试点工作的决定》经十二届全国人大常委会第十五次会议表决通过。

决定规定：授权最高人民检察院在生态环境和资源保护、国有资产保护、国有土地使用权出让、食品药品安全等领域开展提起公益诉讼试点。

试点地区确定为北京、内蒙古、吉林、江苏、安徽、福建、山东、湖北、广东、贵州、云南、陕西、甘肃十三个省、自治区、直辖市。试点期限为二年，期满后，对实践证明可行的，应当修改完善有关法律。

全国人大常委会作出此次授权决定，为加强对国家利益和社会公共利益的保护，为依法有序推进司法体制改革工作提供了必要的法律依据和支持。

## 鼓励药品创新

2015年11月4日，《关于授权国务院在部分地方开展药品上市许可持有人制度试点和有关问题的决定》经十二届全国人大常委会第十七次会议表决通过。

决定规定，授权国务院在北京、天津、河北、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、四川十省市，开展为期三年的药品上市许可持有人制度试点。决定明确，允许试点省市药品研发机构和科研人员取得药品批准文号，对药品质量承担相应责任。

决定还同意国务院组织开展药品注册分类改革。依照药品管理法相关规定，批准生产已有国家药品标准的药品，应当符合国家药品标准，并达到原研药



# 立法助推简政放权：只为更美好的明天

文/本刊记者 王博勋

在我们的生活中，小到一片药、一包烟、一封信，大到各领域的行业准入、生产经营乃至国家经济的宏观调控，到处都可以看到政府介入的身影。随着社会的变化和经济的发展，要求合理发挥政府和市场“两只手”作用的呼声渐高，本届政府以来更是循经济规律大刀阔斧地开展了一系列改革，行政审批改革和价格改革就是其中重要的两项。

说到改革，便会自然地联想起改革决策的合法性问题。要平衡先天带有冲劲和创新性的改革与稳定性强的法律

之间的关系，实现立法与改革决策的衔接，不仅要做到重大改革于法有据，还要使立法主动适应改革和经济、社会发展需要，运用法治思维和法治方式推进各项改革举措。这不仅是党的十八届四中全会提出的要求，更是全国人大常委会在全面深化改革中坚持遵循的立法精神。

2015年，全国人大常委会对药品管理法等25部法律和决定中有关行政审批、价格管理等方面的个别条款作出修改，并对国务院在广东省暂时调整部分法律规定的行政审批的授权作出到期处

理决定，依法推进了一系列简政放权的改革，用政府权力的“减法”，换取市场活力的“乘法”。

## 打包修法为深化改革提供法律依据

为了实现重大改革于法有据，依法推进政府职能转变，2015年4月，十二届全国人大常委会第十四次会议审议了国务院提请的《药品管理法等26部法律的修正案（草案）》的议案。这一打包修法议案得到委员和列席会议代表的一致好评。

在全国人大代表金兰英看来，这26

品的质量和疗效，批准生产在境外已经上市在境内尚未上市的药品，尚无国家药品标准的，应当达到原研药品的质量和疗效。

决定自2015年11月5日起施行。试点期间取得的药品批准文号，在试点期满后继续有效。

全国人大常委会作出授权决定，为推进药品审评审批制度改革，鼓励药品创新，提升药品质量，改革完善药品管理制度提供法治保障。

## 试点农民“两权”抵押贷款

根据中央精神，国务院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。试点涉及突破物权法和担保法的相关规定，需要提请全国人大常委会授权。

2015年12月27日，《关于授权国务院在北京大兴区等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决定》经十二届全国人大常委会第十八次会议表决通过。

决定规定，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、担保法中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、担保法中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。上述调整在2017年12月31日前试行。

全国人大常委会作出的这个授权决定，将使农村金融改革创新、农村土地制度改革步入法治化轨道。

## 股票发行注册制改革“于法有据”

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。现行股票发行实行的是核准制度，是由证券法确立的，实施股票发行注册制改革，需要全国人大常委会授权国务院调整实施证券法有关规定。

2015年12月27日，《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》经十二届全国人大常委会第十八次会议表决通过。

决定规定，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制度的有关规定，实行注册制度，具体实施方案由国务院作出规定，报全国人大常委会备案。决定的实施期限为二年。决定自2016年3月1日起施行。

全国人大常委会作出此次授权决定，标志着推进股票发行注册制改革具有了明确的法律依据，是资本市场基础性制度建设的重大进展。■

部法律的修改“是深化改革的有力举措,进一步为发展松绑,有利于激发市场的活力,为大众创业、万众创新铺平了道路”。全国人大代表贾春梅认为,修法有利于“推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质服务、维护社会公平正义转变”,有利于促进社会主义市场经济体制的不断完善。

国务院法制办主任宋大涵在修正案草案的说明中,将涉及法律修改的项目根据改革内容分为四类,分别是:拟取消的行政审批项目、拟下放的行政审批项目、拟将工商登记前置审批改为后置审批的项目和价格改革的有关项目。

在涉及法律修改的行政审批项目中,有的审批主要针对市场主体的商业行为,有的审批由行业组织管理更为便捷,有的审批由地方政府管理效率更高。这些项目中,很多与我们的日常生活息息相关,如特种烟草专卖经营许可、保险销售从业人员资格核准、药品生产和经营许可、营利性养老机构设立许可、动物屠宰加工场所审批等。

对价格改革涉及的法律规定进行修改是此次修法的亮点和重点,主要包括放开药品、铁路、邮政领域的竞争性价格,由供需双方合同约定烟叶收购价格,下放部分定价权限和将民用航空部分收费标准的制定交由行业主管部门单独实施。上述价格改革涉及的领域有的是竞争性的,有的是因条件许可就价格进行协商的,有的收费标准主要在省级行政区域内执行,有的利益关系仅发生在行业内部。

总的来说,对以上改革涉及的项目,政府并非完全放手不管,而是将工作的重心从事前审批转为事中事后监管,通过制定规范,完善行业内部管理,利用信息化等手段创新监管方式,规范市场主体定价行为,维护市场秩序,以充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。

审议中,很多委员强调政府应当加

强对修法涉及领域的监管。在韩晓武委员看来,行政审批要强调“放”和“管”两个轮子同时驱动:既要谈“放”,更要强调放而不乱;要明确“放”和“管”的边界,避免一放就乱的情况出现。窦树华委员指出,政府应当在总结下放效果、顶层设计、部门协调、上下联动方面多下工夫。

这是全国人大常委会历史上打包修改法律最多的一次。“改革的步子快,但工作要稳。”常委会组成人员在普遍赞同及时修改法律以适应改革需要的同时,认为修法要符合科学立法的要求,注重修法质量。因此,一些委员建议根据情况,对26部法律修正案草案进行梳理并拆分为若干修改决定草案分别进行表决。此外,基于特种设备安全法规范的行业具有突出的专业性和特殊性等原因,一些委员对该法修改提出不同意见,建议进一步研究。基于以上审议意见,全国人大法律委员会将除特种设备安全法以外的25部法律修正案草案划分为6个修改决定草案建议表决稿,分别于十二届全国人大常委会第十四次会议表决通过。

### 第一个到期的授权决定

2015年,除了通过修改法律推进改革外,全国人大常委会还通过授权的方式为地方改革试点创造条件。早在2012年12月,十一届全国人大常委会第三十次会议通过决定,授权广东省在三年内暂时调整行政审批改革涉及的25项法律规定的行政审批,其中包括职业病诊断机构资质认定、机动车排气污染年度检测委托等事项。决定还规定,对实践证明可行的调整事项,应当修改完善有关法律;对实践证明不宜调整的事项,则恢复施行有关法律规定。


有专家表示:“这样做有利于有效降低改革的风险和难度,保障全国行政审批制度改革顺利推进。”按照规定,该

授权决定于2015年12月27日到期,这是全国人大常委会第一个到期的授权决定。

授权期限届满前,十二届全国人大常委会第十八次会议听取并审议了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。根据报告,过去三年广东省先行先试改革取得重要阶段性成果,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取得明显成效。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。此外,报告还指出,在改革过程中,政府监管、职责关系的确定、行业组织自身建设等方面仍存在问题。

在授权决定涉及的25项行政审批事项中,有4项已通过修法取消;有1项“人工影响天气作业组织资格认定”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存在差异,广东省试点内容尚不适于全国推广,因此,相关改革试点项目仍需继续加强探索、积累经验。

2015年12月,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,授权广东省在未来两年内继续实施21项行政审批的改革试点,进而将有益经验上升为法律,并在全国范围内推广。这不仅是全国人大常委会对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。

北京大学法学院教授王锡锌强调,一项改革启动时,必须考虑合法性问题。他认为,此次授权解决了合法性问题。“今后,要用法治的方式,依照法定的程序推进改革,理顺改革和法治的关系,努力做到立法决策与改革决策同步,通过立法来引领改革发展。”



# 创新中前行

——来自陕西各地人大的实地报道

主持：金果林

协调：张克雄

统筹：黄朴

执笔：黄朴 张小青 李杰 曾德强 周刚 仵引强 谢文强 杨敏 邓发平 汪银春

文毅 周扬 陶继续 屈传安 答贵龙 张勤刚 任兴斌 余双套 任眉涛

创新是时代的主题,也是推动人大工作不断向前发展的动力源泉。陕西省人大常委会主动适应新常态,把握新机遇,坚持以改革创新精神和法治思维为统领,不断完善人大工作体制机制和方式方法,推进人民代表大会制度理论创新和实践创新,探索了一批扎实有效的工作方法,如首次听取“一府两院”有关负责人向省人大常委会报告履职情况,一揽子听取“一府两院”办理年度审议意见情况报告并进行满意度测评,首次开展代表建议办理先进单位评选,努力破解制约县乡人大工作的一些瓶颈问题,使县乡人大工作步入发展快车道。可以说,在陕西,省、市、县、区、乡、镇人大工作亮点纷呈,充分发挥了地方国家权力机关的作用,为推进和谐陕西、美丽陕西、法治陕西建设做出了积极的贡献。

为此,《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组,于隆冬时节深入陕西部分市、县、区、乡、镇、街道、社区、村庄,实地采写了一组反映陕西省、市、县、区、乡、镇人大工作新气象的系列稿件。《西安市人大:专业小组让履职更“专业”》《安康市人大:暗访与明察合成监督“利器”》《眉县人大:小小意见卡激活审议大场面》《镇坪县人大:“问题清单”使审议意见生威》《旬阳县人大:普通公民坐上常委会旁听席》《汉阴县人大:县镇人大联动评议评到“痛点”》……这些都是陕西各市县人大扎实开展工作呈现出的众多新亮点,不仅为当地改革发展稳定发挥了重要作用,也为市县人大工作和建设不断巩固发展积累了丰富的经验。现刊发于此,以飨读者。✘

# 陕西省人大：创新激发活力之源



陕西省教育厅厅长等四名新任职人员向宪法宣誓

在刚刚过去的2015年，陕西省人大常委会紧扣落实“四个全面”战略布局和“三个陕西”建设大局，主动适应新常态，把握新机遇，为“十二五”圆满收官和全面依法治国做出了新贡献；这一年，省人大常委会将其确定为省委人大工作会议精神落实年，以法治思维和法治方式，探索推进人大制度改革创新，首次听取“一府两院”有关负责人向省人大常委会报告履职情况，一揽子听取“一府两院”办理年度审议意见情况报告并进行满意度测评，首次开展代表建议办理先进单位评选等，“改革创新”“服务大局”“依法履职”“监督实效”成为陕西省人大工作中频频出现的关键词。

## 力促县乡人大工作 破除瓶颈制约

“规范设区市人大及其常委会工作机构，根据实际，可以设6个左右的委员会；优化县级人大常委会组成人员结构，逐步将专职组成人员比例提高到

60%以上；设立乡镇人大主席团办公室，配备至少2名专职工作人员，负责乡镇人大日常事务和代表活动的组织联络等工作；乡镇人大主席团会议每月举行一次。”

从2016年1月4日召开的陕西省县乡人大工作座谈会上传来了诸多“利好”消息，陕西省县乡人大建设和工作步入了发展的快车道。结合贯彻中发（2015）18号文件精神，陕西省人大常委会出台了加强县乡人大工作和建设的实施意见，陕西省委批转全省贯彻执行。针对市县人大反映强烈的机构编制问题，印发了规范市县乡三级人大机构设置和人员编制的意见，召开了全省县乡人大工作和建设暨代表工作座谈会，统一思想，明确任务，深入推进省委规定的贯彻落实。破解了一些长期制约县乡人大工作的瓶颈问题，县乡人大工作步入了历史发展的最好时期。

## 首次立法协商 引领立法方式创新

“大家提出的意见和建议我们省人大常委会法工委将进行认真研究，让旅游条例切实发挥好促进民生改善、推动全省经济发展的作用。”2015年10月29日在《陕西省旅游条例（修订草案）》立法协商会议上，来自省委统战部、省政协社会和法制委员会、省总工会、省团委、省物价局、省旅游局等人民团体、社会组织、旅游相关部门的负责人纷纷对条例的修改提出了意见和建议后，省人大常委会法工委副主任顾东武阐述了省人大立法协商的重大意义。这是党的十八届四中全会提出“开展立法协商”后，陕西省人大常委会举行的首次立法协商会。

“鼓励农民个人以土地或资金入股农民专业合作社或者企业，参与现代农业园区建设、经营和利益分配。”2015年省人大常委会突出重点领域立法，率先在全国出台了陕西省现代农业园区条例。该条例属于陕西省创制性立法，是目前国内首部关于现代农业园区方面的地方性法规，对于从法律层面规范各方行为、调整利益格局、保护新型经营主体和广大农民群众合法权益，吸引更多社会资本进入农业，加快全省农业转型升级，推动特色现代农业发展必将产生积极而深远的影响。

此外，赋予10个设区市立法权、立法协商、基层立法联系点、委托起草及立法协作、代表分专业有重点参与立法成为2015年陕西省立法工作最醒目的亮点。如今，在陕西，首批9个立法基层联系点在各地各领域及时收集社会各界对立法工作的意见、建议；西安交大、西北政法等高等院校组成的立法协作单位与立法咨询库专家，开展评估、论证、



起草、调研、培训和立法信息搜集等工作,充分发挥智库和“外脑”作用。

### 执法检查 明察暗访随机查看

消费者权益的保护到位吗?行业“霸王条款”为何长期存在?陕西省人大常委会综合运用修法、听取报告、专题询问、执法检查等方式,全力推动消费者权益的保护。在开展《中华人民共和国消费者权益保护法》及《陕西省消费者权益保护条例》的执法检查中,明察暗访不打招呼,随机查看当地的12315百事通和“一会两站”投诉咨询受理情况,深入社区、农贸市场、大型商场、建材市场、电信营业厅、汽贸4S店,摸清消费领域存在的突出问题。组成人员围绕行业霸王条款、手机流量强制清零、家电售后、汽车维修、食品药品虚假宣传等问题,不设定题目随即询问政府相关部门,并由有关委员会跟踪监督。省人大常委会连续两年组织开展秦岭生态环境保护条例执法检查,深入宝鸡、渭南、汉中、安康、商洛等市及80个村镇、企业、自然保护区、采石矿点、建筑工地、污水垃圾处理厂进行明察暗访,依法保护了我国重要的生态安全屏障。

### 列席各市人大常委会会议 听取意见和建议

2015年4月至6月,陕西省人大常委会副主任黄玮、安东、朱静芝、李晓东、吴前进、李金柱分别列席了所联系市的人大常委会会议,了解各市人大常委会好的做法和经验,听取意见和建议,并对省委关于进一步加强和改进人大工作的决定的贯彻落实情况进行督查。主任会议组成人员回原选举单位,列席人大常委会会议,并开展有关工作调研,既能帮助省委和省人大常委会深入了解各市、县包括乡镇人大工作的情况,同时也加强了与市人大常委会的联系,推动和促进了各市人大工作。

### 听取履职报告 任后监督不放松

2015年5月26日,陕西省十二届人大常委会第十九次会议正在举行,省人民政府副省长庄长兴、省教育厅厅长李兴旺、省住房和城乡建设厅厅长杨冠军、省交通运输厅厅长冯西宁,依次走上报告席,向常委会组成人员作履职报告。

“自2013年1月省十二届人大一次会议选举我为副省长以来,我始终牢记使命,勤政务实……把贯彻省人大及其常委会决议、决定作为履职尽责的根本要求,把自觉接受人大监督作为改进工作的重要途径。”副省长庄长兴率先报告了自担任副省长以来遵守宪法法律法规、接受省人大及其常委会监督、严格依法行政、改革创新等方面的工作情况。

对省人民政府组成人员听取履职报告进行审议,此举在本届陕西省人大常委会尚属首次。省人大常委会规定,“一府两院”组成人员每届任期内向省人大常委会报告一次履职情况。全年共有1名副省长、4名政府组成人员和法检两院各1名副职向省人大常委会报告了履职情况。报告人根据常委会审议意见,按时报送整改情况,进一步强化了“一府两院”由人大产生、向人大负责、受人大监督的理念。

### 大学生旁听 近距离观察立法议事

“旁听省人大常委会会议,让我们认识了国家权力机关的运行方式,近距离观察了地方性法规的诞生过程,这就是最好



陕西省人大常委会开展秦岭生态环境保护条例执法检查

的民主法治教育实践课。”来自西北政法大学的李季扬谈起旁听陕西省十二届人大常委会第七次会议,感触颇深。

本着“增长见识、学习本领、服务社会”的目的,陕西省人大常委会办公厅、共青团陕西省委于2013年11月起,开始组织省内高校大学生旁听省人大常委会会议。已先后遴选出来自西安交通大学、西北政法大学、陕西师范大学、西安建筑科技大学、西安体育学院等27所高校的230名大学生,分别参与旁听了共计10次省人大常委会会议。

“旁听常委会会议,既是人民群众感知我省民主法治建设的一个窗口,也是评判我们立法机关工作水平的一面镜子,有效说明了人大工作发扬民主、依法办事的特征,也有利于推动人大常委会组成人员履职尽责,这项制度要长期坚持下去。”陕西省委书记、省人大常委会主任赵正永如是说。✘

# 西安市人大：专业小组让履职更“专业”

“把人大代表按职业、兴趣、专业分成小组，围绕城市发展的重要问题和市民关注的身边问题，用专业精神和专业知识提出专业化的建议，大到城市立法、农村农田水利建设等大事，小到建立一个公交调度站、保护一棵树、设立一个标示牌等小事，对发现的问题面对面督办，桩桩件件都说到点子上，代表视察参加率从40%上升到80%，代表主动履职显著提高，展示出人大代表参与社会管理的专业能力。”说起人大代表专业小组的活动成效，市人大常委会代联委主任李英才面露欣慰。

2014年4月，西安市人大238名代表报名参加涉及司法监督、社会管理、卫计食药、城市建设、旅游、民族宗教等12个专业小组。一年多来，代表专业小组充分发挥着代表各方面的专长和积极性，用专业精神谋专业事，用专业技能干专业事，使人大代表履职更加科学、高效和务实，已经成为人大代表聚焦社会热点、承载民生期待的履职平台。

## 把专业的人才聚在一起

2015年的早春，一条关于制定终身教育促进条例的议案在西安市第十五届人大五次会议上立案，议案提出者人大代表傅爱华在微信朋友圈高兴地发布后，立马赢得上百个“赞”。这种“一方立案，八方齐点‘赞’”的效应，引起更广泛的讨论向着圈内圈外延续……

“这不是我一个人的成绩，是我们专业小组共同努力的成果。”教科文卫小组组长傅爱华形容她的专业小组“是一个专业的团队，成员全部来自社区教育一线，有时一个电话，我去社区，有时他们来我这。”那是2013年夏天，傅爱华应邀义务为社区大学讲授疾病预防知识。社区群众对知识的渴望和追求，深深

地触动了她，引起她对终身教育的关注，便主动联系社区大学主任王培青，又将教育专业和长期关心关注教育事业的其它代表聚集在一起，针对终身教育问题开展专题调研，组织参与市民大讲堂等教育活动上百起，多次召集专业小组人大代表和社区老师们一起商量研究，经过一年多的调研，专业小组和团队写出数百篇调研报告，一条意义重大的议案也在团队的努力下产生了。提交议案的前一天，傅爱华手捧经过大家300多天努力而写出来的条例草案，难掩激动、兴奋的心情。

## 用专业精神研究专业问题

“我们不要冲动，对于社会难题，只要我们的专业小组集中智慧，看准群众需求，那怕只把这一件事做好也行。”社会管理代表小组第一次外出调研公交场站，组长孔令国向积极献言献策的代表们说。

孔令国的专业小组汇聚了一批公交专业人士和常年关注城市公交的代表，他们把关注点放在改善经开区公交场站建设和改善司乘人员待遇上。2015年3月，经过两天的密集调研，小组代表们发现，经开区有18个公交调度站，287名司乘人员工作在无法用餐、无法如厕、无休息场所的破旧调度站房。代表们感叹道：“近年我市公共交通事业飞速发展，给群众出行带来极大方便，而市郊的一线公交基础设施却如此滞后。”

“看到公交司乘人员驾驶公交车回到场站，喝不上水，无法如厕，不能休息，尤其是在三伏三九这样的恶劣天气，让我对司乘人员的身体和安全行车担忧，太想为全市的公交司乘人员做点事啦！”人大代表贺晓兵参加小组活动后体会更加深刻。之后，孔令国、贺晓兵、冯卉等8名人大代表一起，连续三个月深

入基层，专门蹲守了十个公交场站的运行情况，提交出一份《关于公交车马路停车、马路调头情况调查报告》，很快得到常委会领导重视。不久，在经开区的办公会议上获悉，经开区每年投入100万，计划用3到4年时间更新18个破旧公交站的计划，已经陆续展开落实。

## 用专业态度解决专业事项

初冬的秦岭，天气愈加阴冷，远处的层层山峦已经早早披上薄薄的银装，位于山脚下天子峪口的百塔寺内，今天没有了往常那般悠静，小小的寺庙内，仅有的空地就是那棵千年银杏树下，此时，也已站满了人。

“代表们今天来，还是为了这棵千年古银杏树的保护，希望能有个结果。”说话的是人大代表李静。这也是宗教旅游小组为这棵古树保护第五次走进秦岭。

去年初，宗教旅游专业小组来百塔寺调研时，得知这棵距今1700年的银杏树栽于西晋时期，树围20米，树高38米，树冠达百余平方米，号称“中国第一银杏树”，享有千年活化石美誉，是国家一级保护树木。目前，古树没有保护设施、没有生长空间，激起了大家对保护古银杏树的专业思考。代表们商定，这株千年银杏历经沧桑岁月，有着历史传承的意义，应该成为古城西安的文明标志。之后，代表们向市园林局提交了保护建议。4月，市园林局回复：“根据《西安市古树名木保护条例》规定，这棵古银杏树属于散生古树名木，树冠垂直投影向外五米都应划定为保护范围。”

现场的长安区政府领导表态：“我们已经停止了寺庙周围的原有规划，今天我们先在树干周围3米做个围栏，重新规划时，将有步骤地对古银杏树进行保护。”



# 宝鸡市人大：建议办理纳入全市目标考核

2014年12月24日，在宝鸡市人大常委会会议室，一场关于代表建议办理工作的“考试”正在进行。市财政局、市水利局、市环保局等10个市级部门作为“考生”，报告了35件代表建议办理工作情况。会议邀请25名市人大代表作为“考官”，对此进行了评议并打分。

这标志着宝鸡市人大代表建议办理工作正式纳入了全市年度目标责任考核中，从而使代表建议办理工作由“软任务”变成了“硬指标”。

宝鸡市委高度重视代表建议办理工作，市委常委会坚持每年听取市人大常委会党组关于代表建议落实情况的汇报。在充分酝酿、调研、充分讨论，广泛征求意见的基础上，市人大常委会、市政府相继制定出台了《宝鸡市人大常委会关于办理人大代表建议、批评和意见的办法》、《宝鸡市办理人大代表建议和政协提案工作规定》和《宝鸡市人大代表建议办理工作考核试行办法》。

同时，为提高对代表建议办理的重视程度，宝鸡市人大常委会已经从制定法规和健全制度两个层面，逐渐形成了绩效考核、满意度评价、专项督办、向社会公开等一整套机制。坚持和完善代表建议交办、承办、督办、答复、回访、考核、报告等制度。

为了突破承办单位重答复、轻办理、缺乏与代表主动沟通的难题，切实增强办理工作实效，根据代表法、监督法和市人大常委会《关于办理人大代表建议、批评和意见的办法》的有关规定，2014年以来，宝鸡市人大常委会在代表中开展了代表建议办理工作评价活动。在开展代表建议办理工作视察调查时，组织代表现场参与评价，印发制式表格，逐一征求提建议代表对办

理工作的意见和建议，收到了良好实效。

2015年，共收到代表反馈评价意见表130份，其中表示满意和基本满意的126份，表示不满意的4份。会后进行了认真分析研究，归类整理转送相关部门加以吸收采纳，及时答复代表。“满意不满意，代表说了算”。

宝鸡市人大常委会组织市人大代表对住建局、水利局代表建议办理工作开展了绩效评估和满意度测评活动。会上，30名代表根据前期办理和现场交流情况，对住建局、水利局建议办理工作进行满意度测评。测评内容包括办理态度、联系沟通、答复质量、办理结果、综合评价五个方面，测评标准分为满意、基本满意和满意三个档次，对测评结果当场进行统计，并宣布综合评价结果。现场测评结果显示，代表对区建设局、水利局的综合评价满意率分别为89.2%、89.5%，基本满意率分别为10.2%、7.6%。

测评结果公布后，市住建局、水利局主要负责人进行表态发言，表示将进一步做好建议办理工作，坚持问题导向，使每一件代表建议都真正落到实处，真正解决事关群众切身利益的问题，真正让广大群众受益。

代表建议办理工作的质量和效果如何，办理工作如何来量化考评，一批事关群众切身利益的问题是否得到有效解决，政府的承诺是否兑现，是否真正让代表和群众满意、受益，是宝鸡市人大一直思考和关注的问题。

宝鸡市人大对此高度重视，认真研究，将代表建议办理工作纳入全市年度目标责任考核，并对代表建议工作进行评价和满意度测评。这一举措引起市委、市政府及社会各界的重视和支持，真正

彰显人大的作用，体现为民的情怀。

市政府结合交办市十四届人大五次会议期间的代表建议，研究制定了具体措施，责成考核部门会同人大工作机构分解办理任务，细化指标要求，落实办理责任，并专门召开会议进行交办，切实将办理工作纳入了全市年度目标责任考核体系。

根据《宝鸡市年度目标责任考核办法》的规定，目标管理责任书实行百分制考核，采取定量评价与定性分析相结合的方式评分，其中代表建议办理工作分值占1分。考核分值100分，先按考核得分对承办建议的部门和单位分别排出名次，再按20%、50%、20%、10%的比例分为“优秀”“良好”“一般”“差”四个等次，评为优秀的加0.5—1分、一般的扣0.1—0.5分、较差的扣0.6—1分，较差的标准计分。经市人大常委会主任会议审定后，报市考核办计入有关部门考核总分。每届末对代表建议办理先进单位进行通报表彰。在年度考核时，一些不重视、敷衍应付办理工作和不及时落实答复代表建议的单位在年度考核中会因此失掉0.6—1分，将直接影响到本单位年度目标责任考核等次。

宝鸡市人大常委会副主任张敬原说：“对人大代表建议办理工作进行考核评价，体现了党委、政府对人大代表乃至人大工作的重视和支持，实现了建议办理工作由‘软任务’变成‘硬指标’，不仅进一步增强了国家机关及其工作人员的责任意识和人大意识，而且有力地激发了各级领导班子和领导干部干事创业的积极性，对于推进法治宝鸡建设，促进经济社会协调可持续发展必将产生积极的促进作用。”

# 安康市人大：暗访与明察合成监督“利器”

“采取暗访与明察相结合的办法加强监督工作，效果确实好！审议意见才发出3个月，市政府就出台了相关措施，既实在，又管用！”陕西省安康市人大常委会委员李康提起市人大常委会监督市政府陕南避灾扶贫搬迁工作时这样说。

陕南避灾扶贫搬迁工作自2011年5月实施以来，安康市人大常委会就对这项宏大民生工程给予了高度关注和认真监督，2015年又改进监督方式，首先在市级新闻媒体上发布公告，广泛征求人民群众的意见和建议，9月中旬由市人大常委会农工委组织暗访组，到县区集中安置点随机进行暗访，登门走访搬迁户拉家常，了解实情。

随后，5名市人大常委会副主任分别带领视察组实地集中视察，并委托县区人大常委会组织人大代表、镇村干部、搬迁户代表和群众代表进行无记名量化打分评价。先后明察了30余个安置社区，走访安置户100余家，召开座谈会20场次，发出和收回满意度测评表超过1000份。同时，不打招呼暗访了4个县区的9个社区，有127个搬迁对象参与了暗访满意度测评。

2015年9月29日至30日，安康市第三届人大常委会第三十二次会议听取和审议了市政府的专项工作报告，并由市人大常委会组成人员打分评价，最后把明察暗访和市人大常委会组成人员的量化打分按在百分制中所占的比例折算合计，现场公布评议得分，结果为“满意”。但安康市人大常委会仍于会后向市政府印送了评议意见，要求整改工作中的薄弱环节。

安康市人大常委会的审议意见得到了市政府的高度重视，迅速召开了专题会议研究落实。2016年1月上旬，安康市政府发出了《关于进一步落实避灾扶

贫搬迁“三精”工作的意见》，就进一步落实避灾扶贫搬迁精准搬迁、精细管理、精确施策等工作，作出了切实安排。

安康市人大常委会采取暗访与明察相结合增强监督工作的底气、说服力和效果，早已有先例。2013年，针对审议农村生态环境保护工作议题，就曾拿出过“出奇不意”的第一手材料。

汉江马坡岭段是安康市中心城区生活饮用水源的取水口，此河段的沙滩是取水口的天然过滤屏障，可是一些挖沙船在这里不分昼夜地挖沙作业，屡禁不止，严重威胁市民的饮水安全。

安康市人大常委会主任会议认为，其原因之一就是人大监督的“水面上一棒”没有击中要害。“必须把偷采偷挖的场景录下来，用证据来说事儿！”按照市人大常委会主任会议安排，市人大常委会建设与环境资源保护工委主任童兆阳发挥自己曾经拍摄和制作过电视专题片的特长，2013年夏天下班后就骑着摩托车到这里用摄像机“抓镜头”。几天下来，既拍到了偷采偷挖的现场影像，又顺便把汉调二黄广场、农家乐等地沿汉江的生活污水直排现象拍摄了下来。

2013年5月，有群众举报在汉滨区张滩小学附近，一养猪场对粪便未做处理就经管道直排，臭气弥漫。安康市人大常委会建设与环境资源保护工委迅速联系安康电视台派记者一同前往，拍下了现场画面和群众诉求。

安康市人大常委会主动请新闻媒体配合监督环境保护工作的举措，激发了媒体记者的监督热情。有一次，群众向安康电视台反映，汉滨区建民办事处二挡村付家河两岸生活垃圾、建筑垃圾乱倒乱堆，生活污水直排付家河。安康电视台记者邓豫将这个信息第一时间告知了安康市人大常委会建设与环境资源保护

工委。他们很快赶到现场，发现这里没有集中收集、堆放垃圾的地方，河道两边到处都是垃圾，其中一个涵洞几乎被全部堵塞。当时正值汛期，如果置之不理，不仅污染水源，而且阻碍排洪。在告知汉滨区建民办事处有关领导的同时，安康电视台也对此进行了曝光。

在视察座谈会上，安康市政府、市环保局按会议议程像往常一样作了工作汇报。然而，当十几分钟的“暗访纪录片”播放后，相关负责人的神色顿时变得尴尬、凝重。“我们没有看到农村局部环境污染问题这么严重，没有想到市人大常委会把调查工作做得这么深入细致。我们的工作离人民群众的要求的确还有很大差距。”

2013年6月26日，在安康市第三届人大常委会第十八次会议的联组会议上，再次播放了“暗访纪录片”，与会人员被污水直排和生活垃圾、建筑垃圾、医疗垃圾严重污染环境的画面震撼了。接下来的审议中，自然少不了“火药”味儿，会后形成的市人大常委会审议意见颇具针对性、操作性。

安康市政府及水利、公安等职能部门在会后及时派员对安康市中心城区生活饮用水源的取水口进行蹲守，查处了一批偷挖沙料的违法人员。不久，汉江取水口的沙洲得到了恢复。对安康市人大常委会提出的取水口上移的建议，市政府也着力规划和推进实施。汉滨区建民办事处采取设置垃圾池、集中收集清运等措施，对周边环境进行专项整治，医疗垃圾处理问题也得到解决。

陕西省人大常委会研究室主任周耀生认为，“暗访”与“明察”相结合，人大监督、群众监督和舆论监督相结合，是人大监督工作的重要改进，能够使人大监督工作取得特殊的监督效果。■



# 商洛市人大：任后监督让“公仆意识”更强

“现在我宣布：经过投票、计票，市人民政府副市长高健、市中级人民法院副院长郭建中、市监察局局长赵军获得优秀等次。”这是2015年10月29日商洛市人大常委会第二十七次会议上对“一府两院”有关人员履职评议的一幕。

2013年以来，商洛市人大常委会积极探索任后监督方式，让“公仆意识”更强了，让权力运行更加阳光了，让人大监督更加有力了。

## 制定办法，使评议有据可依

商洛市人大常委会对干部任后监督进行了探索和尝试，强化了对任命干部的监督，增强了被任命人员的人大意识和公仆意识。2013年出台了《商洛市人大常委会任命人员履职承诺办法》，要求被任命人员在任命前向市人大常委会庄严承诺，并将承诺内容通过媒体向社会公开，接受全市人民监督；坚持每年向市人大常委会书面报告承诺落实情况，定期邀请人大代表视察承诺落实情况，认真听取代表、委员的建议、意见，及时纠正工作中存在的问题；任期内专题向市人大常委会报告承诺兑现情况，接受会议审议和满意度测评。

2014年制定了《商洛市人大常委会关于人大选举和任命的“一府两院”工作人员任后监督暂行办法》，使监督工作有章可循、有据可依。在年初，制定常委会工作要点时确定每年对“一府两院”5名部门负责人开展履职评议。在每年1月31日之前都要向市人大常委会递交上一年度的履职报告。同时，在开展工作评议前，市人大常委会组织部分委员和代表，深入被评议对象单位，认真了解工作目标任务完成情况，深入对象单位实地察看，听取个人年度履职汇报，发放满意度测评表，广泛征求其班子成员、下属单位、人大代表、

服务对象和社会各界的意见，从不同层面了解情况，形成视察评议报告，为常委会审议提供可靠的依据。

## 真评实议，使官员直面问题

“作为市政府常务副市长，你主抓全局工作，应该更加重视审计监督管理、更加重视工业提质增效、更加重视园区功能配套、更加重视企业安全生产主体责任落实、更加重视丹江综合治理统筹建设，更加重视城市交通秩序……”

2015年，市人大常委会第二十七次会议首次对市政府常务副市长、中级人民法院副院长、监察局长开展履职评议。会上，常委会委员针对履职报告进行评议发言，提出询问和建议。大家围绕履职报告人员依法行政、履行岗位职责、接受人大监督等情况，在肯定成绩的同时，面对面地指出了工作中存在的不足和差距，提出了很好的意见和建议。3名履职报告人认真听取了常委会组成人员的现场评议，并回答了有关委员的询问。随后，常委会组成人员依据《对履职评议人员满意度测评办法》的要求，采取无记名投票的方法，对评议对象按优秀、称职、基本称职、不称职四个档次进行测评，测评结果当场公布。

## 限时整改，使官员更加重视

“审议中，大家对我个人提出的意见和建议，是激励、是鞭策，更是支持，令我十分感动，我将高度重视，全力抓好落实，扎实做好工作，不辜负大家的期望……”“这次会议，对我个人履职情况进行了评议和测评，虽然获得了满意档次，但还是让我如履薄冰、压力很大，我将以这次评议为契机，认真总结经验，查找存在问题，制订整改方案，限时整改到位，以扎实有效的工作，回报组织的信任

与重托、回报大家的关心与支持。”这是商洛市政府常务副市长高健在市人大常委会第二十七次会议上的表态发言。

商洛市人大常委会依照履职测评办法，将评议意见和测评结果及时向市委作出报告，向市政府作出反馈，向所在单位进行通报，并通过新闻媒体向全市人大代表和全社会进行了公开，让官员再次亮相，接受阳光监督。对评为基本称职的由市人大常委会有关领导对其警示谈话，指出不足，发出整改意见进行整改，下次继续进行评议，如若还未达到满意档次，常委会将建议市委对其岗位进行调整。对于不称职的，常委会将结果报告市委，建议作出调整或者免职、撤销职务。

## 跟踪监督，使官员履职到位

商洛市人大常委会注重拓展任后监督新领域，把整改落实情况作为被任命人员履职监督的一项重要内容，开展专题评议，实行跟踪问效。要求履职报告人在90日内将整改情况书面报告市人大常委会，市人大常委会有关工作委员将对每名履职报告人工作整改情况进行跟踪监督，必要时提请主任会议听取整改落实情况报告，确保人大监督落地有声，促进国家机关工作人员依法履职、依法行政、公正司法，让人民赋予的权力在监督下阳光运行，让人民赋予的权力为人民谋取更多更大的福祉。自2013年以来，先后有53名政府组成人员向市人大作出承诺并兑现承诺，让言必行、行必果成为一种责任和自觉。

商洛市人大常委会加强对干部任后监督的实践与创新，使被任命人员更加强化了“人民公仆”的思想意识，使“由人大任命、对人大负责、受人大监督”的理念更加牢固了，依法履职、恪尽职守、锐意进取、清正廉洁的意识进一步增强了。■

# 凤翔县人大：“五步监督法”令外行变内行

2015年6月17日，凤翔县人大常委会邀请县国土资源局局长宋金让就土地管理法对所有常委会组成人员、部分县人大代表和耕地保护工作视察组全体成员等作了专题讲座。

6月下旬至7月中旬，凤翔县人大常委会利用一月多时间对全县耕地保护工作进行了前期调研，全面了解了工作现状及存在问题等情况。

7月14日集中视察座谈，凤翔县人大常委会副主任、耕地保护工作视察组组长王翔说：“我们在检查时发现部分废弃大棚没有清理，占地较多，将把这一问题列为耕地保护工作重点进行持续监督。”

7月27日，凤翔县十七届人大常委会第二十五次会议分组审议，“耕地保护意识还需加强”“耕地保护责任要落实到位”，组成人员对耕地保护工作提出了数条建议，工作人员将所有建议和意见归纳梳理写入审议意见。

12月底，凤翔县人大常委会城乡工委主任闫召宁向常委会汇报整改情况时说：“耕地保护审议意见发出后，县政府及国土部门先后两次召开专题会议研究部署，细化了考核管理办法，对耕保任务进一步分解落实，并定期检查，全县耕保氛围更加浓厚。”

这是凤翔县人大常委会监督耕地保护工作的整个过程中的五个场景，也是凤翔县人大近年探索实施“五步监督法”的缩影。

2012年换届后，怎么有效地开展监督？经过认真分析研判，凤翔县人大牢牢把握创新实践和实效提升两个关键，在保障性住房、石灰石资源开发、食品安全等监督实践中探索形成了“开展前期辅导、夯实监督功底；事前深入调研、掌握基本情况；组织视察检查、查准存在

问题；听取审议报告、凝聚集体智慧；督办审议意见、确保落实到位”的“五步监督法”，制定了《规范监督工作流程暂行办法》，并在2013年9月29日县十七届人大常委会第十二次会议上通过。《暂行办法》从议题确定、活动实施、审议报告、督查督办等七个方面对监督流程进行规范，使人大监督更加科学化、规范化、实效化。

四年来，凤翔县人大先后围绕“活力凤翔”建设开展了“十二五”规划实施、重点项目建设、招商引资、农业综合开发等监督；围绕“美丽凤翔”建设开展了城市规划执行、环境保护、造林绿化、城市精细化管理等监督；围绕“幸福凤翔”建设开展了保障房建设、高中教育、公立医院改革、价格法、道路交通安全法贯彻实施等监督。共邀请专家和部门领导进行专题辅导36次；每次前期调研平均历时一个月时间，共查看点位420多个，走访群众2600人次，召开座谈会180多次，查阅资料800余份；集中视察参与代表500多人，指出问题300多个，提出建议1200多条；常委会分组审议提出建议450余条。“一府两院”普遍反映凤翔县人大监督肯定成绩客观公正，指出问题切中要害，提出建议切实可行，监督工作更加规范。

凤翔县人大把审议意见的督办落实作为增强“五步监督法”监督实效的关键环节，积极探索完善审议意见整改落实报告反馈机制、跟踪督办机制和整改评估机制，发出的54份216项562条审议意见全部“花开有果”，184项479条已得到落实，32项83条已纳入规划，正在落实。

特别是耕地保护工作等涉及民生民情民意的审议意见发出后，县政府及职能部门高度重视，认真研究分析，提出

解决措施，抓好整改落实，耕地保护宣传得到持续加强，县、镇、村、组四级耕地保护主体责任更加明晰，考核管理机制逐步完善，土地开发整理项目高效实施，查处违法占用耕地案件27件，顺利完成了投资1.1亿元的高标准农田建设项目11.3万亩，连续三年实现了69.65万亩耕地红线保护目标。得到了各级领导肯定和群众好评。

“‘五步监督法’让我感受到凤翔人大搞好监督工作的执着精神、创新监督工作的可嘉勇气以及规范监督工作的不懈努力。”陕西省人大常委会副主任张迈增对凤翔县人的“五步监督法”给予充分肯定。

“‘五步监督法’的实施找准了人大工作切入点，监督工作更加实在，也更到位，人大监督作用也越来越重要。”凤翔县委书记王建民在县委人大工作会议上说。

“‘五步监督法’给了我们压力，也给了我们动力，我们将在人大监督下，认真履职尽责，搞好工作。”凤翔县发改局局长邓辉说。

“‘五步监督法’让人大监督更加符合法律规定和县情实际，使人大监督工作的各个环节、步骤、程序以及注意事项更加规范、便捷、高效，执行起来更加有作为有效。”凤翔县人大常委会主任王明明在全国人大2015年第二期县级人大常委会负责同志学习培训会上介绍说。

凤翔县人大常委会创新实践推行“五步监督法”的实施，使监督者从外行变成内行，人大监督工作更全面、更专业、更到位，也更实在，更接地气，找准了破解人大视察“走马观花”、审议“隔靴搔痒”、落实“虎头蛇尾”、人大“自己唱戏自己看”问题的新途径，凤翔县将在以后的人大监督工作中结出丰硕的成果。★



# 眉县人大：小小意见卡激活审议大场面

几年来，眉县人大常委会一直在思考，依法审议常委会和“一府两院”工作报告是法律赋予人大代表的权力，各级人大处理人民代表大会期间代表审议发言的常规做法是印发会议简报传阅，但是审议意见有没有被真正吸纳？一些建议得没得到有效落实？为改变“有审议无实效”的状况，眉县人大常委会探索通过小小的“工作报告意见征询卡”，建立起修改人代会工作报告制度，实现了化解履职困扰与增强监督效果的双赢。

## “填写工作报告 意见征询卡有用吗？”

2014年1月10日，眉县十六届人民代表大会第三次会议期间，雷根成代表收到了政府、计划、财政、人大、法院、检察院六个工作报告的同时，也首次收到了大会秘书处关于六个工作报告的意见征询卡。他对此既感到新奇兴奋，又充满疑虑。“以前人民代表大会期间提出的审议意见，没有得到回应，这次换个花样是不是又在搞形式？”雷根成代表心里犯了嘀咕。正是由于以往人代会对代表的审议发言没有及时采纳，致使代表审议发言的积极性有所降低，这次推出的新举措受到质疑也在情理之中。

为充分反映选民的所需所盼，雷根成代表会前广泛走访选民收集意见和建议，会中仔细阅读六个工作报告，还特意找来了十六届人大二次会议的各项工作报告，对“一府两院”上次人代会承诺任务的完成情况逐项对照，在做好充分准备的基础上他积极作审议发言，“今年群众对猕猴桃产业发展和乡村旅游发展期盼很高，对案件执行工作和渎职侵权检察工作提出了建议，上次人代会上政府工作报告承诺的中医医院搬迁等民生事项还没有兑现，希望‘一府两院’下工夫

加强和改进这些工作。”雷根成代表的话音刚落，代表团其他代表纷纷发言，补充了一些具体意见和建议，他仔细倾听每个人发言，并做了详细记录。

分组审议后，他结合走访选民征集的意见以及分组审议期间其他代表的建议，整理形成7条意见建议，认真填写了6个工作报告的意见征询卡，及时交工作人员送往大会秘书处。鉴于以往的情况，雷根成代表对这次意见征询卡填写的意见能否被采纳也未过多关注。

## “我的审议意见竟然被采纳了！”

1月11日下午，分组讨论六个工作报告的决议草案期间，雷根成和其他代表都收到了大会秘书处《关于人大代表对政府、计划、财政、人大、法院、检察院六个工作报告修改意见的报告》，大家很快被这个人代会上首次出现的新报告所吸引，迫不及待地阅读起来，令雷根成代表意想不到的是他意见卡中的7条意见竟然有4条被采纳了，他满脸笑容，逢人就说“看，这条就是我提的意见。”其他代表和雷根成代表一样，为大家所提的意见和建议被采纳感到十分高兴，也为这项审议监督的创新举措点赞。

为切实做好人代会修改工作报告工作，大会秘书处设立收集代表对六个工作报告修改意见的专门机构，分组审议前将六个报告意见征询卡印发到参会代表手中，依照大会议程安排在每个工作报告讨论结束后及时收集意见征询卡，征集到意见和建议71条，经过认真归纳整理为34条，形成大会秘书处《关于人大代表对政府、计划、财政、人大、法院、检察院六个工作报告修改意见的报告（草案）》，提交主席团会议讨论后，印发全体代表。

## “要把意见征询卡 这种监督形式坚持下去！”

人代会会议后，按照修改工作报告制度的有关规定，县人大常委会及时督促“一府两院”按照《关于人大代表对政府、计划、财政、人大、法院、检察院六个工作报告修改意见的报告》要求，及时对工作报告进行修改完善，并以文件印发有关方面执行，接受人大代表和全县人民的监督。

宝鸡市人大常委会副主任乔春芳对眉县人大这一创新做法给予充分肯定：“党的十八届四中、五中全会提出丰富民主制度、健全民主形式，完善‘一府两院’由人大产生、对人大负责、受人大监督制度，充分尊重人大代表的主体地位，推进人民代表大会制度与时俱进。眉县人大常委会探索推行的依据代表审议意见修改人大常委会及‘一府两院’工作报告，并印发有关方面执行的新举措，是落实党的十八届四中、五中全会精神的具体体现，对于推进基层民主政治建设具有十分重要的意义。”

“根据代表审议意见修改工作报告这种方式，对我们‘一府两院’触动很大，让我们深刻认识到，在人代会上向人大代表报告工作是非常严肃的，必须实事求是，虚心接受代表的监督，报告修改后应当严格执行，下次人代会上要如实报告落实情况，切实把对人民负责体现在行动上。”“一府两院”负责人感慨颇多。

人大代表对此深有感触：“这次人代会在六个工作报告中实实在在吸纳代表的审议意见，让我们代表说了不白说，真正做到了让人民当家作主，不仅充分发挥了人大代表管理地方国家事务的职能作用，也极大地调动了我们代表服务发展、维护民利的积极性。希望坚持好意见征询卡这种监督形式，以后我们要多走访选民听取意见，更加有效地履行好监督促进、替民代言职责。”

# 镇坪县人大：“问题清单”使审议意见生威

2014年,镇坪县人大常委会将《中华人民共和国水法》贯彻实施和全城镇安全饮水工作作为监督重点,在听取和审议县政府关于全城镇安全饮水工作报告前,通过不打招呼、不要陪同的方式,组织常委会组成人员深入城乡供水水源地、饮水项目建设现场等地进行实地视察、听取汇报,全面真实、客观准确地了解掌握工作情况,为准确查找问题,提高常委会审议质量打下了坚实基础。

2014年9月28日,镇坪县十七届人大常委会第二十二次会议听取和审议了县政府关于全城镇安全饮水工作报告。结合县人大常委会视察报告,常委会组成人员经过认真深入审议,指出了全城镇安全饮水工作中客观存在的6个方面问题,这些问题个个都涉及人民群众的切身利益。

2014年9月30日,镇坪县人大常委会通过绩效监督正式文件把“关于全城镇安全饮水工作需要整改的问题清单”印发县政府,这是镇坪县人大常委会创新设立的新文种。

该文件区别不同情况,分近期、中期和远期,清晰罗列出了县政府要办理落实的6个具体问题,并提出了具体的办理要求。县政府3个月要办理整改到位的问题2个,分别是县城供水取水水源地保护存在安全隐患、集镇供水监督监测薄弱问题;6个月要办理整改到位的问题2个,分别是县城供水厂改造、县城备用水源建设滞后问题;要逐步解决落实的问题也是2个,分别是建设城镇安全饮水水质检测中心和解决县城备用水源地建设资金缺口问题。

“镇坪县人大常委会这一做法有效解决了过去因人大审议意见太宏观、太原则,‘一府两院’办理落实难度大、效率低等问题。”这是陕西省、安康市人大常委会

研究室相关负责人到县上调研后的评价。

“有了县人大常委会的这份审议意见‘问题清单’,让我们对工作中存在的问题认识更清晰、更准确了,对照清单逐条进行整改,办理落实起来更具针对性、操作性,更容易取得实效,促进了政府工作。”镇坪县政府副县长杨军在拿到县人大常委会关于全城镇安全饮水工作审议意见需要整改的“问题清单”时说。

审议意见“问题清单”交县政府办理后,镇坪县人大常委会就启动实施跟踪视察督办,组成由1名县人大常委会副主任、3名常委会组成人员、2名人大代表组成的跟踪视察组,对照审议意见时限节点要求,对意见办理问题整改情况适时进行跟踪视察。同时,镇坪县政府也建立了办理落实县人大常委会审议意见“问题清单”工作机制,将办理落实县人大常委会审议意见列入县政府常务会议的重要议事日程认真研究,明确县政府分管副县长和相关部门具体抓整改落实。

2014年12月,县人大常委会视察组对要求县政府3个月整改到位的2项问题进行了跟踪视察,了解到县政府水利主管部门通过建立水源地巡视制度、实时监控制度,强化了水源地保护管理,同时加强对供水进行规范检测和消毒,全县水质监测由每季度1次提高到每两个月1次、监测项目由9项提高到17项。

2015年4月,当视察组来到县城供水厂改造、备用水源建设现场时,看到的是热火朝天的建设场景,对要求县政府6个月整改到位的2项问题,县城供水取水枢纽和净水厂改造两项工程已于2015年3月开工建设,2015年12月竣工,县城备用水源建设工程于2015年2月开工建设,将于2017年7月建成后与现在的县城供水系统形成主、备供水关系,可有效解决2.5万人饮水安全问题。对要求

县政府逐步解决的问题,县农村饮水水质检测中心建设项目已立项,县政府每年还预算200万元地方财政资金用于县城备用水源工程建设。

镇坪县人大常委会在强化对审议“问题清单”办理落实情况跟踪视察的同时,还要求县政府向县人大常委会专题报告“问题清单”办理落实情况,并进行再审议和满意度票决,根据办理结果销号。

2015年9月,镇坪县十七届人大常委会第三十一次会议专题听取和审议县政府关于全城镇安全饮水工作审议意见落实情况的报告,以及县人大常委会视察组的跟踪视察报告,在无记名满意度票决中,县人大常委会组成人员到会15人,以高票赞成通过了县政府“问题清单”整改落实情况报告,“问题清单”予以销号。

而这种“问题清单”并非一次就能销号并通过县人大常委会票决。在2015年12月十七届县人大常委会第三十五次会议上,听取和审议了县政府关于县人大常委会水法执法检查审议意见“问题清单”整改落实情况报告,经过会议再审议,因为“问题清单”中的河道资源管理不规范、小水电管理工作不到位等问题没有按期整改到位,在无记名票决中仅获得赞成票6票,未过县人大常委会组成人员的半数,没有通过,清单不予销号,会议审议意见要求县政府重新进行整改,并再次向县人大常委会报告结果,县人大常委会继续跟踪视察监督,直至问题全部整改落实和“问题清单”销号。

近几年,镇坪县人大常委会共听取和审议“一府两院”落实县人大常委会审议意见“问题清单”情况报告15次,促使涉及教育、卫生、扶贫、民政等50余个涉及群众切身利益的焦点难点问题得到了解决。✘

# 旬阳县人大：普通公民坐上常委会旁听席

2015年12月15日，家住旬阳县铜钱关镇闵家河村的村民朱太先等10位来自全县的普通公民，坐上了旬阳县十七届人大常委会第三十二次会议的旁听席。

如今，在旬阳县公民旁听县人民代表大会常务委员会会议已不再新鲜。自从本届旬阳县人大换届以来，邀请公民旁听人大常委会会议已连续实行了4年。

## 旁听，敞开了民众参与之“门”

2013年4月19日，朱太先第一次旁听了旬阳县十七届人大常委会第十次会议。作为当地一名有一定威望的创业能人，朱太先闲暇时经常浏览县人大、县政府等门户网站，一次无意间浏览县人大网站公告栏内一则《公民旁听旬阳县人大常委会会议公告》引起了极大的兴趣，他尝试着第一次向县人大常委会办公室递交旁听申请，自此便与旁听结下不解之缘。

“那次旁听，我亲耳听到了县政府领导作的全县现代农业园区建设专项工作报告、县人大常委会调研组关于县本级财政投资项目建设管理情况的调研报告，以及县人大常委会组成人员审议发言。”朱太先说：“我从来没有离人大这么近过，旁听让我零距离了解人大常委会履职的全过程，也为普通百姓敞开了参与人大议事的大门。”

旬阳县人大常委会主任陈德智告诉记者，实行公民旁听县人大常委会会议制度，是旬阳县人大常委会践行群众路线方式之一。他说：“公民旁听，既是人大接受监督，又是人大工作公开。人大常委会本身的性质、地位和特点决定了群众路线是人大工作的基本路线，密切联系群众是人大工作的基本形式，邀请公民旁听是应有之义，也拉近了人大与群众的距离。”

旬阳县人大常委会每次召开常委会会议前一周发布公告，对会议的主要

议题、公民旁听名额、申请旁听方式、旁听纪律要求、报名日期与时间等在县人大网、信息公开栏及时公布，目前已形成制度固化下来。

## 旁听，打开了民众建言之“门”

2012年5月8日，旬阳县十七届人大常委会举行第四次会议，这次会议首次邀请10位公民坐上旁听席，从此拉开了县人大常委会邀请公民旁听会议的序幕。李琴是旬阳县护正律师事务所律师，也是首次旁听县人大常委会会议公民中的一员。她至今清楚地记得，当时听取和审议了县政府关于旅游景区（景点）建设情况的报告、关于对行政诉讼法贯彻执行情况的执法检查报告。

“在听取了各项报告和县人大常委会组成人员审议发言之后，会议主持人问旁听的公民有没有意见或建议发表，当时我对旅游景区建设提出了两点建议：搬迁太极城森林公园内的畜禽养殖户；着力打造中华太极城旅游品牌。同时，从自身职业角度对行政诉讼法贯彻实施提出了见解。会后，这些建议都得到了重视和采纳。”

为了提高公民旁听的积极性，尽可能多听来自基层一线公民的建议和意见，旬阳县人大常委会在发布会议公告时明确规定：“公民旁听会议时，无表决权，可根据会议安排发言，也可对会议审议议题的建议和意见形成书面材料，在会后2日内交由县人大常委会办公室研究处理。”为公民旁听打开了建言之门。

4年来，共有290人次的公民旁听了29次县人大常委会会议，公民旁听提出意见、建议21件，或被审议意见吸收，或直接从建议和意见形式由县人大常委会办公室转交县政府及其相关部门办理，都得到了研究落实。旬阳太极城森林公园畜禽养

殖户搬迁，就是当年李琴旁听时提出的建议。全县现代农业的快速发展、新型城镇建设、旅游产业发展及民生改善方面的诸多进步，也都有旁听公民建议的功劳。

## 旁听，拓展了展示人大之“门”

如何让更多的人了解人大，认识人大，从而提高全社会的人大意识、法律意识？公民旁听无疑拓展了向人民群众展示人大的方式。

杨在荣，旬阳县神河镇中心校教师，正是源自一次旁听，她说她对人民代表大会制度的理解从书本上上升到实践中，深深地被县人大常委会为民履职的神圣所触动。“人民代表大会制度是我国的根本政治制度，在普通公民甚至孩子们的心中感觉陌生而神秘。”她说，通过旁听，不仅使她对人大制度有了更加深刻的理解，而且知晓了人大常委会是如何行使职权的，也激发了她对人大制度的探索欲。

“几年来，关注浏览人大网站信息已成为每日必修课。还从镇人大办公室要了一本《人大工作手册》，深入了解一些人大知识，有时给学生讲。”杨在荣说，“我还定期向镇人大办公室借阅《旬阳人大》等学习资料。”

“公民旁听人大常委会会议，拓宽了人大密切联系群众的渠道。让公民走进人大、参与人大，心存神圣，公民主人翁意识在参与中迸发，也让人大走进了普通公民心中。”曾参加过旁听旬阳县人大常委会会议的律师张登产说：“公民旁听活动，保障了公民对国家事务管理的有序参与，本身就是一次生动的民主实践，体现了宪法规定的人大对人民负责、受人民监督的精神。”

公民旁听人大常委会会议，是人大及其常委会向公民敞开参与民主生活的一扇门。★



# 白河县人大：领导带头向选民述职不走走过场

“各位选民代表，我叫余明安，现任县人大常委会主任。2011年年底，我在本选区当选为白河县第十七届人大代表。下面，我将当选代表以来的履职情况简要报告如下……”2014年11月5日，白河县西营镇蔓营村的会议室围坐着36名选民代表，共同听取并评议县人大常委会主任余明安的述职。

## 与百姓同坐一条板凳

2014年，白河县人大常委会出台的《关于认真开展“三个联系”活动的实施意见》，要求全体县人大代表在任期内至少回选区向选民述职一次。白河县县级领导干部中的人大代表主动带头以普通人大代表身份回到所在选区向选民述职，报告履职情况，听取选民的意见建议，接受选民对其履职情况的满意度测评和监督。

2015年12月29日，白河县长、县人大代表李全成回到白河县城关镇向选民代表述职。面对40多双眼睛，他诚恳地说：“四年来，到基层一线与选民交流的时候太少，我要向大家道个歉，今后一定多来听听大家的意见。同时，要更加尽心竭力多做访贫问苦、扶贫助残的好事，多做惠民利民、暖民顺民的实事，向大家交上了一份满意的答卷。”

听了李全成的述职报告，家住城关镇中营村的选民代表孙元位说：“人大代表是选民的代言人，以前他们做了哪些事，做得怎么样，我们都不清楚。我们早就盼望有机会了解代表的履职情况啦！”

## 躬身倾听百姓心声

“村里的老茶园存在茶树老化、品种落伍、茶叶产量低、开采季节迟等问题，迫切需要引进新品种，改良种植技术，以提高本村茶叶的产量和竞争力。”

“村子山大沟深，手机没有信号，打电话非常不方便，能不能帮忙争取到移动基站建设项目。”

“移民安置社区内的排污和亮化工程建设要加快步伐。”

“代表回选区述职，拉近了代表与选民的距离，要持续坚持。”

2014年11月27日，在白河县宋家镇第三选区，县政协主席何益新的述职报告刚做完，选民代表就提出了意见和建议，何益新边听边记，对于选民反映的热点难点问题，他以代表建议的形式交县人大常委会有关工作机构，再统一转交县政府有关部门办理并答复。

县级领导中的人大代表在述职评议中，了解到许多民生民情信息。

“村卫生室药品品种太少，有些常用药买不到，新农合门诊费报销程序能否简单些，合疗门诊报销部分能否结转使用？”

“农村一些学校的音乐、美术、体育教师缺乏，这些课程开不了，教育均衡发展受到一定限制，需要加大师资力量。”

“我县有6000余名农村留守儿童，其托管问题要引起广泛关注。”

白河县西营镇蔓营村的村民清晰记得，县人大常委会主任余明安在述职结束后，带领县政府分管副县长及交通、水利等部门负责人在村里现场办公的场景。在余明安的积极协调下，蔓营村居住在滑坡地带的30户高山群众已搬入新建的避灾移民安置小区，西营镇原青坪村30户贫困户安置房建设已启动，涉及25万元的安岭村便民桥和90万元的金盆沟大桥已投入使用，11公里的连镇路已完成路面硬化……正如余明安所说：“述职活动架起了选民与代表之间沟通的桥梁，村民提出的意见和建议不仅要听在耳朵里，记在本子上，更要兑现在行动上。”

## 群众满意是最高褒奖

“在县级领导干部代表的关心支持下，全村发展茶园500余亩，村民人均增收1000元。同时，还制定了以茶产业带动乡村旅游发展的规划，好几户村民都准备开办农家乐呢！”白河县宋家镇太平村选民代表李正学在投出自己的测评票后说。

“我们选区选出的县领导代表经常深入村组农户，与群众真诚沟通，认真听取群众意见，耐心为群众解惑答疑。他积极协调扶持资金，帮助村子建起2000亩核桃示范园，老百姓有了致富的源头活水。”冷水镇兴隆村选民柯昌斌竖起大拇指。

“四年来，我们选出的县领导代表为百姓办了不少好事实事：为学校争取了塑胶操场和青少年宫建设项目；筹措资金，加大村文化站和文化设施建设；牵头提出了高速路口招商引资办企业，镇级污水处理厂建设等议案。”白河县双丰镇选民代表卫东在测评表“满意”一栏画上了一个大大的对号。

“合疗门诊费报销可以跨村了，留守儿童管护问题得到政府高度重视，县上出台了《白河县留守儿童教育管理办法》……这都是县领导代表用汗水为老百姓换来的福利。”西营镇人大代表江长胜脸上挂满笑容。

代表好不好，选民说了算。在代表眼中，如未被评“满意”，丢的不仅是面子，失的更是民心。据统计，自2014年述职活动启动以来，白河县22名县级领导中的人大代表共收集到选民提出的意见和建议190余件，通过协调相关部门解决落实，办结率达95%以上。人大代表的履职也得到了选民代表的充分肯定，述职测评结果经汇总统计满意率均为100%。

在县级领导干部中的人大代表的示范带动下，白河县、镇人大代表向选民述职正逐步走向深入。☑

# 汉阴县人大：县镇人大联动评议评到“痛点”

“郭康平庭长对履职评议态度端正，报告实事求是，对他的工作表示满意。但他也有一些不足，如与镇、村干部的联系沟通不够经常……”

“由于法庭人员力量不足，群众反映有时存在大门紧锁、群众办事不方便的现象，希望能解决……”

“建议加大普法宣传力度，把一些有影响的赡养案件安排到农村院落现场开庭，达到审理一案、教育一片的效果……”

参加评议的汉阴县人大代表、汉阳镇人大代表你一言、我一语，评议发言颇有“辣味”。

“县、镇人大联动评议让基层法庭庭长红了脸、出了汗，评出了动力，评出了干劲，希望今后继续发扬成绩、改进不足、推动工作，以实实在在的整改，不断提高审判工作水平，让群众更满意。”参加评议会议的汉阴县人大常委会副主任刘晓琴这样点评。

2015年，汉阴县人大常委会采取县、镇两级人大联动的方法，从6月开始，历时3个多月，首次对本县汉阳、漩渦、蒲溪、平梁镇4个基层法庭庭长进行了履职评议。

2015年年初，汉阴县人大常委会主任会议在讨论年度监督工作计划时，认为自监督法实施以来，由于县人大常委会没有再对所任命法官和检察官进行履职评议，对“两官”的履职监督还存在着薄弱环节。开展对法官履职评议，是一个全新的议题，要精心组织、讲求实效、评出效果。县人大常委会决定对法院基层法庭庭长进行履职评议，这在汉阴县历史上是第一次。

评议活动得到了汉阴县人民法院的高度重视和积极配合。“对法官履职情况进行评议，既是人大加强司法监督工

作的创新，也是助推法院队伍建设的新途径，希望全体法官要把人大评议作为接受监督、听取意见、改进工作的一次重要契机，认真进行自查，主动接受监督，努力改进工作，争做人民满意法官。”汉阴县人民法院院长卢从义明确表示。

为切实做好对基层法庭庭长述职评议工作，汉阴县人大常委会精心制订了实施方案，评议工作分为准备动员、视察调研、述职评议、整改落实四个阶段，履职报告内容为学习宣传贯彻法律法规、依法履行职责、案件受理审结、接受人大监督、党风廉政建设等方面。6月上旬，县人大常委会法工委分赴相关镇及4所基层法庭，指导做好前期准备工作。6月中旬，各镇人大按照评议工作的总体安排，组织部分人大代表深入到被评议法官所在的基层法庭、镇机关、村社区、学校等单位，采取座谈、走访等方式，多渠道了解被评议法官的履职情况，并分别撰写详实的调研、视察报告，为开展评议奠定了基础。

2015年6月23日，评议的帷幕首先在汉阳镇拉开。汉阳法庭庭长郭康平向县、镇人大代表作履职报告，县人大常委会、县法院、辖区内的两个镇的党委书记和人大主席及站（办、所）负责人30余人参加了评议会议。2015年6月24日、26日、30日，汉阴县漩渦、蒲溪、平梁3个基层法庭庭长分别在驻地向辖区的县及镇人大代表报告了履职情况。

“以前，我只满足于做好审判业务工作，与人代表的沟通联系、主动向人大报告工作还做得不够，今天接受人大代表评议，对自己触动很大，感受很深，感谢人大对我中肯的评议、对不足的指出、对工作的支持，下一步我将认真整改……”被评议法官陈勇诚恳地表态发言。

“参加评议活动为我们提供了一个



汉阴县人大常委会组织人大代表对法官履职情况进行视察了解

了解法庭办案、了解法官履职的很好平台，这种监督形式，让我们有机会把平时掌握的情况面对面地进行反馈，有利于密切人大代表与法官之间的沟通联系。”汉阴县人大代表郭昌和说。

汉阴县人民法院及各基层法庭认真落实履职评议意见，积极改进工作。县法院及时完善了便民利民措施，加大了对弱势群体司法救助力度，减免缓诉讼费27.4万元，让困难群众真正打得起官司。为方便群众诉讼，各基层法庭深入镇村、学校、社区、院落就地开庭审理案件87件，参与旁听群众达4000余人，收到了“审理一案、教育一片、送法下乡”的良好法律效果和社会效果。

蒲溪法庭建立了与人代表的联系联络机制，与辖区3个镇的人大代表和群众的联系沟通进一步密切。平梁法庭办案质量明显提高，2015年年底荣获陕西省“人民满意公务员示范岗”称号。

汉阴县涧池镇西坝村群众赵刚强反映：通过对基层法庭庭长开展县镇人大联动履职评议，“现在法官到村到组的次数多了，案子办得更快了，打官司更方便了，我们对法院的工作更满意了……”★

# 镇安县人大：意见写啥先听选民“心里话”

2015年8月10日上午，镇安县云盖寺镇金钟村胡老汉家的院坝里迎来了一位“特殊”的客人——县人大代表田锋。胡老汉赶忙上前拉着田锋的手，十分感慨：“人大代表上门走访，以前可是不多见啊！”

当日上午，田锋还走访了胡老汉家附近的其他4户选民。在院子里与他们进行座谈，认真听取大伙提出的意见和建议。

在座谈中，田锋向大家通报了近期全县经济社会发展的大局和县人大常委会工作情况，对选民们说，“人民选我当代表，我当代表为人民，作为人大代表，我有责任有义务为老百姓说话办事，倾听你们的想法和声音。我这次来主要想听听大家有什么意见和建议，了解你们的所需所盼，把大家反映强烈、亟须解决的重点意见和建议汇总后，形成代表意见和建议递交人代会，然后交由政府和相关部门办理。”

田锋的话让选民们了解了他的来意，大家围绕着与生活息息相关的问题打开了话匣子。

“近年来，云盖寺古镇的建设力度不断加大、成效显著，但违法占用土地、乱建乱占的现象十分突出，严重影响古镇形象，必须加以整治。”

“古镇吸引的外来游客越来越多，居民的环保意识有待提高，希望政府加大对古镇环境整治工作的投入。”

“发挥各级政府和公益组织职能，高度关注留守儿童和空巢老人的生产生活问题。”

“要强化对云盖寺古镇建设工程的监督。”

“政府应加大支持基础教育 workload。”

“希望县人大常委会督促政府进一步

加强人大议案及建议办理工作，以提高代表履行职责的积极性。”

在走访座谈过程中，选民们开诚布公、畅所欲言，从居民出行到道路规划，从矛盾纠纷到治安维稳，从基层医疗到社会保障，等等，提出了许多有见地且具有操作性的意见和建议。

“人大代表联系走访选民工作要形成制度，不断完善。同时，要加强对代表的业务培训，提高代表的议案、建议质量。”当来到村党员活动室时，村干部向田锋说出了自己的心声。

一句句肺腑之言，一条条真知灼见，田锋认真倾听，均仔细记录在册。田锋代表是按照县人大常委会的要求，定期深入基层走访选民，采取个别走访和集中走访相结合、以上门个别走访为主的形式，结合与当前全县经济社会发展的热点、难点问题，以推动“一府两院”改进工作为出发点，面对面、零距离倾听选民的意见和建议，推动全县经济发展和民生事业的改善。

9月2日，县人大常委会召开主任会议，听取了前一阶段代表走访联系选民征求意见的情况汇报，并对此次集中走访活动收集到的意见和建议进行梳理归纳，共收集、梳理选民意见21件，作为代表建议及时交给政府和相关部门办理。

2015年以来，镇安县人大常委会以改进和完善闭会期间代表履职机制为突破口，认真落实人大代表走访联系选民制度，定期组织代表深入各自选区开展集中走访选民活动，采取多种形式听取选民对县人大常委会、“一府两院”工作的意见和建议，了解群众普遍关注的热点和难点问题。

为进一步加强人大代表与选民之间的联系，拉近选民和代表之间的距离，听到选民的更多心里话，促进代表更好

地履职，常委会制定和印发了《镇安县人大常委会关于组织县人大代表走访联系选民工作方案》，对走访联系活动的时间、范围、内容等方面作出具体安排，要求代表切实深入选民中，实实在在聚民心、集民智、解民忧、强民生，使代表意见和建议能够反应更多的民意民声，让群众满意。

2015年，县人大代表们纷纷深入各自选区选民的家中认真走访，嘘寒问暖，详细了解群众的生产生活情况及遇到的困难，听取并详细记录他们对全县经济社会发展的意见和建议，共收集汇总并提出过境公路护栏维修、自来水和排污管网建设及基础设施建设等方面的意见和建议90余件，县人大常委会交由各镇各单位办理，相关部门积极协调资金，认真办理落实，使这些问题解决到位。

县人大代表田锋关于进一步加强古镇旅游开发环境保护的意见和建议，得到了上级部门的高度重视，在多个部门的通力配合之下，环境整治工作成效显著，达到了预期效果。这样的事例不胜枚举，代表们热心为群众办实事，群众自然也更加支持和拥护代表们开展走访活动。

很多群众表示，走访选民活动拉近了代表和选民之间的距离，也拉近了干部和群众之间的距离，希望代表们特别是担任重要职务的代表多到基层走一走、看一看、听一听，无论是出台政策还是制定措施都要能够照顾广大普通群众的利益。一些领导干部代表说，通过参加走访选民听取意见和建议，一方面拉近了与群众的距离，帮助群众解决了实际困难和问题，另一方面对基层情况有了更直观、真切的了解，使代表意见和建议有了更多的民意基础，内容更扎实、针对性更强了、实效也更高了。☑



# 洛南县人大：以“票决”打造监督“增强版”

“县城居民生活用水怎样保证达标？”“引水干渠中游经过村庄无遮盖难道没有污染？”“县内医疗垃圾是如何处理的？”“和省级生态县标准对照，有10项指标完成，今后有那些措施实现达标？”

2015年3月，洛南县人大常委会对《关于生态县建设规划的决议》的政府执行情况进行“回访”，审议时，委员们尖锐地指出了工作中存在的不足。

审议之后，常委会组成人员进行投票表决，该执行情况报告以35%的满意率被否决，责令整改，要求3个月后再次向常委会报告，重新进行审议“票决”。“没想到人大说‘不’。我觉得人大常委会组成人员的投票是公正的，通过测评，对政府职能部门的工作有很大触动。”一位列席会议的人大代表说出了自己的感慨。

人大“票决”过后，县政府和环保局认真整改，采取措施做好污染物减排工作，在第二次测评中赢得大家的满意。

2015年9月，洛南县人大常委会第三十次会议对8件重点建议办理情况进行票决，结果只有2件获得通过，6件被责令整改或重新办理……

建立“票决”测评机制，这是洛南县人大常委会积极探索创新监督方式、打造监督增强版的直接体现。县人大常委会副主任王顺生介绍说：一直以来，县级地方人大无论是议事决策，还是审议监督“一府两院”工作，普遍形式是听取和审议工作报告，但审议之后不对工作报告进行衡量和评价，结果形成“报告与不报告一个样、报告好与不好一个样”，甚至出现应付、凑合的情形。即使进行测评也存在“面子举手”和“人情举手”的问题，在一定程度上影响和制约了人大监督职能的有效发挥，不利于推进民主法治建设。

监督法颁布和实施后，地方人大常委会如何履行好监督职能？2012年换届后，洛南县十六届人大常委会打破常规，把部门负责人履职承诺、重点建议办理、人大决议和决定执行、审议意见办理与“一府两院”工作报告一并纳入票决范围，满意不满意，由委员集体无记名投票说了算。

于是，2012年3月，《洛南县人大常委会票决测评办法》出台实施。对列入常委会审议票决的报告按“满意、基本满意、不满意”三个档次进行满意度测评。根据办法，常委会全体组成人员满意票在60%及其以上票数的，始得通过；不满意票占30%及其以上票数的，则不予通过。不予通过的责成原报告单位在整改后重新报告，并进行第二次满意度测评；第二次测评仍为不满意的，县人大常委会视其情况给予通报批评、责令作出检查、限期整改，属于常委会任命人员的依法提出质询案或罢免案。

“自选动作”有了，人大代表和常委会组成人员能不能“动”起来，效果怎样？在第一次票决测评会上，县人大常委会主任郭立宪强调：“人大议事的过程就是集体决策的过程，‘票决’绝不是为了玩个新花样，而是要集中民智，共同发力，表达每名委员的真实态度，反对票和赞成票一样珍贵，都是为政府施政决策提供依据。”

为使审议意见从“纸上”落到“地上”，洛南县人大常委会于2014年对“关于老年人权益保障法落实情况的审议意见”进行跟踪督办，通过召开座谈会、听取汇报、查看资料、走访了解部分老年人高龄补贴发放情况，掌握了第一手资料。常委会根据检查组的报告和组成人员审议发言，进行了“票决”，获满意票18张，审议意见办理报告获得通过。

报告通过了，并不是万事大吉了，

还有4张基本满意票和3张不满意票，有些工作还需要改进，审议中常委会组成人员提出的“在县电视台开设老年人专题栏目，宣传敬老爱老尊老典型”“在县级医院开通老年人就医绿色通道，方便就医”“大力推广麻坪槐树坪居家养老模式”等建议仍需落实。

参会的县长当场表示：“请委员们放心，大家所提的意见建议立即研究解决。”果然，在常委会会议后的次日上午，县政府常务副县长立即主持召开老龄工作专题会议，邀请人大常委会部分委员和县老龄委的同志参加，针对县人大常委会对审议意见办理提出的建议研究办理方案，对确定的15项惠及老年人的实事由政府7个部门逐一限时办理。

言语犀利的郝委员看到政府办事的态度，说：“看来‘不满意票’的压力还真不小，委员手中的这一票，分量将会越来越重。”

政府工作报告中的事项是否完成，与老百姓的小康生活息息相关。换届以来，洛南县人大常委会连续四年将政府工作报告中向全县人民承诺的年度十件实事列入票决范围。

为了使政府的承诺落到实处，一位分管教育的副县长2015年3次深入华阳思源学校建设现场，实地了解建设进度、解决建设资金和用地问题；县农业局的一位副局长3个月没有离开过农业生态园建设现场，吃住在工地上……在10件实事办理过程中，县长5次深入承办部门，对10件实事进展完成情况进行督查督办。政府办发出专项督办通知3次，督查通报6次。

县长王宇鹏说：“县人大常委会的‘票决’监督方式，给县长承诺办理的‘实事’打分，既体现了对人民高度负责，也是对我们工作的最大支持！”

# 山阳县人大：探索“议员”如何“华丽转身”

记者在山阳县漫川关镇见到了镇长吴鸣。半年前，吴鸣还是山阳县杨地镇的镇人大主席团主席。2015年4月，吴鸣主席的人生也迎来了转变，他被组织推荐为漫川关镇镇长候选人。在漫川关镇人代会上，他被代表全票选举为该镇镇长。

在当天的投票选举中，来自莲花池社区的肖绪风代表说：“这个年轻人在杨地镇工作干得很好，他的事儿我早就听说了，我选他当镇长。”吴鸣就这样实现了从“议员”到“官员”的华丽转身。

2015年1月以来，山阳县人大常委会2名副主任被分别协商推荐为县政协主席、副主席的候选人并当选，1名镇人大主席被推荐为镇长候选人并

当选，1名镇人大主席被推荐为县工会副主席候选人并当选，1名镇人大主席被任命为县移民办纪检组长，还有5名镇人大主席的工作岗位也得到交流调整。

近年来，山阳县高度重视县、镇人大干部队伍建设，不断加大培养、选拔和推荐、交流的力度，着力建设一支高素质的人大干部队伍，有力地推动了人大工作的开展，激活了人大干部队伍“一池春水”。山阳县委把人大干部的推荐和交流纳入全县干部队伍建设的总体规划，统筹安排，“能进能出”的机制初步形成。对于工作成绩显著的人大干部，及时选拔、推荐到新的领导岗位施展才干，切实改变了过去人大系统干部队伍缺乏流动

的状况。

现在，山阳县基层人大工作活力不断显现，全县18个镇、街道办事处都设专职人大主席或人大工作委员会主任岗位，专门从事人大工作；下面还设立工作办公室，配备1名副科级办公室主任和2名专职工作人员。

目前，山阳县在选拔、推荐镇人大干部时尽可能专职化、年轻化，年龄结构、知识层次、综合素质都得到很好的优化，政治经济待遇与同级干部一致，人人肩上有担子、个个身上有压力；对工作实绩突出的人大干部，不唯年龄，同样可以推荐交流到其他岗位上工作，避免一到人大就成终点的局面。★

## 韦曲街道：代表工作室来了法律顾问

2016年1月5日下午，韦曲街道人大代表工作室里正在举行一场别开生面的法律培训活动。街道代表工作室法律顾问赵永华律师结合韦曲实际，围绕城中村改造这个热点话题，以案说法，给辖区人大代表们剖析拆迁补偿涉及法律问题的四个典型案例，深入浅出地讲解了物权法、土地管理法、合同法、刑法中的相关法律规定。

赵永华律师讲解完后，人大代表开始咨询法律问题，踊跃提问。刘红玉代表问：人大代表在履行职务过程中，对某项事情不清楚，是否可以约见有关方面负责人？赵律师回答道：按照代表法规定，代表进行视察时，可以约见本级或下级有关国家机关负责人，但约见的目的是为了引起有关方面对一些事项的重

视，对某项事情不清楚，应该采取询问的方式。

李青梅代表问：我村有老两口居住在城里，有两个儿子，两位老人想将农村的房产给大儿子，是否可以？赵律师答道：对于农村房子，关键要看房子是两个老人所建，还是与两个儿子共建。若是前者情况，老人可以通过立遗嘱到公证处公证，将房子给大儿子；若是后者情况，老人还不能随意处置房子，必须依法划清每个人所占财产份额后进行房产分割。

权稳战代表问：一村民承包了10亩地种草莓，想在承包地上盖房子，看护草莓，是否允许？赵律师答道：按照法律规定，为看护草莓，可以在承包地上建临时房屋，但不能建永久性房屋，若建永久性房屋，必须经有关部门批准，否则就是违法。

人大代表刘红玉感慨地说：“法律顾问与人大代表面对面交流，使我们学到了很多法律知识，使大家很快明白了现实中遇到的法律问题，对我们履职帮助很大。”

长安区人大常委会从2013年开始，为促进代表依法履职，提高代表法律素质，要求区司法局选择业务能力强、政治素质高的律师担任代表工作室法律顾问，为人大代表履职进行免费服务。随后，给全区22个街道人大代表工作室分别配备了一名法律顾问，并且明确了法律顾问的四项职责。为了便于工作，区人大将每名法律顾问的姓名、照片、服务范围、职责、联系电话、执业律师资格证号等信息制成公示牌，悬挂在代表工作室墙上。★

## 南指挥镇：代表迈出活动室走进选民家

“老张，现在房子盖起来了，你感觉怎么样？”“太好了、太好了，真不知道咋感谢你呀……”。这是凤翔县第51选区人大代表、八旗屯村党支部书记赵吉焕来到选民张兴田家里开展入户联系时的情景。

说起老张，全村人再熟悉不过，他是有名的“五保户”，家里仅有两间土房，生活比较困难，是赵吉焕代表联系的十户选民中最让人牵肠挂肚的。

赵吉焕代表多次到老张家走访，在听取各方意见的基础上，归纳整理出了整合资金关注弱势群体、有效解决特困人口住房问题的建议。这份出自贫困选民家中的代表建议得到县、镇人大的高度重视，在各方努力下，为老张争取到危房改造项目，加上镇村扶持资金共计

五万六千元，切实解决了老张家住房问题。当然，受益的不光是老张一家，还有全县和老张一样的那些特困家庭。

在凤翔县南指挥镇，像赵吉焕代表这样迈出“代表活动室”、走进选民百姓家，怀里揣着《代表联系卡》和《选民信息卡》，深入群众、走访选民的事例还有很多，实现了代表联系选民工作的全覆盖，使每一个选民都能方便地向自己投票选举出的人大代表反映问题、提出建议和意见。

自2012年以来，该镇的县、镇人大代表按照《县人大常委会组成人员联系代表和代表联系选民办法》，每人联系10户选民，坚持定期或不定期的走访。全镇76名县、镇人大代表通过电话联系、座谈联系、入户走访等形式，联系选民3000余人

次，征求意见和建议860条，解决实际困难580件，化解矛盾纠纷660余件。代表联系选民的做法已经成为一种常态。

在选民老李的家里，赵吉焕将老李反映村头的几个十字路口没有标示牌、没有减速带的问题整齐地记录在《代表履职手册》上。

在随后的一个多月时间里，赵吉焕代表深入村上的各个交通路口，进行了认真调研，多方听取群众的意见和建议。在县人大常委会领导集中走访联系代表座谈会上，他提出了关于在镇域内重要路口设立指示牌、减速带的建议，得到了县人大常委会领导的肯定。县人大及时转交相关单位予以办理，促成了几个重要路口指示牌、减速带的安装，极大地减少了事故发生率，保障了群众安全出行。★

## 白柳镇：代表小组活动在田间地头

旬阳县白柳镇人大第一代表小组位于牡丹种植集中区的峰溪社区，他们把牡丹育苗基地建设作为小组活动的重点。

2015年12月10日，白柳镇第一代表小组的11名县、镇人大代表齐聚峰溪社区，开展本小组年度第五次小组活动。“刚才罗进慧代表问每亩地能收入多少钱，我给大家算一笔账。牡丹栽植3年可结籽，5年达到盛果期，每亩可产籽500斤，可收入五千至六千元。”茂花牡丹种植专业合作社负责人在油用牡丹育苗基地现场回答人大代表的询问。

“各位代表、同志们，看了牡丹育苗基地，现在请大家前往旭日食用菌厂。”第一代表小组组长李修贵作为本次活动的召集人，高声地提醒。

10分钟后，一排排香菇大棚展现在大家眼前。白柳镇人大代表张忠友问：“我们这里到底适不适合种植香菇菌？生产技术现在有没有把握？目前的市场行情怎样，能不能卖出去？”

“我种植香菇好多年了，算有些经验。”厂长说：“如今人们都非常讲究饮食健康，有‘白肉黑菜’的说法，这黑菜就指的是木耳、香菇。我多次到邻近的几个食用菌产地考察过，我们峰溪社区的气候、地理条件很适宜。目前我们种植很成功。”

“我赞同厂长的说法。”朱成旭代表说：“应该大力推广食用菌种植，扩大规模，可我们现在资金有限，技术跟不上，我建议社区向镇政府反映情况，争取政策、资金扶持。”

杨荣花代表接着说：“我们张坪有不

少旅游景点，又有牡丹花，应该大力发展旅游业。可是现在接待能力跟不上，游客来了没处吃饭，停车也不方便，我建议社区修一些停车位，扶持发展农家乐。”

视察了牡丹育苗基地、食用菌厂，代表们回到第一代表小组工作室，结合实地察看情况展开了热烈讨论。经过3个多小时热议，最后形成了这次活动的三条意见。

一是在张坪片区发展油用牡丹1000亩，在峰溪社区建200亩的集中连片牡丹观光园；二是及时成立食用菌专业合作社，筹措资金，扩大种植规模，新发展食用菌10万棒；三是利用当地独特的自然风貌和人文景观，大力发展乡村旅游，鼓励有条件的农户开办农家乐，吸引周围人群在节假日来休闲消费，增加群众收入。★



## 麻坪镇：代表履职承诺效果要听选民说

2015年12月的洛州大地，寒气逼人，洛南县麻坪镇云蒙山村“人大代表活动室”内座无虚席，暖意融融。130多名选民代表正在听着县、镇人大代表的履职报告。

“老陈这个代表当得好，60岁了，还像一头老黄牛，为村民修路、修桥、拉水、硬化院落，建休闲广场，不是他，我们哪儿有市级美丽乡村，他承诺的事全部完成了，我给他投满意票。”选民何朝娃竖起大拇指夸着代表陈根新那些事。

“佐民是个勤快人，帮我们村上3户搞养殖业，自己家里的养鸡场顾不上管、装载机顾不上开”。东麻坪选民郑一民边说边在测评表“满意”一栏里画了个大大的对号，把测评票投进了票箱。

听完代表践诺述职报告的选民们

你一言我一语、争先发言，并为代表投出了宝贵一票：满意、基本满意、不满意，选民说了算。

“亮身份、亮承诺，比形象、比服务、比履职，联选民、联信访户、联产业、联帮困难群众，力争当好政策法律的宣讲员、矛盾纠纷的调解员、经济发展的战斗员、民生实事的监督员、履职为民的示范员”，麻坪镇人大开展的“二亮三比四联五争当”活动激发了代表的履职活力。

走进云蒙山村活动广场，醒目的“代表承诺公开栏”里，还能看到3月份张贴的人大代表民承诺事项：

县人大代表陈根新：硬化通组路1700米、修复水毁河堤100米；镇代表张建民：购置垃圾桶20个，硬化院落40户；镇代表殷根娥承诺为群众清扫道路

100米”。

“像这样的公开承诺单在十个村委会都能看到。”镇人大主席介绍说，“每年镇人代会后，各村代表都要在选民代表参加的年度公开承诺会上作出承诺并予以公示。”

“选民信任我，才选了我，为了这份信任，我必须向选民庄严承诺。”当问起镇代表张建民承诺时的想法是啥，他如是说。

在镇代表活动中心，该镇的党委书记、县人大代表冀凌云指着墙上的代表活动剪影说：“当了代表，就要认真履职，否则就没法向选民交待！代表年初向选民公开承诺办实事项目、年终践诺述职是催生代表真心实意为选民履职、‘零距离’倾听选民呼声的有效载体。‘满意’‘不满意’，让选民说了算。”

## 闫家堡村：代表小组监督村务“实打实”

“我对闫家堡村近两年的变化打心里高兴，对人大代表小组的作用发挥十分满意！”闫家堡村年过七旬的退休教师段志新如是说。这是闫家堡村人大代表小组履职活动取得实效、群众认可的明证。

2015年7月上旬，闫家堡村十多位选民先后向该村人大代表小组反映：村上新修建的庵岭古城景点周边存在车辆乱停乱放现象，农家乐“门头”风格和大小不一，影响乡村旅游形象。闫家堡村代表小组组长刘铭对此高度重视，及时组织代表小组8名成员开展专题视察调研，并召开村“两委”和代表小组成员座谈会反馈情况。

代表小组成员指出：庵岭古城景点开放以来，带动了闫家堡村农家乐发展，

但汤槐路两边的农家乐起步较早，缺乏统一管理，特别是停车位少，广告牌随意摆放，与打造乡村旅游品牌的目标定位有差距，希望村“两委”认真研究，切实加以解决。

闫家堡村党支部书记谈建怀听了代表小组的监督意见后，当场表示：虚心接受代表小组的意见和建议，尽快解决具体问题，努力让游客和群众满意。

座谈会后，闫家堡村“两委”及时成立工作小组，加强与镇政府和县有关部门的联系，组织人力、物力对农家乐的“门头”进行统一设计，扩建庵岭古城景点原停车场，并在村委会广场开辟新的停车场，极大地提升了旅游服务水平，汤峪镇闫家堡村被国家旅游局评为“中国

乡村旅游模范村”。

闫家堡村代表小组定期开展视察调研、评议监督等履职活动，坚持接待选民制度，及时掌握社情民意，积极化解矛盾纠纷，想方设法为群众办实事。代表小组成员在接待选民时，听到部分群众反映村庄环境卫生差、村组公共设施陈旧等问题，在向村“两委”反馈的同时，主动帮助推动落实，如今，该村获得省市授予的“美丽乡村”荣誉称号。

闫家堡村村委会主任孟玉恒深有体会：“人大代表小组监督村委会工作，让我们村干部肩上了压力，干事有了动力，以后我们要加强与代表小组的联系，自觉接受代表小组监督，以实际行动推动闫家堡村加快发展。”

# 清末民初“老北京”的城市化变迁

文 / 王建伟



1916年拍摄的北京朝阳门城楼。  
图/CFP

这些年来,伴随着北京迈入两千万人口国际大都市行列的同时,快速的膨胀也在加剧这座千年古都自身的消化不良和运行不畅,交通拥堵、住房紧张、能源供给、环境污染、噪音等“大城市病症”日渐凸显。而且从去年开始,一场为首都发展减负的大布局已经揭开帷幕。

历史的时针拨回到100多年之前的清末民初,当时的北京也正在经历着一场带有根本性意义的变革,从一个传统意义上的“国都”向近代意义上的“城市”过渡,城市形态发生很大变化,城市功能由“单一性”趋向“多元化”。原有城市管理体制已经不能适应城市发展的现实需求,新的行政机构逐步建立。

城市空间方面,原有“皇权至上”“满汉分居”的封闭性城市结构逐渐瓦解,内外城流动性明显增强。曾经的皇城禁苑相继对外开放,成为任人游览的公共区域,王府井、西单等商业新区兴起,皇城城墙拆除,东西南北几条大道贯通,城市格局逐渐从僵化转化为开放状态。

现代市政建设方面,道路、沟渠、新式建筑的兴建改变了北京传统的城市风貌。电力照明、电报电话、新式交通工具、自来水等带有现代城市元素的公共事业逐渐起步,市民的生活环境进一步改善,北京的城市化色彩进一步凸

显,城市化进程加速。

## 城市管理体制变革

明清以来,北京的“国都”色彩持续凸显,政治因素统领一切。作为国家政治中枢,整个城市以皇城为中心,为皇权政治服务是其最为重要的职能,功能单一。同时,由于城市形态特殊,北京并不存在一个独立的专门性管理机构,中央政府与地方机构共同承担城市管理职能。具体言之,步军统领衙门、五城兵马司与顺天府共同负责京师地区的治安、诉讼、赈恤、道路、沟渠治理等公共事项。

清代后期,皇权专制能力逐渐下降,加之“经费不裕”,“事权不一”,京师之地原有的多头管理体制弊端不断暴露。庚子年是一个重要的时间节点,八国联军侵入北京,实行分区占领,中央政府西逃,京城原有的管理体系解体,形成了暂时的权力真空,社会陷入混乱,城市秩序基本瘫痪。为了保证北京的正常运转,清廷留守官员与各国占领军协商,由各占领区的士绅出面,组成临时治安机构,当时名称不一,本文统称为“安民公所”,主要职责是协助各占领国对各占领区实施分区管理,覆盖了人口、公共卫生、社会治安等多个方面。安民公所存在时间很短,随着各国占领军

撤离北京而解散,但其对北京城实行分区划定管界,动摇了里甲制度这一封建行政根基,打破了清代以来一直延续的内城行政建制。

1901年《辛丑条约》签订之后,清廷逐渐恢复对北京内城的统治权。在奕劻等人的建议下,仿照西方城市警政制度,沿袁安民公所之制,在京城设立了善后协巡总局,主要维护京师地区的社会治安,几乎不涉及城市建设和公共管理等事务,此为北京现代警政制度的雏形。

城市的开放和功能的近代化要求与之相应的管理与维护机制。鉴于善后协巡总局的过渡性质,清政府于1902年筹办工巡总局以替代。工巡总局分为内城工巡局与外城工巡局,除保留善后协巡总局原有的维护治安职能外,增加了城市建设与管理的职能,包括市政工程、交通管理、公共卫生、社会救济等方面。工巡总局仍以治安为首要任务,城市建设与管理只是其附属职能,还处于初级水平。但这一机构已经具备了近代市政管理机关的基本特征,为北京城市化进程奠定了初步的行政基础。

1905年10月,清政府接受时任直隶总督兼北洋大臣袁世凯的奏议,设立巡警部。该部成立之后,立即开始接收工巡总局,将其改组为“内外城巡警总厅”,隶属于巡警部,这也是中国最早的真实具备近代意义的城市警察机构。内外城巡警总厅职能范围广泛,不仅负责京师内外城一切警务,而且还覆盖北京城市化进程中的城市建设与公共事务管理等,包括社会治安、人口普查、市政、交通、消防、公共卫生、社会救济、工商业管理等,分官设职,各司其责。

民国建立之后,内外城巡警总厅于1913年改制为京师警察厅,隶属于北京政府内务部,继续行使原有的各项城市管理职能。随着北京城市化进程的加速,由警察机构统揽城市公共事务的体制已经不能适应近现代都市建设的要求。1914年8月,在内务总长朱启钤的极力推动下,北京政府设立京都市政公所,专门办理市政,有统辖全市执行市政之权。京师警察厅原有的这部分职能被剥离出来,这是北京城市管理体制的重要变革。1918年1月,市政公所开始改制设官,初具近代城市政府雏形。

此后一直到1928年,北京一直采取城市双重管理体制,由京都市政公所与京师警察厅两个机构共同负责。二者彼此独立,互有分工,市政公所负责城市规划、基础设施建设、修缮、经费筹措、卫生行政等;京师警察厅负责社会治安、捐税征收、户政、消防、商业管理等。不过并非界限严格分明,在一些具体事务上也需互相协作。

1928年6月,南京国民政府所属国民革命军进驻北京,北京改为北平,北平特别市市政府随即成立,取消了京都市政公所、京师警察厅以及专门管理教育的京师学务局,相关职能被划并到北平特别市市政府下设的各局。北平特

别市市政府的设立使市级行政职能开始完备,北平正式成为一个法律意义上独立的城市实体。

## 近代城市化建设加速

市政建设是民国北京走向城市化的重要因素。与沿海城市相比,近代北京在城市建设方面相对滞后。八国联军入侵时期,皇室逃离,国都被入侵者控制,但与此同时,北京也迈出了建立近代市政体制的实验性一步。联军退出之后,清政府开始推行“新政”,对北京的市政建设起到了促进作用。借助于使馆区的建设,城市风貌开始发生部分改变。一直到清朝覆灭之前,国都局势相对稳定,铁路、城市道路、电力照明、自来水等在一些区域修建。这些城市基础设施改善了市民生产与生活条件,构成了北京近代城市化的物质基础。

内政始于道路,道路改造是城市改造的重要前提。在清末“新政”的推动下,北京开始了近代市政建设。清政府首先拨款在繁华地段和官衙集中的东四、东西长安街、前门大街、王府井大街、户部大街等主要街道,采用近代技术修筑了第一批石渣路,逐渐取代原有土路和石板路。巡警机构建立之后,各厅建立了清道队,负责维护道路卫生及整修,并在前门等主要街道种植树木。沟渠整修工程也同时展开,东交民巷玉河、大明壕、北新华街等沟渠均改造为暗沟。

庚子年间,为满足军事需要,德国军队架设了北京通往天津塘沽的电话线,同一时期,丹麦商人也开始在北京经营“电铃公司”,从事京津地区的电话业务。1903年,清政府架设了一条通往颐和园和各兵营的电话线,这是北京最早的自办专用电话。1904年,北京第一个面向社会的电话局开业。1905年,北京电话总局成立。此后,北京的电话事业陆续扩展至南苑、香山、汤山等地,并开通了上海、武汉、南京、奉天等地的长途电话。

北京的电力照明首先从宫廷开始使用,西苑三海、颐和园是北京最早亮起电灯的地方。19世纪末,东交民巷使馆区开始使用电灯照明。1904年,由几位华商发起,经农工商部奏准,成立“筹办京师华商电灯股份有限公司”,这是北京首家服务于一般市民的发电企业。此后,北京内外城一些主要街道和部分商户开始安装电灯,供电服务逐渐从宫廷、使馆、军政机关、商户转向民用。1919年又于京西石景山兴建发电厂。同时,电力还逐渐应用到城市道路照明领域,路灯开始出现在一些繁华街道。电力照明的广泛使用,使城市夜晚呈现出不同于白日的另一种景象,斑斓的灯光不仅渲染了都市的繁华,更为人们增添了诸多生活内容,夜生活的概念随之产生,人们的生活方式也相应改变。



1908年,实业家周学熙创立“京师自来水股份有限公司”,以温榆河为水源,在东直门外及孙河建水厂两座,机器设备从德国进口,两年后正式向北京城内供水。自来水系统的出现,改变了北京城传统的供水方式。不过,当时自来水水价较高,市民对这一新生事物在认识上存在疑虑,同时又遭遇以贩运售水为生的山东水夫群体的联合抵制,自来水在近代北京的普及率有限。

需要指出的是,由于经费以及当时建设、管理水平的限制,大量市政设施主要集中在内城和外城前门一带的富贵、繁华地段,对于其他地段尤其是诸多贫民区则无力顾及,市政建设的成果没有惠及大多数底层民众。因此,民国时期北京的市政建设对整个城市生活环境的整体改善仍然是局部的。

### 百业杂处的城市新形态

作为一个具有悠久历史的“帝都”,北京一直是封建帝王权力的空间象征与物质象征,政治元素几乎渗入城市每一处领域。尤其是作为权力与秩序象征的宫殿与庙宇,承载了城市文化结构中的主体内涵,并体现出皇权对社会秩序的制度安排。

清朝建都北京后,满族皇帝进驻紫禁城,内城成为满洲贵族、官员以及满蒙汉三军八旗的专属居留地,原有的汉族及其他民族居民被强迫迁往外城或其他地方,以层层城墙为界,实行“旗、民分治”,界限分明。同时,为了永保旗人斗志,内城取缔商业街区,禁开娱乐场所。通过这种方式,北京内城逐渐形成以紫禁城为中心,中央衙署为前导、八旗劲旅环卫皇城的封闭的政治、军事结合体,无异于一座戒备森严的军事大本营,城市的其他功能属性弱化。这种居住特点实际上通过地域空间的划分实现了对社会结构的等级划分,形成了僵硬、固化的城市格局。

在清代中后期,王朝势力走向衰落,统治末梢逐渐式微,原有秩序渐渐松动,被突破的禁令越来越多,地域空间的划分逐渐模糊,内外城的区隔,甚至皇城与京城的界限也被打破,民人进入内城的情形越来越普遍,城市内部的流动性明显增强。京都市政公所建立之后,开始对城市实施改造,拆除城墙、规划市区道路,开展基础设施建设,北京城固有的封闭格局被打破,逐渐形成了各民族、各阶层混居,百业杂处的城市新形态。

民国建立之后,北京仍然保持了国都的地位,同时社会经济结构发生重大变化,形成了一批新的社会群体和职业阶层。这里驻扎了大量政府机关、高等学府、商贸公司,大批政客、知识分子、经济新贵集聚于此。他们大都集中在内城,形成了比较强的消费群体,为一些新商业街区的兴起奠定了稳固的消费基础。




清末的北京前门大街。图/CFP

以位于紫禁城以东的王府井地区为例,20世纪初年在这里逐渐形成了一个每日营业的固定商业场所,得名东安市场。东安市场是京城最早的集日用百货、饮食、娱乐为一体的综合性定期集市。在这个固定的空间中,商户的经营不再像以往在街道上那样随意,开始遵循既定的社会秩序,服从市场的规划和管理。内城的人们不用再绕道至前门就可以购物、娱乐。东安市场的出现具有开创意义,预示着城市化进程中消费革命的兴起。

东安市场的兴起吸引了大批客流,并直接带动了王府井大街的繁荣,各种店铺纷纷在此兴建。20世纪20年代之后,王府井地区设立了有轨电车车站,极大改善了当地的交通条件,店铺和摊商、新式百货店和银行以及外国饭店、影院、洋行也大量增加,东安市场规模进一步扩大,北京饭店、协和医院等先后建成,成为王府井地区的标志性建筑。1935年,王府井大街修建柏油马路,硬件设施明显提升,一批高档洋行纷纷进驻。王府井区域内寸土寸金,成为北平最为知名的商业中心之一。

早在清末,北京城南宣武门外的香厂地区就已经开始修筑道路,开辟新区。京都市政公所建立之后,选择香厂作为城市改造的示范区域,名“香厂新市区”。经过几年的建设,逐渐形成一处集商业、娱乐、餐饮等于一处的具有近代色彩和生活方式的新型城市街区,对于城南区域市民生活内容的丰富以及生活方式的转变,影响非常明显。

总体而言,清末民初为北京城市化进程的发轫时期,在清末“新政”的推动下,京师之地的市政建设初步开启。民国建立后,北京的城市化进程进一步加速,但由于外部局势的动荡、经济内在驱动力不足以及政府财力匮乏、自身产业基础薄弱等因素,城市化成效有限。

(作者为北京市社会科学院历史研究所副研究员)

# 让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义

## ——广西壮族自治区高级人民法院



广西壮族自治区高级人民法院院长罗殿龙（左）为执法监督员颁发聘书



驻桂部分全国人大代表视察广西法院

2015年，自治区高级人民法院在自治区党委的坚强领导、最高人民法院的悉心指导、自治区人大及其常委会的有力监督、自治区政府、政协及社会各界的大力支持下，团结带领全区各级法院深入贯彻落实党的十八大、十八届三中、四中、五中全会精神和习近平总书记系列重要讲话精神，根据中央、全区政法工作会议和全国高级人民法院院长会议的部署，紧紧围绕“让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”目标，牢牢把握司法为民、公正司法工作主线，忠实履行宪法和法律赋予的职责，狠抓执法办案第一要务，各项工作取得新进展。全区法院共受理各类案件438050件，办结387597件，同比分别上升23.94%、23.91%。没有发生一起因审判执行不当影响广西社会稳定或经济发展的事件，为维护广西社会和谐稳定、保障边疆巩固安宁、人民安居乐业提供有力司法保障。2015年，全区各级法院先后有24个集体、71名个人受到省部级以上表彰。

**狠抓执法办案，服务改革发展，依法惩治各类犯罪。**全年受理各类刑事案件41134件，办结38125件，判处罪犯42054人。依法公正审理万庆良案、阳宝华案，取得法律效果、政治效果和社会效果的有机统一。运用司法手段服务经济发展新常态。全年全区各级法院受理各类商事纠纷270538件，结案235495件，盘活融通涉诉资金789.52亿元。和谐化解行政纠纷。大力推广行政首长出庭应诉制度，发布人民法院行政案件司法审查报告白皮书，推进行政纠纷实质性化解。全年全区各级法院共受理各类行政案件8194件，审结6451件。平等保护中外当事人。实施海事海商案件精品战略，全年全区各级法院共受理涉外商事、海事海商案件1215件，审结1061件。

**践行司法为民，维护民生民利。**设立环境资源审判庭，严厉打击食品安全犯罪，保障人民群众“舌尖上的安全”；集中开展涉民生执行案件专项清理活动；推行司法便民40条措施，完善刑事被害人、涉诉信访人救助机制；实行院庭领导轮流值班接访和新提拔干部到信访部门锻炼制度，2010年以来连续6年保持全国涉诉进京访最少的省区之一。

**推进阳光司法，构建司法公开机制，力推司法公开三大平台建设。**作为全国司法公开三大平台建设七个试点高院之一，广西法院阳光司法网（广西法院司法公开三大平台）自2014年4月正式运行以来，录入案件110多万件，发布案件信息56万余条，裁判文书37万余份。截至2015年12月31日，广西法院通过中国裁判文书网公布各类裁判文书364479份，比去年增长135.82%；对涉诉财产实行网络联合拍卖，成功拍卖涉诉标的4369个，累计金额90.5亿元。官方微博、微信全方位公开法院信息。全区法院开通官方微博289个、官方微信118个。自治区高级人民法院官方微博“八桂法苑”连续两年荣获“全国政务微博十佳应用奖”、“全国十大法院微博奖”。

**推进司法改革，提升司法公信，精心部署司法体制改革试点准备工作。**选定南宁、百色市中院和上林、田东、南宁市江南区共5个法院作为试点单位上报中央审批，目前相关改革工作正在党委政法委的领导下有序推进。执行指挥中心建设试点工作成效显著。目前已建成信息查询、远程视频指挥等六大系统，与公安、国土等30多个部门和20家商业银行、39家村镇银行实现互联互通、信息共享。实施立案登记制改革。实施立案登记制改革的第一个月，全区法院共登记立案27665件，当场立案23598件，当场立案率91.6%，“立案难”得到有效破解。推进人民陪审员制度改革试点工作。崇左中院、大新县、上思县、桂林市七星区、百色市右江区等5个法院被最高人民法院指定为人民陪审员制度改革试点单位。目前，5个试点单位已完成523名人民陪审员的选任、培训和宣誓等工作，已安排参审案件2400件，试点成效获中央改革办常务副主任穆虹充分肯定。深化执行机制改革。自治区高级人民法院被确定为全国法院审判分离改革试点两个高院之一。

**公正廉洁司法，狠抓队伍建设，强化理论武装。**坚持党对法院工作的领导，强化司法能力建设，强化司法廉洁。深入开展“三严三实”专题教育，深入学习贯彻党的十八大、十八届三中、四中、五中全会、习近平总书记系列重要讲话精神和自治区党委十届五次全会精神，教育和引导广大干警增强政治定力，坚定法治信仰。

**强化接受监督意识，加强和改进法院工作。**坚持重大工作部署、重点工作、重要事项向人大报告、政协通报制度，推动接受代表委员监督联络工作规范化、常态化。自治区人大常委会和自治区政协分别于2015年10月、12月组织67名自治区人大代表、32名驻桂全国人大代表、59名住桂全国政协委员和自治区政协委员考察广西法院工作并视察广西法院信息中心和广西执行指挥中心。





# 浙江仙琚制药股份有限公司

## ZHEJIANG XIANJU PHARMA CO.,LTD

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



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

**仙琚制药使命:** 您的健康与快乐,我的真诚与责任。

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

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

**仙琚制药的核心价值观:** 个人价值在实现企业价值和社会价值过程中得到体现。

**Integrity**  
诚信  
的仙琚制药

**Struggle**  
拼搏  
的仙琚制药

**Responsible**  
责任  
的仙琚制药

**Win-win**  
共赢  
的仙琚制药



地址 浙江省仙居县仙药路1号

电话 0576-87731010

传真 0576-87774487

网址 [www.xjpharma.com](http://www.xjpharma.com)



中国

BaoDing·China

保定



京畿重地 魅力保定

