

# 中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2016年2月16日出版  
第4期 总第400期

全国人大常委会机关刊物



特别策划

**依法履行监督职责 积极开展监督工作**  
**工作监督：直面社会热点**  
**执法检查：常态监督下的新意**



ISSN 1671-542X



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





①	
②	③

① 2月6日，中共中央、国务院在北京人民大会堂举行2016年春节团拜会。党和国家领导人习近平、李克强、张德江、俞正声、刘云山、王岐山、张高丽等同首都各界人士欢聚一堂，共庆佳节。摄影/庞兴雷

② 2月15日，十二届全国人大常委会第六十一次委员长会议在北京人民大会堂召开。张德江委员长主持会议。摄影/丁林

③ 2月2日，张德江委员长主持召开座谈会，听取部分在京全国人大代表对《全国人大常委会工作报告（征求意见稿）》的意见和建议。摄影/李杰

# 人大监督实现升级换代

就人大监督而言,2015年无疑是一个重要的年份,因为在这一年发生的一些事情,注定要成为人大工作中具有标志性意义的新的范本。

听取审议“一府两院”14个工作报告,检查6部法律实施情况,开展3项专题调研和3项专题询问。单凭这样一组简单的数字,就足以说明人大监督在过去一年取得了耀眼的成绩。

事实上,比数字更能说明问题的是,我们可以通过一个个成功的范例,更加直观地感受到人大监督所取得的突破性进展。的确,在全面依法治国这一大的背景下,全国人大常委会乘势而上,不断发力,屡出大手笔、大动作,使人大监督在新的起点上实现了升级换代。

回眸过去一年人大监督工作,不能不提及职业教育法执法检查。职业教育法执法检查对人大监督工作将会产生怎样的深远影响,现在下结论还为时过早,但它的示范

效应已开始显现。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监督方式结合起来加强监督力度……这些“第一次”深刻体现出全国人大常委会对监督工作的高度重视,以及为不断增强人大监督实效所作出的不懈努力。在接下来召开的十二届全国人大常委会第十九次会议上,还将听取和审议国务院关于落实职业教育法执法检查报告和审议意见的报告。应该说,全国人大常委会通过综合运用多种监督手段,为我们提供了一个“全要素监督”的经典范本。正是在职业教育法执法检查带动下,过去一年的执法检查工作令人耳目一新。

直面社会热点,回应百姓关切,一直是人大监督的一大特色。过去一年,全国人大常委会听取和审议了国务院的7个专项工作报告,这7个专项工作报告或涉及国家改

革发展的重大问题,或涉及百姓关注的社会热点问题。一次次实事求是的审议发言,一份份求真务实的审议意见,承载着常委会组成人员对国家发展的期望,对民生的关切,折射出全国人大常委会依法履职的工作实效。

司法是社会公正的底线。“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”,是司法工作的永恒追求和最高目标。过去一年,最高国家权力机关通过强有力的监督,力图使公平正义的阳光照亮社会生活的每一个角落。

管好“国家账本”,让政府花好纳税人的每一分线,

确保国家经济平稳运行,是人大的一项重要职责,这也最能检验出人大监督的“成色”。过去一年,围绕计划、预决算和审计工作开展的监督,让人们看到人大监督越来越犀利。尤其是第一次听取关于审计查出问题整改情况的口头报告、第一次对整改情况报告开展专题询问,让人们真切地感受到人大

监督的“铁腕气质”和“刚性本色”。

过去一年,全国人大常委会所进行的三次专题询问,均在社会上引起强烈反响。可以毫不夸张地说,人大之问问出了气势,问出了实效,问出了最高国家权力机关的权威来,真正实现了人大之问,问了不能白问。

特别需要指出的是,张德江委员长在率队开展职业教育法执法检查时,就如何做好执法检查工作发表重要讲话。张德江委员长在讲话中着重提出了执法检查必须坚持的四项原则,即坚持党的领导、坚持依法行使职权、坚持问题导向、坚持监督与支持相统一。这四项原则的提出,深刻阐明了执法检查的本质,准确把握了执法检查的规律,紧紧抓住了执法检查的核心,不仅为执法检查工作定了基调,同时,对做好新形势下人大监督工作,进一步增强人大监督实效,也具有十分重要的指导意义。

汪邦民





主办单位 全国人大常委会办公厅  
编辑出版 中国人大杂志社

中国人大

2016年第4期  
2月16日出版  
总第400期

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

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

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

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

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

地 址 北京市西交民巷23号  
邮 编 100805

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

邮 发 代 号 2-18

印 刷 北京中科印刷有限公司  
定 价 6.00元

广告经营许可证 京西工商广字第0188号

## 总编絮语

01 人大监督实现升级换代 / 汪铁民

## 专 稿

- 08 求真务实 奋力前行  
——全国人大内务司法委员会2015年工作回眸 / 马 文
- 10 落实“三严三实”要求,做好人大侨务工作 / 白志健
- 12 扬帆绿色发展 续航生态文明  
——全国人大环境与资源保护委员会2015年工作综述 / 陆 浩
- 14 积极开展涉农立法监督工作 促进农业农村经济发展 / 陈建国
- 16 围绕国家发展战略的优化、落地发挥独特作用 / 李 飞
- 18 紧紧围绕中央部署 扎实推进立法工作  
/ 全国人大常委会法制工作委员会研究室

## 言 论

委员论坛 20 国际秩序与中国作为 / 傅 莹

## 特别策划·回眸一年间

- 22 依法履行监督职责 积极开展监督工作  
——访全国人大常委会办公厅秘书局巡视员傅文杰 / 王 萍
- 28 工作监督:直面社会热点 / 张宝山
- 30 司法监督:让百姓感受公平正义 / 王博勋
- 31 管好“钱袋子”:打出刚性监督“组合拳” / 谢素芳
- 33 执法检查:常态监督下的新意 / 于 浩
- 35 专题询问:在创新求实中走得更远 / 李小健

## 地 方

- 贵 州 37 贵州:全国首部大数据地方法规出台 / 桂仁轩
- 江 苏 39 让公众意见“掷地有声”  
——江苏省人大积极探索建立公众意见采纳情况反馈机制 / 张新民
- 辽 宁 42 大连:以测评促代表建议办理提质量 / 邵长杰
- 湖 南 43 株洲:看巡回集中督办 / 李文波
- 四 川 45 成都:代表建议办理让群众“获得感”提升 / 陈绍充 欧剑耘
- 重 庆 47 问“效”  
——重庆市渝中区人大积极探索财政绩效监督 / 张双山 陈 婵





2月2日,张德江委员长主持召开座谈会,听取部分在京全国人大代表对《全国人大常委会工作报告(征求意见稿)》的意见和建议。摄影/饶爱民

## |人 物|

代表风采 49 “为群众谋利益,是我毕生的事业”  
——记十二届全国人大代表孙跃明/ 钱 威 张壬戌

## |泛 读|

看 世 界 51 委内瑞拉国会选举亲历记(二)/ 徐世澄  
随 笔 55 闫肃老:我说……您听/ 李 扬

## |资 讯|

04 要闻 04 看点 06 审议同期声  
07 热词 07 数字



请扫码关注“西交民巷23号”

**封面图片说明:**2015年8月29日,十二届全国人大常委会第十六次会议举行联组会议,结合审议执法检查组关于检查水污染防治法实施情况的报告进行专题询问。张德江委员长参加审议和询问。  
摄影/刘卫兵



## 张德江主持召开十二届全国人大常委会第六十一次委员长会议

2月15日,十二届全国人大常委会第六十一次委员长会议在人民大会堂召开。会议决定,十二届全国人大常委会第十九次会议2月24日至26日在北京举行。

张德江委员长主持会议。

十二届全国人大常委会第十九次会议的一项重要任务是即将举行的十二届全国人大四次会议做准备工作。委员长会议建议,常委会第十九次会议审议拟提请十二届全国人大四次会议审议的全国人大常委会工作报告稿,审议全国人大常委会委员长会议关于提请审议十二届全国人大四次会议议程草案、主席团和秘书长名单草案、列席人员名单草案等三个议案。

委员长会议建议的常委会第十九次会议议程还有:审议深海海底区域资源勘探开发法草案,审议国务院关于落实职业教育法执法检查报告和审议意见的报告等。

委员长会议还建议常委会第十九次会议审议全国人大常委会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告,审议有关任免案等。

委员长会议上,全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨就常委会第十九次会议议程草案、日程安排意见和全国人大常委会工作报告稿起草情况作了汇报。全国人大法律委员会、

教科文卫委员会、常委会代表资格审查委员会负责人和常委会有关副秘书长就常委会第十九次会议有关议程和十二届全国人大四次会议议程草案和日程草案、主席团和秘书长名单草案、列席人员名单草案、表决议案办法草案、慈善法草案有关情况等作了汇报。

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

## 张德江主持召开部分在京全国人大代表座谈会 听取对全国人大常委会工作报告的意见和建议

2月2日,全国人大常委会委员长张德江主持召开座谈会,听取部分在京全国人大代表对《全国人大常委会工作报告(征求意见稿)》的意见和建议。

会场气氛热烈,各位代表结合自身实际,谈感受、提建议。张德江认真倾听、不时插话,同大家深入交流。代表们高度评价全国人大常委会过去一年的工作,认为各方面工作取得了新进展新成效。同时,对工作报告稿和常委会工作提出了一些意见和建议。阎建国、周有财、常天庆代表提出,发挥人大在立法工作中的主导作用,加强立法项目论证和起草工作,加快推进民事、医药卫生、国家安全等领域立法。赵凯、张泽群代表就选准监督工作议题、增强调研检查实效、加大跟



北京市十四届人大四次会议举行第三次全体会议,市人大常委会主任杜德印作市人大常委会工作报告。“降低机动车使用强度”首次出现在拟安排审议的法规草案名单中。为降低机动车使用强度,北京近年来已采取过一系列的措施。早在2008年,为了降低机动车使用强度,北京首次尝试了机动车尾号限行措施。只不过,虽然已延续多年,但“机动车尾号限行”一直以来都是以政府文件形式出现的,被定义为“地方性临时措施”。对此,有人提出过不同意见,认为地方性临时措施持续延长缺少法律依据,尾号限行如想继续延续下去,其合法性亟待研究。制定降低机动车使用强度的规定,无疑为是否能够继续实施限行措施提供了法律依据。

江西省十二届人大五次会议听取和审议江西省生态文明先行示范区建设和生态环境状况的报告。江西省人大常委会副主任洪礼和表示,此举不仅在江西省人大史上尚属首次,在全国省级人大也为首创。江西省发改委主任吴晓军在向大会报告这份长达13页的“生态环境报告”显示,2015年,江西大力实施“净空”“净水”“净土”行动,解决空气、水、土壤等方面群众反映强烈的突出环境污染问题。其中,深入开展了机动车尾气治理,全年淘汰黄标车3.4万辆,实现PM2.5实时监测设

区市中心城区全覆盖。2016年是江西省生态文明先行示范区建设深入推进的关键之年。江西将构建生态文明建设“江西样板”的基本体系,加快打造中部地区绿色崛起先行区、大湖流域生态保护与科学开发示范区、生态文明体制机制创新区。

去年,广东省人大代表在线交流平台通过验收正式建成使用,在全国率先实现省市县三级联网互通。目前,该省近800位省人大代表足不出县,就可以通过在线交流平台与省人大常委会联系,代表履职开始迈入“互联网+”时代。在线交流平台共建成省人大常委会机关7个会场及21个地级以上市、107个县(市、区)共139个会场的视频会议系统及相关配套软件系统。系统通过广东省电子政务外网连接全省各市、县(市、区)人大机关,建立视频会议系统和网络平台,并与全国人大视频会议系统互联互通。

河北省十二届人大四次会议表决通过《河北省大气污染防治条例》,并将于3月1日起施行。条例共8章93条,对政府及其部门责任、各类污染源防治措施、重污染天气应对机制、区域协作机制等进行了规定。历经4次审议、几经修改后,条例终成为河北治霾的重要法治保障。条例明确,河北省人民政



踪问效力度、切实推动解决问题提出了建议。闫傲霜、张定龙代表建议,进一步加强人大理论研究和新闻宣传工作,讲好人大故事,增强制度自信。陈军、胡浩代表结合参加常委会有关工作和活动谈了自己的感受和体会,希望有更多代表参与常委会立法、监督等工作。杜德印代表提出,去年全国人大常委会围绕加强县乡人大工作和建设、推进赋予设区的市地方立法权做了大量工作,希望继续加强对地方人大立法、监督等工作的指导。

张德江感谢全国人大代表对常委会工作的积极参与和大力支持。他说,代表们提出的意见针对性、建设性都很强,我们将认真研究采纳,修改完善常委会工作报告。常委会和各专门委员会、工作委员会要通过多种形式,经常听取代表意见和建议,不断提高工作水平。

张德江指出,做好新形势下的人大工作,必须牢牢把握坚定正确的政治方向,坚持党中央的集中统一领导,自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为总书记的党中央保持高度一致,紧紧围绕党中央决策部署履职尽责,保证党通过国家政权机关实施对国家的领导。要坚持立法和改革决策相衔接,适应改革发展需要抓好重点领域立法,深入推进科学立法、民主立法,着力提高立法质量,通过立法推动贯彻落实新发展理念。要行使好宪法法律赋予的监督职权,在加大监督力度、增强监督实效上下功夫,切实解决人大代表、人民群众普

遍关注的热点难点问题,推动“十三五”时期经济社会持续健康发展。

张德江最后强调,要认真贯彻落实党中央关于加强和改进人大代表工作的指示精神,做好代表服务保障工作,加强代表履职管理监督,密切代表同人民群众的联系,充分发挥代表参与管理国家事务的作用。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加座谈会。

## 万鄂湘听取教育部工作情况通报

2月1日,全国人大常委会副委员长万鄂湘在京会见了教育部副部长杜玉波一行,听取杜玉波关于教育部2015年的工作情况通报和2016年的工作设想,并就推进我国教育事业改革发展提出了建议,并从民办教育促进法修订等方面对2016年教育改革工作提出意见。

## 陈竺出席欧美同学会2016年新春联谊会并致辞

2月1日晚,欧美同学会·中国留学人员联谊会2016年新春联谊会在北京举行。首都各界留学人员代表与来自39个国家和地区的73位驻华使节欢聚一堂,喜迎猴年新春。全国人大常委会副委员长、欧美同学会·中国留学人员联谊会会长陈竺出席并致辞。

府及相关部门应当与北京市、天津市以及其他相邻省、自治区建立大气污染防治协调机制,按照统一规划、统一标准、统一监测、统一防治措施的要求,开展大气污染联合防治;建立大气污染预警联动应急响应机制,统一重污染天气预警分级标准,加强区域预警联动和监测信息共享,开展联合执法、环评会商,促进大气污染防治联防联控。

内蒙古自治区人大常委会主任会议原则通过了2016年监督工作计划,首次安排在常委会会议上听取和审议政府落实人大审议意见办理情况的报告,维护人大审议意见的严肃性和权威性。自治区人大常委会在实行组成人员出席会议考勤制度的基础上,提出对组成人员审议发言情况进行年度通报。在对审议发言提出纪律性要求的同时,办公厅又征求了常委会组成人员的意见,改进了会议简报记录、编辑工作,每个分组增加一名记录人员,并对记录人员进行集中培训,努力做到“有言必录”。为进一步做好审议意见的研究处理和督办落实工作,自治区人大常委会主任会议要求,建立重要审议意见办理情况报告提请常委会审议制度,探索建立人大审议意见办理情况表决机制,促进有关方面认真落实人大审议意见。

在福建省第十二届人大四次会议闭幕式上,本次大会当选的福建省人民政府省长于伟国,省十二届人大常委会副主任叶双瑜、彭锦清及新当选的委员进行了宪法宣誓。据悉,这是福建首次举行当选国家工作人员宪法宣誓仪式,于伟国也因此成为正式实施宪法宣誓制度以来,国内首位面向宪法宣誓就职的省长。

## 公 示

根据国家新闻出版广电总局《关于开展新闻记者证2015年度核验工作的通知》(新广出发〔2015〕140号)、《新闻记者证管理办法》等要求,中国人大杂志社已对本社新闻记者证持有人员进行了严格审核,现将通过年度核验人员名单进行公示。

金果林 马增科 彭东昱 刘文学  
梁国栋 张宝山 王 萍 李小健  
张维炜 于 浩

公示时间:2016年2月16日至2月26日

举报电话:010-83138953



我认为,慈善法最关键、最核心、最具有“含金量”的就是税收激励,要和税法对接,不能把所有东西都推给税法去做。如果把所有东西都用一句话推给税法来做,这部法就会显得比较空。所以,慈善法草案的修改要体现和税法的对接,体现落实税收政策的精神,可以在这部法律中进一步更具体地作出一些规定。

辛胜阻



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

韩晓武



(慈善法草案)第13条,讲到由政府相关部门规定慈善机构的年度支出和管理成本的标准。我认为这个不妥。每一项慈善事业可能是不同的事,有的事很大,有的事很小,怎么规定某一项活动的成本是多少?我觉得可以规定它的成本构成,哪一些是可以列支的,但是不要确定支出和管理成本的标准。政府也很难做得这么细。对慈善机构的经费管理,更重要的是要经过公开、透明的程序向社会公布,这样才能加强社会监督。因为慈善机构也是在社会上相互竞争的,谁的慈善活动搞得不好,捐助的钱用得好,又能够公开透明,就有人愿意捐钱。如果活动搞得不好,又不透明,成本控制的再低,也不会有人愿意捐钱。

吕薇



媒体报道的许多黑市买卖精子、卵子、代孕的情况,反映目前社会上存在着客观需求,这种需求可能还比较旺盛。如果简单地加以禁止,会不会带来更严重的社会问题?以代孕为例,代孕关乎人类的繁衍生息,涉及人类的发展问题,必须深入思考,审慎判断,不能轻易下结论,不应当一棍子打死,应该将其中一部分合法化、规范化,在全面调研论证的基础上制定一个专门的辅助生育法,对代孕的概念、合法和违法的情形、监督管理、法律责任等作出详细规定。

王明雯



对于学前教育、义务教育是否可以发展营利性的民办教育这一问题,我认为一定要慎重。学前教育和义务教育如果也可以营利性办学,就会出现更多的“贵族学校”,怎么体现公益性原则?又怎么实现均衡发展?所以对营利性民办教育必须有所限制,不能全面放开。在专业培训、职业教育等领域可以鼓励发展营利性民办教育,学历教育可以继续探索发展营利性民办教育,而学前教育、义务教育则应限制营利性民办教育。另外,对营利性民办教育收费标准也不可完全放开,尤其学历教育收费标准的确定,应该接受有关部门的监督,防止暴利。

刘政奎



从中国人的生活习惯来看,家庭还是重要的养老地方。但是,居家养老必须要有社区服务功能的支撑才行。如果老人在家打一个电话,通过社区服务就能够解决问题,我想多数老年人还是愿意选择居家养老。政府应该加大对社区养老功能的投入,在这方面舍得花钱。当然,这件事情光靠政府的力量也不行,还必须动员社会力量参与,通过一些补助投资、贷款贴息、运营补贴,包括政府购买服务等措施,鼓励和支持社会力量参与社区养老服务,培育发展社区养老服务的组织。

王乃坤



► / 热词 /

井冈山精神

春节前夕,习近平总书记来到江西看望慰问广大干部群众,第一站便是革命圣地井冈山。他在调研考察期间指出,井冈山是中国革命的摇篮。井冈山时期留给我们最为宝贵的财富,就是跨越时空的井冈山精神。井冈山精神,以“坚定信念、艰苦奋斗,实事求是、敢闯新路,依靠群众、勇于胜利”为内涵,是我们党优良传统的集中体现,也是我们任何时候攻坚克难的精神食粮。在新的形势下和决战决胜小康的关键阶段,我们不仅要牢记井冈山精神,更要把它融于各项具体工作中,使之放射出新的时代光芒。

抢红包

今年春节,“摇一摇”“咻一咻”等红包大战此起彼伏,给过节增添了不一样的趣味,俨然成为新的年俗。单单微信红包,从除夕到初五的收发总量达到519.4亿个,总计有5.16亿人通过红包与亲朋好友分享节日欢乐。技术改变生活。互联网技术以“抢红包”的名义,把庆祝佳节的气氛调动起来了,这确实让年味在亲朋好友的互动中既浓厚又富情感。但是,咱不能时刻拿着手机“抢红包”,得给现实生活多留一些时间。

号贩子

近日,一段“女孩痛斥医院号贩子”的视频引发舆论热议。明明是正常的定价,经过号贩子一道或几道转手后,硬是能炒成“天价”,几百元专家号立马变成数千元、上万元,让病患者苦不堪言,人为地增加看病就医的负担和成本,进一步加剧看病难看病贵。当然,相关部门一直在打击影响正常看病就医的“号贩子”,但每每都是抓了一批,又冒出一批。为何难以有效根治?一阵风式的整治显然不靠谱,相关部门得痛下决心,严格执法。

逼婚

每逢春节被逼婚。近期,许多单身青年在网上纷纷吐槽回家遭遇父母长辈的各种逼婚絮叨,有的为躲避,甚至早早买票返城工作。据中国关心下一代工作委员会健康体育发展中心发布《中国逼婚现状调查报告》显示,近80%的受访者表示曾被父母逼婚。其中,25岁至35岁的青年压力最大,被逼婚率高达86%。经济社会的进步和发展,年轻一代对待婚姻的观念也随之发生很大变化,难以与父母长辈达成一致,分歧无法避免。然而,婚姻毕竟是年轻人自己的事,父母长辈应该尊重孩子们的选择,多一些理解。

禁燃令

燃放烟花爆竹,不仅扰民,而且有害环境。面对严重的空气污染,在燃放烟花爆竹的年俗和法规禁令前,显然已有越来越多的人拒绝前者而选择后者。据媒体报道,上海市依照新修订、已正式实施的烟花爆竹安全管理条例,于2016年春节实施了史上最严“禁燃令”,取得丰硕成果:“外环以内基本无燃放,外环以外燃放量也明显减少,7天里外环以内烟花爆竹产生的垃圾为零,烟花爆竹产生的火灾事故为零。”专家们表示,在全国范围内,上海本次的“禁燃令”,落实了教育与处罚相结合的原则,实现了法律效果和倡导移风易俗社会效果的统一,认为这是一个很好的样板,对于未来上海的公共管理,提供了良好借鉴。

+-×÷ / 数字 /

19天

2016年假期安排出炉。现在,2016年还有5个法定节假日,共放假19天。其中,清明节(4月4日)连休3天;劳动节(5月1日)连休3天;端午节(6月9日)连休3天;中秋(9月15日)连休3天;国庆节(10月1日)连休7天。

3亿人次

2016年春节假日期间,全国共接待游客3.02亿人次,比上年同期增长15.6%;实现旅游收入3651亿元,按可比口径增长16.3%;其中过夜游客7086万人次,人均消费3054元。北京、天津、承德、秦皇岛等39个重点旅游城市,共接待游客1.12亿人次,其中过夜游客为2172万人次,一日游游客为9000万人次。

27省份

近日,随着广东省政府公布《关于贯彻落实〈国务院关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革决定〉的实施办法》,全国已有27个省份公布相关实施方案。按照相关政策,养老金并轨改革后,机关事业单位人员每月将缴纳本人缴费基数8%作为养老保险费用。

140家

据环保部网站消息,环保部直属单位8家建设项目环评机构已率先于2015年年底全部完成与环保系统脱钩,地方环保系统目前已有140家环评机构提前完成脱钩,彻底退出建设项目环评技术服务市场。

29天

“猴年马月”是常用的中国成语,随着农历猴年的到来,这个日子近了。天文专家表示,“猴年马月”12年一轮回,今年的“猴年马月”为6月5日至7月3日,共计29天。

# 求真务实 奋力前行

## ——全国人大内务司法委员会 2015 年工作回眸

文 / 全国人大内务司法委员会主任委员 马骏



全国人大内司委主任委员马骏

2015 年,内务司法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,学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,按照十二届全国人大三次会议要求和常委会2015 年工作安排,紧紧围绕“四个全面”战略布局,依法履职,尽心尽责,较好完成全年任务。立法方面,重点是做好慈善法牵头起草工作;同时,扎实推动人民法院组织法和人民检察院组织法修改工作;认真做好反家庭暴力法等法律草案审议工作。监督方面,主要是组织老年人权益保障法执法检查;协助常委会听取审议最高人民法院关于行政审判工作、最高人民法院关于刑罚执行监督工作情况的报告;开展妇女权益保障法和“六五”普法决议实施情况调研;并对国务院研究处理未成年人保护法执法检查报告和常委会审议意见情况,“两高”研究处理常委会关于规范司

法行为工作情况报告审议意见的情况进行跟踪监督。除立法和监督工作以外,还积极参与制定“十三五”规划和深化司法体制改革工作;认真办理代表议案(79 件)和建议(25 件),加强代表联络工作;继续办好全国人大内务司法工作培训班和座谈会,密切与地方人大内司委工作联系;根据常委会安排,做好出访和外事接待工作。以下着重介绍慈善立法、老年人权益保障法执法检查、参与司法体制改革以及未成年人保护法执法检查跟踪监督工作情况。

### 精心做好慈善法起草工作

慈善立法是社会建设的重要内容,对于鼓励公民企业乐善好施,扶贫济困,促进社会和谐稳定,具有重要作用。内司委是慈善法草案的牵头起草单位,经过两年努力,如期于2015 年10 月由内司委将慈善法草案提请全国人大常委会第

十七次会议审议。常委会组成人员普遍认为草案指导思想明确,框架结构合理,内容总体可行。常委会决定将慈善法草案提请十二届全国人大四次会议审议。内司委在起草工作中努力做到:一是主导立法。党的十八届四中全会要求“健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制,发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用”。根据常委会立法规划,专门成立由我担任组长的慈善立法领导小组,全部起草工作都由内司委主导开展。二是立法为民。慈善立法,社会普遍关注。在起草工作中立足我国实际,坚持问题导向,在慈善立法宗旨、调整范围、制度安排等各个方面,着力增强全社会慈善意识,规范慈善行为,保护慈善组织、捐赠人、志愿者、受益人等合法权益,促进慈善事业健康发展。三是科学立法、民主立法。通过召开座谈会、实地调研、书面征求意见等方式,广泛听取慈善组织、捐赠人、民政部门、专家学者等意见,并与学术界、实务界密切沟通,良性互动。王胜俊副委员长专门赴地方进行调研,内司委负责同志多次与有关部门就慈善立法中重大问题沟通协调,达成共识。四是注重立法质量。慈善立法的过程,是集思广益、精益求精的过程。慈善法草案的起草,前后数十次易稿。先后召开主任委员办公会议和全体会议研究审议慈善法草案,起草工作中对慈善立法若干重大疑难问题反复权衡、修改完善。五是注重立法效率。慈善立法,社会各方面期盼多年。按照常委会立法工作安排,与有关方面群策群力,辛勤工作,不到两年时间顺利完成



起草任务。

## 认真组织老年人权益保障法执法检查

本次执法检查是在我国实施应对人口老龄化战略和制定“十三五”规划背景下进行的。为了做好执法检查工作，一是开展前期调研。执法检查组在云南等地进行前期调研，了解有关情况，增强执法检查针对性、实效性。二是突出检查重点。老年人权益保障法涉及面广，本次执法检查围绕积极应对人口老龄化几个关键环节，立足运用法治手段推动老龄事业发展。重点检查各级政府及其有关部门实施老年人权益保障法、完善老年人合法权益保护机制的基本情况，社会养老服务体系建设情况，老年人社会救助情况和老年人参与社会发展情况。三是创新执法检查方式方法。为准确了解老年人权益保障法实施情况，检查组除召开座谈会、实地考察外，还采取不打招呼、随机安排等方式了解真实情况。常委会领导高度重视这次执法检查，王胜俊、沈跃跃、张宝文、陈竺四位副委员长带领检查组分赴山东、贵州、北京、湖南等省市进行检查。2015年12月22日，王胜俊副委员长代表执法检查组向全国人大常委会第十八次会议报告执法检查情况。常委会组成人员充分肯定执法检查组工作，普遍认为这次执法检查指导思想明确，工作细致，检查深入，执法检查报告总结成绩实事求是，分析问题全面深入，提出的建议具有前瞻性和可操作性。

## 积极参与深化司法体制改革有关工作

深化司法体制改革是“四个全面”战略布局的重要内容，中央高度重视，社会广泛关切。内司委根据《中央有关部门贯彻实施党的十八届四中全会决定重要举措分工方案》的要求，专门制订工作方案，对牵头项目抓紧推进，对参与项目积极介入，努力将深化司法体制改革的重大



全国人大内司委主任委员马武在湖北省调研慈善立法情况。

举措落到实处。扩大人民陪审员参审范围、逐步实行人民陪审员只参与事实审的改革工作，由最高人民法院与内司委共同牵头，已由全国人大常委会第十四次会议作出授权决定，在北京、河北、黑龙江等10个省（区、市）进行为期两年试点。完善法律职业准入、健全法律职业考试制度的改革工作，由司法部、中央政法委与内司委共同牵头，改革方案已经中央批准，由中办、国办印发相关文件。

## 着力加强跟踪监督

2014年，全国人大常委会听取和审议了未成年人保护法执法检查报告。为了进一步做好跟踪监督工作，内司委于2015年1月召开落实常委会未成年人保护法执法检查报告中相关法律问题座谈会，讨论研究刑法有关嫖宿幼女罪、遗弃罪和未成年人收容教养制度等问题。2015年4月召开全体会议，听取并审议国务院、最高人民法院、最高人民检察院关于研究处理常委会未成年人保护法执法检查报告及审议意见情况的报告并提出审议意见，建议常委会在本届内对未成年人保护法实施情况继续开展跟踪监督。内司委关于废除嫖宿幼女罪等建议，常委会通过的刑法

修正案（九）已经采纳。

近年来，人大内务司法方面工作任务越来越重，做好内务司法工作，必须打造一支政治坚定、能力过硬、作风优良、奋发有为的工作队伍。我们在工作中努力做到：一是认真学习理论。内务司法工作政治性很强，一年来，我们全面学习贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，习近平总书记系列重要讲话和张德江委员长有关重要讲话，牢记宗旨意识，心系人民，不忘初心。在学习政治理论同时，也加强了经济、历史、文化、社会、科技等方面知识的学习。二是严守政治纪律和政治规矩。在慈善立法、老年人权益保障法执法检查 and 参与深化司法体制改革等工作中，增强政治意识、大局意识、看齐意识，依法履职尽责，努力把党中央的重大决策部署和常委会的工作要求落到实处。三是加强作风建设。在深入开展“三严三实”专题教育中，王胜俊副委员长和内司委负责同志以普通党员身份参加内司委党支部活动，全体党员干部认真学习党章、廉洁自律准则、纪律处分条例等党内法规，力求在本职工作中求真务实，努力提高工作质量和效率。✘

# 落实“三严三实”要求，做好人大侨务工作

文 / 全国人大华侨委员会主任委员 白志健



2015年4月7日至13日，全国人大华侨委主任委员白志健在浙江省调研期间考察侨资企业。

2015年，全国人大华侨委员会以“严”的精神和“实”的作风认真履行宪法和法律赋予的职责，积极拓展新形势下人大侨务工作的开展。

**主动作为，认真做好涉侨立法工作。**按照全面依法治国的总体要求，华侨委聚焦涉侨立法的重点难点，积极提出保护海外侨胞和归侨侨眷权益的意见和建议，不断推进涉侨立法工作。一是积极参与慈善法的起草审议工作。根据广大侨胞所关注的侨捐问题，华侨委主动加强与起草部门联系，派员参加相关立法研讨，华侨委负责同志在常委会分组审议草案时积极建言，提出了要充分考虑到侨捐在慈善事业中的重要作用、明确政府侨务部门的职责等方面的建议，法制日报及新华网等门户网站予以了刊载播发。二是积极推动华侨权益保护立法工作进程。一年来，华侨委多次与国务院侨办沟通协调，国务院将起草华侨权益保护法列入2015年国务院立法计划研究

项目。12月，以华侨权益保护立法为主要议题，华侨委承办了第33次中央“五侨”领导联席会议，就共同努力推动华侨权益保护立法工作达成共识。三是密切关注和支持地方华侨权益保护立法工作。1月，广东省人大常委会负责同志向艾力更·依明巴海副委员长汇报《广东省华侨权益保护条例》起草情况，并与华侨委座谈，就具体问题征求意见，华侨委认真研究并提出了意见和建议。9月，在辽宁省丹东市召开的全国人大侨委工作座谈会上，与会同志就侨委办事机构协助委员会做好华侨权益保护立法工作交流了意见，进行了有益探讨。

**注重实效，扎实推进涉侨监督工作。**按照“围绕中心、突出重点、加大力度、讲求实效”的原则，华侨委利用多种形式，扎实开展人大涉侨监督工作。一是在国内调研期间，主动了解归侨侨眷权益保护法、公益事业捐赠法、出境入境管理法等涉侨法律的贯彻实施情况，加强对涉侨

法律实施情况和涉侨工作的监督，推动涉侨法律的贯彻落实。二是利用出访和接待来访，重点了解我驻外使领馆开展侨务工作以及海外侨胞正当权益保护情况，督促有关部门做好海外侨胞正当权益的保护工作。三是先后听取人力资源和社会保障部、国务院侨办、中国和平统一促进会的工作情况介绍，督促相关涉侨部门依法履行侨服务职责，更好地维护海外侨胞和归侨侨眷的合法权益。

**多措并举，深入开展涉侨调研工作。**华侨委认真贯彻落实党和国家的侨务政策，围绕常委会工作大局，紧紧抓住当前归侨侨眷和海外侨胞反映的重点、热点、难点问题，深入开展涉侨调研并不断取得实效。一是常委会领导同志高度重视涉侨调研工作，艾力更·依明巴海副委员长带领华侨委调研组赴青海省就归侨侨眷权益保护法、公益事业捐赠法等涉侨法律的贯彻实施情况进行调研，提出了做好民族地区侨务工作的4点建议。二是围绕“十三五”规划涉侨内容分别赴浙江和四川两省，就加快推进侨务法治建设充分发挥侨务资源作用，为实施“十三五”规划作贡献开展专题调研，形成报告并提交常委会，对“十三五”规划纲要应充分体现发挥侨务资源作用，特别是在参与和助力“一带一路”建设方面提出4点建议。三是切实把“三严三实”要求落实到调研中，按照“谋事要实”的要求，积极促成内蒙古自治区人大、自治区残联等方面与有捐赠助听器意愿的澳大利亚华人魏基成先生联系沟通。7月，在华侨委调研组赴内蒙古就涉侨捐赠、困难归侨侨眷生产生活等情况进行调研期间，推动了魏基成先生“天籁列车”助听器捐赠项目在内蒙古的正式启动。



认真研究,做好代表议案审议和代表建议办理工作。华侨委高度重视代表作用的发挥,采取走访、召开座谈会等方式加强与代表的联系,认真审议代表所提议案,办理代表所提建议。一是对十二届全国人大三次会议期间郑奎城代表领衔提出的《关于修改归侨侨眷权益保护法的议案》,认真进行分析和研究,在充分听取地方有关部门、归侨侨眷和海外侨胞意见和建议的基础上,召开委员会会议进行审议并通过了议案审议结果报告稿。该报告经十二届全国人大常委会第十八次会议审议通过。二是对办公厅交办的7件代表所提建议,及时制订办理工作方案,强化问题导向,根据建议内容有针对性地予以答复,得到了代表的肯定。

**创新方式,积极开展侨务外事工作。**华侨委认真贯彻落实中央外事工作会议精神,围绕国家对外交往工作大局,根据全国人大常委会外事工作计划,充分发挥优势,积极开展侨务外事工作。一是积极配合常委会领导同志的出访和议会交流活动。9月,艾力更·依明巴海副委员长率团访问老挝和柬埔寨,在驻柬使馆举行了侨胞座谈会,反响热烈,效果很好。二是认真开展“走出去”工作。6月,华侨委负责同志率团赴西班牙、葡萄牙、比利时三国考察侨情,慰问侨胞;8月,委员会派团参加在德国举办的“世界反法西斯战争中国抗日战争胜利七十周年大会暨反独促统‘柏林大会’15周年纪念大会”;11月,派团参加在南非举行的“全球华侨华人促进中国和平统一2015年约堡大会”,均得到了海外侨胞的积极评价。三是扎实做好“请进来”工作。一年来,分别邀请加拿大、澳大利亚、泰国和欧洲侨领代表团回国考察访问。2015年国庆期间应外交部、我驻外使领馆、有关海外侨团的请求,举办了两场座谈会,侨领们反响热烈。四是推动侨务外事工作的务实与创新。华侨委以“三严三实”精神为指导,在2015年年底启动了“侨助冬奥”主题外事活动,这在华侨委工作历史上还是首次,对推动海外侨



2015年12月9日,全国人大华侨委、国务院侨办、全国政协港澳台侨委、致公党中央、中国侨联在全国人大会议中心召开第33次中央“五侨”领导联席会议。

胞参与祖国的改革开放和现代化建设具有积极意义。

**协调配合,共同做好侨务工作。**华侨委通过多种形式,注重加强与有关方面的联系,推进侨务工作的深入开展。一是保持与中央涉侨部门的联系沟通。华侨委承办了第33次中央“五侨”领导联席会议,出席了2015华侨华人创业发展洽谈会、中国致公党成立90周年纪念大会、第二届世界广府人恳亲大会,了解和支持其他涉侨部门的有关工作;参加了中国和平统一促进会第九届理事大会、国家海外华文教育联席会议暨中国华文教育基金会理事会会议,认真履行成员单位职责。还派员参与了海外侨胞观礼纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利70周年阅兵式的组织工作。二是加强与归侨代表的联系。根据《关于全国人大华侨委员会加强与全国人大归侨代表联系办法(试行)》的规定,华侨委在开展调研、召开会议时有计划地邀请全国人大归侨代表参加。3月,华侨委几位负责同志参加了中国侨联组织的全国人大归侨代表座谈会。三是加强与地方人大侨委的工作联系。9月,全国人大侨委工作座谈会召开,贯彻落实“三严三实”精神,集中就人大侨委办事机构如何当好参谋助手、做好服务保障工作进行认真的回顾总结、充分的交流研讨,这

在人大侨委的历史上也是第一次,对不断开创人大侨务工作新局面起到了推动作用。

**依法履职,加强委员会自身建设。**华侨委紧紧围绕“四个全面”战略布局,坚持以人为本、为侨服务的宗旨,依法履行职责,认真开展工作,不断提升思想理论水平和工作水平。一是始终坚持正确的政治方向,认真学习贯彻党的十八大以来历次会议精神,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,学习贯彻张德江委员长在常委会上的讲话精神和有关指示,严守党的政治纪律和政治规矩,用党的最新理论成果武装头脑、指导实践、推动工作。二是委员会组成人员积极参加常委会的专题讲座,加深对中央决策部署的理解认识,加强对涉侨法律、政策的研究探讨,完成了中国人权制度理论研究会2015年度相关研究课题。三是华侨委办事机构不断加强学习,扎实开展“三严三实”专题教育,努力改进工作作风,狠抓整改落实,加强制度建设,修订了《全国人大华侨委员会办事机构工作制度汇编》,促进办事机构各项工作更加务实、规范地进行。这些举措提高了办事机构工作的主动性和积极性,对发挥参谋助手作用和提高服务保障能力、进一步做好新形势下人大侨务工作起到了推动作用。☑

# 扬帆绿色发展 续航生态文明

## ——全国人大环境与资源保护委员会 2015 年工作综述

文 / 全国人大环境与资源保护委员会主任委员 陆浩



全国人大环资委主任委员陆浩

2015 年是全面深化改革关键之年,是全面依法治国的开局之年。全国人大环资委在全国人大及其常委会领导下,认真贯彻党的十八大、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,坚持正确政治方向,牢固树立绿色发展理念,紧紧围绕党和国家工作大局,认真履行宪法和法律赋予的职责,积极主动开展工作,立法、监督、代表联系和对外交往各项工作均取得了新进展。2015 年共召开座谈会 119 次,赴地方开展执法检查和调研 44 次,形成调研报告、论证报告和参阅资料等 80 余篇。

突出重点领域,用严格的法律制度保护生态环境。环资委按照全国人大常委会立法规划安排,落实党的十八届四中全会提出的“用严格的法律制度保护生态环境”的要求,突出大气、水和土

壤污染防治重点,主动作为,积极推进生态文明立法工作。按照立法规划,由环资委承担提请审议和联系的法律案共 12 部,由环资委牵头起草和提请审议的有 5 部。其中,深海海底区域资源勘探开发法和野生动物保护法修改在 2015 年如期提请全国人大常委会进行了审议。制定深海海底区域资源勘探开发法,既是顺应国际海底区域活动的发展趋势,履行国际义务,管控深海海底区域勘探开发活动的需要,也有利于维护国家利益,提升我国深海科学技术水平。为增强深海资源开发中的生态环境保护与监控能力,法律案将保护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。对野生动物保护法的修改是法律实施近二十年来的第一次全面修改。

针对违法猎捕、杀害、滥食、买卖野生动物,破坏栖息地等问题,社会广泛呼吁以立法方式加强对野生动物的保护。在修订草案的起草过程中,环资委充分发挥全国人大及其常委会在立法中的主导作用,坚持科学立法、民主立法,围绕重大问题广泛征求各方面意见,对草案反复修改论证。法律修订草案进一步细化了禁止违法经营利用及食用野生动物的规定,补充修改了栖息地保护制度,增加了调整野生动物保护名录的规定,加强了对人工繁育野生动物的管理,全面加大对违法行为的处罚力度,提高了法律的针对性和可操作性。核安全法、土壤污染防治法和循环经济促进法的制定和修改等已列入立法规划并明确由环资委牵头起草和提请审议。这几部法律的起草和修改问题复杂,涉及面广,起草难度大,环资委做了大量艰苦细致的工作,充分注重基础研究,编写立法知识读本,建立专家库,听取专家讲座和介绍。同时,结合重点问题,开展专题调研、组织召开专题论证会,厘清了重大问题的法律关系,各项立法工作进展顺利。对水污染防治法、测绘法等 7 部由国务院提请常委会审议的法律案,环资委提前介入,加强与国务院有关部门的沟通,及时了解和督促各项立法工作进程,并积极做好审议准备工作。

坚持问题导向,发扬钉钉子精神,推动监督工作取得实效。党的十八届五中全会将生态环境质量改善作为全面建设小康社会目标。环资委紧密围绕这一中心任务,牢牢抓住大气、水污染防治等人民群众关注的重大环境问



题,有针对性地开展监督工作,推动法律有效实施,增强监督工作实效。水是生命之源。防治水污染、保护水资源、保障水生态安全,事关人民群众根本利益,事关经济社会持续健康发展。全国人大常委会把检查水污染防治法实施情况作为2015年监督工作的重点内容,并以联组会议形式开展专题询问,环资委具体组织了这次执法检查活动。张德江委员长专门作出重要批示,陈昌智、沈跃跃、艾力更·依明巴海三位副委员长带队,环资委组成人员和全国人大代表共32人组成5个检查组,分赴内蒙古、黑龙江、安徽等6省(区、市)进行检查。检查组针对法律实施中的突出问题和薄弱环节,扎实开展检查,多次召开座谈会,广泛听取各方面对完善法律法规制度,推动和改进工作的意见和建议。同时,我们还委托省级人大常委会同步开展检查,加强上下联动,形成“一盘棋”工作格局。全国人大常委会组成人员充分肯定执法检查组的工作,普遍赞成执法检查报告。结合执法检查情况,环资委提出了询问问题建议,基本反映了我国水污染防治工作中存在的突出问题,国务院及其有关部门认真负责、客观清楚地进行了答复,体现了全国人大常委会依法履行监督职责的质量和效果,受到张德江委员长和常委会委员们的充分肯定。

近年来,全社会高度关注大气污染防治工作。全国人大环资委积极回应社会关切,从2013年以来连续三年将大气污染防治作为监督工作重点,配合常委会开展了专题调研、执法检查和跟踪监督,推动法律的全面修订和大气污染防治工作深入开展,成为常委会完善监督工作方式、增强监督实效的新尝试。陈昌智、沈跃跃副委员长高度重视大气污染防治工作进展,沈跃跃副委员长连续三年带队赴京津冀及周边省份开展监督,督促各地及有关部门深入贯彻落实法律制度要求,切实解决执法检查报告和常委会审议中提出的问题。大气

污染防治法执法检查中查出的主要问题和提出的6项立法建议,均落实到法律修订草案中,是加强监督与完善立法的有机结合。十二届全国人大常委会第十六次会议审议通过了大气污染防治法修订草案,对于加强大气污染防治,改善空气质量,发挥了积极有力的引领、推动、规范和保障作用。新修订的大气污染防治法于2016年1月1日起实施,为宣传贯彻和实施好这部法律,2015年年底环资委与环境保护部等单位联合召开新修订大气污染防治法贯彻实施电视电话座谈会。张德江委员长作出重要批示,沈跃跃副委员长出席会议并讲话,对切实抓好大气污染防治法的贯彻实施提出了明确要求。

2015年是“十二五”规划的收官之年,2016年起将实施“十三五”规划,编制好“十三五”规划纲要意义重大。全国人大常委会将“十三五”规划纲要编制重点问题专题调研列为年度重点工作。环资委开展了“十三五”环境与资源保护专题调研,在扎实深入调研的基础上,提出了关于“十三五”时期大力推进海洋生态环境保护、煤炭清洁高效利用、节能环保科技及产业发展、大气污染防治、饮用水源保护、土壤污染防治、节能减排、生态补偿机制建设、可再生能源发展等9个方面的建议,所提意见和建议得到充分采纳和体现。既为编制“十三五”规划纲要提供了重要参考,也为全国人大审查批准“十三五”规划纲要做了必要准备。

认真办理代表议案和建议,发挥代表主体作用。十二届全国人大三次会议主席团交付环资委审议的代表议案共65件,全国人大常委会办公厅交付办理的代表建议18件,督办重点处理代表建议4类41件,滚动督办重点处理代表建议2件。环资委从坚持完善人民代表大会制度和推进生态文明建设的战略高度,充分尊重和发挥人大代表的主体作用,将议案办理与立法、监督工作有机结合,在立法工作和监督

工作中邀请代表参加。对代表意见集中、反映问题突出的议案和建议,深入开展调查研究,加强与代表沟通联系。对重点处理建议,加大督办力度,督促和支持国务院有关部门认真办理建议案,积极推动有关问题的解决,得到提出建议的代表团、代表及各承办单位的赞同。

坚持调动各方面积极因素,形成工作合力。全国人大环资委的工作离不开方方面面的支持。环资委注重加强上下联动,围绕年度工作重点,每年召开全国人大环境与资源保护座谈会,加强和地方人大环资委之间的联系和工作交流。在各项立法和监督工作中,有针对性地邀请省(区、市)人大环资委同志参加调研,法律草案、调研报告和建议办理报告等也充分征求地方人大意见,推动人大工作形成合力、取得实效。

2016年是全面建设小康社会决胜阶段,是“十三五”规划实施的开局之年。党的十八届五中全会提出坚持绿色发展理念,对加快推动生态文明建设提出了新要求。环资委认真学习贯彻五中全会精神,围绕落实“以提高环境质量为核心,实行最严格的环境保护制度”的要求,积极回应人民群众的关切,努力做好各项工作。立法工作中,要统筹协调,加快推进环资委牵头起草的各项立法工作。提前介入、积极推动国务院负责的相关法律修改和制定,并配合常委会做好审议工作。监督工作中,配合常委会做好法律实施情况的监督检查,坚持以问题为导向,加强对大气、水污染防治等重点领域的跟踪监督,深入推动法律贯彻实施。通过委员会全体组成人员和工作机构的积极努力,认真贯彻四个全面、五位一体和五大发展理念,以加强生态文明建设,落实绿色发展理念为指导,搞好立法工作和监督工作,为形成人与自然和谐发展现代化建设新格局,推进建设美丽中国作出新贡献。★

# 积极开展涉农立法监督工作 促进农业农村经济发展

文 / 全国人大农业与农村委员会主任委员 陈建国



2015年5月,全国人大农业与农村委员会主任委员陈建国(右二)在河南省信阳市开展“十三五”规划纲要专题调研,了解建设现代农业保障粮食安全和推进农村扶贫开发情况。(全国人大农委办公室供图)

在刚刚过去的2015年里,全国人大农委始终坚持以邓小平理论、“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,全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,在全国人大及其常委会领导下,认真履行宪法和法律,围绕全面深化改革和“三农”工作的中心任务,积极开展工作,圆满完成各项任务。

## 积极推动涉农立法工作

### (一)完成种子法修改工作

自2013年修改种子法列入十二届全国人大常委会立法规划,并确定由农委负责牵头后,委员会在认真总结实践经验、深入调查研究、反复论证的基础上,完成种子法修订草案的

起草工作,于2015年4月提请全国人大常委会第十四次会议对种子法修订草案进行初次审议。2015年11月,全国人大常委会第十七次会议二次审议种子法修订草案。其间,为配合全国人大常委会审议,委员会组织新闻媒体对种子法的有关情况进行报道,积极正面回应社会关切,正确引导舆论导向。

审议通过的新修订后的种子法主要从种质资源保护、品种选育、品种管理、种子管理、植物新品种保护、种业扶持、行政监管、法律责任等八个方面进行了修改和完善。

(二)做好农村土地承包法和农民专业合作社法的修改,推动农村金融立法

2015年,委员会就农村土地承包

法和农民专业合作社法的修改和农村金融立法,多次召开座谈会,广泛听取意见。吉炳轩、张宝文副委员长高度重视委员会的立法工作,亲自主持召开农村土地承包法修改和农村金融立法座谈会,听取意见。委员会围绕农村土地所有权、承包权、经营权三权分置,土地承包关系长久不变,合作社运行机制,联合社法律地位、合作社内部开展信用合作等重点、难点问题开展调研和论证。

## 协助常委会做好监督工作

(一)开展稳定和完善农村土地承包关系情况调研

为配合全国人大常委会8月审议国务院关于稳定和完善农村土地承包关系情况的报告,委员会对河北、辽宁、山东、湖北、广西、四川、陕西等7省区的稳定和完善农村土地承包关系情况进行调研,预先听取农业部代国务院起草的报告,对报告初稿提出修改意见。8月,委员会向常委会会议提交调研报告。报告认为,广大农民群众拥护农村土地承包经营制度,各级政府不断完善体制机制,农村土地承包关系基本稳定。报告针对一些地方存在的违法调整承包地、扩大预留机动地;未经规定程序,对连片规模流转的土地不确地到户;土地流转后的非粮化比例较高;经营权抵押不良贷款处置难,分担、化解金融机构经营权抵押贷款风险的机制不健全等问题提出了建议:在立法层面进一步明确“稳定农村土地承包关系并保持长久不变”的



具体内涵,加大农村土地承包经营纠纷仲裁体系建设和纠纷调处的力度,加强土地承包经营权流转的服务和管理,引导和扶持新型农业经营主体发展。提升金融服务水平、加强金融产品创新。探索多种形式的土地托管经营,建立承包经营权抵押风险防范体系并完善担保机制。

## (二)协助组织农业法执法检查

根据全国人大常委会监督工作计划,委员会积极配合全国人大常委会,在陈昌智、吉炳轩、向巴平措、张宝文副委员长的带领下,分别到河北、辽宁、山东、湖北、广西、四川、陕西、新疆等8省区对农业法实施情况进行检查。重点检查了粮食安全、农业投入与支持保护、农村金融服务及农业生态补偿等情况。检查组还听取了国务院8个部门的汇报。10月,张宝文副委员长向全国人大常委会会议报告了检查情况,并获得了委员们的好评。

报告充分肯定了近年来农业法实施总体情况。同时也指出了农业基础设施仍然薄弱,支农资金总量偏少,农村金融供给不足,农业面源污染较重等问题。报告建议要不断巩固和完善中国特色社会主义农村基本经济制度,加快农业生产方式转变,努力提升农业综合生产能力,健全保障国家粮食安全、农业可持续发展和农民持续增收体制机制。继续把农业农村作为财政支出的优先保障领域,优化投入结构,增加投入总量。提高农村金融服务水平,支持农业保险发展。分类推进农村集体产权制度、林业、水利、农垦、供销社等改革。加快构建新型农业经营体系,提高农民的组织化程度。完善粮食收储机制,加强中央储备粮风险防范和管控。充分发挥种业科技和农业社会化服务的作用。加强农业资源环境保护,重视做好农村面源污染的防治。加大扶贫攻坚力度,坚持精准扶贫与片区开发相结合。

## 深入开展专题调查研究工作

### (一)开展“十三五”规划纲要专题调研

根据全国人大常委会的要求,按照张德江委员长关于认真做好“十三五”规划专题调研工作的重要指示,委员会确定将建设现代农业保障粮食安全和推进农村扶贫开发作为“十三五”规划纲要调研专题,并提交了报告。

1.推进现代农业建设提升粮食生产能力的调研报告。针对资源环境约束日益加大,粮食供求长期处于紧平衡状态,国内粮食生产成本快速攀升等问题。报告建议进一步加大对农田基础设施建设的投入,完善粮食增产稳产的扶持政策;鼓励种粮农户扩大经营规模,支持粮食机械化生产;完善调动地方政府抓粮积极性的优惠政策,落实粮食安全省长负责制,加大中央财政对粮食主产区的利益补偿;进一步发挥科技创新对粮食生产的推动作用;加快涉农资金管理体制,下放项目审批权限。

2.农村扶贫开发专题调研报告。报告建议“十三五”规划应将农村扶贫开发单列一章,坚持片区开发和精准扶贫相结合,建立贫困县约束机制和逐步退出机制;完善扶贫贴息贷款政策;加大贫困地区生态环境保护扶持力度;改进贫困县领导考核机制;扶贫开发要与社会救助、农村低保、居民养老保险、医疗保险以及社会福利等政策相衔接。

### (二)开展农村医疗卫生情况调研

根据吉炳轩副委员长的指示,1月,委员会与国家卫计委组成联合调研组,在吉炳轩副委员长带领下,赴北京、天津、河北对农村医疗卫生情况进行调研,并提交了调研报告,为进一步推动农村医药卫生体制改革建言献策。调研报告充分肯定了近几年来农村医疗卫生体制改革发展所取得的成效,针对农村卫生人才队伍总量不足、专业水平不

高、乡村医生老化严重、部分农村地区医疗资源缺乏和机制不活、农村中医药的发展激励政策不够等问题,报告提出了继续深化农村医疗卫生体制改革;激活农村医疗卫生机构的活力;鼓励社会办医;合理配置城乡医疗卫生资源;改善农村基层卫生人员的待遇;进一步提高新农合筹资水平;加强乡村医生队伍建设等建议。

## 认真做好议案办理和重点建议督办工作

十二届全国人大三次会议主席团交付农委审议的代表议案共46件,涉及15个立法项目和1个执法检查项目。委员会认真梳理有关法律法规和政策,分析15个立法项目的必要性和可行性,征求中央、国务院有关部门的意见,结合委员会立法和监督工作,积极与议案领衔代表联系,邀请代表参加相关会议,听取代表意见。8月,委员会召开第十四次全体会议,审议并原则通过了代表议案审议结果的报告。11月初,委员会向全国人大常委会第十七次会议报告了代表议案审议结果的报告。

2015年全国“两会”期间,人大代表、政协委员分别提出了8件涉农立法建议和6件提案,均由农委承办。委员会结合立法工作,加强与代表和有关部门的联系沟通,充分听取各方意见,较好地完成了这些立法建议和提案办理。

2015年,全国人大常委会办公厅交由委员会负责督办的十二届全国人大三次会议重点建议5件,代表建议13件,滚动督办往年重点建议2件。按照张德江委员长关于重点处理建议督办工作的指示精神,委员会加强组织领导,召开重点建议督办工作座谈会,就有关问题进行沟通协调。委员会还会同国务院有关部门专程赴甘肃就“构建重点地区生态屏障重点督办建议”进行调研。委员会通过多种方式加强与议案领衔代表的联系,听取代表意见,提高重点建议和建议的办理质量。■

# 围绕国家发展战略的优化、落地发挥独特作用

文 / 全国人大常委会香港基本法委员会主任、澳门基本法委员会主任 李飞



李飞主任(前右二)和调研组在中国(广东)自由贸易试验区深圳前海片区考察深港青年创业梦工场。摄影/王磊

近年来,为了优化我国经济结构,拓展发展空间,构建全方位对外开放新格局,中央相继提出了粤港澳合作、京津冀协同发展和“一带一路”等国家发展战略。这些发展战略都是“中国梦”的坚实支撑。

2015年,全国人大常委会港澳基本法委围绕着这几个发展战略,通过实地调研、开座谈会、提建议等方式对它们的优化、落地做了许多有益的工作,充分发挥了香港基本法委员会和澳门基本法委员会所拥有的独特作用。

## 促进粤港澳合作的进一步深化

作为中国经济的传统增长极,珠三角地区开展粤港澳合作早在2010年便已上升为国家战略,并写入国家“十二五”规划纲要。“十二五”期间,粤港澳合作取得了许多显著成果,促进了粤、

港、澳三地各自长足的繁荣发展。进入“十三五”期间,粤港澳合作如何发挥更大的作用,在广度上如何拓展,在深度上如何深化,粤港澳合作的质量如何进一步提高,正是这项发展战略必须解决好问题。我们港澳基本法委也在不断思索这个问题。而且随着十二届全国人大四次会议召开、“十三五”规划纲要(草案)上会审议的日子越来越临近,解决这个问题也显得越来越紧迫。

因此,为贯彻落实张德江委员长有关重要指示,2015年5月中旬,港澳基本法委员会与全国人大法律委员会组成调研组,邀请香港基本法委员会、澳门基本法委员会部分港澳委员参加,围绕“十三五”规划纲要编制中涉及粤港澳合作方面的内容,在广州、中山、珠海、东莞、深圳、惠州、揭阳等7个地市,分别召开9场政府部门及企业等参加的座谈

会,考察了19家企业和科研机构,听取广东省政府有关部门和有关市、区关于粤港澳合作情况的汇报,并进行实地调研。在调研的基础上,根据广东省及各地提出的意见和建议,调研组研究提出了《全国人大常委会港澳基本法委员会、全国人大法律委员会关于“十三五”规划纲要中粤港澳合作相关内容的建议报告》和《“十三五”规划纲要中粤港澳合作相关内容建议稿》,同时形成三个附件,汇总了调研中收集的各地推动粤港澳合作的现实情况和存在的主要问题及意见和建议,提供给起草编制“十三五”规划纲要的有关部门参考。

## 为优化京津冀协同发展战略献策

2014年,习近平总书记在专题听取京津冀协同发展工作汇报时,强调实现京津冀协同发展是一项重大国家战略。

为加深香港基本法委员会、澳门基本法委员会委员们对京津冀协同发展战略的认识与理解,支持港澳特区发挥独特优势,加强与内地各方面交流与合作,深度参与国家发展战略,经全国人大常委会领导同志批准,港澳基本法委结合工作实际,把对京津冀协同发展战略的调研考察活动纳入了2015年年度工作计划。

2015年8月中旬,香港基本法委员会和澳门基本法委员会调研组先后赴河北省承德和张家口地区,就京津冀协同发展有关情况进行考察。其间,考察组分别对京缘农业开发有限公司、保承中药材种植有限公司、崇河农业开发有限公司等新型农业企业进行了考察,并就北



京周边生态环境保护和2022年冬奥会场馆筹备情况开展考察调研。通过实地考察,考察组成员尤其是基本法委员会的委员们,对京津冀协同发展的重要意义有了更深层的理解,认识到中央提出的京津冀协同发展是一项非常重要的国家战略,将京津冀打造成中国一个新的经济增长点,对国家长远发展具有重大意义。并且,考察组还根据港澳发展的经验提出了许多具体的、有针对性的建议。如,建议承德、张家口等地应充分利用临近京津的地理区位优势,在京津冀协同发展国家战略中走一条土地集约、旅游主打、蔬菜富民的扶贫致富道路,通过建设新型农业和集中力量发展旅游业等第三产业,弥补因生态环保而发展受限的第二产业,实现跨越式发展。

### 推动港澳优势和“一带一路”战略的融合

2013年,习近平总书记提出共建“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的重大倡议。2015年11月,中共中央在《关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》中将“一带一路”确立为一项重大国家战略。

港澳特区对参与“一带一路”这一国家重要发展战略的积极性也很高,社会各界高度关注,政府和民间均视之为特区发展的一个难得的重大机遇,认为“一带一路”战略将对推动未来港澳经济转型发展产生重要的作用,并采取一系列举措深度参与“一带一路”国家战略。香港特区行政长官梁振英在2015年施政报告中专门提出,特区政府将成立“一带一路”督导委员会,负责制定香港参与“一带一路”的策略和政策,设立“一带一路”办公室负责推动研究工作,并在沿线国家增设经济贸易办事处,加强与沿线主要贸易伙伴的经贸联系。澳门特区行政长官崔世安也表示,要抓住国家制定“十三五”规划、实施“一带一路”战略部署的重大机遇,建设宜居、宜游、宜业、宜乐城市,建设好世界旅游休闲中



李飞主任(右三)带领考察组对河北省张家口市冬奥会筹办情况进行考察。摄影/王磊

心,发挥好中国与葡语国家商贸合作服务平台的作用,办好第五届中国——葡语国家经贸合作论坛等。香港、澳门深度参与“一带一路”战略的发展势头喜人!

其实,在港澳优势和“一带一路”战略深度融合发展的良好势头中也包含着我们港澳基本法委的一些艰苦努力。2015年,通过大量实地调研考察和广泛听取意见,加深对港澳社会反映情况的分析,我们着重就如何进一步深化粤港澳合作,发挥港澳特区优势,助力“一带一路”国家发展战略,帮助和支持特区发展经济、改善民生,实现多元发展,形成新的增长点,实现特区的长期繁荣稳定等,向相关部门提交了我们的一些思考和意见:一是加强中央政府对粤港澳合作的统筹协调,科学定位三地发展分工,促进区域经济协同发展,打造具有国际竞争力的粤港澳大湾区,发挥粤港澳作为海上丝绸之路重要枢纽的独特作用。二是进一步推动以中国(广东)自由贸易试验区建设为平台的粤港澳深度合作,准确把握广东自由贸易试验区的目标定位,加强统筹,进一步推动立法与自贸试验区工作相衔接,敢于先行先试,解放思想、转变观念,在一些阻碍粤港澳进一步开展合作的制度问题上取得突破。三是深化内地与港澳全方位合作,全面落实粤港澳服务贸易自由化各项安排,将珠三角地区建设成为世界先进的

制造业和现代服务业基地;加强科技合作,打造“粤港澳科技创新走廊”;以统筹港口资源为抓手,统一规划三地基础设施建设。四是香港作为国际金融中心、贸易中心和航运中心,具有与国际接轨的法律体系和市场规则,与众多国家和地区长期保持紧密合作关系,在商业、贸易、金融、人才、对外交往等领域具有独特的优势,理应成为“一带一路”建设中的一个重要平台和支点。香港还是重要的国际仲裁中心,有条件为“一带一路”沿线国家和地区解决投资、贸易等纠纷提供调解、仲裁等专业法律服务。澳门是世界旅游目的地,又以中华文化为主流,多元文化共存,具有深远的历史和文化特色,并拥有与葡语系国家的密切联系,通过加强与东盟、葡语系和拉丁语系国家的交流和合作,澳门可为21世纪海上丝绸之路建设发挥独特作用。

总之,港澳特区在参与“一带一路”等国家发展战略方面具有自身的优势,但在如何具体落实方面仍有大量的工作要做,还需要中央与特区共同努力,深入开展调研,采取切实有效的措施积极推进。今后,港澳委将根据工作实际,充分调动港澳委员的积极性,深入发挥参谋智库作用,对如何深化粤港澳合作、积极参与“一带一路”等国家战略问题进行深入研究,继续为有关部门进行决策提供参考。✘

# 紧紧围绕中央部署 扎实推进立法工作

文 / 全国人大常委会法制工作委员会研究室



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

2015年，全国人大及其常委会紧紧围绕“四个全面”战略布局，认真贯彻落实党中央决策部署，深入推进科学立法、民主立法，不断加强和改进立法工作，圆满完成了全年的立法工作任务，新制定法律5部，修改法律38部，通过有关法律问题的决定9个。法工委在全国人大常委会领导下，深入学习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，以“严”的要求、“实”的作风，为全国人大及其常委会行使立法职权当好参谋助手、提供高效服务，扎实推进立法工作。

## 着力做好立法法和“三法”修改工作，推进人大制度不断发展完善

立法法是关于国家立法制度的重要法律，是“管法的法”。为了适应立法工作新形势新任务的需要，贯彻落实党

中央决策部署，法工委提前谋划，及时研判立法发展形势，适时启动立法法的修改工作，修改中认真贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会关于完善立法体制、明确立法权力边界、深入推进科学立法民主立法的要求，总结立法法施行以来立法实践中的好经验好做法，在深入调研、充分听取意见的基础上，提出了较为完善的立法法修改草案，经过全国人大常委会两次审议，由十二届全国人大三次会议表决通过了关于修改立法法的决定。这是立法法自2000年颁布施行以来首次进行修改。修改后的立法法，赋予所有设区的市地方立法权，进一步完善了我国的立法体制，这是充分发挥中央和地方两个积极性、加强和完善人民代表大会制度、实现国家治理体系现代化的重大举措。同时，落实党中央转发的《中共全国人大常委会党组关于加强

县乡人大工作和建设的若干意见》，及时启动地方组织法、选举法、代表法修改工作，提请常委会审议通过三部法律的修改决定。修改后的三部法律，对县乡人大组织制度和工作制度、代表选举和代表工作等方面的相关规定作了修改完善，从制度上解决基层人大工作和建设中存在的突出问题。

## 积极应对国家安全形势，着力加强国家安全领域立法

适应我国国家安全面临的新形势、新任务，贯彻落实总体国家安全观，法工委根据常委会立法规划和工作计划，分别组织专门工作班子，抓紧研究起草和修改完善国家安全领域相关法律。国家安全立法事关党和国家政权安全和制度安全，国内国际关注。在国家安全法、反恐怖主义法、网络安全法、境外非政府



组织管理法等法律草案的起草和审议过程中,我们在党中央的坚强领导下,统筹国内国际两个大局,保持政治定力,不受外部杂音干扰,积极稳妥地推进,就法律制定中的一些重大敏感问题提出可行方案,报请常委会党组直至党中央决策,

将中央精神准确完整地体现在法律草案中。同时,牢牢把握立法主导,根据外交大局需要和国际形势发展,审时度势,选择有利时机将有关法律案提请常委会审议通过。

比如,制定国家安全法时,我们着重从维护国家根本利益出发,对总体国家安全观内涵、国家安全的任务、国家安全制度机制等进行重点研究,提出可行的解决方案。

针对恐怖主义活动日益猖獗的严峻形势,我们认真总结近年

来防范和打击恐怖活动的斗争经验,研究借鉴国外有效做法,完成反恐怖主义法的制定工作。

又比如,认真做好境外非政府组织管理法研究修改工作,对规范境外非政府组织开展活动和提供便利措施等提出完善建议;面对当前我国网络安全屡遭入侵、攻击、窃密、侵权的严峻形势,总结近年来网络安全工作经验,围绕确立保障网络安全的基本制度框架提出方案,做好网络安全法的研究制定工作。

还完成了刑法修正案(九)的制定工作,从减少死刑罪名、完善刑罚结构,修改完善贪污贿赂犯罪、增加恐怖活动犯罪、网络犯罪规定,完善惩治失信、背信行为的规定等方面对刑法作了修改补充。这些法律的制定,将从总体上形成一个严密的关于国家安全的法律网络,依法有效维护国家安全。

## 启动民法总则研究制定工作,积极稳步推进民法典编纂

编纂民法典,是党的十八届四中全会明确提出的重大立法任务。我们将民法典编纂作为一项重大政治任务来部署和推动,按照张德江委员长提出的“继承、完善、发展、提高”要求,周密安排进度,积极稳妥推进。及时组织最高人民法院等单位组建民法典编纂工作协调小组,在法工委内部组建了民法典编纂工作专班,拟定具体工作计划,并形成了先制定民法总则,再对民事法律进行整合的“两步走”的工作思路。

鉴于民法总则理论性和实践性都很强,我们一手抓基础理论研究,钻研整理国内外已有研究成果,并跟踪了解国外最新发展情况;一手抓调查研究工作,全面、深入了解中国传统文化在民事法律关系中的传承影响,了解实践中涉及民法总则内容的问题和立法建议。在此基础上,系统梳理了民法总则中的主要问题及其争议焦点,形成倾向性研究意见,形成了民法总则草案初稿,拟报常委会领导同意后,广泛征求意见,并按照立法程序有序推进,修改完善。

## 坚持以民为本,着力加强保障和改善民生立法

加快保障和改善民生、推进社会治理体制创新法律制度建设,是党中央明确提出的加强法治建设的重要任务。一年来,围绕依法加强和规范公共服务,完善教育、社会保障、食品安全、慈善等事关民生的法律制度,全国人大常委会审议修订了食品安全法、大气污染防治法,审议通过了人口与计划生育法、教育法和高等教育法等修改决定,制定通过了反家庭暴力法,审议了慈善法草案。

法工委紧紧围绕常委会的工作部署完成相关立法任务。比如,在食品安全法修改工作中,我们坚决贯彻党中央关于完善统一权威的食品安全监管机构、建立最严格监管制度的要求,织密食品安全保障网,完善从田头到餐桌的全过

程监管机制。在大气污染防治法修改工作中,坚决贯彻党中央建立以保障人体健康为核心、以改善环境质量为目标的环境管理体系的要求,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,推动解决造成空气质量污染的突出问题。又比如,为维护平等、和睦、文明的家庭关系,促进家庭和谐、社会稳定,提高全社会反家庭暴力意识,完成反家庭暴力法制定工作。为保障中央人口政策的贯彻落实,推进“两孩政策”的尽快实施,我们提前参与草案起草修改工作,与议案提出单位保持密切沟通,圆满完成人口与计划生育法修改工作。再比如,慈善法草案将提请今年3月召开的十二届全国人大四次会议审议,为保证这部法律的顺利通过,我们从全面建成小康社会、共享发展成果、完成脱贫攻坚的历史任务高度,深刻认识慈善立法的重大意义,深入调研,反复研究,就合理界定慈善法调整范围、确定慈善捐赠规则、加强慈善财产管理、发展慈善服务、完善慈善信托制度、细化慈善税收优惠等方面,提出修改完善建议,为代表大会审议做好前期准备。

## 坚持立法决策与改革决策相结合,保证重大改革于法有据

习近平总书记多次强调,要发挥立法的引领和推动作用,坚持立法先行,做到凡重大改革要于法有据。

一年来,全国人大常委会认真贯彻落实中央的重大改革决策部署,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个,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。其间,法工委与国务院有关部门和“两高”积极主动沟通,加强工作协调,认真研究提出完善建议,为常委会顺利审议通过有关法律



中国对现存国际秩序有归属感,因为我们既是其创建者之一,也是获益者和贡献者,同时还是改革的参与者。

## 国际秩序与中国作为

文 / 傅莹

在国际场合经常遇到这样的问题:“中国是否要挑战美国在世界秩序中的领导地位?”或者:“你们是否要另起炉灶创建一个平行的世界秩序?”我们会说:“当然不是,中国是国际秩序的成员。”双方说的是同一个秩序吗?似乎此“秩序”非彼“秩序”。

所谓“美国领导下的世界秩序”有三个支柱:一是美式价值观,也被视作“西方价值观”;二是美国的军事同盟体系,构成美国在世界上发挥“领导”作用的安全基石;三是包括联合国在内的国际机构。这个“世界秩序”有其国际政治的历史渊源,也在现代世界发挥作用,而美国长期在这个秩序中居于领导地位,并因此获得利益。但在全球化深入发展、国际政治日益碎片化的今天,“世界秩序”面临越来越多的现实挑

战,越来越难以提供全面、有效的解决方案。

我们已经看到,在政治层面,美国推广西方价值观的做法在很多地方遭遇水土不服,特别是在中东一些国家,旧的格局被打破,新的社会架构却迟迟建立不起来,导致严重的动荡,甚至外溢。在防务领域,美国主导的军事同盟体系把盟友的安全利益凌驾于非盟友的安全利益之上,往往给地区热点问题增添新的复杂因素。在经济层面,2007年爆发的金融危机暴露了国际经济治理的缺陷,应运而生的20国集团带动了全球治理改革进程。

在此背景下,随着中国经济体量的增大和世界影响力的提升,人们自然而然地想知道中国持何立场。如果仔细聆听中国的声音就不难了解,中

国领导人多次表示我们支持现存国际秩序。不过,中国人使用的词汇是“国际秩序”,而不是“世界秩序”,我们指的是以联合国宪章宗旨和原则为核心的国际秩序和体系。中国对现存国际秩序有归属感,因为我们既是其创建者之一,也是获益者和贡献者,同时还是改革的参与者。

习近平主席2015年9月在美国西雅图发表演讲时就指出,“世界上很多国家特别是广大发展中国家都希望国际体系朝着更加公正合理方向发展,但这并不是推倒重来,也不是另起炉灶,而是与时俱进、改革完善。”

中国针对国际秩序有缺失的地方已经提出自己的解决方案,“一带一路”倡议和亚洲基础设施投资银行就是我们提供给世界的重要新型公共产品。

决定做好服务保障工作。

同时,法工委还统筹做好其他相关立法工作,起草了国家勋章和国家荣誉称号法草案依法提请常委会审议通过,完成了关于实行宪法宣誓制度决定、关于特赦部分服刑罪犯决定以及广告法、种子法、促进科技成果转化法、商业银行法的修改工作,做好证券法(修订)、资产评估法、深海海底区域资源勘探开发法、电影产业促进法、中医药法和野生动物保护法(修订)等法律草案的研究修改工作。

### 探索建立基层立法联系点,深入推进科学立法民主立法

一年来,法工委围绕贯彻落实立法法,积极采取措施,不断推进科学立法民主立法,拓展公民有序参与立法取得新进展,特别是探索建立了基层立法联系点制度。

根据党的十八届四中全会关于建立基层立法联系点制度的要求,2015年,法工委积极探索,进一步创新立法工作机制,经过调研论证,将湖北省襄阳市人大常委会、江西省景德镇市人大常委会

会、甘肃省定西市临洮县人大常委会、上海市长宁区虹桥街道等4个单位确定为法工委基层立法联系点试点单位,加大立法听取基层意见力度,把基层立法联系点作为国家立法“接地气”的直通车、重点立法“解剖麻雀”的典型样本、培养锻炼立法干部的重要基地。

去年8月全国人大常委会第十六次会议之后,法工委首次将常委会会议初次审议的国家勋章和国家荣誉称号法草案、教育相关法律一揽子修正案草案、反家庭暴力法草案等印发4个立法联系点征求



它们不是排他的而是包容的,不是谋求赢者通吃而是要实现合作共赢,它们的运作过程遵循国际公认的准则,充分吸取现行国际机制的经验和教训,当然也会更均衡地反映发展中国家的利益和关切。

中国和美国在世界事务中拥有广泛的共同利益,比如双方都支持联合国的作用,都在应对全球性挑战方面需要与对方合作。去年中美双边协议的率先达成成为巴黎气候变化大会的成功奠定了基础。

然而毋庸置疑的是,中国不可能全盘接受美国领导的“世界秩序”。中国反对美国和其他西方国家对政治制度的排斥和压制,我们主张共同安全,不赞成用排他性的集体防务安排再次割裂世界。

现在的问题是怎么办?中国不会是最后一个进入世界中心舞台的发展中国家,将来必然会有更多国家要求在现存国际秩序和体系中得到公平的待遇。未来世界的权力将更为分散,面对的挑战也更加复杂,世界需要改变。如果大家不能改变彼此,是否可以搭建一个更具包容性的秩序框架,就好比搭建一个共同的屋顶,能够最大限度地容纳各方的利益诉求和治理观念。当然,这需要时间。

2016年《慕尼黑安全报告》以悲观

情绪展望世界的战略前景,在提及中美关系时认为,两国“将越来越难以管控双边分歧”。确实,如果只听美国大选参选人的一些言论,会让人担心中美两国是不是要睁着眼睛掉入“修昔底德陷阱”。

但在现实中,两国领导人也已多次公开表示决心使两国关系获得成功,避免重走历史上大国争霸与冲突的老路。所以中方提议中美共建不对抗、不冲突、相互尊重、合作共赢的新型大国关系。这些标准听上去并不算高,但实现起来却是难度不小,相信这个进程也会为构建全球新型秩序观念提供路径。

中国走和平发展道路是坚定不移的。面对世界经济和全球安全的种种不确定性,我们不希望自己的注意力被过度分散,更不希望中国和平崛起的外部环境发生逆转。当然,如果出现我们不能容忍的挑衅和威胁,中国现在有更多的手段和渠道去应对。

中国人讲“定力”,就是要有耐心,看准时机和条件再作判断。最重要的是办好自己的事,也就是促进经济增长和繁荣,增进人民福祉。随着自身能



全国人大外事委员会主任委员傅莹 图 / CFP

力的不断增强,中国将能为地区和平与发展作出更大贡献。同时,中国也要继续学习,并且更好地与世界沟通。✘

(作者系全国人大外事委员会主任委员。本文为作者于2016年2月13日在第52届慕尼黑安全会议“中国与国际秩序”论坛上所作演讲)

意见,各联系点认真开展相关工作,及时反馈了基层单位和普通群众的意见建议。法工委还考虑向基层立法联系点派出年轻干部挂职锻炼,同时加强对基层立法联系点的指导,协助推进当地法制建设;并拟结合法律草案的起草修改,派出干部进行立法蹲点调研,加大立法深入基层调研的力度,以保证国家立法更加“接地气”。

与此同时,为保证法律的有效实施,法工委还在两个方面采取了积极措施。

一是,加强指导培训。结合组织召开第二十一次全国地方立法研讨会,请

张德江委员长出席会议并发表重要讲话,对全面贯彻实施修改后的立法法、做好新形势下的地方人大和立法工作进行了全面部署,极大地推动了地方人大立法工作机构和队伍建设;举办了三期立法法培训班,对来自31个省区、179个市州的873名立法工作人员进行培训。这些举措对于贯彻实施好修改后的立法法,提高地方立法人员能力与水平,推动设区市依法行使地方立法权起到了指导和促进作用。

二是,加强备案审查。对2015年新

制定的20多件行政法规、司法解释逐件进行主动审查研究,发现司法解释存在与法律规定不一致问题的,第一次以书面形式将研究意见函送最高人民法院,督促其研究纠正;围绕行政审批制度改革,对地方性法规有重点地开展备案审查工作,第一次向各省(区、市)发函,督促地方根据法律修改情况及时修改有关地方性法规,推动地方建立健全法律制定或者修改后地方性法规的常规清理机制。这些,都有效保障了中央重大改革举措的落实。✘



2015年6月30日,十二届全国人大常委会第十五次会议在北京举行联组会议,审议全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国职业教育法》实施情况的报告。全国人大常委会委员长张德江主持会议。摄影/杜洋

## 依法履行监督职责 积极开展监督工作

——访全国人大常委会办公厅秘书局巡视员傅文杰

文/本刊记者 王萍

2015年12月26日下午,人民大会堂三楼大厅,十二届全国人大常委会第十八次会议正在结合审议《国务院关于2014年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告》,进行联组会议专题询问。

我国彩票管理中为什么会存在虚报、套取、挤占、挪用等突出问题?违规资金全部都收回来了吗?对有关责任人

员都严肃问责、追责了吗?

一些地方政府存在违规举债、变相举债的情况,财政部是如何监管和处理的?

……

全国人大常委会委员与国务院有关部门负责人面对面询问、回答。严肃尖锐的提问,让会场的气氛变得凝重起来。记者们亲身感受到了人大监督的力度。会场外,这次专题询问也迅速引起了广

泛关注,各大报纸和网络媒体纷纷报道、转载。

这次专题询问为何不同以往?人大监督工作中还有哪些新闻焦点?近日,本刊记者就2015年全国人大监督工作这一主题采访了全国人大常委会办公厅秘书局巡视员傅文杰。傅文杰告诉记者,过去一年中,全国人大常委会监督工作围绕国家经济社会发展大局,紧贴百



姓生活,积极推动相关问题及时解决,监督力度不断加大、监督实效不断增强。

### 围绕“四个全面”战略布局,有计划有重点开展监督工作

**记者:**回顾2015年十二届全国人大常委会召开的六次常委会会议,我们注意到一个细节,就是每次常委会会议的议程中,监督工作的相关内容会占到大约三分之一的比重。一个明显的感觉,就是全国人大常委会加大了监督工作分量和力度。您能否具体介绍一下2015年监督工作的总体情况?

**傅文杰:**全国人大常委会委员长会议批准的2015年监督工作计划明确了全年监督工作总的指导思想:全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神,高举中国特色社会主义伟大旗帜,以邓小平理论、“三个代表”重要思想、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,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,紧紧围绕“四个全面”战略布局,依法行使监督职权,围绕推动中央决策部署的落实和社会关切确定监督工作选题和重点,围绕推动监督法的有效实施完善监督方式方法,围绕推动人民代表大会制度与时俱进提高监督工作水平,推进严格执法、公正司法、全民守法,健全宪法监督制度,加大宪法和法律实施情况的监督检查,维护宪法法律权威,促进国家治理体系和治理能力现代化,为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新贡献。

监督工作计划共安排了23项选题,包括听取审议“一府两院”14个工作报告,检查6部法律实施情况,开展3项专题调研,其中结合开展3次专题询问。围绕实现中央确定的“两个百年”战略目标的战略决策,对国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要编制工作若干重要问题开展专题调研;落实习近平总书记在中央民族工作会议上讲话中的具体要求,为促进地区协调发展,加

快民族地区发展建设,检查《中华人民共和国民族区域自治法》的实施情况。突出抓好经济方面的监督工作,加快产业结构调整、促进经济又好又快发展:为推进科技创新战略的实施,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;为推进改革发展,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;为巩固农业在国民经济中的基础地位,检查《中华人民共和国农业法》的实施情况,听取和审议国务院关于稳定和善农村土地承包关系情况的报告;为规范市场秩序,检查《中华人民共和国消费者权益保护法》的实施情况。依法加强对宏观经济运行的监督:为加强政府性债务的管理,防范金融风险,听取国务院关于加强政府债务管理情况的报告;依法听取审议国务院关于2015年以来国民经济和社会发展规划执行情况的报告,国务院关于2014年中央决算的报告,审查和批准2014年中央决算;听取和审议国务院关于2014年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告,以及国务院关于审计查出问题整改情况的报告;听取审议国务院关于2015年以来预算执行情况的报告;为规范国有资本经营预算制度,围绕完善国有资本经营预算情况进行专题调研。为加快社会事业改革,解决好人民最关心最直接最现实的利益问题,努力为社会提供多样化服务,更好满足人民需求,检查《中华人民共和国职业教育法》的实施情况,听取和审议国务院关于公共文化服务体系建设工作情况的报告,国务院关于深化医药卫生体制改革工作进展情况的报告,检查《中华人民共和国老年人权益保障法》的实施情况,围绕妇女权益保障法实施情况进行专题调研。为促进生态文明建设,加强生态环境保护,检查《中华人民共和国水污染防治法》的实施情况,听取和审议国务院关于研究处理全国人大常委会大气污染防治法执法检查报告

及审议意见情况的报告。为完善司法管理体系和司法权力运行机制,规范司法行为,加强对司法活动的监督,听取和审议最高人民法院关于行政审判工作情况的报告,最高人民检察院关于刑罚执行监督工作情况的报告。为完善宪法监督制度,维护国家法制统一,进一步推动健全行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规以及司法解释备案审查制度,加强备案审查制度和能力建设。

监督工作中坚持进一步改进方式方法,既加大力度又注意适度,在增强实效性上下功夫。为更好地推动宪法法律的有效实施,就6部法律开展执法检查,较往年增加了两部。积极回应社会关切,改进专题询问安排,结合听取和审议全国人大常委会职业教育法执法检查报告、水污染防治法执法检查报告,关于审计查出突出问题整改情况的报告,均以常委会联组会议形式开展专题询问,体现了人大监督工作加大力度和跟踪监督的特点,充分发挥专题询问对推动工作的建设性、促进性作用。突出加强跟踪监督的力度,听取审议国务院关于研究处理全国人大常委会大气污染防治法执法检查报告及审议意见情况的报告、国务院关于审计查出问题整改情况的报告并进行专题询问,以及对民族区域自治法开展执法检查,都是围绕相同主题在往年基础上的跟踪监督。贯彻落实张德江委员长指示精神,加强监督工作与立法工作紧密衔接,注重推动对新修改法律如消费者权益保护法的实施执法检查;听取审议国务院关于研究处理全国人大常委会大气污染防治法执法检查报告及审议意见情况的报告,为大气污染防治法修改工作打下基础。

### 落实中央全面深化改革举措,推动人民代表大会制度与时俱进

**记者:**我们注意到,2015年出台的中央全面深化改革举措中,有两项制度涉及全国人大常委会监督工作,就是

《关于改进完善专题询问工作的若干意见》和《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》。请问,这两项举措出台的背景、作用、效果是什么?

**傅文杰:**深入贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,是坚持党的领导、做好全国人大常委会各项工作的政治任务和具体工作。三中全会确定的全面深化改革的举措中涉及全国人大常委会工作的有多项,其中,2015年涉及监督工作的有两项。2015年新推出的这两个推进监督工作的制度性文件,就是在这个大背景下制定出台的。

党的十八届三中全会决定提出,要完善工作机制,通过询问、质询、特定问题调查、备案审查等积极回应社会关切。改进完善专题询问,是中央全面深化改革诸多举措中的一项重点改革任务。《关于改进完善专题询问工作的若干意见》提出,每年要安排1至2位国务院副总理或国务委员向全国人大常委会作专项工作报告,到会听取审议意见、回答询问,今后可以视情况适当增加。为增强询问选题的针对性和时效性,要把涉及改革难度大、存在问题多、社会关注度高、关系群众切身利益的报告议案确定为专题询问的选题。专题询问前,还要开展调研、认真梳理出人民群众普遍关注的热点难点问题。这个意见规范了专题询问工作,完善了人大会议制度和监督工作制度,理顺了人大与“一府两院”的沟通协调机制,切实发挥了推动人民代表大会制度与时俱进的作用。

党的十八大报告提出,要加强对“一府两院”的监督,加强对政府全口径预算决算的审查和监督。十八届三中全会进一步提出,要加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能。为了贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神,贯彻落实中央全面深化改革的具体部署和安排,全国人大常委会预算工委牵头承担了“加强人大预算决算审查

监督、国有资产监督职能”的改革任务。这项改革任务进一步分解为几项改革措施,其中,研究改进审计查出突出问题整改情况向全国人大常委会报告的机制,是2015年要完成的改革任务。这项改革工作同时列入了全国人大常委会2015年监督工作计划。《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》明确规定,在全国人大常委会听取和审议审计工作报告后的6个月内,国务院要向全国人大常委会作审计查出突出问题整改情况的报告,并对落实整改责任、改进报告方式、完善报告内容、做好审议保障,增强监督实效、加强督促办理等提出了要求。这是全国人大常委会推动审计查出问题整改工作、加强和改进人大预算审查监督工作的有力举措,是探索完善人大监督工作方式的重要制度创新。

### 常委会领导同志高度负责、主动担负具体监督工作,常委会委员、人大代表积极参加

**记者:**稍加留意,我们就能发现,2015年全国人大常委会的监督工作着实令人眼前一亮:张德江委员长担任职业教育法执法检查组组长,张德江委员长代表执法检查组向全国人大常委会作关于检查职业教育法实施情况的报告等。请您介绍一下2015年全国人大常委会监督工作中这方面的具体做法,具体在哪些方面加大了监督工作力度?

**傅文杰:**十二届全国人大以来,全国人大常委会领导同志高度重视监督工作,每年的执法检查、专题调研、听取专项工作报告等都是在有关副委员长的主持或带领下完成的。2015年,张德江委员长率先垂范,以身作则,担任全国人大常委会职业教育法执法检查组组长,认真履行组长职责,主持召开执法检查组第一次全体会议听取国务院主管部门的汇报,主持召开执法检查组第二次全体会议研究讨论执法检查报告,带领一个

执法检查小组先后赴两个省份深入开展调查研究,作为执法检查组组长向常委会会议作执法检查报告,主持召开常委会联组会议进行专题询问,完整、圆满地履行了执法检查的全部法定程序。

张德江委员长的带头示范作用,极大地激发了其他副委员长和常委会组成人员、全国人大代表参加并做好各项监督工作的积极性、主动性。2015年监督工作计划中的各个项目,都有一位或若干位委员长会议成员分管负责或担任组长。14位委员长会议组成人员共37人次参加了具体监督工作,其中,沈跃跃副委员长参加了5次执法检查和专题调研。常委会委员和专门委员会委员、人大代表包括港澳代表积极参加监督工作,不论是京内的还是京外的、不论是主任委员还是普通委员、不论是本委员会的任务还是其他委员会的任务,委员、代表都主动要求参加。有的委员、代表因故错过了2015年参加的机会,提前就2016年的安排报名,要求优先参加。以2015年的执法检查工作为例,共有常委会委员、专门委员会委员166人次,全国人大代表75人次参加。2015年的工作说明,委员长、各位副委员长和委员们、代表们认真负责,积极投入,切实履行监督职责,扎实开展监督工作,为坚持好、发展好、完善好人民代表大会制度,为推进国家治理体系和治理能力现代化作出应有的贡献。

### “一府两院”积极配合,自觉接受监督

**记者:**人大常委会的监督工作,主要是人大对“一府两院”的监督。通常人们从人大角度思考较多,希望加大人大监督的力度。事实上,离开了“一府两院”的支持配合,监督工作是行不通的。请问,2015年监督工作中“一府两院”发挥了怎样的作用?人大和“一府两院”是如何形成工作合力,共同推进工作的?

**傅文杰:**宪法规定,“一府两院”由人大产生、对人大负责、受人大监督。





2015年12月26日,十二届全国人大常委会第十八次会议在北京人民大会堂举行联组会议,结合审议国务院关于2014年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告进行专题询问。张德江委员长参加审议和询问。摄影/饶爱民

2015年监督工作中,国务院及其有关部门和最高人民法院、最高人民检察院切实增强宪法意识,自觉对人大负责、受人大监督,积极支持、密切配合人大工作,为确保各项监督工作顺利推进发挥了重要作用。一是认真贯彻落实全国人大常委会年度监督工作计划。2014年底至2015年初,“一府两院”收到监督工作计划后做出全面、系统的部署落实。对各个监督项目,要逐项落实牵头负责的部门和人员,有计划地做出时间安排、排出日程、提出方案。国务院办公厅专门做出规定、下发文件、提出要求,各部门主要负责同志要按照全国人大常委会和国务院的统一安排完成好监督工作计划的各项工作,按时出席会议,认真落实相关工作,没有特殊情况不得外出或请假。二是“一府两院”领导同志、部门主要负责同志高度重视,以身作则,积极作为,认真负责地出席全国人大常委会会议,客观真实地报告工作、说明情况,深入细致地听取讨论意见,严肃认真地做出表态承诺。比如,2015年上半年,国务院副总理刘延东先后出席职业教育法执法检查组全体会议、十二届全国人大常委会第

十五次会议召开的职业教育法实施情况联组会议专题询问。2015年8月29日,国务院副总理汪洋和国务院有关部委负责人参加关于水污染防治法执法检查报告的联组会议专题询问,到会应询。2015年,最高人民法院院长周强、最高人民检察院检察长曹建明分别向全国人大常委会作了最高人民法院行政审判工作情况的报告、最高人民检察院关于刑罚执行监督工作情况的报告。三是深入贯彻实施监督法,不断完善工作机制。监督法详细规定了常用的几种工作方式,每种方式都有内容上的侧重和程序上的要求。听取和审议专项工作报告侧重督促有关部门和单位研究推进经济社会发展某个方面的专项工作。执法检查从法律实施情况切入,全流程推进守法、立法、执法、司法各个环节的工作。计划预算监督的5个报告已成定式,着力督促财政金融等部门维护宏观经济运行和国家财政安全。专题询问在强化审议环节的效能上发力,与相关部门负责人当面交流,使审议更加深入、研究解决问题更加彻底。各项工作机制日趋完善,有助于更好地发挥各国家机关的效能,更好地形成

工作合力,共同推进工作,体现制度优势。四是加强各专门委员会、工作委员会和有关部门、单位之间的沟通联系,协助全国人大常委会、国务院和“两高”做好监督工作。

### 坚持问题导向,扎实深入开展监督工作

记者:说起2015年全国人大常委会的各项监督工作,印象比较深刻的是张德江委员长亲自担任组长的职业教育法执法检查、围绕编制“十三五”规划有关重大问题开展的专题调研、加强对审计查出问题整改情况的跟踪监督并开展专题询问等。您能否以此为例介绍一下监督工作的过程?深度解读一下监督工作的具体情况?

傅文杰:2015年全国人大常委会监督工作计划的23项任务,都按计划、按程序圆满完成,全年工作的成果都将体现在十二届全国人大四次会议上张德江委员长所作的全国人大常委会工作报告中。这里着重介绍一下你提到的三项工作。

发展职业教育既是提高劳动力素质、促进就业的重大民生工程,也是克服

人力资源短板、增强经济发展后劲的重要措施。全国人大常委会开展职业教育法执法检查,意义十分重大。这也是该法颁布实施以来全国人大常委会第一次进行执法检查。首先,张德江委员长作为执法检查组组长,对检查工作作出周密部署,要求实地检查和各自自查对全国31个省区市全覆盖,同时兼顾东中西部地区,全面了解情况。其次,深入调研、摸清底数、抓准问题、提出建议。通过召开汇报会、座谈会、实地考察、个别访谈等多种方式,在积极评价我国职业教育发展突出成就的基础上,聚焦了发展观念滞后、管理体制分散、师资队伍不强、企业办学不够、专业设置脱节等问题。张德江委员长提出了“三破三立”的职业教育发展观念,即破除鄙薄职业技术教育偏见,树立普教职教同等重要的观念;破除轻视职业技能的思想,树立尊重劳动、尊重技能观念;破除狭隘的成才意识,树立行行出状元的观念。要求强化基本定位,加强统筹规划,健全投入机制,坚持分类指导,加快发展现代职业教育。第三,常委会分组会议和联组会议两次审议张德江委员长所作的执法检查报告,并进行专题询问,最大程度地凝聚共识。第四,加大力度,督促落实,巩固成果。执法检查报告连同常委会审议意见,交由国务院有关部门认真落实并在半年时间内书面做出反馈。落实情况如何、问题是否得到解决、是否取得了明显进展,为了巩固执法检查的成果,根据安排,国务院的反馈报告要列入2016年2月份的常委会会议议程,再次请委员们审议、检验。

这次职业教育法执法检查的重要意义还体现在规范、带动了全国人大常委会监督工作。2015年4月,张德江委员长在河南省开展职业教育法执法检查时作了重要讲话,指出人大监督要正确监督、有效监督。他结合监督工作实际和新形势新任务,提出了执法检查必须遵循的四项原则,要坚持党的领导,围绕中心任务,抓住重大问题,依法实施监督;要坚持依法行使职权,增强执法检查的针

对性、实效性和权威性;要坚持问题导向,抓住法律实施中的突出问题和薄弱环节,推动问题解决、工作改进、法律实施;要坚持监督与支持相统一,正确处理好监督与支持的关系,寓支持于监督之中,形成推动工作的合力。2015年张德江委员长关于执法检查工作的重要讲话,对于各级人大常委会开展监督工作具有重要的指导意义。

研究编制“十三五”规划,是2015年党和国家的一项重要任务。按照法律规定,“十三五”规划纲要须提请2016年3月召开的十二届全国人大四次会议审查批准。为了服务好党和国家工作大局,2015年全国人大常委会监督工作计划专门做出安排,围绕“十三五”规划纲要编制工作的若干重要问题开展专题调研,既为中央决策和有关方面编制“十三五”规划纲要提供参考,也为十二届全国人大四次会议审查批准“十三五”规划纲要作必要而充分的准备。首先于2015年7月上旬成立了由若干位副委员长牵头负责的专题调研组,广泛动员9个专门委员会、2个工作委员会的力量参加调研工作,由财经委员会和办公厅负责具体工作,制订了调研工作方案。其次是召开调研组会议,专题听取相关部门的情况介绍。第三是分成促进民族地区发展、调整产业结构、发展老龄事业、加快科技创新、加强民生保障、节能环保产业、“三农”问题等24个题目进行调研,共形成并提交了24份专题调研报告,转请有关方面参考。第四是受委员长会议委托,由全国人大常委会副秘书长信春鹰于2015年8月27日向十二届全国人大常委会第十六次会议作了《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》,24个调研报告一并印送委员们参考。

对审计查出问题的整改情况进行跟踪监督并进行专题询问,是2015年全国人大常委会监督工作的又一个亮点。按照法律规定,每年6月的全国人大常委会会议上,都要听取和审议国务院的审计工作

报告,以往的整改落实情况的反馈报告也仅限于书面反馈、书面印发。2015年12月,为了贯彻落实《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》,加强人大监督的跟踪问效,切实督促审计查出问题的解决,十二届全国人大常委会第十八次会议听取并审议了国务院关于审计查出问题的整改情况的报告,并结合审议进行了专题询问。这是常委会会议第一次听取关于审计查出问题整改情况的口头报告、第一次对整改情况报告开展专题询问。同时,为了方便委员和代表们审议,一并将全国人大财经委员会、全国人大常委会预算工作委员会的跟踪调研报告印发会议,审计部门也提供了完备详实的附件材料,包括整改情况的综合材料和涉及的各个部门整改情况的单项材料。张德江委员长在常委会会议闭幕会上的讲话中充分肯定了这次对审计查出问题整改情况的跟踪监督工作,并希望国务院及有关方面认真贯彻落实改革要求和法律规定,建立健全审计查出问题整改长效机制。

### 立足制度特色和工作实际,增强监督实效

记者:从前面的介绍中,可以看出2015年全国人大常委会在监督方面做了很多工作,同时,这也带出了另一个问题,就是监督工作的实效性问题。我们观察到,社会上还有比较多的意见认为人大监督的效果与人民群众的期望值之间还有很大距离。您能否就2015年全国人大常委会监督工作情况介绍一下监督工作的实效具体体现在哪些方面呢?

傅文杰:我国实行的是人民代表大会制度,人大、政府、法院、检察院等国家机关统一在党的领导下,各自履行宪法法律赋予的职责,共同推进解决问题,共同维护人民群众的利益。人大监督工作的实效,首先体现在围绕大局,扎实推进中央重大决策部署的贯彻落实,体现在坚持和发挥制度优势,人大与“一府两院”形成工作合力,从整体上增强执政能



力,扎实推进国家治理体系和治理能力现代化。应立足全局综合考量人大监督工作的实效性,既要看到人大自身依法履职、尽职尽责,看情况摸得清不清、问题抓得准不准、意见和建议的针对性不强;也要看到人大监督是国家治理体系中的一环,监督实效也体现在“一府两院”的工作中,看“一府两院”重视得如何、落实得如何、改进得如何。人大监督实效不仅体现在监督上,也体现在支持中,不是越对立越好,而是合力越大越好。不能片面地认为人大监督不处理具体问题就没有实效,罔顾人大与“一府两院”的法定权限、职责分工,也不能曲解人大监督的实效性,歪曲人民代表大会制度的实质内涵。

其次,考量人大监督的实效性,要立足国情,从实际出发,深入分析、综合判断,看懂看准、看深看透。2015年全年23项监督工作,情况不同,监督工作的效果就表现出不同的特点。就各项监督工作发挥的作用、取得的效果来看,有指导性的、有促进性的;有的是源头启动的、有的是加快进程的;有的是全面推动基础工作的、有的是重点督促单项工作的;有能在短时间内见效的、有需长期不懈努力的;有着力出台政策措施的、有关解决具体问题的,等等。比如,通过听取审议国务院关于公共文化服务体系建设工作情况的报告,督促国务院及其有关部门进一步细化落实了基本公共文化服务标准化均等化的政策措施,有效增加优质公共文化产品和资源供给,结合“互联网+”强化服务,加强公共文化服务体系的财政保障等。再如,通过开展消费者权益保护法执法检查,在全社会进行了一次维护消费者权益和市场秩序的宣传教育,督促国务院和最高人民法院出台了配套的规章、解释,责成有关部门加强对预付卡消费、服务领域、网络消费领域的管理措施,规范落实电子商务平台和企业的主体责任,进一步协调和理顺消费者维权机制,增强了人大监督的针对性和实效性。

## 围绕大局,统筹安排2016年的监督工作

**记者:**展望2016年,全国人大常委会监督工作有什么初步设想与考虑?监督工作将如何迈上新台阶?还将呈现哪些亮点?

**傅文杰:**正如全国人大常委会领导同志讲过的,2016年是实施“十二五”规划的收官之年,也是全面启动“十三五”规划的开局之年。监督工作要深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,严格依法进行正确监督、有效监督,加强对宪法法律实施情况的监督,增强监督的针对性和实效性,为夺取全面建成小康社会决胜阶段的伟大胜利作出新贡献。

根据全国人大常委会委员长会议原则同意的2016年监督工作计划,2016年全国人大常委会监督工作主要有以下几个方面的重点内容:一是突出抓好经济方面的监督工作,为推进科技创新战略的实施,听取审议国务院关于农林科技创新工作情况的报告、开展促进科技成果转化法执法检查;为巩固农业在国民经济中的基础地位,开展水法执法检查;为推进国有资产监管体制改革,听取审议国务院关于国有资产管理与体制改革情况的报告。二是为保障人民群众生命财产安全,构建安定和谐的社会环境,集中检查安全生产法、食品安全法、道路交通安全法3部法律的实施情况。三是依法加强对宏观经济运行的监督,听取审议计划报告、预算报告、中央决算报告和审计工作报告,以及国务院关于审计查出突出问题整改情况的报告,审查和批准2015年中央决算;为推进财政转移支付制度改革,规范政府财政预算制度,听取审议国务院关于深化财政转移支付制度改革情况的报告;围绕政府综合财务报告制度,以及《全国人大常委会关于加强经济工作监督的决定》和《全国人大常委会关于加强中央预算

审查监督的决定》的实施情况进行专题调研。四是为加快社会事业和社会管理体制改革的,听取审议国务院关于高等教育改革与发展工作情况的报告、关于研究处理老年人权益保障法执法检查报告及审议意见情况的反馈报告、关于出境入境管理法执行情况的报告,围绕城市基层自治组织建设有关问题进行专题调研。五是为促进生态文明建设,听取审议国务院关于环境保护工作有关情况的报告、关于自然保护区建设和管理工作情况的报告,开展环境保护法执法检查,围绕水污染防治法实施情况开展专题调研。六是为完善司法管理体制和司法权力运行机制,听取审议最高人民法院关于深化司法公开、促进司法公正情况的报告,最高人民检察院关于加强侦查监督、维护司法公正情况的报告。七是为推动宪法实施,加强宪法监督,听取审议国务院关于“六五”普法决议执行情况的报告;围绕国务院制定实施民族区域自治法配套法规情况进行专题调研;进一步加强备案审查制度和能力建设,维护法律体系内部和谐统一,保障宪法法律的正确实施。八是完善监督方式方法,积极开展专题询问,探索质询工作,加强跟踪监督。

2016年全国人大常委会的监督工作,要继续在增强针对性和实效性上下功夫。巩固和扩大“三严三实”专题教育的成果,严格执行中央八项规定的有关要求,切实改进作风,加强与人大代表、人民群众和地方人大的联系,广泛听取意见,深入基层、深入实际开展调查研究。进一步增强专题询问的针对性、互动性、实效性,推动专题询问工作制度化、常态化。执法检查要紧扣相关法律法规的贯彻落实,突出建议措施的现实针对性和可操作性,形成交办、督办机制,增强整改落实效果。要不断拓展监督工作新闻宣传的深度和广度,大力宣传人大监督工作的重要意义和作用,依法及时将有关监督事项向全国人大代表通报、向社会公布。★

# 工作监督：直面社会热点

文 / 本刊记者 张宝山

听取和审议政府专项工作报告,是宪法和有关法律确立的人大常委会的一项重要职权。人大常委会会议听取和审议政府专项工作报告,以其具有经常性、针对性、及时性、实效性的特征,成为人大常委会履行监督职能的重要形式。

走过2015年,沿着时间的轨迹回望。一年来,全国人大常委会忠实履行宪法和法律赋予的职责,围绕中心,直面社会热点,在常委会会议上,共听取和审议了国务院的7个专项工作报告。一次次实事求是的审议发言,一份份求真务实的审议意见,承载着常委会组成人员对国家发展的期望,对百姓民生的关切,折射出全国人大常委会依法履职的工作实效。

**在法治下推进自贸试验区建设**——设立自由贸易试验区,是党中央为推进改革开放作出的重大战略决策。全国人大常委会十分支持自贸试验区建设,两次作出决定,授权国务院在自贸试验区内暂时调整有关法律规定的行政审批。2015年4月23日,十二届全国人大常委会第十四次会议审议了国务院副总理汪洋作的关于自由贸易试验区工作进展情况的报告。

常委会组成人员积极评价国务院及有关地方政府的工作,普遍认为自贸试验区建设取得重要阶段性成果,特别是上海自贸试验区设立一年多来,探索积累了许多重要的试点经验。常委会组成人员指出,自贸试验区建设是一项新探索,没有现成模式可循,工作难度大、要求高。要积极稳妥、深入推进自贸试验区建设,坚守底线,防控风险,切实使自贸试验区成为改革开放排头兵、创新发展先行者。

审议中,常委会组成人员还提出要

准确把握自贸试验区建设的目标定位、加强顶层设计和统筹协调、着力推进制度创新、做好试点措施的风险控制工作、注重运用法治思维和法治方式依法推进自贸试验区建设等建议。

**为中国梦提供精神力量**——公共文化服务体系建设是满足人民群众基本精神文化需求的主要途径,是建设社会主义文化强国的基础工程,是全面建成小康社会的重要内容。2015年4月23日,十二届全国人大常委会第十四次会议审议文化部部长雒树刚受国务院委托作的关于公共文化服务体系建设工作情况的报告。

常委会组成人员普遍认为,近年来我国公共文化事业发展迅速,覆盖城乡的公共文化网络初步建成,重大文化惠民工程深入实施,人民群众精神文化生活逐步改善,取得的成绩应予充分肯定。同时也要看到,我国公共文化服务体系建设还存在底子薄、欠账多,城乡和区域发展不平衡,财政投入偏少,服务效能不高,基层工作队伍不稳定等问题。

审议中,常委会组成人员指出,要注重发动群众和依靠群众,从中国实际出发考虑统筹推进公共文化事业发展,公共文化服务体系建设的投入应向贫困地区、民族地区、边疆地区倾斜,应深入研究互联网时代下的社会公共文化特征及对公众文化价值观的影响,应进一步推动体制创新,应进一步加快文化立法的进程。

**人大监督守望蓝天白云**——大气污染防治是近年来社会关注的一个突出问题。全国人大常委会加强了相关监督工作和立法工作,积极回应社会关切。2014年,全国人大常委会开展了大气污

染防治法执法检查,提出了实施法律、改进工作的意见和建议。为加强跟踪监督,2015年6月30日,十二届全国人大常委会第十五次会议审议环境保护部部长陈吉宁受国务院委托作的关于研究处理大气污染防治法执法检查报告及审议意见情况的反馈报告。这是全国人大常委会持续关注大气污染防治工作进展的具体体现,也是全国人大常委会完善监督工作方式、增强监督实效的一次新尝试。

审议中,常委会组成人员指出,应加快推进产业结构调整,加大能源结构优化力度,必须加大对新修改的环境保护法的执法力度,严厉打击违法行为,应强化社会参与和社会监督,把人大监督工作和立法工作有机结合起来,坚持问题导向,总结实践经验,在加强监督工作的同时认真审视法律、完善法律,努力增强人大工作的系统性、针对性和实效性。

**“两化融合”任重道远**——中央高度重视信息化建设,党的十八大提出推动信息化和工业化深度融合,促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化共同发展。2015年6月29日,十二届全国人大常委会第十五次会议审议工业和信息化部部长苗圩受国务院委托作的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。

常委会组成人员充分肯定我国信息化建设取得的显著成就。同时强调,我国信息化建设还存在自主创新不足、核心技术受制于人、城乡区域发展不平衡等问题,信息化“赶超”和工业化“补课”的任务并存,“两化融合”任重道远。常委会组成人员指出,没有信息化就没有现代化,要加快推进信息化建设和“两化融合”,推动我国产业转型升级,塑造国



际竞争新优势,努力把我国建设成为网络强国。

审议中,常委会组成人员提出,应加强顶层设计,明确信息技术发展战略,充分发挥企业在“两化融合”中的主体作用和政府的方向引导、政策支持、科学统筹作用,提升网络安全保障水平,强化信息公共服务,加快信息科技成果转化应用,不断壮大信息技术人才队伍。

### 土地承包,不让一个农民吃亏——

近年来,国务院及其有关部门认真贯彻党的农村工作方针政策和农村土地承包法律法规,扎实开展延包后续完善、土地确权登记颁证等工作,充实土地承包经营权权能,有序推进土地经营权流转,农村土地承包关系总体稳定,为我国农业持续发展和农村社会和谐稳定提供了重要保障。

2015年8月28日,十二届全国人大常委会第十六次会议审议了农业部部长韩长赋受国务院委托所作的关于稳定和完善的农村土地承包关系情况的报告。常委会组成人员强调,各地区各部门要坚持农村土地集体所有权,依法维护农民土地承包经营权,加快构建新型农业经营体系;认真做好农村土地承包经营权确权登记颁证,加强土地流转管理和服务,妥善解决承包土地纠纷;依法有序开展农村土地制度改革有关试点工作,推进农村土地承包法修改完善工作,确保稳定农村土地承包关系并保保持长久不变。

审议中,常委会组成人员还提出坚持以惠农富农为原则推进农村土地开发经营、明确确权登记颁证和二轮承包的关系、加强对土地经营权流转的规范管理、加快农村土地产权登记和交易流转平台建设等建议。

**推进健康中国建设——**医药卫生体制改革是重大民生工程,事关亿万人民的身心健康和家庭幸福。为推动中央深化医药卫生体制改革精神的贯彻落实,2015年12月25日,十二届全国人大常委会第十八次会议审议了国务院医改领导小组



2015年12月22日,十二届全国人大常委会第十八次会议在北京人民大会堂举行第二次全体会议。受国务院委托,国务院医改领导小组副组长、国家卫计委主任李斌作了关于深化医药卫生体制改革工作进展情况的报告。摄影/盛佳鹏

副组长、国家卫生和计划生育委员会主任李斌受国务院委托作的关于深化医药卫生体制改革工作进展情况的报告。

常委会组成人员积极评价国务院和地方各级政府所做的工作,充分肯定医改取得的进展和成效。同时指出,医药卫生体制改革是一项长期、艰巨、复杂的系统工程,必须增强攻坚克难的信心和勇气,坚持立足中国实际,统筹部署,循序渐进,重点突破,持续不断地把改革推向深入。要坚持保基本、强基层、建机制的基本原则,坚持尽力而为、量力而行,加强顶层设计,完善体制机制,积极探索医改这一世界性难题的中国式解决办法,推进健康中国建设。

审议中,常委会组成人员提出,应实事求是评价医药卫生体制改革进展情况和存在的问题,下大气力推进公立医院综合改革,加快建立健全分级诊疗服务网络、运行机制和激励机制,进一步完善药品供应保障机制,充分发挥医保在调节利益、引导行为等方面的重要作用,统筹推进与医疗卫生相关的其他重点改革。

**地方债,如何还? 怎么管——**建立规范合理的中央和地方政府债务管理及风险预警机制,是党的十八届三中全会提出的重要改革任务。全国人大及其常委会高度重视地方政府债务管理工作。

根据新修改的预算法,2015年8月,十二届全国人大常委会第十六次会议审议批准了2015年地方政府债务限额。2015年12月24日,十二届全国人大常委会第十八次会议审议了财政部副部长张少春受国务院委托作的关于规范地方政府债务管理工作情况的报告。

常委会组成人员普遍认为,国务院和地方各级政府认真贯彻实施预算法规定和全国人大常委会有关决议的要求,不断完善地方政府债务管理制度,清理核实地方政府存量债务,初步建立地方政府债务风险预警机制,取得了阶段性成果。同时,常委会组成人员指出,一些地方政府风险意识、责任意识不足,违规举债、变相举债仍有发生,偿债能力不足的问题依然突出,债务风险防控机制还需进一步健全。

审议中,常委会组成人员认为,应切实提高对地方政府债务问题的认识,在赋予地方政府依法适度举债融资权限的同时,明确规定具体使用债务资金的地方政府是举债主体,加快建立“借、用、还、管”相统一的地方政府举债融资机制,将地方政府债务(包括存量债务和新增债务)分门别类纳入全口径预算管理,完善债务风险预警机制,建立地方政府债务违规举债责任追究制度,完善人大对地方政府债务的审查监督机制。★

# 司法监督：让百姓感受公平正义

文 / 本刊记者 王博勋

“司法是社会公正的底线。”然而，面对民告官的“高难度”，面对丑恶的司法腐败，面对日益增加的刑案数量，如何实现“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的目标？我们看到，2015年全国人大常委会的司法监督工作正在努力推动这些问题的改善。

2015年11月，十二届全国人大常委会第十七次会议听取并审议了最高人民法院行政审判工作情况的报告、最高人民检察院关于刑罚执行监督工作情况的报告，以及“两高”提交的关于刑事案件速裁程序试点情况的中期报告。

最高人民法院院长周强对2010年以后的行政审判工作情况进行了详细说明。周强表示，为了解决“立案难”的问题，人民法院采取了包括出台相关意见和司法解释、定期开展专项检查、提供诉讼服务在内的各种方式，并取得一定效果。2010年至2014年，各级人民法院共受理各类行政案件166万件，审结163.5万件，分别比前五年上升16.3%、15.2%。

在司法为民的宗旨下，各级人民法院还加强涉及城建拆迁等涉民生行政案件的审理工作，并积极推进行政案件管辖制度改革等司法改革，通过推动建立行政机关负责人出庭应诉制度等方式促进和支持行政机关依法行政。

审议中，委员们肯定了人民法院在行政审判工作方面取得的成绩，认为近年来，行政审判工作在解决社会上关注的立案难、审理难、执行难的问题方面取得了积极进展，在促进行政机关依法行政、维护人民群众合法权益方面发挥了重要作用。

针对行政审判工作存在的问题，委员们着重指出在下一步的工作中，各级

人民法院应当注重解决“两高一低”（行政案件上诉率高、申诉上访率高、服判息诉率低）问题，并统一同类案件审判尺度，加强队伍建设，进一步深化司法改革。委员们还建议建立和完善司法与执法的良性互动机制以及行政行为规范化的长效机制。

刑罚是国家刑事司法活动的最后环节，依法对刑罚执行活动进行监督是检察机关的一项重要职能。最高人民检察院检察长曹建明从工作情况、存在的主要问题和下一步的工作打算及建议三个方面对刑罚执行监督工作进行了充分介绍。

曹建明表示，检察机关不仅对刑罚变更执行这一实践中容易滋生腐败、产生司法不公问题的重点环节加强监督，还对刑罚执行中的职务犯罪进行严肃查办，以防止和纠正权钱交易等司法腐败问题。此外，检察机关还通过推动纠正冤假错案、促进文明监管、依法保护未成年和年老病残罪犯合法权益来落实人权司法保障要求。


最高人民检察院的专项工作报告获得了委员们的一致好评。莫文秀委员表示，报告显示检察机关“用事实和行动表达了捍卫司法公正、维护公平正义的决心和信心，展示了敢于监督、善于监督、规范监督的成效”。

委员们还就进一步推进刑罚执行监督工作提出意见。如刘振起委员表示，检察机关应当提高发现和推动纠正冤假错案的效率，“让迟到的正义来得更快。”陈秀榕委员希望在人权司法保障方面，注重“补充对女性罪犯合法权益的保护”。还有一些委员从刑罚执行监督规范化、刑罚执行领域法律制度和检察机关能力建设等方面提出建议。

对刑事案件速裁程序试点情况的中期报告进行审议是2015年全国人大常委会司法监督工作的另一大亮点。随着轻微刑事案件数量的持续增长，“案多人少”的矛盾成为司法领域日益突出的问题。为了提高刑事案件办理的质量与效率，合理配置司法资源，2014年6月，十二届全国人大常委会第九次会议通过决定，授权“两高”于两年内在北京等18个城市开展刑事案件速裁程序试点工作，这是全国人大常委会第一次对司法改革事项进行授权。在此背景下，根据授权决定的要求，“两高”于十二届全国人大常委会第十七次会议提交了试点情况的中期报告。

刑事案件速裁程序适用于危险驾驶等11种情节较轻的犯罪以及依法单处罚金的案件。报告指出，试点工作在提高刑事诉讼效率、体现认罪认罚从宽处罚精神、有效保障当事人权利以及推进司法改革等方面取得了初步成效。各地还根据速裁程序特点积极创新，通过整合资源、利用信息技术等方式探索高效的工作机制。

审议中，委员们普遍认为刑事案件速裁程序的试点是完善我国刑事诉讼制度的一次有益探索，是优化和节约司法资源、减少诉讼负担的有效制度。为了进一步推进试点工作，委员们提出应当在扩大速裁程序的刑事案件适用范围、制定非羁押性强制措施使用标准、完善法律援助值班律师制度等方面多下功夫，及时总结可复制、可推广的成功做法和有益经验。

郑功成委员在会上表示，“两高”的相关工作让“人们对司法公正的认同感在上升，对司法的信心在提升”。



# 管好“钱袋子”：打出刚性监督“组合拳”

文 / 本刊记者 谢素芳



2015年12月22日，审计署审计长刘家义在十二届全国人大常委会第十八次会议上作国务院关于2014年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告。这是第一次口头报告审计整改情况。摄影/马增科

管好人民的“钱袋子”是人大的重要职责。党的十八大以来，中央多次强调要加强对“一府两院”的监督，加强对政府全口径预算决算的审查监督。2015年1月起正式实施的新修改的预算法（下称新预算法）也对预算的管理和监督提出更全面、更具体的要求。在新的要求下，2015年全国人大常委会在监督工作方面又迈出坚实的步伐，预算监督、审计监督、经济监督工作均呈现新气象，推动了财政管理制度完善以及经济社会健康发展。

## 树立法律权威：“四本账本”由缺到全

预算反映了国家的政策，规定政府活动的范围和方向，决算是对年度预算执行最终情况的全面反映。预算、决算这两本“国家账本”直接反映着人民“钱袋子”的情况。

审查批准决算报告、听取审议审计报告、听取审议预算执行情况报告是全国人大常委会每年的常规动作。回看过

去一年的监督工作，我们能明显发现，2015年由于新预算法的正式实施，全国人大常委会组成人员更加注重“强化预决算法治权威，推进预决算法制化”，通过审议预决算报告和审计报告指出政府有关部门预决算管理及审计工作存在的规范问题，推动完善相关工作。

新预算法总体上是得到有效落实的。2015年6月，十二届全国人大常委会第十五次会议听取审议了2014年中央决算报告和2014年度中央预算执行情况和其他财政收支的审计工作报告，多位常委会组成人员认为，在经济下行过程中，2014年财政收入稳定增长，财政支出保证了重点支出需要，财税改革在十八届三中全会决定和新修改的预算法的指导下取得很大进展。2014年的决算情况是很好的，较好完成了全国人大批准的预算。

预算法提出了对中央决算草案进行审计的新规定。2015年的审计工作报告第一次专门汇报了对中央预算执行及决算草案的审计情况，反映了2014年中

央决算草案报表与向人大报告的预算执行情况的差异及原因，从预算执行和决算两个层面揭示了存在的具体问题。对此，常委会组成人员一致认可。

但对预算法熟读于心的常委会组成人员也指出了报告诸多与法律规定不符的地方。全口径预算是新预算法的要求，全口径预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算，即“四本账本”。提交给常委会会议审议的决算报告和审计报告都只关注了前三个方面的决算情况和审计情况，没有社会保险基金的相关内容。再如，与审计报告显示的一样，常委会组成人员还指出，决算草案报表体系不够完善，未包括资产负债表，未按经济性质分类编列一般公共预算支出，中央决算草案与部门决算草案衔接不够等问题。

委员们表示，在完善决算草案编制方面，还有很大的努力空间，应当逐步按照新修改的预算法的规定编列决算，向人大报告决算。尹中卿等委员建议把社会保险基金决算纳入决算的范围，进一

步改进部门功能分类和经济分类支出决算,提高部门决算的透明度。

这些建议得到了政府有关部门的重视和落实。两个月后,财政部部长楼继伟向十二届全国人大常委会第十六次会议报告2015年以来的预算执行情况,人们发现,这次报告增加了社会保险基金预算的执行情况,“四本账本”齐全。此外,合理划分中央和地方政府之间的事权和支出责任,清理整合专项转移支付项目等建议也得到不同程度落实,预算管理制度、财税体制得到进一步完善。

### 首次听取审议整改报告:监督更有力量

近年来,审计工作因为深入、扎实、细致,发现并公布了许多违法违规问题,被称为“审计风暴”。“审计风暴”年年刮,但很多问题还是年年出现,严重影响审计监督的作用。这一现象引起全国人大常委会高度重视,并且在2015年主动出击解决。

“加强对审计查出问题的整改工作,全国人大代表包括社会公众都有着比较强烈的呼声。人大推动审计查出问题整改工作的力度还需要进一步加强。”在审议了审计工作报告后,全国人大常委会决定听取审议国务院关于对审计查出问题整改情况的报告。2015年12月,审计署审计长刘家义向全国人大常委会汇报了整改情况,对审计报告指出的问题逐条反馈,引起社会高度关注。

往年,对审计查出问题的整改情况都是书面报告,这是第一次口头报告,也是全国人大常委会第一次对整改报告进行分组审议,并开展专题询问。审计查出问题的部门单位也提交了单项整改情况作为附件材料供会议审议。为配合常委会会议的审议,全国人大财经委、全国人大常委会预算工委提前对五个方面的突出问题开展跟踪调研,提出了内容详实的跟踪调研报告供会议参考。媒体评论,这是全国人大常委会对“屡审屡犯”现象动真格,审计监督的力度空前。

刘家义表示,截至2015年10月底,通过整改促进增收节支5794.94亿元,制定完善规章制度5935项。审计发现的895起违法违纪问题线索移送有关部门查处后,已有5598人被依法依规处理。

常委会组成人员非常赞同此举,纷纷建议进一步强化监督,从根本上解决审计发现的问题。

“听取审议审计整改的报告,是加大监督力度的有效做法,同时也是监督工作的创新。”沈跃跃副委员长说,一般往年是年中的时候对预算审计情况作一个报告,这次又对审计问题整改情况向全国人大常委会作报告,这是跟踪监督,强化了监督力度。她建议对审计查出来的问题要作分析,属于共性问题要从研究体制机制上入手予以解决。

符兴委员说,审计整改变成了挽回国家资金资产损失、增收节支的过程,堵塞漏洞、建章立制、加强管理的过程,查处腐败的过程,教育干部、警示干部的过程,希望审计机关进一步做好审计成果的应用、转化和提升工作。

全国人大常委会委员、预算工委主任廖晓军表示,改进审计查出突出问题整改情况向全国人大常委会报告的机制的目的,是要健全全国人大常委会监督工作制度,推进审计查出问题整改工作制度、长效化,增强监督的针对性和实效性,更好地发挥全国人大常委会的重要作用。

### 经济下行压力大,强调“花好每一分钱”

国内外形势复杂,经济下行压力较大,是我国当前的现实。

2015年8月,国家发改委主任徐绍史在向全国人大常委会作国民经济和社会发展计划执行情况的报告时表示,外部环境不确定性增加,国内经济下行压力加大,困难和挑战明显增多。预计全年经济增长、就业、粮食产量、单位国内生产总值能耗、主要污染物排放、城乡居民收入、保障房建设等指标有望较好完成,财政收入、投资、外贸等预期指标的完成

还需要付出艰苦努力。

在这次常委会会议上,楼继伟报告了预算执行情况,他透露,税收收入同比回落4.1个百分点,为2010年以来同期最低水平。楼继伟认为,当前,我国经济运行呈现出缓中趋稳、稳中向好的势头,但稳中向好的基础还不稳固。预算执行中,中央和地方一般公共预算收入达到全年预算目标的难度较大,收支矛盾较为突出。

在如此形势下,常委会组成人员不约而同强调财政绩效。

“在现在的决算报告里,没有找到有关的财政支出的绩效情况,看出来花这么多钱到底取得了什么样的财政绩效,所以要加强这方面工作,健全绩效管理体制,细化绩效评价目标,在预算编制中设定绩效目标,对重点支出和重大投资项目也要有明确的绩效管理制度。”尹中卿委员表示,今后应把绩效评价作为决算报告和审计报告的一个重点内容,加强绩效管理,提高财政资金的使用绩效。

龙超云委员也建议加强管理,提高财政资金使用绩效,逐步实行财政资金运行的全过程监控,切实提高财政资金使用的安全性和有效性。

楼继伟在报告预算执行情况时对此作了回应,他表示预算绩效管理范围不断扩大,中央部门2015年纳入绩效目标管理的项目支出金额同比增长近60%。同时,还选择了部分财政政策、部门整体支出等开展综合绩效评价试点。

但多位委员认为,目前对财政支出的绩效评价覆盖面比较小,范围比较窄,资金量也不大,绩效的评价结果与预算的安排有机联系不够,激励约束作用发挥不够。他们建议今后的预算执行情况、决算等报告,应该加强对预算支出绩效的评价,把绩效评价作为重点。

一年已过,2015年国民经济和社会发展规划、预算执行得如何?常委会组成人员的意见和建议是否落实?我们将在不久后召开的十二届全国人大四次会议上得到答案。☑



# 执法检查：常态监督下的新意

文 / 本刊记者 于浩



2015年8月29日，十二届全国人大常委会第十六次会议举行联组会议，结合审议执法检查组关于检查水污染防治法实施情况的报告进行专题询问。张德江委员长参加审议和询问。国务院副总理汪洋和国务院有关部门负责人到会应询。摄影 / 刘卫兵

2015年，全国人大常委会针对六部法律实施情况进行执法检查。其中，职业教育法执法检查堪称典范，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监督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，也是人大监督工作的一次创新探索。更为重要的是，全国人大常委会委员长张德江就如何做好执法检查工作发表重要讲话，成为做好新形势下人大监督工作，进一步增强人大监督实效的“行动指南”。

张德江委员长提出执法检查工作必须坚持四项原则，即坚持党的领导、坚持依法行使职权、坚持问题导向、坚持监

督与支持相统一。这四项原则深刻阐明了执法检查的本质，准确把握了执法检查的规律，紧紧抓住了执法检查的核心，为执法检查工作定下基调。

## 职业教育法执法检查：具有标本意义的“指南”

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、专委会组成人员和20多位全国人大代表参加了执法检查。3月25日，张德江委员长主持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。张

德江委员长率领检查组在河南、重庆开展职业教育法执法检查。在6月召开的十二届全国人大常委会十五次会议上，张德江委员长作了执法检查报告。

舆论普遍认为，首次由委员长担任执法检查组组长并向常委会作报告，显示出全国人大常委会和张德江委员长对执法检查工作的重视，特别是对人大监督工作的高度重视。此举不仅可以大力推动法律实施，而且推动人大监督工作又向前迈出了一步。

参加了执法检查的刘振起和庞丽娟两位委员也深有感触：“像这样高规格的执法检查前所未有的，监督效果不言而喻，彰显了全国人大常委会在新形势下，不断增强执法检查的实际效果，切实维护宪法法律权威的鲜明特色。”

全国人大常委会对职业教育法综合运用执法检查、常委会审议报告和专题询问这种一环扣一环的全程式监督，不仅在全面推进依法治国的当下具有标本意义，而且是各级人大常委会开展监

督工作的“行动指南”。

### 水污染防治法：呵护生命之源

百姓关切什么，全国人大监督工作就回应什么。水污染防治法执法检查正是对百姓水环境关切的积极回应。张德江委员长对这次执法检查十分重视，作出批示：“水是生命之源。要通过执法检查，督促落实水污染防治法，进一步加大水污染防治工作力度，推动形成节约水资源、保护水环境的良好社会氛围，为全面建成小康社会、实现中国梦作出积极贡献。”

水污染防治法执法检查不仅认真落实张德江委员长的指示精神，而且执法检查过程中按照“四项原则”进行监督。比如，在坚持问题导向，着重检查各地对饮用水水源保护、水污染物排放总量控制、排污许可等法律制度落实，重点行业企业、工业园区水污染治理，城镇污水处理设施建设及运行，畜禽养殖污染及农业面源污染治理等情况。

检查组发现，我国水环境质量不容乐观，水污染防治工作还存在不少问题。解决这些问题，关键是严格执法。只有依靠法律，才有碧水蓝天。因此，彻底改善水环境质量，需要让那些极具“杀伤力”的条款一一落地，成为不可触碰的“高压线”。

### 消费者权益保护法：经济转型期的民生大事

扩大内需、促进消费正成为中国经济转型的主要驱动力，所以做好消费者权益保护工作，变得更加不容忽视。2014年3月15日起正式实施的新修改的消保法，在消费者维权过程中实际运行效果如何，还有哪些突出矛盾和问题，引起了全国人大常委会的关注。

在执法检查中，检查组发现，七天无理由退货制度、举证责任倒置制度、惩罚性赔偿制度、消费者个人信息保护制度等在具体操作中存在一定难度，最终形成的执法检查报告提出要尽快出台消费公益诉讼的司法解释、细化完善无理由退货等规定、有效规制预付卡消费等。

有分析人士指出，新修改的消保法实施一年半多，执法检查工作便启动。可见，全国人大常委会从立法、监督这两个方面双管齐下，同时发力，以此来营造良好的消费环境，提振消费者信心，进而促进中国经济转型。

### 农业法：维护粮食安全不容懈怠

保障粮食安全和主要农产品供应，一直以来都是治国理政中的头等大事，也是现代农业建设的首要任务。在近十多年的粮食丰收、农产品供应充足之际，全国人大常委会启动农业法执法检查，未雨绸缪，可见一斑。

“今后在哪里种粮？谁来种粮？怎么种粮”的农业三问，作为问题导向成为检查组必须回答好的问题。

“加大投入提高农业综合生产能力、积极推进农村改革、充分发挥种业科技和农业社会化服务的作用、加强新农村建设，加大扶贫攻坚力度……”全国人大常委会副委员长张宝文在作执法检查报告时一一回答了疑问，并提出今后一个时期要积极推进制定粮食法和农村金融法，修改种子法、农村土地承包法、农民专业合作社法和森林法，为“三农”工作提供法制保障。

### 民族区域自治法：全国人民一起奔小康

民族区域自治法自1984年颁布实施以来已经32年。全国人大常委会曾先后于2006年、2007年开展了民族区域自治法执法检查 and 跟踪检查，2012年以来又连续三年开展民族地区经济社会发展专题调研。

当前，我国少数民族和民族地区正处于发展的关键期、改革的攻坚期和矛盾的凸显期。全国人大常委会2015年再次进行执法检查，就是要直面差距，分析矛盾，解决问题。

曾长期在西藏工作、从农家子弟成长为全国人大常委会副委员长的向巴平措在接受本刊记者采访时说，民族区域自治法实施30多年来，民族地区群众生

活明显改善，而且不光是经济方面，更重要的是，各民族群众对党和国家的凝聚力 and 向心力也大大增强。

目前，民族地区群众如何同全国各地人民一起如期实现小康，是民族地区干部群众最关心、也是期盼最大的一个问题。“我们要让民族地区的百姓也过上好日子，让他们守着‘绿水青山’也能变出‘金山银山’。”向巴平措说，全国人大常委会选定民族区域自治法开展执法检查，确实非常及时，回应了民族地区的百姓呼声和迫切期盼。

### 老年人权益保护法：让晚年更美好

截至2014年年底，我国60岁以上老年人口有2.12亿，占人口总数15.5%，其中，65岁以上老年人口1.37亿。预计2020年，我国老年人口将达到2.43亿。在我国老龄化快速发展进程中，少子无子家庭剧增，空巢、失能、高龄、贫困等多种现象叠加，各种老龄问题短期内同步呈现，给经济社会发展带来严重挑战。

在我国实施应对人口老龄化战略和制定“十三五”规划背景下，全国人大常委会启动老年人权益保护法执法检查。在对6个省进行检查，并委托其他25个省、区、市人大常委会进行自查后，检查组认为，我国老龄事业还处于发展初期，在思想认识、制度设计、配套规定、财政支持、基础设施建设、动员社会力量参与等方面仍不适应老龄化形势发展和老年人需求，法律实施中存在不少困难和问题。

以问题为导向，全国人大常委会副委员长王胜俊在作执法检查报告时提出，各地要提高认识，把应对人口老龄化国家战略落到实处，完善养老服务体系，大力推进农村养老服务发展，全面放开养老服务市场，创新老年人参与社会发展机制，强化养老服务人才队伍建设。

执法检查的最终目的是，“加强顶层设计，系统规划‘十三五’期间应对人口老龄化和加快发展养老服务业各项措施，作为全面建成小康社会重要指标，确保到2020年我国老年人共享发展成果。”王胜俊说。■



# 专题询问：在创新求实中走得更远

文 / 本刊记者 李小健

专题询问是人大监督“一府两院”工作的一种重要形式。自2010年首度“试水”以来,全国人大常委会已开展18次专题询问,其中十一届开展了9次,十二届开展了9次。

过去的2015年,结合审议职业教育法执法检查、水污染防治法执法检查、审计查出问题整改情况等报告,十二届全国人大常委会先后组织开展三场专题询问。

全国人大常委会委员长张德江高度重视专题询问质量。三场专题询问,他无一例外地场场出席,甚至主持会议,为问出实效、问出权威“助阵”。

舆论评价称,专题询问职业教育和水污染防治,是结合审议执法检查报告开展的,这是人大监督方式在实践中的整合和创新。它将执法检查、听取报告、专题询问三种监督形式有机结合起来,打出了人大监督工作的“组合拳”。对审计查出问题整改情况进行专题询问,这是在之前听取和审议报告的基础上,进一步延伸了监督链条,确保取得更大成效。

同时询问会上,大家实事求是,真诚坦率,不回避问题,不推诿责任,问答水平之高、触及问题之深,也广受赞誉。

## 问职教:委员长主持,让更多年轻人有出彩机会

2015年6月30日上午,北京人民大会堂金色大厅座无虚席。十二届全国人大常委会第十五次会议正在举行联组会议,对职业教育法执法检查情况进行专题询问。

这是2015年的第一场专题询问。最大看点是张德江委员长主持联组会议。

“我国已经成为了世界上最大的职业教育国,培养了数以亿计的有技能的劳动者。当然也存在一些问题,但总体看是发展中的问题,是前进中的问题。今天的专题询问,就是贯彻好习近平总书记的重要指示,贯彻好中央的决策部署,把职业教育法进一步实施好,把职业教育办得更好。”张德江委员长的开场白言简意赅,向与会人员表明了专题询问的重要性和目的。

国务院副总理刘延东率国务院有关部门负责人到场应询。在近3个小时里,吕薇、刘德培、严以新、罗亮权等六位委员分别发表意见、提出询问。大家讨论的焦点集中在如何满足国家对高素质和实用性技工人才的需求、怎样看待职业学校“升格”和学生继续“升学”两方面问题、如何破除社会对职业教育的偏见、如何解决西部地区发展职业教育的债务、如何进一步引导社会力量举办职业教育等方面。对于这些问题,刘延东与有关部门负责人一一回应。问答现场气氛热烈、交流坦诚、直面问题。

在你来我往的问答中,张德江委员长不时作出或活泼生动,或贴近生活,或富有建设性的点评。媒体评价称,张德江委员长的点评,给专题询问增色不少,更易引起政府部门的重视和增强人大监督工作的实效。

同时,这次专题询问还有一大看点,即张德江委员长特意留出时间,让来自基层的全国人大代表和地方人大常委会负责人进行提问。“我是民办大学湖南长沙医学院的院长。请问教育部,能否从破除中高等职业院校设置的

限制条件,鼓励民间投资主办中高等职业教育;能否把民办职业教育纳入生均拨款范围;能否取消招生计划对中高等职业教育的限制等支持职业学校发展?”全国人大代表何彬生问。“我当过老师,提个关于教师的问题。请问教育部,如何制定符合职业教育实际情况的教师政策,调动教师从教的积极性?”湖北省人大常委会副主任周洪宇问。“我是来自江苏的基层代表。请问在提高职教老师的整体素质和教学能力上,教育主管部门有什么具体措施?”全国人大代表何健忠问。让列席常委会会议的同志提问,这是实践中的创新做法,使得专题询问更“接地气”,更贴近民意,有利于国务院相关职能部门改进工作时做到有的放矢。

询问结束时,张德江委员长表示,这次专题询问是全国人大常委会首次围绕执法检查报告开展询问,这既是对执法检查效果的强化,也是对专题询问方式的丰富和发展。通过询问积极回应社会关切,是中央全面深化改革的一项重要举措。

对于今后开展专题询问,如何进一步提高质量和效果,他指出,为落实好中央有关要求,经中央同意,全国人大常委会办公厅出台了《关于改进完善专题询问工作的若干意见》,对进一步发挥专题询问的作用,丰富询问的内容,改进询问的方式,增强专题询问的针对性和实效性具有重要意义。按照意见的要求,将进一步完善组织方式和工作机制,积极推进专题询问的规范化、机制化、常态化,充分发挥专题询问在监督“一府两院”依法履职当中的重要作用,推动专题询问工作

不断完善,推动人民代表大会制度建设与时俱进。

## 问水污染:问到了广大群众心坎上

水,是生命之源、生产之要、生态之基。与空气、土壤一样,当下我国的水资源也面临着污染,严重危害群众健康和制约经济社会发展。加强水污染防治,保护好水资源环境,已然“时不我待”。

在此背景之下,全国人大常委会就水污染防治法实施情况进行了执法检查。2015年8月29日上午,十二届全国人大常委会第十六次会议举行联组会议,对水污染防治法实施情况开展专题询问。这一问,问到了广大群众心坎上。

张德江委员长参加专题询问。沈跃跃副委员长主持会议。国务院副总理汪洋和国务院有关部门负责人到会应询。

第一个提问的辜胜阻委员显然有备而来。他开门见山地说:“在执法检查中我们发现,我国许多饮用水源存在隐患。人让水污,水让人病。在水源污染严重的地方老百姓回忆,50年代的水淘米洗菜,70年代的水开始变坏,90年代的水鱼虾皆殆,21世纪的水百病袭来。治水污染比治大气污染更难。我的问题是,下一步国务院对加快推动水污染防治工作都有哪些措施和安排?”

人人每天都要喝水,保障饮用水安全是水污染防治的核心内容。袁驷委员发言询问:“我国农村饮水安全问题更加突出,国务院主管部门对当前我国农村饮水安全状况如何评价?下一步要采取哪些措施切实保障农村饮水安全,保证广大农民群众喝上安全水、放心水?”

整个上午,辜胜阻、刘德培、袁驷、王明雯等八位委员就城乡饮水安全、重金属超标、农业面源污染、湿地保护等方面情况发表看法,提出问题。汪洋副总理和有关部门负责人对所有问题认真作出回答。

汪洋副总理说:“全国人大依法对政府工作开展监督,国务院各部门还是有压力的,但我相信,这同样是一种动力,因为监督本身就是另一种形式的支持。全国人大常委会开展执法检查 and 专题询问就是支持政府执法部门的工作,充分发挥法律的威力。”

张德江委员长在询问结束时强调,解决水污染防治问题时不我待,必须增强责任感、紧迫感,下决心早日见效。要广泛宣传水污染防治法,坚持依法办事,树立法律权威;要实行地方党政一把手负责制,明确水污染防治的目标任务,把水污染防治、环境保护纳入各级党政主要领导干部考核目标和考核体系;要加大执法权威,增强执法手段,严格执法,违法必究;要形成合力,从项目审批、工程建设、企业运营、日常管理等各个环节加强水污染监督;要加强群众监督、社会监督、舆论监督,让污染行为无处藏身,形成不敢污染的社会氛围;要突出解决人民群众的饮水安全问题,摸清情况,制定措施,限期解决;要完善节水体制机制,用好价格杠杆,养成节水习惯。

## 问审计:整改到位了吗?追责了吗

2015年12月26日下午,十二届全国人大常委会第十八次会议举行联组会议,就国务院关于2014年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告进行专题询问。会议由张平副委员长主持。

财政是国家治理的基础和重要支柱,把财政资金管好、用好,是广大人民群众的热切期盼。党的十八届三中全会明确提出“加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能”。张德江委员长对这项工作高度重视,出席联组会议。

按照法律规定,每年6月的全国人大常委会会议上,都要听取和审议国务院的审计工作报告。6个月后,审计查出问题的整改情况报告要书面提交12


月的常委会会议。但由审计长对审计查出问题整改情况向全国人大常委会作口头报告,并就此开展专题询问,还是第一次。这是人大监督工作的一项重大创新,引起了社会各界的广泛关注。

“据这次审计报告反映,一些地区彩票资金管理不严格,抽查发现虚报、套取、挤占、挪用等问题金额达到169.32亿元,占抽查资金的26%。请问民政部和体育总局,我国彩票管理中为什么会存在这些突出问题?作为福利彩票和体育彩票的业务管理部门,你们是怎么进行整改的?违纪违规违法资金全部都收回来了吗?对有关责任人员都严肃问责、追责了吗?”尹中卿委员的发言直接将矛头指向了彩票管理中的突出问题。

民政部部长李立国坦承,福利彩票资金问题反映出有些民政部门和发行销售机构法治观念淡薄,管理不严,行政监管也不够到位,对一些违法违规问题,如擅自利用互联网销售彩票问题视而不见,甚至姑息迁就。李立国表示,对审计发现的问题,立即全面整改,并严肃问责。

在两个多小时里,共有尹中卿、吴晓灵、彭森、冯淑萍等六位委员先后发言提问,涉及政府预算、地方债务、彩票管理、审计“全覆盖”等热点话题。国务院委托审计署、国家发改委、民政部、财政部、国家卫计委、国家体育总局以及中科院等7个部门负责人到会回答询问。

询问现场,许多人都频频点头,赞许常委会组成人员问题尖锐、切中要害,国务院相关部门负责人答得认真坦诚,措施有效。

张德江委员长在十二届全国人大常委会第十八次会议闭幕会的讲话中指出,“听取审议审计查出问题整改情况报告并进行专题询问,这在人大监督工作方面还是第一次。希望国务院及有关方面认真贯彻落实改革要求和法律规定,建立健全审计查出问题整改长效机制。”



# 贵州：全国首部大数据地方法规出台

文 / 桂仁轩



2015年12月15日，游客在贵阳大数据应用展示中心参观。摄影 / 陶亮

今年1月15日召开的贵州省十二届人大常委会第二十次会议第三次全体会议，高票表决通过了《贵州省大数据发展应用促进条例》（下称条例），全国首部大数据地方法规在贵州诞生。

## 先行先试，构建大数据产业生态

数据已成为国家基础性战略资源。这些年，贵州省充分利用全省生态、资源、区位、政策、产业等优势，加快大数据部署，深化大数据应用，把发展大数据产业当作稳增长、促改革、调结构、惠民生和推动政府治理能力现代化的内在需要，当作把握机遇、形成后发优势的难得契机。

党中央、国务院对贵州发展大数据高度重视、寄予厚望。2015年6月，习近平总书记到贵州视察期间对贵州发展大数据产业给予充分肯定，李克强总

理、马凯副总理到贵州视察时也对贵州大数据产业发展提出明确要求。贵州省委、省政府按照党中央、国务院要求，先后下发《关于加快信息产业跨越发展的意见》《关于加快大数据产业发展应用若干政策的意见》《贵州省大数据产业发展应用规划纲要（2014—2020年）》等文件，明确提出实施大数据战略行动，打造全国大数据发展战略策源地、政策先行区、创新引领区和产业聚集区的目标。2014年，贵州以大数据为引领的电子信息产业实现规模总量1460亿元，同比增长62.2%。2015年1月至11月，贵州省大数据有关工商注册企业数量增长了34.5%。在全省上下有力的推动下，贵州用不到两年时间，实现了在大数据领域的多个率先：率先建设了首个统筹省级政府数据“聚、通、用”的“云上贵州”系统平台、率先创建首个国家级贵阳·贵安大数据产业发展集聚

区、率先创建国家级贵阳大数据产业技术创新试验区、率先建立全域公共免费WiFi城市、率先建立贵阳大数据交易所和众筹金融交易所……

作为全国第一个大数据综合试验区，贵州在大数据的生态构建、产业发展方面不断进行创新实践，并取得阶段性成果。为抢抓国家实施大数据战略机遇，扎实做好贵州实施大数据战略行动的各项工作，依法推进大数据发展应用，培育壮大战略性新兴产业，促进传统产业转型升级，打造贵州经济社会发展升级版，贵州还需要探路为大数据立法。

## 服务大数据战略行动，贵州率先为大数据立法探路

为进一步推动贵州省大数据发展应用，贵州省人大常委会在省委领导下，从2015年8月开始启动法规起草工作。在既无上位法可参照，也无同位法可

借鉴的情况下,贵州省人大常委会勇做大数据地方立法探索者,认真总结大数据发展实践,坚持问题导向,认真研究国家法律法规政策,结合贵州实际开展立法,共召开各类论证会、座谈会、咨询会、讨论会30余次,书面征求领导意见30余人次,征求国内知名大数据专家等意见40余人次,听取部门、企业和研究机构等意见100余家数百人次,多次精心修改法规草案。条例草案征求意见稿形成之后,工作小组通过深入贵阳市、贵安新区等地调研,召开省直部门(单位)、人大代表、常委会组成人员、常委会咨询专家、大数据相关企业负责人等参加的论证会,书面征求9个州市和部分县级人大常委会意见,在贵州人大网全文公布征求意见稿等方式,广泛征求了各方面意见。

2015年12月25日,贵州省大数据立法专家咨询会在京召开,来自全国政、学、研、企等诸多领域的知名专家学者共聚一堂,为条例草案把脉问诊。

此次在京召开的立法咨询会议,就是针对条例草案的有关问题与全国人大财经委、常委会法工委和行业领域著名专家学者进行座谈,同时书面征求中央网信办、工业和信息化部、赛迪研究院、中国工程院、清华大学等单位和科研机构的国内知名大数据专家的意见和建议,对条例草案进一步丰富完善。

咨询会现场,专家学者建言献策,从数据采集、开放、安全、应用、交易等方面,为贵州大数据立法提供意见和建议。与会专家指出,大数据作为新兴业态,能很好突破由技术、人才、资本形成的创新创业壁垒。在国内各方面对大数据还处于理论研究阶段时,贵州率先分析国内国际以及省内产业经济发展形势,把发展大数据作为贵州经济社会发展的战略性选择来抓,敢于先行先试,勇做大数据地方立法探索者,走在了全国的前列。

专家学者纷纷表示,贵州发展大数据优势显著、前景可期,对贵州发展大

数据产业和探索大数据立法充满信心,相信贵州的立法实践将有效推动大数据行业的规范化,推进贵州大数据产业的发展和加速实现脱贫攻坚的进程,并为全国大数据立法提供有益借鉴,为服务国家战略作出贡献。

中国工程院院士倪光南说,尽管大数据涉及多部门管理,地方政府的统筹协调工作展开存在一定的难度,但贵州敢做第一个吃螃蟹的人。条例的出台,将对产业发展带来积极的鼓励作用,为贵州的大数据发展创造良好的发展环境。

### 填补地方大数据立法空白

条例创造了诸多历史:作为全国首部大数据地方法规,它填补了地方立法空白;作为贵州省“十三五”开局之年通过的第一部地方法规,它推动贵州地方立法实现了“开门红”。

条例共6章39条,包括大数据发展应用、共享开放、安全管理等内容。对大数据的定义、数据共享、公共机构采集数据、“云上贵州”、数据权属、数据交易和数据安全等方面作出了规定。同时,条例对相关的违法违规行为进行了界定,并明确了相关违法违规行为的法律责任。

大数据重在应用。条例提出,贵州省、市、州人民政府可以设立大数据发展应用专项资金,用于大数据发展应用研究和标准制定、产业链构建、重大应用示范工程建设、创业孵化等;县级人民政府根据需要,可以相应设立大数据发展应用专项资金。依法设立大数据发展应用基金,引导社会资本投资大数据发展应用。在合作方面,条例鼓励高等院校、教学科研机构和企事业单位以设立研发中心、技术持股、期权激励、学术交流、服务外包、产业合作等方式,积极利用国内外大数据人才资源。条例明确,贵州省人民政府应当整合资源、加大投入,加快信息基础设施建设,推动省内通信网络互联互通,提高城乡宽带、移动互联网覆盖率和接入能力,推进全省通信骨干网络扩容升级,提升互联网出省带宽能力。鼓

励、支持网络通信运营企业加快骨干传输网、无线宽带网及新一代移动互联网建设和改造升级,优化网络通信基础设施布局,提高网络通信质量,降低网络通信资费。条例规定,贵州省人民政府按照统一标准,依法管理,主动提供、无偿服务,便捷高效、安全可靠的原则,制定全省公共数据共享开放措施,推动公共数据率先共享开发。不过,条例规定,数据共享开放,应当维护国家安全和社会公共安全,保守国家秘密、商业秘密,保护个人隐私,保护数据权益人的合法权益。任何单位和个人不得利用数据共享开放从事违法犯罪活动。条例明确,贵州省统一的大数据平台(“云上贵州”)汇集、储存、共享、开放全省公共数据及其他数据。除法律法规另有规定外,公共机构信息系统应当向“云上贵州”迁移,公共数据应当汇集、储存在“云上贵州”并与其他公共机构共享。鼓励其他信息系统向“云上贵州”迁移,其他数据汇集、存储在“云上贵州”并与其他人共享、向社会开放。条例规定,非法采集、销售涉及国家利益、公共安全和军工科研生产等数据的,按照有关法律法规的规定处罚。

条例紧扣贵州省大数据发展应用的现实需求和趋势,亮点纷呈,对数据采集、数据共享开发、数据权属、数据交易、数据安全以及“云上贵州”等基本问题作出了宣示性、原则性、概括性和指引性规定,把大数据产业在发展之初就纳入了法治轨道,以立法引领和推动大数据产业蓬勃发展。

“大数据地方法规的制定,充分体现了科学立法和急用先立的指导思想。”贵州省人大法制委员会主任委员,省人大常委会大数据立法起草工作领导小组副组长、工作小组组长张卫华说。

条例将于2016年3月1日起正式实施,这标志着贵州省在促进大数据产业发展顶层法规建设方面踏上了坚实的一步,它不仅将从法规方面护航贵州省大数据产业发展,也必将对今后国家层面上的立法提供重要的实践支持。■



# 让公众意见“掷地有声”

——江苏省人大积极探索建立公众意见采纳情况反馈机制

文 / 张新民

健全法律法规规章草案公众意见采纳情况反馈机制,是党的十八届四中全会提出的明确要求,也是深入推进民主立法的一个崭新课题。江苏省人大在这方面进行了尝试,在制定《江苏省人民调解条例》(下称条例)过程中,对公众意见采纳情况进行了反馈,得到了社会各方面的好评,产生了积极的社会反响。

2015年8月28日,条例公众意见采纳情况反馈会在徐州召开。曾经参加法规草案公开征求意见的基层民主立法联系点联络员、人民调解委员会主任以及部分全国模范人民调解员、全国人民调解能手、江苏省优秀人民调解员和省人大代表、省人大代表法制专业组成员等出席反馈会。江苏省人大法制委全面介绍了条例对公众意见的采纳情况,对未被采纳意见的有关情况也作了客观说明。第一次参加这样的会议,与会代表十分激动,有人民调解员说:“以前法规草案意见征求就征求了,至于自己的意见有没有被采纳、没被采纳又出于何种考虑,很少有下文。”“这次省人大专门进行反馈,切实感到自己提出的意见得到了充分尊重,说出去的话终于有了回应。”也有基层民主立法联系点联络员表示,“一步一步收集意见,一步一步达成共识。”“征求意见有始也有终,体现了地方立法工作的科学化、民主化水平。”

## 听取社会公众意见:广泛深入

条例草案初次审议后,江苏省人大有计划、有步骤地开展了各项征求意见工作。

——拓展征求意见的“广”度。为了提高征求意见的广泛性,在江苏人大网



张新民实地考察南通市崇川区和平桥派出所公调对接中心。

上公布草案全文,书面征求13个设区的市人大常委会的意见,书面征求部分省人大代表和部分立法咨询专家的意见;把草案发送到全省各基层民主立法联系点,请基层民主立法联系点组织所在社区的单位和个人,对草案进行讨论,并在泰州召集江苏省15个基层民主立法联系点联络员座谈,听取各联络点联络员组织征求意见的情况。

——增强征求意见的“深”度。为了突出征求意见的针对性,深入基层、分门别类召开了一系列的座谈会,如司法行政部门和其他各相关部门参加的综合性座谈会,村民委员会和居民委员会的人民调解委员会主任座谈会,全国模范人民调解员、全国人民调解能手和省优秀人民调解员座谈会,专业性行业性人民调解委员会座谈会;同时还走访省律师协会听取有关律师的意见。江苏省人大常委会公丕祥副主任重视条例的调研修

改工作,将人民调解条例草案作为“主任接待日”活动的专题内容,在泰州听取了泰州、扬州、镇江等地的省人大代表的意见和建议。

——增强征求意见的“精”度。为了增强征求意见的准确性,需要分析公众意见与人民调解条例的关联性,弄清楚意见的来龙去脉,必须加强实地考察工作。主要考察了各类人民调解组织及调解工作室,观看调解工作室人民调解员的现场调解,向人民调解员了解有关情况,询问调解中的难点和工作困难,提高对人民调解工作的感性认识。就有关社会公众的意见和建议,向省主管部门作了解,也请他们作进一步的核实,区分是规定缺失、规则缺失的问题,还是规定、规则没有执行到位,是不是属于立法的范畴。

社会公众参与立法积极性高,准备充分,不仅介绍了所在地区人民调

解的详细情况,反映了开展工作的实际困难,还提出了改进工作的建议以及修改、完善条例草案的具体方案。南通市基层民主立法联系点就提出了17条修改意见和建议,涉及大部分条文;一位省人大代表参加座谈会前,自己开展调查研究,走访了4位人民调解员,根据4位人民调解员的切身感受,提炼出了有针对性的修改意见和建议。经具体统计,共有近90位参会人员发表了371条意见和建议,除了实施日期条款之外的每一个条款都有涉及,为修改法规提供了丰富的来自于基层、来源于实践的第一手资料。

### 采纳社会公众意见:科学合理

我们珍惜社会公众提出的每一条意见和建议,每一条意见和建议都被原原本本地附录在草案条文下,并进行了整理、汇总和梳理分类。制度设计方面有政府对人民调解工作的支持,乡镇、街道和县(市、区)可否设立人民调解委员会,县(市、区)人民调解委员会可否设立专业性、行业性人民调解委员会,关于调解工作室,人民调解与行政调解、司法调解联动机制,人民调解的范围,人民调解协议司法确认程序,人民调解工作队伍建设,人民调解员是否应当具备相应资格,人民调解的经费保障等12方面的问题。立法技术方面有条例结构、人民调解员的权力和责任、条款的重复性问题,以及其他技术规范和文字表述等方面的问题。

社会公众意见被分送参与修改条例草案的每一位同志研读。对立法技术方面的意见和建议,相关处室先行研究,提出修改意见;对制度设计方面的意见和建议,逐个进行专项研究,在调研、查证、论证基础上形成修改意见,与立法技术方面的修改意见一并提交法规草案修改工作会议逐一讨论研究,形成修改方案。在研究、讨论、论证修改方案过程中,注重把握了以下三条原则:

第一,将社会公众意见和建议与一

审时江苏省人大常委会组成人员的审议意见相比较、相对照。意见与省人大常委会组成人员的意见相一致,则进一步印证了这些条文修改的重要性,也明确了修改的方向。

第二,将社会公众意见和建议与江苏省工作实践、实际情况相比较、相对照。坚持从地方实际出发,突出地方特色,符合江苏省实际工作实践的社会公众意见,应当予以采纳,这就使得采纳后的最终修改方案与江苏省实际相吻合,使条例真正接地气,立得住、行得通、切实管用、解决问题。

第三,将社会公众意见和建议与地方立法所应把握的要求相比较、相对照。地方立法不得与上位法相抵触,这是地方立法必须把握的法制统一原则的要求,如果上位法没有明确规定,也必须符合上位法的精神。

经过三天的集中讨论修改,社会公众的意见和建议,绝大部分被采纳,有的直接采用在条文中,有的以其他方式在条例中加以体现。经统计,共有24个条文的修改,系依据公众意见作出。就修改方案,江苏省人大再次召开了省级机关相关部门座谈会,与各有关部门进行了沟通、磋商,进一步听取意见,求同存异,达成共识。

### 反馈意见采纳情况:全面客观

首次进行社会公众意见采纳情况反馈,需要合理确定听取反馈意见人员,全面客观反馈意见内容,采用最适当的反馈方式,取得最佳反馈效果。

——有针对性地确定听取反馈意见人员。通过对社会公众意见的梳理、分析发现,法规中事关人民群众切身利益,社会关注度高的事项,意见和建议比较多,提意见和建议的社会公众也比较多、比较集中;提出意见和建议的社会公众的职业和身份也有明显特点,大多是基层人民调解员、人大代表等。因此,反馈会应当以这些人员为基础,突出针对性,同时兼顾其他各方面人员。

——实事求是反馈意见内容。要体现出对公众意见的充分重视,既要反馈采纳的意见,也要反馈没有采纳的意见。对于没有采纳的意见,应当说明具体理由,实事求是,做到全面客观地反馈各方面各种意见,让参加反馈会的社会公众、提出修改意见和建议的社会公众明明白白,实实在在。

——适当的反馈方式。对社会公众意见和建议进行反馈,可以通过电话、书信方式,也可以通过江苏人大网、江苏人大微信公众号等平台,还可以集中起来召开会议进行反馈;既可以单个逐一就所提意见和建议进行一对一的反馈,也可以将反馈内容进行归纳,集中反馈。这次社会公众意见相对集中,召开会议当面反馈,效果更好;对没有参加会议的,寄送书面反馈材料。

反馈会上,江苏省人大法制委全面反馈了采纳意见的10个方面:立法目的、政府对人民调解工作的支持、明确乡镇、街道和县(市、区)设立人民调解委员会、明确县(市、区)人民调解委员会可以设立专业性行业性人民调解委员会、进一步规范调解工作室的设立、明确人民调解员的责任、明确人民调解与行政调解司法调解联动机制、加强人民调解工作经费保障、加强人民调解工作队伍建设、条例结构等。对没有采纳的关于扩大人民调解的业务范围、增设人民调解员资格、细化人民调解协议司法确认程序、明确列出人民调解工作经费科目等内容也作了客观说明。

### 尝试反馈工作实践:成效显著

条例草案公众征求意见采纳情况反馈会取得如期效果,参与反馈会的社会公众、起草部门以及兄弟省、市人大常委会纷纷点赞。法规草案公开征求意见和公众意见采纳情况反馈的实践,对于不断改进和提高地方立法水平,提高地方性法规质量,发挥了至关重要的作用。

一是充分调动和切实保障社会公众参与立法的积极性和热情,显著提升





《江苏省人民调解条例》公众意见采纳情况反馈会

地方立法民主化水平。公众参与立法的意识已经牢固树立,公众参与地方立法工作也得到了长足发展,但反馈机制一直未能建立。由于反馈机制缺位,公众不知道自己提出的意见最终被如何处理,采纳与否没有回应,“有意见一个样”“参不参与一个样”,缺乏尊重感和认同感。这次公众意见采纳情况反馈实践,改变了以往对公众意见和建议“重征集、轻处理”的倾向,让公众感到“提了不白提”,立法热情得到保护,更加关注立法、支持立法、参与立法。开展征求意见反馈工作,变“单项征集”为“双向互动”,征求公众意见工作有头也有尾,有始也有终,不仅完善了法规草案公开征求意见制度,而且切实提升了地方立法工作的民主化水平。

二是科学设置权利义务,切实增强地方立法的科学化水平。全社会在关注立法,社会公众希望参与立法、表达诉求,提出自己的意见和主张,更希望所提意见和建议能够被采纳,个人的合理利益诉求得到体现,得到立法者的呼应。这次公众意见采纳情况反馈实践,客观上做到了准确把握江苏省实际情况,深刻了解人民调解工作和人民调解员的工作实际与困难,促使我们更加缜密思考、全面研究,更好地开展了法规草案条文的研究论证工作,科学规范权利义务关系、

权力责任关系,做到统筹兼顾各方关切,保障社会公平正义,立人民群众需要的法,能够解决实际问题的法。

三是促使社会各方面准确理解立法原意,切实加强地方性法规的贯彻实施。法的生命力在于实施。只有得到全面贯彻实施的法,才能真正成为人们的行为规范。这次公众意见采纳情况反馈实践,实现了江苏省人大和社会公众之间的交流互动。听取意见、反馈意见本身就是了解情况、沟通协商、答疑解惑、形成共识、法制宣传的过程,使得法规中规范的各方主体和社会公众准确理解立法原意,形成共识,避免歧义,提高基层组织 and 群众贯彻落实地方性法规的主动性和自觉性。许多人民调解员在会上表示,要认真贯彻执行好这部地方性法规,把这部法规用好,把人民调解工作做好。

### 持续探索反馈制度:完善保障

法规草案公众意见采纳情况反馈工作,还处于探索、起步阶段,目前国内没有现成的做法可以借鉴,更没有现成的制度可供遵循。要做好这项工作,充分发挥法规草案公众意见采纳情况反馈工作的实效,唯有不断尝试,锤炼提升,形成一套行之有效的工作机制、工作制度。

一是健全公开征求意见机制。梳理公开征求意见的现有做法,对法规草案

公开征求意见的目标要求、方式方法、步骤和具体操作程序作出规定,解决法规公开征求意见中的做法不一、标准不一、程序不够规范、缺乏硬性要求等问题。大力拓展社会公众参与立法工作的广度和深度,除了法律法规规定不得公开的之外,所有地方性法规草案都要公开征求社会公众的意见,都要有针对性地公开听取法规管理相对人,特别是基层组织、基层管理相对人的意见。对公众的意见听全、听深、听透,真正把民意反映上来,集中起来。

二是建立公众意见科学分析采纳机制。明确社会公众意见采纳的标准和程序,对公众意见要逐条梳理、综合归类;逐项分析、重点论证;科学采纳,形成共识。确保所有社会公众的意见都能及时得到立法者的思考和研究,凡是符合法规所调整的社会关系、符合江苏省实践、符合地方立法客观规律和要求的公众意见,都应当予以采纳。

三是完善公众意见采纳情况反馈机制。反馈工作需要制度化、常态化。反馈机制应当明确公众参与的程序规定,对公众参与的范围、方式、步骤、意见采纳或不予采纳的理由、意见反馈的时限等作出明确、具体的规定,并通过江苏人大网或者一定的载体和方式公之于众,让社会公众感受到发表的观点和提出的建议正在按照一定的流程进入立法者的审视与考虑范围之中。也可以视情况,事先制订反馈工作方案,让公众知晓。反馈应当及时,使社会公众能够尽快知晓意见是否被采纳、采纳与否的理由和原因,以及立法者的考量。反馈方式也可以多样,除了召开会议反馈,也可采用其他方式进行。2015年11月,江苏省人大在修改《江苏省养老服务条例(草案)》过程中,采取书面形式再次对公众意见采纳情况进行了反馈。今后可以采用更多不同的方式、采用更好的为公众乐于接受的方法开展公众意见反馈工作。✘

(作者系江苏省人大法制委员会主任委员)

# 大连：以测评促代表建议办理提质量

文 / 邵长杰

尽管十分重视代表建议的办理工作,建议办理情况报告准备的也很充分,但总感觉工作与代表的期待仍有差距,等待测评结果出来的时候,心里还是有些忐忑。这是参加代表建议测评的测评对象们的共同感受。2015年10月26日,在大连市十五届人大常委会第二十次会议上,出席会议的40名常委会组成人员和42名代表,听取了测评对象建议办理情况的报告。4家承办单位负责同志到会,认真报告代表建议办理和有关工作情况,并接受满意度测评,这在大连市人大常委会历史上尚属首次。

2015年年初,在大连市十五届人大三次会议上,代表共提出建议、批评和意见618件,至9月底,闭会期间又提出17件。结合2015年建议的特点及交办情况,常委会代表工作部门在充分征求各专门委员会及有关建议办理责任部门意见基础上,于8月提请市人大常委会第三十六次主任会议,确定对经信委、国土房屋局、卫计委、金融发展局等4家建议承办单位的建议办理工作进行测评。4家单位承办的建议占2015年建议总数的近五分之一,建议所提问题涉及调整

经济结构、促进中小企业发展、城乡建设、医疗卫生、金融发展等,社会关注程度较高。为了体现测评结果的科学、公正,常委会组成人员对4家承办单位全部进行满意度测评,代表只对所提建议涉及的承办单位进行测评,测评设满意、基本满意和不满意三个等次。常委会组成人员和代表的测评结果分别统计,当场予以公布。测评结果同时向市政府分管领导及测评对象反馈,并将在明年人代会上作书面通报。

认真办理代表提出的建议、批评和意见,是保证代表依法履行职责的重要工作。大连市人大常委会高度重视代表建议办理工作,多措并举加强对建议承办单位的督办力度,在工作中不断总结创新,探索有效办法提高建议办理质量。特别是以代表建议测评推动督促建议承办单位办理工作,在有效解决“重答复、轻办理”,促进代表建议满意率、解决率同步提高上,收到了较好的效果。

从2011年开始,大连市人大常委会每年从承办建议数量较多,涉及建议反映较为突出的热点、难点问题的承办单位中,确定部分单位作为代表建议测评

对象。每年年底,以完成建议办理任务的总体情况;加强组织领导,建立健全工作机制,抓好责任落实情况;加强沟通协调,认真听取代表对建议办理的意见和建议情况;规范答复方式,提高建议答复质量情况;抓好建议落实,实施跟踪办理,解决实际问题情况等作为主要测评内容,形成年度建议办理情况报告,并将建议办理情况报告发给提出建议的代表阅看;同时对测评对象进行建议办理满意度测评,测评结果在次年人代会上予以书面通报。通过四年代表建议测评工作的开展,逐渐形成了一套较为科学的工作程序。2015年,在总结前几年建议测评工作经验的基础上,常委会主任会议通过了《建议办理测评工作暂行办法》,使得建议测评工作进一步规范化、制度化。暂行办法共11条,包括测评工作应当遵循的原则、测评主体及其职责、测评对象的确定、测评方式和内容、测评工作程序以及测评结果如何处理等。暂行办法的施行,使得代表建议测评程序更加科学、合理,测评结果更能反映建议办理的真实情况,测评工作更能起到推动、督促建议办理的目的。

通过代表建议测评,常委会组成人员对测评对象建议办理工作有了较全面的了解,拓宽了人大对“一府两院”工作的监督渠道。代表也有机会对建议承办单位的办理工作进行直接监督,增强了工作实效。同时,也使测评对象意识到只有认真负责地办理好代表建议,才能在测评中得到常委会组成人员和代表的认可,增强了做好建议办理工作的自觉性和主动性。没有参加测评的建议承办单位,也感受到了测评的压力,形成了进一步提高建议办理质量的共识。✘



大连市人大代表建议测评



# 株洲：看巡回集中督办

文 / 李文波

2016年2月1日，株洲市白石港桥施工现场热火朝天，机械设备云集，工人紧张作业。由于株洲市十四届人大常委会巡回集中督办代表建议、市人民政府落实代表建议，使得已是多年危桥的白石港桥原桥于2015年10月28日下午16时爆破拆除，预计2016年10月新桥建成通车。这是株洲市回应群众关切、人大代表呼声，依法首次探索人大常委会正副主任、人民政府正副市长带领人大、政府相关部门同志，整合资源力量直奔主题，现场办公解决问题，巡回集中督办代表建议、推动经济社会发展的一个缩影。



株洲市人大常委会巡回集中督办现场

## 巡回服务选举单位

三个巡回：根据主任会议决定，株洲市人大常委会每个委室“承包”督办一个县区的市人大代表建议，多轮巡回至市人民政府相关部门，事前沟通协调，为解决建议所提问题打基础、创造条件；市人大常委会巡回至各选举单位（正副主任每人负责一个县或区）现场，市人民政府现场办公解决代表建议所提问题；集中督办后组织多轮回访、回头看，跟踪促进解决遗留问题。

2015年5月19日，株洲市人大常委会主任刘力量，市委常委、常务副市长赵文彬，市人大常委会副主任刘柏生、秘书长宾兴林，带领6名部门正职、相关局多名副职，来到石峰区看现场、

开协调会，督办该区代表团在2015年年初市人代会上提出的45件建议，拉开了株洲市巡回集中督办的序幕。每一件建议办到了哪一步？下一步怎么做？会上印发的办理进展一览表接受代表检阅，获得点赞。其中5件重点建议，一件一件按“承办单位报告、所提建议代表发言、副市长表态、人大常委会副主任点评”的程序“解剖麻雀”，严督实办。“这个问题不能悬而不决，今天一定要有个说法……”督办现场有“火药味”。湘江建设发展集团公司董事长沈平当即表态：重修白石港桥，2015年10月开工。赵文彬副市长叮嘱：“当着人大代表的面表了态的工作，一定要往前赶。”

自2015年5月以来，株洲市以这种方式深入到了全市9个选举单位即9个县市区，采取面对面、多方参与、

多方互动、多方对话、多轮跟踪的形式，巡回集中督办了自2015年年初株洲市十四届人大四次会议以来的253件代表建议，做到了“所有办理单位一个不漏，所有建议一件不少，不留空白、不留死角地督办，让代表在建议办理中有被尊重感”。

## 集中解决一线问题

过去，地方人大代表建议的提出、办理工作虽然取得了成绩，但不可否认存在“文来文往”“提了白提”等形式主义，人大工作质效、代表建议的积极性受到打击。株洲市人大常委会经调研认为，代表建议一要提得好，二要“解剖麻雀”，把敢于担当、解决问题作为第一要义。

株洲市的“集中”是指集中时间和精力，集合各种资源、智慧、力量，共

同推动解决建议所提问题。“我们提的建议如果只是政府的几个科长在办，那有什么意思？”“虽然不能要求所有的建议都由市长、副市长来办，但没有副市长参加的督办活动不是真正意义上的代表建议办理。”株洲市人大代表的即兴发言毫不留情。

2015年，株洲市的代表建议涉及重点项目82个、民生实事162件，毋庸置疑，所提问题都不是什么容易办到的事情，只有调动各方力量才能把建议办好。该市采取现场视察、现场报告，现场提问、现场表态的“四现场”督办法，一事一调度、一督一通报，充分争取市委重视和“一府两院”配合。一年来，参加巡回集中督办的市人大代表156人次，市人大常委会主任会议成员13人次，市人民政府副市长8人次，政府工作部门及有关单位负责人109人次。

截至目前，该市2015年代表建议已全部办结，办理态度、办理结果满意率100%，建议所提问题全部或部分解决的为57.2%，较上年增长15.5%。其中，46件重点督办建议得到国、省、市级资金投入4.94亿元，使得一批重大项目得以顺利启动，一些民生问题得以妥善解决。

株洲市人大代表叶志钢说：“巡回集中督办很有效果，凸显了人大代表的主体地位，为代表更好履职树立了信心，增强了我们的责任感、使命感。”

### 督办落实民意愿

人大代表建议是人民当家作主的重要途径。株洲市人大代表沈勇说：“我是一名草根代表，我提的建议都是老百姓的心声，应该受到重视。但是在过去，我提出的一些建议常常得不到真正地解决。”2015年9次巡回集中督办活动中的精彩点评给了沈勇力量。“代表所提建议哪怕有1%的合理性，政府都要百分之百地努力加以办理。”“代表提、大家议，察者问、



株洲市人大常委会主任刘力量（前左三）一行开展代表建议巡回集中督办，视察机动车环保检测站。摄影 / 言鹏

办者答，人大评，政府干。”“要真正使代表提出建议‘有理有据’，人大督办建议‘到点到位’，政府办理建议‘掷地有声’。”

针对株洲市人大代表阳健领衔提出“关于打造千亿轨道交通装备产业的建议”，株洲市成立了轨道交通科技城发展有限公司，组建了30亿元的轨道交通产业发展基金。2015年9月29日，设立“株洲市交通枢纽配套工程建设投资基金”并首期投放资金10亿元，开创了银政合作新模式，有力推动了产业新发展。到2015年年底，株洲市轨道交通产业实现总收入1003.7亿元，成为了湖南省装备制造领域第五个过千亿的产业。

对于刘朝晖代表提出的“关于尽快建立株洲抗战纪念馆的建议”，已交株洲市文物局重新研究方案，在流芳园建立株洲抗战事迹陈列馆。


株洲市人大代表包剑提出“安装天元区滨江西路珠江路至建宁大桥路段路灯的建议”，由城发集团落实，仅仅一个月之后，滨江西路的灯便亮了。

以前，荷塘区麻园社区有一处城市污水露天排放口，不仅污染大而且

导致内渍内涝。市人大代表胡开元建议尽快源头治理，将该排放口列入2015年防洪排渍项目，还周边居民一个宜居环境。株洲市住建局落实代表建议，将麻园社区排水改造列入了2015年市政基础设施建设项目。该项目已在年内改造完成。社区居民说：“我们非常感谢提出这个建议的人大代表，真正为我们老百姓说话，我们支持他。”

芦淞路铁路涵洞一度是株洲南部的交通梗阻。经代表多年建议呼吁，已于2015年7月31日改造完工，实现双向六车道通车。

株洲市人大代表邓艳群提出“关于对中小学教师进行定期体检的建议”，引起了市委常委、副市长杨玉芳的重视，她要求职能部门提出时间进度表，列出落实路径图。

株洲市人大代表谭玉元提出沱水河流域综合治理建议后，经人大督办，市水务局争取，治理的项目资金由1.02亿元增加至1.87亿元，净增8500万元。沿河居民说：“有人大代表为我们代言，有人民政府为我们办实事，我们再不用担心洪水灾害了。”



# 成都：代表建议办理让群众“获得感”提升

文 / 陈绍充 欧剑耘

一直以来，一些地方存在代表建议办理“被满意”问题（即代表建议办理形式上轰轰烈烈，办理结果却强差人意，不少代表提出的问题未得到有效解决，但碍于情面和办理单位形象等因素，代表还是只得勉强对结果表示满意）。“代表代表，提了建议就了”，从很大程度上讲，源于代表对此类代表建议办理工作的微辞和无奈。

基于此，换届以来，成都市人大常委会在坚持过去成功做法的基础上，继续聚焦并全力破局代表建议办理“被满意”问题，以全面提升代表建议质量和健全代表建议督办制度为抓手，切实推动代表建议办理落实到位。此举受到代表热烈欢迎和社会广泛赞誉。

## 抓“牛鼻子”，确保代表建议质量提升到位

代表建议质量是做好办理工作的“最先一公里”和决定性因素，取决于代表综合素质和人大工作机构对其履职服务保障水平。新一届伊始，成都市人大常委会就坚持加强代表履职能力建设：集中对代表进行法律法规和履职业务知识培训，适时针对性地加强代表建议、批评和意见的写作辅导，分批组织到全国人大和发达地区人大现场观摩学习，加深其对人民代表大会制度的认识，有效激发代表的责任感和参与管理地方国家事务的内在动力。代表们积极响应成都市人大常委会倡议，普遍紧紧围绕经济社会发展中的突出问题、民主法治建设中的重大问题、人民群众关心的热点难点问题，深入基层和广大群众调查研究，广泛听取各方意见，全方位查找经济社会发展的相关症结和掌握

群众所思所想所盼，在此基础上进行认真梳理和转化，形成了许多有针对性的切实可行的系统解决问题建议。与此同时，成都市人大各专门委员会、常委会办事工作机构及时跟进，尽量为代表提供周到的服务和切实的保障，通过进一步扩大代表对常委会活动和专门委员会工作的参与，组织视察、调研和执法检查，走基层、密切联系群众，加强“代表之家”建设等工作，为代表履职创造了更充分的条件。三年来，成都市人大代表建议的数量和质量都明显提升，许多建议还转化成为成都市人大常委会的重点工作和重要监督事项。

## “挂帅”督办，确保建议办理重视到位

2015年成都市人代会期间和闭会期间，代表们紧紧围绕“四个全面”战略布局，针对依法治市、“四改六治理”、经济发展转型升级、教育卫生、交通管理等发展和民生问题提出建议、批评和意见500件，按照综合性强、涉及面广、关系广大人民群众切身利益的原则，首先确定21件代表建议作为当年市人大常委会主任、副主任、秘书长和副秘书长的重点督办件；同时，在继以往与市政府达成扩大重点督办范围并加大督办力度共识，实行市政府分管副市长和资政选择部分代表建议重点督办的基础上，成都市人大常委会又作出“增加重点建议督办数量”的决定，成都市人大7个专门委员会再确定17件代表建议进行重点督办，力求通过以点促面、举一反三，推动代表建议办理全面、深入开展。与此同时，市“一府两院”有关办理单位，进一步健全了办理工作领导小组和工作班

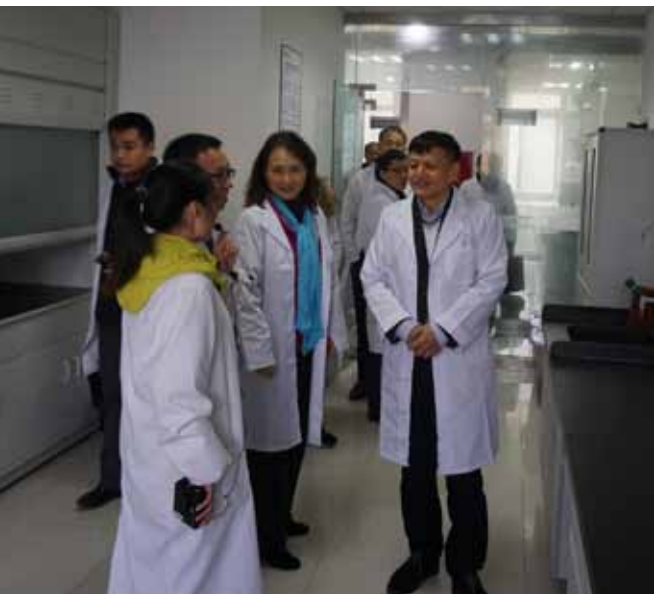
子，将其纳入重要议事日程，实行主要领导亲自抓、分管领导具体抓，同步细化并严格落实了办理工作的程序、时限、经费、质量等。

## 当好“裁判”，确保建议办理过程到位

成都市人大常委会继过去推动“一府两院”办理代表建议既做到“文来文往”，又做到“人来人往”后，还应代表们的要求，进一步提升了代表建议办理的标准。即开展办理工作要深入调查研究，找准问题根源，制订切实可行的办理方案；办理工作要做到及时快捷，紧扣实效性，切实把“务实、高效”落实到办理行动上；办理工作要加强沟通和互动，做到同代表本人三见面——正式办理前同代表本人见面了解提出建议的缘由、目的和要求，办理之中适时见面沟通调查情况和听取代表意见，办理结束后见面反馈情况听取意见，必要时还要实行整改，直至办理结果代表满意。为推动代表建议办理标准从“最先一公里”落实到“最后一公里”，成都市人大常委会还将督办代表建议作为常委会工作的一项重要内容认真开展，同步会同市委、市政府有关部门强化考核，使代表建议办理成为改进“一府两院”工作的重要抓手，汇民意、聚智慧、增共识，进一步完善公共决策吸纳民意机制，努力提高“一府两院”的公信力和效能。

## 全程“监军”，确保建议办理效果到位

目前，督办重点建议已成为市人大常委会的一项新常态工作，市人大常委会主任、副主任、秘书长和副秘书



成都市人大常委会领导率队督办代表建议办理工作。摄影 / 欧剑耘

## 增进人民群众“获得感”提升


成都市人大常委会强化重点建议督办的系列举措,推动了成都市代表建议办理工作质量和水平的提升,一大批关系全市改革发展和人民群众反映的热点难点问题得到有效解决。代表对建议办理的满意度和人民群众的“获得感”明显上升,成都市和谐发展局面更趋稳固。从换届以来已办理的市本级代表建议情况看,所提问题已经得到解决或基本解决的占76.6%,所提问题已经着手解决或列入计划逐步解决的占19.1%,所

提问题因各种原因暂时难以解决的占4%,所提问题留作工作参考的占0.3%;代表对办理态度满意占98.5%,办理态度基本满意占1.5%;代表对办理结果满意占95.5%,办理结果基本满意占4.2%,办理结果不满意占0.3%。由此,代表履职积极性、主动性、创造性进一步激发,代表关注民生、反映诉求、推动发展、促进和谐的作用进一步发挥,达到了预期的效果。

如,李少春代表针对成都市老龄化率位居全国省会城市前列且养老产业相对滞后的实际,提出了关于“采取多种模式、提高养老服务水平”的建议后,很快得到了认真督办,成都市人大常委会还在此基础上进一步开展了对全市养老服务业发展的专题询问。紧接着,市政府按要求专门就专题询问的意见办理情况向市人大常委会作了报告,将紧紧围绕加快实现老有所颐养的目标,进一步深化养老服务体制机制改革,加快推进养老服务体系建设和,做到让全市老年人干干净净活出尊严、舒舒服服活出品质。接下来,成都市人大常委会还将加强地方立法步伐,推动以地方性法规来保障和促进全市养老服务业发展。

又如赵心愚代表、夏莫强代表分别

提出的“关于加强普惠性幼儿园建设的建议”和“关于加强大型小区配套幼儿园建设管理的建议”,均系经过充分走访调查后,专门反映近些年来人民群众意见强烈的学前教育尤其是普惠性幼儿园发展不平衡、幼儿入园难问题的呼声。两建议很快得到成都市人大常委会重视,被列为市人大常委会领导的重点督办件,经先期由市人大教科文卫委、市人大城环委等多次与市教育局、市建委等部门专题研究和协调沟通后,成都市人大常委会领导又对此进行专门督办,最后群策群力达成了一致共识,即成都市将按照“以公共财政投入为主、以公办和公益性幼儿园为主”的原则,坚持政府主导、社会参与、公办民办并举的办园体制,通过实施公办幼儿园标准化建设提升工程、加强公建配套幼儿园建设、鼓励扶持公益性幼儿园、促进学前教育公共服务均等化等举措,确保到2016年基本建成布局合理、公益普惠、公平均衡的学前教育公共服务体系。同时,针对建议内容提出的学前教育尤其是普惠性幼儿园建设管理工作是涉及千家万户、惠及下一代的重大民生工程,成都市人大常委会还将此纳入了长期的监督工作范畴,将连年开展工作监督。

这样的重点建议督办还有很多,如段丽丽代表“关于加大农业科技投入力度的建议”,经督办并纳入成都市人大常委会关于成都市都市现代农业示范基地(园、带)建设情况监督工作的重要内容后,将有力地助推成都市农业科技的发展,提升农产品品质和竞争力;葛萍代表“关于加大病危桥改造补助资金的建议”办理将进一步推动成都市解决人民群众的过桥安全和改善城乡交通条件;吕明等代表“关于对空气污染(点)源实施有效治理的建议”等有效办理并纳入本届市人大常委会任期内每年对成都市大气污染防治工作开展重点监督检查的内容后,将进一步推动成都市大气污染防治、实现成都市“蓝天白云”越来越多目标……

长、市人大7个专门委员会坚持主动进入、全程把关,有效发挥自身对全市相关工作情况熟悉的优势,实行人大、人大代表和办理单位三方联动工作机制,对有关重点建议严格督办和协调,并把重点建议督办工作与人大监督工作有效结合,切实增强人大监督工作的权威性、针对性和实效性,从监督评价机制上形成对建议办理质量的硬约束,以更大的决心、更深入的作风和更务实的精神来狠抓落实,及时发现和解决督办中调查到的问题,推动把重点建议办成成都市代表建议办理“样板件”,确保好事办实、实事办好,实实在在解决老百姓关心的切身问题,全力推动依法行政和公正司法。不仅如此,下一步,市人大常委会主任、副主任、秘书长和副秘书长、市人大7个专门委员会还要统筹兼顾、推动全局,同步加强对其他涉及自身职责的建议办理工作的督查,并推动以建议办理为契机,监督与支持相辅相成,力求进一步促进成都市各项工作的改革发展。

对此,成都市人大代表段丽丽、刘芸、杨福寿等深有感触,“代表建议的办理让我们感受到了人大‘娘家’的挚爱和政府作风的进一步转变,更增添了我们对全市经济社会发展的信心和为民履职的动力。”



# 问“效”

## ——重庆市渝中区人大积极探索财政绩效监督

文 / 张双山 陈婵

“对预算绩效管理的思想认识不够到位,停留在传统的预算管理模式下,部门预算编制不精细,没有把绩效管理贯穿于预算全过程;

“未建立涵盖到二级预算单位的项目预算绩效管理制度;

“预算执行中调整和变化比较随意,甚至挪用专项资金,预算与执行偏差较大;

“部门的项目绩效自评报告有预算资金产出指标完成情况,缺乏对预算资金使用效益的分析,反映出存在‘重支出、轻绩效’的弊端。”

……

重庆市渝中区人大常委会办公室“关于印送《渝中区第十七届人大常委会组成人员关于2014年部分项目预算绩效管理工作的评议意见》的函”被送达区级所有部门,对2014年教育费附加项目、科技三项费项目、道路和排水及其附属设施的大中修改造项目的预算绩效管理工作评议中发现的问题一一列单,督促政府及部门“按单”解决。

这把财政绩效监督的“硬标尺”——往年财政资金使用安排的“考核单”,即财政绩效监督,又一次为部门财政预算敲响了警钟:以前各个部门只想多争取财政预算资金,而不考虑使用实效的情况即将扭转。

### 响应中央要求,代表提出议案关注财政绩效监督

财政绩效管理是政府绩效管理的重要组成部分,它强调预算支出的结果导向,注重支出的责任和效率,重视预

算支出成本的节约和单位效率的提高,要求政府部门在预算资金的分配和使用过程中更加关注预算资金的产出和结果。

党的十六届三中全会提出“建立预算绩效评价体系”后,绩效管理理念开始在我国预算管理中应用。党的十八大报告进一步提出,要“创新行政管理方式,提高政府公信力和执行力,推进政府绩效管理”。中央这一要求,再次为财政绩效管理工作明确了道路,指明了方向。

“区委书记唐英瑜到人大调研时指出,目前财政预算工作比较粗放,重分配轻效益的情况突出,希望人大在监督财政绩效工作上探索创新,推动好这项工作,监督好政府‘钱袋子’。”渝中区人大常委会预算工委主任陈欣介绍,传统的财政管理模式存在“重支出轻绩效、重分配轻管理、重数量轻质量”的倾向。

渝中区人大常委会主任米绍林在经过深入调研后认识到,由于没有预算绩效目标,缺乏相应的绩效评估和责任追究,造成部门预算时只关心多要钱,不操心用钱的效果,也不担心浪费财政资金的后果,导致行政成本增加,制约了公共财政职能的高效发挥。“调研发现,有的部门申报预算与审核批复的资金相差甚多,有的财政投资项目决算审减率高达30%。”米绍林说,这都是不正常的。

“没有财政支出的绩效管理,纵容了官员把大量的时间、精力都花在‘争资金’‘争项目’上。”米绍林说,至于资金使用效果如何,有关项目是否有利于经济长远发展,资金使用效率如何,并不影

响官员的升迁、奖惩,他们也就不关心这些事。

这些“问题”也引起代表们的高度关注。

在2014年年初召开的渝中区十七届人大四次会议上,区人大代表傅奇志等7名代表分别领衔,93名代表联名向会议不约而同地提出了7件关于“推进财政预算绩效管理”的议案。经大会主席团研究,决定将这7件议案合并为1件立案,列入该次会议议程。会议经过审议认为:全面推进财政预算绩效管理是贯彻党的十八届三中全会精神的重要举措,对于完善公共财政体系、优化财政资源配置、提高财政资金的使用效益和效率,提高公共产品和公共服务质量及建设高效、责任、透明、节约政府具有重大意义。

### 人代会作《决议》,渝中区三年实现财政绩效全监督

在这次人代会上,大会还作出了《重庆市渝中区十七届人民代表大会第四次会议关于全面推进财政预算绩效管理的决议》。

陈欣介绍,为了在渝中区推行财政预算绩效管理,早在2013年,在区人大常委会的积极推动下,该区就启动了财政绩效评价试点工作,区财政局选取了部分政府关切、人民关心、社会关注的民生项目和产业资金的财政专项经费作为绩效评价对象,开展了以财政资金使用情况、财务管理状况和绩效目标实现程度为主要内容的财政专项资金绩效评价试点工作。

在试点中发现了一些问题,如部分

领导干部还没形成绩效管理理念；财政预算绩效管理工作组织层面低、推进力度不够；绩效评价指标体系不完善，制约了绩效管理工作的开展；绩效评价结果应用水平不高；缺乏有经验、有专业素质的绩效管理队伍。

针对这些问题和困难，渝中区人大常委会经调研认为，全面推行财政预算绩效管理必须从组织层面大力推进这项工作并加以落实。为此，区人大常委会再次经过深入调研，并请示区委同意，在2014年区十七届人民代表大会第四次会议上作出了《关于全面推进财政预算绩效管理的决议》，决定在渝中区全面启动财政预算绩效管理工作，要求区政府要站在政府公共治理能力和政府绩效管理全局的高度来统筹推进预算绩效管理工作。

《决议》要求，从2014年开始，拟通过三年时间在全区逐步建立“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用”的预算绩效管理机制。其具体的工作时间目标：2014年开展绩效评价的资金占比要达到应纳入的20%以上，到2015年达到60%，2016年实现全覆盖。

那么，如何建立适合区县财政预算实际的绩效评价指标体系？

“目前，国内还没有成熟的区县财政绩效评价指标体系。财政部虽然在2012年出台了《县级财政支出管理绩效综合评价方案》和《部门财政支出管理绩效综合评价方案》，但是比较简略，还需要针对本地区实际加以细化。”陈欣介绍，一个区的财政预算部门、预算项目千差万别，评价指标设置难度很大。指标系统过于繁琐不利于评价实施，过于简化又不能准确把握财政预算的执行绩效，达到应有的激励效果。“目前，渝中区正积极探索，一系列制度基本建立。”

“如何建立一支财政绩效管理队伍也是一个非常迫切需要解决的问题。”米绍林说，财政绩效管理对于财政主管部门的干部来说是一个新的课题，需要观念的转变、知识的更新。特别是评价工作

需要专业的知识技能，但目前财政主管部门缺乏相关的专业人员，不能完全适应绩效管理工作的需要，加之编制的限制，难以建立专门机构，使得财政预算绩效管理工作质量受到影响。虽然探索聘请的社会中介评估机构参与绩效评价，可以缓解财政内部评估力量不足的矛盾，但社会中介对财政预算不熟悉，其评估结果待检验。

此外，人大预算监督部门也缺乏专业人员，且人手少。人代会的预算审查委员会成员大部分是兼职代表，几乎没有深入审查预算决算的精力和时间，也是人大预决算监督的一个短板。

### 人大工作评议，“公开”督促财政花钱更重实效

“有的资金调度是经过相关领导和个别部门研究以后就开始安排资金，这不符合规定。”

“这些年来，特别是政府关于钱怎样用的众多规范性文件，没有报人大备案，包括今天有关部门提到的管理办法，也没有报到人大来。这些没有经过备案的管理办法，其合法性、合理性就可能存在很多问题。”

“现在依然还出现预算编制比较粗糙，前期项目准备比较差的情况。如果过程控制、成本控制出现问题，最后预算和决算自然不会好。这个问题还比较突出。”

……

2015年4月29日，在渝中区十七届人大常委会第二十八次会议上，对“2014年渝中区教育费附加项目，科技三项费项目，道路、排水及其附属设施的大中修改造项目的预算绩效”进行了工作评议，在专题询问环节中，区常委会组成人员和列席会议的代表发言直指问题所在，毫不留情。

同时，常委会委员和列席会议的代表还就绩效管理中的一些疑问，向教委、科委等主管部门负责人提出问题，并要求一一进行回答。

韩忠东委员问道，“年初人大批的教育预算是1.6亿，实际是1.67亿，增加4.8%，这些资金的增加是经财政批复就行了吗？是否还需要人大的批复？”


区教委主任唐点权回答称，年初财政预算教育附加费是1.6亿，但因教育附加费征收是由区地税局实施的，到了年底结算时，存在一个超收的问题，按照规定，超收部分要全额返还给教委。增加的这部分资金人大没有批复。

对此，委员们建议，必须进一步树立绩效意识，除了政府通过一定的途径，通过培训教育以外，还要把绩效的评价情况、结果公示、公开，通过这样的方式“倒逼”政府及相关部门树立起绩效意识。

最后，区人大常委会还对这些预算绩效工作进行了满意度测评，并当场宣布了测评结果。

“实践证明，绩效管理的过程监督还不到位。”米绍林指出，如果人大预算的资金年初就做好了，人大也批了，最后，钱也按进度拨出去了，按道理最后就是看成绩、看效果，感觉应是事半功倍。但通过实践发现，并不尽然。所以，绩效管理的过程监督就显得非常重要。

据悉，按照渝中区绩效监督的有关制度规定，绩效监督的成果已在《渝中报》等媒体上向社会公布，公开接受群众监督。同时，评议意见一改过去只向政府办公室印发的方式，直接抄送区级所有有财政预算权力的部门，督促他们重视财政预算工作，并思考如何用好预算资金，确保最终实效。

对于如何更好地监管和执行绩效管理工作，渝中区人大常委会副主任谭彬奇表示，渝中区还要把评价结果作为政府及其部门履责目标实现情况的重要反映，引入到政府决策过程之中，形成评价结果与预算安排挂钩的机制。把绩效目标完成情况纳入年度考核和干部任用考察，对造成预算资金损失、浪费的责任单位和责任人要按照相关规定“追责”。



# “为群众谋利益，是我毕生的事业”

——记十二届全国人大代表孙跃明

文 / 钱威 张壬戌

走进杨王苑，只见成片的别墅红瓦白墙，错落有致地掩映在树荫花丛之间，平坦宽敞的柏油路穿园而过，而边上的小河波光粼粼，倒映着白云蓝天……此时此景，谁能想到这竟是上海郊区农村的一个村民居住小区。

“这都是托共产党的福呀！”村里的吴阿婆说，“都亏孙跃明书记头带得好，我们才住上了大别墅，过上了好日子。”吴阿婆说的这个人，正是十二届全国人大代表、上海市奉贤区南桥镇杨王村党委书记、杨王经济园区主任孙跃明。

## 带领村民致富的“领头羊”

镜头拉回到20年前，彼时的杨王村发展跌入谷底，几乎到了山穷水尽的地步。村集体账面上没有一分钱，相反还负债1360万元，人均负债1.31万元，企业不景气，村庄破落，村民怨声载道。杨王村成了奉贤叫得上号的穷村、差村。短短一年的功夫，村领导班子走马灯似的换了3茬，但都没能让杨王村走出困境。

谁会是合格的带头人？群众的目光渐渐聚焦在年轻的孙跃明身上。虽然他当时还是小字辈，却已有多年闯荡商海的经历。从村办工厂的工人做起，到技术员、负责销售的副厂长和厂长，孙跃明一步一个脚印，迅速成长为一名懂经营、有闯劲的企管人才。困难之际，面对全村父老乡亲的重托，孙跃明毅然决定挑起发展村集体经济的重担，走上了村主任这个岗位。回想当年这个决定，孙跃明说：“虽然当时我自己是企业老总，可以走发家致富的道路，但我宁愿不当富翁，也要为杨王村

百姓造福一辈子。”

为了发展经济，孙跃明带领村民自筹资金开发了100亩工业园区，还经常跑深圳招商引资，一次次地出席招商引资会议。有一次，为接洽一个客户，他在这家公司门外等了七八个小时，终于感动了客户，签下了投资杨王村的协议。四年间，共引进企业400多家。数年之后又自筹资金开发1000亩工业

园区……功夫不负有心人，孙跃明的一次次“大手笔”，让杨王村实现“咸鱼翻身”，走上了崛起发展的康庄大道。

十几年时间，杨王村不但甩掉了“穷村”的帽子，而且一跃成为奉贤区有名的富裕文明村，成为上海郊区新农村建设的一张名片。到去年年底，全村一、二、三产业实现经济规模128亿元，税金实现3.19亿元，全村可支配收入达到4100多万元，形成了工业经济园区、现代农业区、生产性服务业区、乡村旅游区 and 农村新型社区五大板块的新农村建设格局。村综合实力在全国农村中排35位。杨王村先后荣获“全国文明村”“全国十佳小康村”等荣誉称号，而孙跃明本人则被评为“中国十大杰出村官”“新农村建设领头羊”等。

## 代表履职路上的“奋蹄马”

一份耕耘，一份收获。孙跃明的奉献和付出，让他赢得人民群众的广泛信



十二届全国人大代表孙跃明

任和支持，2013年光荣当选十二届全国人大代表，作为一名来自农村的代表，孙跃明感到，这是一份荣誉，但更是一份沉甸甸的责任。“如何当好全国人大代表？这是对我的新挑战，压力还是蛮大的。记得第一次上北京开全国人代会，总在想审议的时候如何讲得好一点，把一些问题看得透一点，好多东西要思考得深一点，晚上老是睡不着觉，甚至还发了烧。”

孙跃明把压力变为动力，开始了全国人大代表履职的全新征程。一方面，他认真参加全国人大组织的代表初任学习、履职学习及专题学习班，参加上海市人大组织的调研、视察等各项闭会期间活动，还向连任代表“取经”履职经验，力争尽快了解掌握代表履职“应知应会”内容，提高履职的能力；另一方面，他决定充分利用自己长期在农村基层工作、对“三农”工作比较熟悉的优势，多为农村的改革建言献策、贡献力量。当选全国人大代表三年多来，他广泛听取

农民和村、镇、政府机关等部门的意见，查阅大量的文件资料，在全国人代会上提出《关于推进集体经济组织产权制度改革增强农村经济发展活力的建议》《关于基本农田保护应纳入生态补偿范围的建议》等5份代表建议。2015年年初，他提交了《关于新农村建设若干问题的建议》，提出“三农”工作中存在的短板问题：一是农民作为新农村建设的主体作用未能有效发挥；二是农村村级组织，带领发展集体经济的能力不足；三是乡风文明建设弱化，发展不平衡；四是城镇化与新农村建设要有机结合，并提出了相应的改进建议，得到承办建议的相关国家部委的肯定和采纳。

在全国人代会召开期间，他抓住与来自各方面全国人大代表，尤其是党和国家领导来团参与审议、共商国事的机会，积极参与讨论发言，充分利用好每一次发言机会，反映农村实际情况，为做好“三农”工作建言献策。同时，在其他相关座谈会上以及接受媒体采访等场合，他也不遗余力地为推进农村的改革发展鼓与呼。为提高每次发言的质量，他还经常工作到深夜，精心准备、打磨发言内容。

“作为基层代表，我就是从群众当中走出来的，我要把基层的声音带到国家最高权力机关，起到桥梁纽带的作用。”孙跃明代表说，“希望通过我们这些基层代表的努力，让老百姓的呼声更多地被听到，让老百姓的生活过得更好。”

### 服务群众的“孺子牛”

在全国人代会上，孙跃明常称自己是“草根”代表，平时就工作、生活在农村最基层，同老百姓打成一片。孙跃明说，不论是做好代表工作，还是村的发展工作，很重要的一点就是要紧密团结群众，听取群众意见，同时了解群众的思想、期盼和困惑，及时帮助解决实际困难。他提出，杨王村群众工作要做到四个“要”：群众有问声我们要有应答；群众来访我们要接待；群众有难事我们要解



孙跃明和杨王村领导班子成员一起研究讨论发展规划。

决；群众的权益我们要维护。


“发展的最终落脚点，是让老百姓得到更大实惠。”数年前孙跃明决定以宅基地置换归并作为突破口，建设“杨王苑”新村，既节约用地，又改善村民的生活居住环境。他还专程请来市、区有关专家，科学设计新农村规划。为做好动迁动员工作，他挨家挨户上门征求意见、做工作，得到绝大多数村民的拥护。有一户农户为了给儿子多争一套房闹情绪，孙跃明多次上门宣传政策，动之以情、晓之以理，他说：“我是杨王的儿子，为村民办好事。你要把我也当成自己的儿子，不要为难我了。”说得这位村民热泪盈眶，最终在协议书上签了字。

为了建设“杨王苑”，孙跃明日夜奔波在工地上，家里的老人、孩子全甩给他爱人一人支撑着。可是，他却在村民家嘘寒问暖，许多老人感动得不禁潸然泪下。“杨王苑”总算竣工交房了，孙跃明提议新楼房让村民先挑选，村班子成员放在最后。孙跃明家的那套房就是群众挑剩下来的。

这些年，孙跃明始终坚持“群众利益无小事，要让老百姓享受到改革发展的成果”，围绕村民最关心、最直接、最现实的利益问题，尽力而为、量力而行、突出重点、统筹兼顾，努力提高村民

生活质量。“杨王村的变化真是翻天覆地。”62岁的村民王勤华见证了杨王村从贫困村到富裕村的巨变：过去，村民“面朝黄土背朝天，辛辛苦苦几十年，兜里空空没有钱；而现在大家不种田，人人袋里都有钱”。村里老人更是“冬天孵太阳，夏天乘风凉，搓搓小麻将，吃吃白相”。

现在的杨王村村民基本享受到“贫有所依、病有所医、难有所帮、老有所养、应保尽保”的待遇，年末还有一次性实物福利；考取大学的村民子女可领到奖学金；人均年收入低于上海市农村最低生活保障线的家庭都给予落实三级定补，合作医疗投保率达到100%；低收入的患白内障的老年村民由村里提供手术费，进行复明手术等。杨王村推出的一系列惠民措施受到群众的热烈欢迎和拥护。

当了全国人大代表，孙跃明的视野更宽了，他的社会职责也不仅仅局限在杨王村。到了年底，他开始提前思考酝酿下一年年初全国人代会将提交的议案和建议。他说：“作为农村来的人大代表，就要为农民说真心话，反映农村客观情况，让党和国家了解真实的农村，制定出符合农村实际的政策，让更多的村能够富裕起来。”



# 委内瑞拉国会选举亲历记 (二)

文 / 徐世澄

2015年12月6日委内瑞拉国会选举的结果,执政已近17年的查韦斯派比反对党民主团结联盟少了210多万张选票,得票率比反对派少15.4%。这一结果不仅是执政的委内瑞拉统一社会主义党的领导人没有预料到的,也出乎不少反对派人士的意料。

## 执政党联盟失败的主要原因

查韦斯派缘何在这次国会选举中遭到惨败?笔者在委内瑞拉访问时与委内瑞拉一些人士和在委工作的一些中国朋友进行了交流。人们普遍认为,这既有国内矛盾长期积累的原因,也有外部因素的影响。

(一)从国内因素来看,主要有:1. 委政府有些经济政策过于偏激,如对一些工商企业实施国有化等,严重打击了私人工商业主的积极性,加剧了国内物质生产下降和基本生活用品和食品供应严重短缺,引起民众不满。2. 政府没有及时调整单一的经济结构,没有及时调整难以运转的多种汇率制度,没有适时调整过于偏低的国内油价等,致使国民经济进入艰难境地。3. 国内反对派支持一些商人进行投机倒把、囤积居奇,企图操纵物价、捣乱市场,开展“经济战”。4. 执政党和政府一些官员腐败严重,任人唯亲,裙带风现象普遍,不少官员特别是经济部门官员专业水平偏低,难以胜任担任的职务。5. 国内社会严重对立,安全形势恶化,反对派力量相对比较强,控制了首都市长和一些最富裕州的州长职位,经常以选举舞弊、物资短缺、通货膨胀高等理由,策动部分民众举行抗议活动,2014年反对派的全国性的抗议,造成40多人死亡,委政府随即逮捕多名反对派领导人,加剧了双方的对立,并促成反对派政党进一步联合。

(二)从外部因素来看,主要有:1. 国际油价下跌。最近两年国际市场上油价的大幅度下跌,委内瑞拉出口原油的油价从最高时100多美元一桶降到目前不到30美元一桶,这对委内瑞拉这个世界石油生产和出口大国的单一经济国家来说,无疑是一个沉重的打击,使国家外汇和财政收入锐减了70%,不得不削减进口,致使经济困难加剧。据委中央银行公布的最新统计数字,2015年委内瑞拉通货膨胀率高达141.5%,2015年1月至9月经

济增长率为负4.5%,通货膨胀率为108.7%。而据国际货币基金组织统计,2015年全年委通货膨胀率高达150%,经济增长率为负7.1%。2. 美国对拉美左翼政权采取分化瓦解的政策,美国在与古巴恢复和改善关系的同时,加紧对委内瑞拉的制裁与打击,并明里暗里支持反对派反对马杜罗政府。3. 2015年11月,阿根廷中右翼变革联盟候选人马克里在阿根廷大选中获胜,使委反对党受到鼓舞。

## 国会选举结果对委本国的政局和对拉美的政局的影响

对委本国来说,这次选举结果是委马杜罗政府和执政的统一社会主义党的一次重大的挫折,使其执政地位发生动摇,使委内瑞拉出现了左翼总统领导的政府与右翼掌控的国会对峙局面。今后,马杜罗为首的委政府和执政党很难继续实施“玻利瓦尔革命”和“21世纪社会主义”的计划。反对派利用所掌控的国会,在政治上,力图尽快罢免马杜罗总统,改组政府、司法等机构。对拉美其他左翼执政的国家,如厄瓜多尔、玻利维亚、尼加拉瓜等国政府来说,是一个巨大的打击。与此同时,使拉美右翼力量受到鼓舞,使拉美政坛的钟摆向中右倾斜。委国会选举的结果也将会影响委内瑞拉与古巴的关系,委对古巴的援助会进一步减少。2015年12月29日,古巴国务委员会主席劳尔·卡斯特罗在古巴人代会上的讲话已承认,委内瑞拉目前的形势已经影响到古委的合作。委内瑞拉经济形势的进一步恶化也会影响美洲玻利瓦尔联盟、加勒比石油组织的一体化进程,因为这两个一体化组织的主要经济来源是靠委内瑞拉,而委反对派联盟已经表示要让国会通过法律取消委对一些友好国家和机构的援助。

## 选举后委内瑞拉的政局动向

2015年12月6日国会选举结束后,马杜罗总统召开了一系列的党政军群的会议。12月7日,召开了内阁部长和查韦斯派的州长联席会议。在会上,他要求内阁部长集体辞职,他将重组内阁。12月8日,马杜罗主持每周二“与马杜罗连线”的电视节目,在节目中,他宣布将颁布劳工稳定法,确保劳工就业;他承诺将继续执行与外国签署的协议;他表示将否决新国会可能通过的大赦法,反对

新国会可能废除劳工法、土地法、社会计划法、石油法、免费教育和医疗法等法令,并表示将开展批评和自我批评,重新推动玻利瓦尔革命,深化社会主义发展模式。12月9日,马杜罗参加在总统府附近群众自发召开的集会,承认政府犯有错误,表示将进行“修正(rectificación)、更新(renovación)和重新推动(reimpulso)”的3R计划。12月10日,主持召开有980名委统一社会主义党代表参加的特别代表大会,讨论和制定玻利瓦尔革命在新时期的行动战略。12月12日,马杜罗在蒂乌拉军营召开有3000名官兵参加的军队代表会议,他要求担任政府重要职务的军人辞去行政职务,回归军队(有几位将军担任政府部长)。他认为,国家目前面临一场巨大危机,一场反革命掌权的危机。他认为在委内瑞拉将会发生一场两极的权力斗争,将会引起紧张局势。他不会允许国家出现倒退,不容许反对派出卖国家独立和主权。马杜罗表示,“不能与(反对派)共处,因为‘这个右翼’(指反对派)准备利用宪法实施不稳定的模式,准备进行持续的政变。”12月23日,马杜罗又召开了统一社会主义党的经济工作会议,讨论今后政府和党的经济政策。

与此同时,2015年12月10日,即将卸任的国会主席卡韦略召开国会会议,任命新的公共捍卫者;12月16日,卡韦略宣布成立“公社国会”,准备与新国会对抗;12月27日,卡韦略又任命13名新的最高法院法官和21名候补法官。12月30日,委内瑞拉最高法院选举法庭接受了统一社会主义党的申诉,认为亚马孙州4名当选议员存在“买选票”的嫌疑,作出了“立即中止宣布4名涉嫌议员当选资格”的临时法律措施。4名涉嫌议员中,有3名是反对党议员,1名为执政党议员。反对派联盟对此提出强烈抗议,并状告到美洲国家组织、联合国、南美洲国家联盟和南方共同市场。马杜罗和卡韦略都强调,不能与右派共处和共享权力,态度相当强硬。

12月12日,反对党联盟各派当选的议员召开了全体会议,力图协调立场,制定共同对策和计划。在新的国会中,有13个反对党占有议席,在这13个党中,占议席居前四位的正义第一党、民主行动党、一个新时代党和人民意志党将起重要作用。相对来说,正义第一党和一个新时代党较为温和,民主行动党较右,而人民意志党更为偏激。2016年1月3日,委民主团结联盟新当选的111名国会议员开会,通过秘密、直接投票,民主行动党总书记亨利·拉莫斯·阿卢普(Henry Ramos Allup)以62票比49票击败正义第一党全国协调员胡利奥·博尔赫斯(Julio Borges)当选为委新国会主席,“一个新时代党”副主席恩里克·马克斯(Enrique Márquez)当选为国会第一副主席(议长),进步运动党总书记西蒙·卡萨迪拉

亚(Simón Calzadilla)当选为第二副主席,人民意志党罗伯托·马雷罗(Roberto Marrero)当选为国会秘书(长),以上职务均任期一年。而博尔赫斯当选为反对派党团主席,根据协商,一年后,博尔赫斯将担任国会主席。

2016年1月5日,新国会正式成立。新国会主席阿卢普、第一副主席马克斯和第二副主席卡萨迪利亚宣誓就职。出席成立大会共163名议员(4名被质疑的议员没有出席)。由于在成立会议上,阿卢普主席违反国会成立会议上不邀请议员代表讲话的有关规定,邀请正义第一党议员博尔赫斯代表反对派议员发言,以前国会主席卡韦略为首的执政党议员全部退出会场。博尔赫斯在发言中表示,新国会通过的第一个法律将是《大赦与和解法》,要求释放因暴力抗议被关押并被判刑的人民意志党领导人莱奥波尔多·洛佩斯(Leopoldo López)等政治犯。同一天,国会主席阿卢普下令移走挂在国会墙上已故总统查韦斯的像,及解放者玻利瓦尔被用电脑绘制的新画像,引发查韦斯的支持者不满,大批支持者举行游行示威,抗议反对派不尊重委内瑞拉的英雄,马杜罗总统谴责这种做法违反宪法,是200年来对解放者玻利瓦尔最严重的侮辱。

新国会成立之后第二天即1月6日,新国会主席阿卢普认为最高法院选举法庭的裁决是无效的,决定接纳4名当选议员,并于当天为其中3名当选的反对派议员举行了宣誓就职仪式。此举立即引起统一社会主义党在国会的议员团的激烈批评,他们在当天向最高法院投诉,指责国会此举是对最高法院临时性法律措施的“蔑视”,要求最高法院作出“国会今后作出的任何决定都是无效的”的裁决。对此,反对党议员进行了反驳,国会第一副主席马克斯称,“国会没有蔑视法律,而是在履行职责。”1月6日晚,马杜罗总统宣布对政府进行重大改组,任命原安索阿特吉州州长阿里斯托布洛·伊斯图里斯(Aristobulo Isturiz)为副总统,并对多数部长职位作出调整,特别对经济部门领导班子作了重大调整。新成立经济、外贸与外资、农业与土地、渔业水产部和城市农业部5个经济部。他表示,新内阁的任务是大力发展生产,满足人民需求,进一步巩固和扩大社会投资计划,应对委反对派发起的“经济战”。外交、国防、内政和司法、石油矿产、旅游、电力、社会住宅部长等继续留任。1月11日,委最高法院发表判决书重申12月30日的临时性措施是有效的,应立即执行。认为国会3位领导人和3名当事人“无视”最高法院的决定,为此,下令国会领导班子宣布当事人的宣誓就职无效,3名当事人应立即离开国会,否则,国会作出的任何决定都是无效的。1月14日,委国会接受了最高法院的裁决,并接受了上述3位反对派议员





国会选举前夕的加拉加斯街头

的辞职申请,从而避免了一场危机。15日下午,马杜罗总统在国会发表了长达3小时的国情咨文,表示愿意与反对党进行对话,携手重建国家经济。马杜罗说,2015年委内瑞拉经济“非常糟糕”,据委内瑞拉中央银行当天发布的经济统计报告,2015年前三个季度,委内瑞拉经济下滑4.5%,通货膨胀率高达141.5%。去年第三季度国际收支赤字达50.5亿美元,外贸赤字7.82亿美元,外债余额1488.31亿美元,而外汇储备只有162亿美元。但是,马杜罗总统在报告中强调,造成经济衰退和通货膨胀的原因主要是:第一,石油价格在不停地跌落;第二,没有可持续的生产系统能够替代石油生产收入,以满足国内对产品和服务的需求;第三,中小企业掌握在私人部门手里;第四、本国货币和汇率受到猛烈的攻击,游离于经济法规外的金融投机活跃。马杜罗说,政府没能有效地阻止敌对势力发动的“经济战”,离广大人民的期待还有明显差距。由于国际油价仍处低位,2016年委内瑞拉经济也将面临巨大困难。马杜罗说,为在新的一年里实现经济复苏、政治和平、人民团结的目标,希望与反对党建立透明高效的对话机制,使任何有建设性的提议能快速付诸实践,共同建设全新的生产型经济,减少对石油出口的依赖,完善可持续发展的社会主义模式。马杜罗宣布将成立全国生产经济理事会,由新任命的副总统负责;他还建议成立“公正、真相与和平委员会”。他还要

求议会支持政府抵制去年美国总统奥巴马签署的将委内瑞拉视为“威胁”的政令。此外,马杜罗在讲话中对议会主席阿卢普将前总统查韦斯和委内瑞拉国父西蒙·玻利瓦尔的电脑新画像从议会办公楼撤走的行为表示抗议。马杜罗向议会提交了旨在促进国内生产、保证物资供给、完善社会保障的“经济紧急状态”法令,要求国会对此进行审议和批准,“希望得到国会的支持。”但是,他没有具体说明“经济紧急状态”法令有什么具体内容和措施。国会将在此后8天内就马杜罗总统的政府工作报告和经济紧急状态法进行审议。

1月15日,委新任经济部长路易斯·萨拉斯代表政府宣布,为了应对国内的高通胀率、物资短缺等问题,为应对国内右翼反对派和国际势力策划的“经济战”,委全国进入为期60天的“经济紧急状态”。萨拉斯承认,委目前面临高通胀率、汇市混乱、物资短缺等问题,“国际油价战”也重创了委内瑞拉经济,他说宣布“经济紧急状态”的作用主要在于授权总统马杜罗采取相关措施更加有效地应对特殊情况。萨拉斯还呼吁委内瑞拉人民保持冷静和自信。萨拉斯宣布了一系列措施,包括政府可能将修改预算、防止逃税漏税、简化必需消费品和基础商品的进口手续、取消外汇管制,以及增加产量和让私人企业获得提高产量必需的各种商品等。措施中最受关注的可能是政府将会对本币现金交易的支出和收入规定上限。政府有可能会强制执行的“围栏”政策(即对所有经济和金融交易采取限制措施)将是影响最大的措施之一。根据委宪法,当经济形势出现极端情况,严重影响国家经济生活时,政府有权宣布国家进入“经济紧急状态”。

委国会已于1月19日组成由17名议员组成的委员会,其中包括反对派和执政党的议员,该委员会将对讨论“经济紧急状态”法令进行了讨论,并将最终决定是否批准该法令。反对党一些领导人对“经济紧急状态”法令提出异议,反对派前总统候选人卡普里莱斯认为“经济紧急状态”法令变相地授予总统特殊权力,而马杜罗总统本身是经济危机的制造者,“等于把手枪给凶手。”1月22日,反对派控制的国会否决了此法案。反对党正义第一党要求在全国电视台好电台与政府就“经济紧急状态”法令展开辩论。

### 委内瑞拉国内政治前景展望

委内瑞拉执政联盟国会选举落败后,政府和执政党内能否保持稳定,能否继续支持马杜罗执政还是会发生分裂成为关键。从目前来看,无论在政府、党内部还没有出现明显的裂痕和分歧。反对派指望委军队不要服从马杜罗政府,强调军队应该职业化、制度化,不受意识形态

的影响。但委国防部长帕特里诺1月10日发表讲话和公报明确表示,军队将服从政府指挥,忠于玻利瓦尔主义、忠于宪法,反对帝国主义。

由于反对派在新国会中占有多数席位,所以今后“府院之争”在所难免。新国会主席阿卢普就任伊始就表示,要在6个月内使马杜罗下台。反对派前两次总统候选人卡普里莱斯也扬言,要求反对派联盟尽快通过举行罢免性公决或其他手段,迫使马杜罗早日下台。但是,应该看到,反对派民主团结联盟是由28个倾向不同的政党和组织组成的,这些政党虽然在争取赢得国会选举的共同目标下,赢得了选举,但是,到目前为止,该联盟提不出任何共同的执政纲领,难以调和不同的主张和利益。新国会成立后,马杜罗总统和执政党面临一个由反对派掌控的国会,是与新国会进行对话、谈判和合作,还是与之对立、对抗。从目前来看,尽管马杜罗总统在1月15日国情咨文中表示愿意与国会进行对话,呼吁全国团结。但看来政府似乎并不真正想与新国会进行对话、谈判和合作。新国会成立后,左翼总统与右翼国会之间的冲突和较量已经开始。根据现行宪法,国会有权颁布大赦,因此,新国会可能将在近期内通过《大赦与和解法》,以释放目前被关押的人民意志党领导人莱奥波尔多·洛佩斯等政治犯。对此,马杜罗总统已有话在先,他在国情咨文中建议成立“全国公正、真相与和平委员会”负责调查2014年2月反对派抗议所造成的43人死亡的案件。他表示,他将不会批准这一大赦令。这将是新国会与总统的一次较量。此外,阿卢普还扬言,如国会的大赦法遭到否决,国会可能会对一些部长提出不信任案,然后罢免他们。新国会可能会提出成立立宪大会,修改甚至废除现有宪法,制定新宪法。新国会将修改现有国家经济社会发展计划,重新制定和颁布新的计划,改变现有经济社会发展模式。新国会也有可能重新审议已与外国签署的协议和条约。新国会也有可能提出并通过举行罢免性公投的提案,举行罢免性公决,以罢免马杜罗总统。

由于去年12月6日的选举只是国会选举,不是大选,委内瑞拉总统依然是马杜罗,按照宪法规定,总统任期6年,马杜罗的任期到2019年4月方结束。委宪法第72条规定,包括总统在内的民选公职人员和法官在任期满一半时,可举行罢免性公决,因此,今年马杜罗总统或将面临被弹劾的威胁。但是,由于根据宪法规定,举行罢免性公决,必须要有20%的注册选民(约400万人)提出申请,经全国选举理事会批准,方可举行。另外,要罢免总统,参加公决投票的人数必须超过注册选民的25%以上(含25%)。目前反对派联盟各党和组织之间还没有就是否举行罢免性公决作出决定。在没有充分把握之前,反

对派不会轻易提出举行罢免马杜罗公决的提案,否则,若马杜罗赢得罢免性公决,这将对反对派更不利。目前,马杜罗政府和执政党正在抓紧时间从这次失败中吸取教训,采取补救措施,及时调整政策,恢复和发展经济,以巩固自己的执政地位,力争取得罢免性公投(如举行的话)和年底州长等地方选举的胜利。

委内瑞拉的政治前景并不十分清晰。由于在短期内,国际油价不可能有大幅度上升,马杜罗政府的“经济紧急状态”法令并没有提出有效的办法和措施来应对目前的经济危机,而且该法令很难顺利得到国会的批准。2016年委经济形势难以有根本的好转,经济形势恶化将会威胁到马杜罗政府的执政地位。据国际货币基金组织最新预计,2016年委内瑞拉的经济增长率将为负8%,通货膨胀率将高达720%。目前委出口的油价每桶不到30美元。

委内瑞拉的政治前景有三种可能,第一种是左翼政府与右翼国会进行对话、谈判,在经济政策、改善民生等问题上达成一定的妥协。从短期来看,这种可能性不大。第二种是马杜罗通过新成立的“公社议会”、新选出的最高法院法官和目前仍控制的全国选举理事会与新国会对抗,获得一定的成功,使反对派控制的国会难以运转。这种可能性也不大。第三种可能是,左翼政府与右翼国会发生冲突和对抗,虽然不会达到使用暴力的激烈的地步,但这一对抗将持续下去。反对派可能会在国会通过举行罢免性公决的法案,想罢免马杜罗总统。但是,马杜罗政府将会利用掌控的行政权、司法权、公民权和选举权与反对派控制的立法权(国会)对抗。

### 委国会选举结果对中委关系的影响

这次委国会选举,执政的查韦斯派马杜罗的失利,肯定会对中委关系产生负面影响。但是,一般认为,今后的中委关系从基本面来说,不会有太大的变化。因为马杜罗仍继续担任总统,他已承诺保护与外国签署的协议,而反对派占优势的国会难以废除已经国会批准的中委双边已签署的数百项合作协议,特别是建立中委合作基金的两项重要协议。但是,反对派有可能在国会提出要求复查某些中委合作协议的内容和执行情况,质问中国贷款的使用情况和透明度。由于中国已是委第二大原油出口国,即使反对派罢免马杜罗上台执政,要想取得中国的贷款和投资以及从中国进口委需要的制成品,也只能用石油来交换。但若反对派上台,今后两国关系的亲密程度会降低,两国若要签署新的合作协议,需经过新国会通过的难度可能会加大。■

(作者系中国社会科学院荣誉学部委员、拉美研究所研究员)



# 闫肃老：我说……您听

文 / 李扬

今天是年初五，正要上床睡觉，家人跑过来告诉我，闫肃老师今天去世了！我心头一紧，一种当年丧父的感觉瞬间涌上心头，热泪无声地顺着脸颊淌了下来……半躺在床上几个小时，毫无困意，想到再见不到认识了三十多年的您，再听不到您放声的大笑和幽默的话语，抹着眼泪，提笔给您写封信，我说，您听：

闫肃老师，您还记得当年我是怎么和您认识的吗？1982年国庆节后的一天，用央视老人的话说，在老台（今天的国家广播电影电视总局所在地）央视当时最大的录音棚，《西游记》导演杨洁，录音师曾文济，正在和我谈给孙悟空配音的事，音乐编辑王文华和您进来了。当曾文济老师把我介绍给您，您眯着眼睛听我说了两句孙悟空台词后，拍着我的肩膀说：“嗯，活猴哇，孙悟空就得这么说话。”这情景现在回想起来就像在昨天。

闫老，不认识您时我就是《江姐》迷，歌剧《江姐》里面所有的唱段我都倒背如流。记得您给我看过一张照片，周总理坐在一把木椅子上，您蹲在他右侧，用手指着周总理膝盖上的剧本在汇报。后来我去香港工作，几年后回来见到您，告诉您说我带了两首最爱听的歌去香港——《江姐》选段和《在希望的田野上》。每当我遇到困难急得吃不下睡不着时，就反复听江姐慷慨就义前唱的那段“五洲人民齐欢笑”。我给您哼唱，您也随着我唱。“到明天全国解放红日高照，请代我把孩子来照料，告诉他胜利得来不容易，别把这艰苦的年月轻忘掉，告诉他当好革命的接班人，莫负人民的期望党的教导。”我告诉您每听到这，我都泪流满面，就像江姐抚摸着我的头在谆谆教诲，顿时使我信心百倍，增添了无穷力量！您当时听着、笑着慢慢眼里湿润了，感叹说：“小李扬呀，现在能像你从歌里吸取力量的人不多喽！”

后来，空政搞清唱剧《江姐》在人民大会堂演出，那天中央好几位常委和部长都来了，您也在。我受邀扮演沈养斋，用带着京剧味的嗓子唱了“局势如麻乱纷纷”和“我也有妻室儿女”两段，结束时您高兴地拉着我的手向几位领导说：“别说，唐老鸭唱的是那么回事！”孰不知这是我生平第一次唱歌剧，要不是因为热爱《江姐》，我才不扮演敌人。

闫老，和您交往三十多年，没听您骂过一句粗口，您那么爱开玩笑，但低级粗俗的玩笑您从来没讲过半个字，您从不背后说不利于团结的话，您对工作认真是有口皆碑。人家都说文艺圈里是非多，可您从来都是做团结鼓劲的事。那时总觉得您是老好人，现在静下来想，您坚持几十年，向周围的人传达正能量，不但以作品教育人，而且以人品影响人，鼓舞人，是多么难能可贵呀！

闫老，您还记得我拜托您写过一首歌吗？2006年，当时在中央政法委影视中心工作的我，接手了一部宣传讴歌司法战线英模的电视剧《法铸方圆》，这部



作者近照

部剧以挑选出的60个全国法院、公安、检察院、监狱系统的英模真人真事改编而成。作为总策划的我，几次被英雄们的事迹感动得泣不成声。我当时非常想邀请您和谷建芬老师联袂创作一首主题歌。但一联系您，您已进入央视春晚剧组，非常忙，但当我说明一切，您二话没说，用了几天时间就写出了歌词。本想您是大家，又是急活，我代表剧组想给您多发些劳务费，可您坚持不收，说给英雄写歌是应该的，是您又一次净化心灵学习英雄的机会。

记得最后一次和您合作时，我、苏叔阳老师和您分别以“50后、70后、80后”参加北京电视台重阳节特别节目，应邀参加“星光奖”颁奖典礼，共同为“电视动画片”大奖获得者颁奖，我在台上说：“熟悉和接触过闫肃老师的人都知道，他在生活中是一个很有激情，充满活力的人，现在别看闫肃老师八十多了，充满童心，返老还童了”。您说：“这个秘诀之一就是多看儿童节目，包括你李扬配音的唐老鸭，我听说你配音配了三十四年了？”我说：“对，1980年开始参加配音工作，到今天三十四年，一直在配。”您说：“我一直在看。”我当时以孙悟空的语调回应说：“有这么好的听众，不继续配音怎么能行呀！”全场乐翻。但现在想起，您的这句话成了我最后听到的您对我的嘱咐和教诲，泪水流过脸颊，浸湿了胸前一片衣衫。

习近平总书记在文艺工作座谈会上强调道：“德艺双馨是对文艺家的品格、成就、贡献和社会影响的最高评价，是文艺家孜孜以求、毕生为之奋斗的至高荣誉。”

毋庸置疑，您就是总书记和人民评价的当之无愧的、人民爱戴的德艺双馨艺术家，是我们这些从事文艺工作晚辈们的一面镜子、一座灯塔，是我们按照习近平总书记指引，努力为建设社会主义文化强国路上的标杆和楷模。我们不会让您失望的！

闫老，您安息吧！

写于2016年2月12日深夜

（作者系十二届全国人大代表）

# 工行江西分行： 践行央企社会责任 助力江西小康进程



工行江西分行倪百祥行长（中）深入小微企业客户实地调研

按照江西省委、省政府提出的“发展升级、小康提速、绿色崛起、实干兴赣”16字方针，中国工商银行江西省分行作为中央驻赣金融企业，积极策应，主动融入江西发展大局，在江西干事业、谋发展、奔小康的进程中充分发挥金融正能量，全面彰显了央企大行的社会责任。

## 支持实体经济 铸就大行品质

顺应地方经济发展趋势，2015年工行江西分行不断优化信贷增量，盘活信贷存量，将更多的信贷资源投向实体经济领域，助推实体经济稳健有序发展。一是大力实施“扩优筑基”工程，提高传统优质信贷市场服务比重。梳理确定“扩优”客户名单，扩大实体经济客户服务半径；二是积极关注健康养老产业，通过在全省开展“一县一院”专项活动，积极服务医疗卫生行业新领域；三是着力发展银团贷款，积极支持万达文化城、晶科能源、乐平古戏台文化旅游、赣州综合保税区等省内一批有影响力的重点项目，发挥大行应有的作用。截至2015年12月末，该行实体经济贷款较年初净增60.66亿元，增量占公司贷款增量的73%，其中现代服务业、文化产业、现代农业等领域新增贷款28亿元，为实体经济发展注入了强劲动力。

## 关爱小微企业 “小”字也能大写

2015年，该行积极加快小微企业专营机制建设，围绕“六专”即专门的机构、专门的人员、专门的信贷管理办法、专门的考核、专门的资源配置、专门的授权方案，打造一支横跨省行、市行、支行三级的专业团队，配套相关的政策支持。2015年，全行累计向2000余户小微企业发放贷款超140亿元，小微企业贷款余额达406亿元，较年初增加43亿元，贷款增速11.87%，有力支持了全省小微企业可持续发展。

为破解小微企业融资难题，该行积极推动产品创新，充分发挥拳头产品“网贷通”优势，满足小微客户“循环借贷、随借随还”融资需求，截至2015年12月末，“网贷通”贷款余额近35亿元。围绕地方特色产业集群，如萍乡的烟花爆竹产业和景德镇的特色陶瓷产业，该行大力开展“财园信贷通”业务，全年“财园信贷通”累计发放贷款25余亿元。同时，该行还创新研发了“小额社保贷”、“小微信贷通”、“E贷通”等优势产品，着力推广个人住房抵押“优客贷”、小微商户逸贷公司卡等个人消费信用产品和业务，有力满足了小微客户多元化金融需求。

## 对接“一带一路” 护航赣企发展

随着省内企业“走出去”步伐的加快，工行江西分行紧跟全省对外贸易和投资步伐，依托工商银行国际化、综合化经营优势和全球化服务体系，与工银亚洲、工银美国、工银欧洲、南非标准银行等多家境外机构密切协作，有力支持赣企“走出去”发展。

早在2014年12月，工行江西分行就联合省商务厅、中信保共同举办了“江西省政银保联动支持企业‘走出去’论坛”，搭建起政府、银行、保险三方与外经贸企业沟通联系的平台，助力外向型企业优势产品出口和优质海外项目

拓展。

2015年3月，中国工商银行与江西省政府正式签署“走出去”战略合作协议，工商银行承诺将继续加大在赣信贷投放和对江西“走出去”企业的金融支持力度。该行与埃塞俄比亚糖业公司《OMO KURAZ 5糖厂项目贷款协议》在非洲的落地就是该合作协议落实的重要成果，也是江西省单笔融资金额最大的“走出去”项目，标志着赣企在“走出去”征程中实现了更高层次和更大平台上的业务突破。

2015年5月，工行江西分行与省政府相关部门在香港联合举办的“赣港金融业发展合作暨工商银行支持赣企‘走出去’恳谈会”，则是该行为进一步落实“走出去”战略合作协议所作出的努力，该行将借助工银集团“ONE ICBC”整体资源和服务能力，加大与工总行的上下联动、与境外分行的内外联动，在出口信贷、跨境投资与并购融资、支持优势和富余产能输出金融服务、境外园区开发金融服务等七大板块，为赣企“走出去”提供多元化金融服务。



该行支持的战略性新兴产业客户智慧海派科技有限公司



工行江西分行开启政银保联动模式，助力赣企“走出去”



HF Bank



# 恒丰银行管理有限公司

用我们的智慧 为您创造财富

恒丰银行(前身为烟台住房储蓄银行)成立于1987年10月,并于2003年在烟台住房储蓄银行基础上经过整体股份制改造,改制变更为恒丰银行股份有限公司(简称恒丰银行),英文名称为EVERGROWING BANK CO., LTD.,是经中国人民银行批准的全国11家股份制商业银行之一,是“中央银行公开市场业务一级交易商”、“国家财政部国债承销团成员”、“全国银行间债券市场双边报价商”、“国家政策性金融债券一级承销商”、“全国银联卡会员、股东单位”、“全国银行间债券市场首批双边报价商”、“全国凭证式国债承销商”、“全国银行间债券市场结算代理行”、“全国国债协会理事级会员单位”。先后获得山东省诚信纳税企业、山东省文明单位、山东省思想政治工作优秀企业、山东省安全保卫先进单位、山东省服务业先进单位和烟台市创建全国文明城市先进单位等100多项荣誉称号。荣膺中国企业联合会、中国企业家协会联合评选的“2005中国服务业企业500强”和“2005中国服务业企业商业银行第十六位”。■



95395



[www.egbank.com.cn](http://www.egbank.com.cn)



恒丰银行  
HENG FENG BANK





| 天 | 之 | 紅 | 茶

REDSUNION

中国祁红·天之红

# 影响世界·代表中国

世界博览会馆长总代表联盟  
2015年意大利米兰世博会中国企业联合馆执行委员会



· 百年世博经典品牌 ·



· 世博金奖产品 ·



祁门红茶协会会长——王昶

网 址：www.tianzhihongtea.com 微信公众号：tianzhihongtea

地 址：安徽省黄山市祁门县五里牌 公司名称：安徽省祁门红茶发展有限公司 客服热线：400-0559-002