

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2016年3月1日出版
第5期 总第401期

全国人大常委会机关刊物



全国人大常委会首次举行 宪法宣誓仪式



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	④
⑤	

- ① 2月26日，十二届全国人大常委会第十九次会议在北京人民大会堂闭幕。全国人大常委会委员长张德江主持会议。摄影/中新社记者 杜洋
- ② 2月26日，十二届全国人大常委会在北京人民大会堂首次举行宪法宣誓仪式，张德江委员长主持并监誓。摄影/新华社记者 姚大伟
- ③ 2月25日，十二届全国人大常委会第十九次会议分组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。张德江委员长参加审议。摄影/新华社记者 姚大伟
- ④ 2月22日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见出席中国全国人大与日本国会参议院定期交流机制第六次会议的日本参议院代表团。摄影/新华社记者 谢环驰
- ⑤ 2月26日，十二届全国人大常委会第十九次会议表决通过《中华人民共和国深海海底区域资源勘探开发法》。摄影/中新社记者 杜洋

向着伟大的梦想出发

春回大地,万物复苏,在充满生机与希望的季节里,全国人代会如约而至。

在当今中国,全国人代会有着极为特殊的意义。它是一次盛大的民主“嘉年华”,它把中国民主最精彩的一面呈现给世人,它让中国人民尽享民主给他们带来的欢乐,它使普通百姓实现了从民主的“围观者”到实际“参与者”的华丽转身。

更为重要的是,作为一个最重要的公共表达平台,全国人代会对一些热门话题的关注和讨论,往往会对国家的发展和百姓生活产生积极的影响。

那么,在今年的全国人代会上,又有哪些话题会成为热门话题,围绕这些话题所展开的讨论,将会对国家和百姓的命运产生什么样的深远影响?

党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》,立足“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,明确提出“十三五”规划的指导思想、

基本原则、目标要求、基本理念、重大举措,特别是适应现阶段我国经济社会发展新形势新特征,提出创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,提出一系列新的重大战略和重要举措,体现了习近平总书记系列重要讲话精神,反映了党的十八大以来党中央的决策部署,顺应了我国经济发展新常态的内在要求,具有很强的思想性、战略性、前瞻性、指导性,是动员全国各族人民夺取全面建成小康社会伟大胜利的纲领性文件。毫无疑问,围绕“十三五”规划,必然会引发一场热烈的全民大讨论,从而使审查批准“十三五”规划的过程,成为一次集思广益、凝聚共识的过程。

小康不小康,关键看老乡。全面建成小康社会,不应让一个人掉队。全国尚有7000多万贫困人口,小康路上,他们前进的脚步直接决定着13亿人作为一个整体能否如期到达胜利的彼岸。所以,“如何实现精准扶贫”将会是这个春天里最有温度的话题。

推进供给侧改革,是适应和引领经济发展新常态的重大创新,也是“十三五”时期的一个发展战略重点。让

我们听听代表们对此会有哪些真知灼见。

“一带一路”伟大战略构想提出以来,沿线60多个国家响应参与,共商、共建、共享的和平发展、共同发展理念引起广泛共鸣。如何乘势而上,相向而行,使“一带一路”的足迹更长、影响更深远?全国人代会将会给出答案。

绿色发展是一个充满春意的话题,“绿水青山就是金山银山”也已成为全社会的共识。现在的关键是,在一场输不起的生态保卫战中,我们是否有铁腕治污的勇气。希望从代表们的发言中,更多地听到有关“春天”的消息。

全面从严治党,是“四个全面”战略布局的重要内容,干部清正、政府清廉、政治清明,是如期完成全面建成小康社会战略任务的坚强政治保证。党风廉政建设,虽然还在路上,但是大会会风之变和代表们掷地有声的言论,会为我们增添信心。

对慈善法草案的审议,不仅有利于激发全社会“向善”正能量,同时,也使我们有可能会对人大立法工作所呈现出的积极变化进行更为全面的了解。

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”,这是司法体制改革的题中应有之义。为此,对“两高”报告的审议值得期待。

当然,在全国人代会这个宏大的舞台上,如何让人民群众生活水平和质量随着经济社会发展不断提高?如何充分体现全面深化改革的含金量,让人民群众有更多获得感?必定会成为代表们的最大牵挂。你的期待,我的关切,“以人民为中心”谋划未来五年的发展蓝图,也必定会成为此次全国人代会的主旋律。

过去一年,全国人大常委会以其卓有成效的工作,交出了一份让人民满意的答卷。在这个充满希望的春天里,我们期待着全国人大代表能有更加精彩的表现,也相信在全面建成小康社会决胜阶段,最高国家权力机关一定会发挥更大的作用。

让我们一同走进全国人代会,走向春天,向着伟大的梦想出发!

汪融民



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5期
3月1日出版
总第401期

总 编 汪铁民
副 总 编 徐 燕 金果林 马增科
本期执行主编 金果林
责 任 编 辑 张宝山
美 术 编 辑 刘 磊

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

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

记者通联部 010-63097970
010-83084419 (传真)

办 公 室 010-63098354
010-63098540 (传真)

地 址 北京市西交民巷23号
邮 编 100805

国 际 刊 号 ISSN1671-542X

国 内 刊 号 CN11-3442/D

邮 发 代 号 2-18

印 刷 北京中科印刷有限公司

定 价 6.00元

广告经营许可证 京西工商广字第0188号

| 总编絮语 |

01 向着伟大的梦想出发 / 汪铁民

| 特 稿 |

04 张德江委员长在十二届全国人大常委会
第十九次会议闭幕会上的讲话

| 报 道 |

06 向宪法宣誓 / 张维炜

| 专 稿 |

08 切实抓好大气污染防治法的贯彻实施 / 沈跃跃
09 落实“十三五”发展规划
应致力于把现代农业搞上去 / 吉炳轩

| 言 论 |

14 加强对政府全口径预算决算的审查和监督
推进中国民主法治建设 / 吴晓灵
17 关于退休人员缴纳医疗保险费问题的思考 / 乌日图

| 报 告 |

19 关于规范地方政府债务管理工作情况的调研报告
/ 全国人大常委会预算工作委员会调研组

| 特别策划·回眸一年间 |

24 开拓新局面 再创新业绩
——访全国人大常委会副秘书长陈国民 / 彭东昱
27 改进建议办理机制,着力提高办理实效
——访全国人大常委会副秘书长古小玉 / 于 浩
30 推进县级人大工作完善发展——全国县级人大常委会负责同志
集中学习培训回顾 / 李沅格 李小健
33 最高人民法院:创新接受监督方式 拓宽接受监督渠道
/ 张天若 刘东昇
36 最高人民检察院:把加强同人大代表联系
作为推动和改进工作的重要契机 / 戴 佳



2月26日，十二届全国人大常委会第十九次会议在北京人民大会堂闭幕。全国人大常委会委员长张德江主持会议。摄影 / 中新社记者 杜洋

| 关 注 |

- 40 委员热议职业教育：重点在“破旧立新” / 于 浩
- 42 多措并举助推职业教育越办越好 / 王博勋
- 44 新形势下如何加强我国文物工作 / 朱 兵

| 地 方 |

- 江 西 46 江西人大这样立法解决“医闹”“校闹” / 王 萍
- 辽 宁 49 大连人大：关注特种海产品资源保护 / 高中义 张安波
- 安 徽 50 池州“首法”炼成出炉 / 汪秀祥

| 泛 读 |

- 看 世 界 51 各国深海海底资源勘探开发立法情况 / 翟 勇
- 史 话 53 防止学术腐败的两大“杀器” / 刘绪义

| 资 讯 |

- 54 审议同期声
- 55 热词
- 55 数字



请扫码关注“西交民巷23号”

封面图片说明：2月26日，十二届全国人大常委会在北京人民大会堂首次举行宪法宣誓仪式，张德江委员长主持并监誓。摄影 / 新华社记者 姚大伟

张德江委员长在十二届全国人大常委会第十九次会议闭幕会上的讲话

(2016年2月26日)



2016年2月26日，张德江委员长主持十二届全国人大常委会第十九次会议闭幕会。摄影/新华社记者 姚大伟

各位委员、各位同志：

在大家的共同努力下，本次常委会会议顺利完成了各项任务，审议通过了深海海底区域资源勘探开发法，听取审议了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，审议并原则通过了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，通过了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、代表资格报告等有关文件，还决定了人事任免事项。

本次会议通过了深海海底区域资源勘探开发法。这部法律的制定，对于规范和促进我国公民、法人或者其他组织

从事深海海底区域资源勘探、开发和资源调查活动，推动我国深海科技研究及相关产业发展，具有重要意义。深海海底区域资源勘探、开发活动，要坚持和平利用、合作共享、保护环境、维护人类共同利益的原则。有关方面应当认真履行对从事勘探开发活动的承包者的监管职责，督促承包者严格遵循有关法律法規和国际通行规则，加强国际合作交流，切实维护我国深海资源勘探开发活动、资产和其他权益的安全，为我国深海事业发展和国际社会和平利用深海资源作出积极贡献。

检查职业教育法实施情况，是2015年全国人大常委会开展的一项重要监督

工作。2015年6月，常委会会议听取审议了职业教育法执法检查报告，并结合审议进行了专题询问。之后，国务院高度重视，认真研究常委会执法检查报告和审议意见，采取多种措施，积极解决检查中发现的问题。本次会议听取审议了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。审议中，常委会组成人员充分肯定国务院及有关部门的工作，普遍认为加强改进工作方向明确、措施得力，工作进展良好。

执法检查是常委会监督工作的法定形式和重要途径。近年来，常委会加大执法检查力度，完善执法检查工作机制，着力增强监督实效，取得了新进展，积累

了新经验。概括起来,做好执法检查工作主要有六个环节。一是选好执法检查题目。紧紧围绕党中央重大决策部署,抓住经济社会发展中亟需解决、人民群众普遍关注的突出问题,确定检查有关法律的实施情况。二是重视搞好执法检查组织工作。委员长、副委员长担任执法检查组组长,带队赴地方开展检查;坚持常委会直接检查与委托地方开展自查相结合,扩大执法检查的覆盖面;坚持问题导向,抓住法律实施中的突出问题和薄弱环节,深入基层了解实际情况,充分听取各方面意见,真正把问题找准、把症结查清。三是全面准确报告执法检查情况。客观总结法律实施成效和经验,认真查找问题,深入剖析原因,提出务实有效的改进建议,使执法检查报告成为解决问题、完善制度的重要依据。四是认真进行审议。支持常委会组成人员和列席会议的同志充分发表意见,提出更多好的意见建议;同时选择其中的执法检查项目,结合审议开展专题询问,请国务院及其有关部门负责同志听取意见、回答询问,面对面交流,共同探讨改进工作的措施。五是加强改进实际工作。“一府两院”认真研究常委会执法检查报告和审议意见中提出的问题和意见建议,提出有针对性的政策举措和工作措施,切实解决突出矛盾和问题;有关专门委员会加强跟踪督促,确保执法检查取得实实在在的效果。六是向常委会报告落实情况。“一府两院”就落实常委会执法检查报告和审议意见的情况,向常委会作出书面或口头报告。常委会根据实际情况安排进行审议。本次会议听取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,就属于这种情况,这是一次新的尝试。以上六个环节,构成了执法检查较为完整的工作体系。今后,我们要继续坚持和完善,不断提高人大监督工作水平。

本次会议的一项重要内容,是审议并原则通过了全国人大常委会工作报告稿。常委会组成人员和列席会议的同志对工作报告稿普遍表示赞成,认为工作

报告稿总结工作客观全面、重点突出、实事求是,部署工作围绕大局、思路清晰、切实可行,具有很强的思想性和指导性。审议中,大家一致认为,在以习近平同志为总书记的党中央坚强领导下,全国人大常委会全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,把坚持党的领导贯彻于人大工作的各方面和全过程,按照“四个全面”战略布局的要求,紧紧围绕党和国家工作大局履职尽责,立法、监督、决定、任免、代表、对外交往、联系指导地方人大等各方面工作都取得新进展、新成效,顺利完成了十二届全国人大三次会议确定的各项任务。大家指出,2016年是全面建成小康社会决胜阶段的开局之年,新形势新任务对人大工作提出了新的更高要求。全国人大常委会要按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,加强和改进新形势下立法工作,加快形成完备的法律规范体系,依法行使监督职权,实行正确监督、有效监督,充分发挥人大代表作用,畅通代表联系人民群众渠道,统筹做好人大对外交往、新闻宣传、理论研究等各方面工作,切实加强自身建设,不断推动人大工作与时俱进、完善发展,为改革发展稳定和民主法治建设作出新贡献。大家对工作报告稿提出的意见建议,文件起草组要抓紧研究,认真完善报告稿。待批准后,将修改后的报告稿提交十二届全国人大四次会议审议。对常委会工作提出的意见建议,有关方面要认真研究,努力改进工作。

本次会议通过的人事任免事项中,常委会任命了全国人大有关专门委员会1名副主任委员、常委会有关工作委员会5名副主任。按照2016年1月1日开始施行的《全国人民代表大会常务委员关于实行宪法宣誓制度的决定》,上述国家工作人员在依照法定程序产生后、就职时,应当进行宪法宣誓,由全国人大常委会委

员长会议组织。会后将举行宪法宣誓仪式。这是实行宪法宣誓制度后,全国人大常委会第一次组织进行的宪法宣誓。

各位委员、各位同志,即将召开的十二届全国人大四次会议,是我国政治生活中的一件大事,国内外十分关注。会议将听取审议“一府两院”工作报告和常委会工作报告,审查批准“十三五”规划纲要草案、计划报告和计划草案、预算报告和预算草案,审议慈善法草案。开好这次大会,对于全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神以及党中央一系列重大决策部署,动员全国各族人民更加紧密地团结在以习近平同志为总书记的党中央周围,坚定信心,扎实工作,实现“十三五”时期经济社会发展良好开局,夺取全面建成小康社会决胜阶段伟大胜利,具有十分重要的意义。我们要切实增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,把思想和行动统一到党中央对形势的分析判断和对工作的部署要求上来,同全体代表一道履职尽责,共同完成会议各项任务,把十二届全国人大四次会议开成民主、团结、求实、奋进的大会。这里,我强调三点。

一是充分发扬民主,严格依法办事。要认真执行大会议事规则和程序,认真行使法定职权,切实尊重和保障代表的民主权利,凝聚发展共识,提高审议质量,充分反映民意,广泛集中民智,把各项报告和议案审议好。

二是践行“三严三实”,保持良好会风。要巩固和拓展“三严三实”专题教育成果,严格执行中央八项规定精神,继续把树立良好会风摆在突出位置,集中精力开会,坚持求真务实,厉行勤俭节约,坚决防止“四风”反弹,确保会议风清气正、务实高效,使良好的会风成为常态。

三是虚心听取意见,自觉接受监督。常委会组成人员和专门委员会、工作委员会、全国人大机关等,都要虚心听取代表和各方面的意见建议,自觉接受监督,不断加强和改进我们的工作,努力取得党和人民满意的工作成效。✘

向宪法宣誓

文 / 本刊记者 张维炜



2月26日,十二届全国人大常委会在北京人民大会堂首次举行宪法宣誓仪式,张德江委员长主持并监誓。摄影/本刊记者 马增科

十二届全国人大常委会于2月26日下午在人民大会堂首次举行宪法宣誓仪式,张德江委员长主持并监誓。

刚刚闭幕的十二届全国人大常委会第十九次会议任命了全国人大有关专门委员会副主任委员、常委会工作委员会委员副主任等6名国家工作人员,按照2016年1月1日开始施行的《全国人民代表大会常务委员会关于实行宪法宣誓制度的决定》,上述人员依法进行宪法宣誓。

现场气氛庄严隆重

当天,人民大会堂二楼东大厅国徽高悬,五星红旗鲜艳夺目,宣誓台上摆放着《中华人民共和国宪法》。宪法宣誓现

场气氛庄严隆重。

下午5时许,全国人大常委会委员长张德江宣布宪法宣誓仪式开始。全体起立,同唱中华人民共和国国歌。

国歌唱毕,领誓人、新任命的全国人大财政经济委员会副主任委员刘源走到宣誓台前,将左手抚按在宪法上,右手举拳,宣读誓词。新任命的全国人大常委会法制工作委员会副主任王超英、张勇、许安标,全国人大常委会预算工作委员会副主任刘伟、朱明春等人并排站在领誓人身后,举起右拳,跟诵誓词。

“我宣誓:忠于中华人民共和国宪法,维护宪法权威,履行法定职责,忠于祖国、忠于人民,恪尽职守、廉洁奉公,接受人民监督,为建设富强、民主、文明、和

谐的社会主义国家努力奋斗!”

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨和全国人大机关有关负责同志、全国人大机关干部等约50人参加。

宪法是国家的根本法,是治国安邦的总章程,具有最高的法律地位、法律权威、法律效力。国家工作人员必须树立宪法意识,恪守宪法原则,弘扬宪法精神,履行宪法使命。为彰显宪法权威,激励和教育国家工作人员忠于宪法、遵守宪法、维护宪法,加强宪法实施,2015年7月1日,十二届全国人大常委会第十五次会议表决通过了关于实行宪法宣誓制度的决定,明确了各级人民代表大会及县级以上各级人民代表大会常务委员会选举或者决定任命的国家工作人员,以及各

级人民政府、人民法院、人民检察院任命的国家工作人员,在就职时应当公开进行宪法宣誓。

各地已出台实施方案加紧落实

全国人大常委会关于实施宪法宣誓制度的决定通过后,半年多的时间内,全国上下都积极行动起来,对制度加以落实推进。

2016年1月13日,最高人民法院举行新任法官宪法宣誓仪式,在最高人民法院院长周强的监督下,最高人民法院常务副院长沈德咏带领45位新任法官宣读了70字誓词。据悉,这是最高法首次举行新任法官宪法宣誓仪式。

最高人民法院院长周强表示,虽然誓词只有短短70个字,却集中展现了最高法院审判人员对宪法精神、宪法权威、宪法尊严的崇高信念,展示了人民法院审判人员忠于宪法,维护宪法权威,履行法院职责,忠于祖国、忠于人民、恪尽职守、廉洁奉公,接受人民监督的庄严承诺。

为了提高宪法宣誓制度的落实实效,各地纷纷出台具体方案,截至2016年2月底,我国31个省(自治区、直辖市)已全部陆续制定了实施宪法宣誓制度的办法。

谈到授权地方立法机关自行制定宣誓办法的初衷,全国人大常委会副秘书长韩晓武称,主要是因为宪法宣誓制度确定的人员范围十分广泛,而且情况也十分复杂,差别很大,许多具体问题难以简单地作出统一的规定。因此,规定宣誓的具体组织办法由省级人大常委会和负责组织宣誓的机关来制定。

记者仔细研究发现,这些办法以全国人大常委会的决定为依据,对宣誓的人员范围、宣誓时间、誓词、仪式组织和基本程序等作出进一步细化。

在宣誓时间方面,《安徽省实施宪法宣誓制度办法》规定,县级以上各级人大常委会任命的法官、检察官的宣誓仪

式,在同级人大常委会通过任命后一个月内举行宣誓仪式。各级人民政府、人民法院、人民检察院任命的国家工作人员,其宣誓仪式由任命机关在任命后一个月内组织。

按照全国人大常委会决定的要求,宣誓仪式根据情况,可以采取单独宣誓或者集体宣誓的形式。

北京、上海等地对决定内容作出进一步规定,新一届市人大常委会组成人员和专门委员会组成人员的集体宣誓,由市人大常委会主任领誓;市长、副市长的集体宣誓,由市长领誓;市高级人民法院院长单独宣誓。这些宣誓仪式都是在人民代表大会全体会议上进行。市人民检察院检察长经最高人民检察院检察长提请全国人大常委会批准后单独宣誓。

在宣誓的基本规程方面,多个省市规定,在集体宣誓结束后,宣誓人应当逐一报出姓名。如上海、安徽、广东等省市规定,诵读誓词后,宣誓人应当报出本人姓名。中国政法大学法学院副院长焦洪昌教授认为,这些都是为执行国家规定而作的更加完善、细化的规定,比如,集体宣誓时,通过把姓名报出来的形式,是让见证人更加明确谁是宣誓人,是公开让别人了解、见证宣誓人宣誓的过程。

许多省份的方案还对宣誓仪式的“公开性”特别加以强调,并提出了向社会公开的方式。《江苏省实施宪法宣誓制度办法》规定,宣誓仪式可以邀请人大代表、人大常委会组成人员和有关单位的人员、社会公众参加。《湖北省国家工作人员宪法宣誓组织办法》规定,人大及其常委会组织的宣誓活动,各地新闻媒体应当向社会公开报道。

“宪法宣誓应该是一种公共仪式。”有专家表示,吸纳社会公众参加,向新闻媒体公开,有助于扩大社会对宪法的认同。宪法宣誓仪式应尽可能通过媒体让社会大众知晓,有些国家公职人员的宪法宣誓仪式都是媒体现场直播的。

地方人代会期间 宪法宣誓成为亮点

随着各地方宪法宣誓制度方案的陆续出台,2016年各地人代会期间,新当选的各省(市、自治区)人大常委会组成人员,省长、副省长,省高院院长及新任命的人大专委会负责人等都首次进行了宪法宣誓,这一现象成为今年地方两会上的一大亮点。

在2016年1月15日下午举行的福建省十二届人民代表大会第四次会议闭幕式上,于伟国左手抚按红色的《中华人民共和国宪法》,右手举拳,诵读誓词,正式就任福建省新一任省长。于伟国也成为正式实施宪法宣誓制度以来国内首个面向宪法宣誓就职的省长。

第二天,新疆十二届人大四次会议举行了宪法宣誓仪式。新当选的新疆人大常委会副主任和委员、表决通过的人大专门委员会成员集体向宪法宣誓;新当选的新疆高级人民法院院长向宪法宣誓。

“作为宣誓人首次参加宪法宣誓,我感觉受到了一次精神洗礼,体会到一种庄严、神圣感。”被任命为江苏省人大常委会法工委副主任的赵建阳表示,宣誓仪式虽然简短却感受至深:宪法宣誓是一种很好的宪法教育形式,既是警示和鞭策,也是激励,有利于增强宪法意识、树立宪法权威、强化法制权威。

2月21日,安徽省人代会闭幕,新当选的安徽省人大常委会副主任詹夏来、花建慧、梁卫国,安徽省人大常委会委员和通过的部分专委会主任委员、副主任委员,共17名同志集体在大会上进行了宪法宣誓。

主持宣誓仪式的安徽省委书记、省人大常委会主任王学军表示,这次宪法宣誓,是安徽省人民代表大会历史上首次组织的宪法宣誓,是全面贯彻中央决策、依法实施宪法宣誓制度的重大举措,必将有力促进安徽省进一步落实好宪法宣誓制度,推动各级领导干部带头尊法、学法、守法、用法。★

切实抓好大气污染防治法的贯彻实施

文 / 全国人大常委会副委员长 沈跃跃

新修订的大气污染防治法自2016年1月1日起正式实施了。全国人大常委会高度重视大气污染防治法的贯彻实施,张德江委员长专门作出了重要批示:大气环境保护事关人民群众根本利益,事关经济社会持续健康发展。大气污染防治法的修订和实施,对于加强大气污染防治工作,改善空气质量,保障公众健康,推进生态文明建设,具有重要的引领、推动、规范和保障作用。法律的生命力在于实施,要严格落实法律的各项制度要求,强化政府、企业和社会防治责任;要加大对重点领域和区域的污染防治力度,健全重污染天气应对机制;要严格执法,严肃查处违法行为。让我们共同努力,积极行动,形成“同呼吸、共奋斗”的良好氛围,为推进绿色发展,建设美丽中国做出贡献!我们一定要深刻领会、认真落实。

一、充分认识大气污染防治法修订和颁布实施的重要意义

大气污染防治是生态文明建设的重要内容,是环境保护中亟待解决的突出问题,是事关人民群众身体健康的大事。当前,我国资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的问题十分严峻。特别是2015年入冬以来,京津冀及周边地区、东北等地频繁出现大面积、高强度雾霾天气,群众反映强烈。党的十八大以来,党中央高度重视生态文明建设、环境保护和大气污染治理。习近平总书记多次就强化大气、水、土壤等污染防治作出重要指示,在十八届五中全会上再次强调:“生态环境特别是大气、水、土壤污染严重,已成为全面建成小康社会的突出短板。扭转环境恶化、提高

环境质量是广大人民群众的热切期盼,是‘十三五’时期必须高度重视并切实推进的一项重要工作。”全会审议通过的“十三五”规划建议,明确了坚持绿色发展的理念和“生态环境质量总体改善”的主要目标,提出了着力改善生态环境的各项具体措施,并把细颗粒物等环境质量指标列入约束性指标。不久前闭幕的中央经济工作会议就推动绿色发展、持续下大力气治理大气雾霾污染提出了明确要求。十二届全国人大常委会坚决贯彻中央重大决策部署,积极回应人民群众关切,坚持问题导向,连续三年开展大气污染防治法实施情况的专题调研、执法检查 and 跟踪督查,并积极推进法律修改,经过三次审议,新修订的大气污染防治法于2015年8月29日经全国人大常委会第十六次会议审议通过。

我们一定要充分认识大气污染防治法的修订和颁布实施对于依法推进大气污染防治工作,改善大气环境质量,保障人民群众身体健康,推进生态文明建设的重要意义,切实抓好贯彻落实。

二、认真做好大气污染防治法的学习宣传

新修订的大气污染防治法,以新修订的环境保护法为基础,以保障公众健康为宗旨,以改善大气环境质量为目标,完善了大气污染防治的基本制度,提出了许多重大措施。加强法律的学习宣传是贯彻实施好法律的基础。各级环保部门、宣传部门和各类媒体要大力宣传大气污染防治法的重要意义,提高全社会对解决大气污染问题的紧迫性、艰巨性、长期性的认识。要突出宣传法律修改的重点内容,特别是政府、企业、社会防治

责任,大气污染防治标准、污染排放总量控制和排污许可制度,重点领域污染防治,区域联防联控和重污染天气应对等方面的内容。要加强各类责任主体的学习培训。组织各级领导干部、执法人员、企业负责人带头学,联系实际学。使各级领导干部不断增强责任意识,敢于担当,认真履职。使行政执法人员熟练掌握各项法律制度要求,不断提高依法保护大气环境的能力和水平。使企业负责人和有关管理人员全面了解并切实承担法律责任和义务,自觉提高守法意识,全力做好企业各项污染防治工作。

改善大气环境质量,需要全社会的积极参与和共同行动。要面向公众开展形式多样、易于接受的法律宣传教育活动,让人民群众充分认识到治理大气污染是全社会的共同责任,与每个人的行为密切相关,积极行动起来,从自己做起,采取低碳、节俭的生活方式,自觉履行大气环境保护义务。

三、切实抓好大气污染防治法的贯彻实施

法律的生命力在于实施。贯彻实施好大气污染防治法,要严格落实政府责任。地方各级政府要切实负起改善大气环境质量的责任,科学制定发展规划,加大治污投入,完善考核办法,推动大气环境质量逐步改善。要依法加强对燃煤、工业、机动车等重点领域的污染防治,积极推进煤炭清洁高效利用,严格控制工业企业、机动车污染物排放,强化建筑扬尘、秸秆焚烧等面源污染的精细化管理。要加大执法力度。依法严格监管,依法严厉打击各类违法行为,切实提高法律的震慑作用。要加强区域联

落实“十三五”发展规划 应致力于把现代农业搞上去

文 / 全国人大常委会副委员长 吉炳轩

落实“十三五”发展规划应致力于把现代农业搞上去,这是实现“十三五”发展目标的关键,也是基础。我们要实现“两个一百年”的奋斗目标,其中,第一个百年奋斗目标是在2020年全面建成小康社会。十三五发展规划就是围绕全面建成小康社会来规划布局,各项发展举措也是按照这个目标来设计的。而要全面建成小康社会,农业是基础,农村是关键。“重农固本,是安民之基。”农业兴,百业旺;农村富,社会安。如果没有农村的全面小康,就不会有中国的全面小康。虽然我们已进入了工业社会、信息社会,但农业、农村和农民仍是大头,在经济社会发展中仍占据着十分重要的地位。这也是中国的基本国情之一。

“十三五”发展规划对农业、农村的发展作出了部署,提出要大力推进农业现代化。明确指出农业是全面建成小康社会、实现现代化的基础。要加快转变农业发展方式,发展多种形式适度规模经营,发挥其在现代农业建设中的引领作用。

大力推进农业现代化,就要着力构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系,提高农业质量效益和竞争力,推动粮经饲统筹、农林牧渔结合、种养加一体、一二三产业融合发展,走出高产、高效、优质、产品安全、资源节约、环境友好的农业现代化道路。

习近平总书记在中央经济工作会议上的重要讲话深刻指出:“粮食连续12年增产,农业连年丰收,为宏观经济稳定作出重大贡献,但在国际粮价下跌,进口增加的背景下,也带来了库存积压、财政负担加重等新情况新问题。这要通过深化改革、引导农业结构调整来加以解决。历史经验告诫我们,越是在这种情况下,越不能忽视农业,越要把农业基础夯实打牢。要继续抓好农业生产,保障农产品有效供给,保障口粮安全,保障农民收入稳定增长,为推进结构性改革创造良好环境。要采取有效投融资方略,加强农业现代化基础建设,落实藏粮于地、藏粮于技战略,改变单纯追求产量倾向,把

资金和政策重点用在保护和提高农业综合生产能力以及农产品质量、效益上。在保护好耕地特别是基本农田的基础上,大规模开展高标准农田建设,加大对农田水利、农机作业配套设施等建设支持力度,提高农业物质技术装备水平,推动农业从传统劳动密集型产业向多种形式适度规模经营的现代农业转变。”


习总书记的重要讲话,对我国在粮食生产连续十二年获得大丰收的情况下,如何发展现代农业指明了方向,提出了任务。特别强调,越是在农业连年丰收、国际粮价下跌、国内库存积压、财政负担加重的情况下,越不能忽视农业,越要把农业基础夯实打牢。要大规模开展高标准农田建设,加大对农田水利、农机作业配套设施等建设的支持力度,提高农业物质技术装备水平,推动农业从传统劳动密集型产业向多种形式适度规模经营的现代农业转变。习总书记的讲话深刻而明了,需要深入学习领会,认真贯彻落实。

防联控,建立健全联防联控机制,充分发挥其防治重点区域大气污染的作用。要高度重视重污染天气的应对,通过科学有效的重污染天气监测预警和应急管理体系,努力降低重污染天气对人民群众生产生活的影响。

各级政府、相关部门和司法机关要各司其职,协调配合,形成合力,推动法律的有效贯彻实施。要按照新修订的立

法法对制定法律配套规定的要求,结合部门职责分工,抓紧做好大气污染防治法各项配套规定的制定,如期出台实施。企业要认真落实防治污染的主体责任,严格执行排放标准,加强治污设施的运行管理,积极实施清洁生产改造,加强信息公开,自觉接受监督。各级人大及其常委会、政府监察部门、检察机关要依法履行监督责任,督促政府有关部门依法行

政,为大气污染防治法的贯彻实施营造良好法治环境。

2016年是全面建成小康社会决胜阶段的开局之年,我们一定要深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,按照中央的决策部署,扎实抓好大气污染防治法的贯彻实施工作,为改善大气环境质量,建设美丽中国,实现中华民族伟大复兴的中国梦做出新的贡献! 

现代农业是高效农业、优质农业、安全农业、环保农业,是用现代装备武装的、科技条件支撑的、产业体系完备的、生产手段先进的、城乡发展一体的先进的、科学的、可持续发展的农业,也是全面小康的现代化农业。

实现农业现代化,有几个最基本的条件,也是必备的条件。

第一个是要实现农业现代化,必须要把农田水利设施搞上去,实现农业水利化。我们的粮食生产连续十几年获得大丰收,为稳定市场、安定社会,做出了重大贡献,也为经济社会健康顺利发展做出了重大贡献。粮食定,天下定;粮食丰,市场稳,这是古今中外的实践结论。现在粮食多了一些,库满囤流,这是好事,说明我们的政策对头和高度重视及积极努力。现在我们的农业生产已经发展到一个新的、较高的基础上,也是一个新的发展阶段,要从单一的产能产量型向产能产量质量相协调相统一转变,也要进行结构性的改革,是供给和需求相适应。农业生产的供给侧改革是必须的、紧迫的,种植结构的调整、农业产业化年的发展、农产品、牧产品流通的畅通,以及储藏保鲜和深度加工等,都需要抓紧进行。但同时,也必须十分清醒地认识到,农业生产受自然条件约束较大,很容易波动,一旦有大的波动,造成的连锁反应也是很大的。从总体上来说,农业依然是个弱质产业,再加上耕地面积的日益减少,水资源的日益短缺,农业生产仍然面临着不少困难和风险。调整农业产业结构,包括种植结构,一个前提条件是必须要把基础打牢,即必备的生产条件必须坚实可靠。其中,水利条件是最为关键的。水利化是建设农业现代化的可靠基础。确保粮食生产旱涝保收、高产稳产优质,必须着力解决靠天收的问题,否则就永远处于被动局面。要掌握农业生产的主动权,核心是两条:一条是了解自然规律,顺应自然规律,学会与天合作,做到天地友好和谐;另一条是完善生产

设施,改善生产条件,特别是水利设施、灌溉条件。粮食生产最基本的条件是土壤、水分和阳光,水分和阳光最为重要,而水利对粮食增产的贡献率则达到40%以上。农业生产风调雨顺的年份是很少的,大灾小灾每年都有点。对农业生产特别是粮食生产,造成危害较大的是旱灾、水灾、风灾、雹灾、低温、霜冻、寡照,以及病害、虫害等灾害,其中危害最大的是旱灾、水灾、低温、霜冻和一些病虫害。持续的旱灾是毁灭性的,会造成大面积绝收。频繁发生的水患和干旱灾害不停地告诫我们,农田水利基础设施不足仍是影响农业稳定发展和国家粮食安全的重大制约,没有大水利就没有大农业、大粮仓、大生态。水利具有很强的公益性、基础性、战略性,历代善治国者均以治水为重,善为国者必先除水旱之害,每一个有作为的政府都把水利作为施政重点。黑龙江、河南、吉林、山东、安徽等省份,之所以能成为全国农业大省、粮食生产大省,黑龙江、吉林等省份粮食商品量连续多年居全国前列,为保障国家粮食安全做出了重要贡献,与狠抓农田水利工程建设是密不可分的。推进农业现代化建设,水资源是基本条件,水利是基础支撑。建设农业现代化首先要解决粮食安全问题,而要确保粮食安全,第一位的就是要高度重视水利工程建设,把现代水利建设作为关系经济安全、生态安全、国家安全的战略举措,着力解决旱涝保收的问题,着力解决靠天吃饭的问题。没有这一条,粮食安全就没有保障,农业现代化就如无本之木、无源之水。强调水利也要现代化,就是要在全力抓好大规模水利工程建设的同时,全面构建充满活力、富有效率、更加开放、有利于科学发展的水利体制机制,不断完善适合我国国情水情的水利发展模式,以水资源的可持续利用来支撑和保障经济社会又好又快发展。要加快推进小型农田水利工程建设,努力做到尽量蓄住天上水,高效使用地表水,合理开发地下水,切实提高供水保障能力。要坚持依法治水,加快完善水

资源管理、河湖水域管理、节约用水、防汛抗旱、农田水利、农村水电等领域的法律制度,建立健全适合我国国情水情、科学完备、结构合理、相互衔接的水利法规体系。

第二个是要实现农业现代化,必须要把农业机械装备搞上去,实现农业机械化。机械化是建设农业现代化的最大动力。农业机械是农村生产力中的关键因素,是实现传统农业向现代农业转变的重要载体。在农业发展的历史进程中,每一次生产力的极大提高,都与生产工具的出现和改良息息相关。特别是农业机械的装备使用,实现了人力畜力所不能达到的生产效率,降低了劳动强度和生产成本,进一步解放和发展了农村生产力。20世纪40年代,美国率先实现粮食生产机械化,多数发达国家在上世纪60至70年代相继实现粮食等作物生产机械化。上世纪90年代以来,美国、加拿大、澳大利亚、英国、法国、日本等发达国家的粮食作物、经济作物和部分蔬菜等从种植到收获都实现了全程高度机械化,畜牧业生产也实现了机械化、工厂化管理,农业劳力占全国总劳力的比重降到2%—8%。近几年,以美国为代表的发达国家,在谷物联合收割机、喷雾机、播种机等农业装备上开始使用卫星全球定位系统监控作业等高新技术,呈现出向精准农业方向发展趋势。我国历来高度重视发展农业机械化。改革开放以来,我国农业机械化进入历史上发展最好时期,发展速度显著增快、发展质量显著提高、地位作用显著增强,实现了农业机械化发展由初级阶段到中级阶段的重度跨越,农业生产方式由人力畜力为主向机械作业为主的历史性跨越。但也一定要十分清醒地看到,我国农机装备差、技术层级低、装备结构不合理、运用基础设施条件差的问题依然存在。经济作物机械化许多环节还是空白,农机服务规模小、组织化程度低,农机技术自主创新能力强,新产品新技术有效供给不足等

等,在农业机械装备上,我们还有很大一截距离。应该十分清醒地认识到,在统筹推进工业化、信息化、城镇化、农业现代化进程中,农民对农机作业的需求越来越迫切,农业发展对农机应用的依赖越来越明显,机械化对建设现代农业的作用越来越突出。一定要明白,人拉牛耕不是解放和发展生产力,而是对生产力发展的制约,是同现代社会极其不合拍的落后生产工具。近些年来,黑龙江省立足耕地面积大、集中连片,适合大农机作业的特点,大力实施大农机发展战略,加快推进农业生产全程机械化,大幅提高了土地产出率、资源利用率和劳动生产率。着力装备大农机,机械化生产环节由整地、播种向种、管、收全程延伸,田间综合机械化程度达90%以上,水稻、大豆、小麦基本实现全程机械化。农业机械化给黑龙江农业生产和农村发展带来了巨大变化。可以肯定地说,没有农业机械的现代化,就不可能有中国农业的现代化。当前,我国正处在由传统农业向现代农业转变的关键时期,我国农业机械化正处在加快发展、结构改善、质量提升、领域拓宽的重要阶段。虽然我国是世界农机第一制造大国,但在现代农业机械的研制、开发、生产上与发达国家的差距是极大的。70%以上的先进农产品加工成套设备依赖进口,特别是以自动化和智能化为引领的高端农机技术产品及其核心零部件、特殊材料长期依赖进口,大多数国产农机产品仅相当于发达国家上世纪70年代水平。国内农机企业特别是小型农机企业原始创新乏力,多数没有核心关键技术研发能力,主要靠仿制国外和国内知名农机企业产品为生,很多农机产品质量不稳定、可靠性不高,制约了农机水平的整体提升。为什么会有这么大的差距?我国卫星上天了,原子弹也搞出来了,航天工程也上去了,怎么会连现代农业机械都搞不好呢?这不是科技实力、物力、财力的问题,而是重视不够的问题。这个问题确实需要引起高度重视,也应该提上最为重要的议事日程了。

应积极培育农机发展主体,制定完善促进农业机械化发展的法律法规和政策措施,鼓励和支持农机专业合作社、农机作业服务公司等新型农业生产经营主体加快发展,大力引导土地、劳动力、资金、装备、技术、信息等生产要素向农机合作社和服务组织集聚,加快实现主要粮食作物生产、饲草生产和加工、畜禽养殖等全程机械化。应大力推动农机科技进步,积极推广增产增效型、资源节约型和环境友好型农机技术,重点推广节种、节水、节肥、节药、节地、节能农机新技术,促进薄弱环节农机技术实现新突破。应加快发展农机装备制造业,加强农机化基础和前沿技术研究,开发具有自主知识产权的多功能、智能化、经济型农机装备科研成果,重点在田间作业、设施栽培、健康养殖、精深加工、储运保鲜等环节取得新进展。

第三个是要实现农业现代化,必须要把农业科技武装搞上去,实现农业科技化。科技化是建设农业现代化的根本保障。科学技术是第一生产力,农业科技进步已经成为转变农业增长方式、推进农业现代化建设的先导力量。人类历史发展表明,一部农业发展史就是农业科技进步史,每一次农业科技的重大突破,都带来了农业发展新的飞跃。我国以不到世界7%左右的耕地,养活占世界21%的人口,关键就在于紧紧依靠农业科技自主创新来不断促进农业生产力发展。当前,发展现代农业受到的自然资源制约日益凸显,继续靠增加自然资源投入来增加农产品产出的余地已越来越小。在耕地面积持续减少、淡水资源短缺不可逆转的趋势下,农业发展对科技的依赖程度越来越高。保障粮食安全主要靠提高粮食单位面积产量来解决,而单产提高的决定因素就是科技进步,这在农业生产中表现得十分突出。被誉为“水稻杂交之父”的袁隆平院士,研制水稻杂交新技术,为中国乃至世界粮食产量提高作出了巨大贡献,现在杂交水稻优良

品种已占全国水稻种植面积的50%,平均亩年增产20%,每年增产的粮食相当于一个中等省份全年总产。黑龙江“北方寒地水稻之父”徐一戎,主持研究的20多项科技成果填补了我国寒地水稻技术空白,使处于高寒地带的北大荒种起了水稻,并创造了全垦区平均亩产1200斤的奇迹,为黑龙江省乃至全国的商品粮基地建设和农户增收作出了不可磨灭的贡献。建设现代农业,就要始终坚持科技兴农,大力研发推广先进适用技术,不断提高农业生产科技含量,向良种良法要产量,向科学技术要效益,加快促进科技成果向现实生产力转化。农业科技涵盖广泛,粮食种植、蔬菜种植、畜牧养殖、产业发展等,都要依靠科学技术。只有不断强化科技支撑,才能更好地推动农业加快发展、促进农民持续增收。要进一步深化农业科技体制改革,打破部门、区域、学科界限,有效整合科技资源,建立协同创新机制,从科研、试验、示范、推广等环节入手,推动产学研、农科教紧密结合。要完善以产业需求为导向、以农产品为单元、以产业链为主线、以综合试验站为基点的新型农业科技资源组合模式,充分发挥技术创新、试验示范、辐射带动的积极作用,利用农业科技来改造农业、经营农业、管理农业,走出一条依靠科技进步不断提高土地产出率、资源利用率和劳动生产率的农业现代化发展道路。应加大农业科技研发力度,把良种良法创新作为核心任务,力争通过几年的努力,使各个种植区域、各种粮经作物都有一批具有自主知识产权、品性达到国际先进水平的作物良种,使不同地区、不同作物和不同积温带农作物都有适合的高产栽培技术模式。要搞好农业科技试验示范,组织农业大专院校、科研单位和推广部门积极投身现代农业建设主战场,推行专家大院、校市联建、院县共建等服务模式,把培训课堂设在乡镇村屯、田间地头,真正做给农民看、带领农民干,把“论文写在大地上,成果留在农民家”。要强化农业科技利益联结,把农民和科技人

员紧密地联系在一起,成为一个风险共担、利益共享的共同体,农民多收了,科技投入也有所得,充分调动农民和科技人员两个方面的积极性。

第四个是要实现农业现代化,必须要把农业规模经营搞上去,实现农业合作化。合作化是建设农业现代化的必要条件。生产力决定生产关系,生产关系反过来又作用于生产力。以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,符合我国现阶段农业生产特点,适应当前农业生产生产力发展要求。它突破了“一大二公”“大锅饭”的旧体制,确立以户为单位的家庭承包经营的新型农业耕作模式,促进了劳动生产率提高,推动了农村经济加快发展。到上世纪八十年代末,我国粮食总产达到8千亿斤,告别了农产品短缺时代,基本解决了温饱问题。从2003年开始,又实现粮食生产“十一、十二连增”,保证了国家粮食安全。实践证明,这一制度有利于农业生产力的发展,有利于维护农民利益,是党和国家农村政策的基石,必须毫不动摇地予以坚持。但也一定要清醒地认识到,随着农业生产力的不断进步,现代农机的应用,先进科技的推广,农业产业化建设的推进,对农业经营制度提出了新要求。随着市场经济发展,农产品买方市场特征越来越明显,农业生产从单纯受自然资源约束转变为受自然资源与市场需求的约束,一家一户小生产方式与社会化大生产矛盾日益突出。生产关系如何适应农业现代化,如何实现更大范围内的资源重组,如何实现更大范围的规模化生产,已经十分尖锐而紧迫地摆在我们面前。全国各地已经探索出了许多好的路子,譬如合作社、家庭农场、种粮大户等。河南、山东、黑龙江、吉林等省以发展现代化大农业为统领,积极发展各类农民专业合作社,以合作化带动农民组织化、推进经营规模化。合作社服务内容由初期的简单提供技术服务,逐步向销售、运输、贮藏、加工等二、三产业延伸。很多合作社经营活动已

扩展到农业产前、产中、产后等生产经营全过程,覆盖良种引进、农资采购、生产经营、产品加工、产品销售、品牌建设、资金互助等各个领域,并逐步向实体化、产业化方向发展。广大农民在实践中探索建立了按交易量、交易额、入社土地、股份分红、二次分配等多种分配形式,密切了社员与合作社的利益联系。一些合作社已开展跨村、跨乡、跨县,甚至跨省合作,在更大范围和更广领域配置资源。适应农业现代化发展的各类新型合作社如雨后春笋在全国蓬勃兴起,这是历史发展的产物,是生产力发展的需要,也是人民群众的创造。各地合作社建设情况不同,也都存在不少困难和问题,但发展的趋势是不可阻挡的。开展农业生产合作是发展现代农业的必由之路,需要加大支持引导力度,帮助解决困难问题,不断提高农民合作组织的发展水平,推动农村经济加快发展。农业合作社建设一定要坚持从实际出发,立足当地资源优势、产业基础和市场条件,按照业务种类、服务对象和农民意愿,特别要充分尊重农民意愿,发展适合当地实际的合作组织。要坚持多元发展,引导和支持基层组织、农村能人、龙头企业等积极参与农村合作组织建设。要加强政策扶持,使农民合作组织能享有农业生产、加工、流通、服务和其他涉农经济活动等方面的优惠政策,引导金融机构加大对农民合作组织的信贷支持力度。要积极推进制度创新,重点进行产权制度创新,实现合作组织产业多元化,促进合作组织股权流动;制定完善盈余分配制度,实行按股分红和按实物交易量分利,建立健全公积金、公益金和风险保障金制度。合作社应搞好内部管理机制创新,实行民主管理、财务公开、财务公开,提高公信力和凝聚力。

第五个是实现农业现代化,必须要把农业产业经营搞上去,实现农业产业化。产业化是建设农业现代化的重要支撑。在传统农业中,农业生产、销售、加工

多是处于分离状态的。这种分离状态下的农业,从一定意义上讲,形不成真正的产业。农民生产的产品大部分自己使用,少部分进入市场,由于农民不是真正的产业主体,难以获得相应的市场话语权,导致农产品商品化程度低,价格长期低位徘徊。农业产业化程度低,已经成为影响农业发展、农民收入增长、农村生活水平提高的重要因素。建设现代农业,必须要把农业产业化放在十分重要的位置,要以农业产业化来支撑农业现代化。推进农业产业化建设,能够把农业生产的产前、产中、产后等环节有机结合起来,把分散的农户组织起来、分散的作业统一起来、分散的经营联合起来,使生产规模化、产品商品化、流通市场化成为可能,使千千万万的“小农户”“小生产”与纷繁复杂的“大市场”“大需求”联系起来,为广大农民进入市场构筑起畅通牢固的桥梁。从发展实践看,农业经济比较发达的省份,农民比较富裕的省份,无一不是农业产业化强省。山东各类农业产业化组织两万多家,规模以上农业龙头企业8000多家,销售过亿元的企业将近2200家,销售总收入超过1.2万亿元。河南食品加工发展到23个门类、24个行业,火腿肠、面粉、方便面、面制速冻食品等产量均居全国首位,全国每10个汤圆有6个来自郑州的“三全”,10个饺子有5个出自郑州的“思念”,每10根火腿有5根出自河南的“双汇”。江苏农产品加工业产值近年保持了年均20%的增长率,打造了雨润、恒顺、维维等一批知名骨干企业。实践证明,发展农业产业化可以提高农业经济效益、增加农民收入,同时还可以促进农村劳动力向城镇转移,实现农村分工分业,催生农村二、三产业,最终实现农业现代化。黑龙江农产品种类多、总量大、品质优,大多适于精深加工,产业化经营潜力巨大。近年来,黑龙江把农业产业化作为农村经济发展全局性、方向性的大事来抓,坚持用产业化理念谋划农业、用工业化思路发展农业,加快推进传统农业向现代化大农业跨

越。黑龙江农业产业化还处于发展阶段,潜力还很大,任务也还很艰巨。建设农业现代化,就需要大力推进农业产业化发展,以打造大龙头、大链条、大产业、大品牌为目标,加快构建现代农业产业体系。应加快生产基地建设,推广“龙头企业+合作社+农户”经营模式,引导和支持农民专业合作社、村集体经济组织、农业技术推广部门、专业大户、农民经纪人等各类市场主体积极参加生产基地建设。鼓励支持龙头企业根据需求建设优质粮、肉蛋奶、瓜菜、糖料、饲草、水产、山特产品基地,提高基地建设规模、生产总量及专业化水平。要发挥合作社的联结作用,密切企业与原料基地的利益联结关系,促进企业与基地深度融合,巩固扩大订单,提高订单履约率,让企业吃得饱,农民卖得好。要着力培育壮大龙头企业,鼓励支持农产品加工企业引进先进适用的生产加工设备,改造升级贮藏、保鲜、烘干、精选、分级、包装等设施装备,支持企业以资本运营和优势品牌为纽带,开展跨区域、跨行业、跨所有制的联合与合作,推进优势产品向优势企业集中、优势企业向优势产业和优势区域集聚,打造一批在市场上叫得响、占有率高的名牌产品,积极参与国际竞争,占领更多市场。要鼓励支持企业大力发展农业精深加工,实现向多层次、深层次加工和综合开发转变,玉米加工应由饲料向食品、医药、生物化工等方向发展,大豆加工应由豆粕、食用油向豆制品、蛋白、保健品等方向转型,水稻加工应由普通米向精洁米、米糠油、化工原料、食品添加剂材料等方向升级,畜产品应向功能奶粉、配方奶粉、熟食、皮革、医药等方向开发。应不断延伸产业链条,提高产品附加值。应鼓励和支持采用国际先进标准,加大产品研发力度,开发具有自主知识产权的新产品,不断提高自主创新能力和核心竞争力。

第六个是实现农业现代化,必须要把农村城镇建设搞上去,实现农村城镇化。

城镇化是建设农业现代化的可靠载体。城镇化和农业现代化都是农村、农业发展的路径和手段,二者相互依托、相互促进。农业现代化是城镇化发展的基础和根基;城镇化是发展现代农业的条件和载体。当前制约农业现代化的因素有很多,其中很重要的一个因素就是农业产业经营规模不足。一家一户的分散经营,很难发挥大型农业机械的作用,还不利于组织基础设施建设,更不利于推广先进适用技术和农业产业化经营,只有实现农业产业适度规模经营,才能为农业现代化开辟更为广阔的发展道路。要实行农业生产适度规模经营就会产生大量富余农村劳动力,而城镇是二、三产业的集聚地,是吸纳农村富余劳动力的蓄水池。推进城镇化建设,能够促进农村富余劳动力向非农产业转移,提高农村居民人均资源占有量,推动农村土地实现规模化经营,加快农业生产合作化、机械化、科技化和产业化进程,为发展现代化大农业创造有利条件。推进城镇化建设,能够促进新型肥料、农业机械、农业科技服务等农用工业和服务业集聚发展,为农业生产提供物质技术装备条件和资金积累,为发展现代农业提供有力支持和全程服务。推进城镇化建设,能够把分散、封闭的农村市场纳入到以城镇为中心的、统一、开放的市场体系中,扩大城镇市场网络和农产品消费市场,推动城乡市场发育和商品流通,提高农产品市场化水平。推进城镇化建设,能够为农民提供教育、科技、文化等良好公共服务,全面提高农村劳动者素质,培养造就有文化、懂技术、会经营的新型农民,为发展现代化大农业提供强大的人才智力支持。城镇化还是实现以工促农、以城带乡的基本前提。从人类发展史来看,农业和工业是人类社会发展的两个支柱产业,农村和城市是人类经济社会活动的两个基本区域。工业和农业之间、城市和农村之间存在着内在的、必然的、有机的联系,彼此是相互依赖、相互补充、相互促进的。工业和城市发展,离

不开农业和农村的支撑和促进,同样,农业和农村发展,也离不开工业和城市发展的辐射和带动。发达国家工业化发展的实践表明,在工业化初始阶段,农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性质的倾向,但在工业化达到相当程度后,工业反哺农业、城市支持农村,实现工业与农业、城市与农村协调发展,也是带有普遍性质的倾向。目前,我国二、三产业增加值在国内生产总值中已占90%左右,城镇化率已达50%以上,工业具备较好的发展基础和能力,总体上已经进入以工促农、以城带乡的发展阶段,进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻,进入着力破除城乡二元结构、形成城乡发展一体化新格局的重要时期。在今后经济社会发展进程中,应加大以工促农、以城带乡的力度。实现以工促农、以城带乡,首先要求工业具备促进农业发展的能力、城镇具备带动农村发展的实力。不论是提升工业发展能力,实现以工促农,还是增强城镇发展实力,实现以城带乡,基本的前提都在于大力加快城镇化建设。因为加快城镇化建设,可以为优化工业结构、提升产业发展水平提供平台和市场空间,可以为完善城乡基础设施和公共服务提供载体和强大动力,从而增强工业对农业的反哺能力和城镇对农村的辐射带动作用。只有大力推进城镇化建设,不断壮大城镇产业发展实力,着力改善城镇基础设施和公共服务设施,大幅提升城镇综合承载能力,才能切实提升以工促农、以城带乡能力,充分发挥工业和城镇对农业和农村发展的辐射和带动作用。城镇化建设包括基础设施建设、产业发展、民生改善、生态建设等诸多方面,涵盖经济、政治、社会、文化、生态等诸多因素。推进城镇化建设,一定要把经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设统一起来,统筹规划、协调推进,真正做到经济发展、政治安宁、文化繁荣、社会稳定、生态文明。✘

加强对政府全口径预算决算的审查和监督 推进中国民主法治建设

文 / 全国人大常委会委员、全国人大财经委副主任委员 吴晓灵



2015年7月1日，十二届全国人大常委会第十五次会议在北京闭幕，张德江委员长主持会议。会议表决通过了关于批准2014年中央决算的决议。摄影 / 中新社记者 杜洋

党的十八届五中全会提出了“十三五”规划的建议，非常好地强调了理念的更新，也强调了制度的建设。要想实现“十三五”规划，离不开财政政策和金融政策的配合，只有有比较好的财政制度和财政政策才能够更好地发挥政府在经济当中的引领作用，只有有了比较好的金融政策，才能够更好地调动社会的资源，发挥市场配置资源的决定性作用。在此重点讲财政，因为财政是国家治理的基础和重要支柱，依法加强对各级财政预算决算的审查监督是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，是稳步推进中国民主法治

建设的重要途径。

第一，财政收支反映了政府的行政理念与方式，关系到经济发展的方方面面，与居民生活息息相关，依法加强对各级财政预算决算的审查监督，会促进政府的公开透明，在财政支出的绩效评估中促进责任政府的建设。2015年是新修改的预算法（以下简称新预算法）实施的第一年，新预算法在法律层面明确了全口径预算的内涵，确立了政府全部收入和支出都应当纳入预算，支出必须以已经批准的预算为依据，未列入预算的不得支出。这句话其实是一句非常硬的

话，就是说没有预算政府不得动钱。而我们过去政府花钱是很随意的，想起来就列个项目，想起来就花钱，这是在预算中过去做得非常不好的方面。这次新预算法确定了一个原则，非有预算不得支出，而且今后的财政预算不是说总想着收多少钱，过去重收入轻支出，今后的预算重点是约束预算支出，这才是加强监督最重要的内容。

政府预算分为一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算，新预算法建立了全口径的预算体系，规范了预算编制、审核、执行、调整的原则和程序。全国人大和各

省市人大为履行宪法赋予对政府预算审查监督的职能，一直不间断地改进预算审查监督的方式方法，促进预算编制的科学性和完整性。第十一届全国人大每年审议政府预算时都向政府提出改进预算编制的时间要求，包括政府预算涵盖的范围，预算精细的程度。我是十一届全国人大财经委的组成人员，十一届全国人大财经委从2008年开始到2012年，每一年财政预算的审议报告都对政府今后预算的内容和精细程度提出时间性要求。我也深切地感受到了政府越来越重视人大对于政府工作提出的各项监督和建议。每个季度我们财经委都会

有经济形势的分析，尽管我们的分析建议在当季度是不可能对政府的经济政策产生影响，但每一次财经委的经济分析报告都会把每一个委员的发言全文送到国务院，国务院对于人大的意见还是很重视的。

国务院对于预算提出来的建议也在努力改进和落实。在预算的精细度上，2008年提出来要在2009年将重点支出编到款，交通运输是预算中的“类”，交通运输当中的公路就是“款”。我们在2011年的时候要求2012年中央本级的资本预算重点支出细化到“项”，什么叫“项”？交通运输中的款是公路，公路的“项”是什么？是新建公路还是修公路、修桥，这是“项”。我们希望到“目”，就是希望列明修哪条路。我们现在的预算批是批一个大数，各个部门分钱，于是就产生了“跑部钱进”，于是就有了寻租的空间，因而把预算做精做细是非常重要的。我们对财政预算提出了全覆盖，2008年提出要在2011年把非税收入纳入预算管理。2011年提出要将地方土地出让收入支出情况向全国人大报告，把过去预算外的收入都纳

提出时间	计划完成时间	计划完成事项
2008年	2009年	重点支出编列到“款”
	2011年	非税收入纳入预算管理
2009年	2010年	向全国人大提交中央国有资本经营预算，试编社会保险基金预算
	2010年	向全国人大提交地方政府性基金收支预算
2010年	2011年	向全国人大报告基本建设、行政经费等社会关注的项目支出情况
	2011年	地方试编国有资本经营预算
2011年	2012年	将地方土地出让收支情况向全国人大报告
	2012年	中央本级预算的重点支出细化到“项”
	2012年	向全国人大提交全国国有资本经营预算
2012年	2013年	向全国人大正式提交全国社会保险基金预算

入了。在2009年提出2010年要向全国人大提交政府性基金预算的收支预算，在2011年提出在2012年向全国人大提交全国国有资本经营预算，2012年提出2013年向全国人大正式提交全国社会保险基金预算，于是到2013年为止，全口径预算就全部建立起来了。

人大提出来的预算精细化和全口径的要求都得到了政府积极有效的落实，这就促进了新的预算体制的建立。在新预算法修正案通过之后，人大对政府预算提出的要求是预算编制有目标，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。我们今后花钱，你想花什么钱提出目标来，花钱达到什么目标，目标有没有达到要进行评估。如果做得好，下一个年度的预算可以多加，如果做得不好，下一个年度的预算应该缩减，这是一个有效的约束政府预算的机制。

2015年新预算法实行之后，第十二届全国人大在2015年预算审查时就教育资金绩效情况，涉农资金管理和整合情况，节能环保资金管理情况，科技资金平台建设情况和整合情况，社会保险

基金预算执行情况进行重点审议。这些方面都是我们现在预算比较混乱的地方。九龙治水、资金使用分散、效率不高等问题普遍存在。人大在做预算审查时，预算编制部门要来汇报，相关的专业委员会听会，还请了地方人大的代表，还有资金使用受益方代表来审议预算，这是一个民主的过程。

有些直辖市将预算绩效目标随部门预算提交市人代会，供代表审查预算时参考，市级项目支出前要进行绩效评估工作，并围绕大额专项资金进行专题询问。要花的钱要达到什么样的目标，必须事先和人大代表说一说，在动钱之前要进行评估，最后还要组织专题询问会，对这些重大资金使用的效果是否达到了原来你所提到的目标作出一定的评估。这都是非常好的实践。李克强总理在河南省当省委书记的时候，焦作市做了预算的改革，他们在市级财政能够支配的预算范围之内，对下一个年度的所有要办的事情，在全社会请大家提出来，然后在社会上进行评议，评议之后对重大项目进行排序，一边是项目评议和排序，也是

资金有多少量,根据资金量和排序程度的匹配作预算,这是民主编制预算、科学编制预算的过程。

第二,充分发挥各级人大和社会公众对政府预算的审查监督作用,推进中国社会民主法治的进程。首先要提高预算精细度,加强对预算、决算和预算调整的监督,可以有效防止腐败,提高资金使用效率。专项转移支付比重过高和预算中代编资金金额大是每年预算审查中经常提到的问题。专项转移支付比重高,就会影响地方支配和统筹安排资金的能力。预算当中代编资金的金额大,实际就加大了代编预算单位的自由裁量权。这样一种安排其实是会滋生很多“跑部钱进”当中的腐败的。因而,克服这两个问题,就要尽快建立事权与财权相匹配的财政制度,减少专项转移支付,调动中央和地方两个积极性,发展社会事业,发展经济的制度安排。一方面政府应该有它的科学事权划分和财权支撑,但是我们现在讲的是财力,不是讲财权。我们今后在财税改革时是把钱都收到中央来,由中央转移下去,还是划分适度的税种,作为财权给到地方上去,这是今后财税改革当中非常重要的应该考虑的一个问题。当然目前的方案是上收事权,减少地方支出负担。但加大地方财权能否作为一个选项呢?如果有了一个好的事权划分和财权划分,就能够更好地调动中央和地方两个积极性来建设我们的国家。30多年的改革,如果没有地方政府的积极探索,也没有中国今天的改革形势。

让项目等钱、着力建立项目库是预算改进的方向。怎么减少代编预算?我们现在的代编预算基本都是项目预算。现在经常是把预算批出来了,有钱了大家来报项目,于是项目论证不充分,缺乏科学性。另一方面,在号召大家报项目的过程中容易产生腐败。我们国家是一个有计划特性的国家,“十三五”规划作出了五年的规划,我们应该按照五年规划

来制定年度投资计划,制定滚动的投资计划,在这个过程中应该尽早建立项目库,把项目都充分论证好了以后,像焦作那样,拿项目来跟钱匹配,有多少钱干多少事情。但是,这些事情是有轻重缓急的,家有三件事,先捡紧事行。我们作了“十三五”规划,我们有发展远景,但是要量力而行,就是把我們想做的事情都要一一排队,进行充分论证,让项目来等钱,而不是拿到了钱再去找项目,那样的话肯定使用效果非常低。我们2015年最大的痛苦是中央下拨钱很快,但是到了地方花不出去,项目的论证和筹备工作等前期工作没有做好。

其次要改进人大工作程序,改善人大常委会的组成结构,提高政府预算审查监督质量。预算编制和审查是非常专业和细致的工作,靠全国人民代表大会一两天的审查,靠预算工作委员会和财经委一两月的初审是很难达到预想的效果。应改进预算草案的审查工作程序,发挥各专门委员会相关专家的作用,提前介入预算草案审查。我们审查预算时,全国人大常委会会有一个工作委员会,就是预算工委;全国人大有一个专门委员会,就是财经委员会。预算工委从每年12月份开始就和财政部在不断沟通明年的财政预算,财经委在每年1月会介入到当中,但是这种时间要和国外预算审查基本要半年到十个月的时间相比是相差很远的,所以我们应该延长时间,提前做预算,另外也应该发挥除了预算工委和财经委之外其他各个专门委员会的作用。

应该发挥人大常委会的作用。在每年12月的全国人大常委会会议上对预算草案进行集中审查。现在预算报告到了全国人大,已经做到了精细化,2014年和2013年都是几千页的预算报告,代表根本没有时间消化掉。预算工委和财政部作了很大努力,用图表的形式把预算方案作了解读,但就是这样,两天的时间让代表们提出意见,我觉得是非常难的,几乎是不可能的。全国人大常委

会组成人员都是各方面的专家,用一周的时间让这些专家集中审查预算的话,可能效果要比在全国人民代表大会上审查一两天的时间要好得多。所以,我建议应该在每年12月份的人大常委会上对预算草案进行集中审查。因为12月份的人大常委会是在12月的最后一周。

应该根据会议议题延长常委会会议会期,比如审议预算草案时,又比如有一些重要法律案审议时。现在人大立法立得很多,立法审议一般是三审通过,但是有一些重要的、有争议的观点应该在人大常委会进行辩论听证,让常委会委员们能够在辩论当中明辨是非,作出取舍。因此,常委会会议会期要延长,要适当调整委员会的人员构成,专职委员应该达到80%—90%,以提高常委会工作质量,同时要增加人大常委会委员与政府机构人员的交换力度。一个是要有专职委员,因为专职委员有年龄限制,如果年轻化的话,希望能够加强和政府工作人员的交流力度。然后是增加全国人大专门委员会和常委会工作机构人员编制,提高对专委会和常委会的协助工作质量。

再其次要发挥社会力量加强对政府预算决算的审查和监督。政府预算草案和决算草案审议通过后已全部向社会公开,但社会跟踪分析研究不够。人大有关机构要聘请相关专家跟踪研究,社会科研机构要跟踪研究,第三方评估要提出改进意见。三千多套预算方案,各级代表都带回去了,应该发挥社会力量对这些预算进行深入的评判,改进下一个年度的预算。

我们要把权力关进制度的笼子里,这是我们改革的方向。我们的立法其实是两个宗旨:一是约束公权力,二是保证公民的私权利。我们怎样把政府的权力关进笼子里?预算就是一个非常好的笼子。强化对政府全口径预算决算的审查监督,既要发挥人大的作用,也要发挥社会的作用,这是理性、平稳地推进中国民主法治进程的可行途径。★

关于退休人员 缴纳医疗保险费问题的思考

文 / 全国人大常委会委员、全国人大财经委副主任委员 乌日图

中央关于制定“十三五”规划纲要的建议中提出要“健全医疗保险稳定可持续筹资和报销比例调整机制,研究实行职工退休人员医保缴费参保政策”。由于这个课题涉及8000多万参加城镇职工基本医疗保险的退休人员的利益和国家医疗保障制度模式,所以关于退休人员缴纳医疗保险费的问题成为社会广泛讨论的热点。退休人员应不应该缴费,其实没有什么国际惯例和统一理论,这和一个国家的社保、福利、医疗卫生制度安排相关。从考察的一些国家看,有缴费的也有不缴费的。按照不同的医疗保障制度体系分类比较:建立在以税收(一般税或专项税)为资金来源的社会医疗保障制度下的退休人员一般都不缴费,其中比较典型的是那些实行全民免费医疗的国家(既有发达国家也有欠发达国家)。由于税收主要来源于企业和劳动者,所以也可以看作是纳税人不仅为自己,也为小孩和退休后的老人及全社会缴了费。建立在缴费基础上的医疗保险制度下的退休人员有缴费的也有不缴费的。实行退休人员缴费的是以养老金的一定比例或一个规定额度缴纳,缴费额一般不太多。不缴费的有些是享受了国家的老年人福利政策,更多的是因为他们在工作期间已经按规定缴够了费用,退休以后就不再缴纳了。当然上述情况仅限于国家举办的基本医疗保险制度。在基本医疗保险制度之外,退休人员为了得到更好的医疗服务,有条件的往往会投保各种补充医疗保险和商业医疗保险。所以研

究讨论我国城镇职工基本医疗保险制度下的退休人员应不应该缴费这个问题还是要从国情出发,我认为以下三点是必须要考虑的。

一、要考虑制度沿革和政策延续性

新中国成立以后,我们实行了机关事业单位职工的公费医疗制度和企业职工劳保医疗制度。公费医疗资金来源财政,劳保医疗资金由企业缴纳,基金实行社会统筹,用于当期职工和退休人员的医疗费支出。这种制度模式被称为“现收现付”的社会保险制度,可以理解为是在岗工作的人为已经退休的人买单的一种资金“代际转移”制度。上世纪90年代开始的医改,建立了社会统筹和个人账户相结合的城镇职工基本医疗保险制度,即在过去社会统筹制度的基础上增加了个人账户制度。但医疗保险个人账户和养老保险的个人账户不同,医疗保险个人账户都是实账,而且是用于当期医疗消费的。医保制度规定个人账户用于门诊医疗费用和住院医疗费用的个人负担部分。所以改革后的制度本质上还是一个“以支定收”的“现收现付”制度。也就是说,目前实行的单位缴工资总额的6%左右、个人缴工资的2%是根据当前职工和退休人员实际支出的医疗费测算确定的。在这种制度安排下,退休人员之所以不缴费,是因为他们在岗时已经为当时的退休人员承担了医疗费,现在他们退休了理应由目前在岗的职工为他们承担医疗费。要实现退休人员缴费的

政策就必须从整个制度上系统改革,如果不改变这种“现收现付”的制度模式,让现行制度下的退休人员缴费等于他们承担了双重缴费的义务。

二、要坚持国家、企业、个人三方共同负担的原则

基本医疗保险制度是国家承担保障责任的社会保障制度。所谓国家承担保障责任,最重要的就是出资责任。所以,社会医疗保险制度改革的一个基本原则就是“三方共同负担”,即社会医疗保险资金由国家、企业、个人共同承担。1996年国办转发国家四部委关于职工医疗保障制度改革扩大试点意见中就改革的基本原则明确提出,“基本医疗保障的水平 and 方式要与我国社会生产力发展水平以及各方面的承受能力相适应,国家、单位和职工三方合理负担医疗费用。”由于在医疗改革初期试点单位都是国有部门,参改的企业都是国营企业,造成国家和企业的缴费责任界限不清,三方缴费变成了单位和个人的“双方”负担。随着经济体制改革的深入和医疗保险制度的广泛覆盖,国有企业脱离政府的襁褓成为独立的市场主体,还有大量的私营、合资、外资等非公企业参保,但三方缴费的机制还是没有建立起来。当时就政府出资责任还有一种解释,认为国家允许企业缴纳的医疗保险费在税前列支,所减少的税收部分就相当于政府出资了,显然这种解释是站不住脚的。包括医疗、养老在内的社会保险费和劳动工资一样是维持

劳动力再生产所必需的,是劳动力成本的构成,理应作为企业生产成本在税前列支。过去由于国家没有建立社会医疗保险制度,所以在企业财务制度中也就没有规范的医疗保险费的列支渠道,造成在医改试点初期,确有部分企业缴纳的医疗保险费是从税后利润中列支的,但很快就被规范的政策纠正了。所以这部分本不应该收取的税收不是国家给予的优惠政策,更不能理解为相当于政府出资。在近年来国家先后建立的城镇居民医疗保险制度和新农合的制度中,政府都承担了缴费责任。2015年城乡居民两项制度的人均筹资标准提高到500元,其中政府出资380元,占到76%,而城镇职工基本医疗保险的缴费来源仍然只有用人单位和职工个人,政府并没有作为一个规范的出资方,只是在制度上作了兜底的承诺。

考察世界上大多数国家举办的基本医疗保障制度,政府都是要出资并承担基本保障责任的,政府每年医疗保险支出要占到经常性预算支出的很大比例。比如我国的香港地区,特区政府一年的医疗保险支出要占到政府经常性预算支出的20%左右,这里还不包括残疾和救助对象的专项医保资金。我们现在政府和企业的财力虽然不能支撑像那些发达国家和地区一样的医疗保障水平,但也应该量力而行,尽力而为,坚持国家、企业、个人三方共同合理负担的原则,建立规范、稳定的城镇职工基本医疗保险制度的政府出资渠道。

三、要考虑退休人员的经济承受能力

改革开放以来,国力增强,人民生活水平大大提高,但和发达国家相比我们还是一个发展中国家和低收入国家。退休人员的养老金虽然已经连续十一年提高,但目前全国平均也只有2270元,有的地方还不到2000元,这样的养老金也仅仅能够维持基本的生活水

平。由于我国老年福利政策比较少,而社会保险又是一个只能保障基本水平的制度,退休人员的经济负担还是不轻的,特别是由于老年人又是疾病高发人群,除了衣食住行等基本生活支出外,最大的消费支出就是医疗了。社会医疗保险只能保障基本水平,个人参保后还要自负一定比例的医疗费用。按照现行制度,属于医保政策范围内的用药、诊疗和医疗服务的费用,医保报销75%左右,个人要负担25%左右,而医保政策范围外的用药、诊疗和医疗服务的费用要个人全额支付,这样一来个人最终实际需要自付的医疗费用超过30%。和多数国家、地区相比,我们规定的参保后个人自负医疗费的比例是比较高的。再以我国香港为例,市民参保后在国家的公立医院住院看病一天只交100港币,其他费用包括膳食都由政府的医疗保障体系出资,经济困难者还可以申请减免,在政府的医疗保障体系中个人自付费用仅占3%左右。所以要充分考虑我国目前退休人员的收入水平和实际负担能力。

基于上述三个方面的分析,我认为通过退休人员缴费来补充医疗保险资金的思路值得商榷,尤其是在当前经济转轨、退休人员养老金水平还比较低的时期更显得不合时宜。当然,医疗保险基金支出压力越来越大的问题也是必须要引起重视的。建议有关部门要从整个制度体系来考虑实行退休人员缴纳医疗保险费的政策问题,既要考虑制度的可持续性,更要考虑制度的公平性。在现行城镇职工基本医疗保险制度模式不做大的调整的前提下,也可以考虑通过两种途径来增加资金来源。

一是建立政府资金的出资渠道。现行政策规定企业缴费6%左右,职工个人缴2%,可以考虑政府出资3%左右。与此同时降低企业缴费一到两个百分点,这也符合中央提出的减轻企业社会保险负担的要求,也有利于今后逐步实

现城镇职工医保和城乡居民医保在制度模式、国家、单位、个人出资责任,保障待遇标准和资金统筹管理等方面的整合,使得国家举办的社会医疗保险真正实现宪法赋予每个公民平等的医疗保障权利。

二是调整职工个人的缴费年限。社会保险法没有规定城镇职工基本医疗保险具体的缴费年限。目前大多数地区都是参照城镇职工基本养老保险最低缴费年限15年的规定制定了不同的医疗保险缴费年限。养老保险缴费15年是在上世纪90年代根据当时我国人口的平均寿命和退休人员的平均余命(退休人员存活平均年限)以及收入和利率等因素测算出来的。现在我国人口的平均寿命比那时增长了很多,养老保险缴费15年的规定已经不适应经济社会变化和养老保险制度可持续发展的要求,亟须按照精算平衡的原则作出调整。医疗保险缴费年限不仅面临同样的问题而且更复杂,由于退休人员平均余命的延长带来的医疗保险基金支出增长与养老保险的支出增长完全不同。养老基金因平均余命增加带来的支出增长就是增加的平均余命乘平均养老金,也就是说平均余命增加并没有改变养老金标准。医疗保险则不同,国内外的多项研究和统计调查表明,老年人的医疗费用随着年龄的增长将成倍的提高,高龄人群的医疗费是人均医疗费几十倍。另外,老年健康标准的提高以及医疗科技的发展都带来医疗保险基金支出的增长。所以应尽快研究完善医疗保险的缴费年限。从医疗消费的特点和发展趋势看,医疗保险缴费年限恐怕是要一直延续到退休。当然,解决医疗保险基金不足,不仅要开源还要节流。医改的实践告诉我们,如果不严格控制医疗费用的不合理支出,有再多的钱也是不够的。所以除了增加必要的资金来源外,还要完善医疗保险付费制度和加强基金的支出管理。■

关于规范地方政府债务管理工作情况的调研报告

文 / 全国人大常委会预算工作委员会调研组

根据《全国人大常委会2015年监督工作计划》，十二届全国人大常委会第十八次会议听取和审议《国务院关于加强政府债务管理情况的报告》。为做好相关工作，从2015年3月起，全国人大常委会预算工委组成调研组，先后听取了财政部、发展改革委、人民银行、审计署、银监会等国务院有关部门的情况介绍，赴广东、深圳、辽宁、陕西、新疆等省、市、自治区进行了实地调研，委托重庆、云南、海南、广州等部分省、市人大常委会预算工委开展专题调研，并在浙江省台州市召开座谈会听取地方人大同志的意见和建议。现将调研情况报告如下：

一、基本情况

改革开放以来，为加快国家工业化、城镇化、现代化建设，满足人民群众日益增长的公共服务需求，各级地方政府大力加强基础设施建设，促进经济快速增长，推进社会事业发展，取得了巨大成绩。然而发展背后却是资金来源难题，在地方财力难以满足资金需求的情况下，地方政府通过设立各类投融资平台等方式利用信贷资金或企业债券形式融资弥补缺口，形成了大量的地方政府债务。

（一）地方政府债务的规模与结构

1. 地方政府债务的规模

2014年年末，全国地方政府债务（政府负有偿还责任的债务）余额15.4万亿元，地方政府或有债务8.6万亿元（包括政府负有担保责任的债务3.1万亿元，政府可能承担一定救助责任的债

务5.5万亿元）。

2015年8月，十二届全国人大常委会第十六次会议表决通过了全国人大常委会关于批准《国务院关于提请审议批准2015年地方政府债务限额的议案》的决议，在2014年年末地方政府债务余额和2015年地方政府新增债务限额6000亿元的基础上，批准了2015年地方政府债务余额限额为16万亿元。其中，一般债务余额限额9.6万亿元，专项债务余额限额6.4万亿元。

2. 地方政府债务的结构

2014年年末全国地方政府债务余额15.4万亿元中，从政府层级看，省级、市级和县级（含乡镇）分别为2.1万亿元、6.6万亿元和6.7万亿元，占比分别为14%、42%和44%；从区域分布看，东、

中、西部地区分别为6.7万亿元、3.9万亿元和4.8万亿元，占比分别为44%、25%和31%。

从举借主体看，主要是融资平台、政府部门和机构、事业单位及国有企业，分别占39%、24%、22%和15%。从借款来源看，主要是银行贷款、BT等应付款、地方政府债券、企业债券、信托、中期票据和短期融资券等，其中银行贷款约占51%，地方政府债券约占8%。

从债务期限看，2015年到期3.1万亿元，占20%；2016年到期2.8万亿元，占18%；2017年到期2.4万亿元，占16%；2018年及以后年度到期6.2万亿元，占40%；以前年度逾期债务0.9万亿元，占6%。

3. 债务率



据财政部门测算,到2015年年末,地方政府债务余额限额16万亿元,债务率预计约为86%,低于100%的风险警戒线,债务风险总体可控。

(二) 地方政府债务的投向与作用

截至2014年年末,各级地方政府债务余额中用于市政建设4.7万亿元,约占31%;用于交通运输1.9万亿元,约占12%;用于保障性住房建设1.8万亿元,约占12%;用于土地收储1.7万亿元,约占11%;用于民生领域2.9万亿元,约占19%。用于市政建设、交通运输和土地收储的资金合计约占54%。

举借地方政府债务一定程度上弥补了地方财力不足,有效保障了地方经济社会发展的资金需求,加快了地方基础设施建设,支持经济快速增长,加强和改善民生,保护生态环境。特别是较好地应对了亚洲和国际金融危机的冲击,对稳定中国经济发挥了积极作用。用于城市轨道交通、水热电气等市政建设和高速公路、铁路、机场等交通运输设施建设的债务大多形成了优质资产,有较好的经营性收入。

(三) 地方政府债务管理方式转变及近年来主要举措

党中央、全国人大、国务院一直高度重视地方政府债务管理。新中国成立初期,国家曾允许地方政府发行“地方经济建设折实公债”等债券。1985年,为了控制地方政府投资规模,中央决定暂停地方政府发行债券。1994年的预算法明确规定,地方各级预算不列赤字,“除法律和国务院规定的以外,地方政府不得发行地方政府债券”。1995年的担保法也明确规定,“国家机关不得为保证人,但经国务院批准为使用外国政府或者国际经济组织贷款进行转贷的除外。”此后,为弥补建设资金不足,各地通过搭建融资平台、向金融机构贷款、到企业债市场融资等方式变相举债,但增速并不快,规模也不大。

2008年起,为应对国际金融危机冲击,国家出台了一揽子计划,在扩大政

府公共投资和宽松货币信贷等条件下,地方政府债务规模大幅扩张,债务风险快速累积,地方政府债务引起各方面关注。国务院于2010年印发了《国务院关于加强地方政府融资平台公司管理的意见》(国发〔2010〕19号)。全国人大常委会于2011年开展了防范地方政府性债务风险的专题调研。审计署分别于2011年、2013年对全国地方政府性债务和全国政府性债务进行审计,并向全国人大常委会作了报告。为规范地方政府举债,中央政府自2009年开始代理地方发债,至2014年累计代理地方发债16000亿元。2011年—2013年,国务院在上海、浙江、广东、深圳等部分地区开展了地方政府债券自发自还试点,2014年在10个地区开展自发自还试点。发行地方政府债券,探索建立规范的地方政府举债融资机制,降低了地方融资成本,一定程度上控制了地方政府债务的急剧膨胀。

为进一步强化地方政府债务管理,全国人大常委会、国务院和各级地方政府近年来抓紧修订相关法律,采取有效措施,完善相关制度。

一是新修订的预算法(以下简称新预算法)为地方政府债务管理奠定了法律基础。2014年8月31日,十二届全国人大常委会第十次会议表决通过了预算法修正案,对地方政府债务管理做出了整体制度安排,在举债主体、举债方式、规模控制、预算管理、举债用途、风险控制和责任追究等方面都作出了明确规定。

二是完善地方政府债务管理制度。根据新预算法精神,2014年9月,国务院颁布了《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号,以下简称43号文),从建立规范的地方政府举债融资机制、对地方债务实行规模控制和预算管理、控制和化解地方政府性债务风险、完善配套措施等方面,提出了规范和加强地方政府性债务管理的政策措施,还规定了妥善处理存量债务和确保在建项目后续融资等政策措施。财政部研究出台了一系列相关办法,完善

了地方政府一般债券和专项债券的预算管理、发行管理等制度,增强了规范性和可操作性。

三是清理核实地方政府存量债务。2014年年末,在国务院统一部署下,财政部会同发展改革委、人民银行、银监会等有关部门研究制定了地方存量债务清理甄别办法,组织各地进一步清理核查和甄别。通过清理核实工作,基本摸清了存量债务底数,为进一步加强地方政府债务管理打下了扎实的基础。

四是初步建立地方政府债务风险预警机制。财政部在吸收国际先进经验的基础上,设置风险警戒线,分地区监控债务风险水平,并通过新增债务率、偿债率、逾期债务率、或有债务代偿率等指标多角度监测债务风险,进行综合评价。

五是批准地方政府债务限额。按照修改后的预算法要求,全国人大常委会审议批准了国务院提出的2015年地方政府债务限额。为确保地方政府债务有稳定的偿债资金来源、保证落实到具体项目的债务资金链不断裂,该限额将2014年年末地方政府债务余额如数计入,对债务余额中通过银行贷款等非政府债券方式举借的存量债务,计划通过三年左右的过渡期,由地方在上级批准的限额内安排发行地方政府债券置换,2015年计划发行置换债券3.2万亿元。

二、存在的突出问题

近年来,各级人大和政府不断完善地方政府性债务管理制度,加强监管、改进工作,取得了一些阶段性成果。但由于一些体制机制性矛盾和问题还未解决,如政府和市场边界未能清晰界定,政府支出范围和标准缺乏明确规定,中央与地方事权和支出责任相适应的财政体制尚未建立,转移支付制度不够科学等,在现行工作考核评价制度下地方仍较难抑制举债投资冲动。对地方政府债务规模缺少全局性规划,风险防控体系建设不够完善,科学化、规范化管理等方面也存在不少突出问题。调研发现,许多地方政

府过度强调政府债务风险总体可控,对存在的问题不够重视,忧患意识不足,风险意识不强。

(一) 控制债务规模增长难度较大

目前,为控制债务规模过快增长,国家决定对地方政府债务余额实行限额管理,但对如何确定限额仅有原则性表述。如何科学界定地方政府债务限额,将债务规模控制在合理水平,与经济社会发展水平相适应,还需要深入研究提出明确意见。由于现行的工作考核评价制度仍然过于强调GDP,导致地方政府举债冲动较难遏制。举债往往给本届政府带来政绩,而偿债责任大多留给下届政府或寄望上级政府救助。这种举债权利与偿债责任相脱节的状况导致有些地方债务风险意识薄弱,“重借轻还”的倾向尚未真正扭转,重当前政绩、轻长远发展,重项目建设、轻债务管理,短期内以需求为导向大量举债,加大了控制地方政府债务规模增长的难度。

一是存量债务规模较大,增长较快。2014年地方政府债务余额15.4万亿元,比2013年6月底净增4.5万亿元,增幅达到41%左右。2014年年末地方政府债务余额是2014年地方一般公共预算收入的1.2倍,约为2014年地方一般公共预算支出、政府性基金预算支出和国有资本经营预算支出决算汇总数的86.3%。

二是对新增债务需求仍然较大。调研中,不少地方同志认为在当前经济下行压力较大的情况下,不允许地方政府举债投资,经济可能下滑过快而引发各方面问题。特别是中西部地区要加快发展,融资需求仍然较大,包括在建项目在内都需要持续投入建设资金,希望中央对地方举债能够理解和支持,加强债务管理也应考虑地方经济发展需要,在今后的新增债务限额分配上给予适当倾斜。

三是一些地方存在变相举债现象。调研发现,有些地方依旧通过城投债等方式筹集资金,用于城市基础设施建设

和保障性住房建设等公益性且收益率不高的领域,其中会有相当一部分转化为政府债务。有些地方采取地方财政与银行、国有企业等合作成立基金的形式,支持城市建设和产业发展,这类基金运作中行政色彩较多,投资风险控制机制不完善,未来可能会在现行法律和政策框架外出现“变相债务”。有的地方仍在违规通过融资平台举借债务,部分市县及下属部门单位违规出具承诺函或提供担保举借债务,违规向非金融机构和个人借款。

(二) 偿债能力不足的问题尚未有效解决

判断是否存在债务风险主要应当考量偿债能力,从调研情况看,现行财政体制下地方政府财力普遍不足,财政平衡主要依靠上级转移支付,越到基层困难越大。各级地方财政在剔除促发展、保民生以及中央各类政策、项目配套资金等支出后,能够安排用于还债的资金极为有限。虽然地方举债投资形成了一批资产,但变现能力较弱,地方政府偿还债务仍然主要依靠土地出让收入和“借新还旧”。由于近年来房地产市场走弱,土地出让收入大幅下滑,加强宏观调控和金融监管后,银行理财、信托产品等“影子银行”渠道也日益收紧,地方政府还债能力明显减弱。地方存量债务利率普遍较高,大多在7%以上,有些项目利息甚至高达20%以上,据估算各级地方每年利息支出就达近万亿元,调研发现有的地方甚至连债务利息也无力偿还,有的地方已经连续几年出现逾期债务。但另一方面,地方国库现金管理刚刚开始试点,大量地方国库间歇性资金没有得到有效利用,资金使用效益不高,不利于降低政府筹资成本。

(三) 债务风险防控机制不够健全

一是举债机制存在隐患。现行管理规定赋予省级政府适度的举债权限,市县级政府确需举借债务的,由省级政府代为举借。这种举债融资机制造成上级政府实质上需要对下级政府的负债背

书,而市县等基层政府作为债券资金的使用者和责任人,又没有获得足够的举债融资权限,举债权利与还债责任脱节可能带来一定的债务风险。

二是或有债务还需加强风险应对。我国尚未建立规范的地方政府债务统计制度,各部门的统计口径和确认标准并不一致。调研中,有的地方认为部分或有债务应当归为政府负有偿还责任的债务,有的地方提出或有债务中确需政府履行偿债责任的债务没有落实还款来源。除已经统计的融资平台等或有负债外,社会保险欠账、国有企业历史遗留问题等也可能转化为政府债务,调研中还发现个别地方甚至通过举债来发放养老金。目前,对或有债务风险缺乏有效应对机制和安排,需要抓紧研究对策。

三是问责机制没有有效建立。尽管新预算法和43号文都有原则性规定,但缺少具体可操作的落实机制,至今也没有一个地方或个人因为违规举债被问责。

此外,目前我国使用的债务风险指标及其警戒标准,大多参照欧美国家标准,主要关注债务总量和增长速度,针对债务结构和比例的指标少,不能全面反映各地债务实际偿还能力。我国地方政府债务的来源、用途和债务发生作用的机制与其他国家不完全相同,如何综合评价各地的债务风险并体现地方特点,缺乏明确指导意见。同时,我国财政基础制度还不够完善,政府会计改革正在推进过程中,各级政府综合财务报告制度也未建立健全,风险控制指标的实效性不够强。

(四) 存量债务置换存在一些不足

通过发行地方政府债券、开展存量债务置换等措施能够推迟还债期限、降低利息成本,有效缓解地方的偿债压力。但调研发现,由于置换债务的期限大都在5年以上,一些地方对债务偿还问题尚没有紧迫感,只希望能够将全部存量债务进行置换,甚至出现了“地方债务已不是问题”的思想倾向。地方政府债券

的市场化程度不高,实际执行中地方政府债券利率与同期国债利率基本一致,难以反映真实信用评级,市场有效偿债约束机制尚未形成。按照国务院的计划,15.4万亿元的存量债务将在未来三年内置换,规模大、时间紧,如果处理不当,会对债券市场、利率水平造成冲击,带来市场行为扭曲。此外,置换债券的持有人过度集中在银行系统,与过去融资平台负债主要是银行贷款所带来的风险本质上并无区别。

(五)人大对地方政府债务的监督还不到位

一是审查监督机制亟待健全。过去,除财政部代发的地方政府一般债券外,地方政府大部分存量债务并未纳入预算管理。按照新预算法要求和国务院有关规定,存量债务置换后将分类纳入预算,这意味着从2016年开始,各级人大将面临大量债务资金纳入预算审查监督的局面。如何落实新预算法要求,完善债务预算审查监督程序和监督手段,突出监督重点和关键环节,增强对地方政府债务的监督实效,需要各级人大抓紧研究和探索。

二是债务信息报送有待完善。目前,政府向人大提交的债务信息没有明确的标准和要求,大多只有新增债务、置换债务、余额限额等总量数据,缺少债务资金支出的具体项目、偿债计划、限额确定机制(包括因素、权重、公式等)等人大代表和常委会委员关心的详细内容,代表和委员难以开展实质性审查。同时,对政府或有负债情况是否向人大报告也没有明确规定。

三、几点建议

在现阶段,我国经济仍处于增速换挡、结构调整、动力转换的进程中,为防止经济过快下滑,实行积极的财政政策、稳住投资特别是基础设施建设投资,是政府的合理选择。在地方财力有限的情况下,地方政府通过举债促进经济社会健康发展有其必要性和合理性,但应当

按照党的十八届三中全会关于“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”的要求,科学规划、稳步实施、严格监督,实现举债规模适度,结构合理,风险可控。针对调研反映的有关问题,建议在今后工作中把握好以下几条原则:一是依法合规,即举债必须在预算法等法律法规框架下实施;二是规模适度,要结合经济发展水平和地方财政能力举债,合理控制规模;三是权责一致,加快建立“借、用、还、管”相统一的政府举债融资机制;四是市场运作,应遵循市场化原则,规范举债主体行为,建立地方政府信用评级制度,健全利率形成机制和偿债约束机制等;五是公开透明,举债的全过程及有关信息要及时公开,便于人大和全社会了解、查询和监督;六是严肃问责,举债要有责任主体,对今后举债中发现的问题要一查到底,终身问责。

(一)处理好防风险与稳增长的关系

中国是发展中国家,发展是解决中国诸多经济社会问题的关键,是实现全面建成小康社会的宏伟目标、实现中华民族伟大复兴中国梦的根本动力。加强地方政府债务管理,既要健全完善体制机制,防范债务风险,又不能过分强调严控债务造成经济过快下滑,影响经济社会发展,应当正确处理好防风险与稳增长之间的关系,注意把握好尺度和节奏。要在厘清政府与企业关系的基础上,加快建立规范的地方政府举债融资机制,推进融资平台公司市场化转型,促进经济社会发展。要尊重经济发展规律,按照国家“十三五”规划安排和宏观调控需要,考虑东、中、西部地区实际,因地制宜地制定地方政府债务长期规划并安排新增债务,避免一刀切。同时,要改革工作考核评价制度,做实绩效评价机制,进一步扭转过去单纯以地区生产总值增长论英雄的局面,增加经济发展质量、效益和民生事业、居民收入等指标,将地方债务负担、逾期情况

摆到更重要的位置,全方位考评地方政府和相关领导干部,引导各级地方政府处理好保持经济持续健康发展和防范债务风险的关系。

(二)依法从紧控制债务增长

严格执行新预算法,坚持底线思维,从严从紧控制债务增长。要建立规范的举债融资机制,明确各级地方政府只能通过发行地方政府债券举借债务,政府担保仅限于依法对外债转贷提供担保,其他任何形式的债务或担保举债都属于违法。地方各级政府在上级政府下达的限额内举借债务,必须列入本级预算调整方案,报本级人民代表大会常务委员会批准。债务资金只能用于公益性资本支出,不得用于经常性支出。要严格按照债务警戒线来审批新增地方政府债务,已经超过和接近警戒线的地区,要严格控制增量;对于还有一定空间的地区,也要采取审慎态度。新增债务安排要考量债务资金使用方向和上一年度债务资金使用绩效,并优先安排在建项目。同时,要在稳步推进存量债务置换的基础上,坚持引导地方通过多种方式积极化解存量债务,结合经济结构调整和“十三五”规划安排,研究制定本地区存量债务偿还计划并向同级人大或其常委会报告。

(三)健全债务风险防控体系

1. 完善债务风险预警机制。应当科学测算各地实际有效可支配的财力,在此基础上设计符合国情、科学合理的风险指标体系,客观反映真实的还债能力,并从严确定各项债务指标的警戒水平。定期统计分析债务情况,上级政府对高风险地区要及时发出风险警示,并制定风险预警结果使用办法,明确措施和手段,增强约束效力。地方政府债务风险状况和化债情况要与下一年度债务规模限额和转移支付安排挂钩。地方政府要加强对或有负债的统计分析和风险防控,定期向同级人大或其常委会报告,并报上级政府备案。

2. 落实债务风险应急处置机制。

按照“谁举债、谁受益、谁偿还”的原则建立偿债机制,明确规定具体使用债务资金的地方政府是地方政府债券的举债主体,负有偿债责任。中央要明确不救助原则,不对地方政府债务兜底、埋单,防范道德风险。各级政府要根据实际情况,制定具体可行的应急处置预案和责任追究机制,要建立债务违约处置机制,强化市场约束。地方出现偿债困难时,优先通过控制项目规模、压缩公用经费、用好存量资金、处置存量资产、引入社会资本等方式,多渠道筹集资金化解债务。地方政府难以自行偿还债务时,本级和上级政府要启动债务风险应急处置预案和责任追究机制,必要时可参照“乡财县管”方式,由上级财政接管下级财政,切实化解债务风险,并追究相关人员责任。

3. 建立具体可操作的问责机制。建立地方政府债务违规举债责任追究制度,明确执法主体和处理程序,责任追究到人,对违反新预算法和有关法律法规的行为,坚决依法处理,严肃问责。建立对违法违规融资和违规使用政府债务资金的惩罚机制,破除“现任举债不还债”“新官不理旧事”等乱象,将领导干部任期内地方政府债务指标纳入考核体系,离任要审计,终身要负责。建议国务院根据全国人大常委会批准的2014年地方政府存量债务情况,对债务规模较大、债务风险较高的地区开展专项调查,处理一批典型案件和个人。

4. 推进政府债务信息公开透明。要建立统一的政府债务信息披露机制,明确各级政府的披露责任,规范披露内容、时间节点和披露渠道。各级政府要及时公开地方政府债务风险预警指标及预警结果,上级政府要加强对下级政府的监督检查。各地区要公开本地政府债务的种类、规模、结构、期限、层级、债权人等信息,及时向社会披露地方政府债券发行主体及其综合财力、资产负债等基础数据,给监管部门、社会和市场传递全面、真实的信息。

(四) 建立健全地方政府债券融资市场

地方政府举债要遵循市场化原则,在规划、发行、使用、管理、监督等各环节逐步探索出一条符合我国国情、以市场化为主、科学完善的举债模式与管理规范,运用市场机制来发行地方政府债券,建立地方政府债券的风险与收益市场化定价机制,形成买者自负、风险自担的市场规则。要扩大投资者范围,鼓励社保基金、住房公积金等机构和个人投资者投资地方政府债券,探索在商业银行柜台市场对居民、企业等投资人发售地方政府债券,降低地方政府债券风险权重,提高地方政府债券的流动性。要建立地方政府信用评级制度,加强信息披露,地方政府发债应当公布财政收支表、资产负债表,披露或有负债信息,提供对本地经济、财政收入、财政支出、债务水平和偿债能力等预测情况,形成市场对地方政府发行债券的约束机制。通过上述机制向市场传递地方政府债务的风险和价格信号,形成与此相匹配的市场化交易机制。同时,杜绝不当行政干预,不得违规干预金融机构的正常经营活动,不得强制金融机构等提供政府性融资。

(五) 增强人大监督工作的主动性和实效性

1. 完善人大对地方政府债务的审查监督机制。各级人大要按照新预算法要求和限额管理的规定,抓紧研究完善对地方政府债务的审查监督机制,健全审查监督程序,探索确定审查监督重点,创新审查监督的方式方法,规范报送内容和形式。全国人大应重点审查地方政府债务整体限额、年度新增债务限额、债务管理制度、风险防控体系和相关政策措施,明确规定向人大提交的政府债务信息和方式。省级人大应重点审查省本级和各市县的举债规模、结构、用途等,将债务规模严格控制在中央批准的限额之内。市县人大应重点审查债务支出的具体项目,对举债项目的

用途、可行性、收益、期限、偿还计划等要进行详细审查。中央和地方政府财政部门应当每半年向同级人大书面报告地方政府债务的管理情况和风险评估报告。

2. 加强对包含政府债务的全口径预算的审查监督。2016年起,应将地方政府债务(包括存量债务和新增债务)分门别类纳入全口径预算管理。严格按照新预算法要求,做到没有预算不能举债,执行过程中如果需要增加举借债务数额的,必须编制预算调整方案报本级人大常委会批准。预算应包括债务的举借、使用和偿还等信息,细化到具体项目,便于人大审查监督,强化预算约束。各级地方政府应加快编制三年中期财政规划,编制和公布本级政府债务可持续性预测分析报告,识别未来偿债风险和导致这些风险的原因。上级政府审批债务限额和同级人大审批债务预算时,要综合考虑上述信息,切实控制债务风险。

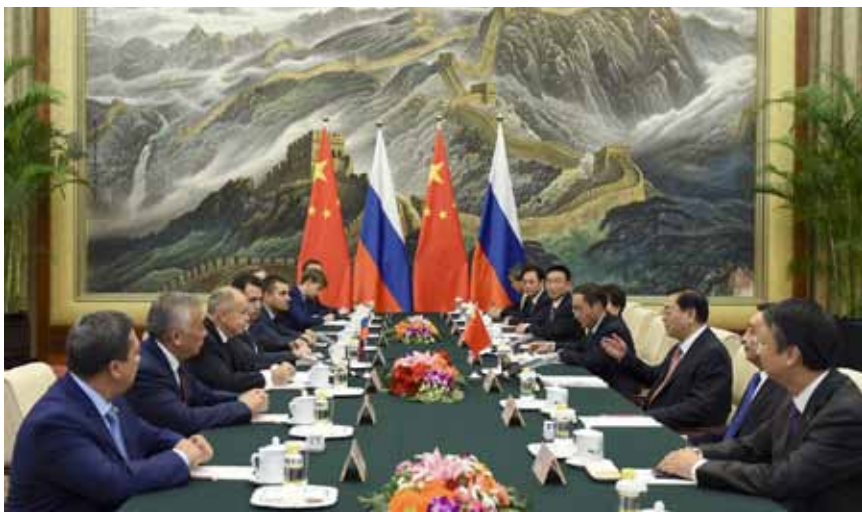
3. 推动深化财政预算制度改革。推动国务院及其财政部门加快建立中央和地方事权与支出责任相适应的财政体制,规范政府支出范围和标准;进一步理顺中央和地方收入划分,构建地方税体系;完善转移支付制度改革,提高一般性转移支付比重,清理整合专项转移支付,取消配套资金要求;加快政府会计体系建设,推进权责发生制政府综合财务报告制度建设,开展政府所属资产结构评估工作。

4. 研究推进地方政府债务法治建设。应进一步完善立法和加强执法约束。在实施好新预算法和相关法律法规的基础上,总结经验教训,抓紧研究制定“政府债务管理条例”并逐步上升为法律,对各级政府举债主体、举债方式、举债程序、规模限制、资金使用、偿还机制、风险预警机制、应急处置机制、预算监督、信息披露、法律责任等作出明确规定,引导各级地方政府依法举债、依法用债、依法还债、依法管债。☑

开拓新局面 再创新业绩

——访全国人大常委会副秘书长陈国民

文 / 本刊记者 彭东昱



2015年10月12日，张德江委员长在北京人民大会堂会见俄罗斯联邦委员会副主席乌马哈诺夫。
摄影 / 新华社记者 谢环驰

在十二届全国人大四次会议即将召开之际，本刊记者采访了全国人大常委会副秘书长陈国民，就2015年全国人大对外交往工作谈谈大家普遍关切的问题。

记者：高层交往是全国人大对外交往的重中之重。在过去一年里，张德江委员长和委员长会议其他组成人员与有关国家议会领导人保持了高层互访的良好势头。请您介绍一下这方面的情况。

陈国民：2015年，全国人大高层交往成果丰硕。6月初，张德江委员长赴俄罗斯出席中俄议会合作委员会机制性会议和金砖国家议会论坛并访问韩国、印度，密集开展47场多边活动，与各国元首、政府首脑和议会领导人深入交换意见，广泛接触政要和企业等各界人士。8月底9月初，张德江委员长赴纽约联合国总部出席第四次世界议长大会，此访是在习近平主席即将对美进行历史性国事访问并出席联合国系列峰会和我国即将举行中国人民抗日战争暨世界反法西斯

战争胜利70周年纪念活动的背景下进行的，意义深远。张德江委员长在大会上发表重要讲话并作为大会副主席主持会议，举行6场双边会见，与多国领导人寒暄，并宣布向议联提供150万美元现汇捐助用于发展中国家议会能力建设，赢得各国议会和议联领导层高度评价。12月，张德江委员长率中国党政代表团出席老挝建国40周年庆典活动，并对老挝进行正式友好访问，把中老友谊推向新高度。

陈昌智、严隽琪、吉炳轩、向巴平措、艾力更·依明巴海、张宝文、陈竺等7位副委员长分别率团访问格鲁吉亚、亚美尼亚、匈牙利、蒙古、日本、美国、法国、摩尔多瓦、老挝、柬埔寨、牙买加、东帝汶等国，与往访国议会和政府领导人深入对话交流，广泛宣传我“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局、“一带一路”战略构想与和平发展理念，在增进政治互信、加强议会合作、促进有关国家与我互利合作和互联互通方面发挥了积极作

用。此外，沈跃跃、张平副委员长还作为国家主席特使分别赴马尔代夫和坦桑尼亚出席马独立50周年庆典和坦总统就职仪式庆典。

这一年，我们还接待了巴基斯坦、泰国、南非、肯尼亚、斯洛伐克、哥伦比亚、墨西哥、孟加拉、阿根廷等国议长，拉美会议长、欧洲议会议长、各国议会联盟主席，以及俄罗斯国家杜马副主席、俄罗斯联邦委员会副主席、韩国国会副议长访华。着力深化外国议会对我全面认知，充分宣传我发展成果和经验，积极促进对华务实合作，大大提升了“请进来”工作实效。

记者：以定期交流机制为主的机制化交流是全国人大保持和发展与主要国家议会和地区议会组织对话沟通的一项开创性举措。目前，全国人大已经与俄罗斯、美国、日本、韩国、南非、埃及、印度、英国、法国、意大利、加拿大、澳大利亚、德国、巴西、蒙古等主要国家议会和欧洲议会分别实现了交流合作的机制化。在2015年，全国人大在这方面主要做了哪些工作，取得了哪些进展？

陈国民：2015年，全国人大开展了15次机制性交流活动。张德江委员长赴俄罗斯出席改组后的中俄议会合作委员会第一次会议，进一步深化了两国立法机关合作内涵，保持了中俄议会关系始终高水平运行，巩固了中俄全面战略合作伙伴关系。吉炳轩副委员长赴日本出席中国全国人大与日本国会众议院合作委员会第八次会议，重启了中日中断三年的议会交流机制，赴美国访问，推动美国会两院尽快恢复与我交流机制。与法国、德国、英国、意大利等欧洲国家议

会以及和欧洲议会的机制交流稳步推进,加强与印度、南非等金砖国家和墨西哥、智利、蒙古等发展中国家议会的交流机制。随着我综合国力和国际影响力大幅提升,越来越多的外国议会表达了希望与全国人大开展机制化交流合作的强烈意愿,2015年全国人大分别与秘鲁国会和阿根廷议会签署了合作框架协议。

在交流活动中,我方着力在交流议题设计上下功夫,根据国内外形势、双边重大问题和共同关心的事项设置专题,积极引导交流方向。与日本众议院对话时,重点向日方表明中方在历史问题和二战结束70周年等问题上的立场,敦促日方妥善处理“安倍谈话”、靖国神社、“慰安妇”等敏感问题,促其妥善处理事关中国领土主权和核心利益的事项。着重就加快中韩、中澳自贸协定进程做两国议会和重要议员的工作。积极配合国内反腐败斗争和追逃追赃国际合作,通过与法国国民议会、意大利参议院接触对话,为推动对方批准中法、中意引渡条约作出积极贡献。中澳引渡条约批约问题作为我方在机制对话中关心的重要议题,也得到澳方的积极回应。我们在一些机制交流活动的筹备阶段还集中了解我“走出去”企业在一些国家遇到的主要困难,纳入交流对话内容,如向一些国家议会提出我企业普遍反映的签证难、认证难等问题,促请对方从立法机关角度协助解决,为双方务实合作提供良好的政策环境和法律保障。

记者:开展议会多边交往是全国人大积极开展对外宣传、提升我国国际影响力、维护我国利益的重要途径。长期以来,全国人大高度重视在议会多边舞台配合国家总体外交,积极发挥独特作用,作出特殊贡献。是否可以说2015年是全国人大多边外交议程集中的一年?

陈国民:确实如此。2015年,全国人大加大对议会多边事务参与力度,主动引导议题设置,积极争取我在国际上的制度性权利。派团出席国际和地区会议

21次,其中张德江委员长、陈竺副委员长、张宝文副委员长出席一些重要多边会议,提升了我参与多边事务的分量。

张德江委员长出席第四次世界议长大会议,我方成功将“和平与发展”加入大会主题,并使我方立场在成果文件中得到充分反映。着力推动金砖国家议会合作机制走深走实,促进金砖国家议会论坛围绕立足议会职能和落实成员国议长会晤成果等开展讨论交流。继续加大对亚太议会论坛、亚洲议会大会等多边组织的参与力度,主动提出契合各成员国社会经济发展需求的“中国倡议”,加强与友好国家和广大发展中国家议会在多边场合的沟通协调,为维护我国国家主权、安全和发展利益,维护广大发展中国家利益作出积极贡献。

记者:全国人大对外交往既包括与外国议会高层领导人之间的互访,也包括与外国议会委员会、友好小组、工作机构及外国地方立法机构之间的交流。在您看来,这些不同层次的对口交流和友好合作,对促进双方更好的了解与沟通起到了怎样的作用?

陈国民:多层次的交流是非常重要的,全国人大各委员会每年均组派代表团出访,与外国议会相关委员会进行对口交流,形成了相对完善的交流格局。2015年,我们充分发挥全国人大对外交往领域广阔、对象广泛、方式灵活、层次多样、渠道丰富的特点,积极开展与外国议会委员会、友好小组、工作机构、办事机构及与外国地方立法机构之间的交流合作,增进了



2015年8月31日,张德江委员长在纽约联合国总部出席当天开幕的第四次世界议长大会议,并作题为《倾听人民呼声,建设更加公正民主的世界》的发言。摄影/新华社记者 姚大伟

解,加深友谊,推动地方合作。

积极开展立法交流,服务人大立法工作。紧密结合人大立法规划和工作需要开展立法考察。共组派23个团组赴德国、英国、意大利等国家,围绕环境保护法、期货交易法、电影产业促进法、著作权法等重点立法项目开展调研,加强在立法公众参与、维护法制统一等问题上的对外交流互鉴,为进一步完善中国特色社会主义法律体系积累经验。

交流治国理政经验,讲好中国故事和中国人故事。面向外国议会广泛介绍中国的成功经验,即“坚持中国共产党的领导,坚持中国特色社会主义道路,坚持人民代表大会制度”。主动与希望深入了解和学习我发展经验的周边和发展中国家加强交流讲学。基于2014年成功的尝试,2015年继续应邀派专家组赴老挝,向老挝国会议员介绍我中小企业促进、外商投资和社会管理方面的法律制度,并与老方官员充分交流。老国会主席、副主席、各专门委员会负责人、议员和很多政府官员到场听课,反响热烈。此外,还为一些来华培训的发展中国家议员专门开设讲座,讲解人民代表大会制度、民主法制建设和人大机构运作等内容。

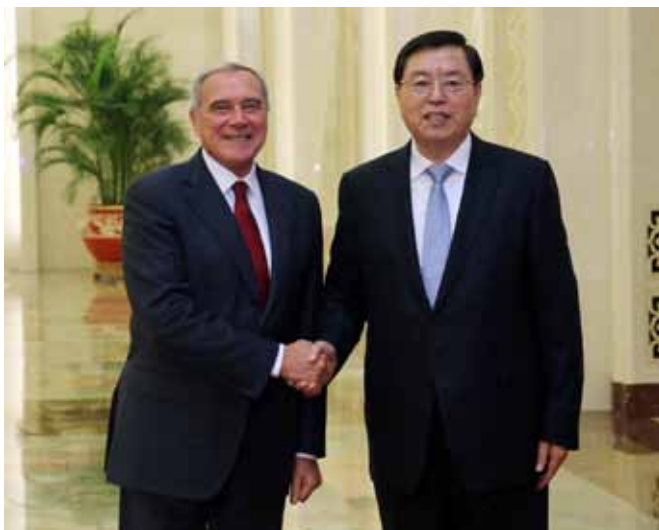
广泛接触外国议会各类人士,多“交朋友”。推动全国人大青年代表“走出去”和将外国年轻议员“请进来”。积极与新



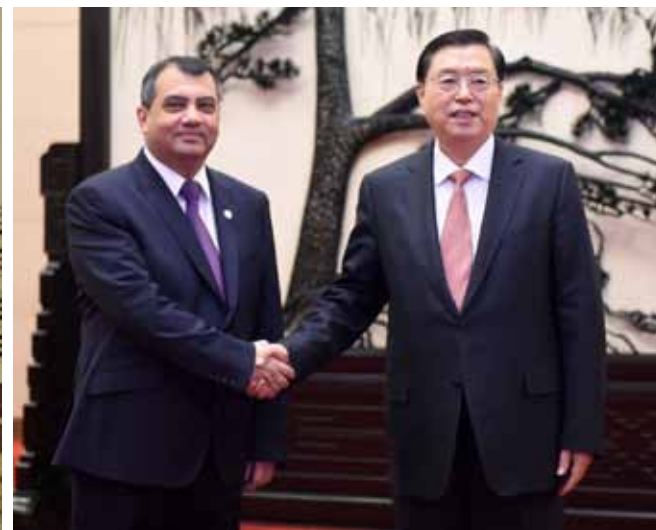
2015年11月16日,张德江委员长在北京人民大会堂会见巴基斯坦参议院主席拉巴尼。摄影/新华社记者 刘卫兵



2015年4月7日,张德江委员长在北京人民大会堂与南非国民议会议长姆贝特举行会谈,共同主持中南议会定期交流机制第三次会议第一阶段会议。摄影/新华社记者 李涛



2015年12月7日,张德江委员长在北京人民大会堂与意大利参议长格拉索举行会谈。摄影/新华社记者 刘卫兵



2015年11月10日,张德江委员长在北京人民大会堂与各国议会联盟主席乔杜里举行会谈。摄影/新华社记者 张铎

生代政界人士增进交流,积累友谊。全国人大青年代表赴日本出席第二届“议联全球年轻议员论坛会议”,与各国年轻议员广泛交流。成功接待俄罗斯国家杜马副主席热列兹尼亚克率领的青年议员代表团访华,加深俄青年议员对中国的了解和对中俄务实合作重要性的认识。

记者:我们知道,全国人大的对外交往始终坚决维护我核心利益。那么,请您介绍一下,在去年的对外交往中,全国人大如何宣介我发展道路、阐述我方针

政策和立场观点?

陈国民:2015年,全国人大在对外交往中加大对涉藏、涉疆、涉港、涉南海、涉人权等问题斗争力度,成效显著。组派两个全国人大西藏代表团分别访问美国、巴西和法国、荷兰、比利时、欧洲议会,广泛接触各国议会、政界和社会各界。访美期间,直接深入美国会议员选区开展工作;访欧期间,与欧洲议会议员座谈、接受媒体专访,取得积极成效。成功接待美国众议院少数党领袖佩洛西率领的美国会代表团访问西

藏。这是近十年来首个访问西藏的美国会高级别团组,通过会见会谈、参观寺庙、走访藏牧民家庭、与西藏大学师生座谈、参观西藏博物馆,增进他们对西藏的全面了解。在双边场合和人权对话机制中,全国人大代表团主动宣介我有关政策立场,驳斥西方国家对我无端指责。派法律专家参加中英、中美、中荷人权对话和第56届反酷刑委员会会议,以法制建设视角宣扬我人权事业成就、澄清对我错误模糊认识并驳斥他国无端指责。✘

改进建议办理机制，着力提高办理实效

——访全国人大常委会副秘书长古小玉

文 / 本刊记者 于浩

2015年12月24日，十二届全国人大常委会第十八次会议召开第三次全体会议，听取全国人大常委会办公厅关于十二届全国人大三次会议代表建议、批评和意见（以下简称建议）办理情况的报告。

报告显示，十二届全国人大三次会议期间，代表们共提出建议8239件。其中，20项建议被列为重点督办建议。目前，代表提出的建议已经全部办理完毕并答复代表。从办理结果看，代表建议所提问题得到解决或计划逐步解决的占建议总数的80.1%。

2015年是全面深化改革的关键之年，是全面依法治国的开局之年。针对这一年度代表建议出现了哪些新趋势和新特点，如何进一步改进代表建议办理机制，加强对办理工作的组织领导，推动建议办理工作质量整体提高等方面，本刊记者对全国人大常委会副秘书长古小玉进行了专访。

记者：这一年度的代表建议出现了哪些新趋势和新特点？

古小玉：张德江委员长在常委会工作报告中对代表建议办理工作作出重要指示，要求“改进代表建议办理机制，推动承办单位加强与代表的直接沟通和联系，注重改进工作、完善政策、解决问题”。一年来，常委会办公厅会同各有关方面，认真贯彻落实张德江委员长重要指示精神，努力改进工作，着力提高办理实效，推动了代表建议交办、办理和督办工作的落实。

十二届全国人大三次会议期间，代表们认真履行法律赋予的职责，围绕国



2015年12月24日，在十二届全国人大常委会第十八次会议上，全国人大常委会副秘书长古小玉作关于十二届全国人大三次会议代表建议、批评和意见办理情况的报告。摄影/李杰

家改革发展稳定大局和人民群众普遍关心的问题，共提出建议8239件。

代表提出的建议有以下特点：一是代表履职积极性高，提出建议数量多、质量较好。其中，通过专题调研、视察、座谈、走访等形式广集民意形成的有5290件，多数代表建议内容具体、分析深入，针对性和可操作性都较强。二是关注的重点集中。建议内容主要涉及全面推进依法治国，加快推动“一带一路”战略实施，加大大气、水和土壤污染治理力度，保障农业可持续发展和食品安全，推动医疗卫生和教育体制改革，加快社会养老服务体系建设和等方面。三是共识性较强。有22个代表团以代表团名义提出134件建议，比2014年增加29件，增幅为27.6%。

十二届全国人大三次会议闭幕后，常委会办公厅及时召开代表建议交办

会，王晨副委员长兼秘书长出席会议并讲话，对办理工作作出总体部署，提出明确要求。8239件建议统一交由186家承办单位研究办理。同时，经秘书长办公会议讨论原则通过，并报请常委会领导同志批准，确定了20项重点督办建议，交由43家承办单位重点办理，由全国人大7个专门委员会负责督办。

记者：在办理代表建议过程中，有关方面是如何推进工作的？

古小玉：各级领导高度重视，推动建议办理工作深入开展。一是“一府两院”领导同志亲自指导和部署办理工作。国务院李克强总理2015年年初主持召开国务院常务会议，专题听取全国人大代表建议办理情况汇报，督促指导办理工作。最高人民法院、最高人民检察院召开党组会议，研究部署建议办理工作。二

是承办单位负责同志直接参与办理工作。水利部、农业部等许多单位,主要负责同志对建议办理工作作出明确批示;国家民委、住房和城乡建设部等许多单位,负责同志亲自带队,邀请代表实地调研座谈,协调解决具体困难和问题。三是常委会办公厅、国务院办公厅和全国人大有关专门委员会加强协调督办。国务院办公厅增配督办专职力量,制订督查调研方案,加大对国务院相关部门办理建议的专项督察和协调指导力度。

多方沟通协商,形成建议办理合力。承办单位主动与代表联系沟通,邀请代表参与办理工作。国资委等单位要求面对面与代表沟通,增加沟通次数,提高沟通实效。还有很多单位加大调查研究力度,据不完全统计,为办好重点督办建议,有关承办单位赴20多个省(区、市)开展了40多次调研和座谈活动,邀请200余人次代表参加,共同商量办理工作。承办单位之间加强协调配合。2015年,需要多个部门共同办理的综合性建议有5055件,占总数的61.4%。在办理过程中,牵头单位主动与协办单位一起制订方案、开展调研,共同研究解决问题。形成答复意见时,多数协办单位主动向牵头单位提供意见,保证建议答复全面准确。承办单位主动加强与常委会办公厅、国务院办公厅和有关专门委员会,以及省级人大相关部门的沟通,联合开展调研座谈,推动建议办理落实。2015年,各承办单位还首次将建议答复抄送代表原选举单位的联络工作机构,以方便代表原选举单位掌握情况,协助代表提高建议质量。

记者:如何在繁多的建议中突出重点,推动落实?

古小玉:在确定选题过程中,结合常委会和国务院重点工作,充分考虑代表集中关注的重点问题,突出重点督办建议选题的经济、民生和社会效应。办理前,通过多种形式主动了解情况,提前研究部署督办工作。办理中,通过召开督办工作会议、

参与调研座谈活动等方式,加大协调督促工作力度。办理后,通过召开委员会全体会议、主任委员会议,邀请相关方面汇报办理情况,共同推动建议落实。承办单位加大办理工作力度,从解决问题出发,开展实地调研,充分听取代表意见。对于往年的部分重点督办建议,继续进行跟踪落实。此外,还有部分单位研究确定了一批内部重点办理的建议,突出办理重点,推动了建议办理实效的增强。

同时,完善内部工作机制,提高办理质量和效率。一是认真开展办前分析,有针对性地部署办理任务。中央纪委监察部机关对代表提出的党风廉政建设和反腐败工作建议汇总整理,形成相关工作的意见、建议。公安部等单位梳理分析建议主要内容和新的意见,结合部门职能部署办理任务,为科学办理建议奠定基础。二是提高办理工作的信息化水平。银监会实现了建议办理的全流程信息化,国土资源部等单位开发专门的建议办理信息系统,海关总署等许多单位建立电子台账,确保建议时时监控、件件落实。三是加强内部检查督办和考核评价。教育部等许多单位将办理工作纳入绩效考核,建立表彰奖励制度。质检总局等多数单位通过集中催办、编发通报等形式加强督办,保证了办理进度。

记者:代表建议的办理重在取得实效。目前看,效果如何?

古小玉:2015年度代表提出的建议已经全部办理完毕并答复代表。从办理结果看,代表建议所提问题得到解决或计划逐步解决的占建议总数的80.1%。在办理过程中,各承办单位充分尊重代表参与管理国家事务的权利,积极回应代表和人民群众关切,认真研究采纳代表建议内容,推动改进工作、完善政策、解决问题,取得了较好成效。

例如,承办单位在调研“十三五”规划纲要和专项规划,以及参与制定政策文件、法律法规时,认真研究采纳代表意见,促进决策的科学化、民主化。一年来,

有近800件代表建议就编制“十三五”规划纲要和“十三五”时期经济社会发展提出意见。对这些建议,发展改革委在牵头研究“十三五”规划纲要时,充分吸收建议内容,并开展问计求策活动,进一步扩大规划编制的社会参与度。相关单位在研究专项规划时,认真考虑代表关于区域协调发展、财政税收金融、教育文化交通、少数民族特色村镇保护与发展等方面的建议;有关省(区、市)在参与办理过程中,主动考虑将代表建议纳入地方“十三五”规划。

代表们还就加强重点领域立法、提高立法质量提出许多建议。全国人大有关专门委员会、常委会法工委、国务院法制办等部门在开展办理工作时,积极邀请代表参与立法项目调研、起草、论证、审议和评估等活动,认真研究吸收代表意见。如,刑法修正案(九)增加了“袭警罪”、删去了收买被拐卖妇女儿童免除刑事责任的条款。在修改大气污染防治法、起草反家庭暴力法草案,以及起草中国公民收养子女登记办法等法规修订草案时,充分考虑了代表的建议。最高人民法院、最高人民检察院结合办理相关建议,分别出台了人民法院、人民检察院完善司法责任制的若干意见。有关方面在司法体制改革实践中,结合建议内容,推动出台了完善法律援助制度、保障律师执业权利、改革法院立案登记制度等规定,开展查办和预防损害群众利益、惠农扶贫领域职务犯罪专项工作,努力维护人民群众合法权益。中组部、中编办、国家信访局等单位,在加强农村基层组织建设、推动城市执法体制和信访制度改革等工作中,充分考虑吸收代表意见,完善了相关工作制度。

记者:代表建议除了在制度建设中有建树外,还在哪些方面取得了成效?

古小玉:代表们十分关注推进“一带一路”和长江经济带建设、推动京津冀协同发展等问题。发展改革委、交通运输部



2015年4月8日,全国人大常委会办公厅在北京人民大会堂召开十二届全国人大三次会议代表建议、批评和意见交办会。图为交办会现场。摄影/李杰

部、商务部等单位在2014年工作的基础上,继续进行重点办理。全国人大财经委加强跟踪督办,邀请代表到河北、重庆、四川、新疆等地调研,认真听取代表意见。目前,已发布实施“一带一路”建设战略规划和京津冀协同发展规划纲要,正在抓紧完善长江经济带建设规划纲要,并陆续出台相关产业投资、科技文化、财税金融等支持措施,推动了对外直接投资、与周边国家基础设施互联互通、京津冀交通一体化,以及长江黄金水道治理提升等方面取得进展。

针对深入实施创新驱动发展战略、优化升级产业结构等问题,代表们提出了许多建议。科技部、工业和信息化部、财政部等单位结合办理工作,邀请代表参与专项调研,认真听取各方面意见,推动印发了《中国制造2025》《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》等相关政策文件,对促进科技成果产业化和产业转型升级,激发非公有制经济活力和创造力等方面有重要推动作用。人民银行等单位积极回应代表关切,结合办理“关于启动农村承包土地经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的建议”,推动

国务院出台了有关意见,指导地方审慎稳妥推进试点工作,为农村金融注入新活力。

此外,农业部、海关总署、工商总局等单位,在推进农村一二三产业融合发展、加快边境地区口岸对外开放、加快推进“三证合一”登记制度改革等工作中,邀请代表参与有关工作,积极采纳代表的意见。

记者:针对人民群众普遍关切的精准扶贫、民生保障、生态环境保护等短板问题,承办单位是如何解决的?

古小玉:承办单位紧紧围绕全面建成小康社会,努力解决这些短板问题。例如,农村贫困人口脱贫是全面建成小康社会的一个短板。代表们连续多年提出建议,要求大力支持集中连片贫困地区和革命老区、民族地区、边疆地区脱贫致富。常委会办公厅将这些建议确定为重点督办建议,全国人大民委、外事委、农委等专门委员会积极开展督办调研,多次召开全体会议听取情况汇报,有关承办单位加大办理工作力度。如,国务院扶贫办在研究“十三五”扶贫开发规划和

起草相关文件时,吸纳代表提出的精准扶贫、产业扶贫、金融扶贫、易地搬迁等意见;教育部启动教育扶贫全覆盖行动,并实施了20项特殊的教育扶贫政策;中国铁路总公司努力推动数十项铁路项目的落实,对中西部贫困地区给予了较大的倾斜和支持。

加大生态环境保护力度,形成绿色发展方式和生活方式,也是代表和人民群众十分关注的问题。全国人大环资委等专门委员会加大督办力度,督促组织环境保护部、林业局、能源局等单位,赴

山西、内蒙古等地开展调研,听取代表和代表团的意见,推进生态环境保护工作。目前,《关于加快建立健全生态保护补偿机制的意见(送审稿)》已报送国务院,有关方面正在积极推进跨省流域生态补偿试点工作。

人民生活水平和质量的普遍提高,是全面建成小康社会的重要标准。在全国人大内司委、教科文卫委等专门委员会积极督办下,民政部、人力资源和社会保障部、住房和城乡建设部、卫生计生委等单位邀请代表赴贵州、浙江、河南、福建等地调研,通过完善财税金融政策、鼓励社会资本参与等措施,促进养老产业融合发展、医养结合发展,并在降低社会保险费率、推进分级诊疗制度、实施城乡居民大病保险、城镇棚户区 and 城乡危房改造等民生保障方面,出台了一系列政策措施,取得了较好的社会效果。

此外,水利部、食品药品监管总局、审计署等单位,在巩固提升农村饮水安全、监督管理网络食品经营、编制环境资源审计指南体系等工作中,认真研究吸纳代表意见,推动了相关工作深入开展。☑

推进县级人大工作完善发展

——全国县级人大常委会负责同志集中学习培训回顾

文 / 李沅格 本刊记者 李小健



2015年7月20日至23日,全国人大常委会办公厅在北京举办2015年第三期县级人大常委会负责同志学习班。全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨出席开班式并讲话。

为贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要讲话精神,按照张德江委员长关于“推进县级人大工作完善发展”的要求,近三年来,全国人大常委会办公厅全面加强对县级人大常委会负责同志的集中学习培训,实现了对全国2850多个县(市、区)人大常委会负责同志的集中学习培训全覆盖,这在人大历史上是第一次,赢得各方好评。大家认为,这对当前进一步加强县乡人大工作和建设,发挥好基层人大作用,巩固国家政权根基,意义重大。

委员长批示:要“认真组织,务求实效”

县级人大是国家基层权力机关,是国家政权的重要基础。多年来,县级人大坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,依法行使职权,为推动地方经济社会发展和民主法治建设作出了积极贡献。

当下,我国全面改革开放步入“深水区”,全面依法治国按下“快进键”,全面建成小康社会进入决胜阶段,全面从严治政党扎实推进。落实和做好中央“四个全面”战略布局提出的新任务、新要求,需要

全国上下同心真抓实干,需要全国人大和地方各级人大的共同努力。县级人大处在社会主义法治建设的第一线,职责之重更是不言而喻。打铁还须自身硬。充分发挥好县级人大在贯彻落实中央决策部署中的作用,必然要加强自身建设,不断提高依法履职的能力和水平。

十二届全国人大常委会高度重视加强县级人大工作和建设,并将之作为推动我国人民代表大会制度和人大工作与时俱进、完善发展的重要内容。张德江委员长不仅亲自带队到云南、浙江、福建、贵州等地,实地调研和了解县级人大

工作和建设情况,还高度重视县级人大常委会负责同志的学习培训工作。

在此背景下,全国人大常委会办公厅对县级人大常委会负责同志组织开展集中学习培训,凝聚共识,形成贯彻落实中央决策部署的整体合力。

为做好集中学习培训工作和确保学习质量,张德江委员长明确作出批示,要求学习班“学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神 and 指示精神”,“认真组织,务求实效”,“组织好讨论,整理好讨论意见建议”。

首次实现集中学习培训全覆盖

学习班主要学什么?一方面是中
央精神,包括深入学习贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,认真学习贯彻张德江委员长的报告和讲话精神,等等;另一方面是业务知识,每期学习班安排若干个辅导报告,包括坚持和完善人民代表大会制度,学习贯彻选举法、地方组织法、代表法、监督法、预算法等法律制度,进一步做好代表工作、监督工作、宣传舆论工作等地方人大工作等,基本涵盖了人大工作必备的基础知识。与此同时,每期学习班还安排分组讨论、大会交流及现场教学。

值得一提的是,学习期间,大家严格遵守中央八项规定精神和学习培训各项规定,认真听报告和撰写发言材料,积极参加讨论,直面问题共谋对策,深入交流工作经验,表现出非常高的学习热情,展现了良好的精神风貌。

针对学习班上提出的意见和建议,张德江委员长指示全国人大有关部门组成专门小组,分赴各地就加强县乡人大工作和建设开展专题调研。而学习培训中收集的各方面意见和建议,为形成《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》提供了有益参考。

李建国副委员长对学习班多次作出批示。王晨副委员长兼秘书长出席每期学习班开班式并作动员讲话,对参加



学习期间,大家积极参与讨论,深入交流工作经验,表现出非常高的学习热情,展现了良好的精神风貌。

学习的同志提出明确要求。全国人大常委会办公厅、全国人大专门委员会、常委会工作委员会负责同志对学习班给予大力支持,多位领导同志为学习班授课,常委会分管副秘书长出席结业式并作学习总结。

记者从全国人大常委会办公厅培训中心了解到,从2014年4月至2015年7月,全国人大常委会办公厅先后在北京举办了7期县级人大常委会负责同志学习班,2100多个县(市、区)的人大常委会主任或主持工作的副主任参加了集中学习。此前,已举办6期地方人大常委会负责同志学习班,直辖市和民族地区750多个县(市、区)的人大常委会负责同志参加了学习。两轮培训结束后,全国人大常委会办公厅实现了对全国2850多个县(市、区)人大常委会负责同志的集中培训全覆盖,这在人大历史上是第一次。

成效显著,增强了做好新时期人大工作的信心和决心

地方人大和参加学习班的同志普遍认为,这次集中学习培训不仅体现了党中央、全国人大对基层人大工作的关心和支持,还进一步坚定了大家坚持和完善人民代表大会制度,做好地方人大工作的信心和决心,可谓成效显著。

具体表现在四个方面:一是学习领会中央精神,坚定正确的政治方向,增强了做好新时期人大工作的责任感和使命感。学习班开班讲话和辅导报告的内容都紧紧围绕习近平总书记系列重要讲话特别是在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的重要讲话精神,紧紧围绕党的十八大和十八届三中、四中全会精神,紧紧围绕十二届全国人大二次、三次会议精神,确保学习培训的正确政治方向。通过学习,同志们进一步深刻认识全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党战略布局的深刻内涵和重大意义,深刻认识人民代表大会制度的优越性和生命力,增强了走中国特色社会主义道路的自觉性和坚定性;更加自觉地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;更加坚定地坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一;更加深刻地认识到县级人大在国家治理体系中的重要地位和作用,增强了围绕“四个全面”战略布局做好地方人大工作的责任感和使命感。

二是准确把握人大工作的各项制度,提高了履职能力和水平。提高县级人大工作水平,推动人民代表大会制度和人大工作与时俱进是举办学习班的主要



学习讨论现场

目的和重要任务。全国人大及其常委会的有关负责同志结合分管工作,为学习班作辅导报告。报告全面介绍全国人大有关工作的基本经验和主要做法,深入讲解人大工作必备的法律知识和工作程序,帮助参加学习的同志准确、系统把握人大各项工作制度,指导其依法开展好新时期县级人大工作,特别是依法组织好县、乡人大换届选举工作。参加学习的同志普遍认为,辅导报告内容涵盖了人大工作的主要方面,理论联系实际,符合基层工作需要。通过学习,明确了工作方向,掌握了工作原则,学习了工作方法,切实增强了履职意识,提高了履职能力。

三是研讨工作问题,交流工作经验,形成了人大工作的整体合力。按照“总结、继承、完善、提高”的原则,学习班组织县级人大常委会负责同志围绕做好县、乡人大代表直接选举工作,认真依法履行各项职责,充分发挥代表作用,切实加强常委会自身建设等开展讨论和交流。参加学习的同志讨论发言热烈,各地共推荐了351份书面交流材料,有68位同志进行了大会交流发言。发言结合学习内容,交流工作经验和思路,探讨改进方法,对全国人大有关工作提出意见和建议。大家一致认为,以学习班为平台进行交流研讨,是地方人大之间相互学习借鉴的一个好窗口和渠道,也是全国人大了解地方人大工作的好形式,加强和密切了各级人大工作联系,有利于形成

共同做好新时期人大工作的整体合力。

四是学习贯彻2015年中央18号文件精神,推动了县级人大工作完善发展。中央18号文件下发后,参加最后一期学习班的同志们认真学习领会文件精神。大家认为,中央18号文件是党中央加强人大工作特别是县乡人大工作、推动社会主义民主法治建设的重要举措,为加强县乡人大工作和建设指明了方向,提供了重要遵循。大家表示,要深刻认识加强县乡人大工作和建设的重要意义,认真贯彻落实中央提出的加强县乡人大工作和建设的各项举措,以贯彻落实中央18号文件为契机,扎实做好县乡人大工作,加强县乡人大建设,不断提高基层人大工作水平,充分发挥地方国家权力机关在协调推进“四个全面”战略布局中的重要作用。大家还建议全国人大常委会不断完善人大工作有关法律制度,加强对地方人大的指导和联系,进一步推动县乡人大工作与时俱进。

好评如潮,人大常委会主任纷纷点赞

对于举办集中学习培训本身,大家好评如潮,各地县级人大常委会主任纷纷点赞。安徽省徽州市定远县人大常委会主任李国才表示,举办这次集中学习培训班,体现了全国人大及其常委会对我们县级人大的关心和重视。“这次学习培训虽然时间不长,但内容丰富,重点突

出、形式多样,从会风、学风到生活服务保障等方面都让我们感受到全国人大对基层人大的尊重、信任和关爱,使我们深受鼓舞,深感责任重大,使命光荣。”

江西省抚州市南城县人大常委会主任陈跃进深有感触地说:“我觉得学习培训内容丰富,形式活泼,既有经验交流,也有现场教学,既有理论又有实践,指导性、针对性、可操作性都很强,确实确实感受很深,受益匪浅。”

“这次集中学习培训办得很及时、很管用,对坚持和完善人民代表大会制度,推动地方人大工作与时俱进,坚定中国特色社会主义的道路自信、制度自信 and 理论自信,有着很重要的意义。”山东省日照市东港区人大常委会主任解学文认为,通过学习,他本人感到收获很大,开阔了视野,熟悉了业务,也学到了经验,增强了做好地方人大工作的自觉性。

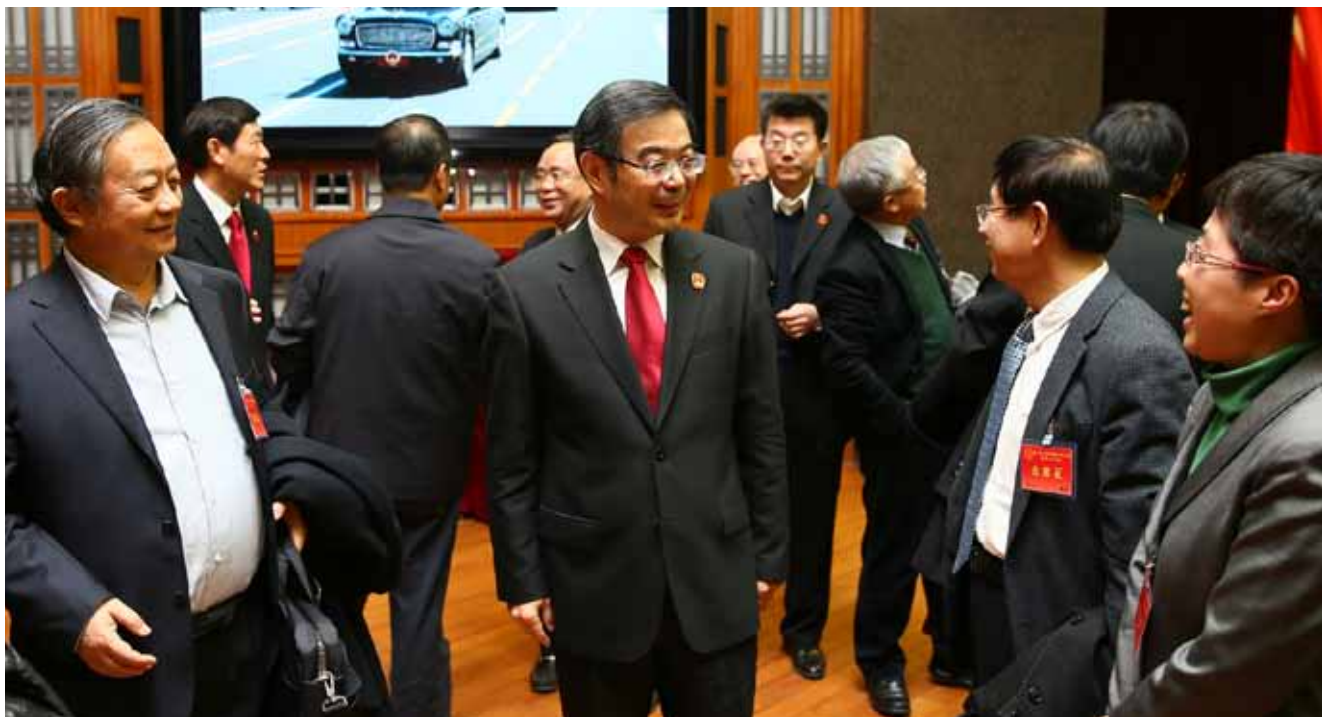
四川省巴中市南江县人大常委会主任郭治中表示:“这次学习培训安排科学合理,规格高,课程实用,既有很高的理论水平,又有充分的调研,使我们既增长了知识,开拓了眼界,也增强了我们做好人大工作的决心和信心。我们在人大监督方面虽然进行了一些有益的尝试,但与党的要求和人民群众的期盼还有不小的差距,我们将认真贯彻落实这次培训会议的精神,继续推进基层人大工作创新发展。”

通过集中学习培训,大家凝聚了共识,认为人民代表大会制度是支撑我国国家治理体系和治理能力的根本政治制度,把人民代表大会制度坚持好、完善好、发展好,使命光荣,责任重大。大家纷纷表示,要在以习近平同志为总书记的党中央坚强领导下,认真贯彻落实好中央精神,抓住机遇,积极创新实践,推动县级人大各项工作迈上新台阶,为全面推进依法治国、建设社会主义法治国家,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积极贡献。☑

(本文图片由全国人大常委会办公厅培训中心提供)

最高人民法院：创新接受监督方式 拓宽接受监督渠道

文 / 张天若 刘东昇



2015年12月23日，最高人民法院院长周强与视察法院工作的全国人大代表一起交流。（图片由作者提供）

近年来，最高人民法院始终高度重视接受人大监督工作，自觉将接受人大监督作为依法独立公正行使审判权的重要保障。特别是在刚刚过去的2015年，最高人民法院认真贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会及习近平总书记系列重要讲话精神，认真落实十二届全国人大三次会议决议，紧紧围绕“四个全面”战略布局和习近平总书记提出的“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”目标，牢牢坚持司法为民、公正司法，在忠实履行宪法、法律职责，充分发挥审判职能作用的同时，进一步创新接受监督方式、拓宽接受监督渠道，主动接受全国人大及其常委会的法律监督和工作监督，广泛加强与全国人大代表的联络沟通，认真研究办理落

实代表提出的建议，有力推动了各项工作的开展。

2015年全国两会结束后，最高人民法院党组第一时间召开会议，传达学习十二届全国人大三次会议精神，研究部署贯彻落实措施。3月17日，最高人民法院组织召开全国法院学习贯彻十二届全国人大三次会议精神电视电话会议，最高人民法院党组书记、院长周强要求，各级人民法院要以学习贯彻十二届全国人大三次会议精神为契机，切实增强自觉接受监督意识，按照大会作出的决议，对照代表们提出的建议，认真总结工作经验、查找问题不足，以人民群众的愿望为奋斗目标，以司法改革为动力，不断加强和改进人民法院各项工作。要忠实履行宪法、法律赋予的职责，进一步完善向人

大报告工作、办理代表建议、加强代表联络等工作机制，坚持以监督促公正、树公信，努力推动人民法院工作实现新发展，为协调推进“四个全面”战略布局提供有力司法保障。

为深入推进人民法院接受监督工作，最高人民法院又专门组织召开全国法院联络工作电视电话会议。最高人民法院党组副书记、常务副院长沈德咏强调，人民法院依法接受人大及其常委会的监督，是宪法所确立的根本政治制度的重要体现，是确保依法独立公正行使审判权的重要保障，在协调推进“四个全面”战略布局新形势下只能加强、不能削弱。要求全国法院牢固树立“监督就是关心，监督就是支持”正确理念，不断改进方式、拓宽渠道、健全机制，积极推

动接受监督工作与人民法院工作的深度融合,切实强化最高人民法院内部协作和全国各级法院上下联动,以创新精神、务实举措、良好成效,将接受监督工作推上一个新台阶。

一年来,最高人民法院牢固树立自觉接受监督意识,将完善接受人大监督工作、服务保障代表依法履行职责,作为推动人民法院工作发展的重要抓手,结合全国人大常委会监督工作重点,以及人民法院各项重点工作,全面总结十二届全国人大一次会议以来开展接受监督工作经验,认真研究改进措施、明确目标任务,并着力在健全接受监督机制、畅通接受监督渠道、创新接受监督方式上下功夫,通过加强统筹协调和对下指导,充分发挥人民法院整体力量,全方位、多角度、深层次地加强与全国人大常委会有关工作机构和全国人大代表的联络沟通,确保接受监督工作广泛深入有效开展。

一是做好专项报告工作,确保严格公正司法。做好向人大及其常委会报告工作,认真执行人大及其常委会决定,是人民法院必须严格履行的法定义务。2014年10月,最高人民法院向全国人大常委会第十一次会议作《关于人民法院规范司法行为工作情况的报告》,出席会议的全国人大常委会组成人员、全国人大代表提出了六个方面共28条具体意见。最高人民法院对此高度重视,召开党组会议专题研究,并要求相关部门认真研究落实,切实改进工作。2015年5月,最高人民法院办公厅将办理落实情况形成报告并寄送出席会议的全国人大常委会组成人员、全国人大代表。根据全国人大常委会工作安排,最高人民法院于2015年10月向全国人大常委会第十七次会议作“关于行政审判工作的报告”。为做好此次专项报告工作,最高人民法院在认真起草工作报告的同时,先后多次邀请部分全国人大代表专题视察、调研新修改的行政诉讼法实施情况和人民法院行政审判改革工作情况,并通过旁听行政

案件庭审、与行政审判法官座谈,广泛征求全国人大代表对深化司法改革、完善行政审判工作机制的意见和建议。作专项报告后,及时梳理常委会组成人员提出的审议意见,认真研究加强改进工作的措施计划,确保更好地发挥行政审判职能,依法妥善化解行政纠纷,为推进法治国家、法治政府、法治社会建设提供有力司法保障。2015年11月,最高人民法院、最高人民检察院关于刑事案件速裁程序试点情况的中期报告提请全国人大常委会审议,根据审议意见进一步加强和改进刑事案件速裁程序试点工作。

二是认真办理代表建议,推动工作科学发展。人大代表对人民法院工作提出建议、批评和意见,是依法履行监督职责的重要体现,反映了人民群众的期待和呼声。最高人民法院始终把认真办理落实代表建议,作为履行审判职能、深化司法改革、完善司法政策、回应群众关切的重要方式,不断加强组织领导、完善办理机制,提高工作质量。2015年,最高人民法院共承办全国人大代表建议280件,数量创历史新高。为确保办理工作按期完成、取得实效,最高人民法院党组书记、院长周强亲自主持召开交办会,研究部署办理工作。在办理中,最高人民法院进一步强化流程管理、严格审核把关,并注重加强分析研判和调查研究,密切加强与代表的联系沟通,先后电话联系代表229人次、见面沟通11人次,分别就“关于推进人民陪审员制度改革的建议”“关于推进立案登记制改革的建议”“关于用制度保障环保措施的有力执行的建议”等,邀请23位全国人大代表进行视察、调研,广泛征求代表的意见,及时吸收合理化建议。认真落实十二届全国人大三次会议上代表提出的建议,制订分工方案,确保代表提出的建议落在实处。根据代表建议,加大对暴力伤医、性侵未成年人等犯罪惩治力度。同时,积极推动成果转化,先后制定发布了《关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》《关于审理民间借贷案件适用法律若干问题的规定》《关于

审理拒不执行判决、裁定刑事案件适用法律若干问题的解释》《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》等10余个司法解释和司法文件,有效提升办理质量和效果,有力推动了人民法院创新发展。

三是健全定向联系机制,广泛听取意见和建议。全国人大代表作为国家最高权力机关的组成人员,来自于人民,代表着人民的意志。最高人民法院坚持将加强与全国人大代表联络作为密切与广大人民群众血肉联系的有效方式和重要途径,通过健全完善最高人民法院领导与部分在京全国人大代表以及各高中基层法院领导与辖区内全国人大代表定向联系机制,不断强化与全国人大代表的日常联络沟通,及时广泛听取代表的意见和建议。2015年,最高人民法院各位院领导利用出差调研和参加会议等时机,或深入代表所在单位,或邀请代表座谈交流,先后直接走访和联系全国人大代表近300人次,分别就“学习贯彻十八届五中全会精神”“深化人民法院司法改革工作”“依法服务保障海洋强国战略实施”等主题召开征求代表意见座谈会20余次,并先后3次为参加全国人大代表专题学习班的代表报告法院工作情况,直接听取意见和建议。同时,各级法院院领导也积极采取多种形式、通过多种渠道,主动加强并保持与本地区全国人大代表日常化和经常性的联系,基本实现了人民法院与全国人大代表联络的全覆盖。定向联系机制的实行,有效发挥了接受监督“直通车”的作用,使得人民法院与人大代表之间的联系更为广泛和紧密,了解掌握人大代表以及人民群众的意见和建议更加及时、准确。

四是开展专项视察活动,增强代表直观了解。创新工作方式,增进全国人大代表对人民法院工作的了解,是确保接受监督工作取得良好成效的重要基础。最高人民法院于2013年创新开展全国人大代表视察法院专项活动,到2014年



在浙江省诸暨市人民法院枫桥人民法庭,代表们与人民调解员亲切交谈。摄影/王俏

年年底,已先后7次邀请近百位全国人大代表分别视察了部分地方法院工作,得到了全国人大以及代表们的充分肯定。2015年,最高人民法院进一步完善视察机制,改进工作内容,增加活动批次,扩大参与范围,先后通过全国人大以及省级人大代表工作部门邀请33个代表团的共149位全国人大代表,分别专项视察了河南、浙江、山东、河北、甘肃、内蒙古、陕西、广西、四川、云南等10个省区三级法院工作,全面展示各地法院在坚持司法为民公正司法,深化司法公开、推进司法改革,依法服务保障经济社会发展等方面取得的成效,以及在工作中存在的问题和面临的困难。视察活动为全国人大代表依法履职提供了服务,创造了条件,搭建了平台。代表们对于这种走进法院、走近法官、深入基层、实地视察的工作方式给予了高度评价,表示通过视察对人民法院工作有了全面全新的认识和更为客观直观的感受,改变了以往对法院和法官的印象,更加坚定了全面推进依法治国的信心和决心,有利于更好地履行代表职责,有针对性地监督和支持法院工作。同时,各地法院结合代表们在视察中发现的问题和不足,以及提出的意见和建议,

认真查找原因、及时制定改进措施,促进了工作的健康发展。

五是搭建参与工作平台,拓展接受监督层面。只有广泛参与和深入了解,才能客观看待和有效监督人民法院工作。最高人民法院在开展接受监督工作过程中,坚持敞开大门,积极为全国人大代表依法履行职责提供平台、创造条件,通过邀请全国人大代表广泛参与重要工作会议、专题视察调研、司法解释制定、旁听案件审理,以及聘请全国人大代表担任最高人民法院特约监督员、特邀咨询员等方式,充分发挥代表的监督作用。2015年,最高人民法院进一步完善工作制度机制、拓展工作广度深度,结合审判执行、司法改革、队伍建设以及建议办理等工作,先后邀请全国人大代表分别参加全国高级法院院长会议和全国法院民事商事审判、环境资源审判、海事海商审判等重要工作会议12次,参加最高人民法院巡回法庭、人民法院信息化、司法公开、诉讼服务中心建设等专项视察活动23次,参加立案登记制改革、非公经济平等保护等专题调研活动15次,参加《人民陪审员制度改革试点工作实施办法》等司法解释和工作意见研讨5次,集中旁听案件庭审7次,参加案件评查和

文书评选2次,参与这些活动的全国人大代表近500余人次。越来越多的全国人大代表在对人民法院工作有了更为全面深入了解的同时,更加理解和尊重司法规律,并积极为法院改革发展建言献策,共同研究分析问题对策,有效提升了监督工作的实效。

六是借助现代信息手段,畅通监督联络渠道。充分运用现代科技手段,特别是信息技术,对于有效拓展司法为民领域,创新司法便民、利民、惠民措施,主动接受社会各界监督,积极回应人民群众的关切和期待具有重要推动作用。近年来,最高人民法院在大力加强人民法院信息化建设的同时,通过开通代表网络沟通平台和手机信息平台,建立法院与代表联系微信群,完善法院微博等方式,积极拓宽和畅通人民法院与人大代表以及社会各界的联络沟通渠道。2015年,最高人民法院共在代表网络沟通平台上刊载工作信息100余篇、活动照片300余幅,宣传介绍人民法院工作以及开展接受监督工作情况;连续每周通过手机信息平台向全国人大有关部门和全国人大代表编发推送手机报共51期,涉及法院重要工作事项、重大案件审判等内容近500条;分别在10次专项视察活动中建立了法院与代表联系的微信群。

2016年是全面建成小康社会决胜阶段的开局之年,也是推进结构性改革的攻坚之年。最高人民法院将在以习近平同志为总书记的党中央坚强领导下,在全国人大及其常委会有力监督下,深入贯彻落实党的十八届五中全会精神,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,牢固树立和贯彻落实五大发展理念,大力弘扬改革创新精神,充分发挥审判职能作用,进一步加强和完善自觉接受监督工作,为全面实施“十三五”规划提供有力的司法服务和保障,为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦作出新的更大贡献! ★

最高人民法院：把加强同人大代表联系作为推动和改进工作的重要契机

文 / 戴佳



2015年2月11日，最高人民法院检察长曹建明在郑州召开座谈会，听取部分在豫全国人大代表、政协委员对《最高人民法院工作报告（征求意见稿）》的意见和建议。

2015年，检察机关查办和预防职务犯罪力度进一步加大，多部法律和司法解释出台和进一步完善，司法行为进一步规范，司法改革和检察改革进一步深化，检察队伍和基层建设进一步加强……一年来，检察机关所取得的这一系列进步源于全国人大代表的关心支持、积极建言，最高人民法院在不断加强同代表们的联系沟通中，认真听取意见、接受监督，坚持把建议办理工作作为促进检察工作的重要契机，改进工作的重要渠道，认真吸收采纳建议中的合理化内容，注重办理工作的落实，不断推动检察工作科学发展。

从最高检领导到18个内设机构利用一切机会联系代表

人大代表由群众选举产生，代表着群众的利益，他们的意见、建议反映了群众的所思、所想、所盼、所忧。

在最高检多次召开的人大代表、政协委员座谈会上，最高人民法院检察长曹建明反复强调，人大代表对检察工作的建议、批评和意见，集中反映人民群众的期待和要求，是检察机关接受人大监督和民主监督的重要形式，也是检察机关民主决策、科学决策的重要依据。加强同人大代表的联系，认真听取人大代表对检察工作的建议、批评和意见，是各

级检察机关义不容辞的责任，是密切与人民群众联系，听取民意、集中民智，改进检察工作的有效途径。

2015年，最高检党组更加重视代表联络工作，曹建明检察长更是率先垂范，利用一切可能机会与代表联络，一年来，主动联系代表13次。

2月11日，全国两会召开前，曹建明在河南调研期间召开座谈会听取12名全国人大代表对《最高人民法院工作报告（征求意见稿）》的意见和建议。

3月25日，曹建明在云南调研期间，专门邀请在昆明的6名全国人大代表来到驻地，向大家介绍检察机关学习贯彻

全国两会精神的基本情况和主要举措,面对面地就如何更好地落实人大代表、政协委员的意见和建议,进一步做好新形势下的检察工作特别是边疆民族地区检察工作,与大家坦诚交谈。

4月28日至29日,曹建明在甘肃调研期间,专门邀请7位在陇全国人大代表,面对面征求对检察机关规范司法行为的意见,听取司法不规范突出问题及具体案和事。

5月9日,在福建厦门召开的由全国人大常委会办公厅组织的2015年第一期全国人大代表专题学习班上,曹建明作了“加强检察监督,保证法律实施”的专题报告,在300多位全国人大代表中引起强烈反响与共鸣。

5月20日至21日,在吉林调研期间,曹建明专门利用晚上时间,面对面倾听7位在吉全国人大代表对司法体制改革的意见和建议。

6月17日至18日,在江苏调研期间,从南京到常州,再到泰州,曹建明每到一地都邀请全国人大代表参加调研座谈会,先后听取8名代表对检察机关规范司法行为专项整治工作整改落实阶段的意见和建议。

6月25日,在最高检举办的“走进12309”主题开放日活动期间,曹建明与12名全国人大代表座谈交流,听取对检察工作提出的意见和建议。

9月15日至19日,曹建明在西藏调研期间,专门与全国人大代表旺堆、洛桑旦巴面对面交流,听取对检察机关贯彻落实中央第六次西藏工作座谈会精神的意见和建议。

9月23日,曹建明利用在辽宁大连参加全国社会治安防控体系建设工作会议间隙,专程看望驻辽部分全国人大代表,并听取代表们从不同角度对检察工作提出的意见和建议。

10月8日至10日,曹建明就检察机关如何服务经济发展大局,征求驻冀部分全国人大代表的意见和建议。

10月23日,在新疆各族各界干部群

众欢庆新疆维吾尔自治区成立60周年之际,曹建明与阿不都拉·阿巴斯、古丽努尔·买买提、哈斯提·艾力都等全国人大代表座谈,听取对检察工作的意见和建议。

12月2日,曹建明在安徽调研期间围绕经济新常态下,就检察机关如何发挥职能作用,理性平和文明规范司法,保障经济持续健康发展,倾听在皖全国人大代表的意见和建议。

12月4日,在最高检机关举办的检察开放日活动中,曹建明与来自各地的26名全国人大代表面对面座谈交流,听取对检察机关规范司法行为专项整治工作的意见和建议。

一年来,最高检其他院领导也通过当面走访、邀请参加督查工作和有关工作会议等形式,主动加强与全国人大代表的联系,认真听取对检察工作的意见和建议。在最高检举办的“走进12309”主题开放日活动中,最高检副检察长张常韧陪同15名全国人大代表,深入最高检举报中心工作一线,先后参观接访场所、集中处理群众来信室、“12309”举报平台和远程视频接访室,更加直观地向代表们介绍控告申诉检察工作。

2015年,最高检18个内设机构分别采取邀请视察、督导和调研、走访、座谈、电话、信函等方式,与代表建立起直接联系渠道,自觉听取全国人大代表的意见、建议,加强和改进工作中的薄弱环节。以刑事申诉检察厅为例,2015年,该厅先后在黑龙江督导规范司法行为专项整治活动,联合重庆市检察院在重庆市江津区检察院开展了“走进检察、了解检察”为主题的检察开放日活动,赴吉林检察机关调研,组织召开谭某故意杀人申诉案公开论证会,组织开展全国检察机关刑事申诉检察精品案件评选活动,在江苏南京召开刑事申诉检察工作调研督导座谈会等6次工作中,先后邀请20名全国人大代表参加相关活动,面对面倾听代表们对检察工作的意见和建议。

“走出去”与“请进来”相结合开展代表联络工作

来自广西的全国人大代表黄超2015年11月23日刚刚参加了在广西壮族自治区检察院召开的座谈会,面对面与最高人民检察院检察长曹建明进行交流,畅谈对检察工作的意见和建议。“10天前,我在南宁表达了来北京参观考察最高检的意愿,没想到这么快成为了现实,这给我带来的不仅是惊喜,更多的是感动,充分说明检察机关对代表、委员意见、建议的高度重视,展现了开放透明的阳光检察形象。”2015年12月4日,再次受邀参加最高检举办的第十五次检察开放日活动时,黄超说。

坚持“走出去”,在全国各地广泛听取全国人大代表对检察工作意见和建议的同时,最高检采取“请进来”的方式,邀请各地全国人大代表进京,走进最高检机关,“零距离”了解最高检的工作情况。

2015年,最高检先后举办两次检察开放日活动,邀请全国人大代表参加。

6月25日,在全国检察机关第17个“举报宣传周”活动开始后的第3天,15名全国人大代表应邀来到整修一新的最高人民检察院举报中心,参加最高检“走进12309”主题开放日活动。

12月4日,在第二个“国家宪法日”到来之际,最高检举办以“规范司法行为,提升司法公信”为主题的检察开放日活动,邀请来自全国13个省、自治区、直辖市的26名全国人大代表参加。

为进一步加强与全国人大代表的联系,诚恳听取意见,主动接受监督,与人大代表一起“走出去”,赴各地检察机关视察调研,已经成为近年来最高检代表联络工作的重要形式。

2015年4月、5月、7月、10月、12月,最高检先后邀请来自北京、黑龙江、吉林、辽宁、山东、上海、江苏、浙江、重庆、四川、河南、湖南、湖北、海南、江西、安徽、广东、广西、云南、陕西、甘肃等省(市)代表团和解放军团的62名全国人



2015年5月29日,全国人大代表在安徽省蚌埠市检察院视察廉政建设基地。

大代表,围绕“江苏检察机关反贪污贿赂工作”“安徽检察机关职务犯罪预防工作”“云南检察机关保护生态环境工作”“甘肃检察机关‘保民生、促三农’专项行动”“检察机关规范司法行为专项整治工作”主题,分赴江苏、安徽、云南、甘肃、广东开展专项视察、督导、专题调研活动,为人大代表履职、“把脉”检察工作创造条件。

2015年10月18日至22日,最高检邀请15名全国人大代表在甘肃检察机关进行了为期5天的视察活动,重点对甘肃检察机关创新开展的“保民生、促三农”专项行动进行实地走访视察和观摩调研。

在平凉市崆峒区下场村走访视察的时候,江苏省泰兴市邮政局平路支局局长何健忠代表拨通了江苏省检察院预防处负责人的电话。他告诉对方,现在正在甘肃视察检察工作,看到一些做法很好,希望能把经验带回去,和江苏检察机关一起,融入到“预防邮路”里面。

代表建议办理沟通率满意度均为100%

除了在日常工作中倾听人大代表对检察工作的意见和建议,2015年全国两会期间,最高检派出多个工作组分赴各代表团,听取并记录人大代表对最高检工作的意见和建议。

最高检领导对代表建议的办理工作高度重视。2015年全国两会一结束,最高检立即召开党组会和党组扩大会,传达学习两会精神,研究落实代表建议的初步措施。

“要高度重视代表、委员议案、建议、提案的办理工作,及时高效办结。办理过程中,尽量与代表、委员面对面沟通,必要时可以邀请代表、委员共同调研,推动问题解决。要加大办理工作的督查,逐件落实到位、反馈到位。”3月23日,最高检召开全国检察机关电视电话会议,对贯彻两会精神进行全面部署,曹建明检察长在讲话中特别强调道。

4月10日,最高检专门召开全国人大代表建议交办会,传达全国人大常委会

会副委员长兼秘书长王晨在代表建议交办会上的讲话精神,对办理工作提出具体要求。最高检常务副检察长胡泽君在会上进一步强调,要以更加负责的精神、更加扎实的工作作风,切实把议案、建议办理好、落实好,确保取得代表满意的效果。最高检还特别邀请全国人大代表李大进、周有财、于贵良出席交办会,从代表角度就如何办理代表建议提出意见,增强办理工作的针对性,提高办理实效。

明确的方针是行动的指南。在办理代表建议伊始,最高检对109件代表建议进行了认真的梳理、分析和研究,准确把握代表关注的热点和重点,深入了解问题症结、具体建议措施,实现答复的有的放矢和建议的及时采纳。

2015年,对于全国人大常委会向最高检交办的109件代表建议,截止到8月下旬,最高检已全部办理完毕并答复代表。

最高人民检察院办公厅人民监督工作办公室有关负责人介绍,从建议内容

看,代表建议涉及面广,更加关注民生权益、关注社会热点、关注司法改革。从办理结果看,逐件与代表联系沟通,征求意见和建议,沟通率达100%。从代表反馈的意见看,满意度为100%,代表对办理工作都给予充分肯定,表示支持和理解。

办理过程中,最高检始终注重加强与代表沟通联系,用心、细心办理代表建议,认真听取并积极回应代表关切,力求高质量完成好每一件建议的答复,努力让代表对办理态度满意、办理过程满意、办理结果满意。

最高人民检察院办公厅人民监督工作办公室有关负责人介绍,每一个建议在办理前,最高检各承办部门均及时与代表取得联系,主动了解代表提出建议的意图,弄清要解决的核心问题,有针对性地提出解决问题的途径和办法。在办理过程中,根据办理工作的实际情况,再次与代表联系沟通,向代表介绍办理工作情况以及相关检察工作的进展,充分听取意见,并根据代表意见修改完善答复意见稿。对确实不能解决的问题,实事求是地说明情况和原因,取得代表理解后再正式起草书面答复意见稿。在书面答复代表后,办公厅通过走访、电话、短信或邮件等方式,对办理结果及办理情况及时跟踪回访,征求代表对办理工作的意见。

工作中,最高检不断改进联系沟通方式,承办部门在电话联系的基础上,采取走访、座谈等多种形式加强与代表面对面的沟通交流。最高检独办、主办和分办的建议,在办理过程中经征求代表意见,尽量进行当面沟通。

在办理《关于将旗县级检察院派出院纳入检察系统统一业务应用系统软件管理的建议》时,最高检组织专人赴内蒙古自治区呼伦贝尔市鄂伦春自治旗与全国人大代表何胜宝进行当面座谈交流,介绍了全国案件统一业务应用系统研发、部署、运行以及在内蒙古基层派出院系统配置和应用情况。

除独办、主办、分办的建议外,最高

检对协办的建议以及对代表提出的供工作中研究参考、不需要书面答复的建议,也结合代表建议内容,采取电话、电子邮件等形式,逐件与代表联系沟通,介绍相关检察工作的开展情况和答复意见,赢得代表们的一致好评。

全国人大代表杨莉感谢最高检重视参阅建议,主动联系沟通和介绍检察工作,认为沟通及时、工作扎实。全国人大代表宋心仿对最高检作为协办单位仍然重视办理工作的做法也给予高度肯定,对拟答复的内容表示赞同,并表示以后将会更加关注和支持检察工作。

2015年,最高检将不涉及秘密的主办、独办、分办建议的复文全部在代表联络专网和门户网站上公开,积极回应社会关切,共公开建议复文41件,占最高检主办、独办、分办建议的78.8%。

吸收采纳代表建议推动检察工作科学发展

建议办理工作的关键是解决问题、改进工作。2015年,最高检认真吸收采纳全国人大代表建议中的合理化内容,注重办理工作的落实,不断推动检察工作科学发展。

据了解,2015年,全国人大常委会向最高检交办的109件代表建议包括强化检察机关法律监督职能,加强检察队伍和基层基础建设,推进司法体制改革,建立和完善检察制度机制,制定和完善有关法律和司法解释等方面。这些建议紧扣检察机关实际,针对性、可操作性强,对更好地履行检察机关职能、服务经济社会发展大局、推进司法改革、提高法律监督能力等具有重要参考价值。

一些代表抓住当前反腐败工作的热点、难点问题,提出了许多符合实际,具有建设性和参考价值的建议,推动了查办和预防职务犯罪力度的进一步加大。

围绕周建琨代表在《关于加大对行贿犯罪的处罚力度的建议》中,提出在重拳惩治受贿行为的同时,也应加大对

行贿犯罪的打击,从根本上遏制贿赂腐败滋生蔓延的土壤,净化社会风气。2015年,最高检加大打击行贿犯罪工作力度,深化惩治行贿犯罪专项工作,积极采取有力措施,拓展行贿线索渠道,统筹查办行贿与受贿犯罪,加强组织指挥和协作配合,依法严厉惩处大肆“围猎”干部、行贿数额巨大的案件,有效震慑了犯罪。

工作中,最高检加大代表意见转化力度,把代表建议作为制定和完善司法解释的重要参考依据,推动了有关法律和司法解释的出台和进一步完善。针对秦希燕等27名代表提出修改人民检察院组织法和检察官法的建议,最高检研究起草了具体的修改意见,以推进法律修改。目前,检察官法的修改已列入调整后的全国人大常委会立法规划。

2015年,代表们非常关心、关注司法体制改革,就司法责任制、检察人员分类管理、人民监督员制度、检务公开、检察机关提起公益诉讼等改革措施,提出了许多针对性强的建议,推动了司法改革和检察改革的进一步深化。

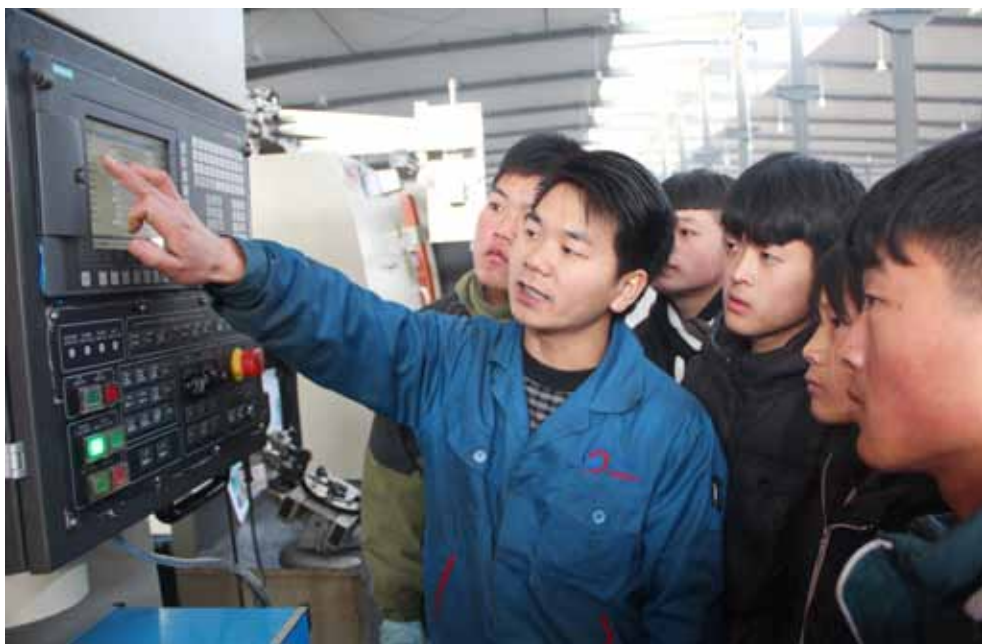
许多代表还从关心和支持检察工作出发,就基层基础建设和中西部少数民族地区检察机关人员短缺、队伍建设等,提出许多建设性的意见和建议,推动了检察队伍和基层建设的进一步加强。

最高检根据马建革等22名代表《关于对加大西部地区检察官直训代训力度予以财政保障的建议》和罗亮权代表《关于加强西部少数民族地区检察队伍和基础设施建设的建议》,会同中央政法委、中组部、中编办及最高法等部门,就西部及少数民族地区基层检察官短缺问题进行了专题调研,提出了多项解决措施,通过双向挂职锻炼等方式加大了对少数民族地区检察机关的人才支持力度。此外,在2015年修订的《关于深化检察改革的意见》中增加了“规范派出检察室设置标准、职能定位和职责权限,明确派出主体,完善审批程序”的改革任务要求。☑

(本文图片由作者提供)

委员热议职业教育： 重点在“破旧立新”

文 / 本刊记者 于浩



2016年1月5日，河北省临西县职教中心学生在河北三桥轴承制造有限公司接受岗位培训。摄影 / 朱旭东

2月26日，十二届全国人大常委会第十九次会议分组审议《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》。教育部部长袁贵仁在此前的全体会议上表示，国务院总理李克强等领导同志对职业教育法执法检查 and 执法检查报告及审议意见的落实工作高度重视，多次作出重要批示。刘延东副总理多次听取汇报，深入学校、企业调研，并主持召开座谈会听取各方面意见。

袁贵仁说：“半年多来，通过努力对执法检查报告和审议意见中提出的问题和意见，都启动了相关整改和落实工作，多数取得了新进展。也有一些问题，涉及体制机制改革，我们正结合贯彻落实党的十八届五中全会精神，在制订和实施

‘十三五’规划的进程中，进一步制订配套政策、推动解决。”

使反馈报告真正成为 跟踪监督的重要一环

“职业教育法执法检查是去年全国人大常委会开展的一项重要监督检查工作，影响很大，效果很好。这次执法检查第一次由委员长担任执法检查组组长，第一次由委员长向常委会作执法检查报告，第一次把执法检查同专题询问结合起来依法进行监督，并以此推动法律的实施和相关工作的落实。”全国人大常委会副委员长吉炳轩在审议报告时认为，这是执法检查工作的创新，是人大依法监督工作的进步，同时也说明职业教育

工作在我国经济社会发展中极其重要。此次常委会会议，教育部部长袁贵仁受国务院委托，向全国人大常委会报告落实职业教育执法检查 and 专题询问的情况，是监督工作的进步，更是监督工作的成效。人大依法进行监督，依法进行检查，依法进行询问，被监督的部门就必须要有回音，对人大常委会提出的意见有明确的答复，而且不仅仅是一般的答复，应该是实实在在的落实。

“这个报告回应了人大常委会执法检查 work，标题就在落实执法检查报告和审议意见上。报告中六个问题都是针对人大常委会执法检查发现的问

题、提出的意见作出回应，每一个问题的前面都讲到‘执法检查报告和审议意见指出’存在什么样的问题，然后就这方面，教育部和相关部门又做了什么样的工作。”全国人大常委会副委员长陈昌智说：“我记得之前有位部长来人大常委会作过类似的报告，当时我就提出意见，说报告没有回应人大常委会执法检查报告的意见和建议，只是谈工作，跟我们的执法检查毫无关系。这次的报告写得非常好，希望今后国务院其他部门受国务院委托作相应报告时，都能够采取这种格式，回应人大常委会执法检查提出的问题，回应人大常委会执法检查提出的建议，这样才是一个落实人大常委会执法检查报告的报告，否则没有

针对性,就失去了意义。”

“报告用数字讲话,内容详实,积极回应了委员的意见和社会的期待,特别是把落实中央加快发展现代职业教育的决策部署和落实审议意见紧密地结合起来,取得了实实在在的进展。比如报告提出64个改革点逐项加以落实,组建了62个行业的教学指导委员会,基本覆盖了国民经济各门类,有1000多个职业教育集团健全了管理机构和运行机制等,反映出国务院和教育主管部门接受人大监督,认真改进工作的积极态度。”全国人大常委会委员马骥说。

本刊记者在听会的过程中发现,很多委员都表达了类似的想法。他们认为,反馈报告针对性强,即对执法检查 and 常委会委员审议中提出的问题,一一报告整改落实情况。建议今后“一府两院”的反馈报告都应该以此为样板,使反馈报告真正成为跟踪监督的重要一环。

破除旧观念, 让职业教育赢得社会尊重

“祖国建设跨骏马,我当个石油工人多荣耀……”“咱们工人有力量,每天每日工作忙……”“劳动的快乐说不尽,劳动的创造最光荣……”这一首耳熟能详的劳动歌曲伴着一代又一代人的成长,可不知道从什么时候起“工人”不再受青睐,甚至成为家长吓唬孩子“如果不好好念书,长大只能当工人”的口头禅。

“这两年,职业教育在中央、国务院的关注下,不断加强,发展速度比以往更快了。但是根本的问题还是报告中讲到的一段话,即‘社会对职业教育和职业院校毕业生仍然存在着偏见、一些用人单位存在着以学历为门槛歧视职业院校毕业生、家长们主动选择让子女上职业学校的积极性也不高’。很多职业教育学校没人来,不愿意来。”全国人大常委会委员吕祖善说,去年,我到杭州的一所职业学校调研,当时正临开学不久,学校对新生集训,我问新生集训训练什么?

校领导讲第一位的是要增强孩子们的自信心,因为学生们很自卑,认为职业学校是最差的,学生也是最差的,是考不上普通高校,没有路走了才到职业学校来。这些认识问题不解决,职业教育要强化是很困难的。

此外,现在社会就业、干部选拔任用中依然存在唯文凭论。职业教育相对普通教育的文凭不高,制约了职业教育学生的上升空间。全国人大常委会委员董中原认为:“解决认识问题,宣传和引导应当同公众认同、社会荣誉、经济效益等方面入手,需要全社会共同宣传,得到全社会的共同肯定。建议大力提高职业教育的师资水平和学生的社会地位和待遇,最终形成一种社会普遍共识,即职业教育的师资和学生的素质并不差,只是由于社会的多元需求形成的择业理念不同。破除唯文凭论的用人导向,形成注重实际能力,唯才适用的用人导向,从而达到支撑中国制造,又实现成就出彩人生,体现社会和公民服务国家战略的主动性。”

如果社会生活中不能“行行出状元”,如果社会对工人、工匠没有充分的尊重,试问哪个人会愿意安心做工人、做最高水平的工人?如果没有出路,谁去读技工学校?可见,改变社会对职业教育的认识,关键是要让每个人通过自己的劳动能够过上体面而有尊严的生活,能够赢得社会的尊重。

“我们应该在全社会大力提倡工匠精神,提倡劳动光荣,行行出状元,使各类人都有公平的发展机会。”这已经是记者第二次在全国人大常委会会议上听到方新委员这样的呼吁了。

职业教育政策需要“新规”

执法检查发现我国的一些政策对于技术院校,特别是对于职业技术学院的学生在招工、招干、报考公务员、职称评定、待遇方面的歧视问题还没有解决,不能够享受和国民教育体系同等学力待遇,这个问题不解决,就会有一种导

向,让人感觉职业教育低人一等。

例如,现在工资制度是学历学位越高,基本工资起点越高,而发达国家高级技术工人的收入与政府职员、教授的差距不是很大,有些岗位甚至是前者比后者还高。此外,在我国的教育体制设计上,大学本科院校分等级,学院以改名叫大学为荣。这种不平等的层级设计,严重影响到职校生源、就业率和办学积极性。

这些问题怎么解决?吕祖善认为最根本的是解决制度上的缺陷。现有的考试制度、学历制度先是普通高校本科,一本、二本、三本,然后才是大专包括职业技术教育。这样的考试制度必然造成进职业教育的学生就是差等生,职业学校再优秀的学生也不如普通大学的学生。尽管现在有“立交桥”办法,但这种办法只是把职业学校里面优秀的学生转到普通高等学校,而不是把优秀的职业教育学校学生留在职业教育里。

“我国的制造业缺的是动手能力强的高技能人才,为什么不能把很多普通大学办成培养实用型的、技能型的人才的学校?要这样做,就要对考试制度进行深化改革,全面实施职业院校考试招生与普通高校相分离。相应地要大力发展职业高中段的教育,使培养方向提早分类。”吕祖善认为,落实好职业教育法的根本还是要进一步深化学历制度、考试制度、高等教育制度改革,把相当一部分本科高等学校变成职业教育的高等教育,使技能型人才也能享受本科人才一样的待遇。

“总之,在继续整改的基础上,要进一步调整政策,加大经费支持,解决‘立交桥’的问题,加强职业教师队伍的建设。只有这些政策性问题解决了解决了,职业教育才能成为整个国家教育体系的重要方面。”全国人大常委会委员柳斌杰同样认为,思想观念的问题,社会影响问题虽然都存在,但根本问题还在政策上。政策问题解决了,职业教育的发展会更好,希望下一步整改着重解决政策性的、实质性的问题。✘

多措并举助推职业教育越办越好

文 / 本刊记者 王博勋



2015年11月25日，宁夏固原市西吉县职业中学的学生们正在学习汽车修理知识。摄影 / 李然

从制造大国到制造强国，从人口资源大国到人力资源强国，职业教育起着至关重要的作用。那么，如何推进我国职业教育发展，用工匠精神推动中国梦的实现？在全国人大常委会的督促下，国务院有关部门有针对性地开展了一系列工作。

2015年，全国人大常委会开展了职业教育执法检查，由张德江委员长亲自担任检查组组长、亲自主持执法检查报告、亲自主持专题询问，这在全国人大常委会的执法检查中是第一次。执法检查报告和审议意见从观念、教育质量、顶层设计、经费投入、教师素质、校企合作、地区协调发展等方面针对职业教育领域存在的问题提出了建议。

国务院总理李克强对职业教育法执法检查 and 执法检查报告及审议意见的落实工作高度重视，多次作出重要批示。2016年2月24日，教育部部长袁贵仁在

十二届全国人大常委会第十九次会议上作《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》，针对执法检查中发现的问题及相关建议，结合主要工作的进展和下一步的工作方向进行说明。

在审议国务院反馈报告的过程中，很多委员表示，将“向常委会报告落实情况”作为执法检查的最后一个环节是一种创新，为今后的执法检查工作提供了良好示范。委员们普遍认为反馈报告客观、全面、有针对性，充分体现了国务院和相关各部门对执法检查的高度重视，体现了有关部门认真改进工作的积极态度。

“订制办学”：满足需求，提高质量

近些年，社会上出现了“就业难”与“招工难”并存的现象。这背后反应的是我国劳动力供求不匹配的结构矛盾，暗含着我国职业教育难以与实际需求对接的问

题。张德江委员长在执法检查报告中强调，职业教育的生命力在于就业，应坚持贴近市场、贴近社会、贴近需求，注重发挥企业、行业组织办学的积极作用，强化基本定位，大力提高职业教育质量。

一些常委会组成人员在审议执法检查报告时提出，在突出职业教育的基础性和应用性的同时，应充分发挥职业教育灵活性强的特点，办好特色优势专业。王胜俊副委员长指出，职业教育要紧紧围绕“就业”两个字，着力建立符合市场和社会需要的现代职业院校和专业课程体系。此外，许多委员建议通过“订制办学”等方式促进产教深度融合、校企共同育人，实现

职业教育和企业发展的双赢。

袁贵仁在报告中指出，根据上述意见和建议，有关部门多措并举引导职业院校进行教学改革，以增强学生就业创业能力为核心，全面提高人才培养质量。

袁贵仁表示，在深化产教融合、校企合作方面，教育部联合行业主管部门、行业组织，组建了基本覆盖国民经济各门类的62个行业教学指导委员会，形成了产教融合发展的组织平台和工作机制。在调整优化专业设置方面，在对应产业、行业分类的基础上，高职专业总数由原来的1170个调减到748个。在提高教学质量方面，教育部通过建立职业院校教学工作诊断与改进制度，推动各级教育行政部门加强事中事后监管、履行管理职责，进一步健全了质量保障体系。同时，教育部还创新人才培养模式，组织开展现代学徒制试点。

搭建人人成才的“立交桥”

在过去,对于职业院校的学生而言,想要攻读更高的学位,几乎是一件不可能的事。然而,随着产业技术升级和技术重心提升,层次连续的职业技术人才培养体系成为了企业、行业、社会职业人才结构的必然要求。

针对不同层次职业教育存在的“终结式”“断头桥”等问题,张德江委员长在执法检查报告中提出了“加强统筹规划,推进现代职业教育体系建设”的建议。很多委员在审议执法检查报告时建议,统筹发展各级各类职业教育,努力搭建学生多样化选择、多路径成才的“立交桥”。

袁贵仁表示,在推进技术技能人才系统培养方面,教育部已经通过印发指导意见等方式引导地方本科高校向培养应用型、技术技能型人才转型发展,目前已有约200所高校启动了试点工作。同时,教育部还通过健全“文化素质+职业技能”的考试招生办法,推进高职院校考试招生与普通高校相对分开。2015年,高职分类考试招生数达到170万人,比2014年增加19万人。

袁贵仁还指出,在发展多种形式的继续教育方面,教育部建立了学分积累与转换制度,推进不同类型学习成果互认衔接,为继续教育、终身学习畅通了通道。此外,为了扩大职业教育的国际交流合作,我国已与德国、澳大利亚等签署合作备忘录或意向书,定期开展政策对话活动。同时,教育部还组织天津、上海开发对接国际水平的100个中职专业教学标准并开展试点。

更多经费支持,更少发展制约

由于同时具备教育性和实践性这两项特征,职业教育的办学成本要明显高于同层次的普通教育。然而,长期以来,由于缺乏稳定的投入增长机制等原因,各地尤其是偏远地区的职业教育经费往往难以保障,制约了我国职业教育的发展。

据此,张德江委员长在执法检查报

告中指出,要“推动建立健全政府投入为主、受教育者合理分担、其他多种渠道筹措经费的投入机制”。审议执法检查报告时,委员们从充分利用社会资本,增加职业教育经费在教育经费中的比例,完善职业教育资助政策体系以阻断贫困代际传递等角度就如何提高职业教育经费提出意见建议。

袁贵仁在报告中回应,财政部、教育部通过进一步整合职业教育补助资金、改革资金分配办法、加强职业教育补贴资金管理等措施,推动了职业教育经费保障水平的提高。

就生均拨款标准而言,在财政部、教育部、人力资源和社会保障部的推动与引导下,截至2015年12月,全国所有省份均已出台了高职生均拨款制度。在重大财政专项的实施方面,2015年,中央财政投入近150亿元以引导和支持各地提高高职生均拨款水平,改善中职办学条件,加强“双师型”教师队伍建设。

谈及学生资助政策,袁贵仁说,目前我国中职免学费政策已覆盖92%学生,中职助学金资助标准从年生均1500元提高到2000元。另外,有关部门正探索通过购买服务、专项债券等方式,吸引社会资本投入建设实训设备、技术、师资、课程等资源。

协调发展,为更多人创造“人生出彩的机会”

在西部地区、民族地区和农村地区,职业教育作为这些地区的薄弱环节,发展相对滞后。张德江委员长在执法检查报告中建议坚持分类指导,支持以上地区的职业教育发展。他指出,应尽快形成发达地区和欠发达地区中等职业教育合作办学机制,促进区域间优势互补、资源共享。此外,张德江委员长还建议国家财政经费向农村地区、贫困地区和民族地区职业教育倾斜,正确发挥职业教育向外输出人才、实现就业脱贫以及服务当地经济社会发展的功能,加快推进全面建成小康社会的进程。

在袁贵仁的报告中,合作、精准帮扶和面向“三农”是促进地区职业教育协调发展的三个关键因素。其中,区域合作机制的完善使得东西部中等职业学校开展联合招生、合作办学的规模保持在30万人左右。

就精准帮扶而言,有关部门通过开展对口帮扶等方式,指导西部和民族地区分区制定规划,用东部地区优质资源带动西部和民族地区职业教育发展。此外,为了促进贫困家庭子女接受职业教育,多部门通过联合实施职业教育扶贫助学补助政策的方式,为每个建档立卡的农村贫困家庭每年提供3000元左右的补助。

在加强面向“三农”的职业教育方面,有关部门加大力气开展国家级农村职业教育和成人教育示范县的创建工作,并组建五大涉农职业教育集团,推进农业领域的校企对接,创新农学结合、弹性学制模式。

除了以上工作,针对“重普教、轻职教,重学历、轻技能”的认识问题,袁贵仁在报告中指出,各地各部门通过出台政策、开展督导、宣传引导等形式,营造了有利于职业教育发展的氛围。针对教师队伍不适应职业教育发展需要的问题,袁贵仁表示,有关部门在实际工作中以制度标准建设为核心,通过推动校企共建教师队伍等方式着力打造“双师型”教师队伍。

最后,针对职业教育领域的现有问题,袁贵仁在报告中提出了下一步的工作计划,包括积极做好职业教育法修订工作、增强服务国家战略的主动性、继续出台职业教育校企合作促进办法等配套政策、积极开展现代学徒制等改革试点、强化联动工作机制等内容。

委员们在审议国务院反馈报告时表示,在今后的工作中,政府有关部门仍需在加强职业道德教育、畅通就业渠道、增加经费投入、推进职业资格与国际接轨、完善多部门联动机制等方面进一步加强工作。委员们还提出,希望全国人大常委会继续对职业教育法的实施状况进行持续、有力的监督。☑

新形势下如何加强我国文物工作

文 / 朱兵



2015年12月24日，江西南昌，西汉海昏侯墓发掘工作现场。摄影 / 郭晶

文物工作是建设社会主义文化强国、增强我国文化软实力的重要支柱。当前，我国文物工作面临新的形势要求，这就是必须紧扣党的十八大以来的基本思路和主题，紧紧围绕加强文化建设、全面深化体制改革、全面依法治国的要求，总结经验，把握规律，开拓思路，进一步创新工作格局，使文物工作迈上新台阶。

一、要把文物变“活” 摆在文物工作更重要位置

习近平总书记高度重视中华优秀传统文化在发挥我国综合国力中的重要作用，强调要使之成为凝聚人民大众精神家园共识、推动全面建设小康社会、实现中华民族伟大复兴“中国梦”的一个强大力量。这为我国文物工作指明了方向。

文物是中华民族历史文明的载体，是不可再生的文化资源。文物工作重在保护，但更重要的是如何在有效保护的前提下，通过宣传、传播、教育、传承等方式，充分展现中华文化的悠久文明特征，紧密维系中华文化的千年血脉，大力弘扬中华文化的伟大精神。改革开放以来，我国文物工作确立了“保护为主，抢救第一，加强管理，合理利用”的工作方针，并被写入了文物保护法。文物保护取得了巨大成就。应该看到，这一方针的确立是与改革开放以来以经济建设为中心的大背景分不开的。从本质上说，“保护”“抢救”“管理”和“利用”文物是密不可分的，“保护”“抢救”“管理”都是手段，“利用”则是目的，而且“利用”绝非只是经济效益的开发利用，其根本目的就是要

使文物的文化、社会功能作用得到充分发挥。但毋庸置疑，随着大规模城乡建设、市场经济建设迅猛发展，文物生存状况遭受到严峻冲击，这客观导致“抢救”“保护”本身成为文物工作的首要任务，加之许多地方将文物“利用”演变为以开发经济效益为主的“利用”，文物的文化功能、教化功能、传承与弘扬功能被掩盖和削弱，保护文物的根本宗旨并未得到充分彰显。这一状况显然不适应当前形势对文物工作的要求。

习近平总书记反复强调，要让收藏在博物馆里的文物、陈列在广阔大地上的遗产、书写在古籍里的文字都活起来。这是新时期我国文物工作的重要指南，其要旨就是要把发挥历史文物在文化建设、社会建设中的重要作用摆在文

物工作更加重要的位置来抓。我们应当深入学习领会习近平总书记的思想精髓,采取积极措施大力推进。一是要深入研究新时期文物工作特点,统一思想,在进一步增强保护措施的同时,针对如何有效发挥文物的功能作用,研究出台相关文件;二是要根据历史文物、革命文物、民族文物、现代文物的特点,采取多种方式、手段和举措,加大资金投入,提高文物开放利用率,充分利用互联网新媒体传播方式,创新文博展出形式,发挥社会力量作用;三是要加强部门协同,有针对性地把青少年爱国主义教育、革命传统文化教育、民族团结教育和中华优秀传统文化道德教育作为重点任务来抓,在学校教育、社会教育与博物馆教育之间建立更加紧密的联系;四是拓宽交流渠道,运用多种方式包括建立两岸三地定期交流机制,充分发挥文物对台港澳地区尤其是香港青少年爱国主义和中华文化教育的重要作用。

二、要围绕“保”和“用”及时修改文物保护法

文物保护法制定以来,为我国文物工作奠定了重要法治保障。随着形势发展,现行法律亟须再次修改。目前,文物保护法修订已经列入十二届全国人大常委会立法规划。这次修订工作,最关键的是要紧扣时代主题,明确立法思路。文物保护法从1982年立法到2002年的修订,基本上是围绕着经济建设与文物保护的冲突来开展的,正确处理经济建设与文物保护的关系、文物保护与开发利用的关系成为当年立法的基本思路,在某种意义上是相对被动的立法。在当前形势下,随着“四个全面”战略布局的深入,文化建设成为实现中华民族伟大复兴的重要一环,在这一时代背景下重修文物保护法,就要及时调整立法思路,变被动为主动,以切实保障文物保护所担负的弘扬中华文化精神这一根本使命的达成。文物工作要下大力气处理好“保”和“用”的关系,这也是现行文物保护法的

薄弱之处,因此修订工作应紧紧围绕如何深化“保”和“用”这两个基本点来展开:一是要进一步健全完善与“保”相关联的法律制度,如文物登录与定级制度、文物信息资源建设制度、文物埋藏区与水下文物保护区制度、不可移动文物的认定及补偿制度、文物行政督察监督制度、流失文物追溯制度等;二是要高度重视并建立健全与“用”相关联的法律制度,在这方面,现行文物保护法尤为薄弱。此次修法,应当建立健全包括文物保护单位、文物收藏单位公共文化服务职能运作规范在内的一系列法律制度,如陈列展览制度、公开开放与免费或优惠开放制度、教育教学实践合作制度、特殊人群服务制度、文物志愿者制度、社会服务效能评价制度等,有效保障文物在文化建设,教育活动和社会发展中的作用得以充分发挥。

三、要改革创新文物行政管理和监督体制

贯彻落实党的十八届三中全会提出的全面深化改革要求,一项重要工作就是要对我国现行文物管理体制深入改革和制度创新。主要包括两个方面:一是推动整个文化遗产管理体制的改革和创新。目前我国文化遗产在管理体制上处于部门分割状态,文物、文化、国土资源、住建、旅游、宗教等部门都拥有对部分文化遗产的管理职权,应当采取措施,加强顶层设计,推动建立适应我国特点、统筹协调、运转有效的大文化遗产管理体制。二是加强现行文物管理体制机制自身的改革和创新。长期以来,我国文物管理制度采取的是属地管理、分级负责的管理体制,这一体制为发挥中央和地方两个积极性起到了积极作用。但是,地方政府既作为当地经济发展的主导者,又作为当地文化遗产的保护者,在彼此相互发生激烈冲突时,难以摆正自身关系,文物工作往往为经济利益让路,出现这一弊端的重要原因是缺乏自上而下的监督制约机制,这一状况已不适应形势发展。要充分认识到文化遗产是国家

遗产的本质属性,在尊重文物属地管理的前提下,正确处理中央政府和地方政府在文物管理上的关系,加大国务院文物行政部门的统一协调、监督管理能力。建议根据我国实际情况,参照其他领域如国土资源、环保的一些成功做法,积极建立国家文物督查员制度并派驻地方,强化文物行政执法督查工作,逐步形成一个上下垂直的文物督查监管机制。

四、要充分利用信息技术、互联网环境拓展深化文物工作

当前我国经济发展已进入新常态,新一轮科技革命和互联网+时代的到来,使文物工作面临新的机遇和挑战。新时期的文物工作要紧紧抓住这一特点,充分利用信息技术、互联网拓展和深化文物工作,有效提升文物的保护与利用水平。一个紧迫任务就是要加强全国文物的信息化建设,要将其作为国家开展文物保护工作的最基础、最重要的一项工作来抓。要抓紧建立完善全国文物信息中心,与全国文物普查紧密结合起来,打破部门、行业的局限,建立起覆盖全国的、相对完整的文物信息大数据库,提高处理、应用相关数据的信息化技术系统和能力。一是要针对重要可移动文物建立可移动文物数据库,实现建档、登录、查询、比对数字化、即时化;二是要对重要的不可移动文物尤其是全国重点文物保护单位和重要的古建筑、古寺庙、古城镇村落等建立不可移动文物数据库,运用物联网等技术逐步实现保护状况的信息采集与实时监控、识别和管理;三是要大力推动、整合重要文博单位的数字化建设,打破现行各自为政的局面,推动建立统一的文博信息数据库,提高文博系统数字化服务能力;四是要统筹使用全国文物信息资源,促进文物信息资源共享,使之成为一个为全国文物保护、利用、研究服务和文物执法、打击文物犯罪活动和社会服务的有效平台。☑

(本文作者为全国人大教科文卫委员会文化室主任)

江西人大这样立法解决“医闹”“校闹”

文 / 本刊记者 王萍

近年来,江西省人大立法工作亮点频现,尤其是先后制定了《江西省医疗纠纷预防与处理条例》和《江西省学校学生人身伤害事故预防与处理条例》,通过立法解决“医闹”“校闹”这两个老大难问题,取得了明显成效。同时,也为探索地方人大立法工作积累了宝贵经验。张德江委员长对此专门作出重要批示。2016年全国人代会前夕,《中国人大》杂志记者奔赴江西实地采访,从赣鄱大地带回江西省人大常委会立法化解“医闹”“校闹”矛盾纠纷的背后故事和法治江西建设的鲜活范例。

儿科医生:

条例明确规定,2万元是个坎儿

2014年3月27日,江西省人大常委会颁布《江西省医疗纠纷预防与处理条例》,同年5月1日条例正式施行。这是在全国率先出台的医疗纠纷预防与处理方面的省级地方性法规。

妥善解决医患纠纷向来是各地顽疾,一些地方“医闹”现象严重,医务人员被打碎牙齿、打歪鼻梁骨等“医闹”新闻现在仍经常见诸各大媒体。那么,江西省出台的这一条例颁布实施两年来,是否已成为有效预防与处理医疗纠纷的法律武器,助力江西维护正常的医疗秩序?

2月19日,2016年农历春节刚过,江西省儿童医院、南昌大学第二附属医院已迎来就诊高峰。

江西省儿童医院院长张小康向《中国人大》杂志记者直言,在儿童医院,他是《江西省医疗纠纷预防与处理条例》的最大受益者。“儿童医院是纠纷多发医院,孩子生病,家长肯定着急。以前有了纠纷,患者家属天天找院长,2014年5月

1日条例实施后,再也没有家属来找我闹了。”

患者家属为何不再来?张小康告诉记者,“因为法律明确规定,医院院长只有赔付两万元的权限,患方请求赔付两万元以上的,医患双方不能自行协商解决,要找第三方调解机构来处理医疗纠纷。”

翻开条例文本,记者看到,条例第30条第3款明确规定,患者及其近亲属或者其代理人请求赔付金额两万元以上的医疗纠纷,医疗机构应当告知患者及其近亲属或者其代理人可以向医疗纠纷人民调解委员会申请调解。多位受访者告诉记者,这一规定“既关键又管用”,有效破解了医疗纠纷“以钱了事”难题,有力减轻了医院的协商解决医疗纠纷的压力。

江西省卫生计生委主任李利介绍,“如今在江西省二级以上医院都设置了投诉窗口、接待场所和医疗纠纷调处办公室,确保及时接待处理患者投诉咨询,在医院尽最大可能化解索赔金额2万元以内的医疗纠纷。”

“有这么好的调解,医患矛盾一定会越来越少。”

记者在江西的几个医院实地走访,多位医生、患者都和张小康一样,不约而同向记者说起在江西省医疗纠纷处理中发挥重要作用的第三方调解机构——医调委。

江西省人大常委会副主任魏小琴介绍,为保证人民调解专业组织的权威性,《江西省医疗纠纷预防与处理条例》赋予人民调解专业组织必要的法律地位和职责,明确由社会治安综治机构牵头

协调设立,司法行政机关进行工作指导,财政保障调解经费,当事双方免费申请,以保证调解的公平公正。

李利告诉记者,江西省已实现市、县医疗纠纷人民调解组织100%覆盖的目标,积极引导医疗纠纷从院内到院外解决。条例实施以来,通过人民调解组织调解医疗纠纷4137起,调解成功3713起,成功率达到89.75%,人民调解成为医疗纠纷调解的主渠道。

2月19日,记者来到南昌市医调委、南昌地区医疗纠纷调处中心实地了解医疗纠纷调解的相关情况。南昌市医调委是整个江西规模最大、服务医院最多的调解机构,在全省各医调委中极具代表性。

据南昌市医调委副主任魏有田介绍,这一调解组织于2011年12月26日挂牌成立,在条例颁布实施后,南昌市医调委主动与该条例对接,将医疗纠纷调解工作纳入法治轨道。

曾经由医调委成功调解了医疗纠纷的患者朱光辉专程过来,要和记者说说医调委的故事。2015年10月8日,朱光辉与南昌市某医院发生医疗纠纷,从最初索赔15万元,到最终医院赔偿8万元,一场尖锐对立的医患纠纷经调解得到化解,医患双方对调解结果都表示满意。

“您来申请调解这个纠纷,没有花一分钱。”记者问。

“是的,当时医院院长建议来这里,说他只有赔付2万块钱的权力,赔付超过2万就可以来这里申请调解。当时都不相信,有一个免费为患者解决纠纷的地方。”朱光辉说。

“条例规定如果索赔金额超过10

万,就要先进行医疗事故技术鉴定或者医疗损害鉴定,以明确责任。由于医学鉴定需要一定时间,而且需要垫付鉴定费用,医患双方经过协商,朱光辉将索赔金额降到10万元,申请做专家咨询。专家咨询对申请调解的患者免费。后经反复协商沟通,医患双方的赔付差距逐步缩小,最后达成一致,调解成功。”承办这一医疗纠纷调解任务的调解员胡敏告诉记者。

“医调委确实是为患者着想。所以我特别感动,后来我给医调委送来一面锦旗,感谢帮我无私调解。”朱光辉对记者说出他的肺腑之言。“有这么好的调解,医患矛盾一定会越来越少。”

这一医疗纠纷的调解实例证明,医疗纠纷通过调解来处理速度快、效率高,便民、利民的特点体现得非常充分。记者了解到,最终医院赔偿8万元由保险公司赔付。这都得益于条例健全了医疗风险分担机制,特别是将医疗责任险纳入强制险范畴,充分发挥保险“大数法则”效应,规定对承保范围内的医疗纠纷依法按合同赔偿,由此医疗纠纷得到及时赔付。

“最明显的感受,就是医院门诊电梯可以直达八楼院长办公区域了。”

“作为一线医疗卫生工作者,我们充分感受到条例带来的积极变化。”南昌大学第二附属医院院长程晓曙向记者介绍,在治安管理方面,条例对医院最大的支持在于以法律的形式对在医疗机构聚众滋事等7类行为作出禁止性规定,有力震慑了“医闹”等不法分子。“最明显的感受就是医院门诊电梯可直达八楼院长办公区域,因为患者家属不会再找过来闹事,这在过去不可想象,条例出台前通往八楼的电梯是关闭的。”

记者看到,条例第48条明确规定,患者及其近亲属或者其代理人以及其他相关人员有下列行为之一,经劝阻无效的,医疗机构应当立即向所在地公安机关报警,并保护好现场,配合公安机

关做好调查取证等工作。条例中详细列举了聚众占据诊疗、办公场所、在医疗机构内拉条幅、设灵堂、焚香烧纸、摆花圈等七种扰乱医疗机构正常医疗秩序的行为。

紧接着,条例第49条规定了公安机关接到医疗机构报警后采取措施所应当依照的四种程序,包括立即组织警力赶赴现场、开展教育疏导、将扰乱正常医疗秩序等违反社会治安管理的医疗纠纷参与人员带离现场调查等。据了解,正是有了这两条的明确规定,公安机关对医闹行为的及时出警和正确处理得以保障。

更难能可贵的是,这不仅是一个着眼于处理医疗纠纷的条例,从法规的名称就可以看出,预防在先,处理在后。法规坚持“预防”与“处理”并重,分别从医疗安全责任制度、医患沟通机制、医德教育培训、医疗业务专业化等方面作出了较全面规定,促进了医院整体诊疗和管理水平的提升。

记者了解到,南昌大学第二附属医院还通过推进医疗服务模式创新来从根本上改善医患关系,预防和减少医疗纠纷。2015年,该医院在江西省首创入院患者一站式服务中心和检查预约中心,这一创新实现了全院床位的统一调配,有效缓解了“看病难”问题。并大力开展药械专项治理,有力缓解了“看病贵”问题。

程晓曙强调,这些都和条例所发挥的作用密不可分。对于医院来说,正是用条例这把利剑来约束医生合理检查、合理用药。这些都是预防医疗纠纷的有效措施。

解决“校闹”, 这几个焦点问题如此重要

2015年11月20日,备受关注的《江西省学校学生人身伤害事故预防与处理条例》经江西省十二届人大常委会第二十一次会议审议通过,并于2016年1月1日起施行。江西省委教育工委副书记、江西省教育厅厅长叶仁荪告诉记者,

条例事关江西一千多万在校学生的人身安全保障,立法确实是解民之所困和回应百姓期盼,有了它,今后江西学校学生就有了法律的“保护伞”。

2月20日,记者先后来到江西师范大学、南昌大学附属中学、南昌百树学校实地了解条例实施情况。2016年1月1日,条例实施当天,江西师范大学一名大四男生在校外高坠死亡。江西师范大学校长梅国平告诉记者,学校在江西省教育厅、江西省公安厅等部门指导和帮助下,依据条例的有关内容,正在顺利、妥善处理这起意外事件。

梅国平介绍,条例明确规定综治、教育、司法行政、公安等部门的纠纷应急处置职责。“这一应急处置机制的建立为学校应对可能发生的‘校闹’事件提供了坚强后盾,让学校可以依法依规地与死者家属就死者的善后事宜进行沟通和协商,防止矛盾的激化。”

“事件发生后,责任划分是纠纷双方最为关心的问题,也是纠纷解决最为核心的问题。条例的第44条、第45条为处理这起学生意外事件明确了双方责任。”梅国平强调。记者看到,条例第44条、第45条对学校、学生或其监护人以及第三方的责任划分问题进行了详细规定,明确了学校应当依法承担相应责任的11种情形和免除责任的5种情形。

值得注意的是,条例中有关保险理赔机制的引入提高了学校风险化解能力。条例鼓励学校购买校方责任保险及附加无过失责任保险,提倡学生监护人或者抚养人自愿为学生购买学生意外伤害等商业保险。发生学生人身伤害事故,保险机构依法按合同赔偿。

“江西师范大学办理了校方责任保险和附加无过失责任保险,费用是按每个学生计算,每个学生13元的保险费用,这个保险费是由学校承担。学生也参加了意外伤害等商业保险,在这起事件中,死者家属将得到10万至20万的赔偿。”中国人保财险南昌市分公司副总经理万惠玲介绍说。

**“现在,处理时间短了,
通过保险能够得到及时赔偿,
学校和学生都是受益方。”**

2月20日,对于条例中关于应急处置、责任划分、保险机制的规定,南昌百树学校校长曾道维也向记者表达了高度赞许,将这些规定称为“及时雨”。她告诉记者,2015年11月底,百树学校一名六年级学生在上体育课练习篮球时,在运球过程中一边奔跑一边拍球,不小心摔倒后手先着地,导致右手手腕骨裂。体育老师发现后立即抱起学生到校医室进行处置并立即上报教务处主任。之后联系家长并一起送学生到医院进行包扎。

“学生返校后,他的父母找到学校领导提出赔偿要求,理由是学生是在学校内发生的伤害,学校应当承担责任并要求学校赔偿数千元。”曾道维说,当时正值《江西省学校学生人身伤害事故预防与处理条例》刚刚审议通过,学校组织老师们及时进行了学习。之后,学校与事故学生家长一起对照条例第44条、第45条就学校是否承担责任进行了沟通。

学生家长告诉记者,“根据条例规定,责任的划分很明确,学校已经履行了教育、管理职责,这个摔伤事件是孩子在具有风险性的体育活动中发生的意外,并非学校过错。学校在事情发生后,及时关心和对症处理,比如陪送学生到医院看病,学校立即向保险公司报案,启动学生意外伤害险理赔等,这些我们家长很感谢。”

南昌大学附属中学副校长程晓杰特别向记者谈到条例中有关源头预防和第三方中立调解机制引入的相关内容。记者了解到,2014年6月24日,南昌大学附属中学曾发生过一起高一学生跳楼自杀事件。在跳楼之前,学校做了一系列工作,包括:提前发现,反复劝阻,及时报警,与家长取得联系,在地上铺安全垫。学生跳楼自杀的第二天,家属纠集多人,在学校门口摆花圈、拉横幅、在校园内烧纸钱和放鞭炮。家属提出抚恤金150万元的要求,在谈判无果情况下,多次围攻

学校领导。经过近2个月的艰苦协商,临近开学,在有关机关强力介入下,双方终于就解决此事达成协议。学校出于人道关怀一次性给予家属救助金299000元。2014年的这起学生跳楼事件的艰难处理过程,引起了江西省有关领导的注意。

“在条例制定过程中,我们作为学校代表参与了草案编写相关工作,我所关注的源头预防和第三方中立调解机制引入都已在条例中充分体现。有了条例,事故处理时间短了,通过保险能够得到及时赔偿,学校和学生都是受益方。现在我们已组织学校进行了形式多样的深入学习,让全校师生、家长都了解、熟悉条例,从而使条例真正落到实处、发挥作用。”程晓杰说。

记者看到,针对矛盾纠纷易发、多发趋势,条例注重强化源头预防。条例既明确了各级各类学校、政府及相关部门、学生及其监护人的预防职责,也规定了保险机构、新闻媒体及为学校或学生提供设备、场地、服务等单位和个人的预防责任,一共涉及16个方面的职责,为学生人身伤害事故编织起严密的预防网络。

同时,针对矛盾纠纷双方缺乏互信,条例引入第三方中立调解机制。条例最大亮点和特色在于条例借鉴医疗纠纷调处的成功立法经验,把人民调解专业组织作为第三方中立平台引入矛盾纠纷化解工作,把矛盾纠纷处理由学校导向社会。

**“人大立法在进行”:
“阳光立法”把法立在百姓心坎上**

在江西采访,记者感受到,两部法规并不是嘴上说说,高高挂起,在医院,在学校,对条例的一些具体条款和相关规定,医生、患者、老师、学生、家长等许多受访者都能脱口而出。在条例的贯彻实施中,江西学法用法的氛围更加浓厚。江西省人大立法工作是如何做到让百姓知晓、熟悉并自觉遵循法律的呢?

江西省委书记、省人大常委会主任

强卫告诉记者,江西立法解决“医闹”“校闹”矛盾纠纷问题,是贯彻落实党的十八大四中、五中全会精神特别是习近平总书记系列重要讲话精神的积极实践,是推进法治江西建设、提高社会治理体系和治理能力现代化水平的积极实践,是坚持问题导向,依法化解社会矛盾纠纷,增强群众对法治建设获得感的积极实践。

江西省人大常委会党组书记、副主任洪礼和指出,本届以来,在中共江西省委的领导下,江西省人大常委会把立法视野聚焦于党委决策的重点、经济社会发展的难点、人民群众关心的热点,坚持问题导向,从人民群众的期盼中探寻法治诉求,及时将医疗纠纷、学生人身伤害事故立法纳入立法工作计划。并着力通过立法创新,化解矛盾纠纷,发挥了地方立法解决实际问题、涵养法治氛围的独特功能。两部法规深入人心,关键在于两部法规在内容上充分凸显地方特色、做到切实管用,总结了各地行之有效的人民调解、责任分担等实践经验,并坚持“预防”与“处理”并重,以“预防”为先、“处理”为辅,化纠纷矛盾于未然。同时还得益于立法工作方式方法的探索创新。尤其是在学校学生人身伤害事故预防与处理条例的立法中,江西省人大常委会在省内主流媒体开办“人大立法在进行”栏目,首次尝试立法与宣传同步跟进、全程报道的新模式,使公众通过公开、广泛、充分的讨论,有序参与立法过程。

“江西省各大媒体上的‘人大立法在进行’栏目对立法进程的及时、充分、同步宣传报道,揭开了立法工作的神秘面纱,让公众知晓立法、遵法、守法的要点、难点和重点在哪里。”洪礼和强调。令人欣慰的是,“人大立法在进行”活动与《江西省学校学生人身伤害事故预防与处理条例》双双入选2015年度“江西十大法治事件”。随着这两部解决“医闹”“校闹”法规的出台,维护医院和学校的正常秩序、构建和谐医患关系、保障学生安全的观念正在成为一种全社会的共同意识。★

大连人大：关注特种海产品资源保护

文 / 高中文 张安波

提到大连，人们首先想到的是大海，特种海产品已经成为“大连海鲜”的文化标志，成为渔业经济发展的重要增长点 and 优势特色品牌。

但随着工业化和城镇化进程加快，海水水域环境和渔业生物资源保护的矛盾日益突出。大连市人大常委会对在新形势下加强特种海产品保护、促进渔业可持续发展工作高度重视，2015年年初就决定对市政府贯彻落实《大连市特种海产品资源保护管理条例》情况开展专题询问。针对一部地方性法规贯彻落实情况开展专题询问，这在大连市尚属首次。

为使询问工作有的放矢，从去年6月开始，市人大农委就会同市海洋与渔业局等政府有关部门组成联合调研组，深入6个区、市、县的特种海产品种质资源保护区、海产品增殖区实地调研，组织有关部门、科研院所、渔业企业负责人和渔民代表召开座谈会，走访了部分专家、学者和市人大代表，广泛听取意见和建议，收集整理出“加强资源保护、规范生产秩序、建设海洋牧场、实行产学研结合”等4个方面情况，归纳梳理出“个别条款没有落到实处、部分内容有待进一步充实完善”等4方面问题，并形成专题调研报告，印发给常委会领导和参加询问代表参阅。依据条例相关规定，按照问题导向原则，拟定了询问参考题库，内容涵盖了条例规定主要内容，涉及发改委、科技局、财政局、环保局、海洋与渔业局等5家单位。

2015年10月27日，专题询问会场座无虚席，市属各大新闻媒体的记者们早早地抢占了最佳的采访位置。大连市人大常委会副主任孙广田在介绍了相关情况 after，宣布询问正式开始。此次专题询

问，大连市人大常委会明确要求，询问人可以围绕条例的具体条款，根据个人调研和群众反映情况随机询问。随着一系列尖锐敏感问题的提出，询问从一开始就进入了高潮。

市人大财政经济委员会主任委员王连山就资金使用情况“单刀直入”：“大连市政府每年都拿出一定的专项资金扶持特种海产品生产，如何保证资金发挥最大效能？”

市财政局副局长孙辉回答：“条例颁布以后，市发改委、市科技局、市海洋与渔业局都对资金使用领域和范围作出明确规定，并对申领项目层层把关，确保好钢用在刀刃上。”

“面对不同的市场主体，市政府怎么保证资金使用公平公正？”王连山追问到。

“为保证财政资金使用公平与公正，在2005年，我们就实行了政策公开、程序公开、项目公开。政府出台的所有扶持政策，均可在政府网站和市财政局网站上查询到。”孙辉回答。

“目前市场上海参鱼目混珠，许多百姓不敢吃了，大连地方优秀品牌海参受牵连，政府相关部门应采取哪些措施改变这种局面，维护消费者的权益，保护名牌海产品？”大连市人大常委会委员、东北财经大学管理学院教授吴晓巍就群众最关心的食品安全问题直接发问。

市渔政监督管理局副局长彭志平回答道：“近年来，我们加强对生产规范性的管理，实行苗种许可，养殖许可等，同时加大了对无公害基地建设和健康养殖示范基地建设。从管理方面，我市形成一套对海域环境、产品的疫病防治长期检测完整系统。加大对海产品生产企业的抽检力度，从国家、省、市检测的指标

数据来看，我市特种海产品质检合格率达到98.5%，完全可以放心食用。”

“我市近海海域是否存在排放污染物的情况？市政府在这方面做了哪些工作？”市人大环境资源建设委员会主任委员曹宁波发问。

市环保局副局长吴国功回答：“我市海域绝大多数的水质都达到了国家一级和二级标准，我市的海域水质没有四类，这为我市发展海洋牧场和海水养殖提供了一个非常好的安全环境。近年来，工业污染比较严重，我们采取各种措施确保所有的工业企业排放污水达到国家标准。对特殊造纸、化工、印染、水产品加工等特殊行业进行专项整治，同时，加快城市、农村生活污水设施建设，提高污水处理能力。”

询问者开门见山、直截了当、简明扼要，抓住当前群众关心的热点、难点问题一针见血，直击要害，原计划一个半小时的专题询问持续了两个多小时才结束。“市政府将以此次专题询问工作为契机，以高度负责的态度，完善工作制度，强化监管措施，严厉打击违法行为，把特种海产品资源保护工作抓紧抓实抓好。”副市长卢林在会上表态说。

市人大常委会主任里景瑞指出，开展好专题询问，关键在问，重点在答，核心在落实。询问结束了，但工作并没有终止，后续监督要一跟到底，确保更加有力地推动工作落实，确保询问意见得到切实办理。

专题询问后，市人大有关专门委员会对重点问题进行了梳理总结，起草了常委会审议意见，交由市政府研究办理，市政府2016年将向常委会提交整改落实情况的报告，将询问、梳理、交办、跟踪、督办构成一个严密的整体，确保专题询问取得扎实成效。■

池州“首法”炼成出炉

文 / 汪秀祥

2016年1月9日,对于安徽省池州市的法治建设进程来说,应该是一个载入史册的日子。因为这一天是该市首部地方性法规诞生的日子。当天上午,池州市三届人大五次会议表决通过了《池州市人民代表大会及其常务委员会立法程序规定》。池州“首法”由此诞生了。

按照法律要求,池州市人大常委会法工委拟将该《规定》报请省人大常委会批准。经省人大常委会批准后,将由池州市人大常委会发布公告,在《池州市人民代表大会常务委员会公报》和《池州日报》等媒体上全文刊播。届时,池州“首法”将正式实施。

从党的十八届四中全会提出要依法赋予设区的市地方立法权、十二届全国人大三次会议修改立法法赋予设区的市地方立法权到池州市被安徽省人大常委会首批授予地方立法权,从选举产生池州市人大法制委员会到正式批复设立池州市人大常委会法工委,从初次起草规定草案到规定获表决通过,可谓是一步一个脚印、一个脚印一个台阶。

2014年党的十八届四中全会之后,池州市人大常委会凭着多年来对法治建设的执着和热情,迅速展开了地方立法相关准备工作。当年12月,该市人大常委会就派出了考察调研小组,专程赴省人大常委会和合肥、淮南两市学习考察地方立法工作,并出具了详细的学习考察报告。紧接着,在2015年年初召开的市三届人大四次会议上,选举产生了市人大法制委员会,为该市后来被省人大常委会作为第一批授予地方立法权的城市奠定了良好的工作基础。

2015年,十二届全国人大三次会议

通过修改立法法的决定赋予设区的市地方立法权后,市人大法制委员会多次召开会议,认真学习和研究立法工作,深入领会中央、省委关于法治建设的最新精神。随着安徽省十二届人大常委会第十九次会议正式作出决定:包括池州在内的六个设区的城市开始行使地方立法权,可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规,池州的法治建设翻开了新的篇章。

为了让立法工作得到科学规范的开展,池州市人大法制委员会建议要将程序和规定挺在立法工作的前面。于是,池州“首法”便应运而生了,它将在较长时期内为该市立法工作提供根本遵循和指导蓝本。

用“统筹兼顾,精益求精”八个字来概括池州“首法”的特点最为贴切。“由于是程序法,又是我市首部地方性法规,因此,我们起草前专程赴全国人大常委会和省人大常委会学习培训,而后根据立法法、地方组织法和《安徽省人大常委会立法条例》等法律法规,并结合我市实际起草了初稿,之后广泛征求意见,多次召开座谈会,先后经过三次‘会审’表决才形成了现在的正式文本。”该市人大常委会内司工委副主任喻志平如是说。

据了解,规定共二十八条,内容既涵盖了编制立法规划和年度立法计划的程序、法规案的提出和处理程序、法规草案的审议和表决程序,还包括了法规通过后的处理程序、法规解释草案审议和表决程序等。不仅如此,在每道程序中针对不同情况设计了相应的子程序,每道子程序中又针对不同情况提出了相应的

要求。比如,法规案既可以由市人大常委会、市政府、市人大各专门委员会、一个代表团或十名以上的代表联名向市人民代表大会提出,也可以由市政府、市人大各专门委员会、五名以上常委会组成人员联名向市人大常委会提出。其中,向市人民代表大会提出法规案又细分为大会期间和闭会期间两种情况。对于大会期间列入大会议程的法规案进一步分为继续审议和审议终止两种情况,审议终止又细分为交付表决前提案人要求撤回和审议中发现重大问题需要进一步研究两种情况。这些具体情况不同,处理方式当然也有所不同,对此,《规定》都作出了详细的要求和说明。

在今年1月初举行的该市三届人大五次会议期间,许多代表都为《规定》和人大立法工作点赞支持,并表达了对人大工作和立法效果的期待。

“这是我们池州的第一部地方性法规,又是我市今后立法工作的程序依据,《规定》的通过标志着池州市人大常委会开启了立法工作的新征程。”市人大代表夏吉富一语道出了“首法”的意义。章务江代表认为:“《规定》突出了人大在立法工作中的主导地位,符合党的十八届四中全会精神和法治建设的要求,这一点很重要。”

池州市人大常委会主任施建华在市三届人大五次会议上的常委会工作报告中郑重指出:“今年市人大常委会将组织开展城市管理、犬类管理和主城区烟花爆竹燃放管理等方面的立法相关工作。认真开展立法前期调研、立法协商,建立法规起草解读、立法论证咨询和意见采纳情况反馈等机制,深入推进科学立法、民主立法。”

各国深海海底资源勘探开发立法情况

文 / 翟勇

《中华人民共和国深海海底区域资源勘探开发法》于2016年2月26日,经十二届全国人大常委会第十九次会议第二次审议通过,将于2016年5月1日起施行。此前,于2015年10月经本届全国人大常委会第十七次会议进行过一次一审。这部法律在适用范围上,与我国其他法律不同。从法理上讲,不是以“属地”为主作出的规范,而是以“属人”为主作出的域外法律规范。即适用的范围不是传统的“中华人民共和国领域及管辖的其他海域”,而是对在这个传统法律适用范围以外的国际海底区域我国公民和法人的行为作出的规范,应当算作我国立法史上第一部域外法律。对于制定这部法律,常委会组成人员给予了充分地肯定。但除了少数专业人士外,社会上的大多数人,却对这部法律较为陌生。在全国人大常委会网上征求社会对这部法律草案的意见过程中,仅收到了80多份意见。为了保证这部法律的有效实施,使社会上对这部法律有更深入的了解,本文就各国根据《联合国海洋法公约》的基本要求对深海海底资源勘探开发立法的情况作一概要介绍。

一、各国立法背景及有关情况

在130多年前的1872—1876年,英国“挑战者”号海洋科考船在考察期间,第一次在太平洋海底发现了锰结核。但直到20世纪60年代,因为全球原材料价格上升到前所未有的高度,人们才开始重视深海海底资源。美国于20世纪70年代初,率先派出考察队赴太平洋寻找这些资源,并于1980年制定了法律。随后,法国、日本、英国、苏联等发达国家纷纷制定相关的本国法律,欲争夺国际海底区域资源,掀起蓝色“圈地运动”。由此引起了发展中国家的强烈反对。在广大发展中国家和一部分发达国家的共同努力下,联合国于1982年通过《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》),其中第十一部分专门就这个区域的资源勘探开发问题作出了明确的规定,建立了区域国际法律制度。《公约》明确了缔约国对本国公民、法人在深海海底区域资源勘探开发行为的担保义务。这一担保义务充分体现为缔约国对其本国公民、法人的深海海底勘探、开发行为的有效管控责任。《公约》还特别强调“国际海底区域及其资源为人类的共同继承遗产”,任何国家、组织和个人不得据为私有,由根据《公约》成立的国际海底管理局代为管理。同时《公约》还设立了国



南极洲默茨冰川 (Mertz Glacier)数百米的海底

际海洋法庭,负责解决区域资源勘探开发过程中的纠纷,其下的海底争端分庭,是一个独立司法机构,专属履行解释《公约》第十一部分和相关附件及规章的义务。2010年5月6日,海底分庭就执行《公约》第十一部分以及1994年《关于执行1982年12月10日〈公约〉第十一部分的协定》发表了咨询意见。这样,加上管理局规章,有关规范深海海底区域资源勘探开发活动的国际规则主要包括三个部分,即《公约》(第十一部分及附件)、海底管理局规章和海洋法庭的咨询意见,均需要缔约国予以遵守。

《公约》于1994年正式生效,从制定到生效,期间又有一些海洋大国和一部分小岛国纷纷制定或者修改本国的深海海底相关法律,通过立法构建法律制度,履行国家担保义务,落实有效管控责任。迄今为止,已经有15个国家制定了相关法律,分别是:美国(1980年)《深海海底硬矿物资源法》、法国(1980年)《海底资源勘探和开发法》、英国(1981年)《深海采矿法(临时条款)》、日本(1982年)《深海海底采矿暂行措施》、前苏联(1982年)《苏联关于调整苏联企业勘探和开发矿物资源的暂行措施的法令》、澳大利亚(1994年)《联邦离岸资源法》、俄罗斯(1995年)《联邦大陆架法》1998年《联邦专属经济区法》、捷克(2000年)《国家管辖外海洋矿产资源勘察、勘探和开发法》、库克群岛(2009年)《海底矿产资源法》、德国(2010年)《海底开采法》、斐济(2013年)《国际海底资源管理法》、英国(2014年)《深海采矿法》、汤加(2014年)《海底矿产资源法》、比利时(2014)《深海海底区域资源调查勘探和开发法》、新加坡(2015)《深海海底开采法》。此外,韩国、印度等国家也正

在抓紧制定本国的相关法律,近期将由议会通过。新西兰于1964年制定大陆架法,涉及了对深海海底区域资源勘探开发活动的规范。在上述这些国家的立法中,英国于1981年制定了《深海采矿法(临时条款)》,《公约》生效后,根据《公约》进行了修改,名称改为《深海采矿法》。

二、各国立法关注的主要问题

各国在深海海底资源勘探开发立法问题上,除了共同关注《公约》的要求以及本国的承诺,在具体内容上各国也还有所不同,主要表现在法律的适用范围和执法机构的选择,勘探、开发主体的基本权利义务,以及履行管控责任的有关措施和主要制度设置上有所不同。

(一)关于法律适用范围和执法机构

1. 有关法律的适用范围。英、日、苏三国重点规范勘探、开发活动;美、俄、斐济、奥地利等国规范勘探、开发和科研活动;德、捷克、法、库克群岛等国则规范勘察、勘探和开发活动。

2. 有关机构设置,斐济设国际海底局,库克群岛设海底资源管理局;有的国家成立专门机构,如德国设国家采矿、能源和地理办公室,捷克设产业和贸易部,英国设国务大臣,美国设国际海洋和大气管理局,日本设经济贸易产业部,法国由国务院管理,新西兰设能源部、俄联邦设地质和深层土地利用管理局、澳大利亚采用联合机关和指派机关形式。

(二)关于从事深海活动主体的权利和义务

首先,就权利方面来说,有的通过许可证授予权利,有的利用开采许可证确认矿产资源所有权,有的明确申请后续许可的权利等。其次,就义务方面来说,各国的情况有所不同,归纳起来,主要包括如下内容:有的国家明确了深海活动主体的安全保障义务,有的明确了提供信息、保险、资金的义务,有的明确了环境保护、消除损害影响的义务,也有的明确了技术培训义务,有的明确了紧急事件报告义务,还有的明确了深海活动主体不得妨碍其他用海合法活动的义务,等等。

(三)关于法律采用的一些主要措施

首先,环境保护措施是各国普遍采用的,也是《公约》对各缔约国的特别要求。对此,美国、俄罗斯采用环境影响评价、环境预防的措施;库克群岛采用环境保证金、环境应急计划等手段;俄罗斯采用环境监测和环保一般义务,法国和英国、捷克斯洛伐克也采用环保一般义务。第二,关于规划问题,俄罗斯和斐济的法律中,明确了深海海底资源勘探开发的战略规划。第三,有关从事深海活动主体资格,斐济明确了对国籍、年龄、专业技能和资金能力的要求;日本还作出了对犯罪记录的要求,明确了在刑罚结束两年内不得申请勘探开发活动。第四,有关深海活动管理方式,一

些国家采用资质审核,如捷克斯洛伐克,澳大利亚和库克群岛采用单一许可,美国、新西兰则许可与执照并用,斐济采用担保与合同并用的措施。

(四)各国法律落实管控责任的主要制度

各缔约国在如何落实《公约》规定的管控责任上,一般采用许可的方式,除了个别小岛国直接采用担保的形式外,其他国家大都采用许可制度。但各国许可制度的具体内容也还有所不同。

1. 关于许可类型。德国、库克群岛采用探矿登记;美国、日本、英国、德国采用勘探、开发许可;库克群岛还采用租赁许可的方式等。

2. 关于许可批准条件。德国明确规定要与国际海底管理局签订合同。在申请人条件上,日本提出了国籍、犯罪记录、许可可被撤销未满两年的要求;德国提出了诚实可靠的要求;库克群岛提出了技术资格的要求。日本和库克群岛还对勘探开发的区域、面积作出了要求;库克群岛对开采的矿种提出要求;德国、库克群岛、美国、日本对资金条件做出了规定;斐济、德国、库克群岛、美国、日本对作业方案、开发计划提出了要求;德国还特别将环保措施作为许可的条件之一作出规定,美国也作出了环境保护效果检测的规定;美国还将反托拉斯审查作为许可条件之一。库克群岛将工作人员的招募、培训以及采购本地商品和服务的详细计划也作为许可条件等。

3. 关于许可内容。各国的许可内容总体包括如下方面:一是许可期限(美国);二是环境保护措施(美国、库克群岛);三是环境损害修复(库克群岛);四是有关有关勤勉要求包括合理投资、适用花费较少的技术、商业开采的持续性等(美国);五是关于自然资源保护包括对未开采矿产资源部分的保护、废弃物加工方法、废弃物价值和废弃物潜在用途、勘探或商业开采活动对环境的影响、经济及资源数据和国家对矿产资源的需要等(美国);六是与其他国家关系,如不干扰他国合法利用公海(美国);七是海上生命和财产安全保护(美国、英国);八是呈报信息(英国);九是损害保险金、抵押品(斐济、库克群岛)等。

4. 关于许可的撤销与变更。各国对如下行为作出了撤销与变更许可的规定:一是未遵守合同条款(英国);二是未在指定区域进行活动(日本);三是未经许可变更活动区域、位置、面积(日本);四是获得许可后6个月未开始或未经申请连续6个月停工(日本、法国);五是随意变更作业方案(日本);六是严重违法安全卫生和治安条例、危害海洋动物植物(法国、英国);七是两年以上未缴纳税款(法国);八是未经批准转让许可证(法国)等。✘

(本文作者为全国人大环境与资源保护委员会法案室主任)

防止学术腐败的两大“杀器”

文 / 刘绪义

近年来,高校校长、教授博导、官员学历、垃圾论文、科研课题等关键词常伴随着学术腐败见诸媒体,学术腐败呈现出多发性、普发性和权力化等特征,成为困扰学术界一大顽症,也成为全社会关注的焦点。

这里面固然有制度机制层面的因素,然而,更多的因素可能与学术工作者自身有关。防范学术腐败应当两面兼顾,既需要创新机制,更需要学术工作者正确对待学术。

晚清名臣刘蓉说过,“学术坏,而人心风俗随之。”学术是知识分子安身立命之本,知识分子俗称为社会的良心,学术腐败了,意味着社会的良心坏掉了,社会风气会跟着坏。古人对学术腐败的认识是何等深刻,值得现代人深思。

学术腐败不只是今天才有的产物,但都有一个共同的特点,那就是困于名利。乾嘉学派的代表人物戴震就指出了防止学术腐败的两大“杀器”。他说:“人之不尽其才,患二:曰私,曰蔽。”他对“私”字有过很好的解释:

“私也者,生於其心为溺,发於政为党,成於行为愚,见於事为悖,为欺,其究为私己。”私字表现在心理上是沉迷不悟,政治上拉帮结党,行为上邪恶不法,处事时悖逆无道,归结为一点就是自私。

对“蔽”字,他指出:“蔽也者,其生于心也为惑,发于政为偏,成于行为谬,见于事为凿,为愚,其究为蔽之以己。”就是说,“蔽”字产生于思想上疑惑,表现在政治上不公不正,行为上谬误愚昧,处事时好为强词,归结到一点就是自是。

戴震还指出,自私的结果是自暴,自是的结果是自弃。“私者之安若固然,为自暴;蔽者之不求庸於明,为自弃。”自暴自弃的人,难以和他谈善。

怎样才能防止这两大问题呢?戴震说,“去私,莫如强恕;解蔽,莫如学。”意思是要去私,就要做到推己及人;要解蔽,就要努力学习,开阔视野。“凡失之蔽也,必狭小;失之私也,必卑暗”。

现在一般的读者是不知道戴震这个人了,但谈起清朝的学术特别是乾嘉学派,那么,戴震这个名字无疑是如雷贯耳。他是乾嘉学派的代表人物,这么说吧,当时的学界领袖纪晓岚读到他的书都去节叹赏,而当时戴震才33岁。

戴震出生平民家庭,既无家学渊源,也没有良好的家

庭条件,请不起名师,20岁才碰到江永这位大师。但是,他22岁写《筹算》,23岁写出《六书论》,24岁写出《考工记图注》,结婚以前就写出了不少自然科学方面的开山之作。这是一奇。

再一奇就是他老考不上科举,29岁才中秀才,40岁中举人,53岁还没考上进士,乾隆知道了,破格命他与已录贡士一同参加殿试,赐同进士出身。皇帝开后门开出来的这位翰林院庶吉士刚想全力以赴更有作为,不料却死在55岁。王念孙、段玉裁、孔广森、任大椿等学术大师都是他的弟子。

戴震,字东原,他还有一个字,“慎修”。他说,“君子慎习而贵学”。慎习就是克己,克己从独处开始,“君子克己之为贵也;独而不咸之谓己。”“君子独居思仁,公言言义,动止应礼。”仁、义、礼在他看来就是善,慎习是要向善靠拢。

做学问先要做人,学术是天下之公器,不是谋私的工具。在戴震看来,治学一是问学,二是闻道。问学就好比是渡河的舟楫、登高的阶梯,闻道才是治学的目的。

戴震读书治学不遗余力,钩稽参考,夜以继日。在治学态度与治学方法上,严谨踏实,一丝不苟,开近代实证学风之先河。戴震既研究历史,又洞察现实,痛斥宋明理学“存天理,灭人欲”之说是“以理杀人”。他提出了新见解,为学术注入新鲜血液,为现实揭开模糊面纱,使人耳目一新,为之一振。“儒者之学,将以解蔽而已矣。解蔽,斯能尽我生;尽我生,斯欲尽夫义命之不可已。”戴震认为“蔽”的产生缘于自心,喜好、厌恶会成为蔽,只看重事物的开始会成为蔽,只看重事物的结果会成为蔽,眼界太近会成蔽,眼界太远会成蔽,博学也成蔽,肤浅亦成蔽,食古不化会成为蔽,知今不知古会成为蔽,因此,必须严谨学习,不自满,不自是,不自私,把去除认识上的片面性、局限性作为研究学问的根本。

戴震在学术上实现了做人与治学一体。他的“去私解蔽”观也是防止学术腐败的两大“杀器”。“已有扁舟兴,曾看过剡图;翻思名手尽,谁复费功夫。”这首诗便是戴震给后人的真诚告诫。有见识的人不要一味步名手的后尘,要肯独辟蹊径,继承创新。✶

(本文作者为中国社会科学院哲学所博士后、知名学者)



如果没有人事制度中“旋转门”的设计,光靠学校中老师的培训很难达到“双师型”目的。最先进的设备和最优秀的师傅不在学校,而是在企业里。我们的规定一定要符合办学主体的多元化和职业教育的特点。

严隽琪



应努力搭建人人成才的“立交桥”,这个措施有利于克服过去一味追求高学历,而对上职业学校动力不足的问题。很多的家长,即使孩子没有资质,也要千方百计去读本科,而不愿意读职业学校。现在搭建了人人成才的“立交桥”,有的省实行五年一贯制,有的实行中高职“3+2”,有的实行中职本科“3+4”,有的实行高职本科“3+2”,这种分段培养的方式,有利于年轻人报考职业学校,打通他今后走向本科或者更高学历的路,有利于人才的成长。

吴晓灵



我倒是赞成企业和行业办职业学校,因为这种方法离就业市场最近,学生毕业后的就业相对有保障。而且,师资缺乏、校舍缺乏的问题也容易解决。应发挥企业办学的主体作用,重视行业参与的指导作用,支持企业举办职业院校或实训基地,探索实行“学校+企业+实训基地”的培养模式,鼓励学校招生和企业招工一体化,实现职业教育和企业发展的双赢。当然,也要防止有些学校将学生作为廉价劳动力,长时间派往流水线顶岗实习。这种学习劳动强度大、报酬低,工作内容许多与所学专业不对口,不仅无益于技能培养,更损伤了学生对职业发展的热情。

韩晓武



根据教育与劳动部门主导不同职业教育培训的国情,应当建立涵盖职业教育学历证书和职业资格(技能)证书两个序列的职业教育资格框架,制定国家职业教育分级标准,明确定义技术技能人才培养目标和标准,建立与学历职业教育相对应的关系,将技师和高级技师从框架中剥离出去,纳入技术职称序列,增加成人学习的弹性,进一步推动终生教育的可持续发展。因此,建议在“下一步工作考虑”中增加“探索建立国家职业教育资格框架,提升职业教育社会地位”的内容。

董中原



应加快建立现代职业教育体系。现在职业教育是“断头”教育,从中职到高职,到了大专层次就断头了,既不利于当前社会对更高层次技能人才的需要,也不利于职业教育吸纳优秀生源,使职业教育沦为“三流”教育。虽然三部委已出台引导部分地方普通本科高校向应用型转变的指导意见,出台了一系列措施,但现在阻力还是很大,很多本科高校不愿意转,说明政策还不到位,还要进一步加大力度。只有通过增加一批本科层次的职教院校,才能使更多高职生和高中生顺利进入本科层次职业教育,进而再推进研究生层次的职业教育,形成完整的职教体系,从而从根本上提升职业教育的层次。

刘政奎



我觉得职业教育的师资应该强调的是他的劳动技能,劳动技能是实践中锻炼和培养出来的,应该有一大批的劳动技能明星成为职业教育师资队伍里面的明星,要起到这样一个示范作用。

郑功成

► / 热词 /

看齐意识

1月29日召开的中共中央政治局会议提出“增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识”。其中,“政治意识、大局意识”经常出现在我国政治话语系统之中。而“核心意识、看齐意识”于近期才成为政治热词。当前如何增强核心意识、看齐意识?即坚持把对党绝对忠诚作为根本政治要求和最重要的政治纪律,始终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,向党的理论和路线方针政策看齐,向党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神看齐,向党中央改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军各项决策部署看齐。

48字方针

2月19日,中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平主持召开党的新闻舆论工作座谈会时指出,在新的时代条件下,党的新闻舆论工作的职责和使命是:高举旗帜、引领方向,围绕中心、服务大局,团结人民、鼓舞士气,成风化人、凝心聚力,澄清谬误、明辨是非,联接中外、沟通世界。这48字方针高屋建瓴,为当下和今后新闻舆论工作指明了方向,并迅速引发广大新闻工作者的热议。大家认为,越是处于变革的新时代,新闻工作者越是要坚持党性原则,坚持正确的舆论导向,主动适应国内外形势发展;越是要牢记“48字方针”,肩负起时代使命,传播正能量,讲好中国故事。

街区制

日前发布的《中共中央 国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》提出,要加强街区的规划和建设,原则上不再建设封闭住宅小区,已建成的住宅小区和单位大院要逐步打开,实现内部道路公共化,解决交通路网布局问题,促进土地节约利用。意见的出台,备受社会各界关注。住建部官网刊文指出,“推广街区制,逐步打开封闭小区和单位大院”,并不是“一刀切”,更不能简单地理解为“拆围墙”。在具体实施过程中,一定会制定细则,听取市民意见,依法依规处理好各种利益关系和居民的诉求,切实保障居民的合法权益。

天价鱼

社会舆论围观多日、闹得沸沸扬扬的哈尔滨“天价鱼”事件,终于公布调查结果——认定是一起严重侵害消费者权益的恶劣事件,对相关方也作出惩处和责任追究。随着大众旅游时代的到来,旅游消费市场越来越火爆。与此同时,一些不法商家利益熏心,致损害旅游者、消费者合法权益的事件频发,如青岛“天价虾”、北京“黑心一日游”等等。这些事件不仅直接影响旅游地的形象和造成巨大经济损失,还严重拷问着当地的商业诚信、服务环境和执法环境。而净化旅游市场,相关职能部门应主动作为,严格执法,对一些违法行为切不可听之任之。

寨卡病毒

非洲的埃博拉疫情尚未完全结束,美洲又爆发寨卡病毒。寨卡病毒疫情主要是通过蚊虫叮咬传播,常见症状包括发烧、疹子、关节疼痛、肌肉疼痛、头痛和结膜炎。自2月9日我国确诊首例输入性寨卡病毒感染病例至今,国内陆续确诊数例患者。2月24日,国家卫计委召开新闻发布会表示,我国存在疫情再次输入的风险。不过也别担心,因为寨卡病毒致死率比较低,大多数病例是可以治愈的。下一步,国家卫计委将进一步发挥好联防联控工作机制的作用,切实落实好各项措施,加强督查指导,全力防范疫情的输入和扩散。

十一 × ÷ / 数字 /

152项

国务院日前印发《关于第二批取消152项中央指定地方实施行政审批事项的决定》。此次取消的事项,依据法律、法规和国务院决定设定的有65项;依据部门规章、规范性文件设定的有87项,涉及33个部门。

5人

教育部日前印发《普通学校特殊教育资源教室建设指南》,指出招收5人以上数量残疾学生的普通学校,一般应设立资源教室。不足5人的,由所在区域教育行政部门统筹规划资源教室布局,辐射片区所有随班就读学生,实现共享发展。

3年

日前,国家工商行政管理总局相关负责人表示,从2014年开始企业公示系统的建设,还和其他部门建立了信息共享、联合惩戒机制。企业纳入经营异常名录后,如在3年内不改正,会被纳入严重违法企业名单,就是所谓的“黑名单”。

30亿

南水北调中线一期工程通水1年多来,累计向北京、天津、河北、河南四省市调水超30亿立方米。目前,中线工程已经向北京输水10.2亿立方米,天津4.7亿立方米,河北2亿立方米,河南11.1亿立方米。根据北京市用水需求,本次冰期输水期间中线工程向北京供水流量达30立方米每秒,为历年冰期输水流量最大值。

2.19亿

截至2016年2月21日(正月十四),2016年全国铁路春运发送旅客2.19亿人次,其中动车组发送旅客1.04亿人次,占全部旅客发送量的47.5%,运输安全平稳有序。

做好人 制好药

——好医生药业集团的发展之道



好医生药业集团生产基地（西昌）

“我们不单是在经营产品，更是在经营一份事业，一份关于人类健康的伟大事业。我们坚信，因为我们的共同努力，人类的健康品质就会不断提高。”十二届全国人大代表、好医生药业集团董事长耿福能在接受履职采访时如是说。

经营企业是一种责任，经营药品企业更是责任重大。强烈的社会责任感正是好医生药业集团生存和发展的动力源泉。

做好产品 就是做人

好医生一直秉承“做好人、制好药”的企业理念，坚持药品生产按药典标准高限投料、管理上精益求精的原则，在行业内树立了良好的口碑，形成了强大的品牌效应。在2012年震惊全国的毒胶囊事件中，好医生近4000批次胶囊剂药品在企业自检和监管部门抽检中无一粒存在质量问题，得到国家相关部门高度赞誉。

“制药企业只要关注质量和疗效，利润就会源源不断地来了。”在好医生药业集团董事长耿福能看来德国拜耳的创始人在100多年前说的这句话，正是对当下医药生产企业最大的鞭策。

坚持创新 引领产业发展

好医生以创新驱动为发展战略，建立了科学的技术创新决策机制，建立了一个国家企业技术中心，两个省企业技术中

心；拥有两家国家高新技术企业，是四川省创新型企业；建立了一个省院士（专家）工作站，国家博士后科研工作站及省重点实验室、省工程技术中心等构成的高层次产学研联合技术研发平台。积累了雄厚的技术、经济和创新发展能力。

不忘初心

积极履行社会责任

履行社会责任贯穿于好医生药业集团发展的始终。企业创建以来，热心参与各项光彩事业和社会公益活动，并通过产业扶贫带动区域经济发展。

集团在凉山彝族自治州投资建厂，直接提供就业岗位3280个，其中位于西昌的四川好医生攀西药业入库税收已累计超过3.1亿元，显著带动了当地医药经济的发展。同时，集团旗下佳能达攀西药业扎根于国家级贫困县的凉山州布拖县，自1995年起至今已在当地种植附子20余年，建成了附子GAP人工种植基地（1万亩），公司通过技术指导、提供种源、指导种植、保底收购等措施切实确保农户利益，以公司+农户+联盟的形式带动了以布拖县火烈村、普洛村附子核心种植区为主的近10000户农户通过种植中药材附子增收致富，户均增收5000元/年。公司的附子产业扶贫项目的可行性已经得到验证，从2015年开始已经辐射凉山州越西县和冕宁县等县。

2004年至今，公司已资助多名彝族学子的大学、硕博士成才之路并捐建多所彝族小学、中学；和四川大学、成都中医药大学、兰州大学和大理大学创建“好医生奖学金”，为科研创新助力；在四川“5·12”特大地震、青海玉树“4·14”地震、凉山“8·30”地震以及雅安芦山、云南鲁甸抗震救灾中积极捐款捐物捐

药，帮助灾区恢复重建。2015年，公司累计完成社会捐资助学达数百万元，产业扶贫投入近千万元。

作为多年连续获得中国医药工业百强的企业，好医生始终秉承“做好人，制好药”的理念，努力为大家提供安全有效的药品，用一点一滴的行动书写好医生的承诺；在坚守医药行业本质的同时，好医生坚持“来源于社会，又回报社会”的宗旨，积极参与社会公益事业，为社会的进步和文明贡献自身力量，承担和履行社会责任已经成为好医生企业文化的基因。

“一个优秀的企业带给社会的是优良的产品，而一个伟大的企业能使社会更加美好，一同改善整个社会的环境”。这就是好医生药业集团的发展之道。



国家高新技术企业



中国医药工业企业百强



<http://ssc.sinopec.com/sosc/>

石化油服

服务勘探开发 建设世界一流

中石化石油工程技术服务有限公司（中文简称：石化油服或中石化石油工程公司 英文简称：SSC）是中国石化集团公司的全资子公司，业务领域涵盖油气田勘探开发全生命周期产业链，是国内目前产业链最长、专业门类最多、规模最大的石油工程与技术服务综合一体化油服公司之一。目前，公司拥有各类专业队伍2113支，用工总量11.4万人，资产总额951亿元；服务足迹遍及中东、非洲、美洲、中亚俄罗斯、亚太等5大区域43个国家或地区。

■ 1.鄂尔多斯盆地宁东钻井现场

■ 2.可控震源车穿沙丘

■ 3.中石化石油工程公司在北部湾海域的“涠四井”顺利完成两层含油层测试，并试获高产油气流，日产油气超过千吨





和您更近 伴您同行