

# 中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2016年5月16日出版  
第10期 总第406期

全国人大常委会机关刊物



## 公共文化服务保障立法： 拉开新时期文化立法大幕

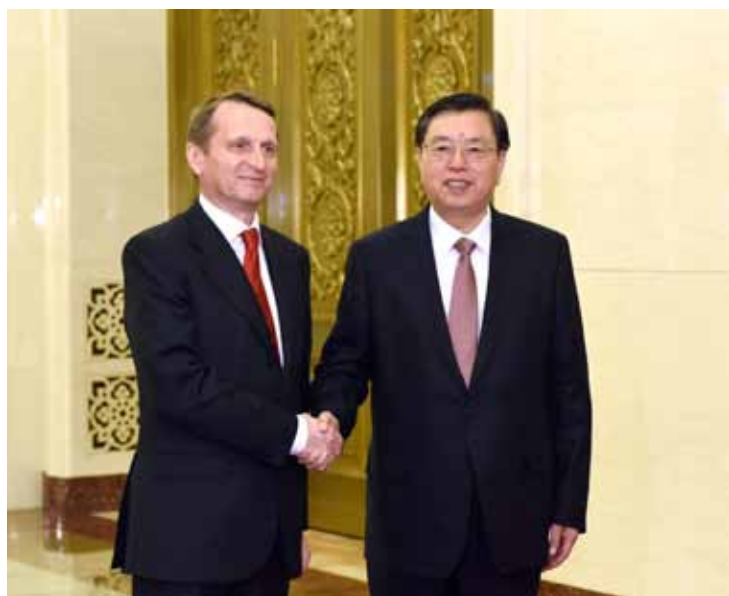


ISSN 1671-542X



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





①	
②	③
④	

- ① 5月4日，张德江委员长在北京人民大会堂会见老挝人民革命党中央总书记、国家主席本扬。摄影/盛佳鹏
- ② 5月5日，张德江委员长在北京人民大会堂与俄罗斯国家杜马主席纳雷什金举行会谈，共同主持中俄议会合作委员会第二次会议。摄影/饶爱民
- ③ 5月12日，张德江委员长在北京人民大会堂会见摩洛哥国王穆罕默德六世。摄影/刘卫兵
- ④ 5月16日，张德江委员长在北京人民大会堂会见匈牙利国会常务副主席玛特劳伊。摄影/姚大伟

# 坚持和完善人民代表大会制度的重大举措

根据宪法和法律关于地方各级人民代表大会每届任期五年的规定,全国县乡两级人民代表大会自2016年开始将陆续换届。这是全国人民政治生活中的一件大事,是社会主义民主政治建设的重要实践,是坚持和完善人民代表大会制度的重大举措。

县乡两级人民代表大会,是基层国家权力机关,是我国根本政治制度的基础环节,是我们党执政的重要基础。切实做好县乡人大换届选举工作,对于夯实党的执政基础,保障人民当家作主,坚持和完善人民代表大会制度,协调推进“四个全面”战略布局,实现“两个一百年”奋斗目标,实现中华民族伟大复兴的中国梦,具有十分重要的意义。

这次县乡人大换届选举,是在全面建成小康社会进入决胜阶段进行的,与以往换届选举相比,面临着许多新情况、新问题,形势更为复杂,任务更为艰巨。一方面,随着依法治国进程的不断推进,人民群众民主法治意识不断增强,政治参与热情不断提高。另一方面,流动人口规模越来越大,使动员组织参选的任务更加艰巨。此外,随着改革涉入“深水区”,一些意想不到的困难和问题会随时出现,再加上国际形势复杂多变,这些都增加了换届选举的难度。在这种背景下,如何确保换届选举工作顺利进行呢?多年来的选举实践证明,坚持党的领导,充分发扬民主,严格依法办事,是选举工作必须遵循的三条基本原则,也是选举工作不断取得成功的宝贵经验。

坚持党的领导是做好换届选举工作的根本保证。共产党是我们国家的执政党,共产党执政就是领导、支持、保证人民当家作主,最广泛地动员和组织人民群众依法管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。换届选举是中国共产党领导和支持人民当家作主的一种重要形式,是一项政治性、政策性、法律性都很强的工作,对于人民代表大会制度建设和社会主义民主政治建设起着基础性作用。因此,换届选举要坚持党的领导,这样才能保证换届选举坚持正确的政治方向,坚定不移地走中国特色社会主义政治发展道路。为此,我们要把党的领导贯穿于换届选举工作全过程和各方面,充分发挥党总揽全

局、协调各方的领导核心作用,为换届选举工作提供坚强的政治保证和组织保证。

充分发扬民主是我国选举制度的本质要求。我国是人民民主专政的社会主义国家,国家的一切权力属于人民,人民通过选举产生的各级人大代表,组成人民代表大会,来行使国家权力。可以说,选举是人民当家作主、管理国家事务的一种最重要的形式,是社会主义民主的具体体现,也是扩大公民有序政治参与的重要步骤。我们要坚持人民主体地位,相信和依靠群众,调动选民积极性,依法保障选民的选举权和被选举权,把充分发扬民主贯穿到换届选举的每一个环节中,使选举的过程成为充分发扬民主的过程。

严格依法办事是换届选举得以顺利进行的重要前提。换届选举事关共产党的执政地位,事关国家政权建设,意义重大,必须依法进行。宪法和选举法等有关法律对换届选举的基本原则和具体程序都作了明确规定,我们要贯彻宪法和法律的有关规定,严格依法按程序开展换届选举各项工作,努力营造风清气正的选举环境,确保换届选举依法有序进行。对以金钱或其他财物贿赂选民或代表的,对以暴力、威胁、欺骗等非法手段妨碍选民和代表自由行使选举权和被选举权的,对伪造选举文件、虚报选票数的,对控告、检举选举中违法行为的人进行压制、报复或有其他违法行为的,对在选举中接受金钱或其他财物贿赂的,要依法依规追究责任、严肃处理;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

需要指出的是,坚持党的领导、充分发扬民主、严格依法办事这三项原则不是对立的,而是相辅相成、相互统一的,其中坚持党的领导是核心、是关键、是统领。只有坚持党的领导,才能使换届选举建立在广泛而又坚实的民主基础之上,才能使换届选举在法治的轨道上平稳有序地推进。因此,只要毫不动摇地坚持这三项基本原则,换届选举工作一定会取得圆满成功。

汪永清





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10期  
5月16日出版  
总第406期

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

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

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

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

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

地 址 北京市西交民巷23号  
邮 编 100805

国 际 刊 号 ISSN1671-542X

国 内 刊 号 CN11-3442/D

邮 发 代 号 2-18

印 刷 北京中科印刷有限公司

定 价 6.00元

广告经营许可证 京西工商广字第0188号

## 总编絮语

01 坚持和完善人民代表大会制度的重大举措 / 汪铁民

## 专 稿

08 依法保护人民群众的文化权益  
——关于公共文化服务保障法和文化立法的思考 / 柳斌杰  
11 加强社会主义民主法治建设  
推动全面依法治国迈上新台阶 (上) / 李适时

## 报 道

特别关注 15 公共文化服务保障立法：拉开新时期文化立法大幕  
——专访全国人大教科文卫委文化室主任朱兵 / 李小健  
18 法律护航仍需在明确“硬措施”上下“功夫”  
——全国人大常委会会议分组审议公共文化服务保障法草案  
侧记 / 王 萍  
20 地方公共文化服务保障立法纵览 / 王 萍  
22 我们为啥拍不出《平凡的世界》  
——陕西省人大常委会专题询问公共文化服务 / 赵 辉 孟 楠  
百县百乡行·走进山东  
30 齐鲁大地的民主细节 / 张宝山 张维炜 于 浩  
31 微山县：“五诺一体”提升代表履职实效 / 于 浩  
33 费县：“网上代表之家”，让代表履职一点通 / 张维炜等  
35 青州市：古城人大焕发时代活力 / 张宝山  
37 人大监督员：填补街道人大监督“空档” / 张维炜 张宝山  
38 武胜桥镇：代表帮扶铺就百姓幸福路 / 张维炜  
39 淄川区：寻找破解人大工作难题的“金钥匙” / 王 超 王光辉  
41 般阳路街道：让代表和群众“无缝对接” / 张宝山  
42 昆仑镇：人大代表是“娘家人” / 王光辉 鲍映辉  
43 周村区：打通代表联系群众“最后一公里” / 巨荣俊等  
45 禹城市：开好乡镇人代会有了“模板” / 姜桂同 王 宁

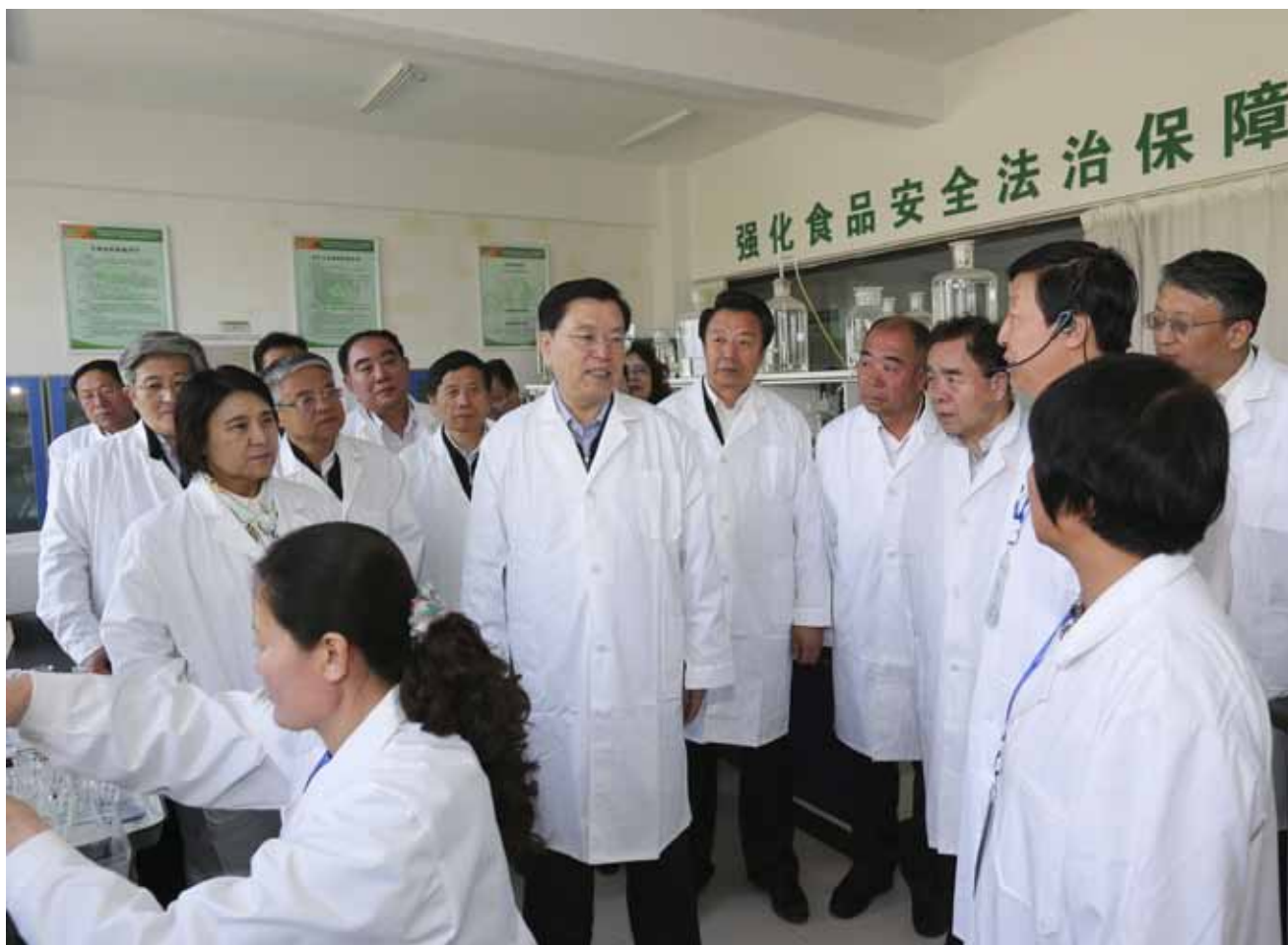
## 言 论

访 谈 23 广泛深入开展监督工作 扎实推进五年规划实施  
——访全国人大常委会办公厅秘书局巡视员傅文杰 / 王 萍  
代表之声 28 让法律释放出持久生命力 / 陈瑞爱

## 人 物

代表风采 46 责任是最强大的力量  
——记全国人大代表王玉芝 / 彭东昱





5月7日至9日,张德江委员长率食品安全法执法检查组在内蒙古自治区开展执法检查。图为5月7日,张德江在巴彦淖尔市农牧业科学研究院农畜产品检验检测中心,了解农畜产品质量安全监管情况。摄影/丁林

## | 地 方 |

- 北 京 49 架起与人民群众沟通交流的桥梁/王 萍  
浙 江 50 宁波:探索重大事项决定权的行使/宋 伟等  
江 西 52 新余人大发力收获“新余蓝”/胡晓晗  
云 南 53 富源:探索重大事项决定权的循章立制/王 涛

## | 泛 读 |

- 史 话 54 明代清官况钟的“三离三留”/叶 梓

## | 资 讯 |

- 04 要闻



请扫码关注“西交民巷23号”

封面图片说明:国家大剧院/视觉中国



5月7日至9日，张德江委员长率食品安全法执法检查组在内蒙古自治区开展执法检查。图为5月7日，张德江在巴彦淖尔市临河区八一乡联丰村农牧合作社，了解农产品生产环节质量安全控制情况。摄影／丁林

## 张德江：全面贯彻实施食品安全法 依法加快构建食品安全治理体系

5月7日至9日，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江率食品安全法执法检查组在内蒙古自治区开展执法检查。他强调，要认真贯彻党的十八届五中全会精神和“十三五”规划纲要部署，落实习近平总书记对食品安全工作提出的“四个最严”要求，贯彻好实施好食品安全法，加快构建严密高效、社会共治的食品安全治理体系。

在肉羊养殖企业、农牧合作社，张德江来到饲养圈舍、蔬菜大棚和配送中心，深入了解食用农产品质量安全控制情况。他指出，要积极发挥农业龙头企业和农民专业合作社的作用，加强对食用农产品生产、加工环节的监督管理，加强对饲料和饲料添加剂的质量安全控制和农药、兽药等投入品的监督，把好食品安全“源头关”。

在面粉、肉制品加工企业和食品销售市场，张德江走进生产车间和检验场所，仔细查看食品加工、销售环节的安管理工作。他强调，食品生产经营企业要增强法律意识、责任意识、道德意识，认真落实原料控制、进货查验、成品检验、销售记录

等法定义务，建立健全食品安全追溯体系。

在巴彦淖尔市农科院、内蒙古自治区食品检验检测中心，张德江详细询问食品抽检、送检、报告、跟踪和机构建设等情况。他指出，要加强检验、检测、检疫等工作，健全工作流程，规范工作程序，优化资源配置和运用，提高食品安全工作科学化水平。

张德江十分关心乳制品行业发展，先后到饲草种植、奶牛养殖、乳制品生产等企业开展检查。他强调，要结合奶业发展实际，走优质安全发展道路，坚持质量第一、安全至上，强化食品安全全过程控制，努力实现保障群众饮食安全和促进食品产业发展“双赢”。

检查期间，张德江听取了内蒙古自治区贯彻实施食品安全法工作情况汇报，在巴彦淖尔主持召开座谈会。他指出，新修订的食品安全法为建设食品安全治理体系提供了法律依据和法律保障。要广泛宣传食品安全法，增强全社会食品安全意识和法治意识，推动法律正确有效实施，督促各有关方面全面加强和改进食品安全工作，确保人民群众吃得安全、吃得放心、吃得健康。要加快完善统一权威的食品安全监管体制，厘清监管



职责,整合监管力量,强化部门协作,不断提高监管效能。要严格落实食品生产经营者的主体责任、政府及其职能部门的监管责任,抓好基础性工作,加强对食品源头、特殊食品、重点场所的监督,严肃查处食品安全违法犯罪行为。要依法推进食品安全社会共治,加强食品行业自我约束,发挥群众监督、社会监督、舆论监督作用,推动全社会依法参与食品安全治理工作。

张德江还前往内蒙古自治区人大常委会机关,看望了机关干部职工。

## 张德江会见老挝人民革命党中央总书记、国家主席本扬

5月4日,全国人大常委会委员长张德江在北京会见老挝人民革命党中央总书记、国家主席本扬。

张德江说,中老两国是具有战略意义的命运共同体。昨天,习近平总书记同你就未来一个时期发展中老关系的原则方针达成共识,规划了中老关系发展的美好蓝图。双方要落实好两党两国领导人会谈成果,牢牢把握中老关系发展的方向,坚定不移推进各领域务实合作,全面夯实中老友好的民意基础。中国全国人大重视与老挝国会的良好合作,愿继续保持多层次往来,深入开展治国理政交流,加强立法、监督合作,推动中老全面战略合作伙伴关系不断向前发展。

本扬说,我与习近平总书记成功会谈,取得丰硕成果。老挝新一届党中央、政府和国会将全面继承和发扬老中传统友谊,推动老中关系发展更多惠及两国和本地区人民。

全国人大常委会副委员长张平等参加会见。

## 张德江与俄罗斯国家杜马主席纳雷什金举行会谈

5月5日,全国人大常委会委员长张德江在人民大会堂与俄罗斯国家杜马主席纳雷什金举行会谈,共同主持中俄议会合作委员会第二次会议。

双方高度评价了2015年中俄议会合作委员会首次会议取得的成绩,并表示,应充分发挥这一交流机制作用,拓展合作领域,提升合作水平,为中俄关系发展作出更大贡献。

张德江说,当前,中俄全面战略协作伙伴关系在高水平上呈现更加积极的发展势头。双方在政治、经济、人文和国际事务等领域合作不断取得新成果。习近平主席和普京总统决定“一带一路”建设和欧亚经济联盟建设对接合作,进一步拓宽了中俄合作的空间。双方应以《中俄睦邻友好合作条约》签署15周年为契机,大力弘扬中俄关系平等信任、相互支持、共同繁荣、世代友好的核心价值,为两国关系营造更好的发展环境。

张德江说,两国立法机关下一步的合作,一要按照“四个相互坚定支持”原则,加大政治支持力度,一如既往支持对方国家人民自主选择的发展道路。二要根据“一带一路”和欧亚经

济联盟对接合作需要,加强立法和监督合作,支持两国政府加强地区、产业发展政策和规划的协调,推动解决合作中遇到的问题,为扩大合作提供更好的法律和政策条件。三要发挥与人民联系密切、反映民意的桥梁作用,用好合作委员会等机制平台,结合今明两年举办的“中俄媒体交流年”活动,促进人文交流合作,增进两国人民友谊。四要密切在金砖国家议会论坛、议联、亚太议会论坛等多边议会框架内的合作,共同发声发力,维护中俄共同利益和国际和平稳定。

纳雷什金说,俄中友好合作符合两国和两国人民的根本利益。俄中立法机关的交流与合作非常深入、富有成果。要落实好合作委员会第二次会议达成的共识,加强两国战略对接、人文交流、教育合作。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会谈。

## 张德江会见摩洛哥国王穆罕默德六世

5月12日,全国人大常委会委员长张德江在人民大会堂会见了摩洛哥国王穆罕默德六世。

张德江说,中摩两国传统友好。国王陛下此次访华,习近平主席与你共同宣布建立中摩战略伙伴关系,为下阶段两国关系发展指明了方向。双方应落实好两国元首重要共识,充分利用中非“十大合作计划”和中阿共建“一带一路”四大行动两个合作平台,推进双边合作,造福两国人民。中国全国人大愿进一步扩大同摩洛哥参众两院的友好交往,加强双方立法合作和治国理政经验交流,为两国政治交往、经贸合作、人文交流提供良好的法律保障。

穆罕默德六世表示,摩洛哥采取“向东看”战略,高度重视发展对华关系,愿同中方加强政治交往及各领域务实合作,不断巩固和发展两国战略伙伴关系。

全国人大常委会副委员长沈跃跃参加会见。

## 张德江会见匈牙利国会常务副主席玛特劳伊

5月16日,全国人大常委会委员长张德江在人民大会堂会见了匈牙利国会常务副主席玛特劳伊。

张德江说,中国和匈牙利有着深厚的传统友谊。近年来,两国关系迅速发展,政治互信不断加强,各领域交流合作富有成果。去年两国签署了共同推进“一带一路”建设的合作文件,进一步为两国关系发展释放出巨大潜力。双方应围绕大项目、人文交流、“16+1”和中欧等方面的合作,进一步加大力度,抓好落实。中国全国人大重视发展与匈牙利国会的友好关系,愿与匈方共同努力,继续保持积极的交往势头,为推动两国合作、造福两国人民、促进中匈关系发展作出积极贡献。

玛特劳伊说,匈中发展战略高度契合,匈国会愿助力两国各领域务实合作深入发展。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会见。



5月4日,全国人大常委会水法执法检查组第一次全体会议在北京举行。摄影/樊如钧

## 全国人大常委会启动水法执法检查

5月4日,全国人大常委会水法执法检查组第一次全体会议在北京举行,标志着全国范围内的水法执法检查启动。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江对此次执法检查作出重要批示。中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长李建国,全国人大常委会副委员长吉炳轩、张宝文出席会议。

张德江在批示中指出,水法是合理开发、利用、节约和保护水资源的重要法律。认真贯彻实施水法,对于落实以习近平同志为总书记的党中央提出的创新、协调、绿色、开放、共享发展理念,加强生态文明建设,实现水资源的可持续利用,充分发挥水资源的综合效益,大规模推进农田水利建设,具有十分重要的意义。全国人大常委会水法执法检查组要认真组织好这次检查,依法行使职权,总结经验,剖析问题,提出切实可行的建议,认真贯彻中央水利工作方针,使水法的各项规定落到实处。

这次执法检查的重点涉及农田水利建设投入、节水灌溉技术使用、灌溉水源和工程设施保护、小型农田水利设施产权制度改革、农村集体经济组织及其成员参与水利建设等内容。

执法检查的目的是了解掌握水法实施的情况和存在的问题,督促法律实施机关改进工作,推动落实中央关于水利工作的方针政策,大规模推进农田水利建设,强化水资源的保护、管理,充分发挥水资源的综合效益。

执法检查分4个小组,从今年5月上旬开始,陆续到内蒙古、吉林、江苏、安徽、湖南、广东、广西、云南8个省、自治区进行检查。同时,全国人大常委会还委托山西、宁夏等8个省、自治区人大常委会对本行政区内水法的实施情况进行检查。7月

下旬,检查组还将召开第二次全体会议,听取各执法检查小组的汇报,研究执法检查总报告。8月下旬,全国人大常委会将听取关于水法执法检查情况的报告。

## 全国县乡两级人大换届选举工作学习班在京举行

5月4日,全国人大常委会办公厅会同中央组织部、中央宣传部在北京举办全国县乡两级人大换届选举工作学习班,对换届工作作出部署。中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长李建国,中共中央政治局委员、中央组织部部长赵乐际出席并讲话。全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨主持会议。

根据宪法和法律关于地方各级人民代表大会每届任期5年的规定,自2016年开始全国县乡两级人大将陆续换届。全国将有9亿多名选民参加这次县乡人大换届选举,直接选举产生250多万名县乡两级人大代表,并在此基础上依法产生新一届县乡两级国家机关领导人员。选举工作涉及全国2850多个县(市、区)、32000个乡镇,是全国人民政治生活中的一件大事,是社会主义民主政治建设的重要实践。

党中央高度重视县乡人大换届选举工作。习近平总书记多次对换届选举工作作出重要指示。学习班强调,要充分认识做好这次换届选举工作的重要意义,认真领会和贯彻落实习近平总书记重要指示精神和党中央关于换届选举工作的决策部署。要把加强党的领导贯穿换届选举工作全过程,严格代表人选标准条件,努力建设一支德才兼备、代表性强、结构合理、服务人民、履职水平高的人大代表队伍,要全方位教育警示,全过程从严监督,确保换届风清气正。要依法做好选区划分和选民登记工作,保障流动人口选举权利,组织好代表候选人和选民见面活动,依法组织选民投票,加强代表资格审查工作。要进一步激发广大人民群众的主人翁责任感,调动起广大人民群众参与管理国家事务的积极性、主动性,把人民群众民主参与的政治热情转化为促进经济社会科学发展的强大动力。

中组部、中宣部有关负责同志作了相关工作的具体部署。全国人大常委会法工委负责同志作了县乡人大换届选举工作有关法律的辅导报告。有关方面负责同志,各省、自治区、直辖市人大常委会和党委组织、宣传部门负责人等参加了学习。

## 李建国:切实提高依法治水管水的水平

5月10日至12日,全国人大常委会副委员长李建国率全



人大常委会水法执法检查组在广东省开展执法检查。

李建国强调,水法是治水管水、保障水利改革发展的基本法律。贯彻落实好水法,实现水资源可持续利用,对于保障人民群众生命安全和身体健康,促进经济平稳发展和社会和谐稳定,全面建成小康社会,实现中华民族伟大复兴的中国梦具有重大意义。要自觉用新发展理念引领水利改革发展,切实提高依法治水管水的水平。

在粤期间,李建国与执法检查组召开座谈会,听取了省、市贯彻实施水法的情况汇报,对广东省认真贯彻水法给予肯定。检查组先后到江门、广州两地进行实地检查,深入市县和村镇考察灌区改造、内河清淤、水利枢纽工程等,听取地方对进一步贯彻实施水法、完善相关法律法规的意见和建议。

### 陈昌智 :严格执法,保护好绿水青山

5月9日至13日,全国人大常委会副委员长陈昌智带领全国人大常委会调研组在广西开展自然保护区建设和管理工作情况调研。

陈昌智强调,要进一步提高对自然保护区建设和管理工作重要性的认识,认真贯彻落实习近平总书记党的十八大以来关于生态文明建设的重要论述,争当生态文明建设排头兵;要推动自然保护区建设与管理创新发展,加快转方式、调结构、促民生,处理好生态保护、经济发展、改善民生三者之间的关系;进一步完善法制建设,做到严格执法,建立健全生态补偿机制,保护好绿水青山。

在桂期间,调研组听取了广西壮族自治区政府和有关部门的情况汇报,对广西在自然保护区建设和管理方面取得的成绩予以肯定。调研组还先后深入崇左市白头叶猴国家级自然保护区、防城港市金花茶自然保护区等开展调研,听取当地政府和有关部门工作情况汇报,了解自然保护区相关法规制度实施,自然保护区建设及开发利用,投入机制、经费保障和跨区域协调机制建立,国家公园试点等方面工作的进展情况,存在的主要问题,以及进一步做好工作的意见和建议。

### 王晨 :强化食品安全法治保障

5月9日至12日,全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨率全国人大常委会食品安全法执法检查组在四川省检查时强调,要认真贯彻落实习近平总书记关于食品安全的重要指示精神,高度重视食品安全工作,坚持依法治理,贯彻修订后的食品安全法,强化食品安全法治保障,坚持党政同责,不断完善制度机制,提高监管能力和水平,坚持社会共治,动员多方面力量参与食品安全工作。

执法检查组听取了四川省贯彻落实食品安全法的情况汇报,对四川省贯彻食品安全法所取得的成效给予肯定。检查组先后到成都、雅安等地的中学食堂、食品生产企业、农产品批发市场等地进行实地检查,并召开基层监管能力建设、互联网

餐饮配送等专题座谈会。

### 沈跃跃 :扎实推进自然保护区建设管理工作

5月8日至12日,全国人大常委会副委员长沈跃跃率全国人大常委会调研组就青海省开展自然保护区建设和管理工作情况进行专题调研。

沈跃跃指出,建立自然保护区是保护自然生态系统和自然资源的有效措施,是推进生态文明建设、严守生态红线的根本保障。保护好青海生态环境,对于保障国家生态安全、推进生态文明建设、实现中华民族永续发展,意义十分重大。一定要按照习近平总书记重要指示精神,充分认识做好自然保护区建设和管理工作的重要意义,进一步做好自然保护区建设和管理工作。要以对人民群众和子孙后代高度负责的态度、勇于担当的精神,切实保护好青海的生态环境,守护好湖泊湿地、冰川雪山,守护好三江之源,为筑牢国家生态安全屏障作出积极贡献。

### 吉炳轩 :把水利工作摆在社会经济事业发展更加突出的位置

5月5日至10日,全国人大常委会副委员长吉炳轩率全国人大常委会水法执法检查组在广西进行执法检查时指出,广西扎实推进依法治水管水,有力推进了水利改革发展的各项工作,取得了积极成效,为全区经济社会发展提供了有效支撑和保障。

检查组听取了广西壮族自治区政府、北海市政府、柳州市政府、桂林市政府及有关部门关于贯彻实施水法情况的汇报,实地考察了郁江老口航运枢纽工程、银海区果蔬产业(核心区)示范区高效节水工程、清水江水库灌溉水源工程等,并与有关单位的负责人、基层水利工作人员、农民群众等进行了座谈和交流,听取各方对贯彻实施水法的意见和建议。

吉炳轩强调,要切实采取措施,全面贯彻实施水法,把水利工作摆在社会经济事业发展更加突出的位置,把农田水利建设作为保障农业稳定发展和国家粮食安全的重要基础。

### 张宝文 :抓住农田水利建设这个“牛鼻子”,完善农田水利建设投入的稳定增长机制

5月9日至13日,全国人大常委会副委员长张宝文率检查组就安徽省贯彻实施水法情况进行执法检查。

张宝文强调,要抓住农田水利建设这个“牛鼻子”,进一步完善农田水利建设投入的稳定增长机制,加强小型农田水利设施建设和管护,深化农田水利工程产权制度改革,扩大农田水利建设的社会化参与程度,提高农业灌溉用水利用效率。要建立立治有体、施治有序的农水建设机制,创新农田水利投融资机制、创新农田水利建设管护机制、创新农村基层用水管水机制、创新农业水价形成机制、创新高效节水约束机制,推动解决当前农田水利改革发展中遇到的各种问题。

# 依法保护人民群众的文化权益

## ——关于公共文化服务保障法和文化立法的思考

文 / 柳斌杰



4月25日,全国人大教科文卫委员会主任委员柳斌杰在十二届全国人大常委会第二十次会议上作关于公共文化服务保障法草案的说明。摄影 / 李杰

为了保障社会主义公共文化服务体系建设,传承中华优秀传统文化,弘扬社会主义核心价值观,丰富人民群众的精神文化生活,提高全民族现代文明素质,促进社会主义文化大繁荣大发展,第十二届全国人民代表大会常委会第二十次会议开始审议《中华人民共和国公共文化服务保障法(草案)》,不仅受到常委会组成人员的热议,而且引起了国内的广泛关注,被称为社会主义文化法制建设的一个重要标志,是全面依法治国的实际体现。对于立法的进程和法律的内容和特点,我已在《关于提请审议〈中华人民共和国公共文化服务保障法〉(草案)议案的说明》中提及,这里再对公共文化服务保障法和文化立法工作谈几点认识,以加深大家对

这项立法的思考。

### 加快文化立法是全面依法治国的要求

全面依法治国是党和国家的战略布局之一。这个“全面”之中理所当然地包括了文化领域,也就是说文化领域不能再是无法可依、无法可守的“法治盲区”,一切文化活动必须纳入法制的轨道。因此,从党的十八届六中全会到党的十八届四中全会,党的重要决定中都强调要“建立健全坚持社会主义先进文化前进方向、遵循文化发展规律、有利于激发文化创造活力、保障人民基本文化权益的文化法律制度”,并且多次明确提出要抓紧制定公共文化服务保障法、文化产业促进法和文化市场管理、文化信息

传播管理等方面的法律法规,以形成正面引导与依法规范相结合的舆论引导机制。由此可以看出党和国家对于文化法制建设的高度重视。而实际上,文化立法也是我国立法工作的“短板”。在目前通行的240多部法律中,文化有传承保护方面的两部,即文物保护法和非物质文化遗产保护法;相关的两部,即通用语言文字法和著作权法,显然是处于滞后状态。文化创造、生产、流通、传播、使用、管理多数环节处于法律规范缺失状态,现行管理主要依据的是分业管理的政府条例和部门规定,标准不一,尺度不同,人为的色彩太浓厚,在市场和传播上造成很大混乱,严重影响我国文化建设的整体推进。解决这些问题的正确方向,就是加快文化立法,依据法律管理和规范文化产品的创作生产、文化市场的公平交易、文化活动的健康进行和文化信息的有序传播,为中华民族的伟大复兴创造和提供正能量。

正因为如此,党中央制定了十年文化立法规划,作为治国理政的大事来抓。全国人大常委会几度调整本届人大常委会立法规划和年度计划,突出了文化立法项目,加强了文化立法的力量,落实文化立法的任务。党的十八届四中全会后,为了加快文化方面的法律制定,全国人大常委会提出,由全国人大教科文卫委员会牵头起草公共文化服务保障法草案,以使这个带有综合性、全局性、基础性的重要立法项目尽快完成。经过一年多的集中奋斗,公共文化服务保障法草案已经全国人大常委会进行一审,这是我国立法史上少有的速



度。而文化产业促进法、公共图书馆法、电影产业促进法等一批文化立法正在抓紧制定或正在审议之中。总体上看,我国文化法制建设已经进入快车道,文化领域法制不健全的局面将会得到根本性转变。

## 服务人民是社会主义文化的本质属性

为什么我们把公共文化服务保障法摆在前面,用立法保障人民群众的文化权益呢?这是由中国特色社会主义的根本性质决定的。封建社会皇家文化独霸,那是为贵族阶级服务的。资本主义社会重视资产阶级文化,那是为少数富人服务的。而中国特色社会主义是人民当家作主的新型国家制度,它的文化建设目标是民族的大众的科学的的新文化,是完全为人民服务的。所以,我们必须把公共文化服务体系建设放在文化建设的核心位置,体现我国社会主义文化的特性。

我国宪法第二十二条第一款规定,国家发展为人民服务、为社会主义服务的文学艺术事业、新闻广播电视事业、出版发行事业、图书馆博物馆文化馆和其他文化事业,开展群众性的文化活动。这就从根本法上为我国文化建设规定了文化事业和文化活动的基本要求。制定公共文化服务保障法就是把宪法原则具体化,以利贯彻落实。

本届全国人大教科文卫委员会履职以来,首先十分重视文化立法工作,特别是把制定公共文化服务保障法作为重中之重。自告奋勇地承担重任,多次向全国人大提出立法建议,多次听取中央有关部门和国务院有关部门的意见,多次深入文化单位和城乡基层单位调查公共文化服务的现状和问题,为开展此项立法做准备。2014年4月,经中央和全国人大常委会同意,成立了以全国人大教科文卫委员会为牵头单位,由中宣部、文化部、新闻出版广电总局、发展和改革委员会、财政部、国务院法制

办公室等有关部门负责同志组成的领导小组,由我担任组长。同时成立了立法工作小组和专家咨询小组,启动了立法工作,制订了立法工作方案。此后,领导小组成员和起草工作机构人员赴陕西、广东、云南、四川、新疆等地开展调研,召开了十多次座谈会、研讨会,听取各有关部门和专家学者的意见和建议,在深入实际了解情况、组织有关部门同志和专家学者认真研究讨论的基础上,当年年底形成了法律草案稿。此后,我委多次听取中央有关部门以及地方人大和政府有关部门的意见,并根据各方面的意见对法律草案稿进行了反复修改。2015年3月,我委召开第二十二次全体会议,对法律草案稿进行了深入研究讨论,并于5—6月通过媒体向社会公众征求意见,各方反响积极,普遍认为法律草案稿已经较为成熟,符合促进公共文化事业发展、加强公共文化服务体系建设的需要。经过各方反复论证、认真研究、充分吸收、协商沟通,起草工作机构对法律草案稿作出了进一步的修改。2015年11月,由中央领导主持专门会议听取了中央相关部门主要负责人的意见。12月2日,教科文卫委员会召开第三十次全体会议,审议通过了公共文化服务保障法草案。

通过制定公共文化服务保障法的实践过程,尤其是听到看到广大人民群众、基层社区、边远乡村对公共文化服务的期待和专家、学者的深入调查、研究论证,怵目惊心的事实,使我们对这部法律的重要性和紧迫性有了新的认识,大大增强了使命感责任感。

(一)制定公共文化服务保障法是实施宪法原则的必然要求。把宪法规定的人民文化权益具体化,落实到基层,也是改变文化法制建设相对薄弱情况,补上文化立法“短板”,完善中国特色社会主义法律体系的实际行动。相对而言,我国保障公民权利的法律还比较少,文化方面尤其如此,制定公共文化服务保障法体现了依法保障公民权益、

依法管理文化的法治精神。

(二)制定公共文化服务保障法是保护公民基本文化权益、满足公民基本文化需求的必要保障。加强公共文化服务体系建设,是弘扬社会主义核心价值观、丰富人民精神文化生活、满足人民基本文化需求、保障和改善民生的重要途径。制定公共文化服务保障法,能够为公共文化服务体系的建立和完善,维护好、实现好、发展好人民群众基本文化权益提供法制保障。

(三)制定公共文化服务保障法是促进公共文化服务有序化、规范化发展的必要条件。公共文化服务的持续健康发展,必须实现相关政策措施的制度化 and 法治化。梳理、总结、提炼十多年来我国公共文化服务理论研究、实践探索和制度建设成果,使之上升为稳定性高、制约性强、程序严密的国家法律,是依法治国的必要条件,对理顺公共文化服务相关方面、相关要素的关系,建立公共文化服务的基本遵循,促进公共文化服务有序化、规范化发展,具有重要意义。

(四)制定公共文化服务保障法是建设服务型政府的必由之路。向全体公民提供基本公共服务,是现代政府的基本职责;依法提供公共文化服务,是我国政府以人为本、为人民服务的一项重要内容。在新的历史条件下,全面深化改革的重要任务之一,是要加快转变政府职能,建设服务型政府。制定公共文化服务保障法,是进一步落实与规范政府有关责任和行为,促进基本公共文化服务标准化、均等化,使政府在公益性文化事业的发展中发挥主导作用,使全体人民都能享受丰富多彩的精神文化生活。

## 多项文化立法正在加快推进

文化是民族的血脉,是人民的精神家园。全面建成小康社会,实现中华民族伟大复兴,必须要首先实现社会主义文化大发展大繁荣,为我们的伟大事业提供先导力量。改革开放以来,我国文



柳斌杰主任委员(前左)赴地方开展立法调研。(教科文卫委供图)

化建设取得了巨大成就,公共文化服务体系加快完善,文化产业异军突起,文化产品多姿多彩,文化市场欣欣向荣。但与人民日益增长的精神文化需求相比,还有一定差距,主要是文化资源贫富不均,文化思想多元杂陈,文化产品良莠不齐,文化活动品位不高,群众意见较大。让人民享有健康丰富的精神文化生活,是全面建成小康社会的重要内容。构建现代公共文化服务体系,是实现人民的基本文化权益,丰富人民群众文化生活,提高全民族科学文化素质的根本途径。这就迫切需要制定文化领域的必要法律,保障文化发展和人民群众文化权益。

党的十六大明确了我国文化体制改革的指导思想和总体思路,提出了文化事业和文化产业的概念,相应提出了公益性文化和经营性文化的改革方向。此后,经过十多年的改革发展,我国文化总体上分为六大体系在分别推进:一是文化传承保护体系,二是文化公共服务体系,三是文化产业体系,四是文化精神创造体系,五是文化市场和传播体系,六是文化管理和执法体系。按照“建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家”的全面推进依法治国

的总目标的要求,上述文化领域都应该有规范化、制度化、程序化、精准化的法律法规,以便实现依法治理文化、提高文化治理能力的现代化。

但是,由于文化有多重属性,既有意识形态的属性,也有社会公益事业的属性,还有市场交易的产业属性,在立法方面难度较大,加之一些“左”的思想影响,很多情况下不能按客观规律办事,导致文化立法滞后,成为法制建设的“短板”。在上述六大体系中,只有传承保护有两部半法律(著作权法有一半不是文化方面的),其他只有分业管理的条例、规定,没有国家层面的立法。这与我们文化事业和文化产业的发展、文化传播和文化管理的要求极不适应。也就是说六分之一的法律,解决不了六分之五的问题,更谈不上“先立法后改革”、一切“重大改革都要于法有据”。

党的十八届四中全会《决定》中指出:要“加强重点领域立法。依法保障公民权利,加快完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度……实现公民权利保障法治化”。并且具体部署了制定公共文化服务保障法、文化产业促进法、国家勋章和国家荣誉称号法、互联网信息服务和网络安全领域的法

律等。在这个《决定》中,文化领域的立法要求讲得最为具体,最为明确。

全国人大常委会认真贯彻党的十八届四中全会精神,在新调整的立法规划中给予文化立法以有力的支持。全国人大教科文卫委员会积极推动和配合中央有关部门、国务院文化行政主管部门,认真落实党中央和全国人大的决定,以牵头起草和提前介入等方式,推动文化法制建设提质提速,团结和依靠人大、政府、地方和社会各方面的力量,力争文化立法工作有较大的突破和较好的结果。

一是公共文化服务保障法草案,已经通过全国人大常委会一审,正在准备后续审议,预计年内即可通过施行。二是文化产业促进法,正在进行法律文本的起草工作,一些高等院校、研究机构和地方人大,也组织起草了相应的文本,社会参与热情极高。经过比较研究和广泛征求意见,争取尽快提出文本草案,明年能提请审议。三是文化专项立法也在加快推进,电影产业促进法草案即将进行二审,公共图书馆法文本草案已经多方论证趋于成熟,关于全民阅读的立法问题也在议程之中。四是互联网领域立法在加紧进行,出台在即。五是适应构建“正面引导和依法管理相结合的舆论引导机制”的要求,互联网信息服务和公共传播方面的立法工作也已开展调查研究、学术讨论和全面论证,为早日立法做准备。关于古城和古村落保护的法律问题已进行立法调研。六是适应新形势需要的法律修订问题也都列入计划,文化保护法、著作权法拟尽快修订。总体来看,我国文化立法目前处在最好的时期,各项规划都在有序进行,有望在“十三五”期间,补上文化立法的“短板”,使我国的文化法制建设有一个崭新的局面,为社会主义文化强国建设提供坚强有力的法律支撑。✘

(作者系全国人大教育科学文化卫生委员会主任委员)



# 加强社会主义民主法治建设 推动全面依法治国迈上新台阶（上）

文 / 李适时

党的十八届五中全会通过了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。今年3月，十二届全国人大四次会议根据党中央的规划建议，审议通过了国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要。规划建议和纲要都明确提出了“十三五”时期我国民主法治建设的主要目标，即“各方面制度更加成熟更加定型。国家治理体系和治理能力现代化取得重大进展，各领域基础性制度体系基本形成。人民民主更加健全，法治政府基本建成，司法公信力明显提高。人权得到切实保障，产权得到有效保护。开放型经济新体制基本形成。中国特色现代军事体系更加完善。党的建设制度化水平显著提高”。为落实这一目标，规划纲要从发展社会主义民主政治、全面推进法治中国建设、加强党风廉政建设和反腐败斗争等方面，对加强社会主义民主法治建设作了安排部署。这些目标任务，内容涵盖治党治国治军各个方面，体现了“坚持中国共产党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，加快建设社会主义法治国家，发展社会主义政治文明”的总体要求，我们要深入学习领会，认真贯彻落实。

## 深刻认识“十三五”时期进一步加强社会主义法治建设的重要性和紧迫性

“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段。全面落实党中央提出的这一时期法治建设的目标任务，是



我国社会主义法治建设在新的历史起点上走向新胜利的必然要求，对于确保如期全面建成小康社会，协调推进“四个全面”战略布局，最终实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦，具有重要意义。对此，可以从三个层面来认识。

## （一）“十三五”时期进一步加强法治建设是在新的历史起点上推动全面依法治国迈上新台阶的必然要求

当前，我国社会主义法治建设站在了一个新的历史起点上。我国经济总量稳居世界第二，人民生活水平和质量加快提高。全面建成小康社会进入决胜阶段，全面深化改革有力推进，人民民主不断扩大，全社会崇尚法治的意识明显增强，依法治国扎实推进。具体表现在：一是中国特色社会主义

制度不断发展完善。中国特色社会主义法律体系形成，国家和社会生活的各个方面总体上实现有法可依，特别是人民代表大会制度这一根本政治制度，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度等基本政治制度，公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，以及建立在这些制度基础上的其他各种具体制度都已构建起来。二是我们党对法治建设的认识不断深化，依法执政水平进一步提高，依法治国实践更加富有成效。党的十八届四中全会专题研究并作出关于全面推进依法治国若干重大问题的决定，旗帜鲜明地提出走“中国特色社会主义法治道路”，确立了全面推进依法治国的总目标总抓手，即建设

中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家。全面依法治国的蓝图已经绘就。三是在党中央的坚强领导下,全国人大及其常委会积极适应我国经济社会发展的新常态,不断加强和改进立法工作,完善立法工作机制,深入推进科学立法民主立法,切实提高立法质量。立法在党和国家工作大局及经济社会发展全局中的地位日益突显、作用日益重要。四是法治政府建设取得扎实成效,简政放权力度不断加大,权力清单制度、政务公开制度逐步建立和完善,依法行政深入推进;司法体制改革不断深化,人权司法保障机制建设取得积极成果,司法权力运行机制改革逐步推进,司法便民措施陆续出台,一批冤假错案得到纠正,公正司法水平和司法公信力日渐提升;全民守法意识不断增强,广大党员干部群众运用法治思维和法治方式化解矛盾、推动发展的自觉性不断提高,法治已经成为全社会的最大共识。这些进展,为我国经济社会发展进入新阶段奠定了良好法治基础,营造了良好法治氛围,也必然对我国社会主义法治建设迈上新台阶提出新的更高要求。“十三五”时期法治建设的目标任务,就是立足我国法治建设的已有成就,总结我国法治建设的基本经验,适应经济社会发展新形势新任务新要求而提出的。落实好这些目标任务,对于推动法治建设承前启后、继往开来,推进全面依法治国跃上新台阶,进而完成“十三五”规划提出的其他目标任务,意义重大。

## （二）“十三五”时期进一步加强法治建设是协调推进“四个全面”战略布局的必然要求

全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的“四个全面”战略布局,是党的十八大以来,党中央从坚持和发展中国特色社会主义全局出发,适应我国经济社会发展要求提出的重大发展战略,是



2013年8月30日,十二届全国人大常委会第四次会议表决通过全国人大常委会关于授权国务院在中国(上海)自由贸易试验区暂时调整有关法律规定的行政审批的决定。摄影/刘建生

一个完整的有机整体。全面建成小康社会是战略目标。全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党是三大战略举措,对实现全面建成小康社会战略目标不可或缺。其中,法治是发展的可靠保障,不全面依法治国,不把经济社会发展纳入法治轨道,全面深化改革就不能持续推进,国家生活和社会生活就不能有序运行,就难以实现社会和谐稳定。进一步看,法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。全面推进依法治国,是解决党和国家事业发展面临的一系列重大问题,解放和增强社会活力、促进社会公平正义、维护社会和谐稳定、确保党和国家长治久安的根本要求。要推动我国经济社会持续健康发展,不断开拓中国特色社会主义事业更加广阔的发展前景,就必须全面推进社会主义法治国家建设,从法治上为解决这些问题提供制度化方案。我们要深刻领会“四个全面”战略布局的辩证关系,切实把加强法治建设放在“四个全面”战略布局中来把握。

全面推进依法治国是一个系统工程,是国家治理领域一场广泛而深刻的革命,需要付出长期艰苦努力。从现

实情况看,在立法、执法、司法、守法四个领域和环节,都存在一些突出问题亟待解决。从立法看,立法的作用有待进一步发挥,立法质量有待进一步提高,部门利益法制化倾向有待进一步克服,立法机制有待进一步健全,立法队伍建设有待进一步加强。从执法看,执法不严、违法不究的情况比较突出。中国是一个“熟人社会”,在现实生活中,权力、金钱、人情、关系等因素屡屡影响法律的有效实施,经常出现“明规则”干不过“潜规则”的情况。从司法看,司法公信力还不高,与人民群众对公平正义的新期待还不适应。这既有司法人员素质、能力、作风问题,又有司法不公、司法腐败问题,还与司法体制和工作机制不合理,办案受外部各种因素干扰有密切关系。从守法看,全社会的法律意识和法治观念还不够强。“法不责众”的心理比较普遍,一些人只想享受权利和利益,而不愿承担责任和义务;只讲维权,不讲守法。因此,到2020年全面落实依法治国基本方略,时间十分紧迫,任务艰巨繁重,需要我们以更强的决心、更大的勇气、更高的智慧谋划推进。为此,“十三五”规划按照党中央要求,还将



坚持依法治国确定为“如期实现全面建成小康社会的奋斗目标,推动经济社会持续健康发展”必须遵循的一条重要原则。可以说,法治既是目标,也是途径;既是手段,更是原则。因此,落实并完成“十三五”规划关于法治建设的各项任务,对于协调推进“四个全面”战略布局意义重大。

### (三)“十三五”时期进一步加强法治建设是实现中华民族伟大复兴中国梦的必然要求

改革开放伊始,我们党把工作重心转移到经济建设上来,坚持一手抓经济社会发展,一手抓民主法制建设,并对国民经济和社会发展作出了战略规划,提出了“三步走”的战略思想。即第一步,实现国民生产总值比1980年翻一番,解决人民的温饱问题;第二步,到二十世纪末国民生产总值再增长一倍,人民生活达到小康水平;第三步,到二十一世纪中叶人均国民生产总值达到中等发达国家水平,人民生活比较富裕,基本实现现代化。到上世纪末,前两步目标已经基本实现。在此基础上,1997年,党的十五大提出了新的“三步走”战略,即第一个10年实现国民生产总值比2000年翻一番,使人民的小康生活更加宽裕,形成比较完善的社会主义市场经济体制;再经过10年的努力,到建党100年时,使国民经济更加发展,各项制度更加完善;到二十一世纪中叶建国100年时,基本实现现代化,建成富强民主文明的社会主义国家。2002年,党的十六大提出了全面建设小康社会的奋斗目标,即到2020年建成更高水平的小康社会。党的十八大进一步明确提出:到中国共产党成立100年时全面建成小康社会,到新中国成立100年时建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家,实现中华民族伟大复兴。习近平总书记强调中华民族伟大复兴是中华民族近代以来最伟大的梦想,鲜明地提出了“中国梦”,从而使党关于我国经济社会发展的战略目

标更加清晰。党的十八大以来,党中央更加重视法治建设在经济社会发展中的重要作用。“十三五”规划立足我国当前经济社会发展的实际,提出了到2020年的民主法治建设目标。这个目标任务,立足当前,放眼长远,谋划的是第一个百年目标,奠定的是实现第二个百年目标的法治基础,着眼于2050年建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家,是国家政治稳定、经济发展、社会和谐、民族团结的制度保障,是实现国家长治久安的必然要求。

总之,“十三五”时期进一步加强社会主义法治建设,使各方面制度更加科学、更加完善、更加成熟定型,努力实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化,才能为实现到建国100年时把我国建设成为富强民主文明和谐的社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦奠定更加坚实的法治基础。

### 自觉坚持党对法治建设的领导

党的领导是中国特色社会主义的本质特征。社会主义法治必须坚持党的领导,党的领导必须依靠社会主义法治。完成“十三五”时期的社会主义法治建设任务,必须坚持党的领导,全面提高党依据宪法法律治国理政的能力和水平,自觉运用法治思维和法治方式推动发展,不断增强法治意识和法治观念,推进国家治理体系和治理能力现代化,更好推动经济社会发展。

#### (一)坚持依法执政这一党治国理政的基本方式

中国特色社会主义制度优势,最重要的体现就是党总揽全局、协调各方的领导核心作用。充分发挥党的领导核心作用,首先要坚持依法执政这一党治国理政的基本方式。党的十八大以来,以习近平同志为总书记的党中央特别强调依法执政,坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,提出了一系列依法治国的新思想新论断新主张,并采取有

效措施积极践行。在谋划发展、深化改革、从严治党等方面,注重运用法治思维和法治方式加以推进。

宪法法律是治国理政最大最重要的规矩。坚持依法执政的关键是善于依据宪法法律治国理政。要坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法,把依法治国基本方略同依法执政基本方式统一起来,把党总揽全局、协调各方同人大、政府、政协、审判机关、检察机关依法依章程履行职能、开展工作统一起来,把党领导人民制定和实施宪法法律同党坚持在宪法法律范围内活动统一起来,善于使党的主张通过法定程序成为国家意志,善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员,善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导,善于运用民主集中制原则维护中央权威、维护全党全国团结统一,不断加强和改进党的领导,提高党的依法执政能力和水平,实现党对国家和社会各项事务领导的法治化。

具体到立法工作而言,党中央高度重视立法工作,专门研究和批准了对十二届全国人大常委会立法规划的调整;中央政治局常委会工作要点将一些重要立法项目列为需要党中央研究的事项;中央全面深化改革领导小组多次召开会议,研究重大改革举措涉及立法的问题。最近,党中央出台了“关于加强党领导立法工作的意见”,明确了党对立法工作的领导方式主要是政治领导,即方针政策的领导,通过确定立法工作方针、提出立法建议、明确立法工作中的重大问题、加强立法队伍建设等方式,把握好政治方向。立法工作要贯彻落实好文件精神,自觉坚持党的领导,正确处理好党委领导立法与发挥人大在立法中的主导作用的关系,努力做好立法程序与党领导立法工作程序的对接,使党领导立法落到实处,使立法工作始终保持正确的政治方向。

#### (二)运用法治思维和法治方式推

## 动发展

发展是党执政兴国的第一要务。要把经济社会发展纳入法治轨道,关键在于正确处理法治与改革的关系。习近平总书记在党的十八届三中全会上,专门就法治与改革的关系作了深刻阐述:“这次全会提出的许多改革举措涉及现行法律规定,凡属重大改革要于法有据,需要修改法律的可以先修改法律,先立后破,有序进行;有的重要改革举措,需要得到法律授权的,要按法律程序进行。”他强调,在整个改革过程中,都要高度重视运用法治思维和法治方式,确保在法治的轨道上推进改革。按照这一要求,就要做到政治决策与立法决策协调同步,注重从制度上、法律上解决改革发展中有根本性、全局性和长期性的问题,做到重大改革于法有据。从立法的角度来说,就是要发挥立法的引领和推动作用,坚持立法先行,立法主动适应改革和经济社会发展需要。

党的十八大以来,在改革实践中,更加注重运用法治思维和法治方式来推进,保证改革的合法性和正当性,树立立法权威。比如,为推进自由贸易区试点,2013年8月、2014年12月,全国人大常委会先后两次作出决定,授权国务院在中国(上海)自由贸易试验区和广东、天津、福建自由贸易试验区以及上海自贸区扩展区域暂时调整有关法律规定的行政审批,并明确这些行政审批的调整在三年内试行,对实践证明可行的,应当修改完善有关法律;对实践证明不宜调整的,恢复施行有关法律规定。又如,2015年,全国人大常委会先后就开展人民陪审员制度改革试点、开展公益诉讼改革试点等,分别作出授权决定,明确规定了授权的范围、内容和期限,为改革提供法治保障。再如,为促进人口均衡发展、减缓人口老龄化压力,中央提出放开“两孩”的人口政策,同时强调要由全国人大常委会修改人口与计划生育法来落实。全国人大常委会

会根据中央决策,及时修改法律,明确国家提倡一对夫妻生育两个子女,调整完善奖励保障等计划生育配套制度,确保立法与改革决策相衔接。这些既是党中央坚持依法执政、运用法治思维和法治方式推进改革的范例,也是全国人大常委会落实中央改革决策,坚持立法先行,保障重大改革于法有据的体现。我们在工作中要继续坚持立法主动适应改革和经济社会发展需要,落实好中央重大决策部署,确保在法治轨道上推进改革和经济社会健康有序发展。

### (三)增强法治观念,提高依法办事能力

各级领导干部和国家工作人员作为具体行使党的执政权和国家立法权、行政权、司法权的人,在很大程度上决定和影响法治建设的方向、道路、进度。这就要求各级领导干部和国家工作人员对宪法法律怀有敬畏之心,带头学习法律,带头遵守法律,带头依法办事,不断提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。

坚持法治思维和法治方式,首先就要深化对宪法性质和地位的认识,增强忠于宪法、遵守宪法、维护宪法的自觉性。宪法是党和人民意志的最高法制体现,是通过科学民主程序形成的根本法。坚持依宪治国、依宪执政,实质上就是按照集中了最广大人民意志的党的根本主张和路线方针政策来治国、来执政。我们要充分认识宪法法律和党的政策主张的一致性。还要认识到,宪法本身不仅是法律规范,而且在中国特色社会主义法律体系中居于统帅和核心地位,具有最高的法律效力和法律权威。实现国家各项工作法治化,首先要贯彻落实宪法的各项原则和制度;树立法治思维,首先要树立宪法思维。为此,我们要切实增强宪法自信,自觉忠于宪法,积极践行宪法,推动全社会形成尊崇宪法、遵守宪法、维护宪法的深厚思想基础,坚决维护

宪法法律的权威和尊严。

运用法治思维和法治方式,就是办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法。各级领导干部和国家工作人员要养成运用法律法规推动工作的思维方式和行为习惯,这不是一件很容易的事情。在一些同志的头脑中,习惯于过去那种用行政命令和政策文件解决问题、推动工作的方式,对依法办事缺乏应有的自觉。有的同志对法律法规缺乏尊崇、学习不够,却总是强调工作无法可依,还有的在新常态、新业态、新的社会组织形式面前,不善于运用法律解决问题,反而随随便便地以存在“法律空白”“制度漏洞”等为借口而不愿作为。我认为,所谓“无法可依”“法律空白”等都是经不起推敲的“伪命题”。随着中国特色社会主义法律体系的形成并不断完善,国家经济、政治、文化、社会以及生态文明建设各个方面总体上已经实现有法可依。世界上没有任何一个国家的法律,可以细化到对未来社会出现的每一个具体事件作出规定。我们的法律规范对新常态、新业态、新的社会组织形式等具有很强的包容性,问题的关键在于如何依法适用法律、应用法律,使法律得到正确有效实施。这就需要各级领导干部和国家工作人员,认真学习和研究相关法律,吃透各项规定的精神实质,努力运用法治思维执行好、实施好法律。根据有关法律的规定,对于在法律实施过程中,需要进一步明确法律规定具体含义的,或法律制定后出现新的情况需要明确适用法律依据的,可以依照法定程序向全国人大常委会提出法律解释或法律制定修改的建议与要求。在法律作出解释或制定修改前,要严格执法、公正司法,不应轻率地不负责任地以存在“法律空白”“无法可依”等为借口而不执行法律。我们要在心中树立起对法律的尊崇,自觉运用法律解决经济社会发展中遇到的各种问题。✘

(作者系全国人大常委会法制工作委员会主任)



# 公共文化服务保障立法：拉开新时期文化立法大幕

——专访全国人大教科文卫委文化室主任朱兵

文 / 本刊记者 李小健

4月25日，公共文化服务保障法草案提请十二届全国人大常委会第二十次会议初审。

全国人大教科文卫委文化室主任朱兵近日接受本刊记者专访时表示，今年是“十三五”规划实施的开局之年，也是坚持“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念，推动我国发展深刻变革的关键时期。作为文化领域的一部基础性法律，公共文化服务保障法草案提请初审，这意味着拉开了新时期加强文化立法的大幕。未来，文化领域的立法将以该法为依据，加快制定和出台其他方面的法律法规，保障广大人民群众普遍享受公共文化服务的权利，促进社会主义文化繁荣发展。

采访中，朱兵还对公共文化服务保障法草案的起草过程、意义和特点作了详细介绍和梳理。

**记者：**文化立法一直备受全社会关注。起草和制定公共文化服务保障法，是出于怎样的考虑？有什么背景？

**朱兵：**公共文化作为文化建设的重要组成部分，承担着面向所有人传播和内化社会主义核心价值观、提高公民道德和文化素质的使命和功能。大力发展公共文化，是一个社会文明繁荣昌盛的重要标志。我国要建设社会主义文化强国，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，离不开社会主义核心价值观的深入人心，离不开国民素质的普遍提高，离不开文化的继承与开创能力的整体提升。

党中央高度重视公共文化服务体系

建设。党的十八大将公共文化服务体系建设作为全面建成小康社会的重要内容，对现代公共文化服务体系建设作出了一系列重要部署，确立了公共文化在国家文化建设中的重要地位，明确提出到2020年“公共文化服务体系建成”的战略目标。党的十八届三中全会将构建现代公共文化服务体系，促进基本公共文化服务标准化、均等化作为全面深化改革的重点任务之一。党的十八届四中全会将文化作为立法的重点领域，对建立健全文化法律制度作出部署，并明确提出要制定公共文化服务保障法，促进基本公共文化服务标准化、均等化。党的十八届五中全会通过的“十三五”规划建议对公共文化服务建设作出了进一步安排，要求创新发展方式，以“创新、协调、绿色、开放、共享”的理念引领现代公共文化服务体系建设的方向。这一系列的方针政策，全面绘制了未来一段时期我国现代公共文化服务体系建设的蓝图。

今年是“十三五”规划实施的开局之年，也是坚持“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念，推动我国发展深刻变革的关键时期。全国人大常委会制定公共文化服务保障法，拉开了新时期加强文化立法的大幕，对促进全面建成小康社会、落实发展新理念具有特殊意义。

制定公共文化服务保障法，这是本届全国人大常委会组成以来坚决贯彻落实



朱兵主任（左四）与全国人大教科文卫委工作人员一同讨论法律草案条款的修改。（教科文卫委供图）

实以习近平为总书记的党中央“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局，充分发挥文化在我国综合国力中的重要作用，使之成为推动全面建成小康社会，实现中华民族伟大复兴中国梦的强大力量。实现中华民族伟大复兴中国梦的一个重大举措，是加强文化立法工作，依法构建现代公共文化服务体系，保障人民基本文化权益，提高文化建设法治化水平的重大举措。

制定公共文化服务保障法，既是我国文化事业发展中的一件大事、喜事，也是我国文化法律制度建设迈上新台阶的重要标志。

**记者：**这部法律的草案说明提到，在起草过程中借鉴了地方立法和国外立法的有益经验，具体是指哪些方面？

**朱兵：**在立法调研中，我们发现一些地方已经先行作出探索，出台了相关法规，取得很好效果。2011年9月，广东省人大常委会在全国率先制定了《广东

省公共文化服务促进条例》。2012年11月,上海市人大常委会会议通过了《上海市社区公共文化服务规定》。2015年12月,江苏省人大常委会会议也通过了《江苏省公共文化服务促进条例》。

这些地区的做法,各有千秋,为国家层面开展公共文化服务制度建设和立法提供了实践经验。广东的公共文化服务制度建设最早,保基本全覆盖,尽可能地满足基层各方面民众的文化需求。比如,广东渔民较多,出海打渔往往几个月回不来。在海上,渔民看不了电视、听不了广播,没有文化生活。于是,政府相关部门给每艘船安装广播电视无线接收装置,保障渔民收听收看广播电视节目的基本文化权益,得到了渔民的一致好评。上海是一个大都市,其城市管理的一个突出特点就是以社区建设为主要抓手。上海出台社区公共文化服务地方法规,抓到了点子上。该法规对涉及公共文化服务的事项都作了比较具体和量化的规定,比如,根据常住人口的多少来配建社区文化活动中心,文化中心每周要开放多长时间,文化中心运营管理模式,等等。江苏省公共文化服务促进条例去年刚出台,融入了党的十八大以来中央在公共文化服务体系建设方面的最新精神,而且专门设置“社会参与”一章,鼓励社会力量参与提供公共文化服务。

草案在起草过程中也吸收了国外的一些立法和实践经验。一些发达国家,如美国、日本、德国等,都非常重视建立相对完备的公共图书馆、博物馆、文化馆等设施,为社会公众提供公共文化服务,在公共文化设施合理布局和功能发挥、把公共文化服务延伸到社区和基层、公共文化服务提供的多元化和管理的社会化以及相关立法等方面,都有一些很好的做法。

公共文化服务的一个重要原则和目的,就是要服务到老百姓头上。不能只求“高大上”而不接地气,不能认为文化主要是为文化人和知识分子服务的,与普通人民群众没有什么关系。现在,这部

法律草案的一个根本宗旨就是保障所有人民群众的基本文化权益,通过提供相对完备的文化设施、文化产品、文化服务,满足人民日益增长的文化需求。比如,草案对广大农村地区、老少边穷地区、城市社区、特殊人群的公共文化服务作了特别规定,在制度建设和顶层设计上把保障每个人的基本文化权益作为出发点。又比如,在设施建设上,草案的一个指导思想就是面向基层提供公共文化服务,强调无论是在城市社区还是农村,公共文化服务都要有支脉和根基,要把文化服务延伸到老百姓的生活里去。比如草案明确规定,地方人民政府应当加强乡镇、街道、村、社区的基层综合性文化服务中心建设,等等。

**记者:**经过多年的努力和积累,我国各地建有大量的公共文化服务设施。截至2014年年底,全国共建成县级以上公共图书馆3117个,文化馆3315个,乡镇文化站4万余个,农民体育健身工程42万多个……但是,这些设施当中有相当一部分被认为存在“重建轻用”的问题。对此,您怎么看?

**朱兵:**公共文化设施是公共文化服务的重要基础和载体,没有相对完备的公共文化设施,公共文化服务提供就失去了主要依托。近几年,我国逐步加大了对公共文化服务体系建设的投入力度,硬件设施得到升级,这对满足人民群众的基本文化需求发挥了重要作用。调研中,我们也发现,一些地方确实对公共文化服务设施的使用不够重视。

公共文化服务设施是弘扬社会主义核心价值观,传承中华民族优秀传统文化,传播社会正能量的重要“阵地”和基础载体,是绝对不能放弃和丢掉的。

要确保社会主义先进文化的引导性和主导性,就必须加强“阵地”建设。在一些边疆地区,公共文化设施不仅为广大群众提供文化服务,还承担着反分裂、反宗教极端势力、反恐怖主义和团结人民的功能,效果十分突出。

因此,公共文化设施既要建好,也要管好用好,确保其发挥最大作用。

**记者:**那么,应该如何发挥好这些设施的作用,提高服务效能?

**朱兵:**这是大家普遍关心的问题,法律草案也花了不少笔墨,提出坚持设施建设和服务效能并重的原则,明确将“提高公共文化服务效能”作为“加强公共文化设施建设,完善公共文化服务体系”的一项重要原则写入总则。

具体说来,草案明确规定各级人民政府应当建立反映公众文化需求的征询反馈制度和公众参与的公共文化服务考核评价制度,并将考核评价结果作为确定补贴或者奖励的依据。规定公共文化设施管理单位应当根据评价结果改进工作,提高服务质量。规定国家推动公共文化设施根据其功能定位建立健全法人治理结构,吸收有关方面代表、专业人士和公众参与管理。

在提高设施利用率方面,草案规定基层综合性文化服务中心应当加强资源整合,充分发挥统筹服务功能。要切实改变公共文化条块分割的现状,加强综合统筹功能。“上面千条线,下面一根针”,不能这个部门建个书屋,那个部门设个文化活动室,使资金、力量分散,缺乏有效的功能效应。从这些实际情况看,在基层建立综合性公共文化服务中心是一种积极有效的重要方式。一方面,可以整合资源,发挥财政投入的最大效益;另一方面,也是非常关键的,就是通过多功能的公共文化服务提供,能够起到聚集效应,吸引更多群众参与和使用。在这样一个综合性的文化服务中心,人们既可以了解国家最新政策,也可以看书学习;既可以听广播和看电影电视,也可以聊天和组织活动。

同时,草案还鼓励和支持公共文化服务和国民教育融合,充分发挥公共文化服务的社会教育功能,提高青少年思想道德和科学文化素质。习近平总书记一直强调要使博物馆的文物“活”起来,要充分发挥博物馆等公共文化设施在传



承优秀中华文化中的功能作用。在这方面,法律草案作了强化,明确规定各级地方政府应当加强面向在校学生的公共文化服务,支持学校开展适合在校学生特点的校园文化活动,促进德智体美教育。通过法律制度建立起学校与公共文化服务之间的良性机制,鼓励支持学生们定期到博物馆等文化场所学习,使这些公共文化场所成为学生们的“第二课堂”和人文教育基地。相信随着法律的出台,青少年会有更多机会到公共文化场所学习交流,拓宽视野,提升人文素养。

**记者:**公共文化服务主要是面向广大人民群众,法律草案如何保障他们最基本的文化权益,使其共享国家改革发展的成果?比如,由于财力有限,经济发展相对落后的地方,尤其是一些“老少边穷”地区的公共文化服务设施数量非常少,甚至没有。对于这些落后地区的人民群众,如何让他们享受公共文化服务?

**朱兵:**让所有人民群众平等地享受基本公共文化服务,是制定这部法律的根本目的。在法律草案总则中,就强调各级政府要坚持公益性、基本性、均等性、便利性原则,公平、普惠地向群众提供公共文化服务。

对于支持经济发展落后和“老少边穷”地区的公共文化服务体系建设,草案规定:“国家扶助革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的公共文化服务,促进公共文化服务均衡协调发展。”“国务院和省、自治区、直辖市人民政府应当增加投入,通过转移支付等方式,重点扶助革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区开展基本公共文化服务。”

为更好地体现公共文化服务的“四性”原则,草案还规定各级人民政府应当根据未成年人、老年人、残疾人和流动人口等群体的特点与需求,积极创造条件,提供相应的公共文化服务。地方各级人民政府应当根据当地实际情况,在人员流动量较大的公共场所和外来务工人员



1月1日,山东省少年儿童图书馆在济南开放,这是山东省首家专门面向0—16岁少年儿童和家长的省级公共文化服务设施。图为家长陪着儿童在充满童趣的低幼阅览室阅读。摄影/朱峥

较为集中的区域,配备必要的设施,为公众提供公共文化服务。

应该说,这部法律草案较好地兼顾了各方面群体享受基本公共文化服务的权益。

**记者:**提供公共文化服务,政府是主体,承担主要职责,但是也需要充分调动社会力量参与。在这方面,草案作出了怎样规定?

**朱兵:**既然是公共文化服务,政府理应唱“主角”。随着社会的发展和进步,要满足人民群众的基本文化需求,不断提高公共文化服务水平,需要源源不断地投入资金和加强相关保障。尽管近年来我国加大了对公共文化服务体系建设的资金投入,但与其他社会领域相比,总体上还是偏少,人均文化经费处于较低水平。经费不足,事儿就难办,也很难办好。加大公共文化资金投入,光靠政府不行,要靠全社会的力量,关键是要营造一个有利于社会力量积极参与其间的良好环境,还要建立对投入资金的合理监管机制。在这些方面,政府更要发挥职能作用。

为此,草案明确规定,要充分发挥社会力量对公共文化建设的作,提供制度平台和空间,调动全社会的积极性。同时还规定,建立适应社会发展的公共文化设施运营、管理和服务制度,通过鼓励、支持委托社会力量参与运营等多种方式,拓宽公共文化服务的渠道;鼓励

各种社会力量参与提供公共文化服务。规定县级以上人民政府应当建立健全公共文化服务资金监督和统计公告制度,确保资金用于公共文化服务,任何单位和个人不得侵占、挪用。各级审计机关依法开展审计工作。

**记者:**技术的发展,让许多“不可能”变成了可能。文化是多元的,呈现形式也是多样的。当下,公共文化服务如何与技术深度融合?

**朱兵:**现在我们所处的时代,信息技术日新月异,时刻改变着生产生活方式。借助发达的信息技术,可以打破时间、空间限制,让人们更加均等地享受公共文化服务。

为此,法律草案要求坚持公共文化与科技融合原则,推动运用数字技术、现代信息技术和传播技术,提高公共文化服务水平。

在具体条文中,法律草案规定国家统筹规划公共数字文化建设,构建标准统一、互联互通的公共数字文化服务网络,建设公共文化信息资源库,实现基层网络服务共建共享,支持开发数字文化产品,推动利用宽带互联网、移动互联网、广播电视网和卫星网络提供公共文化服务;规定地方人民政府应当加强基层公共文化设施的数字化和网络建设,提高数字化和网络服务能力。☑

# 法律护航仍需在明确“硬措施”上下“功夫”

## ——全国人大常委会会议分组审议公共文化服务保障法草案侧记

文 / 本刊记者 王 萍

在今年4月底召开的全国人大常委会会议上,公众期盼已久的公共文化服务保障法草案首次提请审议。4月27日,十二届全国人大常委会第二十次会议分组审议了公共文化服务保障法草案。

与会的全国人大常委会组成人员与全国人大代表等,在审议时对法律草案既有充分肯定和赞扬,更有进一步完善法律的意见和建议。分组会议现场气氛热烈。他们围绕草案就立法必要性、公共文化服务保障不能简单化一刀切、农村文化服务、鼓励社会力量参与等问题充分发表意见、进行审议。

### 公共文化领域立法滞后,亟须法律保障

近年来,在建设中国特色社会主义法律体系过程中,我国文化方面的立法相对滞后,相关法律制定得比较少,文化事业的发展亟须一些基础性法律给予保障,以确保达到中央要求。张健委员表示,基于此,为补齐文化领域的立法“短板”,应尽快审议通过这部法律,一些具体问题可以在法律原则确定之后,在实施过程中逐步加以解决,避免出现立法滞后的现象。

多位委员在审议时表达了这样的共鸣:公共文化服务保障法的制定无疑是一场及时雨,因为它保障的是公民最基本的文化需求,无论是对群众还是对基层文化工作者而言,“保障法”这三个字本身就让人感到很温暖,让人心中更踏实。近年来,百姓的文化需求越来越强烈,从中央到地方对于公共文化的建设也越来越重视。在全面推进依法治国的背景下,保障

公民享受公共文化服务,满足公民的基本文化需求,应该及时上升到立法高度。制定公共文化服务保障法,将促进和规范我国公共文化事业发展,为公共文化服务体系建设提供法律依据和支持,对于繁荣发展社会主义文化和加强文化法制建设具有里程碑意义。

制定公共文化服务保障法,是党的十八届四中全会提出的明确要求,也是全国人大代表多次提出的议案。吴恒委员认为,制定公共文化服务保障法的意义,首先是对十八大以来党中央关于社会主义文化繁荣发展指向的法律体现,其次是将公共文化得以发展和传播所需的基本条件以法律的形式确定下来。

### 提供公共文化服务保障应注意因地制宜

我国地域广阔、人口众多,不同地域、不同民族、不同文化、不同群体对文化需求的差异性很大。审议中,多位委员指出,提供公共文化服务保障应注意因地制宜。

“提供文化服务保障,包括文化设施建设、文化内容设置、文化活动安排等,都应该根据当地实际情况,因地制宜、因人制宜,不能简单化、不能一刀切,防止脱离实际、脱离群众,花钱搞了建设,但是群众无法享用,不喜欢、不高兴。”刘振来委员说,这些年在调研中就发现类似情况,有些地方文化设施搞的档次不低、场面不小,但是当地群众参加活动并不是很积极、很踊跃,原因是依托这些公共文化设施开展的文化活动不贴实际、不接地气,群众不感兴趣,调

动不了群众的积极性。在他看来,解决好这个问题的重要办法,就是要通过多种形式广泛听取群众意见,充分反映广大群众的文化需求和期盼,这样才能使公共文化投入产生更大效益,使人民群众的精神文化生活更加丰富多彩。现在的法律草案对这方面要求过于原则,应更加明确地作出具体规定,使其更具操作性。

“我听到一些反映,有一些场所建了以后根本没有人去,有些图书室去看书的人确实不多。建了场馆,就要雇人管理,财政还要拿钱。”姚胜委员也强调,公共文化服务保障必须因地制宜,必须注重效益。

草案规定,“国务院和地方各级人民政府应当合理划分公共文化服务的事权和支出责任,将公共文化服务经费纳入本级财政预算,落实公共文化服务所需资金。”对此,龙超云委员建议增加“国务院要根据国民经济和国家公共文化发展需要,建立全国公共文化财政投入的基准比例”的内容。我国县级财政收入相差很大,差距甚至达到上百倍,很有必要建立能够指导并且衡量各地公共文化财政投入的全国统一尺度,即全国公共文化财政投入占全国财政支出基准比例。这对贫困地区政府是一种相应的刚性约束,同时也为国家财政转移支付提供量化依据。

### 要生产农民喜闻乐见的公共文化产品

在分组审议中,进一步重视农民工和广大农村居民的文化服务需求、保障好



农村的公共文化服务也成为热议焦点。

王其江委员表示,关于公共文化服务的对象问题应予以重视。当前,公共文化服务中的一个重要问题,就是以农民工为代表的流动人口与常住人口如何均等化地享受公共文化服务,这个问题在大城市特别突出。

王其江委员认为,“近期,文化部印发了一个《关于进一步做好为农民工文化服务工作的意见》,提出到2020年全面实现农民工平等享受城镇基本公共文化服务。这一规定应当体现在公共文化服务保障法当中。虽然草案第三十五条有所涉及,但相关规定需要进一步明确,建议在草案的公共文化设施建设、公共文化服务提供等部分补充上这方面的规定。”

对于很多农村,特别是边远贫困地区来说,引进社会资本难度很大。这些地区的民族民间文化资源十分丰富,但挖掘开发利用不够。对此,车光铁委员建议进一步健全多元参与的投入机制,增加“建立多元化的投入机制,鼓励多种形式、多种经济成分共同参与公共文化服务,推动公共文化事业经营和管理社会化”的内容。

莫文秀委员也建议要更加重视农村文化建设,“当前公共文化服务方面的重要问题,是城乡差别较大,城乡公共文化服务供给不均衡……与中央提出的消除贫困、全面建成小康社会的宏伟目标存在差距。建议增加‘国家应当加强农村地区公共文化设施的建设,推动城乡文化设施建设协调发展’的内容。”

列席会议的全国人大代表那辉表示,农村文化建设目前存在一些问题:一是文化设施基础薄弱,文化活动不接地气;二是大量青壮劳动力外出务工,农村文化失去了中坚力量和新鲜血液;三是农村经济基础不强,文化建设动力不足,常常无人过问、无钱办事。农村文化关乎农村稳定发展大局,健全公共文化服务不能忘了农村、农民。草案中提出国家要重点向农村地区提供公共文化产



王其江委员认为,当前公共文化服务中的一个重要问题,就是以农民工为代表的流动人口与常住人口如何均等化地享受公共文化服务,这个问题在大城市特别突出。摄影/冯涛

品,各级政府应把目光更多地投向农村、农民。

列席会议的全国人大代表许婷认为,农村基层文化服务之所以成效不明显、大量文化设施闲置,其中一个重要原因就是广大农村公共文化服务保障的人员配备没有到位。农民接受公共文化服务最直接、最有效的途径就是县文化馆和乡镇文化站,但目前这两级文化单位存在专业化薄弱、人员年龄偏大、学历偏低等问题。

### 既鼓励社会力量参与,也要避免过度商业化

辜胜阻委员表示,现在很多地方建了很多场馆,但是重建设、轻管理、轻内容,存在空置现象。要改变这样一种局面,政府应更多地去购买公共文化服务,培育文化产业,从而让企业有针对性地提供群众喜闻乐见的公共服务。

信春鹰委员表示,按照草案的规定,公共文化设施基本上都是公共产品,但目前很多公共文化设施在经营和运营过程中出现了过度商业化。公共文化设施和服务应该有底线,过度商业化对社会价值体系的冲击很大,法律要对这类现象有明确的态度。

李连宁委员认为,公共服务设施本身就应该非营利的,应该鼓励社会力量来开展一些公益性的社会服务,或者建设一些公益性的文化体育设施。国家对设立非营利性公共文化服务设施的,应当让其依法享受税收优惠。同时,不应笼统地讲吸引社会资本进入,而应根据定位有所区别。

### 建议将美术馆也列入公共文化设施范围

草案第十三条列举了图书馆、博物馆、科技馆、纪念馆等一些公共文化设施。审议中,多位委员都建议应将美术馆也列入公共文化设施。据媒体报道,2001年全国美术馆参观人数1462万人次,2012年上升到2119万人次,2013年是2856万人次,2014年是近3000万人次,上升幅度很大。

“美术馆与公共图书馆、文化馆并称为三馆,一同进入免费开放的行列。到现在,免费开放的美术馆已经成为提供公共文化服务的重要场所。”王其江委员说,美学素养是现代公民文化素养的重要内容,接受美学教育熏陶日益成为人民群众的自觉。美术馆参观人数的大幅上升,反映出人们对美术文化的日益关注和对美术馆服务的迫切需求,因此建议将美术馆列入其中。

在龙超云委员看来,把美术馆纳入公共文化服务法律保障范畴,有利于更好地发挥传播美术文化的作用。

陈光国委员认为,美术馆作为公共文化设施已经有多年的实践基础,也是比较成熟的。通过美术馆为公众提供公共文化服务,是一个很好的公共文化服务阵地。此外,体育馆是否列入也应当予以考虑。

李连宁委员建议,要根据现实公共文化需求和未来发展趋势进行梳理和考虑,“基于此,应该把美术馆列入公共文化设施范围。”

# 地方公共文化服务保障立法纵览

文 / 本刊记者 王 萍

在国家层面,今年4月,公共文化服务保障法草案首次提请十二届全国人大常委会第二十次会议审议,公共文化服务保障法正式进入立法程序。在地方层面,全国各地也正在为推动公共文化服务保障的法治化因地制宜付出努力,一些地方更是先行先试进行立法探索,出台相关法规。2011年9月,广东省人大常委会在全国率先制定《广东省公共文化服务促进条例》。2012年11月,上海市人大常委会会议通过《上海市社区公共文化服务规定》。2015年12月,江苏省人大常委会会议通过《江苏省公共文化服务促进条例》。

## 广东省公共文化服务促进条例:出台最早,覆盖广

《广东省公共文化服务促进条例》在全国制定得最早,条例包括总则、公共文化服务提供、基层公共文化设施建设、激励与保障、法律责任、附则,共6章46条。综观整个条例,条文规定详尽,从内容上尽可能满足基层各方面民众的文化需求。

条例明确,公共文化服务的促进活动应当坚持政府主导、社会参与、协调发展、方便群众的原则。各级人民政府应当将公共文化服务经费纳入财政预算,确保足额投入并随着财政收入的增长而增加。任何单位和个人对违反条例的行为,有权向文化等有关主管部门举报或者投诉。文化等有关主管部门应当依法受理,并将处理结果告知举报人或者投诉人。

条例规定,村民委员会、居民委员会应当因地制宜开展公共文化服务活动。县级以上人民政府文化主管部门应当加强对村民委员会、居民委员会和社

会力量开展公共文化服务活动的指导和支持。

对于公共文化服务提供,条例规定,各级人民政府应当扩大农村和少数民族地区广播电视、电影放映、文化信息共享等公共文化服务的覆盖范围,并增加相关服务内容,支持针对农村和少数民族地区群众需要的,尤其是农村和少数民族题材的公共文化产品的生产,创造条件为农村和少数民族地区提供免费的公共文化服务。

文化等有关主管部门应当对农村和少数民族地区文化工作者定期进行培训,支持文化工作者到农村和少数民族地区辅导群众文化活动。文化等有关主管部门应当为外来务工人员、老年人、未成年人和残疾人等群体提供有针对性的公共文化服务。有条件的地区应当在外来务工人员较多的区域建设综合性文化设施并免费开放。

对于基层公共文化设施建设,条例规定,县级、乡镇人民政府应当按照国家和省的规定建设、完善文化馆、图书馆、综合文化站(室)、文化广场、农村广播基础设施等基层公共文化设施并配备相应设备。

条例规定,县级以上人民政府应当加大对基层公共文化设施建设的扶持力度,将社区文化中心建设纳入城市规划;应当从城市住房开发投资中提取一定比例的经费,用于社区公共文化设施建设。具体实施办法由省人民政府另行制定。

条例规定,乡镇、街道综合文化站应当具备图书报刊阅读、影视节目播放、宣传教育、文艺演出、体育活动的功能,并免费开放。综合文化站应当建在交通便利、人口集中、便于群众参与活动的区

域。城市社区、农村综合文化室应当具备图书报刊阅读、文化信息服务、文体活动等功能,并免费开放。

## 上海市社区公共文化服务规定:从社区切入,保障更具体量化

《上海市社区公共文化服务规定》的特色是以社区公共文化服务保障为抓手,条例并未划分章节,共33条。从条例内容可看出,许多条文都规定得非常具体和量化。

条例开宗明义提出,为了提高本市社区公共文化服务水平,保障人民群众基本文化权益,繁荣和发展公共文化事业,根据国家有关法律、行政法规的规定,结合本市实际情况,制定本规定。

关于经费,条例规定,社区公共文化设施建设经费、运行经费和社区公共文化设施活动经费纳入区县、乡镇人民政府财政预算予以保障,市级财政给予适当补贴。区县、乡镇人民政府应当按照建设规模、服务项目、服务人口确定每年对社区文化活动中心的财政投入数量,并不断加大对社区公共文化服务的经费投入。

对于社区文化活动中心,条例规定,各街道和乡、镇的行政区域内应当设置一个社区文化活动中心;常住人口超过十万人的,可以根据实际情况增设分中心。各居(村)民委员会所辖区域内应当设置一个居(村)民综合文化活动室;常住人口超过五千人的行政村,可以根据实际情况设置两个以上综合文化活动室。社区文化活动中心的基本配置应当符合本市有关规定,由市和区、县文化行政部门按照规定进行监督检查。

条例还明确规定,鼓励社区文化活



动中心实行社会化、专业化运作。街道办事处和乡、镇人民政府按照公平、公正的程序,择优确定社区文化活动的运行单位。街道办事处和乡、镇人民政府应当与社区文化活动中心运行单位签订协议,确定双方的权利义务,明确社区文化活动中心运行的具体要求。

条例规定,社区文化活动中心运行单位应当是具有独立法人资格的非营利性机构,并具备以下条件:(一)有开展公共文化服务工作的能力;(二)有与开展公共文化服务工作相适应的专业人员;(三)有健全的管理制度。居(村)民综合文化活动室可以结合各自特点,实行居民自我管理,建立适合当地实际的公共文化服务运行机制。

条例还有许多细化的规定。比如,社区公共文化设施应当每天向公众开放,开放时间应当与公众的工作时间、学习时间适当错开。国家法定节假日和学校寒暑假期间,应当适当延长开放时间,并增设相应的文化服务项目。社区文化活动中心每周累计开放时间不少于五十个小时。

条例还规定,社区文化活动中心向公众开放用于公共文化服务的面积应当不少于使用面积的百分之九十。居(村)民综合文化活动室向公众开放用于公共文化服务的面积应当不少于使用面积的百分之九十五。

### 江苏省公共文化服务促进条例:融入中央精神,专设“社会参与”章节

《江苏省公共文化服务促进条例》于2015年年底出台,条例包括总则、服务提供、设施建设、社会参与、保障措施、法律责任、附则,共7章。条例融入了中央最新精神,而且专门设置“社会参与”一章,鼓励社会力量参与提供公共文化服务。

条例总则中明确,推动公共文化服务与科技、互联网融合发展,运用现代信息技术、数字技术和传播技术,提高公共



3月26日,上海市公共数字文化综合服务互动集成平台“文化上海云”正式上线。市民只需点开“文化上海云”手机软件,便可享受便捷、丰富、精彩的公共文化服务。摄影/任琰

文化服务水平。

对于服务提供,条例规定,地方各级人民政府应当结合本地实际情况和公众文化需求,制定并定期公布基本公共文化服务计划和服务目录,免费提供基本公共文化服务项目。

非基本公共文化服务项目可以按照价格管理相关规定,适当收取费用,但不得以营利为目的。具体收费标准由设区的市、县(市、区)价格主管部门会同有关部门制定。其收入应当用于公共文化设施的维护、管理和公共文化事业发展。

条例规定,政府投资建设的公共图书馆、博物馆、文化馆、纪念馆、美术馆、综合文化站等应当免费向社会开放。推动科技馆、工人文化宫、青少年宫、妇女儿童活动中心增加免费或者优惠提供的基本公共文化服务项目。

条例规定,公益性文化单位应当完善服务项目和内容,向公众提供免费或者优惠的文艺演出、陈列展览、广播影视节目、阅读服务、艺术培训等,并为公众开展文化活动提供支持和帮助。鼓励经营性文化单位向公众提供免费或者优惠的公益性文化服务。鼓励机关、学校、企

业事业单位的文化设施向社会开放。政府享有著作权的文化产品应当无偿用于公共文化服务。

关于设施建设,条例规定,地方各级人民政府应当建立公众参与的公共文化设施使用效能考核评价制度,并将考核评价结果作为确定补贴或者奖励的重要依据。

关于社会参与,条例规定,地方各级人民政府、文化等有关部门可以采取政府购买服务、项目补贴、定向资助、贷款贴息等方式,鼓励和支持社会力量为公众提供免费或者优惠的公共文化服务。鼓励和支持公民、法人和其他组织兴建、捐建公共文化设施,通过主办、承办、联办、冠名等方式参与公共文化服务活动。

条例规定,县级以上地方人民政府及其文化等有关部门应当加强民营文化企业、民间文化团体的人才队伍建设,在职称评定、学习培训、项目申报、表彰奖励等方面与国有文化单位实行同一标准。条例还明确规定,推动公共图书馆、文化馆、博物馆等探索建立以理事会为核心的法人治理结构,吸纳有关方面代表、专业人士、各界群众参与管理。☑

# 我们为啥拍不出《平凡的世界》

——陕西省人大常委会专题询问公共文化服务

文 / 赵 辉 孟 楠

在解决了百姓温饱问题之后,如何丰富群众精神生活、提高生活品质成为陕西省人大常委会关心关注的一个重要问题。去年5月27日上午,省十二届人大常委会第十九次会议针对公共文化服务专项工作情况展开了专题询问。10位常委会委员围绕文化资金投入、农家书屋借阅量、陕西革命史的创作、民间戏曲扶持、县区数字影院建设等问题一一提出询问。

## 农家书屋借阅率不高,是否还有继续做下去的必要

“‘十二五’期间预计陕西省文化建设经费支出达440亿元,农家书屋建了2.7万个,政府的这些投入都应该有效益。请问政府是否作了这方面的评估?是否统计过村镇图书室一年有多少人借阅?到底有多少村民来此享受精神生活?”省人大常委会委员颜明针对文化经费支出、农家书屋效益等问题提出询问。

陕西省新闻出版广电局局长刘斌回答道,目前农村书屋没有专职管理员,多数是兼职,主要是“五老”人员在管理,包括老教师、老干部、老战士、老模范、老专家等,管理较为松散。图书借阅方面不是很理想,特别在一些空心村尤为突出,老年人和孩子借阅占多数,图书借阅量不高。但农家书屋是一项国家文化惠民工程,这项工程要继续坚持做下去,文化部门将根据农村人口需求,加强这方面的投入管理,提高借阅率。

## 陕西为什么拍不出《平凡的世界》

在本次专题询问中,颜明一共提了四个问题,问答双方用去近半个小时的时间。颜明说:“9年前,时代华纳总裁来访,我说你们拍的大片真棒,把未来描绘得那么逼真。总裁说,因为我们的历史太短,西安有那么好的文化,拍几千年都拍不完。”颜明表示,这些年,陕西省拍了很多好的影视作品,特别是《大秦帝国》让大家很自豪,但《贞观长歌》《汉武帝》《平凡的世界》却被外省拍摄了,“陕西什么时候能再拍一些类似《大秦帝国》《贞观长歌》这样的文化产品,来弘扬陕西文化。”

对此,刘斌表示,近几年,陕西省影视作品创作出现繁荣的局面,截至去年,共拍摄电影31部,电视剧16部,700多集。2015年,在央视一套热播的电视剧《空巢姥爷》《别让我看见》,就是由陕西影视公司制作的。目前,《大秦帝国》已经播了两部,第三部也已拍摄完毕,叫《崛起》。因为版权的问题,《平凡的世界》在2002年就被外省一家公司买走了,《一代枭雄》的版权在2006年被买走。刘斌认为,陕西是文化资源大省,这些影视文化资源是全国性的公共资源,希望有更多的影视机构能主动拍摄发生在陕西的文化作品,弘扬陕西文化。

## 广场舞等自娱自乐的群众活动能否得到政府支持

“每天走在环城公园都会看到许多

群众自发组织的娱乐活动,广场舞、太极拳、合唱团等群众文化活动开展得如火如荼,非常活跃。请问这些活动能否得到政府的支持和引导?”对于省人大常委会委员张文若的问题,陕西省文化厅副厅长顾劲松表示,群众文化活动体现了需求的多样性,文化厅将对这些活动加强管理和引导,多培训骨干,组织比赛,激发群众的参与热情和自豪感,同时还将为群众活动提供音响等器材。对组织活动比较好的团体,还可指导其创作作品,帮助他们参加全国性的比赛。

另外,委员们还针对陕西革命史的创作,陕甘宁精神、延安精神的传承和发扬以及陕西传统戏曲扶持,职工文化建设,县域数字影院、青少年文化活动设施建设等问题一一进行询问。

开展专题询问是人大常委会行使监督权的一种重要形式,也是常委会组成人员全面深入了解政府工作、回应社会关切的重要途径。在此次针对公共文化服务专项工作情况展开的专题询问中,共有10位常委会委员提出询问。

一位多次列席专题询问的代表对记者表示,纵观整个询问过程,每位常委会委员的问题都是经过深思熟虑的,反映出了深层次现象,问得比较到位。而到会应询的文化、新闻出版广电、发改、财政、编办等部门负责人也都实事求是地直面问题,不遮不掩,开门见山。问答双方的表现都很积极,达到了专题询问的目的。■



# 广泛深入开展监督工作 扎实推进五年规划实施

——访全国人大常委会办公厅秘书局巡视员傅文杰

文 / 本刊记者 王 萍

2016年3月,十二届全国人大四次会议审查批准了关于国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要,并作出了决议。深入实施“十三五”规划纲要,全面完成“十三五”发展目标任务,对于夺取全面建成小康社会决胜阶段的伟大胜利,实现第一个“百年目标”,意义十分重大。

2016年是全面实施“十三五”规划纲要的开局之年。回首“十二五”,展望“十三五”,全国人大常委会是如何通过有效发挥人大的监督职能作用,推进“十二五”规划纲要实施的?取得了哪些成效和经验?还将如何推进第十三个五年规划纲要的实施?近日,本刊记者就全国人大常委会监督工作回眸与展望这一主题采访了全国人大常委会办公厅秘书局巡视员傅文杰。

## 凝聚全民意志,把思想行动统一到中央决策部署上

记者:“十二五”时期,我们党团结带领全国各族人民顽强拼搏、开拓创新,经济社会发展取得显著成就,国家“十二五”规划纲要提出的主要目标指标胜利实现,经济实力、科技实力、国防实力、国际影响力又上了一个大台阶,为实现2020年全面建成小康社会的第一个百年目标打下坚实基础。请您解读一下,全国人民代表大会会议审查批准“十二五”规划纲要的重要意义?



3月16日,十二届全国人大四次会议表决通过关于国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要的决议。图/视觉中国

傅文杰:制定并实施国民经济和社会发展五年规划纲要,是几十年来中国社会主义建设和改革开放实践的宝贵经验,是党治国理政、组织建设各项事业的经典方式,已成为中国特色社会主义制度的重要内涵。国民经济和社会发展五年规划纲要是在党的领导下动员全国各族人民、组织社会力量共同投入各项建设事业,实现国富民强的行动指南。全国人民代表大会会议审查批准五年规划有着重大的政治意义和重要的现实意义。

人民代表大会制度是我国的根本政治制度,是中国特色社会主义制度的本质内涵。党中央提出关于编制国民经济和社会发展五年规划纲要的建议,体现了党的政策方针。国务院制定五年规划纲要并依法向全国人民代表大会提交议案。全国人民代表大会会议依法审查五年规划纲要,代表们肩负全国各族人民的重托,依法履职,集思广益,群策群力,充分发扬民主,把广大人民群众的利益诉求和期望融入五年规划纲要,把思

想行动统一到中央决策部署上来,全国人民代表大会会议批准五年规划纲要的决议凝聚了全中国各民族人民的共同意志。五年规划纲要的制定和实施体现了坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。全国人民代表大会会议审查批准国民经济和社会发展规划纲要,实践了中国特色社会主义理论,坚持了中国特色社会主义道路,丰富了中国特色社会主义制度。因此,积极开展立法、监督等各项工作,全面深入地推进五年规划纲要的实施,是十分重要、十分必要的。

### 全程发力,依法按程序督促规划实施

**记者:**全国人大常委会是如何推进“十二五”规划纲要的制定和实施的?

**傅文杰:**改革开放以来,经过多年的实践、探索、总结,全国人大及其常委会审查批准国民经济和社会发展的五年规划纲要、督促纲要的实施,已经形成了一套比较规范的制度、一套比较完整的程序。一是提前调研,提出建议。为了做好审查批准五年规划纲要的准备工作,提前一年,全国人大常委会在制定年度监督工作计划时,就要专门安排对“十二五”规划纲要编制的重大问题的专题调研,选择10—20个重点问题,动员全国人大各专门委员会、常委会工作委员会的专业力量,进行为期若干个月的专题调研,形成一批高水平、有分量的调研报告,既为中央决策和研究编制规划纲要提供重要参考,也为来年大会审查批准“十二五”规划纲要做好充分准备。二是审查批准,作出决议。根据宪法和有关法律的规定,全国人民代表大会会议审查和批准国务院提交的关于国民经济和社会发展的五年规划纲要。十一届全国人大四次会议审查和批准了“十二五”规划纲要,作出关于国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要的决议。三是分解任务,逐年推进。在十一届全国人大四次会议审查批准“十二五”规划纲要

的同时,审查批准当年年度国民经济和社会发展规划,为五年规划纲要的实施迈好第一步。以后每年3月的全国人民代表大会会议逐年审查批准当年国民经济和社会发展规划并作出决议,稳步推动五年规划纲要的实施和目标的实现。四是分门别类,督促落实。“十二五”时期各年度,全国人大常委会在安排监督工作项目时,紧紧围绕“十二五”规划纲要内容,紧紧围绕当前中央决策部署,紧紧围绕群众反映强烈和社会普遍关注的热点问题,研究确定已有工作选题,逐条逐项督促落实“十二五”规划纲要的部署,推动“十二五”规划纲要提出的主要目标指标胜利实现。五是听取报告,强化实施。为全面评估“十二五”规划纲要实施进展情况,推进纲要顺利实施,全国人大常委会于2013年听取审议了关于“十二五”规划纲要实施中期评估报告。报告重点围绕纲要明确的主题主线、主要目标、战略任务、重大改革、重点工程等实施进展情况进行全面评估,立足纲要实施、着眼长远发展,提出强化实施的对策建议。“十二五”规划纲要的完成情况,在全国人民代表大会会议审查批准“十三五”规划纲要的同时,一并作出总结。

### 每年听取计划和预算报告,稳步推进五年规划纲要实施

**记者:**五年有规划,年度有计划。请问,在监督工作中是如何加强对宏观经济运行监管、推进五年规划纲要实施的?

**傅文杰:**在国民经济和社会发展的“十二五”规划纲要经全国人民代表大会会议批准后,年度计划是贯彻落实规划纲要的重要支撑,也是对规划纲要的微调和补充完善。按照法律规定,每年3月的全国人民代表大会会议要审查批准国民经济和社会发展的年度计划,每年8月的全国人大常委会会议要听取审议当年计划执行情况的报告。全国人大相关专门委员会积极协助做好

审查计划、审议报告的相关工作,督促国务院有关部门主动适应经济发展新常态,坚持稳中求进工作总基调,坚持以提高经济发展质量和效益为中心,保持宏观政策连续性和稳定性,在区间调控基础上加大定向调控力度,高度重视应对经济下行压力,高度重视防范和化解系统性风险,大力推进改革开放,保持稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险综合平衡,努力完成全年经济社会发展主要预期目标,促进经济持续健康发展和社会大局稳定。

五年规划、年度计划确定后,财政支持便是关键因素,要把财政资金管好、用好。按照监督法、预算法等法律的规定,每年3月的全国人民代表大会会议安排听取审议预算执行情况报告、审查批准中央和地方预算;每年6月的全国人大常委会会议审查批准年度中央决算,听取审议预算执行和其他财政收支的审计工作报告。此外,“十二五”规划纲要实施期间,全国人大常委会会议还听取审议了国务院关于加强政府债务管理情况的报告,审查批准了地方政府债务限额,开展关于国民收入分配工作的专题调研。全国人大相关专门委员会和常委会相关工作委员会积极协助,督促财政部门积极推进财税体制改革,规范转移支付制度,完善预算管理,推进预算公开,加大重点支出投入力度。为加大监督工作力度,全国人大常委会连续两年结合听取审议中央决算报告开展了专题询问。为贯彻落实中央全面深化改革精神,制定了《关于改进审计查出突出问题整改情况向全国人大常委会报告机制的意见》,改进审计查出突出问题整改情况向全国人大常委会报告的机制,推动审计查出问题整改工作制度化的长效化,增强预算监督的针对性和实效性。

### 着力加强经济工作监督,促进转方式调结构

**记者:**“十二五”规划纲要提出,要确保科学发展取得新的显著进步,确



保经济发展方式取得实质性进展。请问,在推动经济发展方式转变和经济结构调整方面,全国人大常委会开展了哪些有效的监督工作?

**傅文杰:**“十二五”规划纲要对经济发展提出了一系列目标,总的目标是经济平稳较快发展,价格总水平基本稳定,国际收支趋向基本平衡,经济增长质量和效益明显提高。同时要求结构调整取得重大进展,居民消费率上升,农业基础进一步巩固,工业结构继续优化,战略性新兴产业发展取得突破,城乡区域发展的协调性进一步增强。

全国人大常委会高度重视推动加快转变经济发展方式、加快调整经济结构。五年中,针对经济发展中不平衡不协调不可持续的问题、制约科学发展的体制机制问题,全国人大常委会先后听取审议了国务院关于加快转变经济发展方式工作进展情况的报告,关于国有企业改革情况的报告,关于深化行政审批制度改革转变政府职能工作情况的报告,关于信息化建设及推动信息化和工业化深度融合发展工作情况的报告,关于深化文化体制改革、推动社会主义文化大发展大繁荣工作情况的报告,关于城镇化建设工作情况的报告,关于深入实施西部大开发战略情况的报告,关于旅游业发展工作情况的报告(检查了旅游法实施情况),关于财政科技资金使用情况,关于加强金融监管防范金融风险工作情况的报告,关于自由贸易试验区工作进展情况的报告,检查了专利法实施情况,围绕促进民族地区经济社会发展问题、《国务院关于支持赣南等原中央苏区振兴发展的若干意见》的落实情况等进行专题调研。通过上述监督工作,着力扩大内需特别是消费需求,把扩大内需的重点更多放在保障和改善民生、加快发展服务业、提高中等收入者比重上来,推动经济增长更多地依靠内需拉动。加快科技进步和自主创新步伐,引导支持创新要素向企业聚集,培育战略性新兴产业,改造提升传统产业,促进

产业结构优化升级,推动经济增长更多地依靠创新驱动。坚持不懈地推进节能减排,强化政策引导,加强重点领域的节能减排和生态保护,坚决淘汰落后产能,切实抑制高耗能高污染产业过快增长,加快发展绿色产业和循环经济,推动经济增长建立在可持续发展的基础上。

## 推动“三农”事业发展,加快社会主义新农村建设

**记者:**纵观“十二五”时期中国各方面的发展,农业在国民经济中依旧处于基础地位,农村建设依旧是短板,贫困人口依旧主要是农民。请问,“十二五”期间,全国人大常委会开展的监督工作是如何推动“三农”事业发展的?

**傅文杰:**习近平总书记说过“小康不小康,关键看老乡”。解决好“三农”问题是全面建成小康社会的底线,关乎全民素质提高、经济持续健康发展、社会和谐稳定。“三农”问题历来是全国人大常委会着力监督、重点支持的。每年的监督工作计划都围绕着“三农”主题。

“十二五”规划纲要提出了“在工业化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化,保障粮食安全,加大扶贫投入,逐步提高扶贫标准,提高农业现代化水平和农民生活水平,建设农民幸福生活的美好家园”的要求。“十二五”期间,全国人大常委会先后两次对农业法的实施情况进行检查,还听取和审议了国务院关于农村扶贫开发工作情况的报告,要求政府有关部门加大农业投入和补贴力度,毫不放松地抓好粮食生产,加强农业科技创新,建立新型农业社会化服务体系,稳步推进农村扶贫开发,提高扶贫精准度,重视农业和农村生态环境保护,发展多种形式规模经营。抓住全面加强农田水利建设这个重点,听取和审议国务院关于农田水利建设工作情况的报告、关于国家财政水利资金投入和使用工作情况的报告,进一步规范财政水利资金分配机制、提高资金使用效益,促进加快

实施年度大型灌区续建、病险水库除险加固、“五小水利”工程等农田水利重点项目建设,大力发展节水灌溉,建立健全水权转让制度,健全农田水利监管长效机制,推进农田水利法制化建设。听取和审议了国务院关于推进新农村建设工作情况的报告并开展专题询问,提出了加强新农村建设统筹和规划、加快现代农业建设、加强农村基础设施建设、加快农村社会事业发展、加大农村环境整治力度、深化农村改革、完善农村基层治理等7个方面的意见、建议和改进措施。开展了农村土地承包法执法检查,听取和审议了国务院关于稳定和完善的农村土地承包关系情况的报告、关于集体林权制度改革工作情况的报告,推动落实最严格的耕地保护制度,坚决守住18亿亩耕地红线,切实保障农民土地承包经营权,保持土地承包关系稳定并长期不变。就县级基本财力保障机制运行情况开展专题调研并听取审议专项工作报告,听取审议关于农村金融改革发展工作情况的报告,对扩大县域发展自主权,建立健全县级基本财力保障制度,深化农村金融改革,建立现代农村金融制度,增强农业农村发展活力提出了切实可行的改进意见,起到了强有力的推动作用。

## 高度关注重大民生问题的解决,维护人民群众根本利益

**记者:**“十二五”期间,就医、上学、住房等与老百姓日常生活密切相关的民生问题,一直是社会普遍关注的热点。请问全国人大常委会在推动解决民生问题方面做了哪些卓有成效的监督工作?

**傅文杰:**“十二五”期间,全国人大常委会始终高度重视并着力推动解决重大民生问题,加强对社会广泛关注的重大民生工作的监督检查,维护最广大人民群众的根本利益。

按照“十二五”规划纲要中“坚持民生优先”“努力使发展成果惠及全体人民”的部署要求,全国人大常委会针对医

药卫生体制改革、城镇保障性住房建设和管理、城乡社会保障体系建设、传染病防治工作、消防工作、安全生产、社会救助工作、公共文化服务体系建设和文物保护法的实施情况等人民群众长期广泛关注的重点难点问题,通过听取审议报告、执法检查、专题询问、跟踪调研等多种监督工作方式,抓重点、下功夫、促实效,抓住一两个矛盾突出的问题作为突破口,盯住一两个方面的具体工作进行反复监督,力争解决,督促和支持国务院有关部门把保障和改善民生作为首要任务,积极稳妥解决人民群众关心的重点难点问题,确保重点改革措施顺利实施,让广大人民群众得到实惠。

“十二五”规划纲要提出,“全面贯彻党的教育方针,保障公民依法享有受教育的权利,办好人民满意的教育。”全国人大常委会高度重视有关教育法律的贯彻落实,多次针对教育领域的重点问题开展监督工作,听取审议了国务院关于实施《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》工作情况的报告并进行专题询问,推动国务院进一步改进教育工作,适应经济社会发展新常态、新需要,办好基础教育、义务教育、高等教育、职业教育。2015年,全国人大常委会检查了职业教育法的实施情况,张德江委员长担任执法检查组组长,着力推动有关部门完善体制机制,促进以就业为导向的职业教育办学质量提高,促进产教深度融合和校企共同育人,促进普通本科高等院校转型发展。保障食品安全,是“十二五”规划纲要中关于加强公共安全体系建设的重点内容。全国人大常委会高度重视这项工作,2009年6月1日,食品安全法正式施行,当年就进行了执法检查。2011年,全国人大常委会再次对食品安全法实施情况跟踪检查监督,推动食品安全法实施中监管体制、手段和制度等重点、难点问题的解决,努力推动食品安全法全面深入实施,切实解决好、保障好食品安全。全国人大常委会还开展了老年人权益保障法、残

疾人保障法、未成年人保护法执法检查,督促加强社会特殊群体、弱势群体保护,维护他们的合法权益。

## 加强宪法法律实施,着力促进公正司法

记者:“十二五”期间,依法治国、依法治国全面推进,全社会法治化水平有所提高。请问,全国人大常委会监督工作在推进严格执法、公正司法、全民守法过程中有哪些内容和特点?

傅文杰:全国人大常委会监督工作按照“十二五”规划纲要的战略部署,抓住关系改革发展大局、社会和谐稳定、群众反映强烈的突出问题,着力加强和改进对执法工作、司法工作的监督,着力加强法治宣传教育,促进行政机关严格执法、司法机关公正司法,推动社会治理法治化水平稳步提高。全国人大常委会监督工作中涉及行政机关的内容,其他部分已较多叙述,此处不再赘言。

按照“十二五”规划纲要“加强宪法和法律实施,维护社会主义法制的统一、尊严、权威”的战略部署,全国人大常委会监督工作中通过多种方式促进法治宣传教育深入开展,弘扬宣传法治精神,听取和审议了国务院关于“五五”普法工作情况的报告并作出了关于“六五”普法的决议,听取审议了国务院关于“六五”普法决议执行情况的报告并作出了关于“七五”普法的决议。“十二五”期间,普法决议得到全面贯彻落实,法治宣传教育工作取得了明显成效。全国人大常委会2014年通过了关于设立国家宪法日的决定,2015年通过了关于实行宪法宣誓制度的决定。全国人大常委会以立法形式设立宪法日和宪法宣誓制度,有利于全社会树立忠于宪法、遵守宪法、维护宪法的意识,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,具有重大而深远的意义。

“十二五”规划纲要提出,“要深化司法体制改革,优化司法职权配置,规范司法行为,建设公正高效权威的社会主义

司法制度。”按照“围绕中心、突出重点、讲求实效”的监督工作思路,全国人大常委会监督工作有计划、有重点地进行,对司法工作开展法律监督和工作监督。五年来,全国人大常委会先后选择人民法院和人民检察院基层建设、知识产权审判工作情况、民事行政检察工作情况、公安机关执法规范化建设、人民陪审员制度工作情况、检察机关反贪污贿赂、规范司法行为、行政审判工作情况、刑事案件速裁程序试点情况、监狱法和禁毒法的实施情况、外国人出入境及居留就业管理工作情况等主题,听取和审议国务院和最高人民法院、最高人民检察院的十余个专项工作报告;在开展行政复议案、劳动合同案、未成年人保护法、专利法、消费者权益保护法执法检查过程中对与司法工作相关的问题提出了改进工作的意见和建议,有力地推动了司法工作;进一步加大对最高人民法院和最高人民检察院制定的司法解释的备案审查工作力度,对新制定的司法解释逐件进行审查研究,督促“两高”对司法解释进行集中清理工作,促进了法律体系的科学、统一与和谐。

## 全面加强环境保护监督工作,全力推进生态文明建设

记者:环境保护工作既是党和国家工作的重点,又是人民群众关注的热点。“十二五”期间,全国人大常委会监督工作在推进环保方面有哪些亮点与新举措?

傅文杰:生态文明建设是党的十八大确定的中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局的重要组成部分,保护生态环境是各机关、各地区、各部门和全社会的共同义务。当前,我国环境保护和污染治理工作形势依然严峻,特别是大气、土壤、水等方面的污染十分严重。“十二五”规划纲要提出,树立绿色、低碳发展理念,以节能减排为重点,健全激励与约束机制,加快构建资源节约、环境友好的生产方式和消费模式,增强可持续



发展能力,提高生态文明水平。“十二五”期间,全国人大常委会广泛听取各方面意见,积极回应社会关切,全方位、持续性加强对环境保护工作的监督,先后听取审议了国务院关于环境保护工作情况的报告,关于保障饮用水安全工作情况的报告,关于土地管理和矿产资源开发利用及保护工作情况的报告,关于生态补偿机制建设工作情况的报告,关于节能减排工作情况的报告,关于研究处理大气污染防治法执法检查报告及审议意见情况的反馈报告;连续对环境保护领域的相关法律包括可再生能源法、气象法、大气污染防治法、水污染防治法进行了执法检查,并围绕环境保护工作、土壤污染防治工作进行了专题调研。通过上述工作,督促政府和企业落实环境保护责任,突出防治重点,推进产业结构和能源结构调整,加强执法监管,进一步加大水污染和大气污染防治工作力度,积极动员全社会力量,为保护和改善环境、推进经济社会可持续发展作出贡献。

在全国人大常委会持续有效的监督下,在主管机关和执法部门的努力下,在全社会的共同参与下,“十二五”规划纲要确定的环保任务基本完成,目标基本实现。比如,到“十二五”中期,单位国内生产总值能源消耗累计降低5.54%,主要污染物排放总量控制取得成效,化学需氧量、二氧化硫、氨氮排放总量前两年分别累计下降5.03%、6.62%、4.1%。截至2012年年底,森林面积增加约750万公顷,森林蓄积量增加6亿立方米,提前实现纲要目标。

### 开好头起好步,稳步推进“十三五”规划纲要的实施

**记者:**2016年是实施“十三五”规划纲要的开局之年。展望“十三五”的未来五年,全国人大常委会将如何推进“十三五”规划纲要的实施?监督工作将如何开展?

**傅文杰:**“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段。为贯彻落实党的

十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,贯彻落实十二届全国人大四次会议精神,全国人大常委会的监督工作将认真按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局的要求,严格依法进行正确监督、有效监督,加强对宪法和法律实施情况的监督检查,维护宪法和法律权威,完善方式方法,增强监督的针对性和实效性,促进“一府两院”依法行政、公正司法,促进国家治理体系和治理能力现代化,为夺取全面建成小康社会决胜阶段的伟大胜利作出贡献。

首先,做好2016年这一“十三五”规划开局之年的工作,对于“十三五”规划纲要的全面、深入实施意义十分重大。目前,全国人大常委会2016年的监督工作计划已经全国人大常委会委员长会议通过并印发有关方面贯彻实施,并公开发布在互联网上。今年的29个监督工作项目从内容分布来看,推动经济领域改革发展方面的有7项,财政预决算监督方面的有5项,社会与民生建设方面的有9项,生态文明建设方面的有4项,法制建设、司法工作方面的有4项。将要开展或正在开展的食物安全法、环境保护法、安全生产法、促进科技成果转化法等执法检查,将要听取审议的高等教育改革、国有资产管理、自然保护区建设等专项工作报告,都是紧扣“十三五”规划纲要的实施,紧扣党和国家工作大局来开展的。2016年的监督工作计划紧紧围绕推进全面建成小康社会工作大局,内容涉及经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设等方面,贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,推动“十三五”规划纲要全面铺开、全面实施。

其次,认真履行法定职责和法定程序,分阶段、分步骤稳步扎实推进“十三五”规划纲要实施。一是紧扣“十三五”规划纲要实施进度和落实情况,逐条制定好年度监督工作计划,紧紧围绕中央决策部署和人民群众关心、社会关注的突出问题,精心选择监督项目,

扎实推动“十三五”规划纲要具体内容和具体任务的实现。二是适时安排听取审议国务院关于“十三五”规划纲要实施情况的中期报告,回顾规划纲要完成情况,发现问题,总结经验,更好地推动“十三五”规划纲要后半段的工作。三是在“十三五”规划纲要实施的收官之年,动员力量,精心组织专题调研,全面梳理“十三五”规划纲要实施总体情况,认真撰写调研报告,向中央有关部门提出意见和建议。

再次,下功夫增强监督工作的针对性、实效性,着力促进“十三五”规划纲要各项任务的完成和总体目标的实现。在监督工作方式方法上注重各种形式的有机结合和不断创新,综合运用专题询问、专题调研、跟踪监督等方式方法,形成监督合力。例如,去年全国人大常委会首次结合听取审议执法检查报告开展专题询问,这既是对执法检查效果的强化,也是对专题询问方式的丰富和完善。近年来,全国人大常委会在这方面做了大量的探索和实践,立足于推进依法治国、维护宪法和法律权威,加大监督工作力度,改进监督方式方法,积累了新的有益经验。4月12日,张德江委员长在今年食品安全法执法检查组第一次全体会议上,针对全国人大常委会执法检查提出了工作要求,要求抓住抓好六个环节:选好执法检查题目、重视搞好执法检查组织工作、全面准确报告执法检查情况、认真进行审议、加强改进实际工作和向常委会报告落实情况。这六个环节环环相扣、依次递进,形成了一个完整、系统的链条。通过执法检查这一监督工作方式的不断完善,其针对性实效性得到大大提高。总之,要深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,严格执行监督法的有关规定,依法用好执法检查、听取审议报告、专题询问、跟踪监督、质询等多种监督方式方法,增强监督实效,推动解决人民群众普遍关心的热点难点问题,推动“十三五”规划纲要贯彻实施,为全面建成小康社会作出新的贡献。★

# 让法律释放出持久生命力

文 / 十二届全国人大代表 陈瑞爱



4月18日至22日，沈跃跃副委员长（左三）率全国人大常委会食品安全法执法检查组在广东省开展执法检查。陈瑞爱代表（左六）作为执法检查组成员全程参加。（作者供图）

们法律意识、权利意识的日益增强，对社会公平正义提出了更高要求。如果执法不严、执法不公，该处罚的不处罚或者同事不同罚，社会就失去了起码的公平公正，就会引发大量的社会矛盾，影响社会和谐稳定。只有坚持严格执法，惩处违法违规行为，维护群众正当权益，才能彰显公平、伸张正义。第三，建设法治政府，必须严格执法。在我国，大约80%的法律、90%的地方性法规和几乎所有的行政法规的执法工作都是由行政机关来承担的。各级政府能否切实做到严格执法，体现国家法治文明程度，关系法治中国建设成效。

当前，行政执法过程中还存在

不少问题，有法不依、执法不严、违法不究现象比较突出，执法不规范、不文明和不作为、不敢为、乱作为现象时有发生。进一步推进各级政府依法行政、严格执法，对建设法治政府来说，是十分重要和紧迫的任务。

执法检查是实现把权力关进制度之笼的武器，是人大监督的法定形式和重要途径。回顾执法检查这一人大监督形式的发展历程，就会发现执法检查的出现与蓬勃发展是历史必然。上世纪80年代中期，全国人大常委会的监督工作还仅停留在视察、听取工作报告和汇报等方面。在1985年3月举行的六届全国人大常委会第十次会议上，全国人大常委会组成人员在讨论《全国人大常委会工作报告（稿）》时纷纷表示，全国人大常委会不仅要立法，还要监督法律的

400多年前，明代的张居正曾说过这样一句名言：“天下之事，不难于立法，而难于法之必行。”的确，法律的生命力在于执行，法治的根本问题是解决权力与权利的关系问题，规制权力、保障权利是“法治中国”建设的主线。古往今来的众多史实表明，如果有了法律却束之高阁，或者实施不力、做表面文章，那制定再多法律也无济于事。

社会生活中我们也能感受到，现在法治领域发生的许多问题，更多的是因为有法不依、失于规制乃至以权谋私、徇私枉法导致的。人民群众对法治建设的意见和诉求，也更多集中到执法必严、违法必究上来，说明对执法活动实施法律监督具有现实性和重要性。只有严格执法，建设高效的法治实施体系，把“纸面上的法”真正落实为“行动中

的法”，才能切实推进法治国家建设进程。随着中国特色社会主义法律体系的形成，有法可依的问题总体上解决了，执法越来越成为整个法治建设链条中关键的环节。如果在这个环节“掉链子”，立法的意义就会大打折扣，同时也会对守法和司法带来严重影响。

我认为，第一，维护法律权威和尊严，必须严格执法。如果有了法而不严格执法，法律就成了“纸老虎”和“稻草人”，就会失去应有的效力。长此以往，势必影响执法机关的公信力，势必动摇人民群众对法律的认同、对法治的信仰。只有坚持严格执法，做到“法立，有犯而必施；令出，唯行而不返”，法律才能发挥治国重器的作用，全社会才能形成对法律的尊崇和敬畏。第二，促进社会公平正义，必须严格执法。随着人



实施。在20世纪80年代末,全国人大常委会组织委员进行了一些执法检查,但还没有形成固定制度。1991年12月,时任全国人大常委会委员长的万里提出,“一定要抓好法律制定后的贯彻执行,这方面要下大力量进行监督和检查。人大常委会要把制定法律和法律制定后的检查监督放在同等重要地位。”按照这个意见,各级人大常委会都把执法检查放在重要位置并形成制度。时至今日,执法检查已成为全国人大常委会及地方各级人大常委会最常规、最稳定、最有影响的监督手段之一。

许多地方人大对执法检查进行了有效的探索,积累了丰富的经验。可以说,执法检查的总体运用是好的,作用越来越明显。但也不可否认,当前执法检查中仍存在诸多如重“面子”轻“里子”、跟踪问效乏力、完善法律功能虚置等问题与不足。实践中,部分县级人大常委会专业力量相对薄弱,难以发现执法过程中存在的深层次和实质性问题,影响执法检查工作的深度和力度;由于缺乏行之有效的跟踪监督和问责机制,对关系人民群众切身利益、社会普遍关注和反映强烈的突出问题未能持续有效的跟踪监督,令执法检查的质量和实效难以得到明显提高;公开机制不完善,未能形成共同促进依法行政、公正司法的良好舆论环境和社会效应,也在一定程度上弱化了执法检查的威慑力。为此,必须高度警觉,找准病根,用规范、创新的“利器”抓紧矫正,进而使执法检查在纠正“有法不依、执法不严、违法不究”的顽疾上打开突破口,见到新成效。

执法检查作为加强法律监督、保证法律法规得到严格遵守和执行的重要形式,要实现监督功能的最大化,我认为,要不断加强对专业知识的学习,不断提高执法检查的质量和水平;要跟踪督促、落实整改,对检查中发现的带有普遍性的突出问题要一抓到底,提高执法检查的实效;要畅通公众监督渠道,

使执法检查与舆论监督有效结合,使监督工作具有更加广泛的民意基础。

稍加留意,我们就会注意到,十二届全国人大常委会在加大执法检查力度、增加执法检查密度和强度上成效显著,通过行使执法检查这一监督职权,在增强人大工作监督实效上取得新进展。比如,2015年全国人大常委会检查了职业教育法、消费者权益保护法、农业法、水污染防治法、老年人权益保障法、民族区域自治法等6部法律的贯彻实施情况。以职业教育法的执法检查为例,在检查中,全国人大常委会实现多个“第一次”:第一次由全国人大常委会委员长担任执法检查组组长,第一次由委员长向常委会会议报告执法检查情况,第一次由委员长主持执法检查报告专题询问联组会……当时,张德江委员长不仅主持制订执法检查方案,而且带队深入职业学校、实训基地、劳动人才市场等基层进行监督检查,了解法律实施中存在的问题。检查组直接深入到8个省市区开展检查,同时委托其他23个省市区人大常委会组织全面检查,检查范围覆盖全国。在专题询问联组会上,国务院副总理刘延东到会应询。这一监督工作的范例充分体现了全国人大常委会在强化执法力度方面作出的努力,让社会各界真正体会到了人大监督的刚性和力度。

全国人大常委会开展的执法检查并没有止步于检查,后续的跟踪监督、跟踪问效、连续监督等监督机制确保了执法检查取得实效。这些都是执法检查实效的充分体现。

2016年,全国人大常委会进一步加强了对法律实施情况的监督。据悉,2016年检查食品安全法、水法、促进科技成果转化法、环境保护法、道路交通安全法、安全生产法等6部法律的实施情况。今年4月12日,张德江委员长主持召开全国人大常委会食品安全法执法检查组第一次全体会议,正式启动2016年度全国人大常委会执法检查工

作。今年4月18日至22日,沈跃跃副委员长率全国人大常委会食品安全法执法检查组到广东省开展执法检查。我有幸作为执法检查组成员全程参加,深受受益匪浅。此次在广东省对食品安全法的执法检查中,从检查内容、范围、形式到整个行程安排都十分细致、严谨。检查组在听取了广东省政府及有关部门贯彻实施食品安全法的情况汇报后,深入广州、佛山、江门、深圳等地的食品生产企业、小作坊、超市和批发市场、学校以及食品安全风险监测机构、基层执法单位等现场进行检查。检查组还召开多场座谈会,听取各级人大代表、专家学者、一线执法人员、食品生产经营企业代表和消费者代表的意见。通过执法检查,进一步推动食品安全法的有效实施,切实保障人民群众“舌尖上的安全”。可以说,监督方式的创新使执法检查了解的情况更全面、对形势的分析判断更客观、提出的建议更有针对性,问题的解决更有实效,使监督工作真正落到实处。沈跃跃副委员长曾对执法检查这一监督形式作出评价。她说,执法检查是人大监督的法定形式和重要途径。执法检查要坚持问题导向,切实推动问题解决、工作改进和法律实施。我曾多次参加全国人大常委会执法检查,每参加一次,对这一监督形式的认识就加深一分。

法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。全面推进依法治国,重点就在于保证法律严格实施,做到严格执法。我国法律数量多、质量高,要让法律发挥最大作用,必须确保法律真正得以贯彻落实。否则,良好的立法就会流于形式,无法发挥治国理政的应有职能作用。各级人大常委会作为执法检查的主体,各级人大代表作为执法检查的参与者,既要有踏石留痕、抓铁有印、勇于监督的气魄,也要有找准不足、及时纠偏、不断完善的胆识,有效发挥执法检查的监督作用,让法律真正释放出持久生命力。★

# 齐鲁大地的民主细节

文 / 本刊记者 张宝山 张维炜 于 浩

素有“孔孟之乡，礼仪之邦”之称的齐鲁大地，蕴藏着几千年深厚的文化积淀。在全面推进依法治国基本方略的新时期，中国人大杂志“百县百乡行”系列采访活动走进山东，实地触摸基层民主法治的清晰脉动，亲身感受基层人大焕发的时代活力。

在微山县，“湖上代表之家”成为流动的民意收集箱；在费县，手机APP“履职神器”的运用，使县乡人大代表工作实现了新突破；在青州市，随着人大规范化建设的持续推进，镇街区人大工作逐步进入制度化、规范化轨道；在定陶区，人大监督员制度的实践探索，填补了街道人大监督的“空档”和“盲区”；在东明县，帮扶活动成为人大代表实现价值的重要平台，代表帮扶铺就了百姓的幸福路；在淄川区，基层人大牢牢抓住代表工作这个“牛鼻子”，不断寻找破解基层人大工作难题的“金钥匙”；在周村区，“双联”活动联出了民心、民意，联出了和谐、稳定，打通了人大代表联系群众的“最后一公里”；在禹城市，通过健全制度机制，为乡镇开好人代会打造了一个精准“模板”。

见微知著、庖丁解牛。采访组历经5天，行程近千公里，走进了山东省六市的八个区县数十个乡镇街道，与最基层的人大代表和人大工作者亲密接触，了解到基层民主法治工作的细节，感受到基层民主法治的勃勃生机和活力。





# 微山县：“五诺一体”提升代表履职实效

文 / 本刊记者 于 浩

“西边的太阳快要落山了，微山湖上静悄悄。弹起我心爱的土琵琶，唱起那动人的歌谣……”这首许多人都能哼上几句的《铁道游击队》电影插曲不仅红遍了大江南北，而且让微山湖，乃至微山县成为了耳熟能详的地方。

济宁市微山县位于山东省南部，地处鲁苏两省三市九个县市区结合部，是山东省的“南大门”。县域面积1780平方公里，其中微山湖面积1266平方公里，占总面积的三分之二。微山湖还是我国北方最大的淡水湖，被誉为“鲁南明珠”。

## “湖上代表之家”，流动的民意收集箱

湖区的人和湖区的水一样，川流不息。为了更好地联系湖区渔民，与他们零距离地交流，听民声、替民言、解民忧，微山县人大常委会组织住在湖区的人大代表成立了微山湖上人大代表工作站。

昭阳街道猛进村位于京杭运河之滨，挂有“湖上代表之家”的轮船就停靠在这里。微山湖上人大代表工作站有6名人大代表，包括市人大代表3名，县人大代表1名，乡人大代表2名。他们轮流在站轮上值班，接待南来北往的选民。“我们一方面向湖区群众宣传党和国家的方针政策、法律法规；另一方面了解湖区群众的所想、所思、所需，通过提议案和建议的形式为湖区群众解决生产、生活中的难题。”驻站的济宁市人大代表闫成武说，工作站的成立方便了代表联系湖区群众，成为党和人大联系湖区群众的流动“民意箱”。自工作站设立以来，市人大代表提出《关于南水北调失渔群众生活保障》等建议10余



人大代表收集民情倾听民意。摄影 / 高继合

件，县乡两级人大代表提出有关湖区经济发展、渔民生产安全、湖区儿童教育等建议200余件。

此外，工作站的代表们还带领猛进村村民发展水产养殖业，实现养殖面积1.5万多亩；集资组建股份制水上运输公司和运河港有限公司，带动30余户村民成为水上运输大户；合资创办山东湖韵现代渔业庄园、现代农业庄园等，帮助渔民脱贫致富。

留庄镇马口一村是微山县最大的渔业村，村辖域全部为湖区。由于村里大多数渔民常年在外跑运输，代表与群众见面次数很少，如何及时反映群众诉求一直以来是个难题。该村结合便民网站建设，积极构建人大代表网络履职平台，通过网络收集民意。“不管你处在何地，只要能上网，就能知道村里发生什么事，也能及时地向人大代表反映诉求。村里的人也都非常喜欢这个网站，经常在网上留言。”马口一村代表小组的召集人徐宜久说。

## 打造微山湖旅游品牌，帮助渔民奔小康

自然风光秀丽的微山湖是国家4A级景区，湖中微山岛、独山岛、南阳岛独具北方水乡风情。每年夏秋两季，湖内数十万亩荷花连片盛开，构成一幅美丽的自然画卷，被誉为“中国荷都”。

在拥有壮美自然景色的同时，微山湖人民在抗日战争时期，凭借百里微山湖、千顷芦苇荡，神出鬼没地打击侵略者，谱写出许多可歌可泣的英雄篇章。铁道游击队纪念园和抗日英烈纪念馆已成为著名的人文景观和爱国主义教育基地。

利用微山湖的自然和人文旅游资源优势吸引各方游人，进而提高湖区人民群众的收入，实现社会效益和经济效益双赢，不仅是微山县委、县政府的中心工作和人民群众普遍关心的问题，而且也是微山县人大常委会监督的重点。去年，微山县人大常委会通过对旅游法贯彻实施情况开展执法检查，推进解决



5月6日,本刊记者在微山县经济开发区人大工作委员会采访。摄影/刘宇

了一批微山湖创建国家5A级景区中的难点问题。

“通过执法检查,我们发现部分旅游企业管理人员和旅游从业人员依法经营意识不强,服务质量不高。旅游产业与其他产业的融合度不高,对微山湖历史文化资源的挖掘力度仍需加大。景区基础设施建设、接待能力、服务水平仍需提升。”微山县人大常委会副主任杨莘说。

对于微山县人大常委会通过执法检查发现的问题,微山县政府有关部门对提升旅游质量一一作出回应。例如,成立微山岛旅游度假区管理委员会、南阳古镇旅游管理委员会、微山湖省级旅游度假区管理委员会,成立旅游监察大队(旅游咨询培训中心),设立旅游投诉受理电话。对游客反映突出的“零负团费”、强迫消费、虚假广告、违规“一日游”、超范围经营等问题开展综合整治。对景区、农家乐、星级宾馆酒店、旅行社等旅游经营场所,开展了20余次旅游市场秩序整治和安全生产检查活动,对1家违反旅游法相关规定的旅游经营场所进行了处罚等。

此外,微山县人大常委会还动员有能力的人大代表投身景区建设,帮助当地群众共同致富。比如,2013年,人大代表殷宪平投资开发微山湖生态荷

园,不仅将十万亩荷花荡的盛景重现世人面前,而且成为国家级生态旅游示范基地。2015年,他又兴建微山岛民俗博物馆,搜集全岛百年来使用过的民用渔具等,再现微山岛渔民的民俗风情。这两个项目带动微山岛镇近百余人就业,每年直接给当地群众带来经济收益近千万余元。

### “五诺一体”量化代表履职实效

“我承诺充分发挥代表的桥梁纽带作用,除每周二、五到人大工作室值班接访外,定期走访所联系的选民,通过发放‘人大代表联系选民卡’、公布电话号码等方式,积极宣传党的方针政策和上级人大的决定、决议,体察民情,广纳民意,积极向上反映群众的呼声和愿望。”2016年年初,微山县人大代表、严庄村党支部书记张高志再次在承诺书上签了自己的名字。

代表签署承诺书,请选民监督代表的履职情况,是微山县经济开发区人大工作委员会的一个创举。“开发区人大工委创造性地把人大代表履职情况进行量化,按照‘提出承诺、组织审诺、公开明诺、督查践诺、民主评诺’五个步骤进行。”微山县人大常委会副主任盛金祥对记者说,每年年初,人大代表结合本职工作的实际,确定承诺内容,以书

面形式向本选区选民提出承诺事项。代表小组对承诺事项进行审核把关,对不符合要求的提出修改意见;对审定的承诺,经人大代表个人签名同意后,在宣传栏上予以公示,接受选民和群众的监督。同时,要求代表认真履行诺言,实行个人一月一自查制度,发现问题及时解决。每年年底,人大代表到各自选区向选民报告一年来的履职情况,由选民根据承诺内容逐条评议。承诺兑现好的代表,列入“优秀代表”评选范围;对没有实现承诺的代表,则进行批评教育,提出今后努力的方向。

以张高志代表为例,他当选代表两年来,走访群众260余户,接待选民70余人次,收集、整理建议30余条,为党委和政府决策提供了参考依据。同时,他先后筹措资金10万余元为村内修路、修下水道、通自来水等,对严庄村街道进行墙壁粉刷,花草绿化,对原先的垃圾坑进行复垦,建起了花园式公园和娱乐广场,改善了群众的生活环境,使村庄建设实现了道路硬化、街道美化,街明巷亮,村容村貌得到极大改观。村民严德全身体虚弱,不能从事重体力劳动,家庭十分困难。为使他家摆脱困境,张高志从他家的衣食住行入手,进行全面帮扶,使他及时享受到党和政府的政策,使他的生活重新回到正轨。

盛金祥认为,以往如何强化代表的履职意识、责任意识和服务意识,促进代表与选民间的联系,量化履职实效等是难以评议的。“五诺一体”机制有效地解决了选民评议代表履职能力的问题。例如,代表身份不同,关注的问题和履职的方向不同,有的是教师,有的是支部书记、企业负责人,等等。他们可以根据自己的情况进行履职承诺,也更容易收到实际效果。这种以公开承诺为基本手段,形成目标明确、监督严格、评价具体、操作规范的新机制,不仅激发了代表履职的积极性,而且让选民更加拥护代表,为今后选民选举代表打下了良好的群众基础。■



# 费县：“网上代表之家”，让代表履职一点通

文 / 本刊记者 张维炜 于 浩 特约记者 郭夫香 滕春梅

“去年，我提出了中学操场改造的建议，从提出建议到审查通过，再到办理的各个环节，我都能收到短信提示，还能在手机和电脑上随时查看，非常方便。”费县人大代表梁桂珍边说边拿出手机向记者演示，只见手机桌面上国徽图标的“代表履职通”十分醒目。

“别看它只是小小的一个智能软件，却让我们代表的履职更加方便快捷，可以称得上是‘履职神器’啦！”梁桂珍欣喜地说。

在临沂市费县的采访中，记者了解到，近年来，费县人大通过“一网三平台”建设“网上代表之家”，实现了县级人大代表履职网络全覆盖、服务全方位、使用全天候，使网络成为代表了解政情、反映民意、依法履职和学习交流的重要媒介，为新形势下县乡人大工作创新发展找到了总抓手，实现了新突破。

## 构建履职服务平台，推动智能履职

“人大制度能否落实，关键取决于各级人大代表能否依法履行职责。但是在基层人大代表队伍中，不可避免地存在着个别‘名誉代表’‘会议代表’‘失语代表’‘零建议代表’，他们在履职过程中缺乏动力，履职不积极。常委会与代表之间也存在指导培训不到位、沟通渠道不畅等问题。”费县人大常委会副主任吴召勇来人大任职之前在县经济开发区担任管委会主任，说起话来干脆直接。

吴召勇对记者说，2014年，新的费县人大常委会班子成立后，针对当时人大工作中存在的问题，提出要以推进信息化建设为突破口，实现人大常委会与

代表、代表与选民联系顺畅密切，让代表履职更加尽责到位。

明确工作方向后，费县人大常委会对原有的人大门户网站进行升级，将网站与平台有机结合，建立了代表履职服务、代表履职评价、代表互动交流三个平台，并开发了与之配套的手机客户端“代表履职通”。

在费县人大常委会的会议室，工作人员向记者演示了平台的操作使用方法，进入系统，人大代表建议的在线提交、审查、接收、交办、二次交办、催办、督办、答复、满意度测评等各种信息一目了然。

“现在，议案、建议实现网上提交，可以认真修改完善，还可以加上照片、视频，内容更加丰富真实。”费县人大代表程建春说，今年年初，她看到路边行道树上有乱扯乱挂的现象，铁丝勒进树干里，影响了行道树的成活，就拍了照片，写了一个“关于解决行道树紧箍咒的建议”发到平台上来。当天，她收到两条短信回复，一条是建议已接收，另一条是建议已转交县城管执法局办理。第三天，程建春收到县城管执法局已办理完毕的短信，并提醒她登录费县人大代表履职服务平台查看，进行满意度测评。仅仅三天，问题就全部解决了。程建春专门到大街上看，果然全部清理完毕，于是为建议办理情况点击了“非常满意”键。



费县薛庄镇人大主席刘忠林正在扫描“代表履职通”二维码。摄影 / 滕春梅

程建春说，通过信息化建设这种高效的履职方式，不仅让她有了全新的感受，而且增强了作为人大代表的荣誉感和使命感。

## 创新履职评价平台，促进责任强化

“代表履职服务平台”运行之后，代表履职的积极性有了很大提高。但费县人大常委会发现，仍有一部分人大代表的履职积极性没有被激活。

“履职不履职一个样，干多干少一个样，干好干差一个样”，没有一个科学的评价机制，不能真实反映代表的履职情况和水平。

为此，费县人大在通过《代表履职评价办法（试行）》的同时，提出结合这个评价办法设计一个系统，对代表参加会议、提出意见和建议、参加视察调研活动、联系选民、参加公益活动、遵纪守法等情况进行评价。代表履职评价平台就此升级而成。

“这个平台使代表对自己的职务有

了更明确、更直观的了解,解决了当代表干什么、怎么干的问题。既是履职评价平台,也是履职指导平台。”吴召勇向记者解释称,只要有得分的项目,就是代表的义务,该做的工作;只要有扣分的地方,就是履职不到位的地方;违法犯罪一票否决,是更不能做的事。

为了给代表提供更多的履职机会,费县人大常委会经常邀请基层人大代表参加视察调研活动、列席常委会会议等。

“以前列席会议,我们代表认为列席就是听会,没有资格发言。现在让我们发言,提出的意见和建议与常委会委员的一样受重视,大家都非常积极。”程平代表深有感触地说,“我们是来自基层的代表,很多事我们的感受更加深刻,听到群众的呼声也更多。为了真实反映情况,我们接到会议通知就开始准备,为的就是到会上发言能够言之有物。”

在履职评价表上,参加会议和发言都可以得分。为了让代表准确了解自己的履职情况,每年7月,平台会给代表发送“履职成绩”提醒,提醒得分较少的代表,在下半年积极履职,获得“称职”以上的等级。

2014年,费县人大还将信息化建设延伸到下面的各县镇人大,出台指导意见,要求乡镇人大每月至少开展一次活动。代表小组负责对本小组代表的履职情况进行记录,并及时上传相关的文字、图片或视频,经过县人大相关委室审核后,自动生成履职成绩。

同时,费县人大常委会加大投资,对各乡镇(街道)人大办公室、代表活动室进行标准化建设,建成了县乡两级联网视频会议系统。通过视频会议系统召开会议,进行代表培训,了解乡镇人大活动情况,听取代表意见和建议等。

### 提升代表互动平台,激发履职活力

“有时,选民反映的就是一句话、一件小事,形不成一条建议。看起来是

件小事,但都是一些亟待解决的问题。平台上要是有一个能留言的地方,大家一起说说,探讨一下就好了。”2015年,一位县人大代表对网站提出的意见引起了人大常委会的注意。

“对于这些‘非正式’的意见和建议,我们的态度很明确:群众的事无小事。只要代表提出,正式和非正式的意见和建议都要答复解决,而且,有必要给代表提供一个发言讨论的平台。”吴召勇说。

这样,一个具有代表留言、短信回复、相互讨论功能的“代表互动交流平台”正式上线了,费县人大代表履职“一网三平台”的框架也正式形成。

有了互动交流平台,代表不仅可以设置在系统设置的“留言板”上直接留言,而且可以更多地参与市人大常委会组织的各项活动。

以前每次调研或视察活动只能组织部分人大代表参加,现在实现了代表全员参与。提前在系统的“讨论区”公布视察、调研题目,同时向代表发送活动开展短信,代表们既可以直接报名参加活动,也可以直接回复短信发表意见和建议,还可以进入“讨论区”发表意见,与其他代表共同讨论。通过这个平台,不仅可以广泛地收集代表的意见和建议,调研、视察报告的内容也更加全面、翔实。

“互动交流平台”的短信回复、留言板、讨论区功能实现了代表与常委会联系渠道的多样化。

据统计,平台运行以来,代表们对费县县委、县政府的中心工作,讨论拟出台的决策,市人大常委会的调研、视察等18个议题,浏览访问1400余次,提出意见和建议680余条。至此,费县人大代表的信息化系统成功实现了第三次升级。

### 搭建网络沟通桥梁,助推工作提速

“出去散步,附近没有公厕,这让群众很不方便”;“农村大妈跳广场舞没场地”;“自来水厂水源地有污水直排,感觉不放心”;“医院门口商贩占道经营,

车辆进不去出不来”……如今,这些群众身边的麻烦事、恼心事,经由代表提交到网络平台之后,群众逐渐看到了身边的一个个变化:县城新建开放的公厕多了,村村都有文化健身广场了,医院门口交通通畅了。

在吴召勇看来,网络信息平台的建设,让费县人大的工作发生了深刻变化,即工作作风变实了,监督力度变大了,时效性和实效性也变得更强烈了。

有位人大代表在履职服务平台上留言说,本村一位分散供养的五保老人年纪大了,想进乡镇敬老院,却因为床位有限无法安排。费县人大常委会得知这一信息后,感到这不是个别现象,决定开展全县农村五保老人供养情况调研。

这个调研课题在平台讨论区里一出现,就引来代表们的关注与跟帖。费县人大常委会组织五个调研小组对全县12个乡镇(街道)的敬老院、72个村庄进行了实地调研,入户走访146户分散供养的五保老人。在充分吸纳群众、代表意见和建议的基础上,形成了5000多字的调研报告。转交费县人民政府办理后,县政府把全县敬老院建设列入2015年政府工作报告,决定规划建设5处中心敬老院,同时投入451万元对现有敬老院设施进行了提升改造,对五保老人开展农村医疗救助“一站式”即时结算。

2015年,费县民政局在县人大常委会会议上对这项工作作了专项报告,测评时代表满意度达100%。县民政局局长邵士侠感慨地说,“这不仅仅是监督民政局的工作,更多的是支持推动我们的工作,人大代表确实是为人民说话办事。”

谈到信息化建设下一步的发展,吴召勇表示,费县人大常委会将在此基础上不断提升完善,将网上“代表之家”服务延伸到乡镇人大代表,同时,探索建立“网上选民之家”,实现代表与选民联系的常态化等,为代表履职提供更细致、更便捷的服务,为县级人大工作的深入开展提供更多、更好的信息技术支撑。■



# 青州市：古城人大焕发时代活力

文 / 本刊记者 张宝山

地处山东半岛中部的青州市，是国家历史文化名城，具有深厚的文化底蕴。新时期下，随着依法治国基本方略的深入实践，对于民主法治的神圣信仰，正在逐渐深入这座千年古城的靈魂。5月5日，中国人大杂志“百县百乡行”系列采访活动走进青州，触摸到了古城民主法治的清晰脉动，感受到了古城人大工作焕发出的时代活力。

## 试点带动，为镇街区人大规范化建设打造样板

党的十八大以来，中共中央和全国人大对加强乡镇人大工作和建设给予高度关注，乡镇人大步入重要发展机遇期。面对新形势新任务，青州市人大常委会顺势而为，将2015年确定为“镇街区人大规范化建设年”，全面加强镇街区人大规范化建设工作。

“有了点，才能带动面，规范化建设需要有样板。因此，去年我们选取何官镇人大和云门山街道人大工作室，分别作为镇人大和街道人大工作室规范化建设工作的试点。由市人大常委会调研室和代表室分别包靠推进，集中利用4个月的时间，突出抓阵地建设、制度建设、组织机构建设三个重点，试点工作取得了明显成效。”青州市人大常委会副主任陈群光告诉记者。

据了解，在阵地建设方面，按照“就近、方便”的原则，何官镇人大提供专门的办公场所，与镇管区合署办公，设立了孙板、南张楼、南小王3个代表活动室，并按照“十有”标准，即有固定场所、有电话、有信箱、有制度看板、有办公用品、有履职档案、有学习资料、有信息公开栏、有工作记录、有桌牌，配备好办公



益都街道人大工作委员会组织人大代表开展活动。(青州市人大常委会供图)

设施，为代表履职提供良好条件。何官镇人大以3个代表活动室为平台，开展了“代表工作日”活动，将93名镇人大代表分配到3个代表活动室，确定每月10日固定作为代表工作日，排出每名人大代表的值班表，做到代表姓名、联系方式、坐班时间“三个公开”，由代表轮流坐班办公，主要是接待群众信访、收集群众意见、调解社会矛盾以及宣传党委、政府的工作举措。云门山街道人大工作室从实际出发，在辖区内城区和农村部分分别设立市级人大代表活动室，在市人大常委会的领导下，组织开展代表活动。

“在制度建设方面，根据中央有关文件精神 and 地方组织法、代表法、选举法有关内容，试点单位对原有制度进行重新梳理，通过改旧建新，形成了较为完备的乡镇人大工作运作机制。”陈群光向记者介绍，何官镇人大建立健全了包括视察和调研工作办法、执法检查工

作办法、代表履职绩效考评办法、代表工作档案管理制度、代表建议处理程序、人大信访工作办法等12项制度，为各镇街区开展规范化建设提供了参考。

“组织机构建设方面，市人大党组向市委进行了专题汇报，积极推动实行镇街区人大副主席、副主任专职配备。”陈群光告诉记者，目前，云门山街道、何官镇分别确定了一名人大业务知识深厚、文字能力强的年轻同志担任专职人大秘书，专门负责人大各项事务，充实了镇街区人大工作力量。

## 坚持问题导向，完善镇街区人大履职机制

在试点工作基础上，去年9月，青州市人大常委会组织召开了全市镇街区人大规范化建设现场交流会，出台了《关于进一步加强镇街区人大规范化工作和建设的意见》(简称《意见》)，针对镇街区人大组织活动不丰富、职权行使

不充分、代表作用不到位、会议质量不高等问题，坚持问题导向，有针对性地确定了“12574”工作任务，即制定一个年度监督工作计划、每年召开两次镇人代会、每年组织五次以上监督活动、做好七项代表工作、从四个方面加强自身建设，全方位推进镇街区人大规范化建设。

“制定监督工作计划，是要解决‘工作等安排’的问题。过去，镇街区人大没有年度监督计划，上级人大有安排、有要求就配合一下，很少主动开展工作，工作主动性、计划性不强。因此，我们将指导全市镇街区人大制定年度监督计划放在各项工作的第一位。”陈群光说，青州市人大常委会主任会议经过研究提出了制定实施计划的“三个要点”。第一，坚持“抓重点、议大事、少而精”的原则，紧紧围绕党委、政府工作重心和群众普遍关心的热点问题确定计划草案。第二，在广泛征求政府、人大代表和广大人民群众意见的基础上，对计划草案进行修改完善，确保计划与当地经济社会发展情况高度契合。第三，计划草案经镇人大主席团会议审议通过后实施，确保计划的科学性和权威性。

据了解，目前，青州市各镇人大都制定并实施了监督工作计划，各街道、经济开发区人大工作室也向市人大常委会提交了若干拟监督事项，正按计划组织实施。

根据《意见》规定，镇人代会每年召开两次，6月召开一次，年底召开一次，每次会议时间不少于一天，确保代表有足够的审议时间。“开好两次人代会，是解决‘职权空置’的问题。”陈群光告诉记者，在会议议程上也有要求，除了审议政府和人大主席团工作报告等常规议题外，每年要选取一个或几个事关辖区经济社会各项事业发展的重大事项，如预算调整、重大工程建设、道路修建、环境保护等，列入会议议题，行使重大事项决定权，依法作出决议、决定，将党委决策转变为人民群众共同意

志，促进经济社会各项事业科学发展。

《意见》明确镇人大主席团在镇人代会闭会期间，每年组织开展不少于5次的调研、视察、执法检查等监督活动。推行镇人大主席团会议“例会制”，每三个月召开一次会议，镇人大主席团会议由镇人大主席、副主席、是代表的镇其他领导班子成员组成，并适当邀请部分市镇两级人大代表列席会议。镇人大主席团会议听取审议调研报告、视察报告、执法检查报告和镇政府专项工作报告，形成审议意见后，交镇政府相关部门办理，并负责抓好审议意见的贯彻落实，履行好镇人代会闭会期间的职权。在陈群光看来，“规范镇人大主席团履职方式，也就解决了闭会期间履职不力的问题。”

为了拓展代表活动平台，解决“活力不足”的问题，青州市各镇街区人大在做好代表活动室建设、代表向选民述职、“代表工作日”等常规工作基础上，积极开展“践诺履职展风采”代表主题活动。代表结合自身本职工作的实际，力所能及地向选区和选民公开承诺办理至少一件实事、好事，并签订限期完成承诺书，接受选民监督。

在强化镇街区人大干部配备、制度理顺等工作的基础上，青州市各镇街区更加注重人大干部的成长和进步。目前，在青州市镇街区人大组织机构中，镇街区人大主席、主任由党委书记兼任，专职副主席、副主任为正科级岗位，在镇街区领导班子中列第三位。“青州市人大在干部安排方面，积极向市委进行推荐，很多优秀的镇街区人大干部脱颖而出，成为各部门单位的骨干，调动了广大人大干部的工作积极性。”陈群光向记者介绍，近年来，全市各镇街区人大专职副主席、副主任中，有3人转任镇长或街办主任，有5人调动到市直部门任“二把手”，镇街区人大干部的工作能力和水平得到普遍认可，充分激发了镇街区人大干部的工作热情。

## 分步实施，力促镇街区人大规范化建设推向深入

镇街区人大规范化建设工作是一项长期任务，需要常抓不懈。为此，青州市人大常委会确定了“三年三步走”的工作思路，自2015年开始，利用三年时间，分别确立工作主题，有计划、有重点地推进镇街区人大规范化建设工作。

过去的2015年为青州市“镇街区人大规范化建设年”，在这一年里，试点地区充分发挥规范化建设带动作用，使全市镇街区人大规范化建设工作全面铺开，初步形成较为完善的活动场所、较为完备的制度体系和较为健全的组织机构。

“今年是‘镇街区人大规范化深化年’，我们要突出‘12574’工作落实和换届选举两个重点，狠抓制度执行和法律实施，进一步将人大规范化建设推向深入，使镇街区人大工作纳入制度化、规范化、法治化轨道。”陈群光告诉记者。

2017年则被青州市人大常委会确定为“镇街区人大规范化提升年”。根据记者看到的工作计划，这一年，青州市将全面总结镇街区人大规范化建设工作经验，针对换届履职第一年的实际，突出提升代表履职能力、提升人大工作者工作能力、提升工作创新能力三个重点，加强代表和人大工作者的学习培训，探索实践监督工作、代表工作等方面的新方法、新机制，增强工作实效，提高工作质量，推动镇街区人大工作上新台阶。

在采访中记者了解到，镇街区人大规范化建设工作启动以来，青州市人大常委会对这项工作实行包靠指导，由主任会议组成人员分别牵头，8个委室负责人全部参与，共成立了4个工作组，确定联系单位，建立日常联系制度，分工包靠各镇街区人大规范化建设工作。工作中，实行周汇报、月调度、年考核的工作办法，对镇街区人大规范化建设工作进行全程跟踪指导，切实抓好了各项工作措施的推进和落实。■



# 人大监督员：填补街道人大监督“空档”

文 / 本刊记者 张维炜 张宝山

伴随着城镇化建设步伐的加快,许多城市驻地和城郊的乡镇改制为街道。原乡镇人民政府由一级政权组织变为县(区)人民政府的派出机关,原乡镇人大和人大代表也随之空缺。

人大的监督在街道出现“空档”和“盲区”,致使街道工作中许多重大决策难以与群众进行有效沟通,民主监督渠道不畅,社情民意采集载体也不同程度缺失。

如何开辟一条既符合街道实际,又能体现民主意志的参政议政渠道迫在眉睫。

在此次中国人大杂志“百县百乡行”的山东报道中,记者走访了菏泽、潍坊、济宁等地,了解到当地正在开展街道人大监督员制度的实践探索,并取得了积极成效。

菏泽市定陶区是山东省最早开展街道人大监督员工作试点的区县。

5月5日上午,记者来到了定陶区天中街道堙堆刘村。刚一下车,就遇到了村民刘玉良,当问起村里的人大监督员,这位开始还略显拘谨的山东汉子立马打开了话匣子,“俺村的人大监督员叫刘忠义,原来是镇人大代表,大家乡里乡亲没有不认识的。村里宅基地纠纷、环境卫生、自来水线路改造、路灯建设等大事小情的,都通过他向街道人大联络处反映,依靠人大监督员解决了不少问题。”

“定陶区的天中、滨河2个街道辖7个社区、41个村,12.8万人。”定陶区人大常委会副主任陈海棠介绍称,2011年撤镇设立街道后,原镇人大代表的资格终止,对本级行政机关的监督只能单靠驻本街道的区人大代表,监督力量远远不够。

为此,从2013年9月开始,在菏泽市人大常委会的支持下,定陶区开始了街道人大监督员制度试点。街道党委、

人大联络处精心组织,在确定名额和人选时,召开村(居)民代表大会,广泛征求群众代表意见,产生了82名街道人大监督员。

为发挥好监督作用,定陶区人大常委会督促街道依照就近原则成立监督员小组,搭建了履职平台,同时,组织监督员听取区人大常委会、“一府两院”在街道派出机构工作情况的汇报,将审议意见向各汇报单位通报。

“街道人大监督员制度,既弥补了街道缺少人大监督的现状,建立起完整的监督链条,又能更好地拓展街道群众参政议政的有效渠道。”菏泽市人大常委会副主任丁志刚表示,目前,该项制度已在全市范围推行,各街道人大联络处围绕公路维护、用水用电、教育卫生等民生热点,组织人大代表和监督员开展视察、调研等活动300余次,提出意见和建议1530余件;开展了征求意见、化解矛盾等活动780余次,化解群众纠纷4530余件。实践证明,“街道人大监督员制度”是一项成熟可复制的制度创新。

菏泽东北500多公里外的潍坊青州,从今年也开始推行街道人大监督员制度,并将益都街道作为试点单位。

益都街道位于青州市西北部,面积56.1平方公里,辖39个行政村、17个社区,人口8.4万。4月23日,益都街道党工委组织召开了人大监督员推选工作动员会议。按照市委批复同意的实施方案,益都街道人大监督员推选工作分宣传发动、提名协商公示、召开村(居)民代表会议推选人大监督员、召开街道人大监督员会议四个阶段实施。实施方案规定,人大监督员选举产生后,向市人大常委会写出工作报告。青州市人大常委会副主任陈群光接受记者采访时说:“试行人大监督员制度是益都街道党工

委在新形势下创新基层人大工作的一次积极探索,是先行一步、摸索经验的工作,将为下一步在全市推行该项制度提供模板。在推选人大监督员工作中,要切实增强责任感使命感,严格标准条件,确保民主公开,把好人大的监督员入口关。”

在走访中,记者看到益都街道的很多社区宣传栏上张贴着人大监督员初步人选公示名单。根据实施方案,益都街道的人大监督员将在5月中旬正式产生。

在济宁的微山县傅村街道,人大监督员制度也成为这里创新代表履职工作的一大亮点。5月6日下午,在街道服务中心,记者看到,宽敞整洁的大厅内设置了一排服务窗口,其中“人大代表”“人大监督员”便民服务窗口前有几位村民在进行咨询。

“傅村街道共有13名人大代表和65名人大监督员。”微山县人大常委会副主任盛金祥对记者说,为了让人大代表、人大监督员能够更多地深入基层倾听群众心声,了解群众诉求,解决群众普遍关心、反映强烈的一些热点、难点问题,街道人大工委工作人员在街道党群服务中心实行轮流坐班值班。同时根据“就近就便,便于开展活动”的原则,街道人大工委对街道13名人大代表和推选出的65名人大监督员进行混合编组,共划分出4个人大代表、人大监督员小组,定期组织开展小组活动。

盛金祥表示,对于人大监督员,傅村街道人大工委严格设置推选程序,并建立健全了人大代表、人大监督员活动、学习培训、联系群众、评议部门等工作制度,加强对人大监督员的组织管理和动态考核。“可以说,这一基层人大工作的实践探索进一步拓宽了代表履职的渠道,架起了人大代表联系群众的新桥梁。”

# 武胜桥镇：代表帮扶铺就百姓幸福路

文 / 本刊记者 张维炜

5月4日下午，中国人大杂志“百县百乡行”报道组驱车赶往武胜桥镇。这座小镇位于山东西南部，其所处的菏泽市东明县地理位置特殊，跨鲁豫两省交界，是黄河入鲁第一县，东南与山东曹县搭界，南与河南兰考接壤，西北与河南长垣、濮阳隔河相望，周边交通网线四通八达，素有“三省通衢”之称。

开放、便利的交通环境，铸就了这里的人们豁达豪爽、敢闯敢干的精神。近年来，武胜桥镇人大大胆创新，把帮扶活动作为人大代表实现价值的重要平台，组织各级人大代表走出去，到农户家中、田间地头、车间工棚、门市商店、项目现场等生活生产一线，密切与百姓的关系，切实做到深入基层，帮扶群众致富，推动当地经济社会事业发展迈上新台阶。

汽车首先开进了武胜桥镇的玉皇新村，映入眼帘的是一个现代化的居民小区。道路宽敞整洁，大片的绿地中鲜花盛开，一幢幢蓝顶、黄墙、白窗的独栋或联排楼房，自南向北依次排开，十分气派。

“现在的玉皇新村由玉皇庙、沙沃、来庄三个自然村合并而成，这些新建的楼房是全国人大代表、玉皇庙村党支部书记王金书出资兴建的，建成后捐赠给全村父老乡亲居住。”一位受访的村民告诉记者。

如今，村民们都住上了楼房，幸福的日子还在延续。本着自愿、公平、公开的原则，王金书鼓励村民将手中的闲散土地流转集中到一起，注册成立了农业科技子公司，进行规模化种植耕作，带领村民共同致富。玉皇新村党支部负责农业的陈胜军告诉记者，“现在，许多村民都在农业科技子公司工作，一个月能挣1000多元钱，年底还能享受分红，生活

更加富裕了。”

玉皇庙村的情况并非个例。在武胜桥镇崔寨村，42岁的崔秀军，正在地里忙着种植蔬菜，他对记者说，前些年因为缺乏技术，搞种植非但没有盈利反而负债累累，在儿子上大学之后家中经济状况越发困难。2015年，镇人大组织开展了代表帮扶活动，镇人大代表张建英与他结对帮扶，并且为其制订了相应的脱贫致富方案。

之后，张建英帮崔秀军申请下了银行的小额贷款，并找来农业技术专家引进外地优良西红柿和菠菜品种，传授先进的农业实用新技术。“在种植过程中，张代表多次前往田间地头查看西红柿苗的长势，多次请来县里专家，在现场手把手为我们传授病虫害防治技术。”崔秀军话语中满是感激。

去年，崔秀军家的蔬菜瓜果喜获丰收，年人均纯收入2.1万多元。崔秀军高兴地说，现在不但在经济上翻了身，还掌握了种植、信息、产品市场分析及销路问题等技术，对未来的生活更有信心了。

从玉皇新村和崔寨村的走访中，记者看到，当地村民的生活越来越好，而这背后离不开武胜桥镇人大和各级人大代表的共同努力。

近几年，武胜桥镇人大按照市、县人大常委会和镇党委的要求，服务全镇中心工作，勇担经济发展重任，积极鼓励人大代表走创业路、做创业人，积极开展人大代表“建功立业”活动，进一步发挥人大代表的示范带头作用。



菏泽市人大常委会党组书记、副主任段伯汉（左二）一行调研企业界人大代表帮扶困难群众就业创业情况。摄影 / 贾承政

不仅如此，“武胜桥镇还积极开展了‘万户群众脱贫致富帮扶’活动。”镇人大主席常新忠介绍说，镇人大将该活动与当前国家开展的“精准扶贫结对帮扶”活动相结合，细化分解了活动任务，驻镇各级人大代表每人联系3—7个贫困户，通过技能培训、提供就业岗位、资金扶贫等形式对贫困户进行帮扶，带动群众共同致富，促进当地经济的繁荣发展。

“随着中央和省、市、县关于加强乡镇人大工作和建设一系列文件精神落实，我们感觉现在基层人大工作越来越有干劲了。”面对记者，常新忠掩饰不住激动的心情，他表示，目前，人大代表帮扶活动还在不断深入推进，一批汇聚百姓呼声的代表建议已经汇集到了镇人大，“从果蔬种植，到养殖业发展；从促进安全生产，到推进电商发展……”常新忠说，下一步，武胜桥镇人大将把这些建议的办理作为工作的“重头戏”，围绕人民群众迫切需要解决的一些事项召开乡镇专题人代会，把工作做实，努力让百姓的幸福之路越走越宽。■



# 淄川区：寻找破解人大工作难题的“金钥匙”

文 / 王超 王光辉

县集而郡，郡集而天下，郡县治，天下无不治。县乡两级人大处于国家政权结构的底端，是我国最基层的国家权力机关，处于联系群众的最前沿，对国家治理起着至关重要的作用。如何充分发挥县乡人大职能作用，如何进一步建立和完善乡镇人大工作运行机制，如何形成县乡人大工作整体合力，站在区县人大常委会的角度，应该做些什么？

淄博市淄川区人大常委会一直在寻找破解这一系列难题的“金钥匙”。2014年9月17日，在中国人民代表大会制度理论研究会县乡人大工作研讨会上，淄川区人大常委会副主任张学锋代表淄川区人大常委会作了专题发言，引起与会人员的关注。张学锋说：“人大代表是人大工作的基础和主体，我们抓住代表工作这个‘牛鼻子’，以‘双联’活动为突破口倒逼区镇两级人大加强联系交流，共同引导组织代表积极履职，建立常委会与代表和代表与群众密切联系的长效机制，带动了区镇人大工作的整体推进。”

## 在探索中起步

“怎样才能形成区镇人大工作合力？怎样才能提高代表履职积极性？”带着这些疑问，2013年3月，淄川区人大常委会成立了四个调研组，由主任会议成员带队，先后深入甘肃、浙江地市县人大参观学习。通过调研发现，很多实际问题，表面看是组织制度问题，从根本上看，是因为没有充分地把代表作用发挥出来。基于此，结合淄川实际，区人大常委会以“密切人大代表同人民群众联系”为切入点，于2013年7月，正

式启动“回选区、知民情、促发展”主题实践活动。建立了区、镇、村三级工作网络，设1个区主题实践活动办公室、14个镇民情联络站、114个村代表活动室，对代表联系选民、接待群众和建议办理等进行量化，把软任务变为硬指标，确定“六个一”规定动作，即每月走访一次选民，每季度公开接待一次群众，每季度参加一次代表活动，每年提出一条建议，每人确定一个帮扶对象，每届向选民作一次述职。

随着主题实践活动的开展，一大批群众关注的热点问题得到解决，人大的社会公信力也得以明显提高。辖区西河镇的龙湾峪村风景秀丽，但地理位置偏僻，地处西河、龙泉两个镇的交界处，多少年来村民都是沿着一条土路步行半天到西河或龙泉的湖南路上搭乘公共汽车。2014年3月17日是代表公开接待日，村民刘会娟把行路难问题反映到西河镇民情联络站，镇人大以代表建议的形式上报区人大常委会。区人大常委会受理后，转交区政府办理，并重点监督交通部门、有关镇村建议办理情况，现场协调解决道路修建工作。2014年，多方筹集资金100万元，在短短3个月时间内修建起长2200米、宽5米的水泥路，解决了困扰群众多年的出行难题，为龙湾峪村后续开发打下了坚实基础。

主题实践活动的开展得到了市委的充分肯定，获得了淄川区2013年度最佳工作创新奖特别奖，并被确定为淄博市党的群众路线教育实践活动自选动作。2014年5月23日，淄博市委在淄川区召开现场会，正式把“回选区、知民情、促发展”主题实践活动整合到“双联”活动中，在全市推广。

## 在规范中提升

乡镇人大是人大制度体系最基础的一环，关系着党的执政基础。淄川区人大常委会按照市人大常委会统一部署，把“回选区、知民情、促发展”活动整合到“双联”活动中，一手抓阵地建设，一手抓规范化建设。

从加强阵地建设入手，淄川区委成立“双联”活动领导小组，在区人大常委会设立办公室，负责整个活动的顶层设计和组织协调。区人大常委会组成人员每人固定与4—6名区人大代表保持联系，联系内容规范为“五个一”：每季度联系一次代表，每年为代表办一件实事，每年领衔提出一条议案或建议，每年提交一篇调研报告，每年推荐代表列席一次常委会会议或参加一次执法检查、专题视察。

为实现代表联系群众制度化，淄川区在每个镇（街道）都建立了人大代表民情联络站。作为人大代表接待群众的场所、学习培训的阵地、了解社情民意的渠道，民情联络站实现“三个统一”的模式管理：统一建设标准，统一接待时间，统一管理模式。每周三为公开接待日，实行“1+1+1”工作模式，由1名人大代表、1名区人大机关工作人员、1名镇人大工作人员共同接待群众。

为实现代表联系选民常态化，淄川区在每个村居都建立了民情联络点。作为代表向选民述职的场所、开展活动的阵地、与群众联系交流的桥梁，民情联络点每季度公开接待一次群众，实行“2+1+1”工作模式，由至少2名人大代表、1名区人大机关工作人员、1名镇人大工作人员轮流公开接待群众。闭会期间区镇两级人大协同配合，代表和群众



昆伦镇民情联络站开展议题式接待群众活动。(作者供图)

利用三级工作网络,到民情联络站点开展双向互动。

在完善三级网络硬件建设的基础上,淄川区还在软实力上下功夫。首先,规范代表履职档案。明确代表走访、接待、调研、述职等内容,年底统一进行评估,作为评先树优、连选连任的重要依据。其次,规范建议办理。代表收集群众意见,提出代表建议,由镇人大统一梳理汇总,建立镇、区两级政府分类办理机制,3个月内将办理结果反馈给代表和群众。第三,实行“互联网+双联”模式。投资55万元开发“淄川人大在线”移动办公平台,把常委会组成人员、区镇人大工作人员、民情联络点召集人共155人纳入手机平台,实现了日常联系零距离。第四,完善考核评估体系。对基层人大、民情联络站、民情联络点进行动态考评,每月一次例会,每季度一次推进会,现场观摩、现场打分、现场排位。

人大的积极作为,引起区委的高度重视和大力支持。2015年年底,淄川区委为区人大新增编制5人,批准成立预算和人事代表两个工作委员会以及法制(内务司法)、财政经济、教科文卫、城建环保、农业农村五个专门委员会。

为镇(办)配备了人大主席、副主席和专职工作人员,落实镇人大副主席正科级待遇。按照每名区人大代表每年2000元活动经费的标准,将活动经费列入区财政预算,并随财政增长同步递增。

### 在创新中发展

行动最有说服力,实践最能出真知。淄川区人大常委会在“双联”工作中,不断创新方式方法,丰富活动内涵,使代表提出的建议不仅与中心工作同向、符合群众的需求,并且能件件落到实处。

如何把人大代表接待选民与群众信访事项区别开来,最大限度反映群众关注的焦点问题?淄川区人大常委会在经过多方探索后,开展了议题式公开接待群众活动。先由群众提出问题,代表做好深入调研,再由区、镇人大工作人员分别围绕党委工作大局把脉问诊,通过四方一起研究确定接待议题,确保议题与中心工作同心同向,是民生热点难点问题。议题确定后,由区里统一规范公示格式和内容,将接待群众的时间、地点、议题及代表名单提前三天在辖区显要位置公示,方便群众反映情况、提出问题。

“议题式公开接待群众活动打破了

人大代表的层级限制,把上级人大代表政策把握能力和下级人大代表掌握社情民意的优势充分结合,通过不同级别的人大代表协同接待群众,帮助解决镇村重大事项。”张学锋说。

为充分发挥代表的专长、专业优势,区人大常委会在代表活动过程中,将年度工作要点细分为26个大项,为每名代表印发一张“明白纸”,让代表自主选择参与执法检查、视察、调研、询问等活动,使代表履职更加积极主动,常委会的各项决策更加接地气、顺民意。

淄川区通过“四次见面、两次测评、两次票决”六步工作法,实现了建议办理从答复型向落实型的转变。人代会召开前一个月,以各镇民情联络站为主要阵地,人大代表、区人大机关工作人员、镇人大工作人员和人民群众互动,面对面沟通,研究确定建议的方向和内容;人代会上,代表提出建议后,安排专人将建议按地域和行业分类,人大常委会主任与党委、政府主要领导会商后,通过召开主任会议的形式,分镇确定1—2个建议作为重点建议,由5名主任会议成员分工挂牌督办;承办单位拟订初步办理方案后,与代表见面,征求代表对办理方案的意见,进行第一次测评;办理过程中,常委会采取专题视察、听取书面汇报、调查走访、执法检查等方式,开展实地调研,组织代表与承办单位交流商讨,对建议办理情况进行第二次测评;承办单位办理终结后逐个面复代表,进行第一次满意度票决;常委会专题听取区政府建议办理工作情况汇报,进行第二次票决,票决结果通过媒体向社会公开。

据统计,随着“双联”活动的扎实推进,淄川区的近千名人大代表深入选区走访选民,走进民情联络站接待群众。“通过活动,使党的领导和群众工作通过人大代表这个纽带充分渗透到社会治理的方方面面,激发了基层人大的活力,区镇人大工作得到整体有效推进。”张学锋说。■



# 般阳路街道：让代表和群众“无缝对接”

文 / 本刊记者 张宝山

“路灯亮了，晚上孩子放学回家就安全了。”家住淄川区般阳路街道文化小区的居民王世祥告诉记者：“街道有个‘人大代表公开接待日’，我们去反映小区没有路灯的问题，没想到这么快就给解决了。”

地处淄博市淄川中心城区的般阳路街道积极创新“双联”活动，依托人大代表“回选区、知民情、促发展”活动平台，让代表和群众实现了“无缝对接”，促进了民生的改善。

“‘双联’活动搭建了代表履职的新平台，接地气、惠民生。活动开展以来，我定期到民情联络站接待群众，倾听民众呼声，了解群众期盼，同时结合自身业务工作实际，释民惑、帮民需，积极建言献策，不仅提高了履职意识和履职能力，也有效助推了部门工作争先创优、提质增效。”市人大代表于学军多次参加般阳路街道人大代表民情接待活动，他接受记者采访时如是说。

为了加强人大代表与人民群众的联系，般阳路街道以区人大代表换届选举划分的选区为基础，依托街道三维数字管理系统，设立了一处民情联络站和两处民情联络点，对接50个基础网格，搭建起站、点、网格三级上下联动的工作格局，要求代表每月至少回选区联系一次选民，每季度固定联系一次群众，第一时间了解群众所思所想，解决群众最直接、最关心、最现实的问题。

“‘双联’活动开展以来，我作为城一社区民情联络点召集人，每季度召集一次代表群众座谈会。在会上，关于群众反映的问题，能解决的我们及时解决，不

能解决的上报上一级人大。通过这样的形式，确实为老百姓办了实事、办了好事。”淄川区人大代表夏天亮告诉记者。

区人大代表李相峰在公开接待群众时，得知文化小区无路灯，给居民群众造成诸多不便，他积极联系协调有关部门，很快文化小区就安装了路灯20盏，满足了居民夜间出行需求。

“没安路灯的时候出来很不方便，一般用手电，有些上年纪的人走路不大方便，就不出来了。现在，大家晚上出来坐坐、玩玩都很好。”文化小区居民王世祥告诉记者。

为了加强常委会组成人员与人代表的联系，般阳路街道为2名区人大常委会组成人员确定6名固定联系的代表。每位常委会组成人员每季度固定联系代表1次，通过电话交流、个别见面等形式，保持经常性联系，代表将收集到的群众诉求、意见和建议及时向常委会组成人员反映，常委会组成人员及时将常委会和上级人大的决议、决定向代表传达。

般河流经般阳路街道，群众要求对其环境设施进行升级改造，代表和常委会组成人员共同研究，提出建议，推动了问题解决。现在，般河两岸观光道路改造工程已成为一项民生工程、亮点工程。

夏天亮在走访中得知辖区幼儿教育资源缺乏，给孩子入托、家长接送造成不便后，建议将社区办公楼腾出来，兴建幼儿园。幼儿园建成后，不仅满足了幼儿入园需求，而且极大地方便了家长接送孩子。

“把幼儿园建在这个地方，对我们老百姓的生活太方便了，尤其是接送孩

子非常方便，接送孩子都不影响正常工作。”般阳路街道城一社区居民陈克勇告诉记者。

般阳路街道还深入开展人大代表帮扶困难群众活动，为困难群众雪中送炭。开河社区李军之子患有急性淋巴细胞白血病，因病致贫，街道通过组织捐款、申请大病救助、启用代表捐助资金等方式，筹措爱心款5万余元，为其送去温暖和希望。

围绕教育医疗、经济发展、城市管理民生热点，般阳路街道组织代表开展走访调研活动，一年来，形成议案三项、建议两条。“关于完善社区医疗服务体系及消除小饭桌安全隐患的建议”列入全区16项重点督办建议，区人大常委会领导挂牌督办，提出建议的代表全程参与，有效地促进了建议办理，推进了民生改善。

区人大代表袁爱琴告诉记者：“在活动中，我切实地感受到作为一名人大代表的自豪感、荣誉感、责任感和归属感，真正做到从群众中来到群众中去，用实际行动践行党的群众路线。‘双联’工作增进了代表与群众的联系和感情，激发了代表的履职热情和积极性，确保了人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权，有效提升了群众满意度。”

“人大代表‘双联’活动，联出了民情，联出了民意，联出了民心，已成为街道工委、办事处解决民生诉求、助推项目建设、拓宽服务渠道、提升群众满意度的又一平台，有效地促进了街道经济社会的和谐发展。”般阳路街道党工委书记张刚接受记者采访时说。■

# 昆仑镇：人大代表是“娘家人”

文 / 王光辉 鲍映辉

淄博市淄川区昆仑镇面积99.8平方公里，辖49个村居，户籍人口9.3万，现有市人大代表7名，区人大代表30名，镇人大代表97名。这些人大代表，如何开展“双联”活动？他们又有着怎样的问题和思考？

“昆仑中心小学校舍陈旧，满足不了教育教学要求，这个问题怎样得到最快解决？”2014年11月5日，昆仑镇奎三人大代表民情联络点，孙启锋等十名人大代表公开接待群众时，选民们“趁机”反映问题。

参加接待的人大代表发挥专业专家专长优势，立即分头了解情况，集体会商研究，一份涵盖“问题、建议、对策和方案”的“关于加快昆仑镇中心小学建设的建议”通过镇人大转交镇政府办理。总投资1000万元，容纳15个教学班，拥有实验室、阶梯教室、多功能活动室、多媒体教室等现代设施的教学楼已经竣工，今年秋季学期开学，学生将走进宽敞明亮的新教室。

孙启锋坦言，“双联”活动开展前，人大代表更多的是一种荣誉，一年开一次会，吃吃饭，举举手，平时基本不履职。“双联”活动开展以来，全镇人大代表在六个民情联络点，每季度公开接待一次群众，镇人大统一组织，提前三天公示，方便群众参与。截至目前，接待群众500多人次，收集各类意见和建议200多件，提出建议和意见20多条，群众满意率达98%以上。“有困难，找人大。”选民们直言，以前不太熟悉的人大代表，现在是自己的“娘家人”“代言人”。

初夏的孝妇河，流水潺潺，杨柳垂岸。昆仑镇大昆仑村的70岁老人吴奎来约好和众多老伙伴一起，每天下午四点准时到孝妇河边的文化广场健身。吴奎来老人介绍，孝妇河是昆仑的母亲河，前几年，河水脏，味难闻，环境不好，多亏人大代表提建

议，进行绿化和升级改造，建起文化广场，附近村庄的老年人都赶到这里锻炼身体。

这缘于张兆宏、孙启峰、张海争等十七名市区镇三级人大代表不懈地跟踪监督代表建议的办理。2014年，代表们围绕孝妇河治理这一议题公开接待群众，提出了“关于孝妇河昆仑段升级改造的建议”。通过镇政府与淄川区水务、建设、园林、设计等部门协同办理，一条以孝妇河为中心的景观长廊建成，选

民纷纷点赞。2015年，孙启锋等代表将综合治理孝妇河的建议提交到淄川区十七届人大四次会议上，被区人大列为重点督办建议。建议交办后，孝妇河综合整治在全区范围内展开，柳泉湿地、赵瓦湿地沿河建起，河道环境明显改善。2016年，市人大代表张兆宏等在跨区域充分调研的基础上，将孝妇河全流域治理的建议提交到淄博市十四届人大五次会议上，被市人大列为重点督办建议，并引起市委、市政府关注，将孝妇河全流域治理列为生态淄博建设的重点工程，拟投资7亿元进行综合整治。

昆仑镇党委书记、人大主席翟纯乾介绍，围绕代表建议办理，镇人大定期组织代表开展视察、调研，跟踪监督，推进问题解决，是昆仑镇人大的有效做法。代表建议，能惠泽全镇百姓，引起市区关注，既得益于代表所提建议真正反映了民心，也得益于对代表建议办理坚持不懈地跟踪问效监督。

“我带来两个建议，一个是昆仑陶瓷风情小镇应融入更多文化元素的建议，一个是在有条件的村居建立家长学校的建议。我们研究一下还有哪些方面



人大代表在昆仑镇民情联络站接待群众。(作者供图)

需要进一步完善。”这是区人大代表李玉兰3月16日到民情联络站值班时，与区人大挂包人员、镇人大主席一起研究讨论的话题。

昆仑镇人大副主席王立尧介绍，昆仑镇人大代表民情联络站建立两年来，不断拓展服务代表和群众的功能，走过了三个标志性阶段。一是探索起步阶段。镇人大组织代表每周一、三、五公开接待群众，群众反映的大都是赡养、继承和邻里纠纷等问题，很多不属于代表职责范围内的事项，但代表都能从政策角度予以解答。二是互动研讨阶段。参加接待的人大代表、区人大挂包领导、镇人大工作人员和人民群众互动，从群众反映的个案问题入手，形成代表意见和建议，转交政府办理。三是拓展提升阶段。代表聚焦人大职能作用发挥，关注经济社会发展的重大问题，深入实际，调查研究，提出符合人大工作实际、聚焦昆仑经济社会发展重大问题的意见和建议。通过人大代表民情联络站建立两年来的探索实践，促使代表履职走上了依法、规范、务实的轨道。■



# 周村区：打通代表联系群众“最后一公里”

文 / 巨荣俊 刘向群 李 倩

“绿化带里乱种菜种树，影响社区整体形象。”“彭萌路两侧道路卫生变得脏乱，希望道路两侧能及时清理。”……淄博市周村区人大代表王玉珂、镇人大代表丁慎文详细了解并认真记录着来访群众反映的问题。这是日前发生在王村镇彭东社区民情联络点的一幕，也是周村区人大常委会开展的人大常委会联系人大代表和人大代表联系群众“双联”活动的一个缩影。

## 搭平台畅渠道

“人民选我当代表，我当代表为人民”是每一名人大代表的庄严承诺。为保障人大代表依法履行职责，周村区人大常委会全面构建起了“双联”活动网络，架起了人大常委会与代表、代表与群众之间沟通交流的“高速路”和“连心桥”。

按照联系基层一线代表和群众为主的原则，每位区人大常委会组成人员固定联系5名代表，每位人大代表固定联系6名群众。对联系名单实行动态管理，每半年调整一次，保证活动实效。目前，周村区25名常委会组成人员与125名代表、510名各级人大代表与3060名群众建立起固定联系网络。全区共建立民情联络站10处，民情联络点45处，每周二为人大代表公开联系群众接待日。各个联络站、点每半年排一次代表值班表，明确每名代表的值班时间，并提前在民情联络站公告，便于群众及时了解代表值班情况。建立规章制度。制定了《人大代表联系群众制度》《人大代表民情联络站、点管理制度》《人大代表值班考勤考核制度》等制度和流程，并全部汇编成册，印发到各级人大代表手中，

确保活动开展有章可循。落实经费保障。截至目前，已落实活动资金36万余元，为镇（街道）民情联络站配备了电脑、桌椅等必要设施，并拨付资金给无固定收入的值班代表作为交通、通讯、误工补助，为“双联”工作的顺利开展提供了有力保障。

周村区结合街道实际，创新建立了更加贴近群众的“三多三动三结合”工作方式，即在乡村大集、服务大厅等人多、事多、问题多的地方设立代表流动联络站，实现“地点流动、部门联动、时间机动”，使街道联络站与代表联络点相结合、“双联”工作与网格化平台相结合、代表联系群众与本职工作相结合，把“双联”工作落实到解决实际问题上，而不拘泥于固定联系日，尽量做到零距离与群众交流，帮其答疑解惑。

元宝湾社区居民霍志红到供电公司缴费大厅缴纳电费时，看到流动民情联络站接待日的牌子摆放在大厅内，就尝试上前反映问题。元宝湾、荣和生活区共700多户居民，一直以来都是各家各户从自己家中牵线到储藏室，造成了空中线路混乱的问题，具有较大的安全隐患，且极不美观。作为值班代表的淄博供电公司周村客户服务中心经理魏汝东了解到这一情况后，立即会同大街街道办事处和社区居委会主要负责人赶赴现场进行实地调查，很快研究制订了解决方案，翌日就开始动工整改，最终投资25.4万元，改造储藏室726户，对供电线路全部加装安全设施，解除了居民的后顾之忧，居民们纷纷拍手叫好。

## “互联网+”助力“双联”

“双联”工作的意义在于人大代表

广泛联系群众，因此群众的知晓和参与是工作顺利开展的关键所在。周村区将“互联网+人大”模式运用到代表工作中，通过信息化平台的高速度、广覆盖，快速、及时地向群众传递人大工作信息，收集社情民意。

周村区人大常委会会同有关部门整合传统媒体和新兴媒体，开设“双联直通车”专栏，积极利用信息化平台，即官方网站、微博、微信，重点宣传“双联”工作涌现出的新典型、新经验、新举措，实时发布信息，搜集意见和建议，使人大常委会与代表和群众的联系更加便捷、畅通，并全景式展示工作动态和成效，为“双联”工作擂鼓助威，营造舆论氛围。

周村区人大常委会建立了若干个人大代表微信群。每周二代表到民情联络站值班接待群众的情况，由工作人员拍照发到群里，做到“有人有图有内容”，既便于代表们相互学习，又起到了相互监督的作用。有的代表直接在群里提出建议，大家就围绕建议进行讨论，有的建议直接被相关部门采纳，省却了通常采用的代表建议转交、办理的程序和时间，极大地提高了建议办理效率。

有代表在群里提出，“冬天路灯仍执行秋季时间表，早上天还不亮路灯就灭了，学生上学早，路上太黑，学生骑车不安全，希望有关部门能根据实际情况调整一下路灯亮灯时间。”代表在群里提出这一意见后，人大立即将意见转交相关部门的负责人，第二天问题就得到了解决。

周村区人大常委会创立了代表值班名单公告制度，每周提前5天将代表值班名单在媒体上进行公告，增强代表



人大代表在周村区大街道流动联络站接待群众。(作者供图)

履职的自觉性和主动性,帮助广大群众了解代表值班情况,积极主动反映问题。

周村区人大常委会还开发建设了代表电子履职档案网络系统。在周村区人大门户网站建立了代表电子履职档案入口,管理员输入用户名和密码便可登录使用。代表可通过密码进入该系统记录自己参加代表培训、联系接待群众、参加人民代表大会会议及常委会有关活动等履职信息,还可以查看其他代表的履职信息,促进代表之间相互学习、相互交流。通过该平台,代表可以随时提出意见和建议,人大常委会受理后转交有关部门办理,有关部门办理后答复代表,代表可以随时查询办理进度。

### 件件实事暖民心

建立并固化联系是方式方法,真正为群众解决实际困难才是“双联”工作的主旨所在。周村区对各站、点收集的群众意见和建议实行月报表制度,每月的6日,由“双联”工作办公室汇总整理收集的意见和建议,建立分类转办机制,并定期反馈,确保“件件有回音,事事有着落”。同时对一些重

点建议,由主任会议成员分工督办,加强与相关部门协调对接,督促建议有效落实。截至目前,人大代表在“双联”活动中共收到意见和建议1401件,已落实解决1252件,一批群众广泛关注的问题得到解决。


周村区的王村镇李家疃村是当地知名的传统古村落。近几年,由于章丘市台头村洗沙场的污染物特别多,全部排到李家疃村西边青阳河里,给村庄造成了污染。由于两村都处于地市边界,执法难取证难,本地环保部门又不能跨界处理,因此村民反映非常强烈。值班代表在了解到情况后,立即调研考证反映到区人大,区人大组织镇、区、市、省和全国五级人大代表,联名提出了跨地域污染治理建议,引起山东省环保部门高度重视,立即安排执法人员对洗沙场进行整治关停,彻底解决了李家疃村的跨界污染问题。以此为契机,淄博市分别与济南省会城市圈相邻的六个地市签订了边界污染联合执法协议,联合打击违法排污行为,多个边界村庄污染问题得到了有效解决。

2014年10月14日,人大代表鲍滨、

周刚参加每周二人大代表接待群众活动时,选民尹爱华到永安街街道反映周长路周家路段,下水排污管道本已老旧,自路灯安装后,致使部分管道不畅通,使污水长期横溢路面,严重影响居民的出行和生活。值班代表在调研后提交了“关于解决周长路污水横溢路面问题的建议”,此建议的办理列为2015年区政府为民办的实事之一。如今的周长路,已经实现了华丽的“逆袭”,路灯已亮,绿化树木已栽种。“洁净的路面、明亮的路灯,周长路修了之后,再也不用担心道路坑洼、臭水横溢的问题了,俺们很满意啊!”家住周长路沿线的李大娘激动地说道。

代表为联系群众解决实际问题的事例更是不胜枚举。有的代表自掏腰包接济困难家庭子女上学,有的发动企业员工对需要大病救治的困难群众进行爱心捐助,有的代表将困难群众安排进自己企业工作。作为移民的翟纯良来到周村区南郊镇后,生活、工作没有着落,身为人大代表的李华看在眼里急在心里,主动将其安排到自己厂里工作。“李华代表不仅帮我联系落实工作,解决了我家庭的困难,还时不时找我谈心,鼓励我好好工作。现在,我一月能挣4000多元,真是感激不尽。”如今,李华代表所在企业的职工谁家有困难,他一定会捐钱捐物,忙前忙后帮助其渡过难关。在他的带动和感染下,全厂职工都会积极伸出援手进行爱心救助……

在周村区人大常委会的统一组织下,全区510名各级人大代表全部参与到“双联”活动中,轮流到民情联络站、联络点接待群众,倾听群众心声,了解群众意愿,为群众排忧解难,真正发挥了密切联系群众的桥梁纽带作用。

人大常委会联系人大代表,人大代表联系人民群众,这一“双联”活动让人大代表与“娘家”更亲,与群众更近,联出了民心、民意,联出了和谐、稳定,打通了人大代表联系服务群众的“最后一公里”。



# 禹城市：开好乡镇人代会有了“模板”

文 / 姜桂同 王 宁

乡镇人大是最基层的地方国家权力机关，开好乡镇人民代表大会会议是乡镇人大依法履职的重要保证。

然而，现实情况下，要开好一次乡镇人代会，还有一些不容忽视的问题。比如，有些乡镇“不会”开人代会，程序、内容随意安排，开会就像赶大集；有的乡镇人代会只是念念稿、举举手，走过场、走形式；有的乡镇甚至一年到头开不了一次人代会……如此一来，乡镇人大依法行使职权“大打折扣”。面对这些现象，站在县级人大常委会的角度，该做些什么？

禹城市人大常委会给出了自己的答案。近年来，禹城市人大常委会认真履行联系指导乡镇人大工作的责任，坚持问题导向、健全制度机制，在规范乡镇人民代表大会会议上下功夫，在发挥乡镇人代会的作用上做文章，为乡镇开好人代会打造了一个精准“模板”。

## 制定规范重指导

2014年5月，张德江委员长在浙江调研乡镇人大工作时强调，要认真开好乡镇人民代表大会会议，根据法律规定和实际需要，合理安排会期和会议次数，有针对性地确定会议议程，完善审议程序，充实会议内容，切实提高会议的质量和效率，全面有效行使乡镇人大的法定职权，更好地展现人民代表大会制度的优越性。

张德江委员长的重要讲话，阐述了开好乡镇人代会的重大意义，同时也对县级人大常委会指导开好乡镇人代会提出了明确的要求。为确保开好乡镇人代会，禹城市人大常委会根据

地方组织法、选举法和《山东省乡镇人民代表大会工作若干规定》等法律法规，研究制定了《乡镇人代会筹备及会议规范》（简称《会议规范》），对会议筹备、会议程序、代表活动等情况作了详细规定，制定了程序样式和会议主持词模板，让各乡镇召开人代会有“样”可循，彻底解决“不会开会”的问题。

根据《会议规范》，人代会召开前，乡镇人大要将会议筹备情况和有关材料报市人大常委会工作机构审阅，从源头上保证会议规范。人代会召开期间，由市人大常委会一名副主任到乡镇全程列席会议，保证会议法定程序不走“样”。乡镇人代会闭幕后，市人大常委会指导各乡镇人大将会议召开情况向社会公布，接受监督；指导各乡镇人大及时召开代表建议交办会议，加强跟踪监督，切实提高代表建议办理实效。

## 以点带面促全局

2015年3月，禹城市人大常委会指导人口最多的房寺镇率先按照《会议规范》召开人代会，并组织其他乡镇人大主席全程观摩，使他们对整个会议的“开法”有了更直观的感受。

“通过认真学习《会议规范》，结合现场观摩，让我们对开好人代会做到了心中有数。”禹城市辛寨镇人大主席刘兴华说。2015年，禹城市10个乡镇都按照《会议规范》召开了两次人代会，会议程序更加完善、内容更加充实、决策更加民主，有效解决了会议走形式、质量低的问题。人代会闭幕后，各乡镇还普遍开展了代表评议乡镇直部门活动，促进了工作，激发了代表履职热情，产

生了良好的社会反响。

今年以来，禹城市人大常委会把指导乡镇开好人代会，作为贯彻落实《关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》的一项重要工作，指导乡镇健全议事规则、创新议事形式、完善审议程序，为乡镇人代会质量再提升提供了坚实保障。截至3月底，禹城市10个乡镇已全部召开了人代会，共收到代表建议527条，数量和质量较往年均有较大提升。人代会闭幕后，各乡镇及时召开了代表建议交办会议。

## 依法履职见实效

开会不是目的，最重要的还是让乡镇人代会发挥出应有的作用。

在张庄镇人代会上，47名镇人大代表对政府实施的民生工程项目进行了投票表决。最终，8项工程通过了6项，镇驻地平房拆迁和社区征地两项工程被否决。

“投票前，我们经过了认真调研，会议确定的每一项民生工程都是老百姓盼望的！”蔡宝盛代表说。

房寺镇人代会表决通过了《房寺镇国家新型城镇化建制镇示范试点方案》，促进了新型城镇化建设进程。

辛店镇人大创新形式，把代表询问纳入人代会议程，加强对政府职能部门的监督，拓宽了代表知情知政渠道，得到代表广泛认可。

……

通过市人大常委会的有力指导，禹城市的乡镇人代会发生了新的变化，往日念念稿、举举手的例行公事的会议没有了，依法、规范、有序、高效，成为乡镇人代会的“亮点”。■



王玉芝,1978年毕业于哈尔滨工业大学工业与民用建筑专业,从事建筑设计事业40多年,是吉林省第一批拔尖人才、有突出贡献青年专业技术人员、优秀勘察设计院院长,获得国务院特殊岗位津贴,是“全国三八红旗手”,全国住建系统劳动模范,第十一届、第十二届全国人大代表。

# 责任是最强大的力量

——记全国人大代表王玉芝

文 / 本刊记者 彭东昱

她是“CCDI杯首届全国勘察设计·最美·女设计师”获奖者,是产值上亿元企业的当家人。在地震灾区重新崛起的建筑上,倾注着她对受灾群众的人间大爱。在社会发展提出的建议上,凝聚着她作为全国人大代表的家国情怀。

5月初,四平的天气仍然令人感到丝丝凉意。虽然是个星期六,但王玉芝照例处于工作模式。从现场会匆匆赶来,我们的话题一路说开去,从临危受命征战市场,到汶川地震灾后援建,再到代表履职。

这是一个有故事的人生,精彩之处足以令人唏嘘感叹。

## 非常之事必待非常之人

1997年,缘于一封“状告”信,王玉芝进入四平市建筑设计院副院长的备选名单。

当时,设计院正处于风雨飘摇之际,连年亏损,濒临破产。账面上一分钱也没有,职工工资发不出来,欠下几百万元的债务。建筑设计质量纠纷不断,设计费大都成了呆死账,经营者四处躲债。院里人心涣散,有能力和门路的人纷纷各寻出路,一百多人的设计院只剩下二三十人,大伙儿自嘲“孔雀东南飞,留下一窝老家贼”,招不来活儿,有活儿也干不好。院里的桌椅板凳都被卖光了,只剩下个台球案子,办公楼四处漏雨,上厕所都得打伞。留守人员唯

一的工作就是打扑克,打麻将。

这样一个烂摊子有谁敢接?

整整20天,王玉芝思考再三,面对组织的信任,大伙儿的期盼,她决定放弃外地高薪聘请,担起这个责任,放手一搏。

然而,接踵而来的困难还是出乎了她的预料。

1997年12月20日,王玉芝走马上任,担任四平市建筑设计院副院长主持工作。没有欢迎会,迎接她的是法院发来的多张传票。没钱请律师,自己也不了解法律,王玉芝一下子就懵了。过度



的劳累让才上任7天的王玉芝昏倒在了电梯里。

压力没有让王玉芝退缩,经过无数个不眠之夜,一个既能解燃眉之急,又能使设计院从恶性循环中起死回生的对策逐渐在她脑中清晰起来。

借钱发工资。在动员会上,王玉芝郑重承诺:“大家的处境我能理解,世上从来就没有什么救世主,要想改变现状,依靠的是我们自己。别的我不敢保证,在我任职期间,就是卖血,也保证再不拖欠职工的工资,过去拖欠的工资争取一年内补齐。”

清收欠款,筹集生产经营启动资金。腊月二十九,王玉芝还在为单位讨债四处奔波。一次,在从省城回来的高速公路上,雪大路滑险些出了车祸。一位当律师的老朋友被她的执着精神感动,主动提出免费甚至垫付诉讼费,代理设计院打官司。功夫不负有心人,几年间共清回欠款500多万元,还清了历史债务,启动了生产经营。

请回员工,留住人才。“三顾茅庐”请回多名被外地公司“挖走”的高级工程师,硬是被王玉芝苦口婆心地劝说回来。几个月内,170多名职工重新回到了工作岗位。为了吸引人才,留住人才,她还大胆地对设计院分配制度进行了彻底改革,对三个设计室和两个分公司实行零工资制度,直接与效益挂钩,极大地调动了专业技术人员的积极性。

沉痾猛药,几招下去,设计院逐步焕发生机。这时,王玉芝又在考虑更大的发展了。

2005年,王玉芝审时度势,抓住国家扶持东北老工业基地,出台一系列支持国企改革政策的难得机遇,顶住重重压力,率先在四平市事业单位中进行了改企转制,员工通过集资入股和债权转股权,成为设计院的真正主人,实现了经营体制的深刻变革。

20年来,王玉芝不断寻找着不同高度的机遇点,从未停止前进的脚步。

公司的经济效益持续增长,几年翻一番,年产值从几十万元增长到上亿元。职工工资从几百元增长到几千元,企业发展成果最大限度地惠及职工。一个濒临倒闭的设计院发展成为人才济济、设备精良、一业为主、多业并举的综合性集团公司。拥有15个国家注册经营资源,经营领域拓展到全国。

### 深入险地 完成援建项目

2008年,四川汶川发生特大地震后,王玉芝率领她的团队承接了吉林省对口援建四川省黑水县灾后恢复重建的项目管理任务。

黑水县位于高山峡谷中,平均海拔3544米,地震过后,生活条件和工作条件极其艰苦。公司先后派出土建、电气、暖通等专家20余人分批次进驻黑水,王玉芝亲自带队。

“蜀道难难于上青天”,建筑材料运输十分艰难,一砖一瓦都要翻山越岭从成都运到施工现场,建一座楼房等于从成都搬到黑水。

水土不服,高原反应,使许多人胸闷气短,流鼻血,血压升高。由于吃不惯辛辣食物,嗓子嘶哑,肠胃疼痛,有的甚至高烧不退。王玉芝打着吊瓶、吸着氧气,带领大家坚持工作,没有休息过一个节假日。

经过两年多的努力,黑水县雁江中学、福利院、县医院、高级中学等项目拔地而起,交付使用,王玉芝的团队提前完成了援建任务。王玉芝及其团队被当地政府授予“荣誉市民”称号,四平市建筑设计院也被吉林省评为“支援四川省灾后恢复重建先进单位”。

之后,王玉芝又带领团队承担了援建西藏的任务。仅用几个月的时间就完成了西藏萨嘎县政府办公楼、日喀则消防队办公楼、艾马岗饲草基地等援藏项目。

从黑水县回来后,王玉芝

得了夜盲症,胰腺炎频频发作,有的员工还患了嗜睡症。晒黑了,累瘦了,但是经历了从肉体到灵魂的全面考验,锻炼了队伍,凝聚了人心。王玉芝带出了一个能打硬仗、会打硬仗的过硬团队。

### 代表身份更多的是一份责任

2008年,王玉芝当选十一届全国人大代表,2013年再次当选十二届全国人大代表。

“代表不只是一个荣誉称号,更多的是一份责任。”王玉芝把人大代表履职的目标定位在围绕中心、服务大局、改善民生上。

从技术员到高级工程师,40年的建筑设计从业经历让王玉芝养成了严谨求实的作风,20年的创业历练则赋予了她开阔的眼界、百折不挠的“犟”劲儿。成为一名让人民满意的人大代表,这些特质,更是不可或缺。

当了9年的全国人大代表,王玉芝单独提出和联名提出的议案、建议算起来有几百份,是吉林代表团的建议大户。这些议案、建议涉及教育、医疗、农业、科技、金融等各个方面。

充电学习,再忙王玉芝也不忘提升自己。人民代表大会制度理论、法律法规、国家大政方针、前沿科技,都是她的涉猎范围。通过再进修,王玉芝获得了



王玉芝代表（右一）现场指导黑水县援建项目。



“管廊建设”现场会（本文图片由王玉芝提供）

工商管理专业研究生学历和建筑美学研究生学历，目前又在进修国学课程。

王玉芝说，脑袋空空、闭门造车都提不出高质量的建议。为此，她练就了调查研究的真功夫。

围绕加快社会主义新农村建设，王玉芝深入县（市）乡（镇）村屯，就农村基层组织建设和农民专业合作经济组织发展、基础设施建设和人居环境建设等问题广泛征求各方面的意见。在十一届全国人大三次会议上，她提交了“关于保护和调动粮食主产区农民种粮积极性的建议”“国家安排专项资金支持村村通公路建设的建议”，得到了国家有关部门的高度重视，有力地助推了新农村建设的步伐。

在援建工作中，王玉芝实地考察了黑水县灾后重建异地集中安置和水电开发失地农民生产生活状况。为解决当地灾后失地农民的生活困难，在十一届全国人大三次会议上，她提出了“关于解决灾后重建异地集中安置和水电开发失地农民长远生计问题的建议”。建议内容包括对失地农民给予扶持，根据退耕还林政策将耕作半径超过5公里的耕地纳入退耕还林范围；建立健全社会保障制度，将四川省阿坝州所有重灾县失地农民纳入养老保险范围，将失地农民转为城镇户口，纳入失业保险金管理；加强劳动技能培训，提高失地农民

的就业能力；加快研究制定水电移民长效补偿机制，切实解决失地农民长远生计问题。她的建议获得了满意的答复，为当地争取到了国家专项扶持资金和政策。

作为一名全国人大代表，王玉芝特别强调要以发展的眼光提建议，为国家长远利益出谋划策。

2016年3月5日，李克强总理在政府工作报告中提出，将开工建设城市地下综合管廊2000公里以上。这让王玉芝非常兴奋，因为她早已开始行动了。今年大会，她提交了“关于推进城市地下综合管廊建设的建议”。

城市地下综合管廊是在城市地下建造一个隧道空间，将电力、通讯、燃气、供热、给排水等各种工程管线集于一体，设有专门的检修口、吊装口和监测系统，实施统一规划、统一设计、统一建设和管理，是保障城市运行的重要基础设施和“生命线”。近年来，国务院高度重视推进城市地下综合管廊建设。2015年1月，住建部等五部门联合发出通知，要求在全国范围内开展地下管线普查，此后决定开展中央财政支持地下综合管廊试点工作，并对试点城市给予专项资金补助。

由于地下综合管廊在我国尚属新兴事物，相关政策和法律还不够完善，地方政府、相关企业和人民群众认知不足，城市地下综合管廊建设存在政策缺失和准确定义问题。随着建设规模不断扩大，地方财政缺口补贴也逐年增加。此外，污水管线入廊是完善城市功能的公益事业，其建设、维护费用均由地方财政承担，中小型及经济欠发达城市很难承受这样的财政压力。融资难、收费

难、入廊难等问题普遍存在。

王玉芝建议：1. 中央应加大对经济欠发达省份的资金补贴力度，出台一些财政税收优惠政策，以实际考核结果鼓励多干多补，减轻地方财政压力，加大各种补贴政策落实力度，在财税上、贷款利率上给予试点省适当补贴，为管廊长期有序的建设和运行营造良好发展氛围。2. 地下综合管廊是完善城市功能的配套设施和重要支撑，应尽快出台具有推广价值和实际意义的设计标准和具体指导意见。3. 全国人大常委会要着眼于城市的长远发展，就城市地下综合管廊建设，组织专门力量进行调研、立法。4. 由住建部牵头，协同国土资源部等部门，为地下综合管廊办理产权证，有效盘活资产，拓宽融资渠道，更好地运用PPP工程项目和SPV公司运行，减少地方政府财政补贴，让市场要素在资源配置中充分发挥作用。

在国家地下综合管廊试点城市竞争性评审中，经过激烈角逐，四平市以全国第三名的优异成绩，进入试点城市行列。四平市人民政府发来感谢信，感谢嘉源建筑工程咨询有限公司的杰出贡献。

王玉芝表示，今年要把地下管廊建设作为重头戏，加快推进。

王玉芝的履职成绩获得了各方肯定，2014年，她成为陈昌智副委员长直接联络的全国人大代表。她很高兴能有这样直接的渠道，“我想把身边发生的事、百姓的事真正反映给党中央，反映给决策者，加强顶层设计，这是我的职责所在。”

在与王玉芝的对话中，最强烈的感受是她的责任感，从对职工的责任，对商业伙伴的责任，对家乡的责任，到对国家的责任，对人民的责任，这也让她个人的价值在责任担当中演绎得精彩极致。责任是一种能力，又远胜于能力，是一种精神，更是一种品格。当一个人有了强烈的责任担当的想法，也就有了成功的基础。✘



# 架起与人民群众沟通交流的桥梁

文 / 本刊记者 王 萍

地方人大如何切实改进和加强人大新闻宣传工作,让人大工作为百姓知晓、喜闻乐见并普遍认同?我们欣喜看到,近期,北京市人大常委会通过创新工作方式方法,将人大工作与宣传工作深度融合起来,积极构建人大工作的大宣传格局。

4月11日,北京市人大常委会召开新闻工作座谈会,会议首先通报了北京市人大常委会2015年新闻工作情况及2016年工作安排。2015年,北京市人大常委会紧紧围绕“人民代表大会制度是好制度”这一主题,牢牢抓住“讲好人大故事,主动为人民发声”这条主线,新闻宣传工作取得新进展,集中反映了人民代表大会制度在首都的生动实践,充分发挥了与人民群众沟通交流的桥梁纽带作用。基于人大工作面临的新情况,北京市人大常委会党组决定把加强人大新闻工作作为2016年改进人大工作的一项重要措施,将新闻工作作为发挥人民代表大会制度优势、履行好人大及其常委会职能的重要基础工作,紧紧围绕人民代表大会制度在首都的实践,在反映人大及其常委会依法履职上下功夫,在汇集和反映人民群众的意愿上下功夫,不断提高新闻工作质量和实效。令人眼前一亮的是,北京市人大常委会新闻工作成绩的取得与新闻工作大格局作用的发挥密不可分。北京市人大常委会内务司法办公室、北京日报、千龙网、《北京人大》杂志等单位相关负责人还分别就“在人大新闻工作大格局中发挥作用”进行交流发言。

北京市委常委、宣传部部长李伟出席会议。李伟强调,做好人大新闻宣传工作,要强化政治意识、导向意识、策划意识、创新意识,加强新闻策划和沟通协

调,以准确、平实、全面的新闻报道,充分宣传好人民代表大会制度作为国家根本政治制度的巨大优势。李伟对北京市人大常委会制作的《2016年新闻工作手册》印象深刻,他指出,手册对重点选题、报道方式、责任分工、保障措施等都做了明确具体安排,希望新闻媒体能够按照相关要求提前介入、深度策划、高质量完成报道任务。

北京市人大常委会主任杜德印出席会议并讲话。杜德印指出,首都发展进入新阶段,人大工作面临新形势和任务,今年北京市人大常委会要按照“立良法、求实效”的要求,不断改进工作方式方法。人大新闻工作要摒弃政绩思维,强调法治思维,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的正确政治方向,进一步明确职能作用,将新闻报道融入人大各项议题和工作中,宣传人民代表大会制度的优势和作用,宣传人民代表大会制度在北京的生动实践,及时、准确、全面反映人民群众的意志、愿望和诉求,架起人大及其常委会与人民群众之间密切联系的桥梁和纽带。

怎样才能真正发挥人大新闻工作的功能、特点和优势,提高新闻工作的质量和实效?对此,杜德印指出要准确把握人大新闻工作的宣传功能、传播功能、表达功能和监督功能。通过新闻报道来宣传中国特色社会主义政治发展道路,宣传人民代表大会制度的优势和作用,宣传在中共北京市委领导下,全市人民依法有序行使民主权利的生动实践。通过宣传人大工作,保障人民群众的知情权和监督权,保障人民群众依法有序参与人民代表大会和人大常委会工作的权利,保障人民群众的参与权。通过新闻媒

体把人民群众的意愿和诉求表达出来,使新闻媒体真正成为人民群众有序民主参与的重要途径,成为人大及其常委会了解人民群众意志、愿望的重要渠道,成为人大及其常委会审议和决策的重要支撑。新闻媒体也要对市人大及其常委会的工作进行监督,使人大工作能够更加符合规律、更能凝聚共识。围绕发挥人大新闻工作的特点和优势,提高质量和实效,杜德印提出五点要求,强调要坚持正确的政治方向;坚持以事论制、以事论理;围绕人大及其常委会的议题,更全面、准确、及时地反映人民群众的意愿;引导人民群众把握规律,凝聚共识;拓展新闻工作的方式。

杜德印指出,当前,改革进入攻坚期和深水区,遇到的都是难啃的硬骨头。要把握事物发展的客观规律,找到破解问题的科学方法和正确途径,提高“共求说得对”的能力,非常不易。由于社会结构的变化,利益的多元,立场、视角、价值的不同,形成共识更是不易。因此,人大工作需要通过新闻媒体来了解各方面意见,探索方向、把握规律、凝聚共识。因此,人大新闻工作要坚持科学精神,引导人民群众把握发展规律、凝聚发展共识;要把人大法律监督职能和新闻媒体舆论监督作用结合起来,通过富于建设性、保障性、实效性的深度报道,推动人大工作公开,推动首都各项改革发展工作取得实效。

北京市人大常委会秘书长张清出席会议。新华社、人民日报、中央电视台等中央媒体和北京市属媒体相关负责人和记者,以及北京市人大常委会各厅办室相关负责人,约50余人参加了此次座谈会。★

# 宁波：探索重大事项决定权的行使

文 / 宋伟 娄国闻 郑军辉

近年来，宁波市人大常委会把推进重大事项决定权建设作为补齐人大工作短板、加强人大工作和建设、推动人大制度与时俱进的重要内容，在宪法和法律框架内，对重大事项决定权的行使进行了深入实践和持续探索，取得了积极成效。

## 推进重大事项决定工作破题

长期以来，地方人大重大事项决定权的行使普遍存在程序性决定多、实体性决定少，被动性决定多、主动性决定少，号召性决定多、可操作性决定少等情形。从实践层面看，产生这些问题的主要原因：一是范围界定不够明晰。二是操作程序不够规范。三是贯彻执行不够到位。为依法做实重大事项决定权，逐步缩小制度设计与实际功效的差距，宁波市人大常委会贯彻浙江省委“一线状态、一线作为”要求，着力补齐短板、强化履职，推进重大事项决定工作建章立制。

（一）梳理点题。面对新一届人大工作新形势、新任务、新要求，宁波市十四届人大常委会广泛听取人大代表、基层群众和人大干部意见，深入查找依法履职、有效行权的问题短板，在系统总结历届工作实践的基础上，2013年正式把推进重大事项决定工作提上议事日程。当年年初的市人代会上，常委会工作报告提出，研究制定行使重大事项决定权办法，推动重大事项决定工作取得实质进展，并在常委会工作要点中明确了任务目标和责任单位。

（二）调研破题。由常委会主要领导亲自牵头主持，专门成立重大事项决定

工作调研和起草班子，认真开展资料收集、专题调研、学习考察、集中研究、意见征求等一系列工作，形成调研报告，起草办法草案，充分听取“一府两院”、常委会组成人员、各工作机构、县（市）区人大常委会和人大老领导老同志等多个层面的意见和建议，反复修改完善，整个过程历时8个月。

（三）研讨解题。组织市、县两级人大常委会主任读书会，首次就行使重大事项决定权问题开展专题研讨，深化全市人大对行使决定权的认识，进一步明确制度建设的要求，梳理决定权的内容。针对存在问题，会议就行权的基本原则、科学界定范围、合理设置程序、强化综合用权等凝聚共识，着力推进决定工作“提速增质”。

在做实基础工作、广泛形成共识、多方支持的推动下，2013年10月29日，宁波市十四届人大常委会第十二次会议经过充分审议，表决通过了《宁波市人大常委会讨论决定重大事项办法》。

## 重大事项决定权制度的主要内容和特点

作为重大事项决定工作的关键性制度成果，《宁波市人大常委会讨论决定重大事项办法》（简称《办法》）共设置条文20条，包括制定依据、概念表述、行权原则、项目分类、程序设置、责任条款等内容。整体上看，宁波市人大常委会重大事项决定权制度的主要特点有三点。

（一）决定事项全面细化。《办法》对重大事项的范围界定采取原则规定、具体列举和兜底条款相结合的方法，便

于实践中具体操作。《办法》在科学界定重大事项性质概念的基础上，按照法律规定，结合本地实际，列出重大事项清单，细分3类40项：第一类，议而必决事项，即应当提请市人大常委会审议并由常委会会议作出决定的事项，共10项，其中根据本市实际工作需要设定了市属相关开发园区财政预决算等事项。第二类，议而可决事项，即应当向市人大常委会报告、常委会视情作出决定的事项，共26项，其中根据本市实际需要和本届人大工作主线，纳入了生态建设、食品安全、政府性债务管理使用等事项。第三类，报告备案事项，即应当征求市人大常委会意见后，再按照审批权限报请批准，并将批准情况报市人大常委会备案的事项，共4项。

（二）程序设置具体简便。《办法》在讨论决定重大事项的具体程序上，明确了提请审议程序、建议议题提出确定、材料报送期限、到会说明、审议终止、决定公布等内容。同时，还规定了对决议、决定执行和审议意见办理情况等监督，以及违反规定情形的处理方式。

（三）工作机制对接跟进。在制度层面确保行权有据的同时，工作层面及时完善具体配套机制，进一步理顺工作关系，优化行权环境。重点建立健全了三项工作机制：一是重大事项向市委请示报告机制。二是市人大常委会与“一府两院”工作联系机制。三是重大事项年度清单机制。

## 本届重大事项决定工作主要成效

四年来，宁波市十四届人大常委会在历届工作的基础上，按照《办法》要



求,积极创新履职,推进重大事项决定工作取得新成效。

(一)行权履职取得新突破

2012年4月至2015年12月,宁波市十四届人大常委会围绕改革发展、民主法治、社会民生等重大事项,共作出各类决议、决定42项(不包括立法决定、人事任免决定、代表职务变动决定等),比市十二届、十三届分别多9项、12项。四年来,除有关市级财政决算、预算调整和市属开发区预决算、政府债务限额、召开人代会、人大机构调整等程序性决定事项外,共作出实体性决定15项,数量超过前两届实体性决定的总和(见表格)。近三年,每年的市人大常委会工作报告都把决定工作专门单列一块,全面反映重大事项决定权行使情况,完整展现人大行权履职全貌。

(二)服务大局取得新作为

2013年10月,“菲特”台风给宁波造成百年一遇的特大洪涝灾害。常委会迅速作出《关于抗洪救灾和灾后恢复重建工作的决议》,通过把《关于加快甬江(姚江)流域防洪减灾能力建设的议案》作为大会议案、专题听取“治水强基”工作报告、专题调研余姚灾后恢复重建情况等监督方式,推动灾后重建和“五水共治”工作落实。同时,常委会还认真总结抗击特大洪涝灾害经验教训,修订《甬江奉化江余姚江河道管理条例》,进一步推动了全市河道管理和生态治理。

在全面深化改革新要求下,2014年2月,宁波市人大常委会作出《关于促进改革创新的决定》,明确改革的总体要求、目标任务和重点领域,并研究部署主动服务深化改革重点举措,为全市全面深化改革提供制度支撑。两年来,全市实施重点改革项目110个,并出台实施众创政策、人才新政和“五证合一”等改革措施。民主法治领域改革持续推进,出台人大主导立法工作意见,全面实施乡镇政府实事工程代表票

决制。

(三)保障民生取得新成效

在执法检查、专项审议、明察暗访的基础上,2013年6月,宁波市人大常委会选择食品安全工作首次开展专题询问,并作出《关于加强食品安全工作的决定》。近两年,常委会分别以小餐饮、学校食堂及周边食品安全等为重点,持续打出食品安全监督“组合拳”。2013年,相关部门累计检查小餐饮单位5万余户次,立案查处小餐饮违法行为612件等。

在建设生态市决定作出十周年之际,2013年10月,常委会作出《关于加强生态建设和环境保护工作的决议》。针对决议的贯彻落实,2014年,宁波市人大常委会开展了全市范围的大气污染防治、水污染防治等专项检查 and 母亲河余姚江水环境整治专题视察,审议市政府实施决议情况报告,开展专题询问。2015年,常委会又作出《关于实施〈宁波市生态保护红线规划〉的决定》。2016年2月,市十四届人大六次会议审议通过《宁波市大气污染防治条例》,为推动决议落实进一步强化了法治保障。

(四)强化形象取得新提升

宁波市十四届人大常委会第一次会议作出《关于依法履职勤政为民、进一步加强自身建设的决定》,为全面履职打下了坚实基础。遵循“围绕中心、服务大局,依法履职、勤政为民,传承发

展、创新有为”的工作要求和《办法》规定,常委会制定出台了《关于进一步加强和改进人大监督工作的决定》《关于进一步加强代表工作充分发挥人大代表作用的决定》《关于扩大公民有序参与人大工作的若干意见》等。

近年来,人民群众对人大工作的关注度、参与度、认可度越来越高。据统计,2014年至2015年,通过人大代表联络站等途径反映社情民意近2万条;公民旁听市人代会积极踊跃,四年来共提出有关意见和建议1000余条。宁波市人大代表对常委会工作的参与度和满意度不断提升,仅2015年参与常委会集体视察、调研活动达1837人次;2015年,市人代会实施电子表决以来,代表对常委会工作报告的赞成率分别达到98.1%、98.9%。

宁波市十四届人大常委会重大事项决定工作实践积累了丰富经验。但当前决定工作还存在一些困难和问题,主要有:决定行权对地方改革发展的主动回应、决定选题与全局工作的有机结合还需进一步加强,决定事项的精准把握、决定内容的可操作性还需进一步增强,决定实施的后续监督、综合行权的系统推进还需进一步强化。宁波市人大常委会将在市委的领导下,更富创新、更有实效地推进重大事项决定工作,不断推动人大工作创新发展、与时俱进。☑

宁波市十二、十三、十四届人大常委会重大事项决定情况 单位:项

届 别	决定总数	实体性决定数量	占 比
十二届	33	8	24.2%
十三届	30	3	10.0%
十四届 (2012.4—2015.12)	42	15	35.7%

# 新余人大发力收获“新余蓝”

文 / 胡晓晗

不久前,江西省新余市被列入“中国绿色城镇化指标排名”“中国城市‘氧吧’50强”行列。特别是一组关于新余市大气质量的数据让人印象深刻:2015年,新余市空气质量优良天气达343天,优良率达94%,可吸入颗粒物PM10和细颗粒物PM2.5浓度同比分别下降25%、24.1%。这些成绩背后,是新余市人大常委会花大力气防治大气污染的创新与汗水。

环境就是民生,青山就是美丽,蓝天也是幸福。近年来,新余市人大常委会以打造美丽中国“江西样板”的新余篇章为主线,紧紧围绕PM10、PM2.5指标下

降目标,持续聚焦,集中发力,打出一套“组合拳”,使大气污染防治工作取得明显成效。

## 制度护航,作出大气污染防治决定

新余作为重化工业城市,受辖区内火电、钢铁、化工等企业较多的影响,空气质量越来越受到百姓关注。如何留住蓝天白云已成为摆在新余市人大常委会面前的一道民生考题。为把大气污染防治好,新余市人大常委会将依法行使重大事项决定权和监督权有机结合,对大气治理进行总体谋划和制度设计。2014年9月2日,新余市八届人大常委会第

二十次会议通过了《关于进一步加强大气污染防治的决定》。决定明确了大气污染防治的八项重点任务,即“严格环境影响评价制度”“加强工业企业污染治理”“加快淘汰落后产能”“全面整顿燃煤小锅炉”“开展扬尘综合整治”“强化机动车污染治理”等;要求创新大气污染防治资金投入方式,形成政府投入、地方配套、社会和个人共同投资的多元化投资体系。新余市人大常委会围绕决定督促市政府出台《关于加强大气污染防治工作意见》等5个政策性文件,成立由市长任组长、分管副市长任副组长的大气污染防治工作领导小组,将工作任务量化分解到相关部门,并把大气治理指标纳入主要领导干部政绩考核,推动“生态追责”落实到位,大气治理的长效机制正在逐步完善。

## 源头治理,多措并举出重拳

大气污染防治是一项系统工程,新余市人大常委会综合运用听取和审议专项工作报告、专题调研、集中视察、跟踪督查等多种监督方式,强力推进大气污染防治工作。

2014年10月,新余市人大常委会把工业企业治理、扬尘污染整治、汽车尾气防治、餐饮油烟整治、燃煤锅炉整治、油气回收治理等六项整治任务确定为大气污染综合治理的跟踪督查内容,制定时间表和路线图,全程跟踪,定期督查,并引入约谈机制加大督办力度。

经过多方共同努力,专项整治工作初战告捷。至2015年年底,新钢公司4号烧结机和球团脱硫改造等16个重点减排项目竣工并投入使用;新余市道路机械化清扫率达到50%,12吨以上大型货



2015年11月24日,市人大常委会主任张荣生(前右)率视察组就大气污染防治工作在大唐新电公司进行视察。摄影/陈逸峰

# 富源：探索重大事项决定权的循章立制

文 / 王 涛

云南省富源县人大常委会在履职过程中,对于什么是重大事项、如何界定重大事项等问题,始终存在着不同的认识,给行使重大事项决定权带来一定的难度和困惑。为使讨论决定重大事项具有可操作性,推进重大事项决定权由单纯被动行使向主动行使转变,县人大常委会在深入调研、广泛征求意见的基础上,制定了关于讨论决定重大事项的规定,明确规定了带有全局性、长远性、根本性的应当由常委会讨论决定的重大事项12项,上报的重大事项2项。

在应当由富源县人大常委会讨论决定或上报的重大事项中,“规定”明确界定未列入批准的财政预算,而又

必须由县财政投入1000万元以上和县人民政府举债500万元以上的重大项目建设资金以及其他需要县人大常委会作出决定的项目建设资金;社会群众普遍关注的民生问题和热点难点问题;县城规划区、乡镇集镇规划区和饮用水保护区、生态功能保护区、人口密集区等需要重点保护的区域内对环境有影响的项目;城市总体规划重大变更方案等,属于县城范围内的重大事项。同时,对讨论决定重大事项的程序和办法、执行和办理作出了明确的规定。

为推动这一“规定”的贯彻落实,富源县人大常委会将“规定”的内容作为对拟任命人员进行任前法律知识考

试的内容之一,并采取召开专题座谈会的形式,组织县直相关部门主要负责人加强对“规定”的学习。该“规定”公布实施后,富源县人大常委会先后就烤烟入户预检收购、县城建设、重点项目融资、县城总体规划以及政府举债等20多项重大事项作出决定,促进了区域内重大国家事务和社会事务决策的民主化、科学化、法制化和规范化,使重大决策不因领导人的变动而改变,保证了决策事项的相对稳定和连续性。2014年,富源县人大常委会又组织检查组对“规定”执行情况进行检查,针对检查中发现的7项未经县人大常委会讨论决定和作出决议的事项,督促县人民政府及有关部门认真加以整改落实。✘

运车辆全部安装卫星定位终端设备以防撒漏;城区主要道路实行黄标车限行,在江西省首家补助1800万元注销淘汰黄标车8851辆;推广使用新能源汽车,绿色公交已占新余市公交日常运营车辆总数的40%;拨出152万元专款补助,率先在江西省对大型餐饮企业推广使用高效油烟净化装置,完成城区营业面积400平方米以上的69个餐饮门店的油烟治理;完成11家13台10蒸吨以下4蒸吨以上燃煤锅炉整治工作,提前2年实现“江西省城区范围基本淘汰每小时10蒸吨及以下燃煤锅炉”的目标;完成23家民营加油站油气回收治理任务。

**精准防治,  
“人大代表环保行”活动显威力**  
“环境治理事关民生福祉,人大

代表必须发挥作用。”在“人大代表环保行”活动动员会上,新余市人大常委会主任张荣生的讲话掷地有声,“对重点污染企业的监督检查要动真格、不留情面,努力让新余人民呼吸新鲜空气、喝上干净水、吃上放心食品。”2015年,新余市人大常委会开展“人大代表环保行”活动,大气污染治理是主题之一。273名市人大代表分成47个小组,分别对全市47家重点排污企业进行定点监督。代表们深入现场一线,通过听汇报、看实地、召开座谈会、搜集群众意见等方式,明察暗访,认真查找企业在污染方面存在的主要问题,形成反馈意见责成相关单位限期整改。

活动过程中,新余市人大常委会除邀请新闻媒体全程参与、同步跟进外,还

与环保部门公开聘请20名环境保护社会监督员加入监督队伍,与人大代表和相关主管职能部门一道共奏大气治理“交响曲”。

2015年,新余市扭转了2014年全市可吸入颗粒物PM10浓度不降反升、排江西省倒数第一的窘境,书写了重化工业城市防治大气污染的“新余传奇”。在全国大气污染防治部际协调小组办公室主编的总第96期、100期《大气污染防治工作简报》上,大气防治的“新余做法”已成为全国样本。“蓝天白云又回来了!”这是如今新余市民谈及空气质量时说得最多的一句话。随着新余市人大常委会大气治理“组合拳”的持续发力,百万新余人正在收获一个关于风和日丽、蓝天白云的宜居城市的光荣与梦想。✘



# 明代清官况钟的“三离三留”

文 / 叶梓

六十年前的1956年,昆剧《十五贯》在北京演出后,以其高度的艺术性轰动全国,并得到毛泽东、周恩来同志的赞赏和推荐。剧中主要人物、明代苏州知府况钟从此家喻户晓、享誉全国。

况钟(1383年—1442年),字伯律,号龙岗,又号如愚,江西省靖安县龙冈洲(今高湖镇崖口村)人。他是一位“干练通敏,廉介无私”的明代清官,被百姓称为“况青天”,与包拯、海瑞齐名,并称中国古代“三大青天”。

况钟在任期间,曾三次离任,但三次都被苏州人民上书挽留,“三离三留”故事感人至深,传为佳话。

清乾隆时靖安籍诗人舒梦兰曾赋诗称赞况钟的清廉,曰:“太守祠前面女墙,城南犹认况家坊。姑苏逸事乡人道,两字青天万古香。”

## 惩腐除恶

大凡清官廉吏,总是朗朗吐真言,荡荡无私心,惩腐除恶,毫不畏惧。这种刚正不阿、铮铮硬骨的为官品格,在民众心目中树起“青天”的形象。况钟正是这样一位清官。

明宣德五年(1430年),在尚书蹇义、胡濙等人的举荐下,况钟出任“天下第一繁剧难治”的苏州知府。

说“繁剧难治”,绝非虚言。古代苏州是个繁华富庶的地方,又是江南巡抚的治所。这里主办织造的太监,往来于沿江沿海的卫所军官,地方的乡宦豪富,都是权势显赫的豪强。加之赋税繁重,官员冗多而腐败,使百姓不堪负担。地痞恶少拉帮结伙,横行城乡,社会风气与治安状况十分恶劣。面对如此“难治”的局面,况钟苦思良策。

一般新官上任,总免不了有人来讨好巴结,不少属下和群吏便冷眼旁观,看况钟如何理事。况钟将计就计,一方面假装什么都不懂,人云亦云,凡事都按群吏意见办,且故意迎合、接纳那些阿谀奉承的下属官员。群吏们暗自高兴,以为新任太守愚鲁而好欺侮。另一方面则秘密展开调查,了解腐败官员的情况,查找证据。在不到一个月的时间内,就连续查实并处死了6个欺上瞒下、怙恶不悛的胥吏。接着,况钟又对苏州府管

辖下的官吏进行考核,使有劣迹的官吏昭然若揭,惩办了包括昆山在内的11名贪官污吏,罢免了长洲知县等十几个饱食终日、无所用心的冗吏,可谓出奇制胜。一时间,苏州上下,“吏民震悚,奉法唯谨。”

明宣德年间,地处交通要冲的苏州,周边驻军很多,驻军的扰民问题非常严重。又有苏州临近常熟地界江面的船只和沿江的村庄常常犯事,或持械抢掠,危害商旅,或贩卖私盐,牟取暴利,或打家劫舍,骚扰百姓,或杀人越货,无恶不作。经查,原来都是镇海卫指挥陈麟所为。陈麟仗着朝廷的大太监王振这一靠山,为非作歹,肆无忌惮。如此案犯,欲捉拿归案,谈何容易!况钟想出妙计——做寿除恶。

况钟对外宣称夫人要做寿,还发了一些帖子。消息很快传到陈麟那里,他兴奋异常,认为这正是拖况钟下水的绝好机会,只要知府收了礼,必定网开一面,自己更好为所欲为了。祝寿之日,陈麟果然带着厚礼来为况夫人祝寿。况钟见时机已到,即命人宣读皇帝颁给况钟的敕书,然后当场将陈麟拿下,关入大牢。大功告成之后,况钟对前来祝寿的人歉意地说:“夫人寿辰早过了,未敢惊动亲友。今日之举,实为权宜之计。诸位所送之礼,已差人悉数退还,请谅解。”况钟做寿除恶的事,一时间传遍苏州大街小巷,百姓拍手称快。从此,苏州很少出现文武官员违法扰民的情况。

针对前任知府讼案“累年莫决,因多死于淹禁”的情况,况钟一上任就着手处理这些讼案,清理冤狱,为民伸冤。苏州府下辖吴县、吴口、长洲、常熟、嘉定、昆山、崇明等七个县,案件繁多。为了防止遗漏,况钟排了一个日程表,轮流审问七县案件。在上任不到一年的时间内,他就清理了1500多件案子,勘部过轻重囚1120余名,从此“吏不敢为奸,民无冤抑”。

况钟这种不畏权势、敢作敢为、伸张正义的行为,深得世人称颂。百姓盛赞况钟是包青天再世。《明史》记载:“兴利除害,不遗余力。锄豪强,植良善,民奉之若神。”巡抚周述说他“击锄豪强,赈恒穷困”。连批评他是“轻听躁动之人”的沈德符,也不得不肯定他“能抑豪强”“而得到人民的称誉”。况钟的事迹被写入史书,并编入戏曲,广为流传。明冯梦龙《警世通言》有一篇

《况太守断死孩儿》，赞扬“况青夭折狱似神”。由《醒世恒言》中《十五贯戏言成巧祸》改编的昆剧《十五贯》，描述的是作为监斩官的况钟，面对熊友兰、苏戍娟“谋财杀父罪”的不实之冤，据理陈述，力争缓斩，排除阻力，要求重审案件的故事。经况钟重新调查，最终查实娄阿鼠才是杀人真凶，为蒙冤者洗白了冤情，挽救了其生命。《十五贯》表现了况钟明察秋毫、爱惜民命、志在为民伸冤的执着精神，刻画了他“刚正不阿、执法如山、为民作主”的清官形象。

### 为民请命

苏州的官田租一向很重，一亩田“科米不等，少者一斗三升至四升止，多者自五斗至三石”。况钟上任后，多次上奏朝廷，提出官田减税和蠲免欠粮的具体办法。然而，每次都被户部阻止。但他锲而不舍，坚持上疏，指出如果不减，“仍照旧额征粮，有违思命，抑且失信于民。”经过多次上奏力争，终于在明宣德七年（1432年）得到明宣宗批准，减去官田租72.16万石、荒田租15万石。这样，每年就为苏州百姓减轻了160万石的负担。此项制度永为定制。明宣德八年，况钟和巡抚周忱一道奏请皇上减免江南重赋，批准创立“纲运簿”，设置“济农仓”，借贷粮食，每户2石，秋后归还，不计利息。也正是这一年，长洲、吴江、昆山、常熟四个县，遭受严重水灾，农田淹没，颗粒无收，饥民遍地。况钟看在眼里，痛在心里。他一方面奏请皇帝减免被淹田地的田赋29万多石；另一方面打开济农仓，发放大米，赈济饥民，救民水火。接着，他率领苏州民众疏浚河道，兴修水利，发展苏州地区的农业生产。百姓无不对况钟奉之若神，无不从内心深处对他感激涕零。

如此体恤百姓、爱民如子的况钟，赢得了苏州人民的深切爱戴，以致况钟三次离任，三次都被苏州人民上书挽留！这“三离三留”故事感人至深，传为佳话。

第一次离任是况钟上任后的第二年，因继母去世，须辞官回家“丁忧”，守孝三年。百姓知道后，三万多人联名上书，并派代表到北京要求朝廷缩短况钟“丁忧”时间。当时民谣唱道：“况太守，民父母，众怀思，回去后，愿复来，养田叟。”被民意感动的明宣宗接受了民众请求，命况钟第二年正月即回苏复职。

第二次离任是明宣德八年（1433年），那时况钟任期已满3年，须进京述职。苏州人民怕他因政绩优异，升官离去。况钟起程时，“士耆民庶咸候上道，且控舆卧辙”，舍不得他走。第二年春，况钟返苏复任。百姓唱道：“太守朝京，我民不宁；太守归来，我民忻哉！”明

宣德十年，明宣宗驾崩，明英宗即位。当得知况钟可能调任，八万余人联名上书请求留任。明英宗顺从民意，命况钟翌年正月继续赴任。当时，又有民谣唱道：“况青天，朝命宣；愿早归，在新年。”

第三次离任是明正统五年（1440年），这时况钟9年任期已满。朝廷委派的苏州新知府已经到任，可苏州的百姓就是不接受。两万多人联名上书挽留，促使朝廷最终撤回新知府的任命，提升况钟为按察使，让他以按察使的官衔和正三品的俸禄待遇，继任苏州知府的职务。况钟返苏时，百姓们出府境数百里之遙迎接，盛况空前。

### 律己廉家

况钟为官，严于律己，力行节俭，反对奢侈。一日三餐，仅为一荤一素，不慕锦衣玉食；他崇尚简单，身居简室，家中从来不铺设华靡之物。况钟称自己“虽无经济才，沿守清白节”。

明正统四年（1439年），况钟任苏州知府已九年，按规定要赴北京考绩，朝见皇帝。那时有一个“潜规则”，即每逢回京“朝觐”考察之年，各地官员都要带搜刮来的金银珍宝、名产土仪，送给京城里的势宦权贵。有歌谣为证，“知县是扫帚，太守是畚斗，布政是驻袋口，都将去京里抖。”但是，况钟却始终握持正义，独善其身，做到同流而不合污，出淤泥而不染。进京朝见，两袖清风，不带一锱一铢。他赴京临行时，作诗和前来饯行的苏州人民告别，其一，“清风两袖去朝天，不带江南一寸绵。惭愧士民相饯送，马前洒酒注如泉。”其二，“检点行囊一担轻，长安望去几多程。停鞭静忆为官日，事事堪持天日盟。”这两首诗是况钟清廉的真实写照。况钟生前俭省，死后要求薄葬。他去世后，其灵柩从运河运回家乡，运载灵柩的船中，“惟书籍，服用器物而已，别无所有。”

况钟对家人的要求也十分严格，“不求金玉重贵，但愿子孙个个贤。”他常常告诫家人，非分之财不可贪取，靠双手劳动，日子才能踏实。有一次，况钟的小儿子况守在外游玩时，花了下属某官员的银子，况钟得知后，将所花银子悉数退还，还用家法处置况守，直到儿子认错为止。况钟常常教育子女，时光不等人，不要虚度光阴，要努力学习圣学。为人处世，当谨慎小心，是非之言不可乱说，以免祸从口出。况钟在《示诸子诗》中表述，“……非财不可取，勤俭用无竭。非言不可道，处默无祸孽。临下必简严，事上务和悦。惟能思古道，方与兽禽别。”作为一个封建官吏能如此对待自己和教育后代，实属难能可贵。★

（作者单位：江西省宜春市人大常委会）



# 大连港向“第五代港口”迈进

大连港，中国北方面向太平洋、走向世界最重要的海上门户。

大连东北亚国际航运中心的核心，大连市最大的港口企业，东北地区“一带一路”战略布局的唯一港口节点。

以港兴市，产业报国。

责任与担当，让大连港人始终把自身发展与城市、地区经济发展紧密结合在一起，近三年来，大连港集团坚持创新驱动战略，主动适应经济增长新常态，积极融入“一带一路”建设及东北振兴战略，

全面推进港口转型升级，致力于具有第五代港口特征的“五型港口”建设，在腹地经济低迷等逆境中连年实现稳步增长。

大连港转型瞄准“一二三四五”：

“一”就是以提质增效为核心。

“质”就是重视吞吐量，不唯吞吐量。要以服务质量、发展质量、经营质量为本。

“效”就是效益为先、效率为先、效能为先。

“二”是坚定不移地推进大窑湾国际航运中心和太平洋湾国际物流中心建设。

“三”就是统筹好港口城市产业一体化、航运交易金融一体化、物流物联集疏一体化。港口、临港产业、城市要深度融合，协同发展。贸易、金融要充分互动，互相支撑。物流网络布局、集疏运体系、物联网要有效统一。

“四”就是努力具备质量效益、商务便利、物流枢纽、绿色低碳四种功能。

“五”是向第五代港口迈进，向“功能型、国际型、产业型、智慧型、生态型”港口升级。

具体落实中，通过“加减乘除”全面推进：

“加”就是通过开拓市场、创新产品，发现和培育新的增长点。“减”就是进一步压缩成本、降低损耗，消灭亏损企业。“乘”就是通过新方式、新力量、新模式、新技术、新管理来实现资本、资源以及收益的倍数效应。“除”就是扩大分子，缩小分母，提高劳动生产率，提高净资产收益率，提高投资回报率。

努力实现五个转变：

实现由数量优先向质量优先转变。重点考核计费吞吐量、劳动生产率、投资收益率。

实现由速度优先向素质优先转变。集中精力强化企业管理，不追求一时的高速度，而追求大连港百年可持续发展的稳健与进取。

实现由自我发展向港城一体化发展转变。大力发展物流商贸中心、大宗商品市场、临港工业，以临港产业发展支撑港口物流。

实现由简单的生产能力扩张向完整的现代产业体系转变。以港口为依托，将物流服务、贸易平台、金融体系有效整合，将港口装卸升级至全程物流服务，再升级至供应链经营服务。

实现由要素驱动向创新驱动转变。迈向第五代港口，其根本就是创新，包括管理、技术、商业模式、经营范围、辐射能力等。

2015年，大连港集团在港口物流贸易板块、港航金融服务板块、港口建设开发板块、临港产业板块、智慧港口板块上多点发力，新的核心竞争力日益突显，港口经营再次实现稳步增长，货物吞吐量完成3.366亿吨，海铁联运量稳居国内首位。先后获得10项企业管理进步成果奖。在2015中国服务业企业500强榜单中，位列第229位，比上年排名跃升23位。

时不我待，奋发有为。大连港，正在瞄准自己确定的新目标，劈波斩浪，奋勇前行，正在创造并将继续创造百年大港一个又一个新的辉煌！



“辽满欧”等跨境班列运行、北冰洋航线开通成为大连港“一带一路”建设新亮点



45万吨级原油码头



拥有铁矿石保税交割业务资质的港口







中国进出口银行

THE EXPORT-IMPORT BANK OF CHINA





