

# 中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊  
2016年8月5日出版  
第15期 总第411期

全国人大常委会机关刊物



本期策划：

## 把脉“三去一降一补”



ISSN 1671-542X  
15  
9 771671 542021

邮发代号：2-178  
国内刊号：CN11-3449/D  
国际刊号：ISSN1671-542X



7月25日,全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂与柬埔寨国会主席韩桑林举行会谈。摄影/新华社记者 丁林



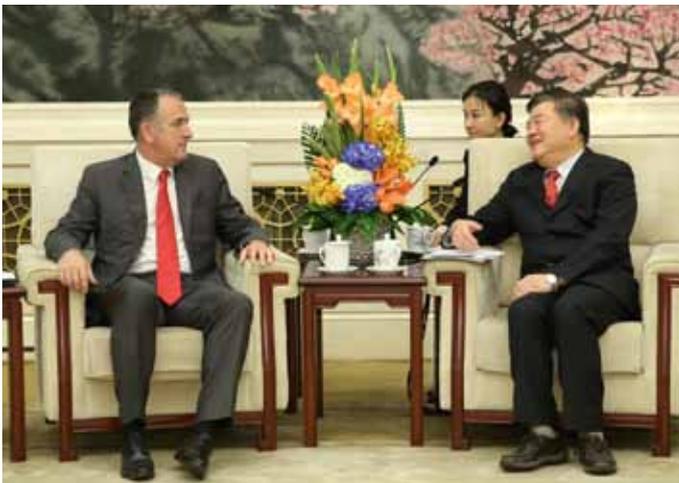
7月15日,全国人大常委会水法执法检查组第二次全体会议在京举行,研究修改执法检查报告。全国人大常委会副委员长李建国出席并讲话,副委员长吉炳轩、张宝文出席。摄影/樊如钧



7月11日至15日,全国人大常委会副委员长陈昌智率领全国人大常委会执法检查组在云南省检查环保法实施情况。摄影/云南日报记者 陈飞



7月26日,全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨出席2016“一带一路”媒体合作论坛并致辞。摄影/人民网 于凯



7月6日下午,全国人大常委会副委员长陈竺在北京人民大会堂会见法国参议院代表团。摄影/毕楠



7月7日,法国参议院代表团参观深圳市社区养老机构并进行座谈交流。摄影/吴强

# 有为、有位、有威

有为、有位、有威，是长期以来在地方人大很流行的一种提法，这一提法在人大工作者心目中具有很重的分量。实际上，它表达了一种追求，一种渴望，一种境界。

近些年来，本刊加大了对地方人大的宣传报道力度。在与地方人大的实际接触过程中，我们深深感到，地方人大只有有为，才能有位，进而有威。通过有为、有位、有威这三者之间的逻辑关系，我们不难看出，地方人大的地位和权威，不是等来的，也不是喊出来的，而是干出来的。只有通过积极有效的作为，人大工作才能得到百姓的依赖、党委的支持、政府的配合与理解；也只有通过积极有效的作为，人大才能提高自身的实际地位，才能真正树立起国家权力机关的权威。

前不久，一位地方人大的同志给我讲述了他们的经历。在过去相当长的一段时间中，这位同志所在的地方人大由于种种原因，工作开展得不温不火，基本上属于例行公事走过场。因此，群众不满意，认为人大不能为他们解决实际问题；党委不支持，认为人大没啥用；政府不配

合，认为人大该做的事不做，反而没事找事。久而久之，这个地方的人大日趋边缘化。新一届人大常委会产生后，常委会领导提出，要通过实际行动，重新唤回民心，重新让社会认识人大的作用，重塑人大的权威。通过调研，他们发现，环境脏、乱、差和治安状况日益恶化，是当地百姓反映最为强烈的两大问题。而政府在这方面也做了大量工作，但由于阻力大、困难多，收效甚微。为此，人大在广泛征求意见的基础上，有针对性地作出了几项决定，并用两年的时间，就决定的贯彻实施情况进行监督。在人大持续不断的推动下，这个地方的环境得到了根本改善，治安状况也明显好转。从这以后，党委对人大工作十分重视，一些重大决策出台前，都主动找人大商量，听取人大的意见和建议。政府不仅能自觉接受人大监督，

同时，也希望通过人大的监督，帮助他们排除工作中的阻力。而百姓更是把人大当成了“娘家”，有事愿意找人大反映。这个故事生动地说明了人大怎样才能赢得自身应有的地位，怎样才能赢得全社会的尊重。像这样的例子，在人大系统还有很多。

由人大工作的性质所决定，地方人大在有所作为的同时，也应该把握好界限和分寸。因为人大工作具有很强的法律性、程序性，宪法和其他有关法律对各级人大的职权及行使职权的方式、程序都作了明确规定，所以，各级人大都应该在法律的框架内行使职权、开展工作。

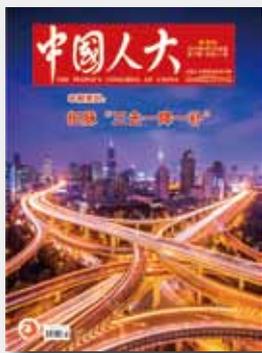
需要指出的是，法律规定是稳定的、原则的、概括的，而现实生活总是复杂多变的。因此，地方人大要想拥有更大的作为，发挥更大的作用，必须在实践中积极探索创新，这样才能适应新情况新形势新任务。但问题的关键是，任何意义上的探索创新，都必须在宪法法律范围内进行，都必须于法有据。否则，即使我们的用意再好，也会使法律的尊严受到伤害。

在我国的政权结构中，不同的机关扮演着不同的角色，承担着不同的任务。它们只有各安其位、各司其职、相互配合、相互支持，才能保证国家政权的正常有效运转。地方人大虽然是地方国家权力机关，但它的权力不是无限的，而是有边界的。在一些具体事务上，人大不应该扮演政府或社会组织角色，而更多的应当是起到一种监督作用。不然的话，就是“种了别人的地，荒了自家的田”。在这方面，地方人大应有所为，有所不为，真正做到既不失职，也不越权。

总而言之，如何通过积极有效的作为，不断缩小地方人大的“法律地位”和“实际地位”的落差，真正把地方人大塑造成有权威的地方国家权力机关，是摆在我们面前的一个重大课题。

通过有为、有位、有威这三者之间的逻辑关系，我们不难看出，地方人大的地位和权威，不是等来的，也不是喊出来的，而是干出来的。

汪解民



主办单位 全国人大常委会办公厅  
编辑出版 中国人大杂志社

**中国人大**

2016年第15期  
8月5日出版  
总第411期

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

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

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

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

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

地 址 北京市西交民巷23号  
邮 编 100805

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

邮 发 代 号 2-18

印 刷 北京中科印刷有限公司

定 价 6.00元

广告经营许可证 京西工商广字第0188号

## |特 稿|

06 全面依法推动水利事业健康发展 / 吉炳轩

## |总编絮语|

01 有为、有位、有威 / 汪铁民

## |专 稿|

08 总结运用历史经验 开创全面从严治党新局面 / 李景田  
10 深海海底区域资源勘探开发立法的理论与实践 / 陆 浩  
15 运用信息技术 推动人大工作 / 窦树华  
16 规则意识、契约精神与法治实践 / 丛 斌  
19 我们需要什么样的民主 / 徐显明  
22 如何实现L型长期中高速增长? / 蔡 昉

## |特别关注|

24 努力做好慈善法实施工作 / 李立国  
27 充分发挥侨务资源优势,积极推进侨务法治建设  
——全国人大华侨委员会赴重庆市开展调研情况的报告  
/ 全国人大华侨委员会赴重庆市调研组

## |本期策划|

29 降成本:不要老盯着工人工资 / 吕祖善  
30 “三去一降一补”:功在当下,利在长远 / 高 强  
32 推进“三去一降一补”:应多管齐下,标本兼治 / 尹中卿  
34 要控制好杠杆率不断提高的进度 / 李 扬  
35 粮棉油去库存:加快建立农产品价格市场形成机制 / 李礼辉

## |代表建言|

36 将家庭教育纳入政府教育职能和公共服务 / 张志勇  
36 推进“智慧养老”工作 探索中国养老新途径 / 车晓端  
37 起草制定户籍法条件基本成熟 / 武冬立  
37 进一步推进“互联网+”行动计划落地实施 / 马化腾



7月19日，全国人大常委会促进科技成果转化法执法检查组第一次全体会议在京举行，全国人大常委会副委员长严隽琪、王晨、陈竺出席会议。在听取了科技部、发展改革委、教育部等6部门的汇报后，执法检查组组长王晨指出，要从贯彻落实新发展理念、实施创新驱动发展战略、建设创新型国家的高度，深刻认识这次促进科技成果转化法执法检查的重要意义。摄影/樊如钧

## | 地方巡礼 · 走进湖北 |

- 38 与时俱进的铿锵足音  
——来自湖北各地人大的报道
- 39 湖北人大：预算监督开启在线“天眼”
- 41 武汉人大：“三合一”监督如此虎虎生风
- 42 黄石人大：“暗访”让监督对象脸红心跳
- 43 荆州人大：“五位一体”办理建议一步到位
- 44 荆门人大：评议引入第三方评估更显公正
- 45 鄂州人大：激活人大干部交流“一池春水”
- 46 孝感人人大：异地代表小组让打工者有了“家”
- 47 黄冈人大：人代会引入“询问”令审议更精准
- 48 咸宁人大：听监察局问责报告根治“屡审屡犯”
- 49 随州人大：代表联络员让预算监督摸准“脉”
- 50 仙桃人大：退出机制激发代表履职敬畏之心
- 51 潜江人大：设立基金使建议办理“不差钱”

## | 资 讯 |

04 要闻



请扫码关注“西交民巷23号”

## | 泛 读 |

- 史 话 52 古代排水系统：良心、智慧和制度的交融 / 刘绪义
- 随 笔 55 古风古韵 美哉永州 / 秦光荣

中央国家机关举报网站 : zygjjg.12388.gov.cn



### 张德江与柬埔寨国会主席韩桑林举行会谈

新华社北京7月25日电（记者 侯丽军）全国人大常委会委员长张德江7月25日在人民大会堂与柬埔寨国会主席韩桑林举行会谈。

张德江说，中柬互为亲密友邻和重要合作伙伴。上个月，习近平主席和西哈莫尼国王就巩固中柬睦邻友好、深化互利合作达成新的重要共识，为两国关系发展注入了新动力。中柬是相互信赖的好兄弟、真朋友，相互支持、相互帮助是中柬关系的优良传统。针对所谓“南海仲裁案”，柬方公开明确支持中方立场，中方对此高度赞赏。中方愿同柬方一道，积极落实两国元首达成的重要共识，不断巩固政治互信，全面深化各领域合作，共同推进“一带一路”建设，促进中柬关系取得更大发展。

张德江说，立法机关交往是中柬关系的重要组成部分。中国全国人大重视发展与柬国会的关系，愿进一步加强交流、深化合作，为推进中柬全面战略合作伙伴关系作出更大贡献。一是密切各层次交往，加强立法、治国理政等方面的经验交流，为各自国家发展服务。二是积极推动经贸合作，为深化双边务实合作提供稳定、透明的政策支持和法律保障。三是发挥自身紧密联系人民的优势，促进人文领域的合作交流，加强两国人民特别是年轻一代的友好交往，夯实两国关系民意基础。四是加强在多边场合的协调配合，更好维护两国共同利益。

韩桑林说，柬中传统友谊是两国人民的共同宝贵财富。柬方高度赞赏中方在国际舞台发挥的重要作用，认为“一带一路”建设将有力推动沿线地区的共同繁荣。柬方在南海问题上秉承公正客观立场，将继续给予中方坚定支持。柬埔寨国会愿深化与中国全国人大的交往，支持两国各领域互利合作，为传承柬中友好作出更大贡献。

全国人大常委会副秘书长兼秘书长王晨参加会谈。

### 陈昌智率全国人大常委会执法检查组在京检查科技成果转化情况

北京日报讯（记者 徐飞鹏）8月1日，全国人大常委会副委员长陈昌智率全国人大常委会促进科技成果转化法执法检查组在京检查，并与中共中央政治局委员、北京市委书记郭金龙，市人大常委会主任杜德印举行座谈。

陈昌智说，北京市科技人才多、科技力量雄厚，科技工作走在全国前列。科技企业数量、科研经费投入强度全国第一，获国家科学技术奖项项目总数连续四年超三成，科技成果多、贡献大。围绕全国科技创新中心定位，加快法规政策体系建设。在财政支持、搭建平台等方面，政府的扶持引导力度大。我们要通过执法检查，总结北京市在实施促进科技成果转化法中

的创新做法，了解还存在哪些问题和困难，更好地促进科技成果转化。

郭金龙感谢全国人大常委会一直以来对北京市工作的重视和关心。他说，北京市深入贯彻习近平总书记视察北京重要讲话精神，认真落实《京津冀协同发展规划纲要》，牢牢把握首都城市战略定位，深入研究推进供给侧结构性改革，坚持疏解功能谋发展，努力建设国际一流的和谐宜居之都。郭金龙指出，发挥北京科技创新优势，促进科技成果转化和产业化，也是北京服务我国建设世界科技强国的重要任务。希望检查组多提宝贵意见和建议。

随后，检查组听取了北京市贯彻实施促进科技成果转化法情况的汇报，并实地考察了北京生命科学研究所、北京协同创新研究院等单位创新体制机制、促进科研成果转化工作。

### 王晨要求扎实推进促进科技成果转化法全面实施

人民日报贵阳7月23日电（记者 王比学）7月19日至23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促进科技成果转化法执法检查组在贵州省检查时指出，要认真贯彻落实习近平总书记关于科技创新的重要讲话精神，牢固树立新发展理念，加快实施创新驱动发展战略，扎实推进新修订的促进科技成果转化法全面实施。要把握新态势，增强紧迫感，坚持问题导向，采取有力措施，以实实在在的行动把更多更好的科技成果转化为现实生产力。

在听取贵州省贯彻落实促进科技成果转化法的情况汇报后，检查组对贵州贯彻该法所取得的成绩给予肯定。检查组在贵阳和遵义检查了大数据展示中心、科研机构、高等院校、自主创新企业、科技转化企业、农业园区等，并召开座谈会，了解贵州在促进科技成果转化方面的政策和举措，加强法律监督，听取有关意见和建议。

### 张平率全国人大常委会环保法执法检查组在黑龙江省开展检查

光明日报齐齐哈尔7月23日电（记者 殷泓）7月19日至23日，全国人大常委会副委员长张平率全国人大常委会环境保护法执法检查组在黑龙江省开展检查。张平指出，环境保护涉及人民群众的切身利益，在中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局中占有重要位置。在新修订的环境保护法实施仅一年多的时间，全国人大常委会就对这部法律的实施情况开展执法检查，目的是加大法律宣传普及力度，督促各地区各部门依法行政、公正司法，推动环境保护法全面正确实施。

执法检查组听取了黑龙江省人民政府及相关部门关于贯彻实施环境保护法工作的汇报,先后前往哈尔滨、大庆、齐齐哈尔等地的农场、热电厂、水库、湿地自然保护区及部分企业实地检查污水处理、大气治理和水源地保护等情况,并召开座谈会听取地方人大代表、基层执法人员的意见和建议。

张平说,黑龙江省在环境保护、生态文明建设方面,既有幅员辽阔、生态基础良好、环境容量大、人口密度小等优势,也有能源结构相对单一、供暖季大气污染严重、秸秆综合利用率较低等困难。环境质量与全面建成小康社会目标、与人民群众的期盼还有一定距离。必须继续按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局要求,深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神,特别是关于生态文明建设和环境保护的重要论述,埋头苦干,努力实现环境保护工作再上新台阶。

#### 最高检首邀解放军团全国人大代表参加检察开放日活动

央广网北京7月30日消息(记者 孙莹 实习记者 曾燕燕)7月29日,最高人民检察院举行以“加强军地协作,维护军人权益”为主题的检察开放日活动,邀请解放军代表团的14位全国人大代表到最高检参观、座谈。最高人民检察院党组书记、检察长曹建明在座谈时强调,服务保障深化国防和军队改革是检察机关义不容辞的政治责任。各级检察机关要认真学习贯彻习近平总书记在中共中央政治局第34次集体学习时的重要讲话精神,进一步强化政治意识、大局意识和国防意识,一如既往关心支持国防和军队建设,不断深化军地检察协作,切实维护军人军属合法权益,为深化国防和军队改革提供有力司法保障。

据悉,这是自2010年5月最高检机关举办检察开放日活动以来,首次专门邀请军队人大代表参加。上午,代表们参观了最高检接待场所、集中处理群众来信室、“12309”举报平台、远程视频接访室并现场观摩了远程视频接访,近距离了解检察机关“信、访、网、电”四位一体的信访平台运转情况。下午,代表们又参观了检察史陈列室、检委会会议室、案件管理中心、大要案侦查指挥中心、行贿犯罪档案查询管理中心等办公办案场所,切身感受中国特色社会主义检察制度的发展历程,深入体验检务公开、科技强检等改革的成效。随后,曹建明主持召开座谈会,听取代表们对检察工作的意见和建议。

最高检党组成员、副检察长李如林,党组成员、政治部主任王少峰,检委会专职委员陈连福出席座谈会。王少峰在座谈会上通报近年来检察机关加强军地协作、维护国防利益和军人军属合法权益工作的主要情况。陈连福陪同参加有关参观活动。最高检相关内设机构主要负责人参加座谈会。

#### 全国人大代表视察宁夏法院工作

宁夏日报讯(记者 张涛)7月26日至29日,来自浙江、广东、山西的20名全国人大代表在宁夏法院开展了为期4天的视察活动。

代表们先后参观了自治区高院执行指挥中心、“12368”诉讼服务热线、诉讼服务中心,听取了自治区高级人民法院院长李彦凯对宁夏法院审判执行、队伍建设、司法公开、司法便民等方面工作作的情况介绍;深入中、基层法院,实地旁听了固原市中院刑事案件庭审,参观了西吉法院“便民服务流动法庭车”巡回审判工作和专业化合议庭工作,考察了同心县法院“哈吉”调解室和盐池县法院“法官村官双助理”等多元化矛盾纠纷化解机制等。

全国人大代表对宁夏法院审判执行、司法公开、司法为民、法治宣传、信息化建设及富有特色的多元化矛盾纠纷化解机制等方面工作给予充分肯定,并对宁夏法院“案多人少”矛盾、深化司法体制改革等方面工作提出宝贵意见和建议。

#### 道路交通安全法实施情况网上调查自8月1日起展开

新华社北京8月1日电(记者 陈菲)受全国人大常委会道路交通安全法执法检查组委托,8月1日起,中国人大网、人民网、新华网、中国网、央视网、公安部交通管理局网站和各省级人大网站、各省市公安交通网站,共同开展道路交通安全法实施情况问卷调查,广泛征求社会意见和建议。

今年8月至9月,全国人大常委会道路交通安全法执法检查组开始在全国范围内对道路交通安全法的实施情况开展执法检查,重点检查公安机关交通管理部门执法基本情况、车辆安全管理中的突出问题、道路通行保障中的突出问题,督促国务院及相关部门,切实执行法律规定,不断提高交通参与人的文明素质,保障道路交通的有序、安全、畅通。

委托网站开展问卷调查是此次执法检查活动的一项重要内容。调查问卷设计了25个问题,分别涉及“拥堵”“道路安全设施”“停车”“电动自行车”“电子警察”等社会公众关心的话题。网友们对所提问题的回答和建议,有望被执法检查组采纳,成为执法检查报告的一部分,进而推动相关部门进一步加强和改善道路交通安全工作。

执法检查组有关负责人表示,开展问卷调查与群众互动了解民意,有助于全面了解道路交通安全法实施情况,发现和解决社会关注的突出问题。同时也是一次法治宣传教育和普法活动,希望能够增强有关部门和广大群众的道路交通安全意识、规则意识,树立法治观念。

# 全面依法推动水利事业健康发展

全国人大常委会副委员长 吉炳轩



2016年5月19日，吉炳轩副委员长（右三）率全国人大常委会水法执法检查组在湖南省株洲市查看水利工程建设情况。摄影/王继永

党的十八大，十八届三中、四中、五中全会对加强法治政府建设、加快水利改革发展作出全面部署，明确提出要科学治水、依法治水。习近平总书记强调，水安全是涉及国家长治久安的大事，全党要大力增强水忧患意识、水危机意识，从全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴永续发展的战略高度，重视解决好水安全问题。

## 依法治水管水兴水的意识 还需要进一步增强

水法是我国规范水事活动的基本法，在众多的涉水法律法规中起着担纲作用。这部法律奠定了依法治水管水、保

障水利改革发展的法律框架。在全国人大常委会今年进行的水法执法检查过程中，可以明显地看到，国务院各有关部门、各级政府依法治水管水兴水的意识不断增强，依法推进水利改革和水生态文明建设的自觉性不断提高。但同时也看到，一些地方和部门法治意识还比较淡薄，涉水法律法规体系还需完善，水法的某些条款还需修改，法律的执行力、强制力还需增强，这些问题都需要研究解决。各级政府相关部门还要进一步提高贯彻水法的自觉性，还需进一步加大水法的学习宣传力度，进一步提高和增强执法能力，还要进一步完善水法法律法规体系。

## 农田水利基础设施建设力度 还需要进一步加大

多年来，中央坚持把农田水利作为保障农业稳定发展和国家粮食安全的重要基础，不断完善政策体系，加大支持力度，农田水利建设取得很大成就。但是，根据发展现代农业的要求，农田水利设施严重不足，农田水利工程建设滞后迟缓。

现有的灌溉排水设施大多建于20世纪50年代至70年代，普遍存在标准低、配套差、老化失修、效益低下等问题。中小河流治理、病险水库加固、山洪灾害防治等建设任务十分突出。农田水利基础设施建设国家投资少，农民群众参与

度低,市场化融资难,各种各样的困难很多,急需统筹解决。

现在特别需要进一步强化农田水利在保障国家粮食安全、发展现代农业中的基础地位和支撑作用,加快扭转农田水利建设滞后的局面。特别需要进一步加大对农田水利建设的投入力度,充分发挥公共财政的主渠道作用,进一步健全水利投入稳定增长机制,确保财政对水利投入的总量和增幅有明显提高。应引导和鼓励社会资本参与农田水利建设、运营和管理,希望金融机构能积极探索,推出符合农田水利工程项目特点的金融产品和服务方式,加快形成多元化多渠道筹资机制。特别需要引导和组织人民群众投工投劳或以资代劳,兴起合力建设现代化农田水利工程的热潮。

### 大力发展高效节水农业的步伐 还需要进一步加快

习近平总书记指出:“人的命脉在田,田的命脉在水。”我国在占耕地面积一半的灌溉农田上,生产了占全国总量约75%的粮食和90%以上的经济作物。农业生产的实践表明,在影响粮食生产的诸要素中,水的增产效用最为突出,水利对粮食生产的贡献率达到40%以上。建设旱涝保收田、高产稳产田,这是粮食安全的基础保障。

近年来,随着工业化、城镇化进程的加快,“水减”和“粮增”的矛盾越来越突出。1990年以来形成的“北粮南运”格局,加剧了水资源短缺状况。农业用水严重不足已成为制约我国农业可持续发展的主要障碍因素。人多水少、水资源时空分布不均的基本国情水情,决定了以农业为主的用水结构将长期存在,要确保国家粮食安全和推进农业可持续发展必须走节水农业之路,必须坚持“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”新时期水利工作方针,大力发展节水农业,积极推广低压管道输水、喷灌、滴灌、微灌等高效节水灌溉技术。要努力推进重大农业节水工程建设,突出抓好重点灌

区节水改造,不断提高水利效益。

### 农田水利发展的体制机制 还需要进一步创新

当前我国正由传统农业向现代农业转变,农村社会结构、农业发展方式和经营方式、农民收入结构都正在发生重大变化,农田水利投入政策、组织方式、管理模式也都面临着新的挑战,农用水利的发展需要新的体制机制来支撑。

从执法检查的情况看,应创新小型农田水利管理体制机制,按照“谁受益、谁管理”的原则,明确农田水利工程的所有权和使用权,鼓励和扶持新型农业经营主体持有和管护小型农田水利工程。应积极推进农业水价综合改革工作,试点工作的步伐需要加快,提供一些新鲜经验,有条件的地区可实行农业用水有偿使用制度,加强用水计量,实行“阳光水费”。应建立水资源管理制度,以提高农业灌溉用水效率和效益为核心,实行灌溉用水总量控制和定额管理,并着力强化农业节水的综合措施和科技支撑。

### 着力推进水生态文明建设的措施 还需要进一步强化

地下水是水资源重要组成部分,是生态环境主要控制性要素。随着人口不断增长和经济社会的快速发展,地下水在保障国家饮水安全、供水安全、粮食安全和经济安全,维系生态安全等方面具有重要意义。自20世纪70年代初期我国大规模开采地下水以来,地下水开采量持续增加,2014年全国地下水供水量已达到1117亿立方米,占总供水量的18.3%。在地下水持续大规模开发支撑经济社会快速发展的同时,也引发了地面沉降、海水入侵、土地沙化等一系列生态与环境问题。

面对水资源日益短缺的现状和“推进生态文明建设”的新要求,必须要对地下水取用水量和水位“双控制”,对取水和补水“双重视”。要加强地下水严重

超采区综合治理,加大水土保持生态建设力度,尽快完成地下水禁采区、限采区范围划定,编制地面沉降区、海水入侵区地下水压采方案,防止地下水过度开发和破坏。要加快推进国家地下水监测工程,尽快建成国家、流域和省级地下水监测中心,严格防止地下水污染。

森林、湖泊、湿地是天然水库,具有涵养水源、蓄洪防涝、净化水质和空气的能力。习近平总书记强调,山水林田湖是一个生命共同体,治水要统筹自然生态的各个要素,要用系统论的思想方法看问题,统筹治水和治山、治水和治林、治水和治田等。长期以来,许多地方重开发建设、轻生态保护,开山造田、毁林开荒、侵占河道、围垦湖面,造成生态系统严重损害,导致生态链条恶性循环。

今年南方一些省区发生的洪涝灾害,不是长江、珠江等大江大河上游来水形成的,而是支流、湖泊排水不畅,湖面减少难以蓄积等造成的,是区域和城市内涝。这一方面说明生态环境遭到破坏,一方面说明工程设施不足。这些教训都该吸取,不能付了学费,不长记性。尽管生态环境的脆弱是历史形成的,工程不足也是多年积累下来的,但现在重视并不晚,把环境整治好,把工程搞上去,可抗拒今后大的洪涝灾害,是利国利民之举。

当前我国生态补偿机制滞后,谁开发谁保护、谁受益谁补偿的利益调节格局还没有真正形成,特别是江河源头区、重要水源地、重要水生态修复治理区和蓄滞洪区生态补偿机制尚未建立。因此,必须要坚持从山水林田湖是一个生命共同体出发,统筹谋划对水源、土地、森林、草原、湿地等自然资源的保护,大力实施水生态保护和修复,切实提升河流、湖泊、湿地等自然生态系统的稳定性和生态服务功能,筑牢水生态安全屏障。要加强重要生态保护区、水源涵养区、江河源头区生态保护,着力实施水污染防治行动计划,完善水源地生态补偿机制,建立蓄滞洪区补偿机制。✘

# 总结运用历史经验 开创全面从严治党新局面

文 / 李景田

习近平总书记在庆祝中国共产党成立95周年大会上的重要讲话中指出：“我们党作为一个有8800多万名党员、440多万个党组织的党，作为一个在有着13亿多人口的大国长期执政的党，党的建设关系重大、牵动全局。党和人民事业发展到什么阶段，党的建设就要推进到什么阶段。这是加强党的建设必须把握的基本规律。”认真学习贯彻这一重要讲话精神，回顾党的历史，总结党的建设经验，对于新形势下加强党的建设，协调推进“四个全面”战略布局，谱写党的事业新篇章，具有重要意义。

## 一、95年来党的建设的宝贵经验

纵观党的历史，我们党之所以能够团结带领中国人民取得举世瞩目的伟大成就，从根本上改变了中国人民和中华民族的前途命运，关键在于党始终高度重视自身建设，坚持不懈加强党的建设，保持和发展马克思主义政党的先进性和纯洁性，确保党始终成为领导中国人民不断开创事业发展新局面的核心力量。95年来党的建设经验非常丰富，主要有以下几个方面：

把思想建设放在首位，坚持马克思主义指导地位，努力提高全党的马克思主义理论水平。这是我们党的鲜明特征和独特优势。1929年，古田会议确立了思想建党的原则，找到了一条在农民占人口大多数的国家建设工人阶级先锋队的路径。通过延安整风运动，确立了实事求是的思想路线，破除了把马克思主义教条化的错误倾向，提高了全党马克思主义水平。改革开放新时期，坚持思想建党不放松，大力推进理论武装和理论创新，成功回答了新的历史条件下如何从思想上建设党的问

题，推进了马克思主义的中国化、时代化、大众化。党的十八大以来，习近平总书记高度重视思想建党，提出坚定理想信念、补足共产党人精神之“钙”，认真学习马克思主义基本原理，学习中国特色社会主义理论体系，共产党员要树立高尚的道德情操，以道德的力量去赢得人心、赢得事业成就。理论武装取得新的显著成效，广大党员干部的理论水平和党性修养有了新的提高。95年来，正是由于有了强有力的思想建设，我们党才能始终保持思想上的先进性，才具有带领人民不断前进的强大精神力量。

坚持全心全意为人民服务，始终保持同人民群众的血肉联系。全心全意为人民服务是我们党的根本宗旨。95年来，党始终坚持人民群众创造历史的观点，无论是土地革命时期组织农会，抗日战争时期组织游击队、武工队，改革开放之初推行“大包干”责任制，还是今天大力倡导“大众创业、万众创新”，我们党始终放手发动群众为自己的利益而奋斗，始终把自己当作实现群众利益的工具，把实现好维护好发展好群众利益作为最根本的价值追求。党的历史证明，我们党只有紧紧依靠群众，密切联系群众，才能获得无穷的力量，实现党肩负的历史使命。

坚持民主集中制，充分调动广大党员干部的积极性，始终保持党的团结统一。我们党是按照民主集中制原则建立起来的马克思主义政党。在长期革命、建设和改革实践中，我们党坚持不懈地丰富发展民主集中制的理论和实践。通过贯彻民主集中制，把全党乃至全社会的智慧集中起来，制定出符合中国国情、符合人民利

益的正确路线方针政策，正确处理各级领导班子民主与集中的关系，形成共识，同心协力，充分发挥领导核心作用；正确解决党内矛盾，妥善处理意见分歧，凝聚全党意志，形成强大合力；最大限度调动全体党员和广大群众贯彻执行党的路线方针政策的主观能动性，激发干事创业的热情。实践证明，民主集中制是我们党发展壮大、克敌制胜的重要法宝。

始终坚持广纳群贤，把全社会的优秀分子吸引和凝聚到党内来。我们党是由中国最优秀分子组成的。经过严格考验，把全社会优秀分子吸纳到党内来，并通过党这个大熔炉不断提高他们的政治觉悟和各方面素质，是党不断发展壮大、保持先进性和战斗力的重要前提，也体现了党的博大胸怀。延安时期，我们党克服组织建设中的“关门主义”和“唯成份论”，坚持“重表现”，敞开大门发展党员，特别是发展知识分子和青年入党，党员人数迅速增长，素质显著提高，为党领导抗日战争和解放战争胜利奠定了基础。改革开放新时期，吸收新社会阶层中的优秀分子入党，极大增强了党的代表性和凝聚力，壮大了党的力量。实践证明，政以才治、党以才兴。只有在坚持马克思主义建党原则的基础上，广纳天下英才而用之，贯彻落实党的路线方针政策，实现党的奋斗目标才有坚实的组织基础。

坚持党要管党、从严治党，坚持改进作风、严惩腐败。党要管党、从严治党，是我们党的一贯方针；改进作风、严惩腐败，是从严治党的重要内容。从建党之初起，我们党就高度重视按照马克思主义政党的标准严格要求管理党组织和党员干部。

党的一大确立了严格的入党条件，二大提出了严格的纪律和保证纪律执行的严格措施，“三湾改编”创造性地提出把“支部建在连上”。在领导人民推翻“三座大山”的斗争中，我们党形成并发扬三大作风等优良传统；新中国成立前夕，提出“两个务必”；改革开放以来，党牢牢把握加强执政能力建设、先进性和纯洁性建设这条主线，全面加强党的建设，自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力不断增强。党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央，从作风建设入手，全面推进从严治党，深入落实管党治党责任，坚持真管真严、敢管敢严、长管长严，党的建设全面加强。实践证明，党要管党、从严治党，是保持党的先进性纯洁性的根本保证，是确保党始终成为中国特色社会主义事业坚强领导核心的根本保证，必须把全面从严治党的要求贯彻到党的建设的全过程和各方面。

## 二、运用历史经验， 进一步推进全面从严治党

新的形势、新的使命对党的建设提出了更高要求。我们要深入学习贯彻习近平总书记关于党建的重要论述，充分运用95年来党的建设的宝贵经验，将全面从严治党不断引向深入。

一要紧紧围绕党领导的伟大事业加强党的建设，提高党的领导能力和执政水平，确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。习近平总书记指出，全面从严治党，核心是加强党的领导。要按照协调推进“四个全面”战略布局和贯彻落实新发展理念的要求，切实加强能力建设，提高党领导经济社会发展的水平，使党始终成为带领全国人民建设中国特色社会主义的主心骨；健全完善各级党组织科学决策、民主决策、依法决策的制度机制；提高各级领导干部运用法治思维和法治方式处理事务的能力；提高各级党员干部做好群众工作、化解群众矛盾、依法管理基层事务的能力，始终把广大群众团结凝聚在党的周围。

二要坚持以人民为中心，把实现好、

维护好、发展好最广大人民根本利益，作为全面从严治党最根本的价值追求。人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。要牢固树立马克思主义群众观，尊重群众主体地位，充分调动群众干事创业的积极性；践行党的群众路线，坚持一切为了群众、一切依靠群众，从群众中来、到群众中去，把党的正确主张变为群众的自觉行动；牢固树立全心全意为人民服务的宗旨意识，竭诚为群众谋福祉、解难题；紧扣时代脉搏，倾听群众呼声，把解决群众最急、最盼的问题作为党的重要工作；把群众满意作为衡量工作的最重要标准；增强做好新形势下群众工作的本领，在为人民服务的实践中赢得群众信任，巩固党的执政基础。

三要坚持思想建党与制度治党紧密结合，同向发力、同时发力。这是党的十八大以来，我们党对全面从严治党的一条重要的规律性认识。坚持思想建党与制度治党紧密结合，对全党来说，要突出理想信念教育和党性的培养锻炼，抓好党章党规和习近平总书记系列重要讲话精神的学习，引导广大党员干部补足精神上的“钙”。抓好廉洁自律准则和党内纪律处分条例等党内法规的贯彻执行，使制度成为铁规矩、硬约束，成为不可触碰的高压线。对党的各级组织来说，要坚决贯彻执行党中央的路线方针政策，让中央的部署要求在基层落地生根。认真总结提炼干部群众在实践中的创新创造，把鲜活的经验用规章制度的形式固定下来。对广大党员来说，要加强理论学习，提高思想境界，踏踏实实为党的事业不懈奋斗。同时，要带好家风、管好子女，做执行党纪国法的模范。

四要坚持从严管理与激发活力相得益彰，努力建设高素质执政骨干队伍。干部是党的事业的骨干，全面从严治党的关键是要管好干部。必须把高标准、严要求落实到干部教育培养、考核评价、选拔任用、管理监督的各个环节。要结合“两学一做”学习教育，把干部管理中的重点难点问题解决好，在换届中监督检验干部、用好干部，真正把好干部标准

落到实处。满腔热忱关心干部，在政治上激励、工作上支持、待遇上保障、心理上关怀，为敢于亮剑者担当、为勇于改革者担当、为无私奉献者担当，激励广大干部奋发向上、奋发有为、奋勇争先。建立容错机制，对那些勇于负责、敢闯敢试的干部，即使在工作中有一些失误，只要是“为公”而不“谋私”，组织上就要充分理解和信任，多激励、少指责，为敢于干事者撑腰鼓劲，最大限度激发干部干事创业的积极性、主动性、创造性。

五要把全面从严治党要求落实到每一个基层组织，打牢党的执政根基。党的工作最坚实的力量支撑在基层，要推动全面从严治党向基层延伸，对基层贪腐以及执法不公等问题认真纠正和严肃查处，维护群众切身利益，让群众更多感受到反腐倡廉的实际成果。把基层党组织建设成坚强战斗堡垒，切实发挥基层党组织的政治引领功能，强化基层党组织的服务功能；充分发挥干部的骨干作用和党员的先锋模范作用，团结带领群众完成改革发展稳定的各项任务；健全完善基层党建工作述职评议制度，促进党组织党建工作目标落实到位，建立治难转后和帮扶关爱机制，不让一个党组织落后，不让一个党员掉队。

六要严肃党的纪律和规矩，严格党内政治生活，打赢党风廉政建设和反腐败斗争这场攻坚战、持久战。要保持党的十八大以来抓党风廉政建设和反腐败斗争的劲头不放松，乘势而上，乘胜追击，不断积累成果。要把纪律和规矩挺在前面，织密扎牢纪律之网。增强党内政治生活的政治性、原则性和战斗性，严格执行民主集中制，坚决落实党内政治生活等各项制度。驰而不息抓好反腐败斗争，努力实现干部不敢腐、不能腐、不想腐。运用好监督执纪“四种形态”，加强日常监督管理，把监督执纪问责做深做细做实，把苗头性问题解决在萌芽状态。✘

（作者为全国人大常委会委员、全国人大民族委员会主任委员、全国党建研究会会长）

# 深海海底区域资源勘探开发立法的理论与实践

文 / 陆浩



2015年10月30日下午，十二届全国人大常委会第十七次会议举行第一次全体会议，全国人大常委会委员、全国人大环境与资源保护委员会主任委员陆浩作关于深海海底区域资源勘探开发法草案的说明。摄影 / 李杰

《中华人民共和国深海海底区域资源勘探开发法》于2016年2月26日，经十二届全国人大常委会第十九次会议第二次审议通过，已于2016年5月1日起施行。由于这部法律的专业性较强，不少人对这部法律较为陌生。为了保证这部法律的有效实施，使公众对这部法律有更深入的了解，以推进深海事业的健康发展，我就这部法律的有关情况作些介绍。

## 一、深海立法的背景与借鉴

### (一) 国际立法背景

从世界相关国家立法的情况看，我国制定这部法律起步相对较晚。在我国的法律制定之前，已经有14个国家制定了相关法律，它们分别是：美国（1980年）《深海海底硬矿物资源法》、

法国（1980年）《海底资源勘探和开发法》、英国（1981年）《深海采矿法（临时条款）》、日本（1982年）《深海海底采矿暂行措施》、前苏联（1982年）《苏联关于调整苏联企业勘探和开发矿物资源的暂行措施的法令》、澳大利亚（1994年）《联邦离岸资源法》、俄罗斯（1995年）《联邦大陆架法》、俄罗斯（1998年）《联邦专属经济区法》、捷克（2000年）《国家管辖外海洋矿产资源勘察、勘探和开发法》、库克群岛（2009年）《海底矿产资源法》、德国（2010年）《海底开采法》、斐济（2013年）《国际海底资源管理法》、英国（2014年）《深海采矿法》、汤加（2014年）《海底矿产资源法》、比利时（2014年）《深海海底区域资源调查勘探和开发法》、新加坡（2015年）《深海海底开采法》。此外，新西兰于1964年制定大陆架法，对深海

海底资源勘探开发行为作出了规范。在上述这些国家的立法中，英国于1981年制定了《深海采矿法（临时条款）》，《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）生效后，该法根据《公约》进行了修改，名称改为《深海采矿法》。韩国、印度等国先于我国启动立法工作，但至今未完成立法。那么，为什么如此多的发达国家和一部分发展中国家相继制定或者正在制定有关深海资源勘探开发的法律呢？

这要从130多年前说起。1872年到1876年期间，英国的一艘科学考察船在太平洋深海区域发现了锰结核。对此，英国人并没有进行大规模的宣传，所以国际社会很少有人知道这件事情。直到20世纪60年代，由于全球原材料价格上涨，英国人重新关注深海，开始重视深海海底区域资源。当美国得知这一消息后，20世纪70年代，便开始寻找深海海底资源，他们派出了船队，赴太平洋海底寻找资源，并于1980年率先制定了专门的深海海底区域资源勘探开发的法律。法国、英国、日本、前苏联等国随后相继制定法律，对深海资源跃跃欲试，大有形成“蓝色圈地运动”之势。

各国立法的目的，都是为了获取深海资源。大家都为了这样一个目的，必然会出现争夺深海资源，甚至导致战争，也会对深海海洋环境造成巨大破坏。所以，国际社会负责任和聪明的人们开始呼吁制止这种不合理的“蓝色圈地运动”。于是，在一些发达国家和广大发展中国家的共同努力下，促成了《联合国海洋法公约》的制定。《公约》于1982年通过，1994年生效，其中第十一部分明确规定



2012年5月21日，我国首艘深水铺管起重船“海洋石油201”轮起航开赴南海投入试铺管作业和荔湾3-1气田1500米深水铺管施工作业。  
摄影 / 新华社 俞方平

“区域及其资源为人类共同继承遗产，任何国家、组织、个人不得据为己有”。这里的所谓“区域”指的是“国际海底区域”，简称为“区域”。

区域的位置在哪里呢？这里需要作些说明：按照国际法，即《联合国海洋法公约》的规定，把总面积约为3.61亿平方公里的海洋依其法律地位分为国家管辖海域、公海和国际海底三类区域。第一个部分国家管辖海域，包括领海、毗连区、专属经济区和大陆架，一些国家还有外大陆架；第二部分公海和第三部分国际海底区域实际上是同一个部分，即国家管辖海域以外的所有海洋区域，但《公约》对这一部分又作了进一步划分：这个区域的海水部分，被定义为公海；海水下面的海床、洋底和底土被定义为“国际海底区域”。同时，在《公约》第十一部分及其几个附件中，明确了区域资源勘探开发的国际法律制度。此外，

根据《公约》成立的国际海底管理局和海洋法庭，也分别对国际海底区域问题制定了“管理局规章”和海洋法庭的“咨询意见”。为此，从事深海海底区域资源勘探开发活动，必须遵守《公约》、国际海底管理局的“管理局规章”和海洋法庭的“咨询意见”等相关国际法律规则。

## （二）《公约》的基本要求

这里重点就《公约》的主要规定作些说明。《公约》对进入“区域”勘探、开发资源作出了哪些主要规定？

第一，《公约》明确了缔约国的担保责任。按照这一责任要求，任何个人、组织或者国家要进入“区域”勘探开发资源，必须首先取得国家的担保，没有国家担保，任何组织、个人都不能进入“区域”；其次，这一担保责任又决定了承担担保责任的缔约国，对其担保的自然人、法人或者其他组织在“区域”内造成的破坏，需要承担连带损害赔偿。此外，

第二，《公约》明确了国家的管控责任。《公约》规定，缔约国有责任确保具有其国籍或者其控制的自然人或法人依照公约开展“区域”内活动。《公约》还规定，缔约国如果已经制定法律和规章，并采取行政措施有效管控其担保的承包者在“区域”内的活动，则担保国应无赔偿责任。《公约》的上述规定，表明《公约》制定者们的真实意图是要求缔约国担负起管控的责任。对此，这些规则的制定者认识到，仅仅靠“区域”破坏后的损害赔偿是不能保证“区域”安全的，而更为可靠的办法是让缔约国管控好其担保的、进入“区域”的主体不致造成对“区域”的破坏，或者是使破坏降低到最小程度。为了实现这样的目的，《公约》对有效管控的国家给予奖励，即可以免除承担连带损害赔偿，即“无赔偿责任”。“管控好”是《公约》对缔约国的根本要求，是实现“区域”安全最大化的重要举措，而担保则是对缔约国

的最基本要求。为了保证缔约国的有效管控,《公约》设专章对保护海洋环境作出了较为详细的规范,要求缔约国按照相关规定,保证其担保的主体切实履行“区域”海洋环境保护的责任。

### (三)各国立法的借鉴

前面已经介绍了一些国家制定深海区域资源勘探开发法律的一些基本情况。那么,这些国家的立法有哪些内容和方法值得我们借鉴呢?总体上看,各国在深海海底资源勘探开发立法上,除了共同关注《公约》的要求以及本国的承诺,在具体内容上各国还有所不同,主要体现在法律的适用范围和执法机构的选择,勘探、开发主体的基本权利义务,以及履行管控责任的有关措施和主要制度设置等问题上。

第一,从有关法律的适用范围上看,英、日、俄三国重点规范勘探、开发活动;美、俄、斐济、奥地利等国重点规范勘探、开发和科研活动;德、捷克、法、库克群岛等国则规范勘察、勘探和开发活动。

第二,从有关机构设置上看,斐济设置了国际海底局,库克群岛设置了海底资源管理局;有的国家设立专门机构,如德国设国家采矿、能源和地理办公室,捷克设产业和贸易部,英国设国务大臣,美国设国际海洋和大气管理局,日本设经济贸易产业部,法国由国务院管理,新西兰设能源部,俄联邦设地质和深层土地利用管理局,澳大利亚采用联合机关和指派机关管理形式。

第三,从深海活动主体的权利义务上看,各国的情况也有所不同。关于权利,有的国家通过许可证授予勘探、开发者权利,有的利用开采许可证确认勘探开发者的矿产资源所有权,有的还规定勘探开发者申请后续许可的权利等。关于义务,有的国家明确了深海活动主体的安全保障义务,有的明确了提供信息、保险、资金的义务,有的明确了环境保护、消除损害影响的义务,还有的明确了技术培训义务,有的国家明确了紧急事件报告义务,有的明确了深海活动主体不得

妨碍其他用海合法活动的义务,等等。

第四,从采用的一些主要措施上看,各国普遍采用了环境保护措施,这是《公约》对各缔约国普遍而特殊的要求,但各国采取环境保护措施的着重点有所不同;美国、俄罗斯重视采用环境影响评价、环境预防的措施,库克群岛重视采用环境保证金、环境应急计划等手段;俄罗斯重视环境监测和履行环保一般义务;法国和英国、捷克斯洛伐克也都重视履行环保一般义务。关于规划,俄罗斯和斐济的法律中,明确了深海海底资源勘探开发的战略规划。关于从事深海活动主体资格,斐济明确了对国籍、年龄、专业技能和资金能力的要求;日本作出了对犯罪记录的要求,明确了在刑罚结束两年内不得申请勘探开发活动。关于深海活动管理方式,一些国家采用资质审核,如捷克斯洛伐克,澳大利亚和库克群岛采用单一许可;美国、新西兰则将许可与执照并用;斐济采用担保与合同并用的措施。

第五,各国法律落实管控责任的主要制度情况。各缔约国在如何落实《公约》规定的管控责任上,一般采用许可的方式。除了个别小岛国直接采用担保的形式外,其他国家大都采用许可制度,但各国许可制度的具体内容则有所不同。

关于对许可的批准条件:德国明确规定要与国际海底管理局签订合同,并提出申请者须符合诚实、可靠的要求,还特别将环保措施作为许可的条件之一作出规定;日本在申请人条件上,提出了国籍、犯罪记录、许可被撤销未满两年的条件要求;库克群岛提出了对技术资格和开采矿种的要求;日本和库克群岛还对勘探开发的区域、面积提出了要求;德国、库克群岛、美国、日本对资金条件作出了规定;斐济、德国、库克群岛、美国、日本对作业方案、开发计划提出了要求;美国作出了环境保护效果检测的规定,还将反托拉斯审查作为许可条件之一;库克群岛将工作人员的招募、培训以及采购本地商品和服务的详细计划等

也作为许可条件。

关于许可内容:在这个问题上,美国的法律规定得最为详细,明确了许可期限以及有关勤勉要求,包括合理投资、适用花费较少的技术、商业开采的持续性;关于自然资源保护,则包括对未开采矿产资源部分的保护、废弃物加工方法、废弃物价值和废弃物潜在用途、勘探或者商业开采活动对环境的影响、经济及资源数据和国家对矿产资源的需要;还有不干扰他国合法利用公海;等等。美国和英国对海上生命和财产安全保护作出了规定,英国还要求呈报有关勘探开发的信息。库克群岛对环境损害修复作出了规定;斐济和库克群岛还对损害保险金、抵押品作出了规定。

关于许可的撤销与变更问题:在这个问题上,各国的规定也各有侧重,英国把未遵守合同、严重违反安全卫生和治安条例、危害海洋动物植物作为撤销和变更的依据;日本强调未在指定区域进行活动,未经许可变更活动区域、位置、面积,获得许可后六个月未开始或者未经申请连续六个月停工,以及随意变更作业方案等;法国把危害海洋动物植物,两年以上未缴纳税款,获得许可后六个月未开始或者未经申请连续六个月停工,未经批准转让许可证等作为撤销和变更的依据。

## 二、我国的深海立法

随着我国经济社会的快速发展,我国实施海洋强国战略,走向深海大洋是我国的必然选择。同时,作为《公约》的缔约国,我国应当履行自己的国际义务,保障承包者的合法权益,于是,依法规范深海海底资源勘探、开发活动的任务被提上了工作日程。

### (一)我国深海立法的提出

我国是海洋大国,但还不是海洋强国,要落实实施海洋强国战略,我国必须介入深海海底区域的活动,进行相关立法是摆在我们面前迫在眉睫的任务。

1. 党中央的战略抉择、全国人大常委会的高度重视

党的十八大报告提出了提升海洋资源开发能力,发展海洋经济,保护海洋环境,建设海洋强国,实施海洋战略的思想,习近平总书记就有关深海大洋工作多次作出重要批示。从自然地理环境看,我国既是一个陆地大国,同时也是一个海洋大国,拥有近300万平方公里的海域面积。但由于历史上过多重视陆地文明,忽视海洋文明,我们的海洋意识淡薄,海洋权益受到巨大损失。习近平总书记提出实施海洋发展战略的思想,使我国的海洋意识和海洋工作发生了重大转变,深海大洋工作在原有基础上也不断取得进展。与此同时,全国人大代表提出了有关制定深海大洋资源勘探开发法律的议案。全国人大常委会高度重视深海立法工作,于2013年9月将深海海底区域资源勘探开发法列入《十二届全国人大常委会立法规划》,这个立法规划得到中央批准,交由全国人大环境与资源保护委员会(以下简称环资委)牵头起草和提请审议。

2. 海洋基础工作为立法奠定了基本条件

(1) 获批深海区块,深度介入国际深海活动。1991年,经国务院批准,中国大洋协会宣告成立。同年8月,中国大洋协会在联合国海底筹备委员会登记注册为国际海底开发先驱投资者,时任联合国秘书长的德奎利亚尔先生签署了登记证书。从那时起,我国几代大洋科考工作者肩负着祖国和人民的重托,不畏艰险、勇于探索,立足太平洋、拓展印度洋、挺进大西洋,完成了36个航次的大洋科学考察,其中包括3个环球航次,航程100多万海里;中国大洋协会先后获得3块国际海底勘探矿区,我国成为世界上首个获得3种国际海底矿产资源勘探开发合同的国家。2015年,以中国五矿集团公司名义申请国际海底多金属结核保留区矿区又获得国际海底管理局理事会的核准。截至目前,我国获得了三种资源的4块矿区。我国作为拥有13亿人口的发展中国家,积极开展国际海底资源勘探开发活动,既有

权享用“人类共同继承财产”的相应份额,也有义务保护国际海底区域的海洋环境和海洋生态系统,因此需要立法管控我国的自然人、法人和其他组织在深海海底区域的勘探、开发行为。

(2) 加强能力建设,为挺进深海提供保障。2012年6月,“蛟龙”号7000米级海试取得圆满成功,我国在深海勘探开发的设备研发工作中取得了重大进展。深海高新技术水平决定了各国在国际海域活动中的竞争力。目前,我国深海装备渐成体系:以“蛟龙”号、“海龙”号和“潜龙一号”组成的“三龙”体系成为资源勘查中的新利器;电磁法拖曳系统、中深钻、6000米声拖系统和4500米级深海资源自主勘查系统等我国自主研发的深海装备在大洋航次中得到充分应用,深海装备技术水平的提升为我国开展资源调查、履行国际义务提供了有力保障。国际海底地名分委会审议通过了43个由我国提交的命名提案,传承中华文明的海底地理实体命名遍布三大洋。20多年来,我国在资源调查、环境保护、技术发展、装备能力建设、参与国际事务等方面均取得了重要进展,在勘探开发国际海底资源、发展深海技术装备等方面取得了突破,为我国进军深海提供了技术装备基础。

(3) 推进深海科考,为进军深海奠定科学基础。大洋航次调查是开展大洋工作的基石。中国大洋协会成立以来,已先后组织开展了36个航次对多金属结核、多金属硫化物、富钴结壳、深海生物基因、深海环境等开展了调查,海上作业时间总计5800余天,调查区域遍布太平洋、印度洋和大西洋,“多种资源、多海域、多船作业”的海上调查格局逐步形成并不断巩固,使我国深海活动能力进一步提升。近年来,在以合理开发利用海底资源为目的、兼顾科学及环境保护的导向下,我国深海航次取得了多项成果,在国际海底矿区申请、深海科学探索和深海高新技术研发等方面发挥了重要作用。随着调查区域拓展到三大洋,调查对

象拓展为多种资源,调查成果不断刷新,我国深海航次的影响力也不断提升,更为其他深海工作的开展奠定了坚实的科学基础。

以上这些活动,也为立法工作提供了重要的实践基础和前提条件。

(二) 严格按立法程序推进立法工作

根据十二届全国人大常委会立法规划,全国人大环资委以高度负责和严肃认真的态度,按照立法规划关于任务、时间、组织、责任四落实的要求,开始着手相关工作,并成立了立法工作领导小组,制订了工作方案和工作计划。按照科学立法、民主立法的要求,首先明确了我国立法需要弄清的三个重点问题:一是其他国家深海立法的背景、方法和内容、成绩和问题,设立了国别研究专题;二是国际法、国际组织对国家、自然人、法人等各类主体进入深海的要求,设立了国际法研究专题;三是就我国立法的需求与目标、内容与特点以及需要解决和防范的问题等,设立了我国深海战略研究专题。三个专题研究,分别交给三个不同的研究机构,我委工作人员参与其中,定期向领导小组汇报。其中的国别研究团队,对已经制定法律的14个国家的立法情况进行了分类比较研究,充分比较研究了国外的相关立法;国际法研究团队对《公约》及1994年《关于执行1982年12月10日〈联合国海洋法公约〉第十一部分的协定》、国际海底管理局探矿和勘探规章、国际海洋法法庭海底争端分庭咨询意见(以下分别简称为《执行协定》、《管理局规章》和《咨询意见》)等,进行认真研究;我国深海战略研究团队,结合国家海洋整体战略,加大了对我国进入深海的一系列战略问题研究。在充分的研究论证基础上,利用两年多时间,全国人大环资委先后赴10余个省市,深入高等院校、科研院所和企业调研。多次召开座谈会、研讨会,认真听取各方意见,组织专题讲座,并赴科研、装备、教学等单位实地考察。在此基础上,于2015



小型深海移动工作站“龙皇”号。图/视觉中国

年6月形成了《中华人民共和国深海海底区域资源勘探开发法草案（征求意见稿）》。2015年6月24日，经全国人大环资委全体会议审议通过后，于7月1日发出征求社会意见。根据社会各方面反馈意见，2015年7月28日，全国人大环资委第十六次会议审议通过重新修改后的《中华人民共和国深海海底区域资源勘探开发法（草案）》，于2015年10月提请全国人大常委会第十七次会议审议。在此期间，环资委共听取了近四十人次专家的三十九个专题讲座，召开各种研讨会、座谈会、讨论会、听证会、论证会近百个，形成各种论证报告、调研报告、参阅资料等一百多万字。

### （三）我国深海海底区域资源勘探开发法的主要内容

这部法律的核心内容主要体现在三个方面：一是有关管控的规定；二是有关保障的规定；三是有关能力建设的规定。简单称为：管控好、保障好、准备好。

#### 1. 关于管控的相关内容

如前所述，管控是《公约》赋予缔约国的首要责任。为了维护“区域”资源的可持续利用，管控好进入深海的自然人、法人和其他组织的行为，是缔约国不可推卸的责任。中国于1996年批准《联合国海洋法公约》，作为负责任的发展中大国，履行国际承诺是一贯的作风。为此，这部法律用了大量的条款，对管控问题作出了规范，体现在如下内容中：

一是本法第一条立法目的的开宗明义规定“为了规范深海海底区域资源勘探、开发活动……制定本法”，把规范即管控勘探、开发活动作为第一立法目的；二是设专章即第二章勘探、开

发，对勘探、开发活动作出专门、系统规范，具体包括建立许可管理制度管理深海海底区域资源勘探、开发活动，明确了对申请的要求、承包者应承担的义务，有关承包合同变更、转让的管控要求；三是为了保障承包者依法履行保护海洋环境的义务，法律设专章第三章环境保护，明确了承包者应当履行的环境保护义务，通过履行环境保护责任，管控勘探、开发行为；四是为了保障以上规定得以贯彻实施，法律还专设监督检查一章，以保证承包者依法履行勘探、开发责任，并对有关部门依法监督检查职责、保障承包者履行义务作出了相应的规定，以避免由于不适当的勘探、开发活动造成对深海海底区域的破坏；五是法律在第六章法律责任中，规定了违反本法的行为所应承担的相应行政、民事和刑事责任。以上这些规定，充分体现了“管控好”的立法宗旨，也充分反映了我国作为《公约》缔约国依法履行公约义务的态度和务实行动。

#### 2. 关于保障的相关规定

“保障好”是本法的第二个立法目的。对于我国担保进入深海海底区域从事勘探、开发活动的各类主体，国家有义务保障他们的合法权益得到维护，从事勘探、开发活动的个人财产安全得到保障。为此，法律在总则第三条中明确规定：“国家保护从事深海海底区域资源勘探、开发和资源调查活动的中华人民共和国公民、法人或者其他组织的正当

权益。”充分体现了国家、政府对从事深海海底区域资源勘探、开发和资源调查活动的中华人民共和国公民、法人或者其他组织的人文关怀。

#### 3. 关于能力建设的相关规定

前面介绍了管控好、保障好的基本内容，这一部分要规定的是有关“准备好”的内容。要进入深海，没有相应的能力是不行的，能力就是科学手段、技术、装备和合格的人员。这些重要的条件不是轻易得来的，需要长期的准备。事实上，准备好才是管控好和保障好的前提，没有良好的准备，即没有充分的能力建设，没有高水平的科学技术、装备和人才，是难以走向深海的，即便是走进深海，也是难有作为的。

所以，提高能力建设，是为从事深海海底区域资源勘探、开发和资源调查活动提供保障的基础；也是为进入深海开展活动的各类主体提供人身、财产和权益保障的基础。所以，首先要开展的工作，就是要为深海海底区域资源勘探、开发和资源调查活动做好准备。正所谓“工欲善其事必先利其器”。为此，法律第四章就能力建设作出了系统规定，明确了深海科学技术研究、专业人才培养、技术装备研发，深海公共平台建设、运行及公共平台共享合作机制，为深海科学技术研究、资源调查活动提供专业服务，促进深海科学技术交流、合作及成果共享；国家鼓励单位和个人通过开放科学考察船舶、实验室、陈列室和其他场地、设施，举办讲座或者提供咨询等多种方式，开展深海科学普及活动内容。

以上对我国刚刚通过并施行不久的深海海底区域资源勘探开发法作了一些粗浅的介绍，更深刻的内涵和对法律的进一步理解，以及未来对法律的进一步完善，还需要在深海海底勘探开发实践中更好地执行法律、完善法律。✘

（作者为全国人大常委会委员、全国人大环境与资源保护委员会主任委员）

# 运用信息技术 推动人大工作

文 / 窦树华

以互联网为代表的信息技术革命，给人类社会生产力带来了质的飞跃，对政治、经济、文化、社会、生态等领域产生深刻影响。中国正处于信息化快速发展的历史进程中，自1994年接入国际互联网以来，网络已经深度融入经济社会发展、融入人民生活。至2015年12月，我国互联网上网人数达到6.88亿，其中90.1%(6.20亿)的网民通过手机上网。

我国各级人大代表由人民民主选举产生，代表人民行使国家权力，接受人民监督。我国互联网在中国的快速普及发展，对我国各级人大及其常委会依法行使职权提出了新要求，为扩大公民有序政治参与提供了新的载体。

为进一步落实人民当家作主的权利，保证公民知情权、监督权，我国各级人大及其常委会十分重视现代信息技术的运用，创新载体，拓展空间，积极通过网络拓宽人大信息公开渠道，增加人大工作透明度，推动人大依法履行职责，充分发挥信息技术在行使职权、信息公开、服务代表、新闻报道及提高机关工作效率等方面的作用，取得了积极成果。

**一、向社会发布法律草案征求意见，广泛听取公民对立法意见建议。**立法是全国人大及其常委会的重要职权，也是省级人大和设区的市人大及其常委会的重要职权。实现科学立法、民主立法，提高立法质量，使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护，是对人大立法工作的根本要求。自2008年开始，凡是全国人大常委会审议的法律草案，都为深入推进科学立法、民主立法，提高立法质量，在中国人大网站上公布，征求公众意见。2015年，制定《向社会公布法律草案征求意见工作规范》，明确常委会初次审议和再次审议的法律草案都应当及时

向社会公布。截至2016年6月15日，共有92部法律草案向社会公布征求意见，征集到意见212.5万条。其中许多意见和建议被吸收到法律条文中。比如，反家庭暴力法草案向社会公布后，收到社会各方面提出的意见和建议4万多条。

**二、扩大信息公开，增加人大工作透明度。**权威信息发布是人大信息公开的重要内容。全国人大和地方各级人大网站权威发布人大立法、监督、决定、任免等事项；公布工作计划、工作文件和人大机关工作等方面的信息；公开代表个人基本信息，代表议案和建议及审议、办理情况；建立法律数据库、代表信息库、人大公报库，公众可以免费查询、下载；采取文字、图片和视频方式直播人大会议和新闻发布会等活动；在网络平台上设置专题调查栏目，针对法律实施中的问题，征求公民的意见和建议。人大网站扩大信息公开，方便了人民依法、及时、全面获取人大工作信息，成为保证人民知情权、监督权的新途径。

**三、搭建网络平台，为代表依法履职做好服务保障。**各级人大通过网络服务平台及时向代表提供文件、参阅资料和工作动态信息，保障代表知情知政。通过网络平台加强代表之间的交流。实现代表议案、建议的网上提交和办理。通过网络专栏平台，提供在线和实时的代表联系群众的渠道，支持代表与群众就社会民生热点问题交流对话，征询群众对代表议案和建议的意见。一些地方人大还开通了手机客户端APP、公众微信号，人民群众通过关注微信公众号即可联系当地人大和人大代表，并通过微信平台实现代表与群众在线互动和信息定向推送。

**四、运用互联网和新媒体，全方位报道人大履职情况。**顺应互联网和新媒体迅

猛发展的新形势，全国人大更加重视新媒体的应用，积极鼓励和支持新闻媒体通过论坛、微博、博客、微信、微视频、移动客户端等新媒体传播手段，报道人大会议和活动，传播人大信息，向社会公开展示生动宣传人大制度和人大工作。比如今年3月，十二届全国人大四次会议期间，人民日报“中央厨房”向全球各类媒体、网站、“两微一端”免费实时提供两会新闻218篇，有力传播了中国两会声音。

**五、加大信息化工作力度，提高人大工作效率和水平。**全国人民代表大会会议期间，搭建了覆盖大会的专网，部署了多个应用系统，保证了大会多项服务工作高效快速地开展。全国人大常委会会议审议信息反映系统不断完善，委员审议发言实现全程电子化处理，达到了全面、准确、及时、真实的标准，为信息公开和共享提供了充足的电子数据资源。通过机关网络综合办公业务平台，解决日常工作急需的收发文管理、日常办公、文件传递共享、文稿送审、阅文办公、会议安排等，促进机关内部统筹协调管理。

我国各级人大及其常委会在运用信息化技术行使职权方面取得了很大成绩，但是与信息技术迅猛发展的新要求，与人民群众参政议政的新期待还有距离。我们要紧跟国家信息化发展方向，改进和完善人大信息化基础实施，深化拓展重要业务应用，加快国家法律信息库建设，建设和完善代表联系人民群众、人大联系公众的网络平台，探索建立全国联网的选民登记系统，推动三级人大电子表决系统的建设，进一步促进信息技术的应用和创新，为人民代表大会制度和人大工作与时俱进提供强有力的支撑。☑

(作者为全国人大常委会委员、全国人大常委会副秘书长)

# 规则意识、契约精神与法治实践

文 / 丛斌



6月28日下午，十二届全国人大常委会第二十一次会议举行分组会，审议民法总则草案。图为全国人大常委会委员、全国人大法律委员会副主任委员丛斌在分组会上发言。摄影 / 冯涛

前不久，民法总则草案提交全国人大常委会审议，标志着我国民法典编纂迈出关键一步。

民事立法的核心强调的是规则意识和契约精神。

其中，规则就是准则、规范，它是社会持久有序运转的机制保障。规则意识，是一种“发自内心的、以规则为自己行动准绳的思想观念，是自觉认同并自愿遵守规则的稳定心理状态”。

契约精神体现的是自由、平等的原则，它是一种以法律为准则，以平等、自愿、等价有偿、公序良俗等为基本原则的行为规范。

可以预见，民法典出台后，必将对增强全民法治道德底蕴、强化规则意识、倡导契约精神形成行之有效的规范和指引。

那么规则意识、契约精神的形成在人类社会经历了哪些重要的发展阶段？在“潜规则”盛行的当下，如何除弊振衰，培养公民树立规则意识、崇尚法治精神呢？

## 规则意识和契约精神是人类社会共同的价值追求

中国传统文化蕴含着规则意识。孔子主张，通过“礼”协调自然、社会、个人及相互间的关系。《礼记》中说：“乐者，天地之和也；礼者，天地之序也。和，故百物皆化，序，故群物皆别。”意思是说，“礼”是自然万物有序共存的保障，是人们应共同遵守的规则。孔子认为，“殷因于夏礼”、“周因于殷礼”，殷商和西周都沿袭了前朝的礼制，所以才能繁荣发展。

西周开国之初，周公制礼作乐，这

是中国传统文化的基因。这套制度之所以为后世所称道，因为它是以道德为核心而建立起来的，由此确立了道德在治国理政中的重要地位，对于中国历史的发展方向产生了极为深远的影响。

到春秋末期，周王室衰微，战乱频仍，原因就在于“礼崩乐坏”，因此孔子周游列国，整理、传播和颂扬周礼，意图通过倡导“礼”来重建社会规则和秩序，实现大道之行、天下为公的政治抱负。在《论语》中，孔子两次提到“不学礼，无以立”，他教育弟子“恭而无礼则劳，慎而无礼则戇，勇而无礼则乱，直而无礼则绞”，即是说：一味恭敬而不懂礼法就会烦劳、忧愁；过于谨慎而不懂礼法就会显得胆小怕事；只知道勇敢而不懂得礼法的人就会鲁莽惹祸；心直口快的人不懂得礼法就会语尖伤人。可见，恭敬、谨慎、勇敢、直率，如果不讲礼貌，不受礼的约束，就会变得不文明，甚至不道德，造成人际关系的紧张，破坏了人际之间的和谐。因此，“礼”具有约束功能。孔子告诫他们要“克己复礼”，他称自己“七十而从心所欲，不逾矩”，真正达到了遵循规则乃至习以为常的自觉境界，享受着守法的自由。

“礼”是孔子整个思想体系的核心，是规则意识的文化基础。孟子直言“无规矩，不成方圆”，强调了规则意识的重要性。孔孟之外，诸子百家对规则意识也都有论述。老子《道德经》中说，“人法地，地法天，天法道，道法自然”，阐释了自然的规律和天地的法则，表明自然及社会都有其规则可循。《韩非子》中“言无二贵，法无两适”，突出了规则的一致性。可以说，从儒家孔孟的“礼”，到道家老庄的“道”，再到法家韩非子的“法”，都蕴含着丰富

的“规则”意识,这些宝贵的思想财富对中国传统文化的走向与价值形成产生了深远影响。

说到契约精神,可以说正是它建构了诚信体系。“契约”一词源于拉丁文,原意为交易,其本质是一种契约自由的理念。契约精神则是指存在于商品经济社会,并由此派生的契约关系与内在原则,是一种自由、平等、守信的价值取向。

古希腊海洋经济的发展催生了商品经济的繁荣。为保证公平交易,自然要订立契约来规制双方,契约精神也随之在西方文化中生根发芽。

最早的契约精神可以追溯到亚里士多德的正义论。他将人与人之间的“交往活动”分为自愿交往和非自愿交往,在自愿交往中就包含了签订契约的思想。古希腊时期,契约精神体现最明显的是伊壁鸠鲁(Epicurus)学派,而伊壁鸠鲁也被认为是社会契约论的创立者。他认为,国家与法律就是社会契约的产物,订立契约的价值在于保障个人的自由和安全,从而维护国家或城邦的安定。

进入中世纪,西方契约精神则体现在宗教教义中,当时人们普遍认为,基督教《圣经》本身就是一部契约,《旧约》讲的是上帝耶和华与希伯来人签订的合同,《新约》是基督教独立的经典,主要记载基督的经历以及教徒传教的过程。

到文艺复兴和启蒙运动时期,契约理论更趋繁荣。荷兰著名的国际法学家格劳秀斯认为,国家的起源是由于人类的契约,是人们自然权利移交的产物,不是上帝创立的国家。法国伟大的启蒙思想家卢梭的《社会契约论》影响更为深远,他认为:“人是生而自由的,却无往不在枷锁之中。”在社会契约理念的引领下,每个人都要放弃天然自由,而获取契约自由,从规范框架下的被动守信逐渐养成无外部约束下的自觉诚信。

从古典希腊文明到近代启蒙运动,从亚里士多德到卢梭,再到经济全球化的今天,正是契约理论和契约精神的不断发展塑造了公平、正义的法治思想和诚信、

平等的公民意识(公民是享有从事管理社会和国家等公共事务的权利的人)。

在东西方文明发展的历史长河中,规则意识和契约精神从萌芽、发展到成熟,经历了漫长的演进过程,但它们始终不是不同时期、不同地域、不同文化体系的人们共同的信仰与价值追求。

### 规则意识和契约精神是现代法治社会的基石

中共十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)指出,“加强公民道德建设,弘扬中华优秀传统文化,增强法治的道德底蕴,强化规则意识,倡导契约精神,弘扬公序良俗。发挥法治在解决道德领域突出问题中的作用,引导人们自觉履行法定义务、社会责任、家庭责任”。《决定》中为什么要突出“强化规则意识,倡导契约精神”?强化规则意识、倡导契约精神在全面依法治国的战略实施中居于何种地位,有何重要意义?要回答这些问题,需要我们明晰三个关系。

一是契约精神与规则意识之间的关系。契约精神是一种主体平等的诚实守信精神,在本体上体现四种内涵:契约自由、契约平等、契约信守、契约救济,意指,缔结契约的主体要体现其意愿自由、地位平等,契约一旦达成就必须各自信守承诺,违背契约者要受到制裁,受害方将得到救济。因此,契约精神是自律与他律的结合。规则意识是发自内心的、以规则为自己行动准绳的意识,是自觉认同并自愿遵守规则的稳定心理状态。

因此,规则意识是自愿与自觉的表现。规则意识与契约精神之间的关系体现了遵规与守信的契合,这种契合是由他律到自律,再到自觉的理性不断提升的认识发展过程,是从被动到主动的转变。由此可见,规则意识与契约精神是法治的文化基础。

二是规则意识、契约精神与依法治国之间的关系。中共十八届四中全会提

出了全面依法治国,并就科学立法、严格执法、公正司法、全民守法、法治队伍建设、加强和改进党对全面推进依法治国的领导等6个方面作出了全面部署。其中,全民守法是关键环节,建设全民守法、尊法的社会,其关键就在于引导全社会树立规则意识、倡导契约精神。

《决定》中指出“法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰”。法国启蒙思想家卢梭曾经说:“一切法律中最重要法律,既不是刻在大理石上,也不是刻在铜表上,而是铭刻在公民的内心里”。所以,规则意识和契约精神是现代法治社会的基石。只有树立公民对法律的认同和信仰,积极主动、自觉地遵守和服从法律法规,不遗余力地重塑诚信社会,全面依法治国才能真正实现。

信仰有自由,规则有约束。用法治推进公民规则意识和契约精神的养成是他律机制,规则意识和契约精神既是法治的价值追求,也是法治实践的助力器。若全体公民树立了规则意识和契约精神,全社会将有望真正实现有序、公平、公正、诚信的法治化。因此,规则意识和契约精神既是法治的基石,也是法治的价值目标。

三是德治与法治的关系。作为一个有着深厚文化底蕴的国家,我国古代的德治思想十分丰富。法安天下、德润人心,是我国历史上常用的社会治理方式。依法治国的主体是人,是广大人民群众,建立法治国家,必须有广大人民群众良好的道德素养和法律素质作基础。道德作为调整人类行为的规范,产生时间先于法律,覆盖范围大于法律,对社会具有规范、教育、导向的积极作用,不仅是人们修身养德的手段,更是治国安邦的工具。

从立法角度看,道德规范是立法的重要依据和评价标准,先进的道德规范是法律规范的主要价值目标之一,规则意识与契约精神本身又同属道德范畴。习近平总书记在本届中央政治局第四次集体学习时指出:“坚持依法治国和以德治国相结合,把法治建设和道德建设

紧密结合起来,把他律和自律紧密结合起来,做到法治和德治相辅相成、相互促进。”由此可见,中国传统文化为全面依法治国提供了丰富的文化滋养、道德支撑,成为全面依法治国战略实施不可或缺的力量源泉。

### 当前社会一些民众规则意识、契约精神淡薄的原因

历史唯物主义认为,社会存在决定社会意识,社会意识对社会存在具有能动的反作用。当前,随着市场经济的深入发展和国民素质的不断提高,国人的规则意识和契约精神不断觉醒。

当然,我们也应看到,经济社会发展中还存在诸多失德失范现象。2013年9月2日《中国青年报》的一篇报道讲述了这样两则故事:新疆乌鲁木齐市一家餐饮店老板看到公交站台上的人们等候时间较长,没地方坐下休息,主动为自家小店附近公交车站摆放了小座椅,不料,却遭遇尴尬。7把小座椅仅仅摆放7个小时后,就“人间蒸发”了。无独有偶,在深圳市,地铁集团免费借给乘客使用的“红雨伞”也遭遇了好借难还的尴尬,一年来,共借出2000多把雨伞,只有70把还了回来。发生在不同地域的两起不同事例暴露了同一个问题,即有些民众的规则意识和诚信缺失反映出的是良知的泯灭和道德的沦丧。

一些民众规则意识淡薄的原因有传统劣根性政治文化的影响,也与我国的教育、经济制度及个人修养缺陷有关。

一是“中国古代的传统政治文化向来注重权变而轻视规则”,鼓励人们绕开规则行事,在处理问题时经常以统治者的个人意愿为准,存在明显的人治倾向,这是当今“潜规则”盛行的文化根源。

二是市场经济制度尚未成熟,有些人善于钻法律制度的漏洞,如有人到处宣扬、传授“合理避税”的方法。避税怎么还能合理?无非是在钻国家税收制度的漏洞。更不可思议的是,有的领导干部也在千方百计地钻法律的空子,还号称

是工作经验。在国家制度层面,关键少数的领导干部应积极“补洞”,而不能带头“钻洞”。

三是国家法律法规、社会道德公约等规则尚不完善,导致无“法”无“规”可依。

四是修身养德没有成为人的发展之必需。人有两种属性,生物学属性和社会学属性,后者是区别人与其他动物的重要标志。要实现人的自由和全面发展,既要保持生物学上躯体的健康,也要维护社会学上心灵的健康。目前对人的保健还只停留在生物学层面,为此,国家千方百计地推医改,投入重金办医院;而对人的社会学属性的心灵健康维护却很少关注。孰不知,若只偏重前者,而忽视后者,既不能实现人的全面和自由发展,也会使社会畸形发展,甚至导致无序。

其实,对人的社会学属性健康的重视,古来有之,“修身、齐家、治国、平天下”,可以说是对我们今天的人类社会发展机制的最权威、最科学的逻辑解释。故此,我们有理由可以作出这样的判断:“德治与法治”是在为发展人、完善人,实现人的自由全面发展而能“防病、治病”的良方妙药。培育和树立起公民的规则意识和契约精神,我们还有很多工作要做,还有很长的路要走。

### 树立规则意识,崇尚法治精神

中共十八大描绘了全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的宏伟目标,十八届四中全会作出了全面依法治国的战略部署。每一位公民都应主动作为,积极思考如何培养自身的规则意识和契约精神,树立学法、尊法、用法、守法的良好风气。

一要积极培育和践行社会主义核心价值观。马克思说:“‘价值’这个普遍的概念是从人们对待满足他们需要的外界物的关系中产生的。”从哲学意义上讲,价值体现的是现实中人的需要与事物属性之间的一种关系。价值观是人们关于什么是价值、怎样评判价值、如何创造价值等问题的根本观点。价值观一方

面表现为价值取向、价值追求,凝结为一定的价值目标;另一方面表现为价值尺度和准则,成为人们判断事物有无价值及价值大小的评价标准。

树立规则意识,首先要求有“规”可依。中共十八大报告第一次明确提出了社会主义核心价值观,从国家层面的“富强、民主、文明、和谐”,到社会层面的“自由、平等、公正、法治”,再到个人层面的“爱国、敬业、诚信、友善”。这24字的核心价值是马克思主义理论与中国传统文化相融合的结晶。

二是积极传承民主科学的优良传统。民主,本义指在一定的阶级范围内,按照平等和少数服从多数原则来共同管理国家事务的国家制度。它包含“平等”的思想和“少数服从多数”的原则。科学属于哲学和认识论范畴。科学精神包含理性、实事求是、遵循规律等基本要素。因此,民主精神有利于产生具有合理性、适应性的规则,科学精神则可以引导人们作出理性选择、判断,引导人们遵循符合客观规律的各项规则。因此,树立规则意识,还应该传承好、发扬好民主科学的优良传统。

三是努力加强诚信建设。诚信是一个道德范畴,是诚实和信用的媾和。在一般意义上,“诚”,即诚实诚恳,主要指主体真诚的内在道德品质;“信”,即信用、信任。诚信意识来源于契约精神的养成。《韩非子》中记载的商鞅徙木立信的故事、三国时期曹操割发代首的故事,既是诚实守信的体现,也是遵守规则的范例。一般来讲,规则意识有三个层次,第一个层次是具备规则的知识;第二个层次是有遵守规则的愿望和习惯;第三个层次是遵守规则成为人的内在需要。

所以,只有通过契约精神的提倡,诚实守信的养成,规则意识才能上升到第三个层次,才能在没有外部强制力约束时,将遵守规则内化为个人的内在需求,外化于个人的良好品质和道德修养。✘

(作者为全国人大常委会委员、全国人大法律委员会副主任委员、中国工程院院士)

# 我们需要什么样的民主

文 / 徐显明

近期,两份有世界影响力的报刊对中国作出了截然相反的排名。一份是英国《经济学人》“民主指数”排名,中国名列137位,排在伊拉克、阿富汗之后;另一份是《美国新闻与世界报道》“世界最好国家”排名,中国名列17位,排在爱尔兰、韩国之前。相同的中国,为何评价会有如此天壤之别呢?中国这般“非民主”国家为何又能入列“世界最好国家”呢?看来不是中国有问题,而是评价中国民主的标准有问题。

研究后发现,“民主指数”排名设计的5类60个指标竟无一个与中国实际相符。拿一人一票、多党竞选、三权分立等来衡量中国,无怪乎中国在某些指标上只得零分!这份指数报告的荒谬就如同评价只有拿刀叉吃饭的人才是文明人一样,拿筷子用餐的中国人只能排入野蛮之列了。这份排名虽遮蔽不了中国民主进步的事实,但它发人深省:我们到底需要什么样的民主?世界上是否只有《经济学人》所主张的一种民主?

## 一、民主有一副普罗透斯般的脸

民主从产生起就不是一种定义,而是像希腊善变之神普罗透斯般有着多副面孔。古希腊民众因怕能人擅权,便定期对令人生厌的名人进行投票,将才华出众者逐出城邦。这便是有名的“贝壳放逐法”,是人类最早的“劣币驱逐良币的民主”。苏格拉底因思想太过深刻,在五百人议事厅上被以微弱多数票决定处死。这是人类最早的所谓“司法民主”。在古罗马斗兽场上,是否杀死败倒的角斗士,由观众的多数决定。这是人类最早的“剧场民主”。民主被认为是动员人民抵御外来侵略的有效方法,但历史上雅



中央政法委员会副秘书长、全国人大常委会委员、全国人大法律委员会副主任委员徐显明。  
图/视觉中国

典、罗马、佛罗伦萨、荷兰的民主都是被外来军事入侵打败的,这就是史有定论的“无效民主”。北美十三州因只纳税而无代表进入议会所以要求独立,开创了代议的“美国式民主”。英国用法律一点剥夺王权,最后权力皆交付议会,王权仅成象征,始成法治的“英国式民主”。法国在广场上根据集会者欢呼声大小决定路易十六的死活,被称为复活罗马传统的“法国广场式民主”,是典型的“多数人的暴政”。一个女人因不满《人权宣言》中人权的主体都是男人,写了《女人权利宣言》而被处以绞刑,被称为“男人对女人的民主”。太平洋岛国帕劳用全民投票击溃美国的军事托管,在“票箱中产生了共和国”,被推崇为“公投民主”。埃及、也门、利比亚等国连年动荡难安,皆因有接连不断的“街头民主”。民主既成就了一些国家和民族,也毁掉了一些国家和民族。马克思在《新莱茵报·政治经济评论》中指出:“全部问题在于确

定民主的真正意义。”那么,到底什么是民主?

马克思主义诞生前,所有关于民主的理论和实践都只是形式意义上的。民主的历史约有2500年,其中2200年是失败的。历史上任何一个政权都从未做到由“多数人统治”。《共产党宣言》讲道:“工人革命的第一步就是使无产阶级上升为统治阶级,争取民主。”这句话说明,马克思主义民主观从一开始就与历史上的民主观有本质区别。它强调阶级与个人相统一,认为获得无产阶级的统治权才算获得民主;强调实质与形式相统一,认为民主的形式应为民主的实质服务;强调国体与政体相统一,承认民主既是一种国家形式、一种国家形态,是有组织有系统地对人使用暴力,又意味着形式上承认人民主权,承认大家都有决定国家制度和管理国家的平等权利;强调手段与目标相统一,认为民主既是汇聚人民意志和力量的手段,也以人民当家作主的民主政治为目

标；强调政治与经济相统一，认为民主是上层建筑，归根结底由生产关系所决定并为生产关系服务。马克思主义民主观从根本上揭示了民主的真谛。

民主从古典到近代再到现代，几经历史发展。从多数决、少数服从多数发展为尊重少数，再到国际事务中“磋商取得一致”；从直接民主到代议民主；从选举民主到协商民主；从民主至上到民主服从法治；从多数人统治到社会共治；从民主管理到基层自治；从形式民主到实体民主，民主已是人类关于公共治理理想、价值、伦理、方法、制度的集合概念，任何试图以一人一票或两党竞争等单一方式解释民主的努力都已显得那么幼稚和落伍于时代。

## 二、我们需要怎样的民主

民主之于中国仅有百年。自辛亥革命始，世界上所有的民主形式我们都尝试过了。君主立宪制、议会制、内阁制、总统制、多党制不一而足，但统统归于失败。中国共产党自诞生起即以民主为追求，认为“没有民主就没有社会主义，就没有社会主义现代化”，甚至认为“民主是社会主义的生命”，一直在探索走出一条中国特色民主政治之路。那么，我们到底需要怎样的民主呢？

第一，我们需要实质民主。这个实质民主，毛泽东同志称为“人民民主”。它不同于以自由资本为基础的美英式宪政民主，不同于高税收、高福利为特点的北欧式社会民主，也不同于以政党轮替为特征的竞争民主。人民民主是以人民当家作主和保障人民充分享有民主权利为目的的实质民主，是将个人民主与集体民主融为一体的新型民主。它以党的领导、人民当家作主和依法治国有机关统一为本质特征。

第二，我们需要有实效的民主。民主不是拿来看的，是要解决社会治理中的问题的。能够达成善治的民主才是有效的民主，才是好民主。习近平同志在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的

讲话中指出，评价一个国家政治制度是不是民主的、有效的，主要看以下八个标准：其一，看国家领导层能否依法有序更替；其二，看全体人民能否依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业；其三，看人民群众能否畅通表达利益要求；其四，看社会各方面能否有效参与国家政治生活；其五，看国家决策能否实现科学化、民主化；其六，看各方面人才能否通过公平竞争进入国家领导和管理体系；其七，看执政党能否依照宪法法律规定实现对国家事务的领导；其八，看权力运行能否得到有效制约和监督。这八项皆能做到，民主就是有效果的。

第三，我们需要有效率的民主。民主是人类社会迄今最好的政治形式，但并非完美无缺，它与生俱来的缺陷就是高成本、低效率。在人数如此众多、差异如此重大而又实行单一制的中国，如果每项国家决策都要一人一票，这个国家必将陷入瘫痪。以10亿人有投票权计，即使仅10%的人反对，那也将达到1亿，这差不多相当于两个英国。这是中国的特殊国情。因此，必须找到一个既能集中人民意志，又能消除异见的办法，这就是民主集中制。民主集中制是克服民主弊端的伟大发明，是人类民主宝库中的中国智慧，是一种高效率的民主制。

第四，我们需要广泛的民主。这其中体现在贯穿于中国特色民主实践的群众路线上。作为中国共产党的生命线和根本工作方法，始终做到“一切为了群众，一切依靠群众”，实现尊重人民主体地位与保障人民当家作主的内在统一，坚持最广大人民群众的民主主体地位；始终做到“从群众中来，到群众中去”，广听民意、广聚民智、广集民力，最广泛地动员和组织人民群众参与民主决策、民主管理、民主监督，把党的正确主张变为群众的自觉行动，使民主主体的广泛性与民主权利的真实性、民主形式的多样性紧密结合起来，不断完善中国特色社会主义民主。

第五，我们需要有秩序的民主。民主

必须制度化、法律化、程序化，当民主的形式与法治发生冲突时，民主必须服从法治，这是民主消弭情绪化而走向理性的世界性经验。要吸取中外广场民主与街头民主最后都只能葬送民主的历史教训，让民主在法治保障下运行，在程序范围内运作。要严防脱轨的民主与无序的民主，更要反对“大民主”和无法无天的民主。

第六，我们需要适合于自己的民主。鞋子合不合脚，只有自己知道。有些民主形式虽好，但若不适合于我们则毫无意义。人类关于制度文明的所有成果，我们都可借鉴，但不会照搬照抄。正如习近平同志所指出的，“设计和发展国家政治制度，必须注重历史和现实、理论和实践、形式和内容的有机统一。”“照抄照搬他国的政治制度行不通，会水土不服，会画虎不成反类犬，甚至会把国家前途命运葬送掉。只有扎根本国土壤、汲取充沛养分的制度，才是最可靠、也最管用。”

我们所需要的民主，靠我们自己创造。我们已走出了一条内生式的、由人民群众自下而上推动和党内民主自上而下带动共同推进的、既借鉴人类制度文明优秀成果又有自己创造的中国特色社会主义民主道路。

## 三、民主政治的中国特色

早在1940年，毛泽东同志在谈到未来人民民主政权的组织方式时就提到：“没有适当形式的政权机关，就不能代表国家。中国现在可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统，并由各级代表大会选举政府。”在中国实行人民代表大会制度，是中国人民在人类政治制度史上的伟大创造，是深刻总结近代以后中国政治生活惨痛教训得出的结论，是中国社会100多年激越改革、激荡发展的历史结果，是中国人民翻身作主、掌握自己命运的必然选择。

人民代表大会制度不是人民代表大会本身。它是由全国人民代表大会及地方

各级人民代表大会按照宪法原则和程序运作而形成的一套国家制度。其基础是选举制度,它关乎中国民主政治的本质。改革开放以来,中国选举制度有三个历史性跨越:一是把直接选举人大代表的范围由乡镇扩大到县一级;二是从等额选举发展为包括全国人大常委会委员在内的普遍的差额选举;三是从城乡按不同人口比例发展为按相同人口比例产生人大代表。这三大变化是中国选举式民主的三大进步。人民代表大会制度的第二个内容是处理中央和地方的关系。我们实行单一制,但在中央和地方进行事权划分,以调动中央和地方两方面的积极性。第三个内容是实行民族区域自治制度。这是民主政治在民族问题上的制度安排。第四个内容是一切国家机关及工作人员都要实行民主集中制原则,以保证国家的统一团结,保证国家机关及工作人员的统一高效。第五个内容是国家机关间相互关系的制度。这是人民代表大会制度的核心。我们实行一切权力归人民,人民行使国家权力的地方是全国人民代表大会及地方各级人民代表大会。一切国家机关皆由人民代表大会产生,皆向人民代表大会负责,皆受人民代表大会监督。我们决不搞西方宪政民主。

人民代表大会制度是中国民主政治的核心,是中国的根本政治制度。除此以外,早在新中国成立之初,中国共产党就发明了“协商式民主”。这是中国社会主义民主政治的特有形式和独特优势,是党的群众路线在政治领域的重要体现。目前协商式民主正向广泛多层和制度化方向发展。一个形式多样、内容广泛、程序便捷、环节完整的协商民主体系正在形成。协商范围和渠道也正从政党协商向人大协商、政府协商、政协协商、司法协商、人民团体协商、基层组织协商、社会组织协商等方向发展。协商民主是减少社会对抗、最大限度凝聚社会共识和调动社会各方面积极性最具时代特征的沟通式民主渠道。

中国的经济体制改革始于农村,中国的政治体制改革也始于农村。1983



图 / 视觉中国

年,广西农民最早创立了一套农民自治制度,拉开了中国基层自治式民主发展的序幕。历经30多年演进,农村、城镇社区、企事业单位皆在公共事务和公益事业中实行了自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的自治模式,并已制度化、法律化。基层自治式民主是人民群众创造的实行直接民主的一场制度革命,是最有生命力的草根民主。

党的十八大以来,中国的民主又有实质性发展。一是民主理念有新提升。党的十八届四中全会提出“坚持人民的主体地位”;党的十八届五中全会提出“以人民为中心”。五大发展理念中的“共享”理念已成为中国特色社会主义民主观的最新内容。二是民主政治的法治化水平全面提高。党的十八届四中全会关于全面推进依法治国的决定提出,“以保障人民当家作主为核心,坚持和完善人民代表大会制度,坚持和完善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,推进社会主义民主政治法治化。”三是进行了“把权力关进制度的笼子里”的权力制度改革。权力清单和负面清单、政务公开、司法公开等制度的建立在中国民主发展史上具有划时代的意义。四是民主形式更加丰富。“网络民主”方兴未艾,通过网络表达民意更方便直接;双周协商常态化,协商民主进入成熟期。五是以税收法定及预算改革为主要内容的经济民主取得实质性进展,以精准扶贫、全面脱

贫为目标的民生民主扎实推进。

坚持走中国特色社会主义民主政治发展道路,我们已积累了许多成功的经验,总结起来,如下几条弥足珍贵:

——坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。党的领导是根本前提、根本保证,人民当家作主是核心、是根本目的,依法治国是根本途径、根本保障。三者本质上是一致的。党的领导要贯穿民主政治建设全过程,这是中国特色社会主义民主政治建设的灵魂和政治基础。

——坚持从中国的国情和实际情况出发。民主要解决中国的问题,必须立足中国、立足实际、立足需要、立足实践。要处理好民主与专政、民主与集中、民主与法治、民主与党的领导的关系,处理好改革、发展、稳定的关系,积极稳妥、循序渐进、依法推进。

——坚持中国特色民主观。民主是国家制度,是国家价值观,必须坚持人民民主观、坚持制度民主观、坚持实质民主观、坚持发展民主观,坚决反对形式民主观、普世民主观、宪政民主观。

——坚持民主与国家治理相结合。把发展社会主义民主政治作为推进国家治理体系和治理能力现代化的题中之意,使民主发展与国家治理相辅相成、相得益彰。优质的民主必然表现为优质的治理,优质的治理必将助推实现优质的民主。★

(作者为中央政法委员会副秘书长、全国人大常委会委员、全国人大法律委员会副主任委员)

# 如何实现 L 型长期中高速增长？

文 / 蔡昉



全国人大常委会委员、全国人大农业与农村委员会委员、中国社会科学院副院长蔡昉。  
图 / 视觉中国

## 一、认识减速：这次不一样

现在最重要的经济问题就是增长速度下行，其他许多问题都是由此衍生而来的。所以，应该首先分析经济减速是如何形成的。最近国际和国内都有很多讨论，国际国内各种声音都有。有些人认为中国面临的是周期性的减速，还有一些人从长期趋势角度分析。比较有代表性的研究有以下几个。

萨默斯等人认为，经济增速不可能长期持续超常，终究要回到均值水平，就是世界平均增长速度（大约3%）。他们预测从2013年到2023年中国经济增长速度平均是5%，从2023年到2033年平均为3.3%，即回到了均值。他们没有给出理由，只是说有这样的统计规律。

巴罗认为，如果具备了若干条件，

后起国家的增长速度会更快一些，最终会与发达国家的经济发展水平趋同。但是从长期来看，趋同的速度不会超过2%这个所谓“铁律”。中国过去大大超过了这个速度，所以到了减速的时候，因此他对中国经济的增速预测也是3%左右。这个预测已经被证明是错误的。上述两个研究都有一个共同的特点，那就是尽管都在讲中国，但是都没有找准中国的特点，所以没讲出中国故事。

艾肯格林等把所有能够找到长期数据的国家放在一起分析，发现了一些减速的规律。他们认为在大约中国目前的收入水平上，各国基本都经历了减速，减速的幅度可以超过此前增速的一半。他们在探讨减速的一般规律之外，还考虑到了一些国别的因素，即不同的国家

可能有自己的因素。

总的来看，这些研究都很细腻，也发现了一些规律，但是都具有“只见森林不见树木”的缺陷，讲的更多的还是森林，而中国是一棵不同寻常的大树，所以其结论对中国来说未必全都具有适用性。

林毅夫主张，中国的问题是国际金融危机之后全球经济增长乏力造成的，所以问题在于需求侧。在他看来，中国目前人均GDP相当于美国的20%，这个阶段相当于日本的1951年、新加坡的1967年、台湾的1975年和韩国的1977年。在那之后这四个经济体都经历过20年的高速增长，所以他得出了中国经济长期增长潜力8%的结论。他所采用的发展阶段比较的方法，固然一般来说是对的，但是用人均GDP来判断发展阶段可能忽略了中国的一个重要特征——未富先老。虽然中国人均GDP比较低，但是老龄化程度已经超过了很多其他国家。

2010年，中国从15岁到59岁的劳动年龄人口数量达到峰值。这个现象发生在日本的时候不是1951年，而是1990年到1995年期间；韩国是2010年到2015年期间，比中国还晚一点；新加坡是2015年到2020年期间。如果按人口转变阶段来看，中国的发展阶段已经大大的不一样了。

抚养比是反映人口红利的指标。日本的人口抚养比在1970年就基本降到底部，但没有马上上升，而是稳定了20年，从1990年代才开始上升。中国的人口抚养比大体上也是2010年左右降到最低点，随后迅速上升。新加坡和韩国到达这个转折点的时间跟我们差不多。这同样证明了中国是在非常低的人均GDP水平上就开始丧失了人口红利。

从这些角度看,中国可能没有20年平均增长8%的机会了。良好的人口年龄结构能够导致劳动力充足、人力资本充足,劳动力的转移还能使资源的配置效率提高,有利于提高全要素生产率,低抚养比有利于高储蓄率和资本回报率。人口红利消失意味着所有上述因素都会逆向变化。

我们预测了中国经济潜在增长率的变化。2010年之前潜在增长率大体是10%,从那开始就迅速降到了“十二五”时期的7.6%,从“十三五”开始进入6.2%的阶段。把实际增长率减去潜在增长率,可以得出增长率缺口。如果这个缺口是负数,说明没有把生产能力充分发挥出来。只有在负的经济增长缺口的时候,需求侧的宽松政策才能刺激经济增长。

如果认为中国经济潜在增长率是10%,而现在的增长速度是6%到7%,会得出负的增长率缺口,就会认为减速是由于周期性、需求侧的因素,就会期待政策刺激和V字型的反转。事实上,中国经济的潜在增长率已经降下来了。经济减速是因为潜在增长率下降,而不是因为需求不足。

## 二、刺激不起的潜在增长率

从供给侧认识经济增长,就意味着要从生产函数的角度来看导致潜在增长率下降的因素。我们可以发现以下四个方面的问题。

第一个问题是劳动力的短缺导致工资上涨。与任何商品一样,数量出现短缺,价格就上涨。在一定时间内,工资的上涨可以用劳动生产率的提高去弥补,但是如果劳动力短缺过于严重,工资上涨得过快,劳动生产率跟不上,就会导致单位劳动成本的提高。

第二个问题是新成长劳动力和人力资本逐渐下降。新成长劳动力包括毕业未升学和辍学的年轻人,即每年真正到劳动力市场就业的人。这部分人也代表着人力资本的增量。新成长劳动力增长速度下降,也就意味着人力资本改善



图 / 视觉中国

速度下降。从2014年到2020年,每年新成长人力资本(新成长劳动力乘以人均受教育年限)的增长率是负1.3%。

第三个问题是大量的资本替代劳动,导致资本劳动比的上升,结果是资本回报率下降。根据白重恩等人计算,2008年—2013年期间,资本回报率下降了45%。这也是投资增速下降的主要原因。

第四个问题是资源重配效率空间缩小,传统模式下的城镇化即将减速。过去经济增长既靠生产要素的积累,也靠全要素生产率的提高。而在中国,接近一半的全要素生产率提高来自于劳动力从生产率低的部门转移到生产率高的部门。这种情况很可能也会越来越弱,甚至会逆转。真正的农民工增量来自于16岁到19岁的农村人口,这部分人口在2014年达到峰值,此后开始绝对减少。这意味着急风暴雨式的劳动力转移,及其实现的资源重新配置也即将结束,全要素生产率的提高速度也会大幅度减慢。

## 三、供给侧结构性改革红利

经济体制一些领域的改革进度尚不尽如人意,有以下两个原因。

第一,并不是每个人都真信改革能带来红利。改革红利看不见、摸不着,至少不敢说哪一项改革对应着哪部分红

利。相反,实行需求侧的刺激政策,可以识别出财政性投资增加多少或者银行发放多少货币对应着GDP增速的百分点。所以,有些地方和部门改革决心不大。

第二,改革要靠全社会努力。改革成本可以确定是由谁来承担,但改革红利并非由付出了成本的主体排他性获得,而是具有外部性。由于改革成本的分担和红利的分享还没有界定清楚,因此产生了改革的激励不相容问题,造成改革难以推进。

供给侧结构性改革着眼于提高劳动参与率、生育率、人力资本和全要素生产率等方面,以达到提高潜在增长率的效果。我们的测算表明,在相关领域推进改革,可以带来真金白银的改革红利。同时,以不同的力度和方式推进改革,会带来不尽相同的改革效果。根据权威人士的说法,就算不刺激,经济也跌不到哪儿去,到2050年中国经济增速才会降到世界平均值,在这之前还是高于世界平均值的。但是,推进改革就能取得更好的结果。我们的模拟表明,改革越彻底、力度越大,未来的潜在增长率就越呈现出L形状。✘

(本文作者为全国人大常委会委员、全国人大农业与农村委员会委员、中国社会科学院副院长)

# 努力做好慈善法实施工作

文 / 李立国

3月16日,十二届全国人民代表大会第四次会议审议通过《中华人民共和国慈善法》(以下简称慈善法),经习近平主席签署主席令予以公布,自2016年9月1日起施行。慈善法界定了以扶贫济困救灾为重点,包括教育、科学、文化、卫生、体育和环保等公益事业在内的调整范围,明确了减免税费、金融支持、购买服务、弘扬慈善文化等促进措施和监督管理措施,规范了慈善组织、慈善募捐、慈善捐赠、慈善信托、慈善财产、慈善服务、信息公开等内容,为慈善事业发展提供了广阔空间,将有力地引领、规范、促进慈善事业发展,是慈善事业发展的一座光辉的里程碑。

慈善法是我国现代慈善事业发展经验的宝贵结晶,是我国慈善制度建设最新最大的成果。慈善法明确规定:“国务院民政部门主管全国慈善工作,县级以上地方各级人民政府民政部门主管本行政区域内的慈善工作。县级以上人民政府有关部门依据本法和其他有关法律、法规,在各自的职责范围内做好有关工作。”这一规定将各级人民政府赋予民政部门的职责上升为法定职能,各级民政部门要勇于担当,不辱使命,将组织实施慈善法作为当前和今后一个时期民政工作的头等大事,积极会同有关部门,充分动员社会力量,努力做好慈善法实施工作。

## 一、落实改革举措

要实施慈善组织登记认定制度。多年来,以《社会团体登记管理条例》《基金会管理条例》《民办非企业单位登记管理暂行条例》等行政法规为基础,我国形成了“归口登记、双重管理、分级负责”

的社会组织管理体制,为包括慈善组织在内的社会组织登记管理提供了基本遵循。随着经济社会发展,现行管理体制有些规定已经不适应现代慈善事业发展的要求。慈善法将慈善组织登记认定与现行社会组织登记管理无缝衔接,明确规定:“慈善组织可以采取基金会、社会团体、社会服务机构等组织形式;设立慈善组织,应当向县级以上人民政府民政部门申请登记;本法公布前已经设立的基金会、社会团体、社会服务机构等非营利性组织,可以向其登记的民政部门申请认定为慈善组织。”这一制度设计,降低了慈善组织准入门槛,简化了慈善组织登记程序,有利于激发慈善组织发展活力,增强慈善组织自治服务功能,深化社会组织登记管理制度改革。民政部要协助国务院法制办做好社会组织三个条例修订工作,并完成民办非企业单位向社会服务机构名称概念的转换。要加快制定慈善组织申请认定的具体办法,畅通存量社会组织通向慈善组织的政策渠道,使慈善组织登记认定和监督管理更有遵循、更具可操作性。

要实行慈善组织年度报告制度。根据社会组织监督管理工作的发展条件,借鉴商事制度改革和一些地方社会组织监管制度改革的经验,慈善法将现行社会组织的年检制度改为年度报告制度,明确规定:“慈善组织应当每年向其登记的民政部门报送年度工作报告和财务会计报告。”这项慈善组织监管制度的重要改革,并不意味着放松对慈善组织的监管,而是监管理念和方式发生变化。各级民政部门要依法推动慈善组织执行好年度报告和信息公开制度,积极推行随机抽取检查对象、随机选派执法检查人员

的“双随机”抽查方式。对抽查发现的违法违规行为,要依法依规及时惩处,形成有效震慑,增强慈善组织守法的自觉性。

要建立公开募捐资格许可制度。慈善法着眼于扩大公开募捐主体范围,建立了慈善组织公开募捐许可制度,明确规定:“慈善组织开展公开募捐,应当取得公开募捐资格。依法登记满二年的慈善组织,可以向其登记的民政部门申请公开募捐资格。慈善组织符合内部治理结构健全、运作规范的条件,应当发给公开募捐资格证书;法律、行政法规规定自登记之日起可以公开募捐的基金会和社会团体,由民政部门直接发给公开募捐资格证书;不具有公开募捐资格的组织或者个人基于慈善目的,可以与具有公开募捐资格的慈善组织合作,由该慈善组织开展公开募捐并管理募得款物。”这打破了原有公开募捐资格的限制,将公开募捐权利平等地赋予了各类慈善组织。民政部要协调制定公开募捐资格申请认定的具体办法,确保公开募捐活动广泛依法有序进行。过去,在公开募捐方面已制定地方性法规或政府规章的地方,有关民政部门要积极提请同级人大、政府,依照慈善法规定修订完善相关法规规章。

要积极开展慈善信托。慈善法着眼于拓宽慈善事业发展途径,设置了慈善信托专章,明确规定慈善信托属于公益信托,民政部门是慈善信托备案管理机构,并将设立慈善信托由信托法规定的批准制度改为备案制度,确定了受托人范围,规定了受托人、监察人义务。民政部要抓紧协调制定慈善信托文件备案、信托监察人管理等具体制度。地方各级民政部门要抓紧制定政策措施,积极开

展慈善信托试点工作。支持有条件、有意愿的自然人、法人或者其他组织依法设立慈善信托,开展慈善活动,使这一相比依托慈善组织募集使用资金更简便易行的慈善形式活跃起来、普及开来。

## 二、激发慈善主体活力

要完善慈善组织内部治理。按照现代社会组织管理体制要求,慈善法着力规范慈善组织内部治理和行为准则,明确规定:“慈善组织应当根据法律法规以及章程的规定,建立健全内部治理结构,明确决策、执行、监督等方面的职责权限;慈善组织的发起人、主要捐赠人以及管理人员,不得利用其关联关系损害慈善组织、受益人的利益和社会公共利益。”各级民政部门要依托登记管理过程,指导慈善组织依法按照章程开展活动,独立承担法律责任。要推动慈善组织完善内部治理结构,建立健全以章程为核心的内部管理制度,有效发挥决策机构、执行机构和监督机构的职能作用,以完善的决策制度赢得捐赠者和其他参与方的支持,以合理的约束机制保障资金的安全运行,以良好的专业素质保证项目的管理和执行,以可靠的监督制度增进公众的信任。要建立慈善组织负责人任职、约谈、责任追究等管理制度,落实法定代表人离任审计制度,提高慈善组织诚信度和公信力。

要落实优惠政策和支持条件。经过多年共同努力,我国初步建立了包括公益性捐赠税前扣除和慈善组织所得税减免、进口税收减免等优惠政策制度体系。慈善法在此基础上,专章规定了政府在税收优惠、费用减免、用地保证、金融支持、购买服务等方面的促进措施,并特别规定“国家对开展扶贫济困的慈善活动,实行特殊的优惠政策;企业慈善捐赠支出超过法律规定的准予在计算企业所得税应纳税所得额时当年扣除的部分,允许结转以后三年内在计算应纳税所得额时扣除”,对慈善活动重点和打赢脱贫攻坚战有特殊支持,对民间资本进行大额

捐赠有鼓励作用。民政部门要积极协调财税等有关部门落实慈善组织、慈善信托、慈善捐赠税收优惠政策,支持慈善组织更多更好地参与公共服务、提供社会服务。

要完善褒扬奖励制度和鼓励措施。为广泛动员社会公众参与慈善活动,慈善法在鼓励慈善组织开展慈善活动的同时,明确规定:“城乡社区组织、单位可以在本社区、单位内部开展群众性互助互济活动;慈善组织以外的其他组织可以开展力所能及的慈善活动。”民政部门要将基层群众性慈善活动与城乡基层群众性自治活动、企事业单位民主管理活动相互衔接、良性互动,助推蕴藏在群众中的慈善热情竞相迸发。为激励慈善行为,提升慈善效果,促进更多社会成员投身慈善活动,慈善法规定:“国家建立慈善表彰制度。经受益人同意,捐赠人对其捐赠的慈善项目可以冠名纪念。慈善组织应当对志愿者实名登记,记录志愿者的服务时间、内容、评价等信息。根据志愿者的要求,慈善组织应当无偿、如实出具志愿服务记录证明。”民政部要进一步做好“中华慈善奖”评选表彰工作,结合实施国家勋章和国家荣誉称号法,争取将在慈善事业作出重大贡献、享有崇高声誉的杰出人士,纳入国家勋章和国家荣誉称号授予范围。各级民政部门要推动建立完善的、包括志愿服务在内的慈善行为褒扬奖励制度和鼓励措施,树立和发挥慈善榜样的示范带动作用。

## 三、规范慈善主体行为

要实施公开募捐行为规范。慈善募捐包括面向社会公众的公开募捐和面向特定对象的定向募捐。慈善法重点对公开募捐主体、资格、方式及要求作出了规范。对采取传统方式募捐的,要求在其登记的民政部门管辖区域内进行,确有必要在其登记的民政部门管辖区域外进行的,应当报其开展募捐活动所在地的县级以上人民政府民政部门备案。为适应互联网募捐发展实际,发挥其门槛低、传

播快、影响大、互动强、效率高的优势,慈善法明确互联网募捐是公开募捐的方式之一,同时规定:“通过互联网开展公开募捐的,应当在国务院民政部门统一或者指定的慈善信息平台发布募捐信息,并可以同时在其网站发布募捐信息;开展公开募捐,应当制定募捐方案,并在开展募捐活动前报慈善组织登记的民政部门备案。”这些规定,既有利于互联网成为慈善募捐的重要途径,又有利于消除社会公众反映强烈的网上任意公开募捐乱象。对于个人在自身面临困难时向社会求助的权利,未纳入慈善法调整范围,可以正当行使。民政部要按照法律规定,协调制定公开募捐资格申请认定程序、募捐方案的备案及信息公开办法和运用互联网募捐的有关规定等具体制度,地方各级民政部门要认真组织实施,确保公开募捐活动依法有序进行。

要维护捐赠人合法权益。维护捐赠人的合法权益,实质就是发挥捐赠人的主体作用。慈善法规定:“捐赠人可以通过慈善组织捐赠,也可以直接向受益人捐赠;慈善组织接受捐赠,应当向捐赠人开具由财政部门统一监(印)制的捐赠票据。捐赠人要求签订书面捐赠协议的,慈善组织应当与捐赠人签订书面捐赠协议;捐赠人有权查询、复制其捐赠财产管理使用的有关资料。慈善组织违反捐赠协议约定的用途,滥用捐赠财产的,捐赠人有权要求其改正。拒不改正的,捐赠人可以向民政部门投诉、举报或者向人民法院提起诉讼;确需变更捐赠协议约定的捐赠财产用途的,应当征得捐赠人同意。”这些赋权性规定是对捐赠人合法权益的有力保护,有利于优化慈善环境。各级民政部门要督促慈善组织严格落实法律规定,尊重捐赠人参与意愿,保护捐赠人的合法权益,努力营造慈善光荣、奉献可敬的社会氛围。

要保障慈善财产合法使用。多年来,善款去向不明或被挪用、侵占的事件时有发生,损害了慈善主体的公信力。为保全慈善财产,慈善法规定:“慈善组织

的财产应当根据章程和捐赠协议的规定全部用于慈善目的,不得在发起人、捐赠人以及慈善组织成员中分配。”为确保慈善财产不会因保值增值活动而影响到慈善宗旨的实现,慈善法规定:“慈善组织的重大投资方案应当经决策机构组成人员三分之二以上同意。政府资助的财产和捐赠协议约定不得投资的财产,不得用于投资。慈善组织的负责人和工作人员不得在慈善组织投资的企业兼职或者领取报酬。”同时,授权民政部制定慈善组织投资的具体办法。为保证慈善财产最大限度地用于慈善活动支出,慈善法规定了慈善组织开展慈善活动的年度支出比例、相关标准和原则要求。民政部要会同有关部门制定慈善组织投资的具体办法,制定相关慈善组织年度支出和管理费用标准,既保障慈善财产使用效益最大化,也保障慈善组织列支必要的年度管理费用,达到正常运作、可持续发展。

要促进慈善服务。慈善服务是慈善事业的重要组成部分。慈善法对慈善服务作了定义,突出志愿服务重点,倡导和鼓励慈善组织、其他组织和个人,向社会或者他人提供志愿无偿服务以及其他非营利服务;规范了慈善服务提供方式、服务原则、服务项目、服务标准、志愿者招募登记、培训管理、服务记录、证明出具、购买保险、安全保障等内容,第一次从法律高度引领和支持慈善服务发展。民政部要充分利用慈善法提供的立法空间,配合国务院法制办尽快出台志愿服务条例。各级民政部门要全面实施志愿服务记录制度,指导慈善组织依法出具志愿服务记录证明,支持慈善组织招募、培训志愿者,为志愿者参与慈善服务提供必要条件,让志愿者更有热情、志愿服务更有保障。

要加强慈善信息公开。阳光是最好的防腐剂。慈善法按照不同主体、不同方式、不同环节,对信息公开作了规定。民政部门要尽快推动建立统一规范的慈善信息平台,方便慈善主体公开信息,方便

社会公众了解和监督。要推动建立健全慈善信息统计和发布制度,实现慈善信息统计发布工作机制化、常态化。要建立民政部门与其他部门的慈善信息共享机制,提高服务质量。要制定慈善组织信息公开的具体办法,依法强化慈善组织信息公开义务。要在日常性监管和周期性评估中,检查慈善组织履行信息公开义务的情况。对于那些不报、谎报、漏报信息的慈善组织,要依法查处。

#### 四、完善监管体系

要强化慈善组织行业自律。依托行业组织加强行业自律,是行业发展的通行做法,也是慈善行业发展的有益经验。慈善法明确规定:“慈善组织依法成立行业组织,慈善行业组织应当建立健全行业规范,加强行业自律。”各级民政部门要加大对慈善行业组织扶持发展力度,指导慈善行业组织建立健全行业规范,加快统一社会信用代码建设,促进进行风建设,提供行业服务,更好地发挥监督、约束和激励作用。

要加强社会监督。社会监督是公众参与慈善事业的重要方式,是保证慈善事业健康发展的重要条件。慈善法明确规定:“任何单位和个人发现慈善组织、慈善信托有违法行为的,可以向民政部门、其他有关部门或者慈善行业组织投诉、举报;国家鼓励公众、媒体对慈善活动进行监督,对假借慈善名义或者假冒慈善组织骗取财产以及慈善组织、慈善信托的违法违规行为予以曝光。”各级民政部门要会同有关部门,指导慈善行业组织完善投诉举报受理机制,拓宽社会监督渠道,依法及时查处慈善领域违法行为。

要强化政府监管。在简政放权、改革社会组织管理体制的同时加强政府监管,才能保证慈善事业持续健康发展。慈善法对民政部门的监管职责、监管措施和监管程序作了具体规定。各级民政部门要依法履行职责,充分运用“双随机、一公开”为主的监管方式,运用好约谈、

审计、专项检查等监管手段。建立以信息归集共享为基础、信息公示为手段、信用监管为核心的监管制度。健全慈善组织第三方评估机制,并将评估情况作为慈善组织、慈善信托税收优惠,承接政府转移职能和政府购买服务的重要依据。建立慈善组织及其负责人信用记录制度,将其守信情况纳入社会信用体系建设之中。要按照慈善法对有关部门职责分工的要求,协调和支持有关部门对慈善组织的思想政治工作、党的建设、财务和人事管理、外事活动、公募资格验证、募捐信息发布等履行监督管理职责,共同做好监管、服务工作。

要公正文明执法。针对慈善领域的违法行为和政府部门的监管责任,慈善法设置了相应的法律责任。各级民政部门要会同有关部门,坚持依法行政、严格执法。要完善日常监督检查制度,强化源头监管和日常执法,严格防止违法行为。要建立执法全过程记录制度,确保执法工作有据可查,切实提高执法活动的透明度。要适应慈善工作特点,推广运用说服教育、劝导示范、行政指导等非强制性执法手段。要建立健全民政部门和有关部门协同的慈善事业管理制度以及常态化的责任追究机制,确保政府部门认真履行职责、严格依法行政,确保执法环节出现问题能够及时发现纠正,促进慈善事业全面持续健康发展。✘

(本文作者为国家民政部副部长)



2016年6月22日,在中国儿童慈善活动日,山东省烟台市福山区建筑业管理处,在高疃镇肖家沟村开展“关心儿童未来”公益慈善活动。图/视觉中国

# 充分发挥侨务资源优势， 积极推进侨务法治建设

## ——全国人大华侨委员会赴重庆市开展调研情况的报告

文 / 全国人大华侨委员会赴重庆市调研组

2016年4月18日至22日，全国人大华侨委员会副主任委员令狐安率调研组赴重庆市就“充分发挥侨务资源优势，积极推进侨务法治建设”情况进行调研。

调研活动主要包括两个方面：一是认真听取情况介绍，在市级有关部门、侨资企业、高校归侨代表人士三场座谈会中加强交流互动。二是开展实地考察，先后参观了重庆大龙网科技有限公司、重庆北极鸥软件有限公司、重庆天量电子技术公司、重庆誉存企业信用管理有限公司等主要由新侨科技人才创办的高科技公司，以及江北区海归人才创业园和江北区观音桥街道富力海洋社区“侨之家”。此外，调研组还专门看望了南洋老机工冯炳权先生的遗孀肖正华老人。调研组较充分地了解了侨情，倾听了侨声，达到了预期目的。

### 一、重庆市侨情及侨务工作 进展情况

全市归侨侨眷约30万人，有近百个重要侨团，1700余家侨资企业，重庆籍海外侨胞约30万人。重庆市侨情呈现出三个比较突出的特点：侨胞数量增长快，素质比较高，大多分布在高校、医院、企业、科研机构等单位，专家、教授、高管等行业骨干较多；归侨侨眷生活状态比较稳定，生活条件相对殷实；海外侨胞为家乡建设和发展尽心竭力。

近年来，重庆市侨务工作有较大进展，取得了明显成效。

一是侨务法治建设不断加强。市人



4月18日至22日，全国人大华侨委员会副主任委员令狐安召开多场座谈会听取重庆市侨情汇报。摄影 / 张晓彤

大于1998年制定了《重庆市实施〈中华人民共和国归侨侨眷权益保护法〉办法》，并于2001年、2010年两次进行了修订。市政府先后出台了涉及归侨侨眷再就业、培训、子女入学、扶贫救济等社会保障方面的20多个配套规定，以及归侨侨眷身份认定、华侨回国定居、华侨捐赠、侨务信访等一系列规范性文件。市各级侨务部门认真落实《重庆市引进高层次人才若干优惠政策规定》，为“千人计划”专家提供居留、出入境、落户、医疗、保险、住房、免税、配偶安置、子女就学等方面的服务，努力吸引涉侨企业和海外侨胞专业人士在渝创业发展。2010年以来，市外侨办争取到国务院侨办专项经费150万元，对5个重点华侨华人创业团队给予扶持。市各级侨

务部门建立健全了归侨侨眷信访渠道、协调处理侨商投诉问题等机制制度。全市在归侨侨眷相对集中的社区建立了53个“侨法宣传角”，通过侨法知识竞赛等活动加大宣传力度，营造了知侨、爱侨、护侨的良好氛围。

二是充分利用侨务资源促进经济社会发展。市委外事工作领导小组始终把侨务工作作为一项重要任务纳入议事日程。市政府制定了《关于贯彻落实〈国家侨务工作发展纲要（2011—2015年）〉的实施意见》。全市侨务部门采取每年通过组织侨务代表团赴海外招商，协办“华创会”“东盟华商会”，邀请侨商侨界知名人士参加市“渝洽会”“高交会”等方式，引导侨胞参与市现代农业、现代服务业、高

新技术产业、先进制造业以及节能环保产业等领域的建设。五年来,共签约项目200余个,协议投资额达500亿元人民币,侨资企业成为重庆发展的重要生力军。目前,市侨务部门已将留学人员及眷属、劳务输出人员等纳入新侨群体,作为侨务工作服务和联系的对象。2008年以来,启动实施“百名海外高层次人才集聚计划”“千名优秀人才引进计划”等,打造了“欧洲”“北美”“印日”“港澳”四条引才专线。截至2015年年底,全市共引进海外人才5000余人,其中74人入选国家“千人计划”,130人入选重庆市“百人计划”。

围绕国家“一带一路”战略,市各级侨务部门加强与海外侨社、侨团、侨领的交流互动。积极做好海外侨情调研工作,建立了重点侨团资料库、新华侨华人资料库、高端人才资料库,逐步丰富国外侨务工作网络;组织开展“海外华文媒体重庆采访周”、“文化中国·四海同春”和“寻根之旅”夏(冬)令营等文化艺术活动,增进海外侨胞对祖(籍)国和重庆市的了解,扩大重庆市在海外的知名度;充分利用重庆与台湾的历史渊源关系,以国家对台工作方针政策为指导,以重庆市黄浦军校同学会为重要抓手,加强与台湾交流,着力推动“反独促统”工作。

三是重视解决侨界民生问题。从2014年起,全市将1978年12月31日前回国的老归侨生活补助费标准由原来每人每月100元提高到500元,在全国是比较高的。市各级侨务部门加强对侨捐工作的管理和服 务,组织实施“金桥助学计划”和“侨爱工程—温暖三峡库区行动”,引导海外侨胞和慈善爱心人士支持新农村建设和社会公益事业,五年来全市侨务系统累计接受侨捐款物折合人民币近亿元。加大侨务信访工作力度,按照“根据特点、适当照顾”原则,积极协调有关单位和部门妥善解决涉侨困难和问题。依托“全市侨商投诉协调工作联系会议”“为侨服务法律顾问团”等机制,集中解决突出问题。五年来,全市侨务系统受理侨胞来信来访2000多人(次),协调、

督促涉侨案件50余件,依法维护了广大归侨侨眷的合法权益。

## 二、问题和建议

重庆市侨务工作在取得显著成绩的同时,也不同程度地存在一些问题:有些涉侨配套法规不够健全,有的归侨权益保障措施针对性、实效性不够强,现行法律法规宣传不够到位;有的执法机构对涉侨法律规定了解掌握不够,为侨服务意识有待加强;部分侨情数据不够详实,新侨资源的挖掘、利用、涵养等方面仍有提升空间;侨务工作队伍力量相对薄弱,市级侨务机构人员配备不足、区(县)侨务机构设置不统一、无专职人员等。针对这些问题,调研组提出以下建议:

(一)不断完善华侨权益保护相关立法工作。调研组向重庆市介绍了其他地方侨务立法的情况,比如,广东省和江苏省南京市于2015年率先出台了华侨权益保护条例,湖北省人大常委会初审了华侨权益保护条例,江苏省今年1月出台了保护和促进华侨投资条例,福建、浙江、上海、安徽等省市也在积极推动华侨权益保障、华侨投资保护和促进等方面的立法进程。调研组建议重庆市人大、市政府及相关部门在华侨出入境、证件使用、知识产权保护、创新创业、社会保障等方面不断积累、总结好的经验和做法,针对新的情况和问题,及时修订和完善一些不合时宜的做法和制度,为重庆市更好地开展华侨权益保护工作提供良好的立法支持和保障。

(二)继续充分发挥新侨科技人才的重要作用。建议重庆市更加重视和发挥好新侨资源在建设西部创新中心过程中的作用,进一步创新工作机制和方法,不断提升为侨服务的能力和水平。加大对科技研发性企业的资金和政策扶持,优化创业前、创业中、创业后的一条龙服务流程。创新吸引人才和服务人才的方式方法,不断更新、完善侨务人才资源库,为充分发挥重庆的侨务资源优势、促

进经济社会发展贡献力量。

(三)涉侨部门进一步密切配合做好侨务工作。建议重庆市在以下工作中做出努力:一是进一步加强和完善“五侨”工作机制建设。二是重视加强侨务机构队伍建设,促进全市各级侨务机构编制和人员配备问题得到较好解决。三是建议通过侨情普查、调查等方式,逐步建立起侨务资源数据库并根据侨情变化及时更新,为有关部门做好华侨户籍、身份信息核实、社保等工作提供数据基础信息支撑和保障。四是关注侨界民生,继续配合有关部门做好侨务扶贫工作。

值得重视的是,在侨资企业座谈会和重庆大学归侨人士座谈会上,与会人员还提出了一些具体的问题,包括了解国家和重庆市有关企业管理政策的信息渠道不够畅通,缺乏对话平台,数据归属权立法不完善,企业办公租金优惠政策落实不够;高校及科研院所海外人才引进政策连续性不够,外籍华人社会保险、租房、信用卡办理困难;因压缩出国计划、海外引进人才因私护照集中统一管理、出国审批必须提前一年提交计划等僵硬管理规定导致高校海外归国科研人员无法及时参加当年接到邀请的各类国际性会议;中国的永久居留证申请办理条件过于苛刻,且在住宿、乘坐交通工具、银行开户等方面,因有关部门缺乏政策配套和信息共享,还存在诸多不便;“千人计划”名单公开导致信息泄露引起不必要的负面影响;同归侨一齐回国但已入外籍的未成年子女入学、升学以及疫苗接种缺乏明确规定等。

对于这些问题,调研组根据立法权限和管理分工,建议国家有关部门和重庆市给予足够重视,妥善解决。同时希望有关部门进一步增强对新侨资源较为集中的区域或部门的工作力度,及时了解归侨侨眷的所思所想所求,搭建方便快捷的沟通交流平台,积极主动地提供服务,帮助其解决工作生活中的困难和问题,凝聚侨心、汇集侨智,把侨务资源优势充分发挥出来。★

# 把脉“三去一降一补”

今年是“十三五”开局之年。中央明确今年经济社会发展主要是抓好去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板（即“三去一降一补”）五大任务。

时至年中，“三去一降一补”工作进展如何？在全国人大财政经济委员会近期举行的2016年上半年经济形势分析会上，国内财经领域的权威人士对此作出了详细、客观的分析。现摘录会议上的部分发言，与读者分享。

2016年6月13日，江苏省南京市一处建筑工地正在紧张地进行施工。摄影/安东

## 降成本：不要老盯着工人工资

文/吕祖善

如何进一步抓好中央提出的“三去一降一补”工作，再谈两方面意见。

**第一，关于去杠杆的问题。**众所周知，金融风险主要来自高杠杆，我国的非金融企业杠杆率已经相当高了，但大量的实体经济，特别是中小企业仍然是融资难、融资贵，形成了高杠杆和实体经济融资难、融资贵的强烈反差。究竟是什么原因？根本问题在于我国金融的传导机制扭曲了，没有传到金融应该支撑、扶持的方向。为什么会扭曲？是因为很多金融企业的发展方向偏离了。怎么来评定金融企业的好坏？主要看两个能力：一是看金融支撑经济，特别是支撑实体经济健康发

展的能力有多大；二是看金融企业防控金融风险的能力有多大，这才是衡量我们金融企业是否健康发展的两个标志。但现在金融企业主要在扩大资产规模和追求利润，这就偏离了正确方向，所以必然会产生传导机制的扭曲，使实体经济融资难、融资贵成了一个无法解决的顽症。

最近网上炒得很热的“万科宝能”之争就是金融传导机制扭曲的实例。“宝能”成为“万科”的第一大股东，被网上称为蛇吞象现象，因为“宝能”跟“万科”相比，其经营规模、盈利能力都存在很大差距。那么，“宝能”成为万科第一大股东的钱是从哪里来的？现在网上有个

说法：“保险打头阵，券商紧尾随，银行当主力，基金做通道。”“宝能”第一桶金是来自保险，搞了“万能险”得到资金，然后将这个钱进入股市，券商又给予配资，使杠杆率提高了，接着用来持有万科的股份，然后将这个股权质押给银行，取得银行理财资金，这样一次又一次，杠杆率又上去了。

试问，这种杠杆率怎么会没有金融风险？我们国家的高杠杆怎么会下得来？如果都来玩这种金融游戏，就可以在短时间里把一个辛勤耕耘的几十年的优秀企业股权拿过来；如果这样的金融游戏是合法的、合理的，那么谁还愿意去

辛辛苦苦干实体经济？谁还会在转型升级上下功夫？倘若放任这样下去，我国经济将还要下行，金融风险的压力还要加大。这种金融现象跟中央提出的“去杠杆、防风险”是相违背的。这个案例也说明现在的分业监管与混业经营的矛盾和监管上的漏洞，所以不抓紧推进金融改革，金融风险还会层出不穷，希望金融监管部门能重视这个案例。

**第二，降成本的问题。**有一段时间，媒体把企业的成本增加归结于工人工资增长过快，这种说法是不完整的。降成本的重点究竟应该放在哪里？现在大家的认识还不统一，这个问题必须搞清楚。企业成本大幅度上升的原因是多方面的，如我国的广义税收仍然过高，综合税收的负担率网上披露是37%。不光是税，再加上费，这样的综合税负是很高的，此外还有能源的成本。综合成本过高，绝大部分是政府行为造成的。所以，把这些成本降下来，必须依靠政府的行为。

当然，这两年人员工资确实增长比较快，但必须看到，尽管企业一线工人、农民工的工资增长较快，其工资水平还是比较低的。北京的最低工资标准是每月1720元，大家想一想，在北京生活一个月1720元是怎样的生活水平？光租一个房子的租金就占了工资大头。同时，还要看到在这样的工资水平下，物价水平还在高位，收入与分配差距还相当大。再者，工资调节主要是市场行为，要由企业自主。政府确定的仅仅是最低工资，而不是确定员工的工资水平，实际上，绝大部分员工实际工资水平早已在最低工资以上。所以说，我们可以适度地在最低工资增长上稍微放缓一点，但不要老是盯着这件事。

降成本的重点更应放在其他成本要素上，要让企业明显感受到成本是实实在在地降下来了，同时还需注重提高劳动力的素质和水平，这才是我们的出路和方向。☒

（作者为全国人大常委会委员、全国人大财政经济委员会副主任委员）

# “三去一降一补”：功在当下，

文/高强

今年上半年，我国的经济形势总体上看是稳中有进、稳中向好，符合预期。我们在稳增长方面采取了一系列措施，力度很大，也取得了明显的效果，GDP增长达到6.7%，来之不易。

同时，也存在稳中有忧、稳中有难的问题。经济的发展方式仍比较单一，主要靠投资拉动，特别是政府主导的基础设施投资拉动，缺乏可持续性。有资料显示，目前全国各地县及县以上新城建设规划有3500个，规划居住人口达34亿人，可以容纳世界近一半的人口。这些新城谁来住，发展什么产业，靠什么维持生计，会不会是一场新的房地产“大跃进”？这都值得我们深思。

而在另一方面，大家对调整经济结构、推进供给侧改革方面的认识还不够统一、力度不够大、行动不够快，效果也不够显著。反映经济增长的统计数据相当详实，而反映“三去一降一补”方面的成效却都比较笼统，语焉不详，缺乏有说服力的数据。

**对于去产能，其涉及的行业，不仅限于煤、钢产业，还涉及建材、火电、药品等过剩产业；不仅要减产量，更要下决心减少过剩生产能力，可这方面的工作做得远远不够。**有些地方和企业被迫减少一些产品的产量，却不愿减少产能；有的甚至还在增加产能，希望有朝一日，东山再起，一旦煤、钢价格松动，就立即恢复生产，这是很危险的。

去产能涉及的困难确实很多，比如就业问题、下岗职工安置问题、生活保障问题、财政收入问题等等，不能一哄而起，但也不能只靠地方各行其是，国家有关部门应当制定工作规划，有力、有度、有效地落实；应当深入重点地区

调查研究，加强督导检查，并面对面地帮助解决问题，防止社会不稳定情况的出现。

**对于去库存，主要是房地产去库存。**这个问题集中在三、四线城市，也就是地级市和县级城镇。现在相关部门提供的数据是一个模糊概念，即待销售的商品房数量连续四个月减少，而实际减了多少，在建的商品房又增加了多少，总的趋势是产大于销，还是销大于产，都没有说清楚。虽然有关部门采取了将预算安排的棚户区改造资金用于补助进城农民购置商品房等货币化形式，但作用还不够大。如果对大规模的城镇建设不加以引导、调节，甚至限制，去库存的任务不仅难以完成，可能还会愈演愈烈。

**对于去杠杆，各方面认识很不统一。**去杠杆与稳增长确实也存在一些矛盾。有些同志认为我国经济的杠杆率并不高，问题并不突出，还有增加的空间，并认为“日本的全部债务余额已占到GDP的2.5倍，也没有出现大的问题”。因此，在去杠杆方面决心不大、措施不力、行动不积极，使得我国杠杆率不仅没有下降，反而有强化的趋势。分析我国的经济杠杆率，不仅要看信贷和债务总量，更要看信贷和债务结构；既要看企业负债情况，更要看政府和居民的债务情况。我认为，去杠杆的关键在于控制政府债务和居民消费性贷款。对实体经济的贷款和债务，不仅不能限制，还应当鼓励、支持。

关于政府债务，有些同志套用西方国家标准，认为占比还不高、风险也不大，没有债务危机。我不赞成这种观点，应当立足中国国情看问题。在中国

# 利在长远

的体制下,政府债务主要不是来自于社会筹资,而大多是由银行购买。即使到期不能归还,还可以再发置换债,借新还旧。从这个角度看,政府确实不会出现债务危机。但是,分析政府债务,不能就债务论债务,而应当从整个国家经济发展全局的角度看问题。银行的贷款不是无限的,而是定量的。如果银行的资金大部分为政府所用,必然挤占企业贷款,导致企业融资难,影响实体经济发展;如果每年银行新增的贷款大部分用于政府债务的借新还旧,必然影响企业发展的动力与活力。

政府可以适度举借债务,但应当有一个原则,就是不与企业争贷款,不影响实体经济发展。现在有些部门对增加政府债务、扩大政府投资的热情很高,但不能忘记发挥市场在配置资源中的决定性作用。我国银行的资本金不多,银行运作基本靠居民储蓄存款,实际上是居民储蓄支撑着银行、支撑着政府债务,这是民众对政府和银行的信任。对于这种信任感要千方百计地保护,绝不能有丝毫损伤,否则后果不堪设想。有的同志主张降低银行利率,甚至仿照外国的做法实行负利率,这万万使不得。如果民众失去对银行的信任,不去增加储蓄,银行的资金从哪里来?能靠发票子吗?如果民众大量到银行提取现金,或者用人民币大量购买外币,出现金融危机和财政危机应当不是耸人听闻。应该说,“借新还旧”不仅掩盖了银行不良贷款的实际状况,影响了银行贷款的流动性,也造成了实体经济的供血不足,应当引起高度重视。

关于居民消费性贷款,也应当把握好“度”,既不能规模过大,也不能增

长过快。有资料显示,目前居民的消费性贷款余额已达21万亿元,包括教育贷款、住房贷款、医疗贷款等。这些贷款缓解了居民的暂时困难,拉动了当期消费,也增加了银行的收益。但由于消费性贷款具有投放快而回收慢的特点,虽然拉动当期消费却影响未来消费,也是不可持续的。如果居民消费性贷款到期不能归还,不仅形成银行不良资产,还可能影响社会稳定。发放消费性贷款,应当坚持小型、短期、快运转的原则,不能为拉动当期消费而大量放贷。“人无远虑,必有近忧”,美国次贷危机的教训,值得我们汲取。

**对于降成本,应当实行综合施策,单纯靠政府减免税费不仅缺乏可持续性,财政状况也难以维持。**政府即使减轻企业负担,也应当将重点放在清理取消违法违规的收费上,不能未经人大批准再大量减税。

去年12月,《人民日报》发表了中共中央、国务院关于基本建成法治政府的行动纲要,明确提出对于没有法律法规依据的行政性收费和政府性基金一律取消。但时至今日,有关部门尚没有采取实质性的行动,甚至还出台了新的缺乏法律法规依据的基金项目,说明落实之难。

应当看到,降低企业成本、政府减负只是一个方面,而治本之策还应当是靠企业加强技术改造、节能降耗、提高生产率。目前国际市场价格较低,正是降成本的好时机,广大企业应当抓住机遇,扩大新技术、新材料进口,加快技术改造与升级,减少浪费、降低消耗。

对于工资、养老金的调整,政府应当依法建立规范机制,避免随意性,避免人为因素,避免行政手段。应当参照国际经验,建立工资和养老金调整与物价上涨挂钩的机制,并以此为底线,保住居民实际收入不下降。在此基础上,再根据财政收入增长和企业效益提高情况作出具体调整。

总之,降成本,应当坚持以企业为

主、政府为辅的原则,政府的责任是依法清理不合法、不合规的收费项目,为企业降成本提供必要支持。但主要责任还要靠企业奋发努力,发挥主动性、积极性和创造性,单靠政府效果不会太好。

**对于补短板,既包括补民生短板,又包括补产能短板。**我国的产能既存在供大于求,也存在供不应求。过剩产能主要是初级产品、加工产品和低端产品,而产能短板主要是原创的、高端的、高技术含量的产品。

国家应当大力支持科技研发、创造,紧跟世界高新技术潮流,但这是一个长期渐进的过程。上半年,创新企业、创新技术、创新产品发展很快,形势不错。政府应当制定创新技术、创新产品的统一标准,以弥补国家技术空白为标准,防止“假冒”;应当加强指导,稳步推进,防止“一窝蜂”,出现前几年类似“光伏”的情况。同时,有关部门应当实事求是地对我国的创新企业、创新技术和创新产品进行统计,客观反映其在经济总量中所占的比重和作用,以明确补短板的方

向、目标和重点。

对于补民生短板,重点应当加强精准扶贫,实现减贫目标。对于提高社会保障水平等改善民生目标,则应当根据我国经济和财政状况实事求是地决策。

总的说来,落实中央提出的“三去一降一补”任务,是经济工作的重中之重,不仅关系到当前,也关系到今后几年、十几年的发展。从某种意义上讲,可能比稳增长更重要、更艰巨、更繁重。希望有关部门将工作重点切实转变到转方式、调结构和改革、创新上来,不断创新工作思路,不断完善政策措施,不断改进工作方法,不断充实统计数据,更清楚地反映经济发展趋势,更深入地分析经济工作存在的问题和不足,更有效地指导经济工作。✪

(作者为中国人大制度理论研究会副理事长、全国人大常委会预算工作委员会原主任)

# 推进“三去一降一补”： 应多管齐下，标本兼治

文/尹中卿



3月8日，抚顺特钢公司生产车间。摄影/新华社记者 李钢

供给侧结构性改革是以习近平总书记为总书记的党中央适应和引领经济发展新常态所作出的重大决策部署，也是“十三五”规划纲要的主线。推进供给侧结构性改革，当前最主要任务是做好“三去一降一补”工作，这实际上也是今年3月全国人代会确定的工作重点。

今年上半年，我国国民经济“稳中有进、稳中有好”，最突出表现就在于供给侧结构性改革开始启动，“三去一降一补”取得积极进展，成效初步显现。同时也要看到，当前“稳中有忧、稳中有难”也集中反映在“三去一降一补”工作进展并不平衡，供给侧结构性改革任重道远。

**第一，“去产能”上热下凉。**中央高度重视去产能工作，将其作为供给侧结构性改革的重点任务。“十三五”规划提出，退出煤炭产能8亿吨以上，压减粗钢产能1.4亿吨左右，其中2016年煤炭退出

2.5亿吨以上，粗钢压减4500万吨左右。今年上半年，中央已经全面启动部际联席会议工作机制，制定出台财税支持、职工安置、环保、质量等8项配套政策，与有关地方政府、有关中央企业分别签订工作目标责任书，下达基础奖补资金276亿元，开展淘汰落后、违法违规项目清理联合执法专项活动。

前6个月，原煤产量同比下降9.7%，粗钢产量下降1.1%，一些产能过剩行业产品产量下降，工业品价格降幅收窄，去产能工作取得重要阶段性成果，但整体进展并不快。一些地方和企业对去产能存在顾虑，担心自己减别人不减，谁先减谁吃亏。有的地方和企业寄希望于中央财政奖补支持和政策扶持，强调人员多、成本高、负担重等困难，退出意愿降低。受3、4月份钢铁、煤炭价格反弹影响，近来一些停产企业又

开始恢复生产，有的甚至出现扩产，不仅增加了去产能的难度，也加大相关产品价格下行压力。

**第二，“去库存”陷入两难。**事实一再证明，把房地产作为支柱产业，盲目纵容甚至暗中鼓励房价节节攀升，从长远看是饮鸩止渴的下策。

一些地方将去库存仅仅片面理解为去房地产库存甚至是去商品房库存，不加区别取消限购、限贷政策，个别地方甚至还推出零首付政策。房价上涨预期与宽松的信贷环境推高个人房贷，加上首付贷、众筹等加杠杆购房手段，结果导致所有一线城市和众多二线城市房地产价格大幅度上升。

据统计，1月—5月住宅价格上涨14.3%，个别城市上涨近50%，农民工自购率仅为1.3%。在房地产总体过剩的背景下，城市住房持有结构进一步失衡，房地产泡沫不断积累，金融杠杆和风险进一步加大，部分一二线城市地王频现甚至催生新的房地产库存。与此同时，三四线城市房地产、商用房、工业厂房库存依然如旧。房地产两极分化带来调控政策两难，若调控政策收紧，可能增加三四线城市去库存压力；若继续放松，一二线城市房价则可能持续高涨。

另外，去库存涉及的供给侧结构性改革如农民工市民化、土地制度、公积金制度、房地产税费改革来不及推进，原材料、工业企业产成品、粮食特别是玉米去库存也几乎没有什么进展。

**第三，“去杠杆”进展缓慢。**受多种因素影响，许多地方在去产能、去库存过程

中不仅没有去杠杆,反而又大幅度加杠杆。截至2015年年末,我国全社会债务总额已达到国内生产总值的250%左右,各类金融机构提供的大资管类产品总量接近60万亿元。今年1月—3月,资管计划的资金已超过30万亿元,达到去年同期的两倍以上。今年上半年,个人住房贷款新增2.29万亿元,同比多增1.23万亿元。6月末,个人住房贷款增速达32.3%,为2010年12月以来最高。

由于担心影响经济增长,影响去产能、去库存、降成本、补短板,去杠杆工作在很多方面甚至还没有启动。1月—6月,广义货币M2增加近10万亿元,6月末超过149万亿元。新增人民币贷款7.53万亿元,同比多增近1万亿元。社会融资规模增加9.75万亿元,同比多增近1万亿元。各类债券累计发行18.3万亿元,同比增加200%以上。

虽然企业资产负债率有所降低,但资金“脱媒”“脱实”加剧,大量资金在金融体系内部循环,背离实体经济需求。金融机构不良贷款上升较快,截至5月末,全国银行业金融机构不良贷款余额超过2万亿元,比年初新增近3000亿元,不良率超过2.1%,比年初提高0.16个百分点。截至6月末,全国商业银行不良贷款率达到1.81%,比年初上升0.14个百分点。

尽管地方政府债务风险总体可控,但局部地区偿债压力加大,隐性债务风险加剧。债券、信托、理财、网贷等违约现象明显增多,股市、债市、汇市、房市和信贷市场的风险易出现跨市场传递,而割裂的金融风险监管与风险防控机制与现状不匹配,成为我国金融体系的突出问题。

**第四,“降成本”步履维艰。**今年以来,国务院在降成本上重点推出了减税降费和降低企业负担两大措施,成本压力有所减轻,企业利润降幅收窄,前5个月工业企业每百元收入中成本下降0.22元,利息支出同比下降7.8%。从5月1日开始,全面推开营业税改增值税试点,将不动产纳入抵扣范围,实施进



图/视觉中国

©EG365.CN

出口环节收费正面清单制度,纳税人税负有所下降。

降低企业负担也打出“组合拳”:通过转变政府职能、简政放权,清理规范中介服务,减轻企业制度性交易费用;通过精简“五险一金”,合并基本医疗保险和生育保险,适时适当下调社保费率,阶段性降低企业职工基本养老保险费和住房公积金缴存比例。但是,目前降低企业人工成本、财务成本还缺乏有效办法,降低电力价格、物流成本也没有实质性进展。

**第五,“补短板”效果不彰。**长期以来,在我国总供给结构中依靠政府提供的各类公共产品和服务一直处于短缺状态。近年来通过持续加大投入,各级政府公共产品和服务支出有所改善,短板领域、薄弱环节建设加快,投资结构有所改善,但公共产品和服务供给总体水平仍然偏低。与2020年全面建成小康社会相对应,“三农”、基础设施、创新发展、医疗教育、生态环保、脱贫、养老、棚户区改造等都是短板。

今年上半年,迅速启动精准脱贫,着重发力棚户区改造,实施制造业技术改造升级工程、工业强基工程、绿色制造工程、大数据重大创新工程等,但远没有

达到社会期望。因此,迫切需要创新扶贫开发方式,打好脱贫攻坚战;推进水电气路、下一代信息技术、城际交通、城市地下综合管网、海绵城市、生态保护和环境治理等工作,补齐基础设施短板;加强农田水利、电网、交通、网络通讯建设,藏粮于地,藏粮于技;推动传统产业改造升级和设备更新,提升工业基础能力;支持战略性新兴产业发展,大力发展健康、教育、养老、旅游产业,培育发展新产业,弥补经济社会发展薄弱环节。

推进供给侧结构性改革,特别是“三去一降一补”工作,是我国经济从根本克服困、行稳致远的必然要求。目前,许多人对供给侧结构性改革还不是很理解,对“三去一降一补”也有各种各样的解释。推进供给侧结构性改革、全面落实“三去一降一补”五大重点任务是一项复杂的系统工程,必须尊重规律、总体部署、统筹安排,精心谋划、分业施策、多管齐下、标本兼治,积极稳妥地加以推进,确保2016年过剩产能和房地产库存减少,企业成本上涨和工业品价格下跌势头得到遏制,有效供给能力有所增强,财政金融风险有所释放,资源配置效率有所提高。☑

(作者为全国人大常委会委员、全国人大财政经济委员会副主任委员)

# 要控制好杠杆率不断提高的进度

文 / 李扬



图 / 视觉中国

债务问题是一个综合性的大问题。在经济增长速度下行的情况下,想减债是不可能的。

谈到去杠杆的效果,在短期内,不要指望能见到明显效果,因为杠杆率不断提高是经济下行的伴生现象。因为,杠杆率的计算公式中,债务为分子,GDP是分母。作为信贷驱动型经济,想要促进经济增长,就要靠信贷以更高比例增长,因此,债务增长将不可避免。就分母而论,GDP增长速度下滑,使得其数值不断减小。分子增大,分母减小,其综合结果自然是杠杆率不断上升。

鉴于此,对中国而言,现在的主要问题是处理好稳增长和去杠杆的关系,具体来说,就是要控制好信贷增长的速度,即控制好杠杆率提高的速度,并致力于保证债务的质量,以保持债务的可持续性。简言之,空谈去杠杆没有用处。

这次全球金融危机是杠杆过高的

危机,美国从2008年开始说要去杠杆,到今天杠杆越去越高。我们从去年开始说去杠杆到如今,杠杆率也在迅速的提升。说到底,在最不可能的情况下提出去杠杆的任务,一是要求大家提高警惕,二是改变过去过于依赖需求侧调控的格局,因为,从技术上说,杠杆率不断攀升,正是过度依赖财政和货币扩张的恶果。

我们要认识到去杠杆的这一特点,要把力量放在控制杠杆上升的速度上,同时,还要把重点放在控制不良资产上。现在我们所提的不良资产,都是银行公布的不良资产数字,那是大大缩小的数字。这一轮的不良资产如果和上个世纪末相比,至少增加了两块。除了银行的不良贷款,还增加了债券市场的信用违约以及影子银行的不良资产,这个黑洞是根本看不到的。所以,在去杠杆的总命题下,要把重点放在处理不良资产上,否

则,就可能出现系统性危机。

处理不良资产也得注意重点及其与实体经济的关联性。从金融部门角度来看,不良资产对应的就是实体部门过多的产能、过多的库存,以及僵尸企业。因此,应当把金融部门的去杠杆、解决不良资产的这些战略,密切地和实体部门的去产能、去库存和处置僵尸企业结合起来,形成一个总的战略,否则,可能出现

问题。可是,现在并没有一个综合的方案,等到出问题的时候,各个部门各自为政,自己去处理,这样只能加大成本,事倍功半,甚至使问题不可收拾。因此,希望有关部门对这个问题要尽早进行顶层设计,并据此设计配套的细致安排。✘

(作者为全国人大财政经济委员会委员、中国社会科学院学部委员、国家金融与发展实验室理事长)

# 粮棉油去库存： 加快建立农产品价格市场形成机制

文 / 李礼辉

最近,习近平总书记在中央财经领导小组会议上指出,要抓住粮食库存过高这一突出矛盾,推进农业供给侧结构性改革。关于粮食“去库存”和农业供给侧结构性改革,谈谈个人的看法。

随着我国粮棉油生产连续多年丰产丰收,在现行收储政策下,粮棉油库存越来越高。同时,每年花在粮油储备上的财政资金也不少。按2015年度的执行数,在全国一般公共预算支出中,粮油物资储备支出2600.84亿元,其中直接用于粮油储备的支出1406.23亿元;在中央本级支出中,粮油物资储备支出1836.27亿元,其中直接用于粮油储备的支出1233.60亿元(含提前预拨2016年部分政策性粮油补贴支出);在中央对地方税收返还和转移支付中,粮食风险基金179.81亿元,“粮安工程”危仓老库维修专项资金31.71亿元,粮油市场调控专项资金30亿元。

解决粮棉油库存过高及供求失衡矛盾,关键在于加大改革力度,建立农产品价格市场形成机制,促进种植业由重产量向产量质量并重转变,引导种植结构调整,逐步恢复市场供求平衡,促进上下游产业协调发展。

具体而言:一是逐步取消粮棉油价格补贴。实现大豆、棉花、玉米等价格由市场形成,同时增加非价格补贴,帮助农民降低农业生产直接成本,避免农民收入降低,力争实现农民逐步增收。非价格的农业支持补贴应该符合“乌拉圭回合农业协议”下的“绿箱政策”,包括农业基础设施建设、技术推广和培训、病虫害



2014年10月12日,在黑龙江省富锦市一粮食收储企业大院内,铲车在翻运粮食。摄影/新华社记者 王建威

控制、因市场因素和自然灾害引起的农业收入损失补助等。取消价格补贴,也有利于拉平国内外价差,合理调节进口。二是粮棉油去库存。调整库存结构,缩短存库周期,提高库存品质。粮棉油去库存形成的价差亏损,建议分两至三年消化,纳入中央财政的粮油储备支出。去库存腾出的农业发展银行贷款规模,可以转增其他方面的支农信贷。三是在玉米、棉花主产区选择合适区块实行休耕制度。采取这种措施,一方面保养地力,一方面调节市场供求。对休耕农户参照正常年景净收益给予一定补贴,合理保证农民收益,同时利用航拍和实地监察等手段落实休耕,防止作弊。

粮棉油去库存有利于大局,有利于长远,短期内也要采取应对措施,缓解矛盾。一是近期可主要运用行政措施和技术措施适当限制粮棉油进口,包括加强粮棉油进口配额管理,控制自动进口许

可证发放节奏,加大打击粮棉油走私力度,严格进行进口检疫检测。二是支持扩大饲料用粮和工业用粮,对玉米转化加工企业、超期超标玉米和镉超标稻谷生产乙醇、北粮南调等给予适当补贴。三是密切关注我国粮棉油去库存对国际市场的影响,只做不说或多做少说,努力避免国际市场的冲击,努力保持国内市场的平稳。

与此同时,要进一步采取措施,确保国家的粮食安全。一是集中科技力量,增加投入,加强农业生物技术研究,打造像美国杜邦、孟山都那样的一流种子公司,研发适合中国耕作环境和市场需求的良种,主导本国的种子市场。二是保持必要的储备粮油数量,中央和地方储备粮油总量控制在年消费量的30%左右,并确保高质量,按期新陈置换。☑

(作者为全国人大财政经济委员会委员、中国银行原行长)

## 将家庭教育纳入 政府教育职能和公共服务

文/ 全国人大代表 张志勇

中华民族素有重视家庭教育的传统。时至今日,家长望子成龙、望女成凤的愿望与心情,投入的精力与财力,与前人相比,有过之而无不及。但社会却感到家庭教育没有受到应有的重视,热切呼吁关注家庭教育。

当前,家庭教育主要存在两方面的问题:一是不全面。家庭教育有自己独特的使命,不应再围绕着孩子学习学校开设的课程转,不要围绕着孩子应付学校和升学考试转;要以教育孩子学会生活、学会做人为主,促进孩子健康成长。家庭教育虽有指导、督促孩子完成学校内布置的学习任务和学会学习的职责,但是这不能成为家庭教育的主要目标,更不能成为唯一目标。二是不均衡。不同家庭拥有的教育资源和教育水平的差异,自古有之,今后也难免。但不同社会群体之间家庭教育水平差异之大,是当前家庭教育的突出问题,而且已成为各方关注的社会问题。

“不全面”与“不均衡”这两个突出问题,不仅深刻影响着家庭教育的健康发展,而且对整个教育事业和社会建设产生了不容忽视的负面作用。解决家庭教育存在的这两大突出问题,虽然是一项长期的、艰巨的任务,但其基本路径应该与我国教育改革发展的方向一致,即坚持在改革中促进公平、提升质量。

在家庭教育领域促进公平,需要政府、社会和家庭共同努力,需要坚持政府主导,社会参与,家庭履职,齐抓共管。在政府主导方面,要将家庭教育纳入政府教育工作范畴,明确管理的职能部门,做到有人管事、有钱办事。在社会参与方面,要进一步重视发挥群众团体和以关爱青少年健康成长为宗旨的各类社会组织的作用。比如广东中山市妇联和江苏淮安市关工委发挥独特优势,在推进家庭教育中主动担纲。在家庭履职方面,要进一步增强广大家庭对保护未成年人身心健康成长的法治意识和道德意识,自觉为家庭成员中的未成年人的健康成长创造条件、提供保护。在家庭这个环节,尽可能减少家庭教育的缺位。

家庭教育提高质量,也是一项需要长期努力的系统工程。具体有三方面的工作必须抓紧做:一是在全社会加大对科学家庭教育观的宣传和引导。二是加强对家长学校、家长培训的规范和引导。据教育部关工委调查显示,近90%的家长迫切需要得到培训和帮助。三是积极开发高质量的家庭教育资源。目前社会上对家长进行指导的书籍资料不多,优秀的更少。而提供家长对未成年人进行教育的资源,优质的不多,劣质的泛滥。建议有关部门要重视这方面资

源开发的规划与引导,对重点资源开发进行扶持,让优质资源通过市场、通过网络平台,走进广大家庭,满足千家万户的需求。✘

## 推进“智慧养老”工作 探索中国养老新途径

文/ 全国人大代表 车晓端

“智慧养老”作为现代科技与养老服务有机结合的现代养老模式,具有中国特色的可行性,代表了未来养老的发展方向,也是破解养老服务难题的重要出路。目前我国智慧化养老实验基地大体分为“智慧化养生养老园区”“智慧化老年宜居社区”“智慧化老龄服务机构”三类,包括建筑设施智慧化、物业管理智慧化、健康管理智慧化、生活服务智慧化、老年护理智慧化、文化服务智慧化等六大内容。

“智慧养老”模式既解决了在养老院养老亲情淡薄的问题,又解决了传统养老服务不足、机构养老资源不足的难题,可以较大地节省人力成本,尤其对于居家养老的半失能老年人,也更为方便,被称为“没有围墙的养老院”,重视发展“智慧养老”日趋必要。

目前,我国“智慧养老”还处于起步阶段,在发展过程中尚存在定位不清晰、标准化规范化水平低、终端设备技术滞后、服务质量亟须提高等问题。为此,“智慧养老”除了要在建立健全机制、加强统筹规划、设立准入门槛、加快搭建平台、整合提升服务资源等方面下大气力开展工作以外,还应应对以下三个方面予以重视:

首先,要进一步完善相关扶持政策。政府要在“智慧养老”服务用地、设施、养老服务人才扶持政策等方面给予优惠。鼓励和引导民间资本从事“智慧养老”服务业,使“智慧养老”在政策引导下,逐步形成政府、投资者、服务机构、从业人员和老年人群体多方共赢、健康发展的产业化规模。

其次,要加强医养结合政策的落实。2015年11月20日,国务院办公厅转发《关于推进医疗卫生与养老服务相结合的指导意见》,全面部署进一步推进医疗卫生与养老服务相结合。建议以医养结合政策落实为契机,重视试点推广,加强医养结合在“智慧养老”中的具体实施,采用医疗机构与社区合作、医疗机构义务支援、居家医养护理延伸等方式,通过家庭医生签约服务等形式,将医疗、养老、康复等一体化服务延伸到家庭。规范医疗护理项目、服务内容、服务标准和医疗服务价格,并积极纳入医保支出范畴,切实解决目前“智慧养老”在服务内容上的瓶颈问题。

再次,要建立完善的“智慧养老”服务体系。利用大数据分析技术等科技手段,以社区居家“智慧养老”机构管理信息网络平台为支撑,以“建立老年人信息数据库”为基础,以“提供紧急救援、生活照料、家政服务、精神关怀、健康管理”为基本服务内容,介入各种终端健康监测产品采集并整合老年人安全、健康相关信息,将专业医疗健康服务机构、康复中心、家政服务、急救服务与个人、家庭随时随地连接起来,建立完善的“智慧养老”服务体系。✘

## 起草制定户籍法 条件基本成熟

文/ 全国人大代表 武冬立

1958年,第一届全国人大常委会第九十一次会议通过户口登记条例,第一次以法律的形式确立了常住、暂住、出生、死亡、迁出、迁入和变更更正等七项户口登记制度。户籍制度的建立和实施,在巩固新生的人民政权、维护正常的社会秩序、促进经济社会发展、保障公民合法权益等方面发挥了重要作用。

但是,随着改革开放的不断深入和社会主义市场经济体制的逐步确立,形成于计划经济时代的户籍管理制度面临着一些新情况、新问题。以供应城镇居民定量粮为依据划分“农业人口”和“非农业人口”并实行户口二元管理结构的做法,已难以反映当前我国城市化水平的真实情况。同时,对户口迁移的限制也不适应市场经济条件下人力资源合理有序流动的需要。此外,户口登记存在出生不报、死亡不销以及户口登记项目变更更正不及时等问题,也影响了人口统计作为国民经济和社会发展重要基础数据的真实性和有效性。

2014年7月24日,国务院印发《关于进一步推进户籍制度改革的意见》,明确了推进户籍制度改革的指导思想和基本原则,提出了“进一步调整户口迁移政策,统一城乡户口登记制度,全面实施居住证制度,加快建设和共享国家人口基础信息库,稳步推进义务教育、就业服务、基本养老、基本医疗卫生、住房保障等城镇基本公共服务覆盖全部常住人口。到2020年,基本建立与全面建成小康社会相适应,有效支撑社会管理和公共服务,依法保障公民权利,以人为本、科学高效、规范有序的新型户籍制度”的发展目标。该《意见》的发布,确定了今后一个时期我国户籍制度改革的基本方向,也为户籍管理立法奠定了坚实基础。应该说,目前起草制定户籍法的条件已经基本成熟,建议尽快启动起草制定工作,切实加强户籍管理的法制化建设。✘

## 进一步推进“互联网+” 行动计划落地实施

文/ 全国人大代表 马化腾

目前,互联网作为信息能源的基础设施地位明显,像水和电一样融入人民生活,融入各行各业,并催生出如互联网金融、在线租车等新业态,在政府推动和市场主导下,电信业、制造业、软件业等一齐参与到“互联网+”的融合发展进程中,共同推进国民经济建设取得跨越式发展。

但同时,推进“互联网+”与各行业深度融合也面临诸多不利因素:第一,网络基础设施建设能力还需全面提升。截至2015年前三季度,中国内地平均网速为3.7Mbps,还没有达到5.1Mbps的全球平均网速,排在全球的第91位。第二,监管理念需要逐步转变。在传统金融、交通、教育、医疗等领域,互联网的加入打破了以往产业边界和利益格局,加上监管理念与手段创新缓慢,导致创新业态与传统经济制度冲突的问题明显。第三,“互联网+”行动计划实施过程中的配套政策还要持续落地发挥实效。第四,“互联网+”时代面临更多的信息安全问题挑战。因此,建议:

首先,在基础设施建设方面,建议国家从战略角度投入更多资源,推动电信运营企业加大互联网接入网宽带化、骨干网高速化建设力度,优化网络结构,提高网络性能,改善互联网间互联互通的质量,在建设4G网络同时积极加大WIFI布局,不断满足互联网业务发展对基础网络资源的需求。构筑适应地区发展要求的网络基础设施,促进与中、西部地区的互联网合作共赢和协调发展,充分利用中国市场的纵深优势,解决欠发达地区互联网“最后一公里”问题。

其次,建议放宽“互联网+”等新兴行业的市场准入管制,研究制定针对新业态进入传统行业领域的“规范进入”准则,根据被监管对象自身特点实施差异化监管,通过“鼓励创新”+“限制区域”的监管方式规范行业市场。

第三,针对各行业配套政策落地,建议在政策不断加力下,重点落实各个细分行业领域的配套政策。

第四,对于信息安全挑战,建议:一是研究制定“互联网+”网络信息安全战略和规划,开展相应等级的安全建设和管理,提升“互联网+”下的网络与信息安全监管能力。二是完善国家网络与信息基础设施,提高风险隐患发现、监测预警和突发事件处置能力,尤其加强对金融行业的网络安全工作的指导和监督管理。三是加快发展“互联网+”信息安全产业。大力发展服务于各领域的网络与信息安全的产业与服务产业,提升信息安全服务保障能力,促进安全、自主、可控信息技术产业体系的建设和发展。✘

# 与时俱进的铿锵足音

——来自湖北各地人大的报道

主持：金果林

统筹：涂世创

协调：丁爱萍 刘允桐

执笔：金果林 涂世创 丁爱萍 刘允桐 彭劲 张水清 吴杰 覃峰 杨想森 曹军 朱晓斌 周家刚

谢栋梁 梅守福 徐锐 李春明 杨忠柳 杨五一 冷文博 易赶帮 彭继红 杨辉 王雪冰

“立足新起点、展示新风貌、争创新业绩”，这是近年来湖北人大工作中出现的高频词。湖北全省各级人大紧紧围绕“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，切实担负起宪法法律赋予的神圣职责，不断完善人大工作体制机制和方式方法，推进人民代表大会制度理论创新和实践创新，充分发挥地方国家权力机关作用，使人大工作与时俱进、亮点纷呈。

6月中下旬，《中国人大》杂志社与湖北省人大常委会研究室、《楚天主人》杂志社组成联合采访组，深入楚山汉水实地采访，亲耳听到了荆楚大地人大工作不断创新的铿锵足音，联合采写了一组反映荆楚大地人大工作生动鲜活的稿件，在此刊发，以飨读者。✘

图 / 视觉中国

# 湖北人大：预算监督开启在线“天眼”



湖北人大代表使用在线监督系统审查预算。摄影/刘允桐

电脑桌面右下角图标一闪一闪，弹出“某单位项目经费执行进度监测出现预警”信息，轻点鼠标，显示“某项目在本季度未执行，与预算安排不符”。

这是今年7月6日，参与2015年省级财政决算审查的8名湖北省人大代表兼省人大预算决算审查监督联络员在湖北省人大“预算监督网络中心”体验所见的场景。

湖北省人大的预算执行在线监测系统通过与省财政厅国库集中支付系统对接，对省直机关、省属高校等支付信息一目了然，并实时监控预警，如线下核查属实，即依法依规启动监督程序，向有关部门反馈，跟踪督促整改。

“在线监督系统让人大对纳税人的钱具体花到哪里去了、是不是用在了该用的地方一目了然。”湖北省人大常委会主持常务工作的副主任李春明说，“预算执行在线监督的升级创新，有利于人大履行监督职责。”

全国人大常委会委员、预算工作委

员委员会主任廖晓军一行专题调研后认为，湖北人大预算执行在线监测预警系统的建成，实现了智能化，对于强化预算执行监督力度、提升监督效率意义重大而深远。

## 拓宽监督路径

2013年年初换届伊始，新一届湖北省人大常委会就开始酝酿建设预算执行在线监测系统。通过外出学习考察，2014年春，常委会预算工委提出了建立财政预算执行在线监督网络平台的建议。提出要立足高标准、高起点、高要求，采取高端介入的方式，建立一个目前在全国的人大系统具有领先优势的预算监督网络中心。与以往类似系统相比，这个系统要更全面、更细化、更开放，鼠标一点，按条件搜索，就可以查询任何一家省直预算单位任何一天的支出情况，谁出差、谁报销、钱支付给谁等情况一目了然，真实、及时、可靠的数据可使人大对部门预算的监督由程序性监督走向实质性监

督。与此同时，发挥省人大代表监督主体作用，省人代会期间按照代表团驻地分期分批确定代表开放日，代表可在开放日持证查询预算执行数据；闭会期间，人大代表也可持证查询。

这一建议得到了湖北省人大常委会领导的重视，并与省政府分管领导和财政厅负责人达成共识。随后，常委会预算工委与省财政厅经过充分沟通，制订了预算监督网络中心建设方案，并开始付诸实施。李春明、田承忠等常委会领导同志也高度重视预算监督网络中心建设，多次作出指示，并亲临现场指导。

## 开通监督“天眼”

2015年1月29日，对于湖北人大预算监督工作来说，这是一个颇为特别的日子。当天上午8时，位于湖北省人大常委会机关办公大楼一楼的“预算监督网络中心”，在15位省人大代表的见证下，红绸布徐徐掀开，“湖北省人大预算监督网络中心”一排红字赫然跃入眼帘，宣告



湖北省人大预算监督管理查询系统。图/刘允桐

这一“预算监督网络中心”正式开通启用,10台电脑均可独立查询省直部门预算指标、用款计划、支付明细等情况。

随后,几位省人大代表在工作人员的协助下,现场查询了2014年和2015年1月省直部门预算执行情况,当天正是省十二届人大三次会议审议“湖北省2014年预算执行情况和2015年预算草案”之日,正式启动省人大预算监督网络中心意义深远,标志着湖北省人大预算执行实质性监督迈出步伐。

此举引起各大媒体和公众的关注,人民日报、新华网、湖北日报等进行了浓墨重彩报道,100多家网站进行了转载。人民网称“湖北启动预算在线监督,预算支出不再是天书”,新华网称“湖北省人大开通预算执行在线监督天眼”。

“近年来预决算审查工作中,两个实际问题不容回避,一个是对部门预算执行监督乏力,缺少监督手段;一个是预决算审查过程中提出的整改意见,是否得到不折不扣落实,也无法核实。”省人大常委会预算工委副主任周友明说,“与此同时,预算监测系统通过运行实践,每年有100多万条支付信息,人工监测难以承受。”

为了进一步完善在线监督系统,提高在线监督效率,按照2015年工作计划和系统建设方案,当年仲春,预算工委着

手建立预算执行在线监测预警系统,将现代信息技术与人大预决算审查监督业务融合。经过近5个月的筹备、开发和测试,当年国庆节前在线监测系统完成测试,并投入使用。

“人大预算监测系统拓展预算执行在线监督之路,开启预算执行在线监测、预决算审查查出问题整改落实情况监测。”省人大常委会秘书长乔余堂说,“预算指标通过财政厅有关部门提供的部门预算表格数据导入,预算执行数据来源于国库集中支付查询系统,决算数据通过财政厅有关部门提供的部门决算表格数据导入。系统具有任务功能、监测功能、分析功能、集成功能,具有真实性、实时性、安全性、拓展性、智能性五个特色。”

“一项一项看,一分一厘抠,我们一眼就能看出钱花在了哪些地方,人大代表审查监督更容易、效率更高了,老百姓也越来越多地从中受益。”今年年初,参加省十二届人大四次会议的省人大代表甘金华在预算监督网络中心查询预算执行数据后,感慨不已。

### 打造“阳光财政”

“一排排一列列真实、及时、可靠的数据,通过预算执行在线监督网络平台一目了然,真正实现了人大对预算执行

监督由事前和事后监督升级为事前、事中、事后监督并重的全程实时监督。”今年6月20日,陕西省人大常委会预算工委部分人员参观这一预算监督网络中心后赞叹不已,“人大由程序性监督走向实质性监督,迈出了坚实的一步。”

据介绍,针对监测系统提示的预警,湖北省人大常委会预算工委采取线上查证与线下核实相结合的方式,先将有关问

题送达相应预算单位,要求该单位自查,若因政策变化等客观原因影响了预算执行,必须作出说明。仅今年上半年,该系统已查出问题200多个,部分已交由相关单位处理,核实后的信息必须向常委会预算工委反馈。如属实,则按照管理办法启动监督程序,发正式函件要求财政及相关部门整改,并将整改情况反馈。

“人大创新预算监督手段,方便了人大代表替人民管好‘钱袋子’。”湖北省人大代表、蕲春县土管局纪委书记赵秀点赞。“由事后监督变为全程监督、跟踪监督,有利于政府信息公开透明,打造阳光政府!”省人大代表、通山县县长胡娟欣喜地说。

湖北省人大预算执行实时在线监督,数据的传送和连接只是迈开了第一步。“根据新预算法的规定,省人大将进一步加强政府对全口径预算的监督,推进预算执行监督工作创新发展。”省人大常委会副主任田承忠说,“运用计算机技术对海量的预决算数据进行分析,挖掘其数据统计功能和预算指标预测功能。对实时监督中发现的问题进行分类梳理、综合分析、挖掘根源,依法按程序向财政部门进行反馈,督促预算单位及时整改,省人大常委会跟踪监督整改落实情况,切实发挥人大预算执行在线监督系统的作用,给百姓一个明白。”

# 武汉人大：“三合一”监督如此虎虎生风

你想拥有一段“环保行动之旅”吗？

你想把你的环保作品转化为环保产品吗？

你有环保创意吗？

今年5月6日，武汉市第三届“都市环保杯”环保创意大赛正式启动，号召广大市民参与。本届大赛由武汉市人大城乡建设和环境保护委员会、长江日报集团及武汉市全民创业工作领导小组办公室等单位联合举办。

同一天，武汉市以“防治大气污染，共建绿色家园”为主题的2016年“环保世纪行”同时启动，以人大监督、舆论监督和群众监督“三合一”方式持续关注武汉市的大气污染治理问题。

武汉市人大城乡建设和环境保护委员会相关负责人介绍，今年“环保世纪行”活动围绕大气污染防治工作，开展“六五”世纪环境日主题宣传活动；围绕“工业脱硫脱硝、机动车尾气防治、扬尘整治和渣土车管理和餐饮油烟治理改造”，督促政府、企业和公众共同改善武汉市空气质量，守护江城这片蓝天。

事实上，自2013年起，武汉市人大以“环保世纪行”活动为抓手，大胆探索创新监督模式，在人大监督中导入舆论监督和群众监督之力，延伸了监督触角，增强了监督实效。这年3月13日，以“保护生态环境，建设美丽武汉”为主题的2013武汉“环保世纪行”正式启动。

当天的启动现场，除了人大代表和新闻媒体人士，还有这样一群人十分引人注目——近20名老年人端着相机，对着现场那些亟待改造的锅炉、高耸的烟囱拍照。他们就是武汉市“环保世纪行”采访团首次纳入的新群体——环保志愿者。

“这些志愿者大多是摄影爱好者，他们用手里的相机，曝光破坏环境的不

法行为。”武汉环保大使柯志强说，武汉市人大城环委吸纳环保志愿者参加“环保世纪行”，为环保志愿者开辟了环保监督的“绿色通道”，能增强信息互通，为共同治理好武汉环境出力。

正是这样，武汉市人大开始探索进行人大监督、舆论监督和群众监督“三合一”式监督，打出了监督的全方位组合拳。

武汉市人大为了增强监督实效，避免走过场，大胆创新“环保世纪行”活动方式，一改过去集体检查的“大兵团作战”模式，将检查力量合理分布，根据各媒体特点视情出击，化整为零，让“明察暗访”贯穿于整个“环保世纪行”活动之中。

在对东湖和楚河水水质现场采样监测的活动中，媒体记者、环保志愿者与市环境监测中心站的监测技术人员一起，背着采水器、便携式检测仪和几十个玻璃瓶、塑料壶，走遍了11个点位，历程20公里，装满了48个水样容器。

武汉市人大充分利用世界环境日、地球日、世界水日等纪念日，组织媒体开展活动，扩大社会影响面。新华社湖北分社、央视湖北记者站、《湖北日报》等24家中央在汉和省、市新闻单位记者组成的“环保世纪行”采访团，抓住群众最关心、最直接的问题，推出了一批分量重、影响大的新闻稿件。

围绕湖泊保护和污染治理，武汉市人大召开新闻通气会和媒体见面会，新华社、《中国环境报》、《长江日报》等媒体相继刊发了《百姓点题、政府承诺、各界监督——武汉加强湖泊治理保护》《武汉开出最大环保罚单》《武汉发布“湖泊水质地图”是否达标一目了然》等报道，有力地强化了环保宣传与舆论监督。

正是这种人大监督、舆论监督和群众监督“三合一”式监督，使“环保世纪行”在武汉“护湖”工作方面取得了累累硕果。

江夏大桥新区管委会违规填湖30余亩，经多家媒体曝光，坊间反响巨大。而之所以填湖屡禁不止，究其原因，还是因为填湖成本低、执法手段缺乏强制力。从当年起，武汉明确了涉湖项目规划前必须先征求水务部门意见，否则不能审批的硬措施。

措施出台后，武深高速武汉段原计划从野湖直接穿行，市水务局提出反对意见后，方案改为沿湖边经过，桥桩仅占115平方米湖面。项目方还要按桥面投影面积新挖1.3万平方米水域，占补平衡。

“在‘环保世纪行’活动中，与媒体监督同样发挥重要作用的，就是来自群众的力量。”武汉市水务局局长左绍斌说。

2014年武汉“环保世纪行”活动以“同呼吸、共治霾——向空气污染宣战”为主题，再度组织市人大代表、环保大使、环保志愿者和新闻媒体开展环境保护监督和宣传活动。

柯志强作为武汉环保大使和知名环保志愿者，自2010年起已经连续6年参加“环保世纪行”活动。他在“环保世纪行”中的身体力行，吸引了越来越多的环保志愿者参与其中。

正是看到了群众和媒体参与监督的巨大力量，武汉市人大积极发动组织社会力量和新闻媒体参与环境保护，邀请广大社会志愿者全程参与活动，鼓励支持民间环保组织和志愿者借助“环保世纪行”平台，开展“爱我百湖”护湖行动、环保高校行、高校环保创意大赛等活动，以扩大环保工作的参与面和监督面。

曾担任过武汉市人大常委会副主任的胡绪鹏坦言，保护环境就是保护自己的家园，从这个意义上讲，每个人都有责任成为保护环境的“真英雄”。☑

# 黄石人大：“暗访”让监督对象脸红心跳

“听说市人大常委会正在开展‘创卫’工作专题调研，能否到我们这边看看，帮我们呼吁把菜市场再改造一下？”

6月28日，家住黄石市黄石港区的市民刘波打电话到黄石市人大常委会办公室。类似这样打电话到市人大机关的还有不少，其实都是在为该市人大常委会拟开展的调研和暗访活动提供线索。

这类电话的背后，是黄石市人大常委会创新履职方式，坚持问题导向，将明察与暗访相结合，在组织集中调研视察之前，广泛收集线索，回应群众关切，深入开展不打招呼的突击式实地“暗访”，掌握基层真实情况，提高了监督的针对性、实效性，是精准监督的积极尝试和成功实践。

## 实地走访：监督敢于动真碰硬

“人大工作必须发扬敢于亮剑出招的担当精神，监督工作不能仅仅满足于走形式，关键还是取得实效，要敢于动真碰硬，要有辣味。”黄石市委书记、市人大常委会主任周先旺多次表示。正是按照这样的思路，黄石市人大常委会多次就全市重点工作组织开展深入实地的走访、暗访，使之成为人大视察调研的“必修课”。

在长江边、河湖边、城区边、干道边和集镇边进行绿化、洁化、美化行动的生态修复治理示范工程是近两年来黄石市推动转型升级发展的重要举措之一。为了推动该项工作，黄石市人大常委会分别成立视察调研组和暗访调研组，在视察调研组集中视察、听取汇报、召开座谈会等“明察”的同时，由部分代表、新闻记者等组成的暗访组深入全市进行“暗访”，多方听取基层群众的意见，对发现的问题实地拍摄取证，掌握了大量第一手资料。在随后召开的专题汇报会上，暗

访组现场播放拍摄实录，引起强烈反响，对政府相关部门负责人产生了极大的触动，有力促进了生态修复治理示范工程，城市园林绿化质量显著提高。

大冶湖是黄石城市规划区的内湖，是黄石市大冶湖生态新区的重要生态屏障。为了保护好这一宝贵的生态本底，黄石市人大常委会决定开展专题询问。为避免询问流于形式，黄石市人大相关专委会和常委会办事机构组织部分代表，根据征集的线索，事先步行深入沿湖乡镇村组，围绕污水排湖、非法填湖、围栏养殖等问题明察暗访，制作了《大冶湖调查实录》纪录片和湖泊现状一览图，对存在的问题不回避、不遮掩，直接标注准确位置，对违法填湖者点名道姓，形象真实地反映了大冶湖现状。根据暗访、视察了解到的情况，最终确定了18个集中反映大冶湖问题的询问题目，为专题询问打下了坚实基础。

在近两个小时的专题询问会上，大量真实影像和文字图片对问题“精准点穴”，一个个辛辣的问题直指要害，让应询者如坐针毡、“脸红心跳”，纷纷现场表态，自设解决问题的时间表和路线图。审议意见交办后，黄石市人大相关专委会又持续开展跟踪督办。在人大常委会的督促下，大冶湖保护工作取得明显进展。

## 突击暗访：让监督工作有为有威

黄石市人大常委会发现，小作坊、小企业、车辆违停等违法行为具有较强的流动性、隐蔽性，是监管和监督的难点，政府相关工作也是人大监督的薄弱环节，于是决定开展突击暗访，既让违法行为无处遁形，更让监督工作不留死角和盲区。市人大常委会分管副秘书长带队，选择在深夜、凌晨进行暗访，对部分农产品批发市场、餐具消毒场所以及散

布街头巷尾的夜市、豆腐作坊、米粉加工点等开展突击检查，现场拍摄图片影像资料。就个别食品摊点存在的不卫生、监管体系不健全等问题拟定询问题目，在询问时要求市政府有关职能部门负责人给出整改承诺，推动了食品安全工作。

在对道路交通安全法贯彻实施情况的检查中，黄石市人大有关专委会组织委员与新闻记者一道进行暗访，深入各城区拍摄行车难、停车难、行路难等市民反映强烈的突出问题画面，采访并与部分市人大代表、驾驶员代表座谈，听取他们对全市道路交通安全管理的意见、建议和呼声，加工整理成专题片《聚焦交通乱象》，在市人大常委会会议上播放，督促相关部门直面和解决实际问题。会后，市政府及有关部门于去年年底顺利解决了某中学门前停放公交车影响师生出入安全等三个具体问题。

“人大监督就是要真监督，必须要解决问题。”黄石市人大常委会主持常务工作的副主任王晓梅说，由人大主导的不打招呼式“暗访”，已经成为市人大常委会深化调研视察、增强监督实效的“习惯性动作”，这种不走过场的真监督，既推动政府改进了相关工作，也增强了人大监督的威慑力，在全社会营造了人大工作有为、有位、有威的良好形象。★



图 / 视觉中国

# 荆州人大：“五位一体”办理建议一步到位

“这两天我的微信朋友圈被醉人的‘荆州蓝’刷屏了！”今年5月11日，面对来访的荆州市人大常委会联系代表走访组，市人大代表、江陵县资市镇中心小学教师徐红艳兴奋不已。

“我提的秸秆禁烧建议，没想到市人大常委会、市政府这么重视，没想到会产生这么大的影响，没想到办理效果这么好。”徐红艳代表连说三个“没想到”。

这是荆州市推进市领导牵头督办、专工委对口督办、代表参与督办、政府考核督办、承办单位专班负责的“五位一体”机制办理代表建议的又一个成果。

“五位一体”机制的形成，缘起吴诗琦代表提出的一件久拖不决的建议——打通“锅底渊路”。“锅底渊路”是荆州通往玉桥公园和奥体中心的重要通道，是荆州城区一条有名的“断头路”，市民们戏称这条路为“晴天一把刀，雨天一团糟”。

建议提出后，吴诗琦和周边居民翘首盼望道路改造动工，等来的却是几家承办单位的登门解释：“这条路迟迟未打通，是因为市政道路改造计划预算资金有限，而且锅底渊路分属沙市区和荆州开发区共同管理，涉及多个部门，地质条件复杂，拆迁难度大，请代表谅解。”

吴诗琦遭遇的尴尬并非孤例。每年荆州市人代会期间，都有代表重提“旧案”，但由于受到主客观因素影响，这些“旧案”的办理进展缓慢。“强化督办，迫在眉睫！”在一次主任会议上，大家热议建议办理“重答复、轻落实”的问题。“必须痛下决心，加强和改进人大代表建议督办工作，使建议真正落到实处，让代表满意、让群众满意。”

此后，荆州市人大常委会与市政府主要领导带领市人大相关专工委、提建议的代表和市政府督查室，以及沙市区、荆州开发区、承办部门负责人，多次深入

拆迁施工现场，督办工程进度，共同研究解决“锅底渊路”改造中的具体问题。2014年年初，“锅底渊路”全线贯通，6年难办成的建议终于落实。这仅仅是“五位一体”机制运作的开篇之作。

地处江汉平原腹地的荆州，是全国重要的商品粮生产基地，每年产生农作物秸秆650万吨以上。每到收获季节，“处处点火、村村冒烟”，一连数月“浓烟蔽日”，成为愈演愈烈的空气污染公害，徐红艳和她的学生们深受其苦。在经过多次调研后，徐代表提出了《关于农作物秸秆禁烧和综合利用的建议》。

秸秆禁烧，何其难也。但这份沉甸甸的代表建议背后，是群众的热切期盼。市政府及承办单位对建议进行了认真研究，几次到市人大常委会联系沟通，商定禁烧之策。全面禁烧秸秆的大幕正式开启。

荆州市随即召开动员大会，成立禁烧工作指挥部，市长牵头挂帅，市环保局、农业局、城管局等17个市直部门和9个县市区负责同志为指挥部成员，市、县、乡、村四级全部签订禁烧目标责任书。

荆州区纪南镇官坪村党支部书记周永贵当了30多年村干部，头一回到市里开会，从未体会过这样的压力。这种工作压力经由周永贵等传导至广大群众，打响了秸秆禁烧的全民战。

徐红艳代表既是建议的提出者，又是秸秆禁烧的参与者，多次参加市县两级人大组织的督办活动，和镇村干部一道，走村串户宣传政策，巡逻火点。“我们学校还开展了‘小手拉大手’活动，学生当起了家庭宣传员，秸秆禁烧政策走进千家万户。”

为进一步推进秸秆禁烧工作，市人大常委会打出督办“组合拳”：组织了一次“环保世纪行”活动、开展了一系列视察调查、听取了一次专项工作报告、发



图 / 视觉中国

出了一份审议意见。

2015年10月，正值秋收季节。以“防治大气污染，守望荆楚蓝天”的“环保世纪行”活动走进9个县市区，常委会组成人员、人大代表、新闻媒体记者走进田间地头调研督办采访。

“全市秸秆禁烧和综合利用取得阶段性成效，但仍存在重‘堵’轻‘疏’、补偿政策落实不到位等问题，个别地方甚至还有偷烧现象。”代表们在座谈时直指存在的问题。

从代表建议的提出，到政府的主动作为，到人大的强力督办，再到全民的积极参与，秸秆禁烧工作在各方良性互动中不断取得新的成效。今年1月至5月，中心城区优良天数达到91天，主要污染物PM2.5浓度均值比前两年同期分别下降38.4%、18.8%。

“今后，荆州这样的事例会越来越多。”荆州市人大常委会秘书长柳军说，“由市人大常委会和市政府领导每人领衔督办重点建议，一包到底；专委会各负其责，开展连续性监督，代工委加强沟通协调，对所有建议跟踪问效；提建议的代表，全程参与督办，随时反馈意见；市政府实行内部考核，限时办结、季度通报、量化评分；各承办单位专班落实，代表建议办理的效果一年比一年好。”

# 荆门人大：评议引入第三方评估更显公正

“交警部门要加大道路交通秩序管理力度,尤其是农用车和摩托车管理。出现交通事故后,交警要快速出警,及时处理,不能因事故造成长时间交通堵塞。”

“许多纳税人对营改增政策不了解,一些小微企业在年度申报时未享受税收优惠政策。希望税务部门加强政策宣传,加大对小微企业发展的扶持力度。”

“审计部门重审计、轻整改,屡审屡犯等问题仍然没有得到根本解决,与督促被审计单位落实审计整改主体责任,实现规范管理、标本兼治还有差距。”

……

这是荆门市城市调查队关于2016年市人大工作评议的民意调查的部分情况。今年,荆门市人大探索将第三方评估引入工作评议之中,这一做法成为市人大监督工作的亮点,也是一项扩大公民、社会有序参与的具体举措。

## 引入第三方评估机制

今年,荆门市人大将工作评议作为监督工作的重要抓手,把市公安局、市财政局、市审计局、市国税局、市地税局纳入工作评议范围,并在评议过程中首次引入第三方评估,委托荆门市城市调查队对5个被评部门的工作效果进行综合评价,评估结果在今年6月底向社会公布。

“荆门市城市调查队高度重视这项民意调查工作,精心制订调查方案。为确保被纳入评估内容的评议对象主要职能定位准确,调查队征求了评议对象的意见和建议。此次调查涉及全市40个单位、7个社区,另随机调查了68名人大代表和政协委员。”承担此次评估任务的调查队队长邱波介绍。

他说,调查样本类型的确定是搞好评估的前提。本次民意调查按照设定的

调查对象类型随机选择调查对象,当场填写、当场回收。共发放问卷320份,有效问卷319份。其中,人大代表和政协委员占21.3%,评议单位的管理和服务对象占38.7%,社区居民占40%。

在本次民意调查中,城市调查队科学确定调查内容,从六个方面对被评部门的工作成效进行定量评估:对评议对象工作的总体评价;执行宪法及法律法规的情况;贯彻市委工作部署,简化审批程序,优化发展环境的情况;履行职责,为本市经济建设、社会事业发展和民生改善服务的情况;执行上级和本级人大决议、决定,办理审议意见和代表建议的情况;部门主要职能落实情况。每项调查内容有“满意”、“基本满意”、“不太满意”、“不满意”和“不了解”五个选项。

## 第三方评估体现公开性

“必须充分收集和反映群众意见,评估过程要透明,评估结果要向社会公布。”荆门市委书记、市人大常委会主任别必雄认为,第三方评估的一个重要特点就是公开性和社会性,要将政府部门的工作情况,包括工作落实和工作成效情况通过新闻媒体原原本本地展现在社会公众面前。

今年6月27日,荆门市人大常委会通过《荆门日报》、荆门人大信息网及时向社会公布了工作评议第三方评估情况:5个被评部门的工作成效显著,但也存在一些问题,比如被评部门深入基层、宣传政策的力度不够;国税、地税部门审批程序和流程繁琐复杂,服务不到位;公安机关治理交通拥堵措施不力,对不法分子打击不严厉……

6月28日,荆门市八届人大常委会第三十四次会议举行。市城市调查队关

于2016年市人大工作评议的民意调查报告印发常委会会议,供常委会组成人员审议参阅。与会人员一致认为,政府部门工作做得好不好,得由人民群众来评判。今后政府部门工作做得怎么样、人大监督效果如何,应更多请独立的第三方作出评价。

## 问题“倒逼”促整改

今年工作评议第三方评估对被评部门的工作效果进行了综合评价和排名。5个被评部门工作评估结果为:市审计局第一、市财政局和市国税局并列第二、市地税局第三、市公安局第四,综合得分分别为91.80分、91.76分、91.60分和90.00分。

看到公安局的评估排名垫后,荆门市副市长、市公安局局长朱高文说:“评估的结果指出了公安工作的不足,让我们警醒。”他认为,这次第三方评估为公安部门开出了一份详细准确的诊断书,“倒逼我们借助工作评议的东风”,推进全市公安部门努力改进工作。

从此次工作评议评估结果来看,尽管荆门市审计局排名靠前,但也存在很多不足,比如贯彻落实市委重要工作部署、简化审批程序、优化经济发展环境等方面都存在不足。荆门市人大常委会主要负责人表示,“评估结果将鞭策我们更加重视引入第三方评估机制,同时要进一步加大人大监督工作力度。”

“第三方评估有力促进了政府部门的工作。”荆门市人大常委会秘书长张立杰认为,这次第三方评估的最大亮点是对被评部门的工作进行量化打分和排序。量化打分和排序给被评部门造成很大压力,“倒逼”被评部门认真对待第三方评估中群众反映的问题,逐一落实各项整改工作。☑

# 鄂州人大：激活人大干部交流“一池春水”

今年，在鄂州市的鄂城区，区人大常委会两名曾任工作委员会负责人的干部分别被推选任命区委组织部副部长和区行政服务中心主任，鄂城区信访局局长被推选任命为区人大常委会法工委主任，鄂城区政府办副主任被推选任命为区人大常委会办公室主任。

近几年来，这种现象在鄂州古城越来越多，激活了鄂州市人大干部交流的“一池春水”。

据了解，鄂州市十分注重人大干部的培养、选拔、任用与交流，全市推选任用干部时，把人大干部纳入全市干部范围综合比选，同等选拔、同等任用，加大了人大干部交流力度。

去年6月，鄂州市信访局局长职位出现空缺，急需选任一名得力的干部挑起这副重担。市里在全市范围内选拔候选人，经过比选，发现市人大常委会副秘书长丁天云比较适合。丁天云长期从事信访工作，并曾经担任过市人大办信访室主任，信访工作经验丰富。

丁天云被推选任命为市信访局局长后，立足“事要解决”，着力强化群众工作理念，规范基础业务，有序推进信访制度改革，使鄂州信访形势持续向好：去年的来信来访数量同比下降17%，群众进京越级上访同比下降75%，赴省集体上访同比下降65%，在重大活动、敏感节点没有发生进京赴省上访情况。

除丁天云外，去年以来，鄂州市人大常委会还有两名县级领导干部被推选任命为市直单位的负责人。其中，鄂州市人大常委会副秘书长艾兵被推选任命为鄂州市改革办公室副主任后，迅速进入状态，发挥自己的法律专业特长，在创新意识、开拓精神、改革能力等方面都有较好展现。

这在人大机关内部引起较大反响。此间一名人大干部说：“过去人大干部缺乏

流动，久而久之，难免出现精神不振、得过且过的现象。现在干部交流起来，情况就大不一样了。”如今，鄂州市人大机关面貌焕然一新。

与此同时，鄂州市还改变过去人大选任干部

年纪偏大的现象，注重根据工作需要推选任用年富力强的优秀中青年干部，增加了人大机关的专业人才，优化了人大干部队伍的年龄结构和知识结构。

去年下半年，随着地方立法权的赋予，鄂州市的立法工作提上了议事日程，市人大常委会主任委员人选尤为重要。用鄂州市委书记、市人大常委会主任李兵的话说，地方立法工作是一项开创性的工作，专业性强，没有一个好“掌勺”的不行，该职务人选不仅要有深厚的法律专业知识、丰富的司法工作经验，还要有改革创新的精神和勇于担当的精神。

经过在全市范围筛选，毕业于西南政法大学、曾当过律师和法官、长期在政法战线工作、有着丰富基层政法工作经验、年龄不到48岁的市委政法委常务副书记杨晓梅被推选为鄂州市人大法制委员会主任委员候选人。

当选之后，杨晓梅深感鄂州立法工作责任重大、使命光荣，遂带领市人大法制委、常委会法工委干部迅速投入到立法工作中，确定并启动了鄂州第一部实体法立法工作，较好发挥了人大对法



鄂州市鄂城区燕矶镇人大代表活动现场。摄影/涂文晖

规起草工作的主导作用。经过近半年的努力，在今年6月27日市七届人大常委会第三十四次会议上，鄂州市历史上第一部法规《鄂州市户外广告和招牌设置管理条例（草案）》进行一审。

在鄂州，像杨晓梅这样年富力强的干部被推选任用到市人大重要岗位的并非孤例。从去年下半年至今，人口仅100多万、辖3个行政区的鄂州市，先后有4名48岁左右的县级领导干部被推选任命为市人大机关干部，为人大干部队伍注入了新的活力。其中，鄂州市改革办公室一位长期从事政策研究工作的副主任被推选任命为鄂州市人大常委会研究室主任，鄂州开发区的工委书记被推选任命为市人大常委会办公室主任。

对此，鄂州市一名市直干部说：“过去人大干部中年龄大的偏多。现在，人大的地位和作用得到进一步提升，职能进一步强化，人大不再是所谓的‘二线’了。”

有关专家指出，鄂州市切实转变人大干部选任观念，把人大干部选任纳入全市干部工作“一盘棋”考虑，增强了人大工作的动力和活力。☑

# 孝感人大：异地代表小组让打工者有了“家”

“我们常年在北京打工，突发疾病在北京住院治疗，回老家不给报销；即使报销，手续繁琐，且报销比例只有20%，希望能提高新农合的报销比例。”

“今年农民工在外找工作比往年更难，我与几名老乡准备回家种地，但老家的农田水利设施毁坏比较严重，希望政府能加大资金投入进行改造。”

在北京市海淀区车道沟北方医院项目工地工棚里，来自孝感市孝南区杨店镇张集村的农民工张卫红、东街村农民工杨小国对前来走访调研的孝感市驻京津人大代表小组的代表们说。

“目前，哈尔滨市仍有少数建筑工地存在拖欠农民工工资的现象，农民工在外辛苦打工，却拿不到工钱，请帮助我们协调解决。”

在哈尔滨市道里区兆麟街道兆麟社区会议室，孝感市人大代表、驻东北人大代表小组组长舒春清向哈尔滨市、区人大常委会有关领导以及街道党工委书记提出了自己的建议和希望。

这是孝感市人大组建的异地代表小组开展活动的场景。

孝感市地处湖北省东北部，户籍人口527万，是劳务输出大市，常年在外从业人员达到115万人以上，其中在东北三省从事建筑行业的，高峰时达30万人。

如何发挥好外出打工经商者中人大代表的作用，使他们能够为那些身在异乡的孝感农民工服务代言？2013年，孝感市人大常委会开始探索建立异地代表小组，通过几年的实践与探索，在发挥外出代表作用和畅通外出务工人员民意表达渠道之间找到了结合点，为上述难题找到了答案。

北京市朝阳区北苑路78号亚运新新公馆4号楼10单元301室大门旁，挂着一块“孝感市驻京津人大代表小组活动室”

的牌匾。这个活动室已经设立三年了。

2013年3月，孝感市人大常委会代表工作委员会调研代表小组活动开展情况时，一些长期在外地工作的人大代表参加小组活动次数少的现象引起了他们的注意和思考。怎样充分发挥这些代表的作用，方便他们闭会期间在异地履职、为异地的孝感农民工服务？经过调查摸底，本届共有在外务工经商的省市县三级人大代表40名，分布在北京、天津、广东、黑龙江等10多个省市。于是，孝感市人大常委会决定在外务工经商代表集中的京津地区和东北三省采取混合编组的方式各建一个代表小组进行试点。

2013年6月17日，孝感市人大常委会代工委下发文件将京津地区8名代表合编成立“孝感市驻京津人大代表小组”，将黑龙江、辽宁、吉林三省的8名代表合编成立“孝感市驻东北人大代表小组”。2013年7月8日至10日，孝感市驻京津人大代表小组活动室和孝感市驻东北人大代表小组活动室相继挂牌成立。

“孝感市人大常委会大胆探索、勇于创新，成立异地代表小组开了全国之先河！”哈尔滨市人大常委会负责人说。

孝感市人大京津代表小组组长、湖北省人大代表冷双德认为，小组建了，平台有了，关键是要开展活动，取得实效，让在外农民工能信任我们代表。

几年来，孝感市的这两个异地代表小组通过学习政策法律，走访联系群众，与所在地人大常委会互动交流，专题调研等多种形式认真履职，把孝感外出务工人员的心声反映到所在地人大常委会，带到老家各级人大会议上。

在湖北省人代会期间，冷双德代表先后提出了《关于提高异地看病就医报销标准的建议》《关于增加经停孝感至北京列车班次的建议》等十几个建议。

东北代表小组组长、孝感市人大代表舒春清在孝感市人大会议期间也提出了《关于加强对外出务工农民工维权服务工作的建议》等多项建议。

近几年，异地代表小组的各级代表围绕外出务工人员出得去、留得住、能长久等问题先后提出了《关于建立农民工技术技能和安全知识培训机制的建议》《关于采取切实措施解决农民工保险问题的建议》等建议。

农民工们说，孝感市异地代表小组时刻关心和关注着我们外出务工人员，用实际行动履行人大代表职责，把温暖带给了几十万孝感外出务工人员，成了打工者的“家”。

孝感市人大异地代表小组开展活动得到了当地人大常委会的大力支持。两个代表小组先后到北京、哈尔滨、沈阳等地的街道和社区开展活动，把孝感打工人员在当地的喜怒哀乐带给当地的人大和政府机构。

“一些农民工长期在京务工，把小孩放在老家，孩子成了留守儿童，带在身边，又不方便上学，能否出台政策，解决农民工子女入学难的问题？”

在到北京市朝阳区亚运村街道华严北里西社区参观考察学习时，冷双德向北京市人大常委会有关领导提出了自己的建议。

北京市人大常委会高度重视“异地”代表提出的建议，通过多方努力，积极协调，帮助孝感市100多名农民工子女解决了入学难问题。

“异地代表小组的建立和运行，通过人大代表把打工者同所在的地党委和政府、老家的党委和政府连接起来，在畅通打工者与党委和政府民意渠道的同时，把‘代表小组’变成了温暖的‘娘家’，我们人大代表也有了获得感。”冷双德说。■

# 黄冈人大：人代会引入“询问”令审议更精准



2015年1月19日，黄冈市四届人大五次会议审议政府工作报告时，副市长詹旺民接受黄梅、龙感湖代表团代表询问并作答。摄影/徐锐

“6月23日，湖北省高考成绩揭晓，黄冈市一本上线人数8322人，上线率21.27%，预计录取到北大、清华的人数在32人以上，比去年增加7人，居全省第三位。”

谈起本市今年的高考成绩，黄冈市教育局局长闻武斌一脸喜悦，这成绩也有市人大代表的功劳。

因为在2015年年初召开的市四届人大五次会议上，代表高度关注教育工作，就教育均衡发展等问题提出询问。闻武斌说，这给市政府及教育部门增加了压力，也增添了动力。

将“询问”引入市人代会分团审议政府工作报告环节，使政府更好地倾听民意、维护民利，是黄冈市人大的一项创新。

## 一个前所未有的创新

黄冈市人大常委会一直在思考怎样才能选择好人大监督的方向和着力点，既能够最大限度收集民情，又能够最有效地解决问题。

经过主任会议研究讨论，与会人员认为一年一度的市人民代表大会是联系人民群众最广泛的平台，是促使政府及其部门有效解决问题最有力的权威，是汇聚市内外新闻媒体最大的舞台，一定要在开好代表大会和调动代表审议积极性上做文章，在会议议程、日程设置上动脑筋。

根据这个意见，黄冈市四届人大五次会议秘书处根据有关法律规定，提出在市人代会分团审议政府工作报告时，就报告中的有关内容询问政府及其相关部门，现场作答。

为此，大会秘书处指定专人负责，一方面收集各代表团的询问议题，确定询问人；另一方面合理安排各代表团的询问时间，确保市政府及相关部门主要负责人到场回答询问。

## 一场别开生面的询问

“黄州城区水源保护有很多工作要做，水利部门将如何来做？在城市备用水源建设中，黄州是否将进一步开发新的备用水源？”2015年1月18日下午，黄州区代表团审议政府工作报告时，杜俊冰代表询问。

市水利局局长黄金安回答说：“今年水利部门将投入10亿元资金，全面修复、连通城区水域。鼓励黄州、团风、浠水组团发展，吸引更多优质水源，充分满足市民生活所需。”

询问方式直接，回答内容具体，场面火热，吸引了市内外众多新闻媒体的热切关注，也拉开了市人代会分团审议报告代表询问的序幕。

18日至19日，黄冈市的10个县(市、区)代表团相继开展了询问，市政府各位副市长和有关职能部门主要负责人积极到会应询，并对代表的提问及时作出现场回答。询问议题涉及区域合作、教育、卫生、交通路网、旅游发展、水资源保护、环境整治等方面的热点难点问题。

作为提问代表，黄梅县五祖镇镇长李永强表示：“以前市人代会都是开会听取报告，然后审议报告。当面进行询问

是一个难得的创新，使代表当家作主的作用能够得到很好的发挥，既有利于激发代表履职热情，提高会议审议质量，又有利于政府进一步改进工作，代表对政府的监督也落到了实处。”

市旅游局局长郑光文作为回答询问的政府组成部门负责人，明确表示：“开展询问这一创举非常好，能够使政府部门更好地了解人民群众的所思所想所盼，有利于促进政府部门更好地履行人大所赋予的职责，增强工作责任感、使命感。应询部门负责人深感压力大，决心以后更好地改进工作。”

## 一份群众满意的民生答卷

现场采访的记者说，“询问”问出了压力，“询问”问出了动力，“询问”问出了活力。人们看到，询问活动结束后，黄冈市人民政府及相关部门雷厉风行，开始用实际行动回答人大代表的询问和期待。

在今年初召开的市四届人大六次会议上，有代表询问市水利局局长黄金安：“有专家预测今年将是厄尔尼诺超强肆虐的一年，黄冈江河湖库能否经受住严峻的考验？”大会结束后，市水利局立即抽调专门力量对全市所有水利设施进行一次拉网式排查，对重点险堤险坝险段进行了整修加固，并建立了江河湖库包保责任制以及重大险情应急预案制度。在今年的特大洪灾中，长江大堤黄冈段固若金汤，大中小型水库安然无恙。

“通过‘边审议边询问’‘一问一答’对政府工作报告进行审议的方式，问出了政府及相关部门的压力和措施，也问出了实实在在的监督效果。”黄冈市人大常委会主持常务工作的副主任孙璜清说，“今后工作中，还将不断探索和完善问的形式、问的内容、问的方法，争取问出更大的实效。”

# 咸宁人大：听监察局问责报告根治“屡审屡犯”

“从今年开展的审计工作来看，由于市人大常委会加强了对审计查出问题问责追责情况的监督，过去那种‘屡审屡犯’的现象得到了有效遏制。”

今年6月，咸宁市人大常委会副主任李逸章到市审计局调研，审计局局长陈礼高兴地说。

“本届人大常委会建立听取和审议市监察局关于审计查出问题追责问责情况的报告制度，目的就是为了解决审计查出问题‘屡审屡犯’这一难题。”李逸章说。

时间回到2013年。当时的咸宁市四届人大常委会第十五次会议听取并审议了市审计局关于2012年度市级预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告。

针对“审计难、处理更难”的问题，常委会组成人员纷纷发表了自己的意见。

王义松委员认为，“审计问题屡审屡犯的关键在于对违规单位和责任人的处罚不力，今后要抓整改，对违纪违法乱支乱挪用预算资金、乱收乱截留预算资金的单位领导和责任人要严肃处理。”

“审计问责缺失，力度不够。审计查出问题不能一查了之，还要追究违纪违法单位和责任人的责任。”漆胜保委员发言时一脸的严峻。

是不是真如审计报告所说的审计整改存在这样那样的问题？咸宁市人大常委会责成财经委、预算工委对审计整改情况进行了认真调研。

通过调研，市人大常委会发现了很多具体问题，比如，由于整改方式程序化，一些单位对审计处理意见不重视，很少拿出详细的整改方案；一些单位以预算不足为借口、竭力为自己辩解，还有的单位则用“正在研究”等理由来应付；审计过后，那些违法违规违纪的单位和

个人基本上没有付出应有的代价，这反而给了他们“屡审屡犯”的“底气”。

面对被审计单位屡审屡犯的痼疾，咸宁市人大常委会主持常务工作的副主任胡毓军斩钉截铁地说：“审计查出问题绝不能一查了之，必须追究有关违规违纪违法单位和负责人的责任。”

他要求从规范审计查出问题追责问责情况报告制度入手，借助行政监察之力，提高监督实效。

在借助行政监察之力前，市人大常委会多管齐下，一方面，积极向市委汇报，争取市委的重视和支持，并将《咸宁市人大常委会关于加强审计查出问题整改监督的暂行办法》报请市委批准；另一方面，由分管财经监督工作的副主任带领由财政、审计等政府部门组成的调研组，赴外考察学习，形成调研报告，为市委决策提供参考。

对此，时任市委书记任振鹤高度重视，亲自修改暂行办法草案，并主持召开专题会议进行研究，批准同意加强监督。

2015年3月26日，咸宁市四届人大常委会第二十六次会议首次听取和审议了市监察局关于2013年度审计查出问题问责追责情况的报告。

监察局的报告说，该局针对审计查出有关问题开展调查处理，共问责追责相关责任人83人，其中20人受到纪律处分，有2人被移送司法机关。

当年12月，市四届人大常委会第三十次会议再次听取和审议了市监察局关于2014年度审计查出问题问责追责情况的报告。

监察局说，通过对有关问题开展调查核实，对相关责任人进行了处理，共问责追责117人，其中给予纪律处分16人，诫勉谈话30人，约谈14人，批评教育57人。如对咸安区粮食局违反相关规定公

款旅游、长期借用二级单位公车，并在二级单位列支相关费用的问题，原局长胡某负有主要领导责任、财务科科长孙某负有直接责任，分别给予警告处分。

从近三年咸宁市审计整改报告情况看，每年审计工作报告中提及的问题均已整改到位，预算资金管理得到进一步规范，预算管理制度、工作机制、工作程序得到进一步完善。

今年3月，中共咸宁市委批准转发了《中共咸宁市人大常委会党组关于完善审计查出问题整改情况向市人大常委会报告机制有关意见的请示》，要求市人大常委会继续听取和审议市监察局关于审计查出问题追责问责工作情况的报告。

这是咸宁市委第一次专题就专项工作以正式文件的形式支持市人大常委会开展监督。

“市人大常委会通过听取和审议监察局关于审计查出问题追责问责情况的报告，充分发挥审计监督和行政监察作用，既对预算执行中的违法违纪行为进行查处，震慑教育了干部，又促进审计查出问题得到有效整改，使审计整改成效得到显著提升。”今年6月29日市四届人大常委会第三十四次会议上，一位列席会议的市人大代表说。

“咸宁市人大常委会将人大监督、审计监督、行政监察监督和整改监督四者进行有机结合，产生了很好的效果，增强了人大监督的针对性和实质性，提高了被审计单位对预算执行审计决定办理的思想认识，促进了审计整改工作的落实，利用联动监督，充分发挥‘四位一体’监督效应，把人大监督工作提高到了一个新的水平。”咸宁市委宣传部副部长、市人大常委会委员王胜弘由衷地说。☑

# 随州人大：代表联络员让预算监督摸准“脉”

“这样全面布点、遍地开花，是不是会给项目建设和管理造成更大难度，能否考虑相对集中一些？”

“市级财力有限，能否考虑由市级财政和各县市区财政共同出资、风险共担、成果共享？”

“建设过程中一定要注意保护环境，尽量利用荒山秃地，减少对地面植被的破坏。”

今年4月7日，在随州市曾都区洛阳镇龚家村光伏扶贫示范基地，13名市级预算审查监督人大代表联络员在调研分布式光伏扶贫项目后，现场提出了一些合理化的意见和建议。

这是随州市人大常委会建立预算审查监督代表联络员制度后，代表联络员们依法履职、为民尽责的又一次生动实践。

随州市人大常委会为了切实破解代表在人代会上由于会议时间短、预算报告内容多、专业性强，导致代表审查预算报告力不从心、流于形式等问题，组建了预算审查监督代表联络员队伍。

2015年6月，经民主推荐，首批13名预算审查监督代表联络员选聘到位。这些联络员全部来自基层一线，并有着丰富的财会、预算等工作经验。为更好地发挥这些代表中“预算专家”的带动、联通作用，市人大常委会还专门组织了学习培训，并建起了一整套工作制度和办法。

## 搭桥梁，预算“天书”不再难懂

今年随州市人代会期间，作为代表联络员的邹华荣比往年更忙，时不时有代表过来询问预算问题，他都耐心解答。

“被聘为联络员后，我们就有了双

重身份和双重责任，既要积极审议，更要帮助代表们读懂预算报告，责任重大，使命光荣。”他深有感触地说。

“众所周知，预算报告往往是‘大本头’，数据多，图表复杂，很多代表称之为‘天书’。在短短两三天内，让代表们看懂看透审查好，确实有些难度。”市人大常委会预算工委主任何行国说，“有了联络员后，从预算编制伊始，市人大常委会就邀请他们全程参与，一方面把基层群众、其他代表的声音反映上来；另一方面让他们先熟知报告，再给代表们讲解、释疑，让全体代表读懂报告，从而提高预算审查的深度和广度。”

## 聚民意，使预算编制更合理

这些代表联络员由于来自基层，了解基层实际和群众需求，所以反映民生关切成为他们共同的特点。

去年开始，随州在126个建档立卡“贫困村”实施光伏扶贫项目，取得了很大成效，这些“贫困村”迅速摘帽。“贫困村”的帽子是摘了，但还有6.5万户群众依然较贫困。这些困难群众也希望通过建光伏电站的方式实现脱贫，可资金投入又成了“拦路虎”。

代表联络员周飏在调研中了解到群众诉求，将群众呼声反映到了市政府，希望加大对基层光伏扶贫建设资金的支持。

经过市政府反复调研论证，最终决定由市政府筹资20多亿元建设分布式光伏扶贫项目，所得收益除偿还银行贷款本息外，全部用于解决6.5万户贫困群众的脱贫难题，并主动邀请代表联络员们参观座谈审议，于是便出现了文章开头动人的一幕。

前些年，随州市由于教师待遇保障不足，大量教育资源流失，严重制约了随

州市教育事业的健康发展。市人大代表蒋从安找到预算监督代表联络员李清国，提出了“增加教师经费预算”的建议。之后，李清国多次在参加预算审查会议时向市政府及财政部门呼吁反映，最终推动了这一建议的落实。

目前，随州市教师人均经费比之前增长近7倍。教师待遇的改善直接带动了全市教学质量的大幅提升。许多学生家长高兴地说：“这为老百姓办了一件实实在在的大事好事，我们为提出建议和推动落实的人大代表点赞！”

## 管好财，每一分钱都用在刀刃上

“有了代表联络员，就像增设了一双‘天眼’，时刻监督着我们。”市财政局局长杨天兵表示。

全程监督是新预算法的明确要求。所以，随州市在编制预算时，预算监督人大代表联络员们提前参与，对每一项支出都严格把关；预算批准后，联络员们也经常组织代表深入一线，看资金是否落实到位，看哪些还需要投入，既保障了钱尽其用，也为来年的预算编制收集了第一手资料。

今年，根据联络员们提出的建议，随州市将分散的资金整合，设置财政专项基金1.5亿元，用于中小企业发展、精准扶贫、科技创新等，提高了财政资金服务发展、保障民生的效益。同时，取消小、散、乱项目资金3600多万元，确保人民的每一分钱都用在刀刃上。

市人大常委会财经工委主任黄正雄表示，通过发挥预算监督代表联络员的连接作用，市人大及其常委会的预算审查监督更有针对性、更有实效，政府各项开支更加公开透明，许多民生支出“扩围提标”，人民群众共享了改革发展成果。☑

# 仙桃人大：退出机制激发代表履职敬畏之心

作为县级市仙桃市的国土系统人大代表，许生发去年5月从基层国土所上调到市国土监察大队。由于工作变动而远离了原选区及选民，许生发难以履行人大代表职务，仙桃市人大常委会委托工委的同志建议他依照有关规定辞去代表职务。

由于自己是连任两届的仙桃市人大代表，曾获得过市优秀人大代表称号，还曾获评仙桃市见义勇为先进个人，许生发对人大工作非常有感情，不愿意辞职。工委的同志多次上门宣讲代表法的有关规定，向他讲解代表的应尽义务，讲代表脱离选民不利于代表作用发挥的道理……听了这些和风细雨、人情入理、合法合规的讲解，许生发代表最终心平气和地主动辞去了代表职务。

许生发是仙桃市建立代表退出机制后，主动请辞的市人大代表之一。

去年5月，仙桃市建立了人大代表退出机制，规定调离本行政区、调离原工作岗位，不能密切联系选民，难以尽到代表职责的；违纪违法，损害代表形象，丧失代表先进性的；履职能力、意愿不强，工作不主动，当“挂名”代表、“哑巴”代表、“举手”代表的；未经批准两次不参加人大组织的活动的，应当罢免或是劝其辞去职务，终止代表资格。

这项制度的建立，始于仙桃市人大常委会的一次代表履职工作调研。在调研中，市人大常委会发现，一些代表工作变动，离开了原选区；一些代表只忙于自己的事，代表小组活动很少参加，没有发挥代表应有的作用。市人大常委会认为，代表不是政治待遇，也不是荣誉称号。人大代表是选民的“代表”，为选民说话、替群众办事是代表的职责与使命。代表如果远离选民，不能履行代表职责或履职不力，就失去了当代表的意义。

这项制度建立后的一年时间内，已有



仙桃市市人大代表视察职业教育。摄影/彭继红

19名因工作变动而不便于履职的市人大代表辞去了代表职务；对长期不参加代表小组活动的几名“挂名代表”依法终止代表职务，并由原选区及时进行了补选。

仙桃市人大代表退出机制的建立，打破了代表身份“终届制”，形成一种看不见的约束与鞭策，激发了代表履职的“敬畏之心”。

仙桃市人大代表、民营企业家付立新听说城南太子湖工业园三岔路口和挖沟社区出口在3个月内发生了10多起交通事故，给当地群众造成很大危害。

于是，付代表实地调查，发现工业园和挖沟社区出口，除了本地居民和学生，还有近5000名员工进出，路口无任何警示标志，安全隐患极大。付代表将调查报告及相关建议及时提交市人大常委会工委，工委当即转交市公安交警支队办理。

这一建议引起交警支队高度重视，及时采取措施进行整改，决定在这2个“夺命路口”安装减速带、限速标牌及爆闪提示，消除安全隐患。

代表退出机制的推出，不仅使代表们倾情于维护群众的切身利益、解决群众生产生活中的此类“小事”，更促使代

表关注有关仙桃改革发展的“大事”。仙桃市人大代表郭传宏根据湖北省国土厅的普查结果，得知仙桃市富硒土壤面积高达540多平方公里，占全市国土面积的21%，特别是郑场、三伏潭、胡场、沙湖等镇处于富硒密集带，于是郭代表提出了“大力发展富硒产业，建设富硒农都的建议”，得到仙桃市委、市政府的高度重视。

年初，仙桃市委、市政府在武汉召开了新闻发布会，宣布正式实施富硒农都项目，还制定出台了《关于加快富硒农都建设的意见》，拿出“真金白银”启动这一项目建设。

“就是要像这样当代表！不当好代表就要辞职。”郭传宏代表认为，为群众说话，替群众办事，代表的话有人听、管用，人大代表的荣誉感、责任感高涨，使命感、成就感升腾。

如今，仙桃市人大常委会顺势而为，在全市兴建“人大代表之家”和“人大代表工作室”38个，这一平台既是代表社情民意收集室、政策法规宣传室、社会矛盾调处室，又是群众意见转办室、建议办理督办室、履职经验交流室，使代表履职更见成效。✘

# 潜江人大：设立基金使建议办理“不差钱”

“走了40多年的老杨林桥终于拆掉改造了，动工的时候大伙儿还放了鞭炮庆祝呢！”望着脚下的施工河道，潜江市人大代表杨大卫喜悦之情溢于言表。

今年6月23日，潜江市人大常委会部分组成人员和人大代表对今年市人代会第94号《关于加快推进农村公路危桥改造的建议》的办理情况进行了视察。其中，备受当地群众关注的杨林桥危桥改造项目是此次视察的重点。

在忙碌的施工现场，工人们正在进行防撞墙、桥面铺装等施工，不远处的河水自北向南缓缓流淌。杨林桥位于县道胜永线，横跨汉南河，始建于1975年。近年来，桥面出现塌陷，桥桩也破败不堪，已经成了危桥，给人民群众出行带来了很大的安全隐患。

“关于杨林桥维修改造的建议，我们附近几个村的人大代表连续提了多年，可是市里一直没有项目资金，建议一直没有得到办理；去年，由于有了代表建议办理基金，我们的建议终于得到落实，总算了却一桩心事。”同行的潜江市人大代表张照华感慨连连。

原来，全市农村公路危桥改造项目中征地拆迁难度最大、施工工期最长、预算投资最多的杨林桥于去年10月12日正式开工建设，预计今年8月底建成通车，总投资近300万元，其中80%的资金来源于潜江市人大常委会所设立的一项“代表建议办理基金”。

“没钱办”曾是导致杨林桥迟迟未改造的主要原因，也是其他很多类似建议没有落实的客观原因。潜江市人大常委会有关人士说，有钱才能办好事、办成事，每年市人代会上代表所提的议案、建议，很大一部分是关系群众切身利益的修桥、补路、扶贫等具体民生问

题，但这些建议往往涉及资金问题，虽然量不大，但是对大部分建议承办单位来说，无疑是一件左右为难的事情。

他认为，随着预算的审批和监管越来越规范，“无预算不支出”已成为常态，由于很多代表建议没有项目支撑，建议承办单位也没有资金来源，致使代表和群众高度关注的建议被“束之高阁”，这在一定程度上挫伤了代表履职的积极性，也使得普通群众颇有怨言。

如何突破这一困局？潜江市人大常委会提出，既然是资金的问题，那就应从钱的角度着手。2013年，潜江市人大常委会在广泛征求人大代表、政府部门和人民群众意见和建议的基础上，通过充分的调研和论证，与市政府沟通协商，建立了代表建议办理基金。

从2014年起，潜江市财政预算明确将这一基金作为常规项目设立，每年专项列支1000万元，主要用于解决人大代表建议中无项目支撑而群众又反映强烈的“急、难、老、小”问题，有效破解了代表建议办理的资金“瓶颈”，既产生了“花小钱，办大事”的实际效果，使人民群众得到了“看得见、摸得着”的实惠，又起到了“四两拨千斤”的导向作用，引导全市财政资金不断向民生领域倾斜。

2015年11月，潜江市委印发了《关于进一步加强人大工作和建设的决定》，其中明确提出“设立立案建议办理专项资金，切实提高建议办理的问题解决率和代表满意率”，促进了代表建议办理基金的制度化、规范化。同时，市政府还明确表示，将随着全市经济社会的发展，适当增加基金数额，以进一步提高代表建议的落实率。

有了代表建议办理基金这个“源

头活水”，潜江市很多没有项目支撑和资金保障的代表建议自然水到渠成，得以顺利落实，一批代表年年提、年年解决不了的“老大难”问题逐步成为历史。

“前两年，我们主要是对一些多年来累积的民生问题进行清理，可以说是‘撒胡椒面’，今年我们主要考虑的是如何将代表建议基金用足、用好、用活，做到抓住一个难点，集中力量攻克。”潜江市人大常委会代工委负责人这样分析近几年代表建议办理基金的使用情况。

潜江市农村公路危桥改造是关系人民群众出行安全的民生工程，也是近年来广大代表和群众反映最为强烈的民生问题。潜江市人大常委会决定从2016年开始全力监督市政府加大农村公路危桥改造力度，并将江政强等11名代表提出的第94号《关于加快推进农村公路危桥改造的建议》作为市七届人大六次会议的唯一重点建议，同时将1000万元的基金全部用于农村公路危桥改造。

潜江市共有农村公路危桥87座，到2015年年底，已改造32座，还有45座尚未改造。今年，潜江市政府将农村公路危桥改造工作纳入“为民办实事”重点项目，并按照“先急后缓”的原则，根据桥梁危害程度和使用情况，计划在3年内改造完成，2016年至2018年每年改造15座左右，彻底消除安全隐患，改善农村公路通行条件，保障人民群众出行安全。

在代表建议办理基金的保障和撬动下，今年市政府预算支出达到1220万元，同时积极向上争取项目和计划支持，并协调项目属地及相关部门配套支持，力争完成20座农村危桥改造。目前，已完工3座，跨转续建5座，其余12座的改造工程正在全力推进。■

# 古代排水系统：良心、智慧和制度的交融

文 / 刘绪义



北京故宫角楼。图 / 视觉中国

100多年前,法国作家维克多·雨果曾说:下水道是“城市的良心”。其实,中国古代的城市排水系统不仅是一个良心工程,而且还是智慧工程和制度工程。古人从三个方面来确保城市不出现因排水问题而造成内涝灾害,影响居民生活和政权稳定。

## 城市排水,首先是良心工程

“筑城以卫君,造郭以守民”,城郭虽有明确的功能分区,但是惠及全城的给排水系统却是统一的。不仅长安、洛阳、开封、北京等曾经的京师,就是连山东临淄齐国故城、曲阜鲁国故城、河北易县燕下都、邯郸赵国故城、江西赣州、湖北江陵楚都纪南城等都有完备的排水设施。古代城市建设在设计之初都首先考虑城市的排水系统,把它当成最基本的也是最重要的公共基础设施。

城市排水首先在选址时就有充分考虑,《管子》中都城选址的原则是:“凡立国都,非于大山之下,必于广川之上;高毋近旱,而水用足;下毋近水,而沟防省;因天材,就地利,故城郭不必中规矩,道路不必中准绳。”同时还提

出了城市沟渠排水设施的建设原则:“地高则沟之,下则堤之”,“内为落渠之泻,因大川而注焉”。可见,古人在都城选址时对城市供水、灌溉、排水、防洪、防御、航运和防火等都提出了具体要求,充分利用天然河流、湖泊和洼地,同时规划并开挖许多人工沟渠、湖池,共同组成发达的水系。

据考证,出土于河南淮阳平粮台龙山时代城址是迄今所知中国最早的排水系统,它是一组距今4000多年前埋于地下的陶质排水管道。已知中国最早的王朝都城遗址河南偃师二里头发现了长逾百米的木结构排水暗渠。战国时繁华的齐都临淄城建于淄河和系水两条河流之间,由大、小两城组成。其南、北墙外有城壕,东、西两面则以两条河流为天然城壕。城内有全城性的排水系统,宫殿区所在的小城和居民点、手工业作坊集中的大城都发现有排水道。全城已发现三大排水系统。最精妙壮观的排水设施是建于大城西墙北部城墙下的石砌涵洞。涵洞东西长43米,南北宽7至10.5米,深3米左右,用天然巨型青石砌垒而成。分为进水道、过水道和出水道三部分。

西汉长安城的排水系统由城壕和排水明渠、暗渠组成。除了宽大的城壕外,在郊外开挖的昆明池等池苑,具有调洪蓄水的作用。以此为中心,通过人工渠道串联长安附近的天然河流,形成完整的给排水网络。其中明渠自西向东横贯全城,长达9公里。由城壕和明渠组成的排水干渠总长达35公里。长安城内的排水主要依靠街道两侧的路沟。这些路沟与城内的大型排水渠相连,或直接流入城壕,再汇入附近的河流。这些路沟和水渠在经过城墙时都构筑了涵道。一般以砖石砌筑,宽可达2米,上部为拱形的券顶。城中宫殿、官署等建筑的排水设施主要有渗水井和排水管道。陶质管道剖面多呈五角形,也有呈圆形者,在排水量较大的地方还设置双排管道。

隋唐时期,城市排水系统主要由河流、沟渠、池沼、渗井、渗坑等分支共同构成。河流担负城市供水与排水双重职能,沟渠于城市引水与排泄城内积水方面发挥积极作用,池沼、渗井、渗坑则以其自身蓄水功能成为重要补充。城市排水规划时就已配置排水处理装置,防止沟渠淤塞,阻挡污物。

江西赣州的福寿沟修建于北宋时期,工程由当时的水利专家刘彝主持,他根据街道布局和地形特点,采取分区排水的原则,建成了两个排水干道系统,因为两条沟的走向形似篆体的“福”“寿”二字,故名“福寿沟”。这条长达12.6千米的排水系统虽经历了900多年的风雨,至今仍完好畅通,可谓真正的良心工程。

元大都城内的河湖水系分为两个系统,一是由高梁河、海子(积水潭)、通惠河构成的漕运系统,一是由金水河、太液池构成的宫苑用水系统。大都城的建设中,不仅充分利用自然河流开渠引水,而且修建了完善的排水系统,明渠与暗沟相结合。依北高南低的地势,元大都城内的南北主干道两侧,都有排水干渠,沟渠两旁还有东西向的暗沟,引胡同内的雨水排入干渠。在今北京西四附近的地下,曾发现石条砌筑的明渠,渠宽1米,深1.65米。在通过平则门内大街(今阜成门内大街)时,顶部覆以石条。

明清紫禁城的建筑理念也充分利用了原有条件和地理特点,先设计一套涵盖地上、地下的排水系统的完整布局和总体规划,然后先地下后地上地逐步施工。排水系统是紫禁城地下规划最重要的组成部分,实践证明,在紫禁城初建时,就已经对排水系统考虑得十分周密。

### 城市排水,其次是智慧工程

古代对城市排水系统这项看不见的工程,并没有应付了事,相反,在工程建设方面不断地推陈出新,新的创造发明层出不穷,体现出古代城市排水更是一项智慧工程。

如北宋时期,身为虔州(今赣州)知州的刘彝亲自设



近年来,全国多地城市遭受内涝被“看海”,宋代古城江西赣州因得益于古代下水道福寿沟“护佑”不涝而广受关注。图为福寿沟内部构造。摄影/新华社记者 吴锤昊

计福寿沟,他最大的贡献是发明了“水窗”。水窗即是排水口的阀门,能在汛期防止江水倒灌。刘彝让排水口附近的管道呈现多层断面,将坡度增加到普通管道的4倍,这样就形成了足够的水压可以冲开水窗。当贡江水位高于水窗水位时,借江水之力将闸门关闭;当江水低于水窗时,借水窗内沟水之力将闸门冲开。

位于临淄齐国古城西墙内外侧的进、出水道呈外窄内宽的喇叭口形,上面分三层砌筑15个方形水孔。中间的过水道穿过城墙,与进、出水道口相接。过水道和出水道内部石块交错排列,每个小孔不直通,水可通过石隙流过,人却不能通过,因而具有排水御敌的双重功效。

对于隋唐长安这样一座面积达83平方公里、人口逾百万的特大城市而言,排水系统对于整个城市的正常运转意义重大。有考古研究者撰文指出,长安城南北11条、东西14条大街,将全城划分为110个坊。排水系统就遍布于由“街”“坊”组成的棋盘格状的都市中。建筑周围常见砖铺散水、渗水井和排水管道。与汉长安城一样,隋唐长安城大部分街道的两侧都修有水沟,有土筑和砖砌两种,均为明沟,明沟外侧设人行道。大路路面中间高、两边低,便于及时排除雨水。城门下则建有排水涵洞。永安渠、清明渠和龙首渠在流经城内的里坊和池苑后,注入渭河和泾河,除供应城市用水外,也起到了分洪的作用。

长安西内苑的排水暗渠为砖石结构,为防止渠道淤塞,分段安装了多道铁质闸门,第一道闸门先由铁条构成直楔窗,拦阻较大的垃圾杂物,第二道闸门布满细小的菱形镂空,可以滤出较小的杂物。闸门拆卸自如,方便疏通。

北宋都城汴梁(现河南开封)有着发达的水系,四条穿城而过的河道连通三重城壕以及城内外的湖池。市内的排水系统,是在干道两侧用石条砌筑宽约1米的明渠,废水通过城墙下构筑的涵洞流向城壕。

在元大都,城东、西城牆的北段和北城牆西段有3处向城外泄水的涵洞。涵洞的底部和两壁以石板铺砌,接缝处勾抹白灰,并平打了很多铁锭。涵洞顶部用砖起券呈拱形,中部装置着一排铁栅栏。整个涵洞的做法,与北宋《营造法式》一书中所记载的“卷鞞水窗”工艺完全一致。

明清时期,紫禁城的排水系统则将东西方向的流水,汇流到南北走向的干沟,然后全部排入内金水河。内金水河是紫禁城的内河,也是紫禁城排水的最终汇集之地。内金水河全长2100多米,由紫禁城的西北流入,东南流出。这条穿流整个紫禁城的内河蜿蜒曲折、若隐若现,还起到了美化环境的作用。

发达的城市水系往往要保持一定的河道密度和巨大的调蓄能力。在这方面历代都有精密的计算,如汉代长安城内河道密度为每平方公里1公里,昆明池蓄水能力达3549.7万立方米;宋代东京城河道密度为每平方公里1.55公里,总蓄水能力达1852.23万立方米;明清的北京城河道密度为每平方公里1.07公里,总蓄水能力为1935.29万立方米。

### 城市排水,还是制度工程

清代学者刘献廷说:“水利兴,而后天下可平,外患可息,而教化可兴矣。”我国古代对城市排水系统的管理还是一项制度工程。

首先,从官制上,城市排水一开始就有专人司职。春秋时期的齐国政治家管仲曾云:“请为置水官,令习水者为吏,大夫、大夫佐各一人,率部校长官佐各财足,乃取水左右各一人,使为都匠水工,令其行水道、城郭、堤川、沟池、官府、寺舍,及州中当缮治者,给卒财足。”《周礼·地官》记载,夏商周三代设司空一职,负责平水土,另有川衡管理河川,掌“巡川泽之禁令而平其守,犯禁者执向诛伐之”。《后汉书·百官志》也写道,汉设司空一职“掌水之事”。“凡营城起邑、浚沟洫、修攻防之事,则议其利,建其功。凡四方水土功课,岁尽则奏其殿最而行赏罚。”“凡郡县……有水池及渔利多者置水官,主平水收渔税。”

自唐朝以来,工部虽总居于六部之尾,但凡官员升迁往往都要从工部起步。三省六部制正常运行之时,工部“掌经营兴造之众务,凡城池之修浚,土木之缮葺,工匠之程式,咸经度之”。《唐六典》卷七《尚书工部》“水部郎中”条较为详细地记载了水部郎中、员外郎的职责,即主管全国川流、阪池之政令,凡疏浚沟洫、堰决河渠,以及舟楫、航运、农田灌溉之利皆属其职掌范围。

除中央外,地方政府在城市排水工程建设方面扮演了更为重要的角色,如北宋时期,路一级的转运司、提刑

司、提举常平等官员,不论是河防、河道的开凿、疏浚,还是地方上的农田水利建设,他们都要参与其中。这些重要部门官员的参与与显示了地方对排水工程建设的重视。至于中央水部郎官“掌沟洫、津梁、舟楫、漕运之事。凡堤防决溢,疏导壅底,以时约束,而计度其岁用之物。修治不如法者,罚之;规划措置为民利者,赏之”。中央主要负责修法和赏罚。

其次,重视城市排水系统的管理。如《秦律》规定:“弃灰于道者被刑”,即将灰土丢弃于道路者将获刑,为的是避免堵塞排水系统。宋代都城开封城内有排水沟二百余条,开封府安排专人巡逻,严禁居民倒垃圾入沟,以防堵塞。

防堵塞的同时,还要重视排水沟渠的疏浚。宋代对河渠的管理有着严格科学的制度规定,每年定期疏浚河渠,清淤时征用民夫数量多达30万,称为“汴夫”。说到对汴河的河道进行清淤的程度,据宋代的《东京梦华录》记载,汴河“每岁兴夫开导至石板石人以为则。岁有常役,民夫尝病之。而水行地中。京师内外有八水口,泻水入汴。故京师虽大雨无复水害,昔人之画善矣”。这就是说每年对汴河的清淤程度,一定要清理到汴河河底的石板石人为止,以保证河道畅通。

清代对城市排水系统的管理十分重视,京城内外排水沟渠有专人分段负责管理。据记载,“顺治元年(1644年),定令街道厅管理京城内外沟渠,以时疏浚(若旗民淤塞沟道,送刑部治罪)。”

紫禁城自建成以来,其排水系统一直备受重视,在数百年间,不断掏挖、疏通,几乎每年春季都会疏浚,必要时还会进行大修。当然,排水系统的维护和整修是要耗费大量的人力、物力和财力的。据记载,紫禁城内最后一次大规模河道沟渠疏浚维修工程,开始于光绪十一年(1885年)四月,直至光绪十三年七月完成。工程耗费白银超过22万两,不仅掏挖了内金水河2100米长的河道的淤泥,修砌了两岸河墙,修整河帮、沟盖,修缮了15座桥梁,还将紫禁城内总长度约8000米的所有大小沟渠全部掏挖了一遍。

最后,排水工程的质量有严格的制度保障。《唐律疏议》规定:“物勒工名,以考其诚,功有不当,必行其罪。”说的是建筑中的每一块砖、每一件材料上都刻有制造者、监督者的姓名,一旦发现质量问题,很容易找到责任人。这一制度一直实行。除此之外,民间行业也有质量负责的行规,如清光绪年间,某地泥作匠行业订立行规,其中规定:“泥墙须包三年,如三年内倒塌者,归泥匠赔修。”

(作者为中国社会科学院哲学所博士后)

# 古风古韵 美哉永州

文 / 秦光荣

古郡零陵历史悠久,永州文化底蕴深厚,锦绣潇湘山水如画,名胜古迹遍布城乡。“挥毫当得江山助,不到潇湘岂有诗。”因潇、湘二水相汇于零陵蘋岛,永州自古雅称潇湘。“潇湘”是我们在古书籍、古诗文中经常读到的一个词,是在永州、湖南乃至全国也能经常听到的一个地域符号;“潇湘”自古是湖湘文人诗歌、散文、书法、绘画咏赞的对象,她是美的化身,诗的意境,这种美是天生丽质,且不能复制,这充分体现在古城名城、人文荟萃、山水独特、诗画咏赞等诸方面,慰藉乡愁,回味无穷。

永州零陵名城古韵美。据《史记·五帝本纪》载:“舜南巡狩,崩于苍梧之野,葬于江南九疑,是为零陵。”可见,零陵得名于舜陵,这说明汉代以前零陵之名早已享誉中华。永州、零陵,一地两名,历史悠久,人文荟萃,物产富饶,拥有数万年人类活动史,五千年农耕文明史,两千多年城市发展史。1998年,由省人民政府公布为湖南四大历史文化名城之一。零陵古城“五码三台”“九井三槐”历史环境要素至今尚存,古城门、古码头、古水井,特别是古街巷、古寺庙彰显古城历史名城风采。永州八景名扬天下,“永州八记”家喻户晓。柳子街、正大街、老埠头三片历史文化街区,传统风貌,保存较好,大量古迹建筑风格尚存,目前正在申报国家级历史文化名城。永州历史文化资源非常丰富,黄田铺石棚、玉蟾岩、坐果山、望子岗遗址串联成永州先民迁徙与发展的足印,特别是玉蟾岩遗址出土了目前世界上最早的人工栽培稻和陶器,佐证了永州的远古文明。史前文化,具有独特地位,历史古城,绵延两千余年;素有“楚粤通衢,汉唐名郡,潇湘之源,山水绿城”的美誉,有利于古城旅游产业大发展。

永州名贤荟萃人文美。永州零陵人文荟萃,历史文化厚重,孕育了三国著名军事家黄盖,唐代书法家“草圣”怀素,唐代江南第一状元李郃,南宋特科状元乐雷发,宋代理学鼻祖周敦颐,清代著名书法家何绍基,还有蜀汉大臣蒋琬、户部尚书周希圣、抗法名将王德榜、爱国将领唐生智、中国共产党主要创始人之一李达及革命家李启汉、蒋先云、陈为人、陶铸、江华等众多英才,他们都是影响中国的永州籍名人。司马迁、李白、元结、柳宗元、黄庭坚、徐霞客、张浚父子、杨万里等都是影响永州的中国人。历代名贤俊达,文人志士流连永州,在潇湘留下了灿若繁星的文艺珍品,给永州增添了无穷神韵。舜文化、柳文化、理学文化、碑刻书法、瑶文化、女书等谱写了光辉灿烂的永州历史文化和湖湘文化,并与永州众多的风物名胜和多元的民俗民间文化交相辉映,璀璨夺目,演绎着永州的美丽传奇和风采神韵。

永州秀水灵山风光美。永州山也美,永州水也美,永州的美是看不够的美。永州山水独特,生态优良,风景如画,不仅有潇



湖南省永州市道县境内潇水河畔的油菜花海。图 / 视觉中国

水、湘水,还有大小河流八百余条。潇湘支流及山溪到处有白沙清泉,水质甘冽独赏天下。潇水河长三百多公里,是永州境内最长的河流,也是湘江的源头。碧绿澄澈,皎洁清亮,是潇湘水感人的品位,“山因水青,水以山秀”,构成了潇湘水的千般秀澈、万种风情。潇湘二水在零陵蘋岛相汇,有如一对恋人紧紧地拥抱着在一起,每当秋季来临,近有细雨叩林,远有夜幕锁江,被先贤赋予“潇湘夜雨”意境,成为湖南“潇湘八景”之首。永州的古城零陵东倚东山,西临潇水,以“西山”“万石山”“千秋岭”三山为依托。两千多年前,古人充分利用了“山环水抱”这种独特的自然地理来建城,保障了古城“不塘而高、不池而深、不关而固”。而今新城冷水滩区亦是山水风光无限美,潇湘平湖伴绿城。零陵城外周边环绕的三座名山,是一代伟人毛泽东《长征》诗中描绘的“五岭逶迤腾细浪”中五岭之都庞岭、萌褚岭和越城岭孕育的九嶷山、阳明山、舜皇山三座名山,以雄俊秀美闻名中华。

永州诗文咏赞意境美。永州大地山水秀丽,物华天宝,民风淳美,锦绣潇湘,如诗如画,惹得历代文人墨客纷纷写诗作文,咏赞潇湘永州。司马迁、宋之问、李白、元结、柳宗元、刘禹锡、陆游、黄庭坚、秦观、范成大、杨万里、文天祥、徐霞客等文人墨客都在这里留下了流传千古的诗文绘画珍品。尤其唐、宋朝代,潇湘永州更得诗人们的垂青,根据《全唐诗》检索唐代诗人单纯使用“潇湘”的次数为259次;宋代尤为频繁,“潇湘”“永州”在《全宋诗》中检索达到了600多次;至元、明、清代时,“潇湘”已从单一的诗歌体裁延伸到了元杂剧、绘画、小说;至《红楼梦》的问世,“潇湘”达到了文学意象的巅峰。唐代著名文学家柳宗元,谪居永州十年,寄情永州山水,写下了317篇诗文,占《柳宗元全集》547篇的五分之三,其中咏赞潇湘、永州(零陵)的诗文游记达三十多篇。如《零陵春望》:“平野春草绿,晓莺啼远林。日晴潇湘渚,云断岷峨岭。”《渔翁》:“渔翁夜傍西岩宿,晓汲清湘燃楚竹,烟销日出不见人,欸乃一声山水绿。”《永州八记》《游黄溪记》《江雪》《田家三首》《捕蛇者说》等均为柳宗元在零陵写就的名篇,影响深远。后人为了纪念他,在他曾居住的愚溪畔修建了柳子庙,现为国家4A级景区。☑

(作者为全国人大内务司法委员会副主任委员)

# 坚持综合维稳理念 履行稳藏控边使命

## ——武警西藏总队扎实开展综合维稳工作“六共”活动

近年来，武警西藏总队党委深入学习贯彻党的治藏建藏兴藏方略和习主席“治国必治边、治边先稳藏”重大战略思想，坚持用兵维稳“亮肌肉”与凝聚人心“送哈达”两手并重，针锋相对作斗争与凝聚人心固根基多措并举，在“文”“武”两条战线上综合发力，大力传承十八军进藏边行军边做群众工作的优良传统，主动与自治区21个厅（委、办、局）和7个地（市）联动开展“共讲党恩跟党走、共促团结反分裂、共建文明树新风、共谋发展惠民生、共抓党建固根基、共创平安保稳定”群众工作“六共”活动，围绕“进寺庙、进乡村、进社区、进学校”重点环节持续用力，扭住“寺庙爱国、爱民助民、强基固本、育学助学”四项工程深耕厚植，着力打好反分裂人民战争，有效巩固了军政军民团结和民族团结，实现了西藏自“3·14”事件以来持续7年社会大局稳定。

**一、坚持针锋相对做工作，始终扭住寺庙爱国这个重点工程固守阵地。**藏传佛教寺庙和僧尼一直是达赖集团渗透的重点领域，有的寺庙成了“土围子”，僧尼成了“马前卒”。总队结合自治区“和谐寺庙暨爱国守法先进僧侣”创建活动，联合下发群众工作“六共”活动进寺庙实施方案，遴选73座重点寺庙和自治区佛学院作为第一批共建对象，组成50个巡回宣讲队定期深入寺庙，宣传党的民族宗教政策、国家法律法规和宗教管理规定。大力开展利寺惠僧活动。先后投入470余万元帮助部分寺庙解决僧舍修缮和吃水用电等现实难题，免费培训僧医76名，援建惠僧卫生室19所、卫生点57个，计划“十三五”期间再援建87所惠僧卫生所，为僧尼身体健康提供保障。

**二、坚持对症下药破难题，突出抓好爱民助民这个温暖工程凝心聚力。**民生连着民心，改善民生是西藏长治久安的基础支撑。达赖集团长期与我争夺人心，鼓吹要“以佛心征服民心”。总队扎实开展好精准扶贫，先后建立扶贫点267个，

举办养殖培训班13期培养技术能手234人，投入400余万元援助技术设备，扶助1万多名农牧民群众走上脱贫致富路。先后在重点村镇建立50多个医疗巡诊服务点，减免医疗费用100余万元。去年“4·25”地震，总队组织5000多名兵力奔赴一线，抢救生命、抢通道路、抢险救援，搜救群众500余人，搭建帐篷3858顶，转移安置灾民6682人，搬运转运救灾物资12000余吨，抢通道路260多公里，派出巡回医疗救治队35批，发放药品价值200余万元，爱心捐款100余万元。

**三、坚持固强补弱树威信，持续推进强基固本这个基础工程维护安宁。**西藏地区受历史和宗教影响极深，部分地方基层党组织软弱无力，加之达赖集团极力美化“政教合一”腐朽制度，唆使非法组织、僧人及信教群众与基层政权组织公然对抗。总队紧密结合执勤点遍布乡村的实际，及时与自治区联合下发警地共抓党建工作指导意见，指导167个基层中队、执勤点发挥政治优势，与驻地186个基层党组织结对联建共创，探索开展“思想工作联抓、公益事业联做、文体活动联谊、人才培养联手”活动，着力把党员培养成致富能手、把致富能手培养成党员、把党员致富能手培养成村组干部。积极推荐优秀复转军人到地方一线工作，累计输送复转官兵2613人，为地方加强党建、维护稳定、发展经济增添了新鲜血液。

**四、坚持铸魂育苗赢未来，紧紧围绕育学助学这个希望工程播撒种子。**青少年是祖国的未来，向来是达赖集团与我争夺群众的焦点。边远地区孩子“信活佛不信政府、去学经不去学校”。总队坚持把加强青少年教育作为西藏长治久安的“希望工程”，联合自治区教育厅制定“六共”活动助学兴教工作计划，与147所学校结成共建对子，选派356名官兵担任校外政治辅导员，共同开展“中国梦·我的梦”“新西藏、新发展、新变化、新生活”主题实践活动。持续援建10所“武警爱民学校”，累计投入300余万元帮助修

缮校舍食堂、完善文体设施器材、改善医疗卫生条件。深入开展捐资助学活动，结对资助456名学生，救助87名适龄失学辍学儿童重返校园。



武警西藏总队开展维稳群众工作“六共”活动推进会暨表彰会



武警西藏总队医务人员深入牧区送医送药



武警西藏总队医院为边远寺庙医务人员进行业务培训



武警西藏总队官兵转移“4·25”地震灾区学生



**和您更近 伴您同行**



# 行高处 观天下

是什么，成就了这个时代？  
是眼界，看得更远，走得更远。  
是执着，恪守标准，不断超越。  
是决策，一触即发，日行千里。



传祺GA8 国产高端车排名领先

传祺GA8  
高端行政商务座驾



智远前瞻系统  
镶嵌式全LED钻石眼大灯



智臻完美工艺  
臻选NAPPA全粒面菱形绗缝顶级真皮



智尊私享空间  
头等舱级后排独立座椅



智极动控体系  
第二代320T 涡轮增压发动机



祺享尊荣VIP服务  
GA8车主专享特权 一站式客户服务



传祺GS4 | 传祺GS5 Super | 传祺GA8 | 传祺GA6 | 传祺GA3S 视界 | 传祺GA5 PHEV