

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

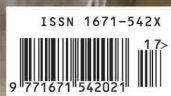
2016年9月5日出版
第17期 总第413期

全国人大常委会机关刊物



特别关注

依法治水： 水利现代化的法治保障



ISSN 1671-542X

9 771671 542021

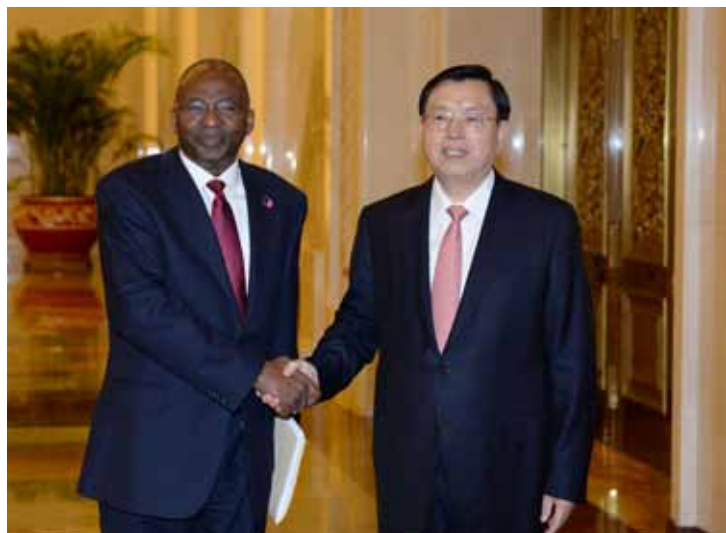
邮发代号：2-18
国内刊号：CN11-3442/D
国际刊号：ISSN1671-542X



8月29日，十二届全国人大常委会第二十二次会议在北京举行第一次全体会议。张德江委员长主持会议。摄影/新华社记者 王晔



8月30日，十二届全国人大常委会第二十二次会议在北京举行分组会议，审议外资企业法等4部法律的修正案草案、电影产业促进法草案。张德江委员长参加审议。摄影/新华社 樊如钧



8月29日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂与纳米比亚国民议会议长卡贾维维举行会谈。摄影/中新社记者 毛建军



9月1日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见加拿大总理特鲁多。摄影/新华社记者 王晔



9月1日，十二届全国人大常委会第七十五次委员长会议在北京人民大会堂举行，张德江委员长主持会议。摄影/新华社记者 高洁



9月3日，十二届全国人大常委会第二十二次会议在北京闭幕，全国人大常委会委员长张德江主持会议。摄影/中新社记者 刘震

实践创新与顶层设计

人大代表必须同人民群众保持密切联系,是由我们国家的政权性质和人大代表的法律地位所决定的,是党的群众路线在人大工作中的具体体现,是我国政治制度的一大优势和特色。而加强人大代表与人民群众的联系,不仅需要实践中的积极创新,制度设计上的及时跟进也同样不可或缺。

前不久,全国人大常委会办公厅印发了《关于完善人大代表联系人民群众制度的实施意见》(以下简称实施意见),这是就人大代表联系人民群众所作出的一项顶层设计。

实施意见明确了人大代表联系人民群众制度的指导思想,即高举中国特色社会主义伟大旗帜,全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,推进国家治理体系和治理能力现代化,完善代表联系人民群众制度,建立健全代表联络机构,畅通社情民意反映和表达渠道,密切代表同人民群众的联系。

从内容上看,实施意见有三个显著特点:其一,广泛吸收了实践中的一些好经验好做法。近些年来,从全国人大常委会到地方人大常委会,十分重视人大代表与人民群众之间的联系,在实践中进行了积极的探索,并形成了一些好经验好做法,取得了明显的实效。实施意见广泛吸收了这些好经验好做法。可以说,实施意见中的许多规定都来自于实践,都凝聚着各级人大工作者的智慧。其二,充分体现了创新精神。根据当前代表工作面临的新形势新任务,实施意见作出了一些具有创新意义的规定。特别是针对网络给人大工作带来的新机遇新挑战,实施意见专门就建立健全代表联系人民群众的工作平台和网络平台作出具体规定,并要求“各省、自治区、直辖市人大完善人大网站,设区的市、县两级人大可以依托省级人大网站或者国家电子政务外网同级网络平台,建设门户网站或网页,搭建代表联系人民群众的网络平台。”其三,具有很强的可操作性。实施意见就完善代表联系人民群众制度的指导思想和基本要求、代表联系人民群众的工作内容、代表与人民群众联系的方式方法、代表反映人民群众意见和要求的处理反馈机制、代表联系人民群众工作的保障和指导等,作出了明确规定,内容详实、具体,便于实施,具有很强的可操作性。

作为一项重要的制度安排,实施意见的出台乃至顺利实施,不仅有利于增强代表的履职意识,提升他们的履职水平,同时,也将盘活整个代表工作。从更大的层面看,它对于推动人民代表大会制度和人大工作与时俱进,推进国家治理体系和治理能力现代化,都具有十分重要的意义。当务之急,是如何让实施意见所确立的原则能一一落地,如何让实施意见所提出的各项要求能成为代表的“规定动作”,如何让实施意见对代表的履职行为真正起到引领、保障、规范和督促作用,如何让实施意见能成为代表的履职宝典和工作指南。

参加人代会是代表履职的重要方式,但人代会不是代表们展示自我的秀场,不是他们表达个人政见的讲坛,更不是反映他们个人利益诉求的场所。人代会应是代表反映百姓意愿、传递百姓声音、表达百姓诉求的重要舞台。为此,从实施意见的通篇内容看,如何加强与人民群众的联系,并在此基础上,听取和反映他们的意见和建议,应是代表履职的着力点。

履职在会上,功夫在会外。为了会上的一次精彩发言,为了投出庄严的一票,为了提出一份高质量的议案和建议,代表们需要在会下做出充分的准备。甚至可以说,深入基层,深入到百姓中间,去了解社情民意,是代表履职的一道必经的前置程序。实践证明,书斋内的冥思苦想、办公室里的文来文往、“权威们”之间的坐而论道,无法获取真正的社情民意。只有让人大代表深入基层,回到广大人民群众中间,才能真正看清当今社会的真实面孔;才能采集到原汁原味的、不带任何水分的民意;才能在火热的实践中不断提高自己的履职水平;才能让代表工作更加“接地气”,更加充满活力。

汪海民



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17期
9月5日出版
总第413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 张宝山
美 术 编 辑 刘 磊

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

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

记者通联部 010-63097970
010-83084419 (传真)

办 公 室 010-63098354
010-63098540 (传真)

地 址 北京市西交民巷23号
邮 编 100805

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

邮 发 代 号 2-18

印 刷 北京中科印刷有限公司

定 价 6.00元

广告经营许可证 京西工商广字第0188号

|特 稿|

- 06 在十二届全国人大常委会第二十二次会议上的讲话/ 张德江
09 全国人民代表大会常务委员会执法检查组
关于检查《中华人民共和国水法》实施情况的报告
——2016年8月29日在第十二届全国人民代表大会
常务委员会第二十二次会议上/ 吉炳轩

|总编絮语|

- 01 实践创新与顶层设计/ 汪铁民

|专 稿|

- 13 着力加快新旧动能转换
——对经济工作的几点建议/ 李盛霖
14 执法检查积极回应新时期安全诉求
——对安全生产法执法检查的思考/ 张兴凯
17 强化人力资本: 扩大中等收入群体的源与径/ 蔡 昉
19 把新发展理念贯穿领导活动全过程/ 张伯里

|特别关注|

- 21 委员建言: 多措并举助推中国经济
实现“十三五”良好开局/ 王 萍
24 预算执行“年中体检”/ 李 小 健
27 依法治水: 水利现代化的法治保障/ 张宝山
29 中医药法草案二审: 求良医, 做良药/ 于 浩
31 国防交通法出台: 凸显军民融合发展战略/ 张维炜
33 高等教育改革的主旨是实现人的全面发展/ 彭东昱

|代表建言|

- 35 适当放宽收养条件 让更多孤儿享受家庭温暖/ 蓝伶俐
35 创建特色小镇 破解城市“垃圾围城”困境/ 陈腊英
35 将毒品预防教育写入中小学教科书/ 林 燚
36 中小学教师男女比例失衡问题亟待解决/ 郑玉红
36 推进农村地区多元化养老服务/ 史书娥



8月25日,党和国家领导人习近平、李克强、张德江、俞正声、刘云山、王岐山、张高丽等在北京人民大会堂会见第31届奥林匹克运动会中国体育代表团全体成员。摄影/新华社记者 张铎

|百县百乡行·走进湖北|

- 37 创新风吹荆楚地——来自湖北各地县乡人大的报道
- 38 汉阳区人大:引入“询问”使代表视察“真视敢察”
- 39 东西湖区人大:表决投资项目从“打包”变“单个”
- 40 沙市区人大:述职从“脸红冒汗”到“满意代表”
- 41 江陵县人大:派驻监督小组让代表唱起“主角”
- 42 松滋市人大:跨省联手监督捧出一川清流
- 43 东宝区人大:现场随机提问促专题询问“真问”
- 44 蕲春县人大:探索如何让工作评议“实”起来
- 45 广水市人大:审计查出问题整改让部门逐一报告
- 46 咸安区人大:工作评议“连环”创新打出“组合拳”
- 47 广水市人大:编制乡镇预算告别“乡财县管”
- 48 中山街道人大:“一家四站”使履职像医生对症下药
- 49 郢城镇人大:主动联系选民“问民难、解民忧”
- 50 南平镇人大:代表测评镇直单位工作“动真格”
- 51 容城镇人大:选民发问“逼急”代表约见政府官员
- 52 罗店镇人大:代表履职怎么样?要听选民怎么说
- 53 东沟镇人大:履职“三字经”激发代表履职自觉性
- 54 刘河镇人大:代表要常把百姓“难处”挂心上
- 55 贺胜桥镇人大:镇人大也能行使好重大事项决定权

|资 讯|

04 要闻



请扫码关注“西交民巷23号”

中央国家机关举报网站: zygjig.12388.gov.cn



十二届全国人大常委会第二十二次会议在京闭幕

新华社北京9月3日电 十二届全国人大常委会第二十二次会议3日上午在北京人民大会堂闭幕。会议表决通过了国防交通法,全国人大常委会关于修改外资企业法等4部法律的决定,决定免去杨传堂的交通运输部部长职务、任命李小鹏为交通运输部部长,国家主席习近平分别签署第50、51、52号主席令予以公布。张德江委员长主持会议。

常委会组成人员154人出席会议,出席人数符合法定人数。

会议表决通过了全国人大常委会关于授权最高人民法院、最高人民检察院在部分地区开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作的决定。

会议表决通过了全国人大常委会关于批准《巴黎协定》的决定、关于批准《中华人民共和国加入世界贸易组织关税减让表修正案》的决定。

会议表决通过了全国人大常委会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告。

会议经表决,任命王君为全国人大民族委员会副主任委员,任命王学军为全国人大教育科学文化卫生委员会副主任委员,任命徐守盛为全国人大农业与农村委员会副主任委员。

会议还表决了其他任免案。

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

国务委员兼国务院秘书长杨晶,最高人民法院院长周强,最高人民检察院检察长曹建明,全国人大各专门委员会成员,各省(区、市)人大常委会负责人,部分全国人大代表等列席会议。

闭幕会后,十二届全国人大常委会举行第二十四讲专题讲座,张德江委员长主持。中国社会科学院研究员、中国法学会民法学研究会常务副会长孙宪忠主讲了《我国民法典编纂中的几个问题》。

全国人大常委会批准《巴黎协定》

新华社北京9月3日电 十二届全国人大常委会第二十二次会议3日表决通过了全国人大常委会关于批准《巴黎协定》的决定。

为了加强《联合国气候变化框架公约》的实施,对2020年后国际应对气候变化行动作出框架性安排,2015年12月12日,《公约》第二十一届缔约方会议在法国巴黎通过了《巴黎协定》,成为近年来气候变化多边进程的最重要成果。2016年4月22日,中国在联合国总部签署了《巴黎协定》,向国际社会发出了中国愿与各国共同抵御全球变暖积极而有力的

信号。

“批准《协定》符合我国积极应对气候变化的政策方向。”国家发展和改革委员会副主任张勇在关于提请审议批准《巴黎协定》的议案的说明中表示,批准《协定》有利于维护我国发展权益,也有利于我国在全球气候治理进程中发挥更重要的作用。

张德江会见加拿大总理特鲁多

新华社北京9月1日电 (记者 郝亚琳) 全国人大常委会委员长张德江9月1日在人民大会堂会见了加拿大总理特鲁多。

张德江说,总理先生来华访问并出席二十国集团领导人峰会,习近平主席、李克强总理与你进行了重要会见、会谈,为中加战略伙伴关系发展注入了新的强劲动力。长期以来,中国全国人大与加拿大参、众两院开展了密切合作,建立了定期交流机制平台,取得了可喜成果。今后一个时期,两国立法机关要围绕促进落实两国领导人达成的新共识加强交流对话,增进政治互信,传承中加友好,强化企业投资合作的法律保障,完善便利人员往来的制度性安排,为推动中加关系持续健康稳定发展作出更大贡献。

特鲁多表示,加方愿同中方深化全方位互利合作,加强两国立法机关的合作交流,造福两国人民。

王晨参加会见。

张德江与纳米比亚国民议会议长卡贾维维举行会谈

新华社北京8月29日电 (记者 王慧慧) 全国人大常委会委员长张德江8月29日在人民大会堂与纳米比亚国民议会议长卡贾维维举行会谈。

张德江说,中纳人民曾为了争取纳米比亚民族解放而并肩战斗,结下了深厚友谊。建交26年来,双方始终真诚友好、平等相待,在涉及彼此核心利益和重大关切的问题上相互理解、相互支持。中纳传统友谊是双方共同的宝贵财富,值得倍加珍惜。去年12月中非合作论坛约翰内斯堡峰会期间,习近平主席同根哥布总统举行了富有成果的会晤,为中纳关系发展指明了方向。中方愿以落实两国元首共识和论坛峰会成果为契机,同纳方一道,把两国传统友好和政治互信的优势转化为更多务实合作成果,加强太阳能和风能、海水淡化和海洋经济、农牧渔业等领域互利合作,推动中纳关系再上新台阶,更好造福两国人民。

张德江说,立法机关交往是国家关系的重要组成部分。希望中国全国人大和纳米比亚国民议会进一步发挥各自优势,

加强友好交流与合作,为增进两国人民友谊、促进两国合作发展添砖加瓦。一是始终从战略高度、长远角度看待两国关系发展,继续在涉及彼此核心利益和重大关切问题上坚定相互支持,加强在多边场合的协调配合,不断夯实两国关系发展的政治基础;二是为两国互利合作营造更加有利的法律、政策和服务环境,促进双方合作取得更多成果;三是加强治国理政经验交流,扩大各层级往来,相互学习借鉴,促进共同发展;四是促进民间友好往来,不断增进人民间的理解和友谊,使中纳友好得到更多民众的支持、实现持续发展。

卡贾维维说,纳米比亚人民对中国始终怀着美好的感情,感谢中国对纳方的长期支持与帮助。纳方愿充分利用非中合作机制,加强两国务实合作,把纳中关系提升到新的高度。纳米比亚议会愿加强与全国人大的交流与合作,积极学习中方在治国理政等方面的先进经验,为纳中传统友谊增添新的内涵。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会谈。

全国人大常委会举行宪法宣誓仪式

人民日报北京9月4日电 (记者 王比学) 十二届全国人大常委会3日上午在人民大会堂举行宪法宣誓仪式。全国人大常委会副委员长严隽琪主持并监誓。

刚刚闭幕的十二届全国人大常委会第二十二次会议任命了3名全国人大有关专门委员会副主任委员,决定任命了交通运输部部长。根据全国人大常委会关于实行宪法宣誓制度的决定和全国人大常委会委员长会议关于宪法宣誓的组织办法的规定,上述人员依法进行宪法宣誓。



9月3日,十二届全国人大常委会在北京人民大会堂举行宪法宣誓仪式。全国人大常委会副委员长严隽琪主持并监誓。摄影/李杰

全国人大常委会道路交通安全法执法检查组在赣检查

法制日报讯 (记者 王斗斗) 由全国人大常委会副委员长吉炳轩带队的全国人大常委会道路交通安全法执法检查组8月26日结束了在江西的执法检查。吉炳轩指出,道路交通安全法实施涉及的工作环节多、领域广、综合性强,涉及人、车、路等多个因素,需要各方齐抓共管、通力合作,要进一步加强综合治理系统治理,从人民群众的生命财产安全出发,着力解决道路交通安全领域的突出问题。

8月22日至26日,执法检查组听取了江西省政府贯彻实施道路交通安全法的情况汇报,先后深入南昌、抚州、吉安等地,听取当地政府及相关部门的专题汇报,并到道路交通指挥中心、驾校、公路超限超载检查点、客运场站等基层单位进行现场检查。检查组还对部分拥堵、事故多发路段进行了随机检查,通过暗访部分企业、召开媒体记者和出租车司机代表座谈会、搭乘出租车实地体验、发放调查问卷等方式,了解江西省贯彻实施道路交通安全法的实际情况。

吉炳轩充分肯定了江西省在贯彻实施道路交通安全法方面取得的成绩。他说,江西各地通过多种形式开展道路交通安全法宣传活动,人民群众文明交通安全出行的意识明显增强。各级政府建立了道路交通安全工作协调机制,积极推进综合治理,对事故多发路段进行集中整治,着力消除隐患,实现道路交通安全形势持续稳定好转。

吉炳轩强调,要进一步加强法治宣传教育,提升全民守法意识,调动一切宣传力量和宣传手段,利用一切宣传阵地和宣传方式,继续广泛深入宣传道路交通安全法。针对各种交通陋习和交通违法行为,采用案例宣传等形式,使人们充分认清交通违法造成的事故给他人生命安全带来的巨大危害,自觉提高道路交通安全防护意识。

吉炳轩要求,要进一步强化专项整治,对酒后驾驶、超限超载、非法改装车辆等交通违法突出问题,要下决心出重手解决。要进一步加强道路交通安全管理队伍建设,运用现代信息和科学技术,提升道路交通安全管理水平。要进一步完善道路交通安全管理法律法规,积极应对道路交通工作中出现的新情况、新问题,健全管理机制,提高保障水平,切实维护好道路交通安全。

向巴平措会见欧洲议会欧中友好小组代表团

新华社北京8月23日电 全国人大常委会副委员长向巴平措8月23日在人民大会堂会见了内杰·德瓦率领的欧洲议会欧中友好小组代表团。代表团是应中国人民对外友好协会邀请来华访问的。

在十二届全国人大常委会第二十二次会议上的讲话

全国人大常委会委员长 张德江

(2016年9月3日)



9月3日上午，十二届全国人大常委会第二十二次会议举行闭幕会，张德江委员长主持会议并讲话。摄影 / 李杰

各位委员、各位同志：

本次常委会会议的议程多、内容重要，在大家的共同努力下，顺利完成了各项预定任务。共审议7件法律草案和有关法律问题的决定草案，通过了其中的3件；听取审议国务院4个工作报告和常委会1个执法检查报告；批准了2件国

际条约；还决定了人事任免等其他事项。

贯彻军民融合发展战略，本次会议审议通过了国防交通法。这是本届以来全国人大常委会审议通过的第一部国防军事方面的重要法律。新制定的国防交通法，统筹经济建设和国防建设，总结国防交通条例实施20多年的有益经验，适

应新形势下加强国防交通法治建设的需要，明确了国防交通管理体制及职责分工，规范了国防交通规划、交通工程设施、民用运载工具、国防运输和交通保障等方面制度。这部法律的制定和实施，将进一步加强我国国防交通建设，依法促进交通领域军民深度融合发展，提高国

防交通平时服务、急时应急、战时应战的能力,更好地服务国家安全和发展战略全局。

依法作出授权决定、支持相关改革试点、确保重大改革于法有据,是本届全国人大常委会工作的一个突出特点。三年多来,常委会先后作出11个有关改革试点的授权决定,为在部分地区或者特定领域开展改革试点工作提供了法律依据和支持。同时,我们注重在实践中总结探索、完善机制,推动改革授权决定工作制度化、规范化。本次会议在这方面又取得了新进展。一是作出关于修改外资企业法等4部法律的决定。2013年8月和2014年12月,常委会先后两次作出关于授权国务院在上海、广东、天津、福建自由贸易试验区暂时调整有关法律规定的行政审批的决定,并明确规定相关改革措施在“三年内试行,对实践证明可行的,应当修改完善有关法律”。在2013年授权决定即将期满之际,国务院总结试点经验,提出了关于外资企业法等4部法律的修正案草案。本次会议经过认真审议,通过了关于修改外资企业法等4部法律的决定,及时将实践证明可行、具备复制推广条件的改革举措上升为法律,体现了在法治下推进改革、在改革中完善法治的要求。二是贯彻党的十八届四中全会关于“完善刑事诉讼中认罪认罚从宽制度”的要求,常委会作出授权最高人民法院、最高人民检察院在部分地区开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作的决定,确定在北京等18个城市开展试点工作,并对试点工作提出了明确要求。三是完善相关试点工作。2014年6月,全国人大常委会授权最高人民法院、最高人民检察院在部分地区开展刑事案件速裁程序试点,试点期限为两年。本次会议在作出授权开展认罪认罚从宽制度试点工作决定的同时,总结速裁程序试点工作经验,将其纳入认罪认罚从宽制度试点工作范围并加以扩大完善,按照新的试点办法继续试行。本次会议作出的授权决定,对于依法有序推进司法改

革,落实宽严相济刑事政策,完善刑事诉讼程序,具有重要意义。

党的十八届三中全会明确提出“推动环境保护费改税”、“落实税收法定原则”等改革任务。十二届全国人大三次会议修改立法法,对税收法定原则作出了明确规定。我们还就落实税收法定原则提出了实施意见并报党中央批准,确定了“路线图”和“时间表”。十二届全国人大四次会议通过的“十三五”规划纲要明确提出“开征环境保护税”。本次会议初次审议的环境保护税法草案,是党的十八届三中全会后第一部提请全国人大常委会审议的税收法律草案,标志着新形势下税收法治建设迈出了坚实的步伐,具有重要的导向作用。会后,法律委员会要根据本次会议的审议情况,认真研究各方面提出的意见建议,抓紧修改完善环境保护税法草案,争取尽早出台。同时,希望有关方面按照党中央的统一部署,加大相关税收法律起草工作力度,加快速度,及时提请全国人大常委会审议,确保税收法定改革任务按期完成。

本次会议审议通过了关于批准《巴黎协定》的决定。2015年11月30日,习近平主席出席气候变化巴黎大会开幕式并发表题为《携手构建合作共赢、公平合理的气候变化治理机制》的重要讲话;12月12日,大会通过了《巴黎协定》,这是近年来气候变化多边进程的最重要成果。全国人大常委会依法决定批准《巴黎协定》,符合我国积极应对气候变化的政策方向,有利于推进国内应对气候变化和建设生态文明,有利于彰显我国作为发展中国家的责任担当,有利于我国在气候变化多边进程中发挥更重要的作用。

本次会议听取审议了国务院关于今年以来国民经济和社会发展计划执行情况的报告和预算执行情况的报告。常委会组成人员普遍认为,今年以来,我国经济社会发展面临多重困难和多重挑战。在以习近平同志为总书记的党中央坚强领导下,国务院和地方各级政府坚

持稳中求进工作总基调,积极适应经济发展新常态,着力推进供给侧结构性改革,我国经济运行总体平稳、符合预期,转方式、调结构稳步推进,人民生活继续改善,社会大局保持稳定,取得了来之不易的成绩。大家指出,当前经济下行压力尽管较大,存在一些必须高度重视的风险隐患,但总的看,我国经济发展长期向好的基本面没有变,经济韧性好、潜力足、回旋余地大的基本特征没有变,经济持续增长的良好支撑基础和条件没有变,经济结构调整优化的前进态势没有变。我们既要正视困难和挑战,更要坚定信心、保持定力。大家提出,国务院和各地区、各部门要认真贯彻党中央决策部署,把握好经济发展新常态这个大逻辑,贯彻落实新发展理念,坚定不移推进供给侧结构性改革,努力保持经济平稳发展走势,实现“十三五”良好开局。一要坚持适度扩大总需求,稳定和完善的宏观经济政策,注重相机灵活调控,防范化解金融风险,为供给侧结构性改革营造良好宏观环境。二要全面落实“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”重点任务,促进优化资源配置,提升产能过剩行业集中度和竞争力,积极推进重点领域、关键环节改革,大力推动科技创新,加快实现新旧发展动能转换。三要扎实做好改善民生各项工作,保障群众基本生活,保障基本公共服务,充分发挥改善民生、发展社会事业对扩大内需、推动经济发展的积极作用。

办好高等教育,事关国家发展,事关民族未来。本次会议听取审议了国务院关于高等教育改革与发展工作情况的报告。常委会组成人员普遍认为,国务院和各地区各部门各高校全面贯彻党的教育方针,深入推进高等教育改革发展,认真实施高等教育法,我国形成了世界上规模最大的高等教育体系,人才培养、科学研究、社会服务、文化传承能力显著增强,为促进经济社会发展作出了重要贡献。同时大家指出,当前我国高等教育仍面临不少深层次的矛盾和困难,大而不



9月3日上午，十二届全国人大常委会第二十二次会议举行闭幕会。摄影/李杰

强、活力不够等问题比较突出，人才培养质量不够高，科研创新能力、服务支撑经济社会发展的能力有待加强，高等教育总体水平与国家发展需要和人民群众期盼相比仍存在较大差距。国务院及其有关部门和地方政府要切实遵循教育规律，优化高等教育结构布局，深化高等教育领域改革，加强高等教育条件保障，引导公办民办各类高校办出特色、分类发展，统筹推进世界一流大学和一流学科建设，提升高等教育对外开放水平和国际竞争力，实现我国从高等教育大国到高等教育强国的历史性跨越。

水法是合理开发、利用、节约和保护水资源的重要法律。全国人大常委会把检查水法实施情况作为今年监督工作的重要内容，李建国、吉炳轩、张宝文等3位副委员长分别带队，赴广东、云南、安徽、内蒙古等8个省、区进行实地检查，同时委托山西等8个省、区人大常委会开展自查。本次会议听取审议了水法执法检查报告，常委会组成人员充分肯定执法检查组的工作，普遍赞成执法检查报告。大家认为，近年来，国务院和地方政府认真贯彻落实中央水利工作方

针和水法，做了大量工作，取得显著成效，水法实施情况总体上是好的。同时还要清醒地看到，人多地少水缺、水资源时空分布不均，是我国的基本国情、水情，水资源供需矛盾突出仍然是可持续发展的主要瓶颈约束，水利设施薄弱仍然是基础设施方面的明显短板。大家指出，贯彻好实施好水法，依法合理开发、利用、节约和保护水资源，对于加强生态文明建设，实现水资源的可持续利用，充分发挥水资源的综合效益，具有非常重要的意义。要保障水利投入稳定增长，大规模推进农田水利建设，持续改善农业水利基础条件，全面提高抗御洪涝灾害能力；要深化水利投融资、水资源管理、水利工程管理、水价等领域改革攻坚，构建充满活力、富有效率、更加开放、有利于科学发展的水利体制机制；要落实最严格的水资源管理制度，加强水生态保护和环境治理，推进水资源的可持续利用，在全社会形成节约用水、合理用水的良好风尚，努力走出一条中国特色水利现代化道路。

去年，常委会开展了老年人权益保障法执法检查。本次会议听取审议了国

务院关于研究处理老年人权益保障法执法检查报告及审议意见情况的反馈报告。常委会组成人员充分肯定国务院及有关部门的工作，认为加强改进工作方向明确、措施得力，工作进展良好。大家强调，积极应对人口老龄化、依法保障老年人合法权益是一项庞大的系统工程，事关国家发展全局和百姓福祉，不可能一蹴而就，需要持之以恒、下更大气力来应对。要深入贯彻落实中央关于加强老龄工作的重要精神，全面贯彻实施老年人权益保障法，加大投入、扎实行动，健全养老服务体系，重视并用好人口老龄化给国家发展带来的机遇，努力满足老年人日益增长的物质文化需求，不断提高老年人权益保障水平，推动老龄事业全面协调可持续发展。

会议期间，常委会组成人员和列席会议的同志对有关法律草案提出的意见建议，请法律委员会会同有关方面认真研究，进一步修改完善相关法律草案，依法提请以后的常委会会议审议；对有关报告提出的意见建议，请常委会办公厅汇总整理成《审议意见》，送“一府两院”及有关部门研究改进工作参考。✘

全国人民代表大会常务委员会执法检查组 关于检查《中华人民共和国水法》 实施情况的报告

——2016年8月29日在第十二届全国人民代表大会
常务委员会第二十二次会议上

全国人大常委会副委员长 吉炳轩



8月29日上午，十二届全国人大常委会第二十二次会议举行第一次全体会议。全国人大常委会副委员长吉炳轩作全国人大常委会执法检查组关于检查水法实施情况的报告。摄影 / 李杰

全国人民代表大会常务委员会：

水利是农业的命脉，也是经济社会发展的基础，更是人类生存的前提。习近平总书记深刻指出，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、实现中华民族永续发展的战略高

度，重视解决好水安全问题。根据习近平总书记的重要指示，为推动水利事业的健康发展，全国人大常委会5月至7月对《中华人民共和国水法》实施情况进行了检查。

张德江委员长对这次检查作了重要批示：“水法是合理开发、利用、节约

和保护水资源的重要法律。认真贯彻实施水法，对于落实以习近平同志为总书记的党中央提出的创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，加强生态文明建设，实现水资源的可持续利用，充分发挥水资源的综合效益，大规模推进农田水利建设，具有十分重要的意义。全国人大常

委会水法执法检查组要认真组织好这次检查,依法行使职权,总结经验,剖析问题,提出切实可行的建议,认真贯彻中央水利工作方针,使水法的各项规定落到实处。”按照张德江委员长的批示精神,这次水法执法检查重点对水利工程建设与管护、农田水利建设和投入、节水灌溉方式和节水技术、农业灌溉水源和工程设施保护、农村集体经济组织及其成员参与农田水利建设、小型农田水利设施产权制度改革、健全基层水利服务体系等进行深入检查。5月4日,检查组听取了水利部、国家发展改革委、财政部、农业部等4个部门的汇报,会后由李建国、张宝文副委员长和我分别带队,对广东、云南、安徽、内蒙古、江苏、吉林、广西、湖南等省(区)进行了检查,同时委托山西等8个省(区)人大常委会对本行政区水法的实施情况进行了检查。现将有关情况报告如下。

一、成效

近年来,各级政府认真贯彻落实中央水利工作方针和水法的各项规定,扎实推进依法治水管水,不断加大对水利事业发展的政策扶持,加快推进水利改革和生态文明建设,做了大量工作,取得了明显成效。总体上看,水法实施情况是好的。

(一)水法律法规体系逐步完善

依法治水是加快水利改革发展的重要保障。目前,我国已颁布实施以水管理为主要内容的法律4件、行政法规20件、部门规章55件、地方性法规和地方政府规章700余件,与我国国情和水情相适应的水法律法规体系基本建立,为依法治水奠定了较为坚实的制度基础。各地认真落实水法确立的水资源规划、水资源论证、取水许可和水资源有偿使用、水功能区管理、用水总量控制和定额管理等制度,积极发挥用水总量、用水效率和水功能区限制纳污“三条红线”的刚性约束作用,有关控制指标基本实现了省市县三级行政区全覆盖。

(二)水生态文明建设积极推进

2013年以来,国务院相关部委先后出台了一系列推进水生态文明建设的文件,2014—2015年启动了两批共105个全国水生态文明城市建设试点。“十二五”期间,全国所有省(区、市)及各流域全部完成辖区内水功能区划,明确了4493个重要水功能区的水质目标和功能类型,完成了全国地下水超采区评价,实行地下水取水总量控制和水位控制,强化重要江河、跨流域调水工程水量统一调配。共完成水土流失综合治理面积26.55万平方公里,治理小流域2万余条,建成生态清洁小流域1000多条,实施坡改梯2000多万亩,全国700多个县实施了国家水土流失重点治理工程。累计安排中央预算内投资310亿元,推进太湖、滇池、淮河、丹江口库区及上游等重点区域水污染防治。目前,正在制定完善主要江河流域水量分配和调度方案,着力构建“四横三纵、南北调配、东西互济、区域互补”的水资源宏观调配格局。

(三)水利工程建设力度加大

国家始终把水利作为基础设施建设的优先领域和中央预算内投资安排的重点,投资总量逐年增加。“十二五”期间,全国财政水利投入从3599亿元增加到5771亿元,年均增长12.5%,累计投入24284亿元,其中一般公共预算安排水利投入17722亿元,占73%。国务院确定的172项节水供水重大水利工程目前已开工91项,在建投资超过8000亿元。累计实施了4500多条中小河流治理,建成各类水库9.8万余座。列入规划的5万余座小型病险水库除险加固任务基本完成,在2058个县初步建成山洪灾害监测预警系统和群测群防体系,新建了一批抗旱应急水源工程。大江大河重要河段防洪能力明显提升。

(四)农村水利建设步伐加快

“十二五”期间,国家对344处大型灌区和643处重点中型灌区进行了续建配套和节水改造,对184处大型灌溉排

水泵站实施了更新改造,对6批2450个县次的小农水重点县和256个小农水项目县进行建设,持之以恒组织开展冬春农田水利基本建设,累计改造加固、新修小型水源工程40多万处,整治渠道20.4万公里,新增、恢复和改善灌溉面积1.22亿亩,新增粮食综合生产能力200多亿公斤。到2015年年底,全国建成大中型灌区7700多处、小型农田水利工程2200多万处,灌溉面积达10.81亿亩,其中农田有效灌溉面积9.88亿亩,灌溉农田生产了全国75%的粮食和90%以上的经济作物。

2014年,国务院相关部委印发了《关于开展农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点工作的通知》,在全国选取100个县开展试点,按照“先建机制、后建工程”的原则,探索农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制,解决农田灌溉“最后一公里”问题。已基本完成了乡镇(流域)水利站的恢复或新设,目前全国共有基层水利服务机构29351个,在编人员109412人,覆盖33599个乡镇,94.6%的水利站人员经费纳入县级财政预算。国务院及其相关部委印发了《国家农业节水纲要(2012—2020年)》,指导各地根据不同区域特点,推进节水灌溉,先后实施东北节水增粮、西北节水增效、华北节水压采、南方节水减排等区域规模化高效节水灌溉工程建设。目前,全国节水灌溉工程面积已达4.66亿亩,其中高效节水灌溉面积2.69亿亩,农田灌溉水有效利用系数达到0.536。我国粮食产量“十二连增”,农业节水技术推广及装备水平的提升功不可没。

民生水利进一步加强。“十二五”期间,全面解决了规划内2.98亿农村居民和4133万农村学校师生饮水安全问题,同时还解决了四省藏区等特殊困难地区566万农村人口的饮水安全问题,农村集中式供水受益人口比例由2010年年底的58%提高到2015年年底的82%,农村自来水普及率达到76%。

二、问题

从执法检查的情况看,一些地方的水忧患意识、水危机意识还比较淡薄,全社会的水安全意识和依法治水管水兴水意识还需要加强,对水利建设的重要性的认识需要进一步提高。从全面建成小康社会,实现国家长治久安的高度看待水安全,有几个突出问题需要予以高度重视。

(一)水利工程建设亟需加快

当前,水利设施是国家基础设施明显的短板,特别是水利工程在规模总量、空间布局、调节能力等方面还存在着明显不足。在防洪工程体系方面,中小河流防洪标准低,小型水库病险率高,山洪灾害防御能力弱,蓄滞洪区建设滞后。在水资源配置工程体系方面,水库调蓄能力不足,且地区间不平衡,工程性缺水严重,供水安全保障程度不高。重大水利工程建设存在投资缺口大、项目所在地落实耕地占补平衡困难等问题。今年太湖、长江等流域及北方一些城市洪涝灾害暴露出的城市内涝和支流、湖泊排水不畅等问题,也充分说明在防洪除涝、城乡供水排水、农业灌溉、保护生态等方面仍有大量水利工程需要建设。

(二)农田水利建设投入亟需建立稳定的增长机制

长期以来,农田水利投入明显不足,难以适应现代农业发展的需要。国家水利建设投入中农田水利建设资金总量偏少。“十二五”期间,农田水利建设投资额有4264亿元,对一个农业大国的农业发展是不够的。有限的财政资金投入渠道还很分散,政策也不统一,农田水利规划的统筹作用很难发挥。部分地区土地出让收益计提的农田水利建设资金并未用于农田水利建设。农民群众投工投劳参与农田水利建设的积极性不高,通过“一事一议”的方式组织农民参与农田水利建设越来越困难。农田水利建设市场化运作的投融资机制尚未建立,社会资本投资的比例很低。农田水利设施产权主体还不明晰,有许多带有公益性质,赢



刘家峡水库位于黄河上游,甘肃临夏永靖县城西南1公里处,距兰州市75公里,是第一个五年计划期间,中国自己设计、自己施工、自己建造的大型水电工程,竣工于1974年。图/视觉中国

利很难,缺乏市场活力和吸引力。一些农田水利工程管护经费落实困难,全国大中型灌区、泵站公益性人员基本支出、工程维修养护经费财政补助到位率仅为50%左右。

(三)小型农田水利设施产权制度改革亟需尽快破题

我国已建成各类小型农田水利工程2200多万处,目前仅800万处完成了工程产权制度改革,深化改革、加快改革的任务很重。在执法检查中发现,各地小型农田水利不同程度地存在产权模糊、管护主体虚化等问题。多数工程尚未明确划分管护责任和建立可持续的管护机制,农村经济组织、村委会缺乏管护资金和管护能力,不少水利工程设施重建轻管,特别是对后期管护重视程度不够。由于农业水价不到位,造成资金缺乏,也是农田水利设施管护不到位的重要原因之一。近一个时期以来,大规模的城市和基础设施建设也需要大量的水资源支撑,城乡争水、工农争水,挤占用农田水利设施和灌溉水源的问题也已突出表现出来。在城乡经济社会快速发展中,怎样确保农业用水,确保农田水利设施建设和有效利用也已成为一个需要重视的问题。

(四)水资源、水生态保护力度亟需

进一步加大

当前,用水效率低、高效节水灌溉发展缓慢和管理手段落后是亟需解决的重点问题。农业用水方式粗放,水资源不足与灌溉用水浪费并存。一些大中型灌区改造标准不高,亟需进行现代化改造,农田水利“最后一公里”问题依然突出。全国节水灌溉工程面积仅占有效灌溉面积的47.2%,高效节水灌溉面积仅占27.2%。旱作覆膜和膜下滴灌等节水技术大面积推广后,由于地膜易碎,难以回收,农膜年残留量达35万吨,给农田带来的“白色污染”日趋严重。部分地区忽视水资源客观条件,产业结构和农业种植结构布局与当地水资源条件不相适应,超过了水资源和水环境承载能力,导致地下水超采和污染。全国21个省(区、市)地下水超采总面积近30万km²,年均超采近170亿立方米。2015年,以流域为单元,对北方17省区市的重点地区地下水水质监测结果显示,2103个测站数据中水质较差和极差的分别占48.4%和32.1%。

三、建议

(一)要进一步增强水安全和依法治水管水兴水意识

水利具有很强的公益性、基础性、战略性。各级政府和有关部门要从全面贯彻党中央“四个全面”和五大发展理念的战略高度,按照中央水利工作会议精神和水法的要求,进一步增强依法治水管水兴水意识和自觉性,进一步加大对水法学习宣传普及力度,坚持“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的新时期水利工作方针,树立山水林田湖生命共同体的治水理念,着力推进城乡水利基础设施均衡配置和水利基本公共服务均等化,走出一条符合中国实际、具有中国特色的水利现代化建设之路。

(二)要继续大力推进水利工程建设

我国洪水灾害频繁,一定要下大气力治理水患。在城市防洪上,要加大加快地下管廊和“海绵城市”建设;在农村,要下决心加强农田水利工程建设,这既是减轻城市洪涝之需,也是保障国家粮食安全、发展现代农业的重要支撑。在水利工程建设中,一定要强化规划的基础性、约束性和权威性,实施山水林湖田统筹规划、综合治理、协调推进,确保建设一片、发挥效益一片。要集中力量加快建设一批全局性、战略性排水、节水、供水重大水利工程,完善城乡供水保障体系、防洪排涝体系、水生态保护体系和农业灌溉体系。要积极推进江河湖库水系连通,加快构建布局合理、生态良好、蓄泄兼筹、丰枯调剂、多源互补的现代水网体系。要继续加强大江大河大湖治理、控制性枢纽工程和重要蓄滞洪区建设,提高抵御洪涝灾害能力。要加强农田水利基础设施建设,加快实施重大农业节水工程,着力强化小型农田水利建设,加强灌区末级渠系建设和田间工程配套,解决好农田水利灌溉“最后一公里”问题。在水利建设中,要研究探索重大建设项目国家统筹补充耕地办法。

(三)要不断加大农田水利建设的投入

要发挥好公共财政的主渠道作用,县级以上人民政府应当多渠道筹措农田水利工程建设资金,保障农田水利建设

投入。要改革创新和完善农田水利投入机制,积极拓宽投融资渠道,调动各方面投资农田水利的积极性。要切实落实好“从土地出让收益中提取10%用于农田水利建设”和“农业灌排工程运行管理费用由财政适当补助”的政策,继续加大中央财政对大中型灌区节水改造、小型农田水利、农村饮水安全巩固提升工程、农村生态环境整治等农村水利建设的投入。对经济发展欠发达和扶贫重点地区,通过地方债券等减轻市县配套资金压力。要加快农田水利投融资体制改革,研究出台相关扶持政策和措施,引导鼓励社会资本参与农田水利建设、运营和管理。要落实好水利金融支持相关政策,引导金融机构推出符合农田水利工程项目特点的金融产品和服务方式,增加政策性金融对农田水利建设的支持力度。

要按照“谁受益、谁投资、谁所有”的原则,积极引导、组织农民参与农田水利工程建设,通过先建后补、以奖代补、民办公助、以资代劳等方式,鼓励和引导农户、农民专业合作社、村组集体、新型农业经营主体等建设、管理和运营小型农田水利设施。

(四)要加快推进水利改革

按照公益性、准公益性、经营性对农田水利工程进行分类分级管理。要加快农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点,鼓励各地从实际出发,不断总结建得好、用得好、管得好的先进经验。应以落实工程管护主体和责任为导向,明确农田水利工程的所有权和使用权,开展工程产权登记确权,切实落实管护主体、责任和经费。鼓励各地探索专业化集中管理及社会化管理等多种管护方式,通过承包、租赁、政府购买服务等方式,引入专业化队伍承担工程维修养护任务。积极倡导和鼓励新型农业经营主体等成为农田水利工程建设投资、经营和管护主体,开展引入社会力量参与农田水利改革试点。应采取明晰产权、管理创新、价格调整、财政奖补、工程配套等综合性措施,探索建立农业水价形成

机制、精准补贴和节水奖励机制,积极稳妥推进农业水价综合改革。要高度重视基层水利服务体系建设,按照法律规定,进一步健全乡镇基层水利站,落实财政经费保障。要大力扶持农民用水合作组织多元化创新发展,发挥其在防汛抗旱、灌溉排水、农村供水、水土保持、水费计量等方面的作用。

(五)要大力推进节水灌溉和水资源保护

要坚持节水优先的方针,进一步完善、细化各类节水灌溉规划,合理确定发展目标和工程布局。应加快大中型灌区续建配套与节水改造步伐,推进灌区现代化改造。继续大力发展节水灌溉,全面实施区域规模化高效节水灌溉行动。应落实最严格的水资源管理制度,以提高农业灌溉用水效率和效益为核心,加快明确农业初始水权,实行灌溉用水总量控制和定额管理,建立农业节水激励约束机制。加快实施旱作节水农业技术推广示范工程,各级财政应对节水设备实行财政补贴,将节水灌溉与农机、农艺、农技措施结合起来。要以水定产,在地下水超采和污染地区,根据水资源水环境承受能力,调整产业结构和农业种植结构,减少高耗水产业,调整耕地用途,发展低耗水农作物。要加快推进国家地下水监测工程建设,实现对主要平原、盆地和岩溶山区地下水的动态监测。要强化地方政府防治地下水超采的责任,实行地下水取用水量和水位“双控制”,对取水和补水“双重视”,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。在执法检查中,对于因旱作覆膜和节水灌溉覆膜造成的“白色污染”比较严重问题,建议国务院有关部门专题研究进行治理。

水法实施已有十多年时间,部分内容已经不适应新时期水利发展的需要,建议适时启动水法修改准备工作,落实新时期中央关于水利改革发展的方针政策,发挥立法对水利改革发展的引领作用。✘

着力加快新旧动能转换

——对经济工作的几点建议

文 / 李盛霖

今年以来,面对错综复杂的国内外环境,党中央、国务院科学决策,着力推进供给侧结构性改革,我国经济运行基本平稳,主要指标保持在合理区间。同时也要看到,当前经济发展走势分化,下行压力较大,经济长期积累的深层次矛盾凸显,稳定运行的基础并不牢固,经济运行中还存在各种困难和挑战。今年是“十三五”开局之年,完成好十二届全国人大四次会议确定的全年经济社会发展各项目标任务,直接关系到“十三五”能否实现良好开局。我提四条建议。

一是进一步凝聚共识、深化改革,释放市场活力。当前经济下行压力大,主要表现为有效需求和有效供给不足并存。从需求看,前7个月,全国固定资产投资(不含农户)增长8.1%,同比回落3.1个百分点,其中民间投资仅增长2.1%。7月份当月投资仅增长3.9%,其中民间投资下降1.2%。前7个月,社会消费品零售总额增长10.3%,以美元计价的进出口同比下降8.7%,均与上半年的数据相同。与此同时,供给侧也有很多短板,尤其是供给质量和结构不能满足消费者的需求。应该看到,虽然当前面临许多矛盾和困难,但我国经济发展的潜力和空间很大、经济韧性足、回旋余地很大。关键是要凝聚共识,坚定信心,通过深化改革,更加注重发挥市场对资源配置的决定性作用,释放市场活力,充分调动各方面特别是各级干部、企业家和科技人员的积极性,合理引导各方预期,形成推动经济转型升级的合力。

二是扎实推进供给侧结构性改革,把全面落地“三去一降一补”工作放在更加突出的位置。今年去产能的目标任务

是煤炭退出2.5亿吨,粗钢压减4500万吨。前7个月,煤炭、粗钢产量分别下降10.1%和0.5%,煤炭、钢铁分别完成全年任务的38%和47%。去产能去库存虽有进展,但并不理想,特别是随着一些产品市场价格反弹,过剩产能很可能继续维持。上半年,规模以上工业企业每百元主营业务收入中成本同比减少0.21元,前7个月继续下降。6月末,规模以上工业企业资产负债率同比降低0.6个百分点。降成本、去杠杆取得积极进展,但空间还很大。当前,要把“三去一降一补”放在更加突出的位置,特别要抓

好钢铁、煤炭行业去产能,房地产行业去库存,提高直接融资比重,降低企业综合成本等各项工作,以此为抓手切实推动供给侧结构性改革取得实质性进展。

三是重视培育经济发展新动能,着力加快新旧发展动力转换。目前各地经济发展呈现分化态势,其中新旧发展动力转换是个关键。从我们前一阶段去各地调研的情况看,转换得好的地方经济下行压力就小,转换不好的地方下行压力就大。前7个月,高技术产业和装备制造业增加值分别增长10.5%和8.5%,均高于整个工业6%的增长,占工业比重分别为12.1%和32.5%,同比提高0.7个和1.2个百分点。趋势很好,但占比仍然较低。建议当前要十分重视以新发展理念为指导,发挥创新的引领和带动作用,加快培育和发展战略性新兴产业,巩固我国在高技术制造业和装备制造业方面的优势,大力发展现代服务业。同时要用好用足政策红利,最大限



全国人大常委会委员、全国人大财政经济委员会主任委员李盛霖。图 / 新华社

度地减少政府对市场主体的干预,充分调动全社会创业、创新的积极性。

四是高度重视各领域风险积聚,防止对经济产生较大冲击。我国经济发展的国内外环境错综复杂,面临的风险和问题不容忽视。6月末,商业银行不良贷款率为1.81%,比上年末上升0.08个百分点。企业债券违约数量大幅增加,今年前7个月,已发生39起,涉及金额250亿元,超过去年全年。要高度关注和防范股市、汇市、债市、楼市的风险交叉感染和跨市场传递。对房地产市场要深化理论研究,理顺房地产市场监管体制机制,做好长期的制度建设。采取积极有效措施,切实防范地方政府债务风险。要处理好“三去”与防风险的关系,妥善做好化解过剩产能中的职工安置工作,防范和化解区域性、群体性失业风险。✱

(本文作者为全国人大常委会委员、全国人大财政经济委员会主任委员)

执法检查积极回应新时期安全诉求

——对安全生产法执法检查的思考

文/张兴凯



全国人大常委会委员、全国人大环境与资源保护委员会委员张兴凯。

2005年,全国人大对安全生产法进行了建国以来的首次执法检查。这次执法检查,以广大人民群众和人大代表普遍关心的焦点问题——煤矿安全问题为重点,推动了煤矿安全的法治化进程,提出了修订安全生产法的要求。2014年,全国人大常委会完成了安全生产法的修订工作。2014年8月31日,十二届全国人大常委会第十次会议审议通过关于修改《中华人民共和国安全生产法》的决定,安全生产法自2014年12月1日起施行。

新修订的安全生产法确立了以人为本、安全发展的理念,建立完善了安全生产方针和工作机制,进一步强化了生产经营单位的安全生产主体责任,建立了预防生产安全事故、安全生产标准化、注册安全工程师、安全生产责任保险、安全生产应急救援等相关制度,使得安全

生产法治更加适应国情、适应时代。

在今年4月15日首个全民国家安全教育日到来之际,习近平总书记明确提出,“国泰民安是人民群众最基本、最普遍的愿望”,“国家安全是头等大事”。安全生产是国家安全的重要组成部分,事关人民群众生命财产安全。安全生产法作为安全生产领域的主干法、综合法,是否得到有效的贯彻执行,关系到安全生产法治的全局,关系到我国经济社会发展的大局,关系到安全生产能否为国家安全提供强有力保证的总体布局。全国人大常委会4月15日公布了2016年监督工作计划,明确将检查安全生产法的实施情况列入2016年监督工作计划中,并安排在12月份举行的十二届全国人大常委会第二十四次会议上听取并审议执法检查报告。

在新的经济社会背景下,在新修订的安全生产法实施两年之时,全国人大常委会再次进行安全生产法执法检查,是十分必要和十分及时的,也凸显此次执法检查的意义重大、影响深远。

张德江委员长对今年即将开展的安全生产法执法检查作出重要指示,全国人大高度重视此次执法检查工作。为了制订执法检查方案、更好开展这项监督工作,全国人大法律委员会已经开展多次前期调研工作。作为一名安全生产法的立法参与者、安全生产科技工作者,下面我谈谈对此次安全生产法执法检查的认识与思考。

安全生产法执法检查是经济发展进入新常态的一次执法检查

在经济发展进入新常态的大背景下,全国人大常委会今年及时开展安全生产法执法检查,有利于总结安全生产法治规律和安全生产新特点,有利于用法治手段应对安全生产工作的挑战和把握安全发展机遇并提出针对性的意见和建议。执法检查对确保“十三五”安全生产任务和目标的完成,对确保安全生产为国家安全提供强有力保证的总体布局,具有重大的现实意义和深远的历史意义。

新常态下的发展绝不能以牺牲人的生命为代价。十八大以来,习近平总书记的指示批示、重要讲话和文章中多次提及新常态,指出中国经济呈现出新常态的三个主要特点。2015年两会期间,3月8日,张德江委员长参加辽宁代表团审议时指出,要正确认识、主动适应、积极引导新常态,坚定信心、把握规律、抢抓

机遇,实现新常态下经济社会新发展。习近平总书记旗帜鲜明、不容置疑地划出“人命关天,发展绝不能以牺牲人的生命为代价”这条不可逾越的安全生产红线,为安全生产如何适应经济发展新常态指出明确的方向、设定了科学的目标。

经济发展新常态下的安全发展机遇和挑战。经济发展从高速增长转为中高速增长,可以避免投资过热引发的一些安全生产问题,但是发展速度放缓也将带来安全生产投入下降的问题。产业结构调整过程中,随着高能耗、高污染企业的不断退出,安全生产高危行业领域在国民经济中的比重必将下降,但在安全生产高危企业退出的过程中,企业关停、拆迁、转产的安全生产风险不容忽视。随着创新驱动对经济发展带动的增强,安全生产科技创新投入必然增大,很多科技成果的应用将对安全生产起到强有力的支撑作用,但使用新的安全生产技术需要增加投入,而很多情况下这样的安全生产投入在短期内不能取得显著的经济效益。

执法检查对加快安全生产法治化进程具有重要意义。在经济发展进入新常态大背景下开展的此次执法检查,是要求安全生产法治适应经济发展新常态的一次执法检查,是针对适应经济发展新常态初步形成的安全生产法治新业态的一次执法检查。这样的安全生产法治新业态表现为:包括法律、法规、规章和标准等在内的中国特色社会主义安全生产法律法规体系已经形成,但全社会尊法守法的强烈意愿与全民安全生产法律意识较淡的矛盾仍比较突出,而且依法判定的生产安全隐患大量存在,“依法治安”的“包袱”仍很沉重。这就要求,通过执法检查探索经济发展新常态下的安全生产法治规律和特点,总结并发现经济发展新常态下安全生产法治的机遇和挑战。

安全生产法执法检查是安全生产进入新阶段的一次执法检查

在安全生产进入新阶段背景下开

展的此次安全生产法执法检查,需要研究和解决的安全生产问题多,执法检查的任务重,是对中国特色社会主义安全生产法律法规体系的一次系统梳理和科学评估。

安全生产进入新阶段。2014年4月15日,习近平总书记在主持召开中央国家安全委员会第一次会议时,首次提出“坚持总体国家安全观,走出一条中国特色国家安全道路”,首次系统论述“11种安全”。新的国家安全观,将安全生产纳入国家安全,确立了安全生产对国家安全的保证地位。十八届五中全会提出,实现“十三五”时期发展目标,破解发展难题,厚植发展优势,必须牢固树立并切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。安全发展理念是“五大发展理念”的应有之义,安全发展理念更加深入人心。国家安全生产监督管理总局紧紧扭住遏制重特大生产安全事故这个“牛鼻子”,强化风险意识,健全隐患排查治理体系,安全生产风险管理模式和方法逐渐得到企业及社会的认可。各级地方政府和部门认真贯彻“党政同责,一岗双责,齐抓共管,失职追责”原则,全社会安全生产责任意识空前浓厚。近年来,生产安全事故及其死亡人数持续下降,已经到了一个相对较低的水平。特别是在新的社会环境中,党中央、国务院对安全生产工作提出了更高的要求,广大人民群众对安全生产有了更高的期望,依法管控安全生产风险的社会意愿空前强烈。

执法检查系统梳理和科学评价安全生产法律法规体系。此次安全生产法执法检查,是在上述安全生产背景下开展的一次执法检查,也是在安全生产进入新阶段背景下开展的一次执法检查,需要分析现阶段安全生产形势,了解现阶段安全生产法治需求以及需要用安全生产法律调节的安全生产矛盾和问题。现阶段,包括安全生产法以及安全生产相关法、配套法规、部门规章和标准的安全生产法律法规体系已经建立,但是安全

生产法部分配套法规、规章尚不够完善,部分安全生产标准,特别是部分国家安全生产标准标龄长、滞后经济社会发展的问題比较突出。因此,此次执法检查既需要对安全生产法律法规体系进行一次系统的梳理,也应该对安全生产法律法规体系进行一次科学的评估。

坚持问题导向原则是做好安全生产法执法检查的关键

张德江委员长多次强调,立法工作和执法检查必须坚持问题导向的原则。执法检查,应抓住安全生产法执行中存在的主要问题,以及安全生产法有关规定不适应经济社会发展和不够完善的问题。通过执法检查,推动社会比较关心关注、制约安全发展的安全生产问题的解决。

生产安全事故责任追究方面的问题。严肃、严厉的生产安全事故责任追究,维护了法律的权威和尊严,有力地震慑了违法非法者,确保了安全生产法的贯彻执行,但目前也存在安全生产职责不清、生产安全事故责任追究尺度不等和范围(界限)不清等生产安全事故责任追究方面的问题。“失职追责”是法的规定,勇于承担责任是每一名党政领导干部应有的品德。但是,如果生产安全事故责任追究尺度不等或者范围(界限)不清,不仅有损法的公平性和公正性,而且容易挫伤党政领导干部对待安全生产问题的主动性和积极性。同时,如果不应被追究安全生产责任的人员被追究了责任,是个人和组织的损失;而应该被追究安全生产责任的人员没有被追究责任,会放纵违法非法行为,不利于安全生产法律法规的贯彻执行。建立安全生产责任清单,制定安全生产执法计划,编制安全生产现场执法手册等,这些好的做法对保证科学、依法执法和保护执法者的合法权益都是值得学习和借鉴的。

企业安全生产主体责任与政府安全生产监管责任相互转嫁的问题。由于部分企业安全生产主体责任不落实,或



2015年12月21日，安徽省淮北市的煤矿工人在工作。图/视觉中国

者部分地方政府安全生产监管责任不落实，使企业与政府、作业人员与管理者的安全生产职责界限不清，从而产生了企业安全生产主体责任与政府安全生产监管责任相互转嫁的问题。各级人民政府及其部门开展的一次又一次安全生产检查，查出了大量的生产安全事故隐患，查处了大量的安全生产违法违法行为，确保了安全生产形势的持续稳定好转，提升了安全生产管理水平。但是，也出现了部分企业等着政府及其部门安全生产检查、等着政府及其部门的检查者承担安全生产责任的现象。这样所导致的后果是，本来企业是安全生产责任主体，应承担安全生产主体责任，但一些本应企业承担的安全生产责任被政府或者部门承担了。另一种情况是，政府及其部门通过下发大量的安全生产文件，通过一次又一次的安全生产检查、五花八门的会议、门类繁多的培训，给企业施加不应有的安全生产压力，要求企业承担安全生产法律法规规定以外的安全生产责任，以致给企业正常生产造成影响。这种企业安全生产主体责任与政府安全生产监管责任相互转嫁的问题，既不利于安全生产法律法规的贯彻执行，也不利于安全生产管理水平的提高。

非高危行业领域生产安全事故多发的问题。新增安全生产重大风险不易识别、重大隐患不易发现，非传统高危行业领域重特大生产安全事故多发，成为

品加工、仓储等非传统高危行业领域的重特大生产安全事故呈上升趋势。究其原因主要是，新增加的一些非传统高危行业领域的安全生产风险，有的还没有被认识，有的虽然识别发现了但还没有引起足够的重视，使得一些重特大生产安全事故隐患未能及时消除。2013年6月3日的吉林宝源丰禽业公司特别重大火灾事故，2014年11月16日的山东寿光市龙源有限公司胡萝卜包装车间重大火灾事故，都是食品加工行业领域重特大生产安全事故。2015年5月25日的河南鲁山三里河村老年康复中心特别重大火灾事故和2015年12月20日的深圳光明新区渣土受纳场特别重大滑坡事故，为我们非传统高危行业领域的重特大生产安全事故防治提出了新课题。有针对性地制定安全生产法规和标准，有效防控非传统高危行业领域的安全生产风险，及时消除重大事故隐患，是目前安全生产法治的重要任务。

确保安全生产中介服务机构有序发展的问题。安全生产中介服务机构的服务质量参差不齐，如何科学规范、正确引导安全生产中介服务机构有序发展，已经成为制约安全发展、必须解决的安全生产问题。近年来，获得各类安全生产资格的人员和安全生产中介服务机构显著增加，安全生产中介服务快速发展。安全生产评价、检测、认证、设计、策划、咨询等中介服务类别已经覆盖了安全生产

安全生产的新问题。对近几年重特大生产安全事故的类别、发生地点、所属行业领域等进行分析发现，煤矿、非煤矿山、尾矿库等传统高危行业领域的重特大生产安全事故呈现下降趋势，而食

全领域，设立了注册安全工程师、安全评价师、安全检测人员等安全生产职业（执业）目录，仅取得注册安全工程师资格的人员就超过25万人。在安全生产中介服务、人员执业过程中，部分中介服务机构技术设备落后、不具备基本的技术服务条件和能力，往往靠恶性的价格竞争等不正常手段获得项目；部分中介服务人员缺乏基本的职业道德和服务意识、知识、能力，不能给企业提供有效的安全生产服务，甚至给企业提供错误的安全生产指导，造成企业安全生产误区或混乱。目前建设项目安全评价报告的评审已经下放给企业，一些企业不顾评价质量，采用低价选择安全评价机构的方式，同一建设项目安全评价，不同安全评价机构的报价可以相差几倍甚至十几倍，安全评价变成了走过场，安全评价报告变成了泛泛的文本，既没有针对性，也缺乏可操作性。这样的中介服务，浪费了安全生产中介服务资源，扰乱了安全生产中介服务市场秩序，同时也会埋下大量生产安全事故隐患。一方面，安全生产中介服务市场需求很大，企业急需高水平、高质量、可持续的安全生产中介服务。而另一方面，安全生产中介服务人员工作量不足，服务质量高、服务诚信好、具有一定规模和能够提出可持续服务的安全生产中介服务机构少。这制约了安全生产中介服务的健康发展。

张德江委员长高度重视此次安全生产法执法检查，全国人大已制订了详细的执法检查方案。此次执法检查将抓住制约安全发展的主要矛盾，坚持问题导向，选好执法检查的点线面，瞄准安全生产法律法规体系建设、安全生产责任制落实、“三个必须”和“三同时”落实与执行等存在的问题。此次执法检查，不仅将有效推动“十三五”安全生产规划任务和目标的落实，也必将全面促进安全生产法治化的进程。★

（本文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委员、中国安全生产科学研究院院长）

强化人力资本： 扩大中等收入群体的源与径

文 / 蔡昉

扩大中等收入群体的基础在于实现 有质量有效益的中高速增长

中国经济发展进入新常态,从高速增长转向中高速增长,主要原因在于供给侧,即在人口红利加速消失的条件下,传统动能式微而亟待启动新的动能。实现人口红利到人才红利的转变,是这种动能转换的必要条件。我国自2011年以来,15岁—59岁劳动年龄人口已处于负增长阶段,到2017年之前,劳动力供给的继续增长靠的是劳动参与率的提高。而根据人口预测,从2018年开始,劳动参与率提高不再能够抵消劳动年龄人口减少的效果,15岁—59岁经济活动人口也将进入负增长阶段。劳动力数量的减少本身是人口转变的结果,并不必然成为经济增长的根本制约,关键在于劳动力数量的不足能否由劳动力质量的提高得到填补,这就对强化人力资本提出了紧迫的要求。

实现增长动能的转换有赖于通过结构性改革实现经济结构优化升级,这必然导致人力资源将在产业和企业的优胜劣汰中经历洗礼,一些劳动者面临转岗的挑战。固然,增长动能转换决定的新岗位形成速度、更加积极就业政策下的公共就业服务水平以及社会政策托底的保障程度,都决定了劳动者能否迅速而顺利地实现转岗,但归根结底,劳动者的人力资本决定了其能否及时获得转岗必要的技能,抓住经济结构调整创造的就业机会,从而得以分享新常态下的经济增长成果,成为中等收入群体的一员。

人力资本是指体现在劳动者身上的知识、技能和经验等,通过创业和就业创造财富和收入的能力。世界各国的成功经验和失败教训,从正反两方面验证了人力资本对经济增长和收入提高的不可或缺的作用。一般来说,经济学家以人均受教育年限作为人力资本的代理指标,发现其对于经济增长绩效产生显著的正面影响。考虑到教育的质量因素后,教育对经济增长的贡献进一步提高。而一旦加上人力资本对提高全要素生产率的效果,教育对经济增长的积极作用则更加明显。更重要的是,传统生产要素对经济增长的作用是递减的,而人力资本则具有报酬递增的特征,是可持续的增长源泉。因此,能够显著强化人力资本这个关键要素,就能够实现有质量有效益的中高速增长,保证中等收入群体不断扩大。

强化人力资本有两条途径。一是通过教育提高新成长劳动力的平均受教育年限,表现为人力资本增量的改善;二是通过培训提高在职劳动者的技能,表现为人力资本存量的改善。在特定发展阶段上,人力资本增量的改善通常会遇到障碍。我国在经历了普及九年制义务教育和高等学校扩大招生这样的超常规教育发展之后,增加新成长劳动力受教育年限的难度明显增大,而随着新成长劳动力数量变成负增长,改善劳动者整体人力资本禀赋的速度也减慢。例如,笔者计算发现,如果教育没有大的发展,随着各级各类毕业生逐年减少,新增人力资本总量(新成长劳动力人数乘以平均

受教育年限得出的总受教育年限增量)在2015年—2020年期间将以每年1.6%的速度递减。因此,保持中国经济中高速增长和扩大中等收入群体,都要求教育和培训得到更快的发展。

强化人力资本的关键是提高 教育数量和教育质量

教育和培训是强化人力资本的重要途径。教育作为人的能力的来源,是促进就业创业,保障发展机会均等化的关键领域。当出现劳动力市场失灵或者教育回报率悖论时,增加义务教育年限、构造现代职业教育和培训体系,都是解决人力资本积累面临问题的有效办法。

党的十八大以来,以人民为中心的发展思想在经济社会发展各方面得到了突出贯彻,收入分配状况得到明显改善。例如,按不变价计算的城乡居民收入差距(城镇居民收入与农村居民收入的比率),从2009年最高点的2.67下降到2015年的2.38,降幅达11%;全国基尼系数从2008年最高点的0.491下降到2015年的0.462,降幅达5.9%。然而,对于实现全面建成小康社会目标来说,这一改善速度仍是不够的。改善收入分配既要靠市场机制为主的初次分配也要靠政府主导的再分配,而教育的改革和发展,特别是提高教育资源的均等化水平,属于再分配领域,政府应承担更多责任。促进社会公平正义,实现共享发展,在于为社会成员创造均等的机会。教育作为人的能力的来源,是促进就业创业,保障

发展机会均等化的关键领域。

通过教育发展从技能、认知能力和非认知能力三个方面全面培养人力资本,需要了解其各自的教育规律和经济学含义。研究表明,在这三种能力中,职业教育和职业培训提供的技能培养,具有私人回报率最高、社会回报率相对低,以及市场外部性相对小的特点;与之相比,普通学校教育培养的认知能力,社会回报率提高,外部性增大,私人回报率相对降低;而主要靠儿童早期发展和学前教育培养的非认知能力,则具有最高的社会回报率、最显著的外部性、相对小的私人回报率。因此,按照社会回报率排列,可以得出“学前教育—义务教育—高等教育—职业培训”这样的顺序。毋庸置疑,政府投入的优先序也应据此排列。

强化人力资本的关键是提高教育数量和教育质量,需要实现教育的超前发展。提高学前、高中和高等教育的普及程度,面临的一个障碍是,义务教育阶段家庭负担的直接教育支出绝对水平和比重仍然较高,低收入家庭承受力不足。而且,工资上涨造成接受教育的机会成本攀升,家庭缺乏教育支出激励。当出现劳动力市场失灵或者教育回报率悖论时,增加义务教育年限,如把9年义务教育分别向前(学前教育)、向后(高中)延伸3年,扩大政府埋单的范围;与此同时,按照工学结合、校企合作、企业新型学徒制的思路构造现代职业教育和培训体系,都是解决人力资本积累面临问题的有效办法。

通过增加投入和提高资源配置效率实现教育数量和质量双提高

按照社会回报率从高到低排列,可以得出“学前教育—义务教育—高等教育—职业培训”的顺序,政府教育投入的优先序也应据此排列。对于那些社会回报率相对高的教育领域,比如学前教育,可以按照公共品生产领域原则进行管理,加大政府投入比重,而对于私人回报

率相对高的教育领域,比如高等教育,则应加大市场筹资比重,完善竞争机制。

中国是否到了把学前教育和高中纳入免费义务教育的阶段?首先,不同于大多数发达国家,中国经济发展是在二元经济条件下实现的赶超,既能以快于前者的速度增长,也会在尚处于中等偏上收入的阶段上,以明显的幅度减速。为了防止经济增长失速,及至陷入中等收入陷阱,教育必须保持尽可能快的发展。其次,中国未富先老的特殊国情反映在劳动力市场上,表现为明显的教育负激励,唯一出路是政府介入,加大公共投入规模和比重,实现教育超前发展。

2012年以来,中国对教育的公共投入已超过GDP的4%。随着人均收入水平的提高,公共教育投入规模将继续得到提高,进一步提高该比重也是需要的。与此同时,更为合理的途径和更加紧迫的议事日程,则是改革教育的投入机制,调整配置结构,提高投入产出效益。目前,在城乡之间、地区之间和各级各类教育之间,政府教育投入的分布存在着不均等的现象,意味着资源配置是缺乏效率的。因此,一方面把公共教育资源优先用于农村、贫困地区和贫困家庭,另一方面按照社会回报率的顺序确定政策优先序,既可以缩小教育差距,防止贫困代际传递,也可以显著提高资源效率,解决投入不足的问题。

如果把教育看作是一个培养人力资本的生产过程,根据不同阶段和不同类别的外部性特点,教育质量的提高有不尽相同的途径。对于义务教育阶段来说,可以通过消除资源不足环节的瓶颈约束,通过资源重新配置改善整体教育效率。义务教育阶段是为终身学习打好基础的关键,政府应切实降低该阶段家庭支出比例,巩固和提高义务教育完成率,而通过把学前教育纳入义务教育,让农村和贫困儿童不致输在起跑线上,也大大有助于提高他们在小学和初中阶段的完成率,并为他们创造继续上学及至

就业的平等机会。

大幅度提高高中入学水平,推进高等教育普及率是提高劳动年龄人口受教育年限的有效途径。高中与大学的入学率互相促进、互为因果。高中普及率高,有愿望上大学的人群规模就大;升入大学的机会多,也对上高中构成较大的激励。目前政府预算内经费的支出比重,在高中阶段较低,对于农村特别是贫困农村地区来说,家庭在高中阶段的支出负担过重,加上机会成本大和考大学成功率低的因素,使得这个教育阶段成为未来教育发展的瓶颈。因此,政府应尽快推动高中阶段免费教育(即使不是义务教育)。相对而言,高等教育应进一步发挥社会办学和家庭投入的积极性。

高等教育质量的提高要靠竞争获得,这就要求推进一系列教育体制的改革,以创造充分而公平的竞争环境。中国的教育体制改革,既有与其他国家相似的问题,也有特殊国情下形成的特殊问题,把共性与特性合并起来分析,才能得出具有针对性的政策建议。关于提高教育质量的任何良好愿望和完美设计,终究需要与激励机制相容,需要靠竞争产生的倒逼压力,才能变成实际表现。

总之,教育数量扩大和质量提高,应按照不同阶段和不同类别的特点,特别是其社会回报率和私人回报率的相对重要性,分别施策进行教育体制改革。对于那些社会回报率相对高的教育领域,公共资源配置的公平性恰恰可以保证资源使用的效率,有助于人力资本数量的扩大和质量的提高,可以按照公共品生产领域原则进行管理。而对于私人回报率相对高的教育领域,则应该通过改革矫正市场信号,搞对激励机制,加大市场筹资比重,完善竞争机制,促进教育数量和质量的双双提高。✶

(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)

把新发展理念贯穿领导活动全过程

文 / 张伯里



全国人大法律委员会委员张伯里。

一定的发展实践都是由一定的发展理念来引领的。创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，是管全局、管根本、管长远的导向，具有战略性、纲领性、引领性。这个“引领”、这个“导向”，概言之即“领导”。可以说，这一新发展理念是领导发展的理念，或领导理念。从领导发展的主体——“领导者”来看，一是党，二是领导干部，必须注重发挥党的领导核心作用和领导干部的骨干引领作用。

党在经济社会发展中 发挥领导核心作用

95年的光辉历程表明，中国共产党是领导我们事业的核心力量。1921年中国共产党成立后，团结带领中国人民进行28年浴血奋战，完成新民主主义革命，建立了中华人民共和国。自此中国共产党成为执政党，其主要任务是领导新中国的经济建设、经济社会发展。这一政治地位和使命决定了党要在国家经济社会发展中发挥领导核心作用。正如习近平同志所说，我们党执政，就是要带领全国各族人民持续解放和发展社会生产力，不断改善

人民生活。新中国60多年来，先是我们党团结带领中国人民完成社会主义革命，推进了社会主义建设，为当代中国一切发展进步奠定了根本政治前提和制度基础，为中国发展富强、中国人民生活富裕奠定了坚实基础。而后，我们党团结带领中国人民进行改

革开放新的伟大革命，极大激发广大人民群众的创造性，极大解放和发展社会生产力，极大增强社会发展活力，人民生活显著改善，综合国力显著增强，国际地位显著提高。执政60多年来，正是由于中国共产党在国家各项事业，特别是经济社会发展中发挥领导核心作用，才使得新中国建设取得举世瞩目的发展成就，创造了人类社会发展史上惊天动地的发展奇迹。立足当前、展望未来，我国发展的环境、条件、任务、要求等都发生了新的变化，能不能驾驭好世界第二大经济体，能不能保持经济社会持续健康发展、实现“两个一百年”的奋斗目标，从根本上讲还是取决于党在经济社会发展中发挥好领导核心作用。我国经济社会发展的方向要靠党来指引，我国经济社会发展的蓝图要靠党集中全党全社会的智慧来描绘，我国经济社会发展的目标要靠党团结带领全国各族人民来实现。

发展理念是发展行动的先导，结合新的实际提出集中体现发展思路、发展方向、发展着力点的发展理念，是党在经济社会发展中发挥领导核心作用的重要

方面。改革开放30多年来，我们党总是根据形势和任务的变化，适时提出相应的发展理念和战略，引领和指导发展实践。从以经济建设为中心、发展是硬道理，到发展是党执政兴国的第一要务，到坚持科学发展、全面协调可持续发展，再到坚持“五位一体”总体布局，每一次发展理念的创新和完善，都推动实现了发展的新跨越。党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央着眼新的发展实践，深入推进党的理论创新，在发展目标、发展动力、发展布局、发展保障等方面形成了一系列新理念新思路新战略。党的十八届五中全会提出的五大发展理念，体现了对新的发展阶段基本特征的深刻洞悉，体现了对社会主义本质要求和发展方向的科学把握，创造性地回答了新形势下我们要实现什么样的发展、如何实现发展的重大问题，标志着我们党对经济社会发展规律的认识达到了新的高度，是我国经济社会发展必须长期坚持的重要遵循。

除了适时提出发展理念外，党在经济社会发展中发挥领导核心作用也体现为把发展理念化为发展规划、政策措施，并领导人民践行发展理念、实施发展规划、实现发展目标。党的十八届五中全会提出的五大发展理念，是“十三五”乃至更长期我国发展思路、发展方向、发展着力点的集中体现，“十三五”规划作为全面建成小康社会的收官规划，就是以这五大发展理念为主线进行谋篇布局的。从今年3月十二届全国人大四次会议通过的“十三五”规划纲要可见，其20篇80章，在谋篇布局、指标设置、战略任务、重要举措等各方面，都体现了新发展理念的要求。更有专篇直接就五大发展

理念具体化为某个领域的规划措施。如“第二篇创新驱动战略”“第九篇区域协调发展”“第十篇改善生态环境”“第十一篇开放新格局”“第十五篇民生保障”等。中央和国家层面如此,各地区党委和政府也同样结合本地的实际,制定并组织实施各个层级的发展规划、政策措施,落实完成发展目标任务,从上到下共同体现党领导发展的核心作用。

创新党领导经济社会发展的体制机制是发挥好党在经济社会发展中的领导核心作用的重要保障。随着社会主义市场经济深入发展、我国经济深度融入世界经济,国内国际联动更加紧密,我国经济进入新常态,经济运行的复杂性和不确定性更加明显。这种情况对党领导发展的能力和水平提出了更高的要求,必须创新党领导经济工作的体制机制。概括地说,党领导经济工作,主要是把握方向、谋划全局,提出战略、制定政策,总揽全局、协调各方,深化改革、推动立法,完善机制、营造良好发展环境。要加强党领导经济社会发展工作的制度化建设,完善党委研究经济社会发展战略、定期分析经济形势、研究重大方针政策的工作机制,推动党领导经济社会发展制度化、规范化、程序化,具体说主要包括:坚持领导制定并实施五年规划这个实践证明行之有效的途径、方式和制度性安排,更加注重经济社会发展的宏观性、战略性、指导性和长远性;坚持中央政治局定期研究经济工作的制度;坚持召开年度中央经济工作会议,总结当年的经济工作成绩,分析研判国际国内经济形势,制定来年宏观经济发展规划;坚持深入全国各地进行调查研究,研究政策、指导工作;坚持注重发挥智库和研究机构作用,提高科学决策能力;坚持中央政治局定期召开经济形势专家座谈会,听取专家学者对经济形势和做好经济工作的意见和建议;坚持做好经济社会发展中的思想政治工作,创新群众工作体制机制和方式方法;等等。各级党委要加强对本地区经济社会发展工作的领

导,强化重大事项的决策权、监督权,确保党中央决策部署落到实处。

领导干部在经济社会发展中 发挥骨干引领作用

我们党是中国特色社会主义事业的坚强领导核心,各级领导干部是这个领导核心的重要成员。政治路线确定之后,干部就是决定的因素。领导一个有13亿多人口的大国的经济社会发展,除了党作为一个整体发挥领导核心作用外,还要靠其8800多万名党员,特别是各级领导干部发挥骨干引领作用。领导干部身处经济工作的第一线,是推动发展的“关键少数”,切实发挥领导干部在经济社会发展中的骨干引领作用,是发挥好党在经济社会发展中的领导核心作用的重要体现。

新形势新常态新任务对党领导发展的能力和水平提出了更高要求,这既是对党的领导集体而言的,也是对领导干部这个“关键少数”而言的。落实好五大发展理念,完成好经济社会发展目标任务,很大程度上取决于领导干部这个“关键少数”领导能力和水平的提高,取决于党员干部特别是领导干部能否成为领导经济社会发展的行家里手。正如习近平总书记今年“七一”讲话中所强调的,各级领导干部要加快知识更新、加强实践锻炼,使专业素养和工作能力跟上时代节拍,避免少知而迷、无知而乱,努力成为做好工作的行家里手。

除了要提高领导发展的能力和水平外,还要发挥领导干部的积极性和执行力。没有广大党员、干部的积极性和执行力,再好的发展理念、规划、政策、措施也会落空。一方面,各级领导干部要自觉践行“三严三实”,以“严”的精神改进工作作风,以“实”的干劲抓好发展任务,增强改革创新精神,增强主动担当、积极作为的勇气,充分发挥模范带头作用和骨干引领作用。另一方面,也需要对广大干部积极性的发挥创造一个激励和约束的良好环境,保障和

推动广大干部心情舒畅、充满信心,积极作为、敢于担当。2016年1月18日习近平同志在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话中,提出要把干部“三个区分开来”。3月7日他在参加十二届全国人大四次会议黑龙江代表团审议时又重申强调了这“三个区分开来”:“要把干部在推进改革中因缺乏经验、先行先试出现的失误和错误,同明知故犯的违纪违法行为区分开来;把上级尚无明确限制的探索性试验中的失误和错误,同上级明令禁止后依然我行我素的违纪违法行为区分开来;把为推动发展的无意过失,同为谋取私利的违纪违法行为区分开来。”之所以“区分开来”,其目的是保护那些作风正派又敢作敢为、锐意进取的干部,最大限度调动广大干部的积极性、主动性、创造性,激励他们更好带领群众干事创业,确保如期全面建成小康社会,不断开创经济社会发展、社会主义现代化建设的新局面。

领导干部在经济社会发展中发挥着骨干引领作用,这决定了新发展理念要落地生根、变成普遍实践,关键在各级领导干部的认识和行动。就“认识”而言,领导干部要深入学习、准确把握新发展理念的科学内涵和实践要求。学习和把握新发展理念要结合历史学、多维比较学、联系实际学,深入把握新发展理念对发展经验教训的深刻总结,深入把握新发展理念对经济社会发展各项工作的指导意义,真正做到崇尚创新、注重协调、倡导绿色、厚植开放、推进共享。学习的目的在于应用。就“行动”而言,领导干部要把新发展理念贯穿领导活动全过程,落实到决策、执行、检查各项工作中,努力提高统筹贯彻新发展理念的能力和水平,不断开拓发展新境界。★

(本文作者为全国人大法律委员会委员,中国领导科学研究会会长,中央党校原副校长、教授。本文根据作者2016年8月4日在全国新发展理念与领导能力提升理论研讨会上的讲话整理形成。)

委员建言：多措并举助推中国经济实现“十三五”良好开局

文 / 本刊记者 王萍

今年是“十三五”的开局之年,8月31日,受国务院委托,国家发展改革委主任徐绍史向十二届全国人大常委会第二十二次会议报告了今年以来国民经济和社会发展规划执行情况。

徐绍史介绍,按目前趋势初步预计,全年经济增长、就业、物价、居民收入等预期指标经过努力能够完成;脱贫人口、能耗强度、环境保护、棚户区改造等指标有望较好完成;但投资、外贸等预期指标完成难度很大,需要付出艰苦努力。为此,下半年会推行一系列改革措施,包括深化放管服改革,再取消一批行政审批事项;推进天然气价格市场化改革;出台生态文明建设目标评价考核办法;实施降低实体经济

企业成本工作方案及配套政策;制定新十年促进中部地区崛起规划等。

9月1日上午,常委会会议举行分组会议,审议了国务院关于今年以来国民经济和社会发展规划执行情况的报告。

常委会组成人员认为,今年以来,面对错综复杂的国内外环境,各地各部门认真贯彻落实党中央、国务院的一系列重大决策部署,有效应对风险挑战,攻坚克难,国内生产总值、财政收入稳定增长,产业转型升级的步伐加快,供给侧结构性改革的五项重点任务扎实推进,经济发展新的动能加快成长,环境治理、生态建设的成效明显,城乡居民收入、民生保障的水平也在不断提高等,这些成绩的



9月1日上午,十二届全国人大常委会第二十二次会议举行分组会,审议国务院关于今年以来国民经济和社会发展规划执行情况的报告。图为分组会会场。摄影/冯涛

取得来之不易,应倍加珍惜。

常委会组成人员还就出台更实措施为企业减负以调动民营企业积极性、加大精准扶贫推进力度、推进供给侧结构性改革应注重精准等方面提出了中肯和具体的建议。据了解,常委会组成人员的审议意见将在会议结束后正式交给国务院,国务院将在研究处理后向全国人大常委会及时提供处理情况的书面反馈。

对于实现全年经济社会发展的目标任务:要坚定信心,保持定力

徐绍史在报告中通报了今年以来的主要经济数据:今年上半年国内生产总值增长6.7%,与一季度持平,处在年

度预期目标范围内,位居世界主要经济体同期增速前列。在积极推进去产能的同时,加快培育新动能,工业生产趋于稳定。前7个月,规模以上工业增加值增长6%,比一季度提高0.2个百分点;城镇新增就业835万人,完成全年目标的83.5%;6月末城镇登记失业率4.05%,控制在预期目标之内;上半年,居民人均可支配收入实际增长6.5%,与经济增长基本同步。居民消费和物价水平总体稳定。前7个月,居民消费价格上涨2.1%,与一季度持平。此外,今年有近12万名随迁子女在居住地参加高考,比上年增加约50%。

在谈到供给侧结构性改革成效时,

徐绍史列举了几组数据：坚定不移去产能，钢铁、煤炭行业化解过剩产能意见及配套政策出台实施，今年化解钢铁产能4500万吨左右、煤炭产能2.5亿吨的任务正在抓紧落实。前7个月，分别完成全年任务的47%和38%。因城施策去库存，通过棚改货币化安置、用好住房公积金、释放农民工市民化住房需求等措施化解房地产库存，全国商品房待售面积已连续5个月减少。积极稳妥去杠杆，发展和规范股权融资。前7个月，非金融企业股票融资增长57.1%；7月末，规模以上工业企业资产负债率同比降低0.7个百分点。多措并举降成本，打好全面推开营改增试点、阶段性降低“五险一金”缴费比例、下调一般工商业销售电价等政策“组合拳”，促进企业成本下降和利润回升。前7个月，规模以上工业企业利润增长6.9%。突出重点补短板，加大对脱贫攻坚、科技创新、生态环保等领域投入。前7个月，水利、农业和生态环保等投资增速均在20%以上。

徐绍史指出，“一带一路”建设和国际产能合作扎实推进，目前共有70多个国家和国际组织参与“一带一路”建设。我国与30多个国家签署了共建“一带一路”的合作协议，与20多个国家签署了产能合作协议。六大国际经济走廊取得早期收获，铁路、核电、钢铁等领域重点项目加快推进。

徐绍史称，上半年经济运行总体平稳，符合预期，不过“当前我国经济稳定运行的基础还不牢固，下行压力依然较大，困难不可低估”。徐绍史表示，下半年要坚定不移推进重点领域关键环节改革。

经济发展进入新常态，要着力促进新经济新动能成长壮大。徐绍史强调，下半年要推进战略性新兴产业加快发展，出台实施“十三五”战略性新兴产业发展规划和信息化规划，抓紧制定“互联网+”负面清单，编制发布“中国制造2025”十一项配套措施等。

委员们认为，总体上看，今年以来我

国国民经济和社会发展规划执行情况非常好，稳中有进、稳中有好的基本面没有变，各项主要经济指标仍保持在合理区间和预期目标之内。但当前经济下行压力依然很大，而且随着供给侧结构性改革的加速推进，生产结构、产业结构、供需结构、区域结构等都将出现很多新情况和新变化，面临的困难和挑战依然很多。

沈跃跃、张平、陈竺等多位副委员长在审议时强调，要用稳定的宏观经济政策引导和稳定市场预期，坚定发展信心，保持战略定力，同时也要增强忧患意识，把困难估计得更加充分一些，化压力为动力，把发展的主动权牢牢把握在手中。稳中求进，着力推进供给侧结构性改革，让党中央、国务院关于稳增长、调结构、特别是推进供给侧结构性改革“三去一降一补”各项政策能够真正落实落地，努力实现全年经济社会发展的目标任务。

减轻企业负担需要更实措施

民营企业遇到的困境，引起了常委会组成人员和列席会议的全国人大代表的广泛关注。而且，与会人员在审议时还注意到，徐绍史在下一步重点做好工作中谈到了“要激发和保护企业家精神”等内容。

吕薇委员指出，从7个月分段看，近几个月民营资本投资在下降，这是值得全社会注意的问题。吕薇认为，“民营投资下降既有合理性，也有现在政策执行上存在的问题。”

“合理性是现在产能过剩，缺乏新的经济增长点，不赚钱民营企业肯定不投。从一些指标看，实际上民营企业的杠杆率在下降，说明贷款减少，同时收益率在上升，这是一个好现象。另一方面则是政策执行上的问题，我们在调查中发现，民营企业在获得资金、生产要素方面确实存在不公平的现象。比如银行说现在产能过剩，不敢给民营企业贷款，给国有企业贷款违约了不要紧，给民营企业贷款违约了可能要终身负责，不好交代。”吕薇说。

吕薇认为，现在讲要消除“玻璃门”“弹簧门”，首先要从思想上解决国有经济和民营经济平等的竞争地位，调动民营经济的积极性，增强其信心，为其创造更好的投资环境。同时，减轻企业负担方面还需要采取更实的措施，除了报告中提到的要进行落实民间投资的督查以外，还要在政策上予以支持，真正将民营经济看作中国经济社会发展的重要力量。

辜胜阻委员指出，民间投资是中流砥柱，现在中国就业的存量80%来自民营企业，90%的新增就业靠民间投资，所以民间投资下行对经济的影响是牵一发而动全身，影响非常大。

辜胜阻认为，当前扩大民间投资需从投资能力、投资空间、融资渠道、投资动力、产权保护和政商关系六个方面入手，建议国家尽快出台针对解决民间投资问题的专项政策措施。

具体包括：（一）在投资能力上，引导民间投资转型升级，尽快发现和培育新兴市场和新兴领域，扭转民间资本“脱实向虚”“由内向外”态势，加大政府引导，提升民企转型能力，让民企“有能力投”。（二）在投资空间上，进一步放宽民间投资市场准入，增强政府和国企投资的引导“协同效应”，形成政府与民间投资合力，防止对民间投资“挤出效应”，摘掉所有制歧视的“有色眼镜”，消除投资壁垒、限制或歧视，完善公平竞争的体制机制，让民企“有空间投”。包括要出台相关政策，引导和扶持民间投资进入医疗、养老、教育等民生领域，做到“法无禁止即可入”，完善政府与社会资本合作模式，大力推广PPP模式等。（三）在融资渠道上，调整金融结构，构建更好服务实体经济的金融体系，打通民企通往实体经济的间接融资渠道和直接融资双重通道，利用多层次资本市场解决民间投资的风险分担问题，提升金融领域的公共服务水平，使民企“有钱可投”。（四）在降成本方面，要组合出拳降低民营企业成本，规范和约束政府行为，防止在财

政下行过程中征收“过头税”，政府要“雪中送炭”而不是“雨中收伞”，让企业轻装上阵、有利可图，使民企“有动力投”。（五）完善产权制度，倡导政府诚实守信，维护政策的连贯性和确定性，使民营企业安心、放心和有信心在国内投资，营造安全放心的投资环境，让民企有勇气“敢投资”。（六）构建新型“亲”“清”政商关系，依法强化政商法人关系，加大对官员的正向激励和容错机制建设，稳定投资预期，提振投资信心，使民间投资“活水”涌流，改变投资短期化而激励民企“长期投资”。

加大精准扶贫推进力度

精准扶贫、精准脱贫大力推进，扶贫考核机制和贫困退出机制进一步健全，新一轮易地扶贫搬迁全面实施，上半年开展搬迁户就业技能培训34万人，实施产业扶贫13万户……报告中关于扶贫的数据，引起了不少与会委员的注意。

苏辉委员指出，报告中提到上半年开展搬迁户就业技能培训34万人，实施产业扶贫13万户，以这个数据来分析，感觉与整体工作计划还是有些差距。从国家现在确定的扶贫攻坚任务，总规模大概是8000多万户，将其分解到五年，每年大概要有1600多万户，这与上半年的培训和产业扶贫数据差距是很大的。希望国家发改委要大力督促和推进，各地区保证落实好扶贫工作，否则越往后这个任务压力越大。

车光铁委员建议，进一步加大精准扶贫推进力度。精准扶贫的核心是产业扶贫，近年来国家在集中连片特困地区扶贫开发等方面投入确实很大，但贫困地区面临的主要问题还是产业发展问题。从目前农村基层情况看，由于农业经济效益低而不稳，农村劳动力外出务工逐年增多，“空心化”对农业产业发展影响非常明显。

对此，车光铁建议，产业扶贫要以市场为导向，切实转变由政府单方面投入资金实施项目的现状，充分引入多元

化投入、市场化运作、持续性收益发展模式，积极鼓励和引导民营企业、社会组织和个人广泛参与农业产业化发展。通过“公司+基地+农户”“专业合作社+基地+农户”等多种形式为贫困户脱贫搭建平台。

罗亮权委员也提出，要加大“三农”工作的扶持力度，特别是农村基础设施建设，比如小康村、小康店、小康路、小康水、小康讯等，要加快农业产业化建设，抓好农产品的补贴，落实好各项民生工程。

供给侧结构性改革应注重精准

罗亮权强调，供给侧结构性改革应注重精准。“三去一降一补”要处理好，调动好中央和地方、国有企业和民营企业、条条和块块多个方面的积极性，多管齐下，使其发挥最有效的作用。以去产能为例，针对钢铁、煤炭等行业，产能严重过剩，去产能过程中一定要注重定位精准、目标精准、措施精准，防止一哄而起，导致该去的不去，僵尸企业没有死，而较为健康的企业反而被关掉。对于技术落后、污染环境、资不抵债的企业，该“断奶”的要“断奶”。关键是要建立和完善各种社会保障机制，帮助国有企业对失去工作的群体寻求新工作，确保基本生活不受影响。

在李盛霖委员看来，供给侧结构性改革目前也有很多短板，尤其是供给质量和结构不能满足消费者的需求。关键是要更加注重发挥市场对资源配置的决定性作用，释放市场活力，充分调动各方面特别是各级干部、企业家和科技人员的积极性，合理引导各方预期，形成推动经济转型升级的合力。

列席会议的全国人大代表甘道明呼吁，应进一步加强供给侧结构性改革顶层设计，由国家层面研究出台推进供给侧结构性改革的指导意见，明确改革的总体目标和路径，合理引导市场主体预期。在推动“三去一降一补”重点改革任务的同时，从创新体制机制的角度，指

导地方找准供给侧结构性改革的切入点、着力点，研究解决地方推进改革中带有典型性的困难和问题，凝聚改革合力，确保重点领域改革整体协调推进。

去产能要结合落实五大发展理念

徐绍史在作报告时强调，下半年经济社会发展的各项工作，要以推进供给侧结构性改革为主线，有力、有度、有效落实好去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板重点任务。其中，作为供给侧结构性改革的5项重点任务之首，如何确保实现去产能目标，也是与会人员热议的重点。

彭森指出，“三去一降一补”是供给侧结构性改革的主要任务，其中去产能又是改革的中心环节。今年以来国家采取了很多措施，各个省区分解任务，工作也非常努力。但目前中国的去产能比较多的还偏重于用行政的办法，一旦市场价格出现波动，对去产能工作就会带来很大的困难。

王万宾委员建议，去产能要抓住机遇，与落实五大发展理念进一步有机结合起来，具体而言：第一，把淘汰落后产能与国家关于环境建设、生态建设的请求结合起来。第二，把淘汰落后产能和国家执行新的更高水平的国家标准结合起来。第三，要把淘汰落后产能与支持发展新能源的发展结合起来。第四，要把淘汰落后产能和支持重大装备国产化进一步结合起来，现在我们国家很多企业的装备水平确实很高，但可惜的是，企业装备绝大部分都是外国生产的。要有针对地支持一批重大装备实现国产化，拉动我国机械制造业的发展。第五，要把淘汰落后产能与实现全面建成小康社会城乡建设统筹发展目标结合起来。我国许多城市严重缺水，因此这些缺水的城市如何贯彻以水定城的指导原则非常重要。贯彻以水定城原则，城市要把淘汰落后产能与对今后如何发展经济等重要问题联系起来深入研究，真正把去产能的工作变成一种新的发展机遇。✘

预算执行“年中体检”

文 / 本刊记者 李小健



9月1日上午，十二届全国人大常委会第二十二次会议举行分组会，审议国务院关于今年以来预算执行情况的报告。图为分组会会场。摄影 / 陈玉叶

对财政预算进行监督，是人大监督工作的重要内容。今年时间已过大半，我国的财政预算收支情况怎样？收入多少？支出多少？8月底至9月初举行的十二届全国人大常委会第二十二次会议，其重要议程之一就是听取和审议今年以来预算执行情况的报告。

根据会议安排，8月31日下午，受国务院委托，财政部部长楼继伟向会议作关于今年以来预算执行情况的报告（以下称预算执行报告）。9月1日上午，十二届全国人大常委会第二十二次会议举行分组会议，对预算执行报告进行审议。

审议中，人大常委会组成人员和列席会议的同志普遍表示，今年以来，国务院及各级地方政府坚持稳中求进的总基调，认真贯彻实施中央决策部署和新修

订的预算法的相关规定，稳步推进财税体制改革，确保了财政预算平稳运行，促进了经济社会全面发展。同时大家还表示，尽管预算执行取得了来之不易的成绩，但依然存在如资金使用效率不高、地方债风险等各种难题，还需引起高度重视和有效解决。

预算执行情况较好，符合预期

楼继伟在报告中介绍，今年以来，各级财政部门认真落实积极的财政政策，预算执行情况较好。

在一般公共预算执行方面：1—7月，全国一般公共预算收入100284亿元，增长6.5%。其中，税收收入84957亿元，增长7.8%；非税收入15327亿元，下降0.3%。分级次看，中央一般公共预算收入44914亿元，为预算的63.6%，

增长2%；地方一般公共预算本级收入55370亿元，增长10.5%。值得注意的是，地区间收入增长分化明显，31个省份中两位数增长的有15个，个位数增长的有13个，收入下降的有3个。1—7月，全国一般公共预算支出101933亿元，增长13%。分级次看，中央一般公共预算本级支出15159亿元，为预算的55.4%，增长4.8%；中央对地方转移支付预算下达49866亿元，为预算的94.9%。地方一般公共预算支出86774亿元，增长14.6%。

在政府性基金预算执行方面：1—7月，全国政府性基金收入21968亿元，增长9.4%；支出19917亿元，同比增长2.7%。其中：中央政府性基金收入2288亿元，增长2.6%；支出952亿元，下降17.1%。地方政府性基金本级收入19680

亿元,增长10.3%;支出18965亿元,增长3.9%。

在国有资本经营预算执行方面:1—7月,全国国有资本经营预算收入930亿元;支出676亿元。其中:中央国有资本经营预算收入454亿元,支出341亿元;地方国有资本经营预算本级收入476亿元,支出335亿元。

在社会保险基金预算执行方面,据人力资源社会保障部统计,1—6月,全国社会保险基金收入24381亿元,增长10.7%;支出19926亿元,增长8.7%。截至6月底,全国社会保险基金累计结余63976亿元。

对于上述财政预算执行情况,人大常委会委员们一致认为符合预期,值得肯定。冯淑萍委员说:“今年时间过半,预算执行基本平稳,财政收支总体过半,尤其是在经济运行承压给企业减税降费、国际经济复苏疲软、外贸进出口下滑的形势下,财政收入能够保持这样的进度实属不易。”姚胜委员认为,预算执行“在大减免征的力度下取得了较好的收支进度,既反映了我们国家经济稳中向好的局面,也会较好地促进我国经济社会的向好发展”。

认真落实今年全国人代会上 批准的预算决议

与往年一样,楼继伟在预算执行报告中对今年全国人代会上批准的预算决议的落实情况专门进行了回应。他介绍,按照十二届全国人大四次会议预算决议要求,财政部门认真落实积极的财政政策,深化财税体制改革,加强和改进预算管理,促进经济平稳健康发展和社会和谐稳定。

具体而言,一是充分发挥积极财政政策的重要作用。比如,全面推开营改增试点,从5月1日起,将试点范围扩大到建筑业、房地产业、金融业、生活服务业,并将所有企业新增不动产所含增值税纳入抵扣范围,全年减轻企业和个人负担将超过5000亿元;取消、停征和归并一批政府

性基金,扩大相关政府性基金和18项行政事业性收费的免征范围;有序推进存量债务置换,积极推进定向发行置换债券,严格置换债券资金使用管理;出台工业企业结构调整专项奖补资金管理办法,并下达基础奖补资金307.1亿元,支持化解钢铁煤炭行业过剩产能、做好职工安置工作;加大扶贫方面各项支出力度,其中中央财政扶贫资金增长43.4%。

二是积极推进财税改革与立法。比如,从7月1日起全面实施资源税从价计征改革,同步清理规范相关收费基金。为提高预算透明度,公开部门预决算和“三公”经费的中央部门分别增加到102个和101个。抓紧修订出台预算法实施条例,积极推进环境保护税法、船舶吨税法、烟叶税法、关税法等立法工作。出台政府非税收入管理办法。

三是着力提高财政支出绩效。比如,中央部门预算编制实现绩效目标管理全覆盖,首次将重大项目的绩效目标及具体绩效指标随同预算一并批复。按照“大专项+工作清单+集中下达”模式,继续开展黑龙江省“两大平原”涉农资金整合试点。

四是严格按预算法要求规范预算管理。比如,按规定时限批复中央部门预算。1—7月中央基建投资计划下达进度为96%。规范项目入库管理,所有项目纳入项目库,年度预算安排项目从项目库中择优选取。政府性基金项目由28项减少到23项。

沈跃跃副委员长说:“专门报告落实十二届全国人大四次会议预算决议情况,便于大家对人大预算决议执行情况如何、做了哪些工作、完成得怎么样,有一个更清晰的了解,我认为非常好。”

姚胜委员也认为,预算执行情况报告从四个方面报告了落实十二届全国人大四次会议有关预算决议的情况,这体现了政府预算执行工作自觉接受人大监督的理念。同时,他建议要紧紧围绕年初全国人代会批准的预算草案和预算报告确定的内容开展工作,确定的事项要抓

紧进行,确定的收支数额要尽量完成。

加强财政调控管理, 防止“过头税”抬头

由于各地经济发展不平衡,一些经济发展好的地方,预算收入自然有保障,而一些经济发展缓慢的地方,完成预算收入任务则存在不少困难。对于后者而言,要防止征收“过头税”行为抬头。

车光铁委员说,目前一些基层地方政府为完成年底收入任务和各项考核指标,存在通过先征后返、虚收空转、收“过头税”等方式来调控财政收支的现象,其主要原因就是应付财政考核和追求政绩攀比。对此,他建议进一步调整财政考核目标体系,科学树立政绩导向,减轻地方政府和财税部门压力,加大对地方财政调控收支的监管力度,妥善解决财政收入脱离实际税源问题,让财政收入全面真实反映地方政府收入和经济运行情况。

“要强调依法组织收入和严格支出管理。”姚胜委员表示,在组织收入上要坚持依法征收,应收尽收,不该收的坚决不收。在支出上要强调坚持先有预算后有支出,没有预算不得支出的原则。“要严格控制不必要的支出。一旦不必要支出出现,要么是预算安排时不准确,要么是出现了新的情况。对此,可以做一些处理,但是做处理要有报告说明,大的变化要向人大报告说明。”

改进评价机制,提高资金绩效

当前,财政收入增幅远远低于支出的增长。在支出刚性增长的情况下,如何提高财政资金使用效益最为关键。

车光铁委员说,预算绩效管理是政府绩效管理的重要组成部分。目前,政府公共财政使用效益一直是社会舆论比较关注的问题,特别是一些“拍脑门工程”和“政绩工程”,很容易引起群众的强烈反映。就此,他建议应进一步推进财政预算绩效管理工作,强化基层政府预算管理和监督意识,将绩效观念和要求贯穿于财政管理的各个方面,建立

健全科学、合理、有效的绩效指标体系和绩效评价制度,推进绩效信息系统建设,积极推广第三方评价方式,改进和完善项目建设评价机制。同时,应进一步强化绩效评价结果的运用,推动绩效问责机制的落实。

提高财政资金绩效,全国人大代表张金成认为还要加大对中央财政预算执行过程中的投资落实效益的监管力度。他说,中央把钱投向某一个领域,但是钱用在什么地方,钱的开支是否合理?有没有浪费?“在现实中,投的钱少发挥效益大的案例是有的,当然也存在有些地方把钱投进去了,却产生不了真正的效益,甚至是浪费的。所以,如果监管不力,即便把钱投上了,或者给了钱,也不一定发挥效益。应该建立健全相应的评价机制、评价标准,或者评价的法规,以此来保证中央财政拨付的款项能够真正发挥应有的作用。”

“变脸举债”潜在风险不容小视

楼继伟在报告中介绍,今年全国人大常委会批复预算后即下达2016年地方政府新增债务限额11800万亿元,并有序推进存量债务置换。截至7月底,我国已发行地方政府债券39710亿元,其中新增债券10084亿元、置换债券29626亿元,债券资金优先用于支持扶贫、棚户区改造、普通公路等重大公益性项目建设。

任茂东委员表示,目前,地方政府债券分为地方政府新增债券和地方政府置换债券。何为置换债券?简而言之,就是地方政府通过借新债来还旧债,将所欠到期债务顺利延后的一种方式,用来缓解当地债务的压力。财政部提交今年全国人代会审议的预算报告显示,2016年地方政府债务余额限额17.18万亿,相比2015年年底的16万亿,新增1.18万亿。地方政府债务率去年为86%,今年约为89%。整体上地方债务率看上去低于100%的警戒线,但是局部地区风险不容忽视。有的省债务率早已经超过

100%,个别省份达到157.72%。

他说,现在推进地方债置换,让很多地方都松了一口气,认为“火上房”的风险一下子没有了。一些地方政府认为这是妙招,打算把全部存量债务进行置换,对未来的债务偿还问题尚无紧迫感。一些地方政府仍持加杠杆的思维,一些变相举债方式浮出水面,其潜在风险不容小视。就此,他建议财政部应当进一步强化地方债管理,认真履行预算法,严格执行地方债务余额限额管理,着重防范地方政府“穿新鞋走老路”和“变脸举债”,对违规举债和变相举债的地方和个人加大问责的力度,有效防止地方债务风险。

进一步完善转移支付制度,合理调整地方事权和财权

完善转移支付制度,一直是委员和代表们关注的焦点问题,这次分组审议也不例外。

全国人大代表甘道明说,当前,许多一般性转移支付限定了使用范围,难以形成地方财力;专项转移支付占比依然很大,项目林立、各自为政、分散安排的问题十分突出,存在表面项目个数减少、资金管理和分配未根本改变的问题。

为此,他建议加快政府机构改革步伐,根据事权与支出责任划分工作进展情况,结合转变政府职能要求,逐步将所有预算资金由政府归口部门统一分配,打破部门界限,将资金用途相同的归并整合,将资金覆盖范围有重合的重新调整安排。同时,将属于地方事权的专项资金作为一般性转移支付下达,明确地方的事权责任,着力提升资金整体绩效。

车光铁委员也建议加快推进财税体制改革工作,合理调整地方事权和财权设置。在他看来,近年来,由于地方政府“事权大、财权小”,本级财政收入远远低于支出需求,只能更多依靠卖地收入,随之也产生了“土地财政”问题。土地是不可再生资源,依赖土地出让收益确实难以为继,风险也确实很大。对此,

他认为应在进一步加大对基层财政支持力度的同时,加快推进财税体制改革工作,合理调整地方事权和财权设置,促进地方财政“开源节流”,有效缓解地方财政压力。

全面实施营改增试点,应分类确定中央与地方分享比例

今年在财税政策方面,最受社会广泛关注的莫过于全面实施营改增试点,这是自1994年分税制改革以来,我国财税体制的又一次深刻变革。

杜黎明委员说,预算执行报告显示,从分税种看,国内增值税增长18%,剔除营改增因素后增长1.8%,主要是受工业生产者出厂价格指数下降,以及全面推开营改增试点减税等影响。营业税下降了3.7%,剔除营改增影响后增长18.4%,这个增长主要是部分地区房地产市场销售回暖,以及清欠营业税入库带来的。“今年营改增全面实施,应该说是税收制度的一项重大改革,对完善税收制度、减轻企业负担和促进经济发展具有积极作用。”

他接着说,营改增之前营业税全部为地方收入,属于地方税。原来的增值税中央与地方分享比例为75比25。营改增后,中央与地方增值税收入划分的过渡方案是将分享比例统一调整为各占50%。尽管营改增确定的所有行业税负只减不增,实行税负平移,但由于我国东中西部地区经济社会发展不平衡,经济结构差异导致税收结构差异也不小,因此,全国统一的分享比例对不同区域地方的本级收入影响比较大,按照现行分享比例测算,一些地方的本级收入可能减少。虽然中央财政可能通过转移支付予以弥补,但对地方本级财力还是带来了较大影响。

为此,他建议在过渡方案执行期间,财政部应加强调研,认真分析测算营改增后对不同区域地方收入带来的影响,适时调整并分类确定中央与地方的分享比例,以充分调动地方的积极性。✘

依法治水：水利现代化的法治保障

文 / 本刊记者 张宝山



四川都江堰。图 / 视觉中国

兴水利，除水害，历来是治国安邦的大事。几十年来，新中国开展的气壮山河的水利建设，取得了前所未有的巨大成就。在全面推进依法治国的新形势下，国家对水利建设愈发重视，严格遵循水法等一系列法律法规管水治水。

今年5月至7月，全国人大常委会对《中华人民共和国水法》实施情况进行了检查。8月29日，在十二届全国人大常委会第二十二次会议上，全国人大常委会副委员长吉炳轩作水法执法检查报告并提请会议审议。常委会组成人员认为报告以促进水利改革发展为切入点，围绕建设、投入、管护、产权制度改革等重点提出了有针对性的建议，应该加以落实。同时报告也总结了实践中贯彻水法的不足和面临的主要问题，为今后的工作指明了方向。

增强水忧患意识

鲧禹父子治水、李冰父子治水……自古以来，中华民族有着善治水的优良传统。由我国的国情水情决定，爱水、治水、管水、保水是中华民族的长期任务。当前和今后一个时期，我国经济社会的发展和水资源贫乏的矛盾更加突出，水对经济安全、生态安全、国家安全的影响更加突出。“所以，我们要强调不断增强全民的水忧患意识和水危机意识，从实现中华民族永续发展的战略高度，重视做好水安全工作。”全国人大常委会委员、全国人大农业与农村委员会主任委员陈建国说。

认真贯彻水法，把水利建设纳入法治化轨道，是走中国特色水利现代化道路的坚实保障。目前，我国的水法律法规体系基本建立。其中，水法制定于1988

年，2002年重新修订颁布实施，其后在“打包修法”中有个别条款修改。“时间跨度确实很大，管理体制、生态安全、开发利用、法律责任等很多方面的规定，已无法适应当前形势发展需要，基层在监督管理、协调配合、执法实践等方面，确实面临很多问题。”对此，车光铁委员建议针对改革发展形势需要，尽快启动水法修订工作，切实将近年来我国水利制度建设的成果法制化，为加快水利改革发展提供法治保障。

依法治水离不开全民法律意识的提高。罗亮权委员认为，要加大水法律法规的宣传工作：要坚持广泛性宣传，增强知晓度，通过宣传沟通加强部门合作，提高执法效能；要坚持典型性宣传，利用媒体将典型的违法案件传播从而警示众人；要坚持持久性宣传，既要常抓不

懈,又要采取喜闻乐见、引人入胜的方式宣传,使之效果明显。

健全水利投入增长机制

从执法检查报告可以看到,近年来全国财政水利投资总量逐年增加,年均增长12.5%。“但是与我国这样一个农业大国的地位还是不相适应的。从现在的水利情况来看,大量水利工程难以得到修复,节水措施建设进展缓慢,水污染治理任务艰巨,饮水安全问题突出,水利配套设施不健全,这些都要有一定的投入才能解决。”全国人大常委会副委员长王胜俊指出,一方面要充分发挥公共财政主渠道的作用,进一步健全水利投入稳定增长机制;另一方面还要积极拓宽投资融资渠道,引导和鼓励社会资本参与农田水利建设,同时还要通过多种方式引导和组织人民群众参与农田水利建设,加快推进现代化农田水利建设,以适应现代化农业发展的需要。

进一步加大农田水利建设的投入,是常委会组成人员审议报告时普遍提出的建议。“我算了一笔账,‘十二五’期间国家在这方面投入的资金一共是4264亿元,按五年算下来,每年只有852亿元,如果按31个省平均计算,一年一省只有27.5亿元,如果按照2800个区县计算,一年一县平均只有3000万元。这3000万元资金,光是维修中小型病险水库都不够,就更难有钱投入到基层搞村一级的水利建设了。”欧阳淞委员说。他认为,国家在各方面都要用钱,既然水这么重要,还是要把水利建设的投入在目前的基础上再加大一些,以进一步保障好农业的命脉问题。而且这个投资是最有效益的投资,是最能启动有效内需的投资,也是最能使广大农民有获得感的投资,应该在国家财政预算层面有足够的安排,在新一年的预算盘子中有明显的增加。

加快水利改革发展

加快水利改革发展,是关系中华

民族生存和发展的长远大计。“很多问题按照老办法是行不通的,只有靠改革寻找出路,才能解决问题。要全面贯彻落实党的十八届三中全会精神,加快水行政管理体制、水资源管理体制、水利投融资机制、水利工程建设和运行管理体制、农村水利、河湖管理、水价形成机制、水权、水市场等水利重要领域和关键环节的改革,这些方面必须取得突破,坚决破除制约水利发展的体制机制。”王胜俊副委员长指出,要加快推进水利改革,着力构建有利于水利事业科学发展的体制机制。

车光铁委员认为,应进一步建立和完善水利工程建设多元化投入机制,加大水利工程建设投融资改革力度,在金融信贷、税收等方面适当给予扶持政策,鼓励和引导社会资源通过多渠道、多方式投资兴办水利项目。另外,建议进一步统筹建立水资源监管联动机制,以流域和区域为重点,统筹整合各方面监管力量,对水资源实行统一规划、统一调配、统一管理,切实保障和发挥水资源的综合效益。

“建议对小型农田水利设施产权归属问题分类予以明确,并允许以承包、租赁、买卖等形式进行产权流转和抵押贷款融资。针对大型农田水利工程后续管理难的问题,通过确权登记颁证实现‘谁投资,谁所有,谁受益’,鼓励通过政府购买服务等实现公益性水利工程管护‘物业化’,实现农田水利工程既有人建、也有人管。”列席会议的全国人大代表甘道明说。

推进节水灌溉和水资源保护

我国是缺水国家,当前水资源短缺、水生态损害、水环境污染问题相当突出,社会很关注。“各地各部门要认真贯彻落实中央的有关精神,把水资源、水生态、水环境承载力作为刚性约束,贯彻落实到改革发展稳定的各项工作中。特别要坚持和落实节水优先方针,实施湖泊湿地保护修复工程,加快水污染防治力

度,统筹山水林田湖治理,实行最严格的水资源管理制度,切实解决水安全问题,确保水法的全面实施。”王胜俊副委员长说。

“就项目而言,最重要的是饮水问题,而重中之重是饮水安全问题。任何一个人,无论贫富,无论社会地位高低,有两样东西都是不能缺少的,一个是空气,一个是水。所以在这个问题上我们要设身处地,要将心比心,要带着责任感、带着感情去工作,要建立责任制,把这些地区、这些群众水利问题的解决作为全面建成小康社会的硬指标,一项一项地进行排查,一个一个地予以解决,不达目标决不收兵。”欧阳淞委员说。

刘振伟委员强调,要加大对地下水资源的保护力度。“上世纪70年代开始大规模采用地下水,现在地下水供水量1100多亿立方米,占总供水量的18%以上,超采170多亿立方米。有些超采区地面沉降、海水入侵、土壤沙化,有些地方土壤污染问题突出,由点状、带状向面上扩散,由浅层向深层渗透,由城市向周边蔓延。针对这些问题,建议政府在规划、布局、监督等方面,对超采进行综合治理。”

针对我国水资源贫乏的国情,推广农业节水灌溉技术显得尤为重要。但是,因旱作覆膜和节水灌溉覆膜造成的“白色污染”问题也比较严重。“现在废旧地膜的回收率总体不高,有的地方如甘肃的回收率能达到50%以上,不少省份的回收率只有20%左右,还有不少省份回收率是空白。问题的原因是多方面的,现在地膜标准过于宽松,生产的超薄地膜多,低于国家标准,检测机构工作机制不完善,人工回收劳动强度大,机械化回收在技术上不过关,回收成本比较高,回收渠道不畅等问题已经到了不治理不行的时候了。建议多部门合作,从标准制定、企业生产、质量监管、财政支持以及技术研发多方面共同发力。”刘振伟委员说。列席会议的全国人大农业与农村委员会委员何东平认为,关键是要把解决薄膜降解作为科研攻关的重大课题。☑

中医药法草案二审：求良医，做良药

文 / 本刊记者 于浩



图 / 视觉中国

在不久前的巴西里约奥运会游泳赛场上，美国游泳名将菲尔普斯的肩膀和背上出现了中医拔火罐的标志性印记——火罐印，如同在全世界人民眼前做了一个巨大广告，使得中医这一中国传统医术一下子成为世界瞩目的焦点。

恰逢其时，十二届全国人大常委会第二十二次会议再次审议中医药法草案。在第一次审议的基础上，二审草案稿在总则中增加规定“国家支持中医药科学研究和技术开发，鼓励中医药科学技术创新，推广应用中医药科学技术成果，提高中医药科学技术水平”，并增加“中医药科学研究”一章内容。

二审稿在六方面作出修改

“有些常委会委员、代表和社会公众建议加大国家对中医药发展的支持和保障力度，并进一步充实有关政府责任的规定。”全国人大法律委员会副主任委员丛斌作关于中医药法草案修改情况的

汇报时说。

法律委员会经研究，建议增加规定：一是，“县级以上人民政府应当将中医药事业纳入国民经济和社会发展规划，统筹推进中医药事业发展。”二是，“对在中医药事业中做出突出贡献的组织和个人，按照国家有关规定给予表彰、奖励。”三是，国家“建立中医药传统知识保护数据库、保护名录，完善保护制度”。四是，县级以上人民政府应当“将中医药事业发展经费纳入本级财政预算”。

草案一审稿第八条第一款规定，从事中医医疗活动的人员应当依照执业医师法的规定取得中医医师资格并进行执业注册。但是，以师承方式学习中医或者经多年实践医术确有专长的人员，经省级中医药主管部门组织考核合格后即可取得中医医师资格。

在听取和吸纳专家、地方部门和社会公众的意见后，法律委员会经研究，建议作以下修改：一是增加规定：“中医医

师资格考试的内容应当体现中医药特点。”二是明确以师承方式学习中医或者经多年实践医术确有专长的人员，参加省级中医药主管部门组织的考核，应当“由至少两名中医医师推荐”。

有的常委会委员、部门、地方和社会公众提出，为提升中药质量，促进中医药事业的健康发展，建议进一步加强对中药材种植养殖、流通使用和医疗机构中药饮片炮制、中药制剂配制等的监督管理。法律委员会经研究，建议增加规定：对中药材种植养殖，国家“严格管理农业投入品使用”；“加强道地中药材生产基地生态环境保护”，明确“道地中药材，是指经过中医临床长期应用优选出来的，产在特定地域，与其他地区所产同种药材相比，品质和疗效更好，且质量稳定，具有较高知名度的药材”。此外，对药品生产企业、中药材经营者、中医医师、乡村医生等方面作出相关规定。

有的地方、专家和药品生产企业提出，中药的审批应当符合中药特点，对生产符合条件的来源于古代经典名方的中药复方制剂，应当简化审批程序，鼓励企业开发利用传统中药资源。二审草案规定：“生产符合条件的来源于古代经典名方的中药复方制剂，在申请药品批准文号时，可以仅提供非临床安全性研究资料。具体管理办法由国务院药品监督管理部门会同中医药主管部门制定。”

为加大对中医药科学研究的支持力度，草案增加了“国家支持中医药科学研究和技术开发，鼓励中医药科学技术创新，推广应用中医药科学技术成果，提高中医药科学技术水平”等规定，将有关条文修改为：“国家加强中医药标准体系建设，根据中医药特点对需要统一的

技术要求制定标准并及时修订”等内容。

人才是中医事业发展 和继承的根本

“我把中医药法二审稿和一审稿进行了对照,有十几处重要修改,并且增加了中医药科学研究这一章。应该说,负责起草的同志们非常认真,召开了各层次的座谈会,并且到一些省市进行调查研究,最大限度地吸纳各种意见和建议,使这部法成为可以落地的法,并且是管用的法。”全国人大代表、中国工程院院士、中国中医科学院院长、天津中医药大学校长张伯礼在审议时说。

“现在的中医水平已经不是两千年前的中医水平。比如一个病人说胸憋气,我会考虑病人是普通运动后造成的肋间神经损伤,还是冠心病。会问他:‘你有心电图吗?’因为一张心电图就可以很清楚他的病情。既然有心电图,中医医师为什么不用?再如,一个中老年妇女闭经后又见血,医生要想到是不是妇科肿瘤,要建议检查。查了以后是的话,就要及早手术。如果没有这个意识,简单调经止血,可能就会耽误事。”张伯礼说,现代中医学校培养的学生也必须掌握西医知识。但是对中医来说,关键是建立中医临床思维规律,用中医理论去思考一个病、去思考怎么辨证论治。“刚刚培养的大学生永远不会是一个高级医生,但他会是一个合格的医生。经过几十年的经验积累,他会成为一个好的中医医生。中医消亡不了,中医事业后继有人的问题也能解决,一批优秀的中医医师会不断涌现。”

人才培养方面一定要多层次。全国人大常委会委员辜胜阻在调研中发现,中医药人才的断层、断代、后继无人的问题非常严重。在草案一审时有些委员也提出,中医药的从业人员和解放初期差不多,几乎没有增长。“有些老中医反映现在中专没有了,人才体系完全不能适应中医药发展需要。人才背后是政策,我们在政策上是‘重西轻中’,导致的结果

是‘西热中冷’,这种局面要改变。中医药是国粹,需要人才来传承,教育是关键。”辜胜阻说。

“现在每个省只有一个中医医院,中医药大学毕业的大学生就业非常困难。没有中医人才,想要发展会很困难。全国中医院校24所,因为中医毕业生就业困难,这24所院校里不完全是中医专业,还有其他专业。”全国人大常委会委员朱发忠建议,综合医院设置中医专业在医院的比例时,应该设一个下限,否则中医药治疗在医院就无法落地。

莫让中医事业毁在药材质量上

“巧妇难为无米之炊,良医难为无药之治”……如何通过完善立法保障中药材品质引发与会人员的热议。

“一些中医专家甚至认为,中医事业如果发生问题,不是毁在中医医师手里,而是可能要毁在药材质量上。不是我们的方子不行,是药材的质量不行,药材质量差没有效果。”全国人大常委会委员王其江表示,这个问题确实说得比较尖锐。建议增加国家中医药主管部门会同国务院有关部门,制定中药材规范化种植养殖的具体实施意见。

中医药是我国的国宝,通过立法进一步保护和传承、弘扬,是非常必要的。全国人大常委会委员买买提明·牙生认为,中医药弱就弱在没有标准上。很多病,这个大夫看了以后加了某一味药,另一个大夫看了后又加了某一味药,处方没有严格的标准。国家标准体系应该是中医药管理的重要依据,应当加强标准建设。

全国人大常委会委员罗清泉认为,草案第二十一条对“严格管理农业投入品使用,支持中药材良种繁育,提高中药材质量”作了规定,但是解决中药材的质量安全,不仅要严格管理农业投入品,还要注意防止土壤污染,特别是重金属污染。草案第四十七条对中医药标准体系建设的规定作了修改,比一审稿有进步,但是还不够。规定中关于“对需要统一

的技术要求制定标准”的表述不够全面,因为标准的制定不仅要考虑技术要求,还要注意质量要求、安全要求。标准体系建设是多方面的,包括中药材、中药炮制、中成药的生产等方面。

“中医药不仅是几千年积淀下来应对疾患的科学结晶,而且是中华文化的重要载体,保护、扶持中医药还有一层十分重要的含义,就是保护、弘扬中华文化。”全国人大常委会委员郑功成认为,中药材的生产基地应该实行最严格的生态环境保护措施,对生产基地与生产环节建立有效的检测和监管机制,明确标识,信息公开。“现在大家担心的是中医毁在中药手上、中药毁在药材的原料手上,如果中药材的生产基地环境保护不好,空气、水、土壤是污染的,作为中华民族的瑰宝,中药材就不只是堪忧,而是无以为继。草案应该增加一些内容,比如明确对中医药材的生产基地实行最严格的生态环境保护措施,建立有效的水土、大气及生产环节监测和监管手段,建立健全中药材来源标识制、中药材信息公开制。”

“韩国的韩医研究院院长到中国访问时,他说韩医药业要引领世界。我请他到我们的医院和现代化药厂参观后,他说,应该由中国和韩国共同引领世界,他自己就把说法变了。日本最大的一个制药企业津村株式会社社长邀请我到日本参观他的企业,我请他到中国看我们的企业。我说,‘设备我比你,厂房比你先进,但是做出来的药与比你,差在工匠精神、质量意识不如你。’现在,我们正在推广精细制药、全程质量控制、全员质量意识,相信不久后我国的中药质量不会比他们的差。”张伯礼说,现在我国启动重大新药创制,中药也是其中的重要内容。创新的中药在近二三十年已经取得重要进展,质量标准、生产过程质量控制在国际上得到了认可。因此,建议在草案第二十八条第二款“鼓励运用现代科学技术研究开发”的后面加上“生产传统中成药和创新中药”。

国防交通法出台：凸显军民融合发展战略

文 / 本刊记者 张维炜



7月12日，作为2016年中国航海日重要活动之一，海军舰船开放日活动在浙江宁波北仑港区举行，上千名市民参观了海军军舰“郑州舰”，切身感受了我国国防事业的发展。摄影 / 新华社 张培坚

9月3日上午，十二届全国人大常委会第二十二次会议举行了闭幕会。会议全票通过了国防交通法。

“这是我国国防交通事业发展史上具有里程碑意义的大事。”中央军委后勤保障部运输投送局参谋、国家交通战备办公室副主任黄伟业在会后接受媒体采访时表示，这部法律是党的十八大以来第一部国防军事立法，也是党和国家将军民融合发展上升为国家战略后第一部深入贯彻军民融合发展战略的重要法律，对推进经济资源优化配置、合理共享，提高战略投送能力和国防交通平时服务、急时应急、战时应战能力，对推进我国综合交通领域在更广范围、更高层次、更深程度上实现军民融合，促进经济建设和国防建设协调发展，维护国家安全和利益，都具有十分重要的战略意义。

国防交通建设是保障军队能打仗、打胜仗的“生命线”

据黄伟业介绍，交通具有国防和经济的双重属性。国防交通是以满足国防需要为目的，在铁路、道路、水路、航空、管道以及邮政等交通领域进行的规划、建设、管理和资源使用的活动。

国防交通发轫于革命战争年代，起步于新中国建设时期，发展于改革开放之后，它的实质就是交通领域的战争准备，是保障军队能打仗、打胜仗的“生命线”。

“我们党和国家历来高度重视国防交通工作，根据各个时期的战略形势和军事斗争需要，也相继完成了一系列重大的国防交通建设任务。”黄伟业举例称，比如早在“三线”建设时期，就修建了一大批具有战略意义的公路和铁路。20世纪60年代，国家还设立了专项资

金，重点建设国防公路和边防公路。

进入新时期，中央和地方也加大了资金的投入，加强主要战略方向、重点方向、重点部队、边防、海防的战略交通网络建设。“可以说，国防交通已成为军民融合很紧密、成效很显著的领域。”

实践经验不断积累，我国的相关立法工作也在不断跟进。1995年2月24日，国务院、中央军委颁布了国防交通条例。黄伟业认为，21年来，以国防交通条例为代表的国防交通制度体系对推动国家国防交通建设，保障国防交通活动的顺利进行起到了重要的作用。

但是，随着我国经济社会的迅猛发展、军队建设改革的不断深化，新形势下国防交通工作也面临着一些新的问题和挑战。“国防交通条例等一些法规制度已难以适应依法治国、依法治军的新的形势要求，迫切需要制定一部基础性、全局

性、综合性的法律来解决当前存在的突出问题。”黄伟业说,这次国防交通法的公布施行,将有效满足维护国家安全和利益、深化军民融合、提高战略投送能力的迫切需要。

突出军民融合发展战略

实现强军兴军,必须要做好军民融合这篇大文章。十八大以来,习近平总书记在不同的时间、不同的场合,多次阐述实现中国梦强军梦的必然选择是走融合发展之路,对加强军民融合、推进战略投送能力建设、提高后勤综合保障能力等提出明确要求,军民融合随之上升为国家战略。

军民融合在国防交通建设方面的迫切性体现得尤为突出。因此,在国防交通法草案的审议中,如何进一步体现军民融合发展战略的精神成为常委会组成人员们关注的焦点问题。

全国人大常委会委员邓昌友曾任空军政委,他举例称:“过去军队和地方基本上是‘两张皮’,造成了很大的资源浪费,修高速公路没有考虑修机场跑道的问题,军队从作战需要考虑,不得不再修军用机场。军队修机场的时候,也没有很好地从地方民用航空运输的需求考虑,由此造成的浪费是巨大的。”邓昌友说,针对地方交通运输能力大幅提高的现状,国防交通法意在确保这部分运力在战时也能充分调动,或在大灾、突发事件等特殊情况下,也能保证国防运输投送的顺利进行。

全国人大常委会委员、原沈阳军区政委黄献中也认为,国防交通立法亟须加强部队和地方政府的通气、协调,因为“天天都要和地方同志打交道的活动领域,离开协调共商是很难行动的”。

“比如,近些年随着陆军装备的改善,重装备不断进入战斗序列,我们的重型火炮、重型装甲战车,十几吨、几十吨重。现在我们国家公路发达,过去部队演习、训练都在农村,我们的陆军现有的装备完全可以发挥它的作用。现在经济社会

发展了,公路‘村村通’,每个村都通了标准公路,每个县都进入了高速公路网,这是一个好事情,但是给军队训练尤其是重装备行动带来了很多问题,有的上不了路。这些问题怎么办?需要和地方协商处理。”黄献中说,法律应将军队与地方之间的协调机制更好地建立起来。

在广泛征求意见并充分论证之后,通过的国防交通法在原先草案的基础上,进一步凸显了军民融合发展战略的精神,增加规定“促进交通领域军民融合”,并在第三条提出,“国家坚持军民融合发展战略,推动军地资源优化配置、合理共享,提高国防交通平时服务、战时应急、战时应战的能力,促进经济建设和国防建设协调发展。”

同时,法律对国防交通机构设置和职责进行了明确,并规定,国家鼓励公民和组织依法参与国防交通建设,并按照规定给予政策和经费支持。

“国防交通就是军民融合、平战结合最好的实践平台。”黄献中说,立法时,我们把军民融合、平战结合这个矛盾化解好、解决好,将对整个经济社会发展、国防建设协调发展产生重要的示范作用,也会为法律的顺利实施提供重要的保障。

完善国防交通基本制度

那么国防交通法制定过程中,秉承了哪些重要原则呢?黄伟业对此回应称,国防交通法在起草制定的过程中,深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神和习主席的系列重要讲话,按照“四个全面”战略部署的总要求,从推进军民融合深度发展和保障军队能打仗、打胜仗的需要出发,切实建立起与社会主义市场经济体制相适应,与遂行多样化军事任务要求相匹配的国防交通基本制度。主要坚持了以下几个原则:

一是推进军民融合深度发展。推动军地资源优化配置、合理共享,既使多元投资、多方技术、多种力量向国防交通聚焦,又使国防交通建设的成果能够更好

地服务经济社会,促进经济建设和国防建设协调发展、平衡发展、兼容发展。

二是着眼发展战略投送能力。明确军队、政府、企事业单位和公民各方的义务、责任和权益,规范管理体系、运行机制和政策制度,促进构建骨干在军、主体在民,一体保障的现代战略投送体系。

三是坚持市场导向。注重以人为本,尊重市场规律,建立利益引导机制,调动公民和组织参与国防交通活动的积极性,同时也要保证责任、义务、权益相一致。

四是着重完善基本制度。从计划规划、军地会商机制、贯彻国防要求、物资储备、奖励处罚等方面来系统完善国防交通工作中最主要、管长远、有权威的制度。

五是科学总结实践经验。在我国国防交通建设的长期实践中,我们也形成了适合我们国情、军情的方针原则,积累了许许多多宝贵的经验,比如平战结合、军民融合、益军益民;又比如像平时服务、战时应急、战时应战,还有军政民企统一组织、铁水空公综合应用、运修防建紧密结合等等。在起草中我们把这些被证实是正确的、成熟的政策制度和成功经验做法进行总结、归纳、提炼,并把它上升到法律的高度加以确认。

六是坚持问题导向。从实际出发,着力解决现实中的突出问题,确保法律有针对性、指导性、可操作性,确保法律能够落地生根、融入实践、依法执行。还有一点,注重和相关法律相衔接,处理好和国防法、国防动员法等法律的关系,搞好和铁路法、公路法、港口法、民航法等行业法规的衔接。

黄伟业强调,此次国防交通的立法既科学总结了历史经验,又充分体现了新的时代要求;既有鲜明的中国特色,又借鉴了发达国家的有益做法,彰显了军事交通运输和交通战备系统的热切期盼。这个法律草案在征求意见的时候受到了社会各界,特别是交通运输行业的高度关注和广泛认同。“我们相信,随着该法的公布施行,我国的国防交通事业将进入法治化、规范发展的新阶段。”

高等教育改革的主旨是实现人的全面发展

文 / 本刊记者 彭东昱

刚刚闭幕的十二届全国人大常委会第二十二次会议审议了《国务院关于高等教育改革与发展工作情况的报告》。报告中,教育部部长陈宝生阐述了我国高等教育的总体情况、重点工作的推进情况以及下一步工作的考虑。

报告用数字让我们直观地感受到近年来我国高等教育的蓬勃发展。2015年,全国共有高等学校2852所,高等教育在学总规模达3647万人,比2010年增长17.5%;毛入学率达到40%,比2010年增长13.5个百分点,超过中高收入国家平均水平。“十二五”期间,我国普通高校累计输送3550万专门人才,新成长劳动力中接受过高等教育的超过45%,为推动大众创业万众创新培养了大批生力军。农村和贫困地区学生上重点高校人数大幅提升,农村户籍大学生招生占比超过60%,千万家庭有了第一代大学生。这些数字可谓令人“惊艳”。

陈宝生表示,“总体看,教育规划纲要确定的阶段性目标如期实现,我国形成了世界上规模最大的高等教育体系,人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新能力显著增强,高等教育质量明显提高,为促进经济社会发展作出了重要贡献。”

报告应该立意更高、更全面

成绩、重点、下一步工作,报告的三个部分该有的都有,但是还能更出彩吗?

方新委员“觉得有一点缺憾”。“高等教育现在每年的在校生3000多万,高等教育关系到千家万户,也关系到国家发展的未来。”她特别希望能从报告里读到三个问题:我们为什么要办高等教育?我们到底要办一个什么样的高等教育?怎

么办高等教育?

“总书记讲‘不忘初心’,我们的初心是什么?应该让常委会委员,让老百姓都有一定的了解。”

怎样办高等教育,它的“规模、结构、质量、水平等等,需要有一个比较清晰的刻划,报告对这些都没有涉及。”

怎样办高等教育,报告里讲的比较多,问题也点到了,但需要对问题进行更深入的分析。

人才培养、科学研究、文化传承、服务社会是高等教育四大职能,丛斌委员认为报告的缺陷

就是“过多地强调了人才培养和科学研究,关于文化传承和服务社会涉及的不多”。他强调,高等教育文化传承很重要,在文化建设上,大学具有很强的引领性作用。另一方面大学不是一个封闭系统,有没有围墙只是一种形式,从本质上来讲,大学要和社会融为一体,一定要参与社会建设,要让学生多做社会实践。

改革方案不够明晰,有待深化

教育关乎国家未来,关系到每个家



2014年9月30日,上海科技大学首届本科生暨2014级研究生开学典礼举行。来自9个省市的207名本科生正式入学,这意味着又一片高等教育改革的“试验田”全面开始播种。摄影/新华社记者 刘颖

庭的切身利益,年年谈、日日谈,许多问题变成老生常谈,对“老大难”问题,委员们希望能看到更为翔实、具体、有可操作性的改革方案。

“这份报告的成绩讲得相对较多,问题说得比较含糊,没有作出系统直观的表述,对改革的目标和实施步骤也没有作出明确的表达,对改革的具体措施和方案以及应对改革阻力的办法也没有深入探究和清晰阐述。”董中原委员并不护短,他提出应对高等教育改革目标

和实施路径作出明确表达,清晰阐述高等教育改革的具体措施、方案以及针对改革阻力、突出问题的办法。

列席会议的全国人大代表甘道明建议,应当进一步加强深化改革的顶层设计。协调编办、发改、财政、人社、教育等多部门,统筹谋划、系统设计,针对制约高等教育改革发展的诸多瓶颈问题,研制全面深化高等教育综合改革的指导意见,对症下药。

令狐安委员建议,教育部以部属院校为重点进一步带动全国高等学校改革,对高等学校改革方面遇到的“老大难”问题画出路线图,制定责任清单,定期检查进度。

杨震委员提出,现在高等教育的一个症结在于“计划经济的色彩还比较浓烈”,如高校的设置、学科专业的设置、招生数、学校的编制等等,都是定好的,从教育部到省,都是完全计划来的。但中国很大,各个地方千差万别,教育的差异也极大,如果一个国家完全按照统一的标准,难以促进各地因地制宜更好地发展。因此,杨震委员建议“进一步扩大办学的自主权”,并表示希望能够加快落到实处,能够真正打破原来计划经济的模式,并把这作为一个重点。

罗亮权委员提出应建立高校教学质量年度报告制度,形成全社会关注高校发展机制。高校应形成每年质量排名制,对质量不合格的要强化整治,形成高校自我加压的态势。

刘新成委员认为,教育行政主管部门应加强政策后评估。“这次陈部长提到的重科研轻教学问题、高校对教学的精力投入不足问题,大概20年前就在提,也出台了不少措施,评教学名师、精品课程、教学成果奖等等,这些措施执行效果究竟怎么样,是不是改变了现状?现在看来并不理想。我们不断地推出政策或者措施,新措施与旧措施应该是不不断递进的关系,不断地往前推动,但是事实上我们的很多政策是来回重复,原因就在于对政策后的评估做得不够。”

立德树人是高校教育根本任务

立德树人是教育的根本任务,近年来,习近平总书记多次强调立德树人的重要性,他将青少年时期的价值观养成比喻成“扣好人生的扣子”。他指出,如果第一粒扣子扣错了,剩余的扣子都会扣错,人生的扣子从一开始就要扣好。

审议中,许多委员强调教育主管部门、高校应该首先正视和解决好育人育才、立德树人这个根本问题。

沈跃跃副委员长指出,要切实把立德树人、培养人才放到高等教育的头等重要位置,努力解决在高校教学中存在的重知识传授、轻立德育人的问题。

李屹委员指出,目前我国高校在立德树人的理念、措施、保障机制等方面,仍然存在不少问题,育人育才的指导思想和根本宗旨尚未牢固树立起来,还没有真正落实到位。“现在的学生进了大学,好像进入了‘保险箱’、进入了‘休闲池’、进入了‘自由天地’,培养出的大学生自我意识、物质意识、现实意识都很强,对国家、民族的当下和未来关心不多、不够,这是值得深思和忧虑的。”他直言,教育主管部门和高校在解决这些带有根本性的问题上,重视程度是不够的,措施、机制、体系的建立也是不到位的,与之相关的包括教师队伍的素质,教师正确教学理念的树立,以及高校的管理等等,都存在不适应、不到位等问题。

“我觉得在政治思想课的教育模式和内容上面要进行大的变革,而不是老的那一套东西。”全国人大代表张伯礼说,高校应该重视德育教育,立德树人的问题虽然喊了很多年,但仍然需要加强这方面的工作和长效机制。德育教育要更新教育的内容,改变教育的模式。

王刚委员建议在全面落实立德树人的根本任务中,增加诚信意识、法治意识、规范意识的内容。

加大对中西部地区高等教育发展的支持力度

目前全国有13个省、自治区没有教

育部直属高校,陈部长报告中透露的这一信息引起了委员们的强烈关注。

这13个省和自治区绝大多数是边疆地区、少数民族地区和贫穷落后地区。

“在我们国家三分之二的国土面积、三分之一的人口,没有教育部直属的重点高等院校,这个状况是不应该长期存在的,我知道这个问题13个省和自治区都在反映,但是长期得不到重视和解决。”马瑞文委员强烈呼吁,国务院应该研究这个问题,给予解决。

“原来没有钱,现在有钱了,国家有责任、有义务,应该为这些地方办这些事。高等教育问题,国家或者教育部应该唱重头戏,承担更多责任。”龙庄伟委员动情地说,“现在的问题不是上大学难,而是上好大学难,好大学是国家办的这些骨干大学。”他希望在“十三五”期间这件事能够有点着落,在这13个省和自治区设一至两所教育部直属的高校。

庞丽娟委员也指出,要进一步加大对中西部地区高等教育发展的支持力度。“高等教育的区域布局上目前很不合理。中西部的高校,无论是学校的数量、规模、水平和层次,与东部、发达地区比存在着很大的距离,这几年差距还在拉大。这个问题确实到了该采取有力、有效措施的时候了,这样才能有力支持我国‘十三五’期间全面建成小康社会、区域的均衡发展和全面的脱贫攻坚。”

冯长根委员把北上广深等东部发达城市产生的一个重要现象称为“抽水机抽水效应”。“30多年来,中西部的青年人才通过东部的这个大抽水机进入了东部,一部分青年再也不回中西部,对中西部的经济、社会的发展产生了不可否认的影响。怎样才能停住这样的抽水机效应?显而易见,使中西部的高教体系和现在的东部高教体系达到平衡是一个目标。”

吴晓灵委员也认为,在分配国家公立大学资源时应该考虑配置的公平性,每个省都应至少有一所教育部直属的大学。✘

适当放宽收养条件 让更多孤儿享受家庭温暖

文/ 全国人大代表 蓝伶俐

儿童是国家的花朵和未来,也是每个家庭的情感核心和希望。实施儿童收养政策,既让广大孤儿享受到家庭的温暖,也使因各种原因不能生育的家庭能有机会拥有自己的孩子,是保障儿童权益,促进社会和谐的重要举措。

长期实践证实,收养制度作为家庭关系产生一种方式,在我国的社会发展的进程和现实生活中越来越发挥出积极的作用。但随着我国社会经济的发展,人口政策的变化,现行收养法在具体实践中也逐渐产生一些新的问题:由于现行收养法颁布时间过久,规定的收养条件过于严苛,一些具有收养能力、收养意愿,愿意尽到社会责任的个人与家庭无法实现收养,同时又有很多需要被收养的儿童寻找不到合适的收养家庭。为此,建议进一步修订收养法相关条款,适当放宽收养条件。

现行收养法对收养条件的严格限制,将有收养需求的大部分家庭拒之门外。近年来,我国家庭收养儿童数不仅没有增长,反呈不断下降态势。2013年,全国办理家庭收养登记数比前一年下降10.4%,比2006年下降50.2%。

因此建议适当放宽收养条件。建议取消对被收养人不满14周岁的限制,可放开至未成年人,使15至18周岁的未成年人获得被收养机会,得到国家或者社会救助。建议收养孤儿可以不受“收养人无子女、收养一名和年满30周岁”的限制,进一步放宽年龄要求。对失独家庭收养和因自然灾害、事故灾难等特别重大突发事件致孤的儿童收养应优先办理,并放宽年龄、收养人条件等限制。应允许一定范围内的事实收养经过公证转化为合法的收养关系。✘

创建特色小镇 破解城市“垃圾围城”困境

文/ 全国人大代表 陈腊英

建设美丽中国、探索绿色化发展之路与城市生活垃圾的妥善处理息息相关,垃圾问题如果处理不好,不但“垃圾围城”不可避免,而且必将带来一系列环境危害及社会问题。因此,系统妥善处理垃圾问题对建设美丽中国、促进生态文明建设、实现绿色化发展之路十分重要。

随着我国经济生活水平的不断提高、城镇化进程的推进,

我国的城市居民数量持续增长,而伴随着我国生产力的发展和居民消费意识的提高,城市生活垃圾的产量也不断暴增,2014年全国244个大、中城市生活垃圾产生总量已达1.6亿吨,虽然经过近年的努力,我国的生活垃圾处理能力得到了大幅提高,但生活垃圾处理处置设施远不能达到要求。面对垃圾量的激增,三分之二的城市已出现“垃圾围城”困境。

同时,生活垃圾的不恰当处理给周边环境带来了危害,恶臭、地表或地下水污染、侵占土壤等问题持续发生,使得生活垃圾成为公众极度厌恶但又必须面对的副产品。垃圾引发的群体性事件时有发生,人人产生垃圾,人人都不愿意将垃圾处理设施“建在我家后院”的“邻避效应”现象愈演愈烈。垃圾问题已成为城市化发展中迫切需要解决的世界性难题。

作为不受大众欢迎的“厌恶性设施”,垃圾处理设施的选址、新建极其困难。因此,创建特色小镇是解决“垃圾围城”,化解“邻避效应”的创新之举。建议以改革的思路破解垃圾难题,把解决垃圾出路与创新特色小镇模式结合起来,在“十三五”期间推广以城市垃圾治理为核心,特色鲜明、土地集约、产城融合、惠及群众的特色小镇模式,系统解决垃圾问题。垃圾治理是一项系统工程,需要财政投入、技术支撑、示范引领,建议国家相关部委建立以城市垃圾治理为核心的特色小镇创建及评选机制,每年评选示范小镇,给予一定的资金支持,为国内其他城市垃圾治理树立样板,形成在全国可推广、可复制、可示范的特色小镇模式。✘

将毒品预防教育 写入中小学教科书

文/ 全国人大代表 林燚

当今社会,毒品交易价格越来越昂贵,而与日俱增的高额利益,以及通信、网络等各种新技术的日新月异,使得毒品交易和消费比以往任何时候变得都更为隐蔽和活跃,这给禁毒工作带来了极大的挑战和困难,甚至是前所未有的危险。据报道,截至2014年年底,全国累计登记吸毒人员295.5万名,实际人数超过1400万名,滥用合成毒品人员低龄化、区域扩大化、种类多样化趋势更加明显,年均增长36%,全国每年因吸毒造成的直接经济损失达5000亿元。因吸毒引发的侵财性违法犯罪案件多发,自杀自残、伤害他人、毒驾、袭警抗法等极端肇事现象时有发生。

近几年,青少年吸毒的比例始终占吸毒人数的80%左右。毒贩子利用青少年的好奇心,采取多种手段引诱青少年上钩,致使染上毒瘾,难以戒断。据北京某机构统计,吸毒

成因中,38%是好奇,12%是受亲友影响,26%是精神空虚、追逐时髦,24%是被引诱上钩。吸毒已成为家长的沉重精神负担。据预测,中国的吸毒人数未来10年还趋于上升期,普及早期的毒品教育迫在眉睫。

现在有的个别青少年错误地认为吸毒是一种时尚、不违法、吸毒不会成瘾,或者错误地认为吸毒不会造成严重的后果。加上五六年级的孩子活泼好动,模仿能力强,心理处于波动期,容易受到新鲜事物的刺激和迷惑而没有自主能力。

因此,在学校对青少年开展毒品预防教育尤为重要,让学生认识毒品以及毒品的危害,对青少年树立健康的人生观至关重要。所以,建议将毒品预防教育写入中小学教科书。学校是培养建设有中国特色社会主义事业接班人的摇篮,是传播科学文化和精神文明的殿堂,加强对青少年学生毒品预防教育是全面提高学生的素质、保证他们健康成长的需要,也是防止滋生新吸毒人员和毒品向社会扩散的一项重要措施。

对青少年进行禁毒教育是“功在当代,利在千秋”的一件大事,对预防和减少青少年涉毒行为,对于治国安邦,推进改革开放和现代化建设顺利进行,保障实现全面建成小康社会宏伟目标,是一项既紧迫又艰巨、既重大又长远的任务。✘

中小学教师男女比例 失衡问题亟待解决

文/全国人大代表 郑玉红

数据显示,近10年来中小学里男教师所占比例愈来愈小,大城市近八成的小学教师是女性,教师男女比例失衡问题越来越严重。由此引发了很多教育问题,如男生弱势的现象、男生女性化、女教师单身问题等。如果男教师太少,就如同一个缺少父爱的“单亲家庭”,学生的心理、人格容易出现缺陷。特别是“二胎”政策全面落实后,女教师扎堆生育造成学校教学岗位空缺,有的已严重影响学校正常教学。适时调整中小学教师男女比例已刻不容缓。

由于社会评价系统对男女两性在职业选择上有一种偏见,认为小学教师是女性的专长,男性当教师尤其是小学教师会被认为没出息。要改变社会职业选择上的性别偏见,充分肯定男教师在教育事业上的作为,需要进行必要的宣传,更重要的是政府要逐步提高中小学教师的社会地位和收入,让教师真正实现专业化、职业化,从而增强教师岗位的内在吸引力,使中小学教师真正感受到从事教育工作的幸福与尊严,吸引更多优秀的男生报考师范院校、主动投身教育。

高等院校在应对性别结构失衡问题时要高度重视,并采

取相应的措施。如在文科院系招生时适当控制男女学生比例,为男生入学提供优惠条件。同时,要加强学生的专业思想教育和职业道德教育,尤其要对男生进行补充教育,帮助男生认识男教师在未来历史发展趋势中的重要作用,帮助男大学生克服传统文化对他们的负面影响,调动男大学生的积极性和创造性,发挥其男性的主体功能。

教育部门要制定政策,及时调整中小学教师男女比例,进行就业引导。各级教育行政主管部门应出台相关政策,在招收中小学教师时适当提高男教师的比例,以解燃眉之急。✘

推进农村地区 多元化养老服务

文/全国人大代表 史书娥

《中国老龄事业的发展》白皮书指出,中国60岁以上老年人口已近1.44亿,其中近六成分布在农村。到2035年老年人口将达到4亿人,失能、半失能的老人数量会进一步增多。我国现如今正处于人口老龄化“发展速度快、数字规模大”阶段,二元经济体制的长期存在,使得城乡之间无论在整体生活水平还是精神文化条件上均存在较大差异。在农村整体水平落后于城市的情况下,农村养老问题更不容忽视。

当前,农村社会养老保障不够完善。我国社会保障中绝大部分用于城镇居民,对农村的财政投入少,农村老人的养老金水平低,基层养老院数量少,基础设施差,从业人员专业性差和待遇低。加之农村养老服务机构的运营成本相对较高而且利润少,社会资本投入较少且积极性不高,即使是民办的养老机构,高额的收费标准也让没有多少经济来源的农村老人望而却步。

因此,应加大政府对农村养老的财政投入,提高农村老人的基本养老保障水平。建议在增加基层养老院的同时,加强职业院校老年养护专业的设置,加大对从业人员的专业化培养,并提高待遇,吸引更多年轻、更专业化的人才加入到农村养老工作中。另外应该借鉴一些地方的成功经验,比如居家养老服务站的建设和,利用农村闲置的校舍和大队等公有资产,由村委会具体运作,重点为高龄、空巢和失能的老人提供生活、医疗、护理和文化方面的帮助。

国家有关部委应加大力度引导社会力量加入养老机构序列,通过政策倾斜,适当给予土地、房屋、资金补贴、税费减免、贷款和税收等方面的优惠,鼓励吸引有社会责任感的企业到农村办养老院。同时,开辟国家、集体、社会组织和个人投资渠道,鼓励企事业单位、社会团体和个人等社会各界对农村养老服务提供资金帮扶。✘

创新风吹荆楚地

——来自湖北各地县乡人大的报道

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 冯文 朱从海 郭立斌 李登洲 张金平 简昌勋 陈跃新

周益民 毛传荣 彭翰林 陈爱平 郭仕新 袁野 周彩芹 成丽平 何晓青 鲁金花

荆楚大地，人文厚重、源远流长，6100万湖北儿女正凝心聚力谱写民主法治壮丽篇章。2015年9月，湖北省委人大工作会议召开并下发了《关于进一步加强人大工作和建设的决定》。一年来，全省各级人大推动县乡人大工作和建设与时俱进，使县乡人大工作和建设得到了加强，对县乡人大重要地位的认识得到了深化，县乡人大工作得到了进一步规范和提升，县乡人大的作用得到了进一步发挥，开创了全省人大工作新局面，为推进“五个湖北建设”，加快“建成支点、走在前列”作出了新的更大贡献。

为此，《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，深入到湖北各地部分县、区、县级市、乡、镇，实地组织采写了一组反映荆楚大地县乡镇人大工作创新的生动鲜活稿件，在此刊发，以飨读者。

湖北武当山风光。图 / 视觉中国

汉阳区人大： 引入“询问”使代表视察“真视敢察”



持证视察询问会上播放暗访视频。摄影/张梦君

“我们了解的情况，与您的报告有出入！”

武汉市汉阳区人大代表付漠英在视察“全区道路保洁问题”时，针对区城管委负责人的情况报告直言询问：“汉阳区渣土和暴露垃圾的处理形势不容乐观，群众反映较大。原因何在？”

随后，她播放一段视频录像，屏幕上展示出工地渣土车未经冲洗直接上路和主次干道、背街小巷暴露垃圾和渣土漏撒等问题。区城管委负责人“坐不住了”。

“全区道路保洁问题”被列为二桥街代表组视察监督工作项目。为履行好职责，代表组针对群众反映强烈的11处点位，在早晚高峰时段对清扫保洁情况进行蹲点暗访，连续5天观察渣土车在夜间运行情况，并以访谈记录、照片、视频取证。

代表视察过后，城管委负责人一脸严肃地说：“这次代表视察监督有‘三个想不到’，想不到代表会录视频、想不到代表晚上去查渣土车、想不到视察监督动真格的了。”

代表说，发现问题是为了解决问题。随后，二桥街代表组和区城管委一道，围绕如何有效推进城区保洁问题研究对策。城管委负责人表示将立即组织力量，对症下药，切实整改，还带走了代

表录制的那段视频，“这是给城管委全体干部职工一份活生生的警示教育片。”

这是汉阳区人大常委会探索将询问机制融入代表视察工作的突出一例，这种视察模式形成了“调研—询问—跟踪督办—满意度测评”的工作流程，更加有效地解决了服务群众“最后一公里”的问题。

区环保局开展了辖区锅炉整治行动，雷厉风行地将26个燃煤锅炉整治完成。而在区代表视察监督的满意度测评中，区环保局并没有得到高分，还意外获得了几个差评。在代表组举办的视察询问会上，区环保局找到了答案。

视察询问会上，人大代表将视察中暗访的照片、视频一一展示出来，原来整治的26个锅炉并不彻底，部分锅炉又死灰复燃。

会后，在代表组的跟踪督办下，区环保局迅速成立整改工作专班，明确责任领导、责任科室、责任人，列出时间表。对于出现反复问题的锅炉，一方面批评教育相关责任人并处以一定的经济处罚，另一方面派专人24小时值守，建立全区锅炉整治信息监控网，实现2小时内联动响应。经过一连串的“组合拳”，不仅将26台锅炉整治任务全部完成，还超额完成197台违法小锅炉拆除工作，顺利通过市环保部门验收，被评为年度考核立功单位。

“是人大代表敢于担当，激发了环保干部主动作为；是代表视察询问不敷衍、不作秀、不走过场，让我们完成了这近乎不可能完成的任务，为汉阳区贡献了高颜值的蓝天白云。”区环保局负责人深有体会地说。

汉阳区人大发现农贸市场建设及

管理越来越难以满足居民需求，于是将“农贸市场升级改造”列为代表视察事项。代表组在视察中通过调研、巡查、明察暗访、现场抽查等方式，多次视察改造中的农贸市场，提出意见、建议20余件。区工商局吸纳代表的建议，由政府投资升级改造32家农贸市场，关停转向7家，市场档次和标准化程度有了质的飞跃。

农贸市场升级改造能否画句号？一场气氛热烈的代表视察询问会举行。针对“市场环境卫生和经营秩序”问题，区工商局局长赵书堂感到颇为挠头：“一线工商执法人员‘白加黑’‘5+2’地执行管理职责，苦没有少吃，却依然吃力不讨好。”代表们在视察中也了解到，区工商局全局仅110人，严重缺编，仅设5个工商所，除了管辖32家集贸市场，还要承担其他多项职责，确有苦衷。

但是代表提出询问：“管理市场不能只靠人驻场守控，运用现代科技手段提升市场管理水平至关重要。为什么不在这方面做文章？”

代表的询问犹如醍醐灌顶，使工商部门转变思路，着手研究“互联网+市场管理”，通过筹建农贸市场视频监控系统，实现了对32家农贸市场全方位、全时段、全过程的监管，市场监控覆盖面达85%以上。通过视频监控系统对市场实施远程实时监控，只要发现市场卫生秩序问题，立即与管理人员、应急处置分队形成联动，迅速解决问题。

今年6月上旬，武汉市农贸市场文明建设暨视频监控系统推介现场会专题推广汉阳区经验。赵书堂局长说：“这归功于区人大代表视察询问，得益于代表问到了深处、点到了妙处、督在了实处。”

东西湖区人大： 表决投资项目从“打包”变“单个”

7月盛夏，在武汉临空港经开区核心地带的三店大道，东西湖区人大常委会视察组正在开展政府重大投资项目建设跟踪督查工作。

“三店大道这个项目在2014年区人大常委会表决未过，随着武汉临空港经开区加速发展，2015年再审议通过，今年建成后这条路将成为这里的‘黄金路’。”区人大常委会委员张昌林在视察现场说。

在东西湖区，政府投资项目是公共财政资金支出的“大头”。东西湖区人大常委会认为，政府投资项目选得准，既可提高财政资金使用效益，又可筑牢经济社会发展的“底盘”。因此，在审查政府投资项目方面，区人大常委会积极探索新的审查批准方式，从人大常委会对法律案的逐条表决中得到“灵感”，改变以往“打包”审查的方式，抓住“关键少数”审查大项目，不成熟项目再也搭不上“便车”了，提升了政府投资项目质量，促进了民生的改善。

在区人大常委会会议审议2013年政府投资项目时，时任区人大常委会主任的胡新社道出了大家的顾虑：“打包表决，起不到人大监督审查的实质性作用。”还有委员认为，所有项目打包一次性提交审议，即使对少数项目有异议，也很难“剥离”，只能一揽子审议通过。

2014年年初，区人大常委会通过对比分析历年审查政府投资项目，决定对投资规模5000万元以上项目实现逐项表决，避免出现“搭便车”现象。

“民生是重点，适度控制政府投资规模，资金安排不仅要满足当年项目建

设的需要，还要为下一步的项目建设和重点区域开发预留资金。”胡新社一再强调“突出重点、讲求效益、规模适度、留有余地”的监督审查标准。

当年3月24日，区人大常委会主任会议听取区发改委关于2014年政府投资项目计划编制情况。会上决定对57个项目由对口的人大常委会工作委员会开展调研，一改过去由财经工委“单干”的做法。

“三店大道建设时机不成熟，从临空港经开区建设情况来看，有可能造成资产的闲置和财政资金浪费。我建议取消！”区人大常委会财经工委主任张昌林通过实地走访提出建议。

“园博园周边绿化、三环线外侧生态隔离带建设、张公堤堤顶绿化建设，这些项目区域相近，投资额都在500万元左右，项目太杂乱，建议合并。”不断有取消项目和整合项目的建议从各个调研组传来。

在各个调研组深入调查研究的基础上，区人大常委会两次召开主任会议初审57个项目，取消了5个条件不成熟或投资效益不明显的项目，将21个零散项目整合为8个。

“年初区发改委初步汇总项目200个，通过筛选提交了57个项目给区人大常委会审查，两次主任会议初审最终形成项目39个。区人大常委会的提前介入，让政府投资不断优化！”区发改委主任王新刚感慨道。

2014年4月28日，区九届人大常委会第二十五次会议召开，会议的重要议题就是审查批准全区2014年政府投资项目计划。区发改委主任王新刚作了

《关于2014年东西湖区政府投资项目计划编制情况的报告》，介绍政府投资项目的总体情况。城乡建设局、交通运输局、水务局、自来水公司等责任单位汇报了投资额在5000万元以上的项目投资额以及建设的必要性，财政局报告了2014年基本建设资金筹措安排情况。

在投票表决环节，常委会组成人员对投资额5000万元以上的14个项目逐项表决，5000万元以下项目打包表决。经表决，提交审议的项目全部获得通过，但还是有2个项目以略高于50%的得票结果“涉险过关”。

“项目虽然通过了，有的项目得票数并不高，说明部分组成人员还存在疑虑，区人大常委会在项目实施阶段还会持续关注。”胡新社表示。

区人大代表殷向东说：“人大审议通过政府重大投资的决策越来越严格。以前是由部门作一个政府投资计划编制情况报告就可以包打天下，这次是发改、财政、项目单位依次报告；以前是打包式的一次性表决，这次是单项表决。”

从2015年起，区人大常委会根据政府投资数量和投资总额的变化，修改了审查办法，将逐项表决门槛由单项投资5000万元提升到1亿元，以“关键的少数”带动了“民间投资的多数”。2016年，区人大常委会审查批准政府投资项目107个，新增的12个单项投资额1亿元以上项目全部获得通过，安排财政资金31亿元。在投资有力带动下，今年以来全区新签约42个产业项目，协议投资额达300多亿元，实现了逆势上扬。★

沙市区人大： 述职从“脸红冒汗”到“满意代表”

8月13日傍晚时分，伴随着喜庆的音乐，荆州市沙市区纯正街广场舞盛会如期上演。不多时，老街坊们摇着蒲扇悠游而至，簇新的健身器材也成了孩童们嬉戏的“新天地”，分外热闹。

然而在几个月前，这里还是另一幅场景——青石板铺就的老路逼仄晦暗，被车辆压坏的石板成了行人过路的“地雷”，一不小心就会被石板下暗藏的积水飞溅一身，还有不少街坊不慎滑倒……

纯正街的转变，来自荆州市沙市区人大代表述职评议活动的“撬动”。人大代表述职评议作为沙市区人大的一项特色工作，已经坚持了三届之久。每一次述职评议，都是代表们履职尽责的踏实实践。纯正街转变一事要从2015年12月的沙市区“代表述职月”说起——

“人大代表不仅是荣誉，更是一份沉甸甸的责任。”解放街道迎喜街社区人大代表述职会上，人大代表李萍郑重地说。

“纯正街老路路面破损、污水横流，简直没法走，你能不能帮我们反映反映？”有居民代表直接提出。

“好，这是应该的，我来努力。”街坊们的直言让李萍脸红冒汗、颇受触动，因为这条老路她也比较熟悉。会后第二天，她立即和社区相关负责人联系，一起去街上摸清情况，360余米的纯正街，他们走了好多遍。

三天后，一份扎实详尽的建议送到了解放街道人大联络处。随后，李萍又将修改完善后的建议带上了今年年初召开的区五届人大五次会议。

群众呼声强烈，代表积极推进，引起了区人大的高度重视，迅速将这件建

议转交区政府办理，修路工作紧锣密鼓展开。

测量、筑基、铺设……4个月后，一个阳光明媚的日子，纯正街焕然一新，重修的道路不仅宽阔平坦，还添设了休闲长椅和健身器材，老街的“华丽变身”让街坊们欣喜不已：“代表述职会议真是实实在在，人大代表确实尽心尽力！”

在李萍接受迎喜街社区选民评议的同时，其他社区人大代表述职会也正进行——

人大代表陈杰到荆襄河社区述职时，除了带着“嘴”和“心”，更带着“耳朵”和“手”。他不仅用心介绍自己的履职情况，还认真倾听选民意见和建议，并仔细做好记录。

“每次来参加述职会，我都很忐忑。”这是陈杰述职的开场白。作为市公交公司的总经理，他的行业涉及千家万户的“出行”，加上他诚恳务实的态度，让选民们多次主动“点将”，这已经是他在届内的第三次述职了。

陈杰的“忐忑”不无理，服务行业难免有瑕疵，选民们的问题不仅多样，而且一针见血，总让他自省是否做好了百姓代言人，是否履行好了人大代表的光荣职责。

果不其然，陈杰刚完成述职，选民们的问题就接踵而来。

“公交车师傅对老人态度很不好，有的还直接拒载，作为人大代表，你是不是要管管？”选民代表焦爱忠阿姨直截了当。

“塔桥路到沙市中学的公交班次太少，孩子下晚自习后不方便回家，很多街坊出行也不方便，这个问题能不能尽快

解决？”选民代表宋润生老爹紧跟着抛出问题。

……

陈杰脸红冒汗，一边听着、一边做着笔记。“大家提出的问题，我将不打折扣地带回去并商议解决，给大伙一个满意的答复。”话语不多，但每个字都让人感觉踏实和信服，前两次他表态后，问题不久都得到较好解决。

在接下来的群众测评环节，与会的50名选民代表，均在测评表上给陈杰投上了“满意”票。当结果公布的刹那，全场响起了热烈的掌声。

解放街道人大联络处副主任周燕向到会的选民代表宣布：“我们将马上汇总这次代表述职情况，与评议结果一起上报区人大常委会。”

“这次代表述职评议的情况，将会作为推荐代表连选连任的重要依据之一；对大家指出的问题，我们也会指导代表进行针对性整改，直到选民满意为止。”参加述职会的区人大常委会副主任吴正平接着说，“今后，我们还将组织选民向被评为群众满意的代表直接授牌，进一步激励人大代表履职！”

李萍和陈杰两位代表的情况在沙市区并非个例。代表们说，他们始终把述职会当作一次与群众心贴心的交流会、一次不断改进提高的恳谈会，总是带着诚恳的态度而去，承载群众的期盼而归。

目前，沙市区已有170多名人大代表回原选区述职并接受评议，占代表总数的80%，选民的支持和信任让他们备受鼓舞，选民的批评和建议让他们在“脸红、冒汗”之余，更添了履职尽责的动力。■

江陵县人大： 派驻监督小组让代表唱起“主角”

“李代表，你们真是帮了我们的大忙。现在路修好了，西瓜还没有完全熟，就有人来预订了！”

8月1日，江陵县人大常委会派驻交通系统人大代表监督小组回访滩耀公路管护情况时，正在西瓜地里忙活的马家寨张黄村村民赵忠军，一把拉住组长李大军代表的手喜滋滋地说道。

赵忠军家种有12亩西瓜。前几年公路坏得不像样，稍大一点的运输车辆没法儿走，瓜贩子都不愿意来收购，他只好自己开着小三轮车载着老婆进城沿街叫卖，辛苦不说，还增加了不少成本。

派驻交通系统人大代表监督小组李大军等代表发现这一情况后，积极努力，使村里的交通状况变了样。“现在坐在家里就可以卖西瓜，销路也不愁，别提多爽啦！”赵忠军脸上乐开了花。

这仅仅是江陵县各个人大代表监督派驻小组开展对口监督、排民忧解民难诸多事例中的一件。

向县内各司法、行政执法单位和窗口行业部门委派人大代表监督小组，是江陵县加强代表工作的一项创新之举。本届届初，县人大常委会围绕“丰富闭会期间代表活动、保障代表依法执行职务”开展了一系列调研活动，随之作出《关于向司法、行政执法机关和窗口行业单位委派人大代表监督小组的决定》，将199名县人大代表依据行业特点分成22个监督小组，派驻68家行政、司法和窗口行业单位，每个小组8至10人，对2到4家单位进行定向持续监督。

李大军所在的监督小组有8名代表，分别来自街道和乡镇，主要负责对口监督他们接触较多的交通、供电和移

动通讯等4个单位的工作。“我们代表监督小组已经有了固定的活动场所，今年开展了6次集中视察、调查活动，召开了4次督办会，提出20多条意见和建议……”李大军在第二次参加全县人大代表监督小组半年碰头会时发言说。

2013年10月，驻交通系统监督小组冒雨视察全县“村村通”公路时，看到滩耀公路坑坑洼洼、积水严重，农用车辆带起的泥水不时飞溅到行人身上。他们还发现有的地段路面完全破损，路基外露，不少小车陷入其中，无法前行。“这路原来挺好的，现在怎么破成这样了？”同行的几位代表议论纷纷。

全长12公里的滩耀公路，是滩桥镇新龙桥至马家寨耀新村的主要道路。可别小看了这条3.5米宽的通村公路，它可是沿途2个乡镇11个村，约2.1万人的“致富通道”。

“路成这样了才知道，我们失职啊！”看着车辆在损毁的道路上艰难行走，摇摇晃晃，险象环生，不时发出“咯吱咯吱”“哐啷哐啷”的响声和加油门的“吼声”，监督小组组长李大军面有愧色。

“今天就在这里把情况摸清楚，马上写一份建议交给县人大常委会！”监督小组成员随即达成了共识。

他们的建议很快通过县人大常委会交办给了县政府，全县村级公路破损调研排查工作随之启动。县人大常委会也要求监督小组继续跟踪督办。

摸清情况后，县政府要求交通部门制定了《江陵县农村公路养护管理办法》，组建了管养机构，安排了启动资金，对滩耀公路等村级破损严重道路逐一进行维修。

由于县财政并不宽裕，破损道路也比较多，在随后的两年间，滩耀公路维修工作进展并不顺利，不多的启动资金只能修修补补，终难根治。

2015年3月，监督小组再次召开督办会，代表们纷纷向县交通局局长何永明发问，火药味十足。

“几年了，滩耀公路改造还没有完成，究竟是什么原因？”

“何局长，假如这是通往你家的路，你会怎么办？”

面对代表们尖锐的提问，何永明的脸上红一阵白一阵，立即向监督小组郑重承诺：“我们一定竭尽全力，加快村级公路改造，解决好群众出行难问题。”

此后，何永明多次赴省交通厅，争取到“全省农村公路达标示范工程建设试点县”项目资金2400余万元，滩耀公路等村级公路维修改造工程全面提速。

经过县人大常委会、代表监督小组、县政府及相关部门连续三年的共同努力，江陵县的村级公路面貌焕然一新，在湖北省率先实现“村村通客车”。

在家门口乘车，30分钟到乡镇，半小时进县城，江陵县打造的县、乡、村“半小时交通圈”，让周边县市的群众煞是羡慕。

“向司法、行政执法机关和窗口行业单位委派人大代表监督小组，实现了代表从‘要我监督’向‘我要监督’转变，并在改造村级公路、落实中小学教师公积金、规范未成年人刑事检察工作等各项监督中当起了‘主角’，监督效果非常好。”县人大常委会主任张如前说。✘

松滋市人大： 跨省联手监督捧出一川清流



人大代表视察澧水水质整治情况。摄影/张金平

今年3月11日，松滋史上最大的民生工程——“引澧济城”工程正式通水试运行，工程沿途8个乡镇和中心城区近40万人饮上了从澧水水库直接导出的“放心水”。10月下旬，第三届中国汽车露营大会还将在这里举办。“这既是一次集‘会、展、玩、游’为一体宣传澧水水库的嘉年华，更是对这几年湖北松滋、湖南澧县两地跨区域联手监督澧水流域水环境治理成效的肯定。”松滋市人大常委会主任赵茂安满怀欣慰。

上个世纪50年代末，湘鄂两省三个县市数万民工肩挑背扛，垒起8968米的亚洲第一人工土坝，拦截澧河流域上游的湖南澧县和石门、湖北五峰来水，形成了库容达6亿 m^3 ，以灌溉、防洪为主，兼具发电、养殖、航运、供水、旅游等功能的澧水水库。

这颗湘鄂交界生态环境优美的璀璨明珠，却在2013年11月发生了大面积水华。“澧水水质不行了！”“难怪这两天自来水有气味！”……周边十几万群众开始群情激荡，议论纷纷。

“请大家冷静一下，我们几个马上向市人大常委会反映这里的情况，决不能让秀丽的澧水毁在我们这一辈人手

中！”面对不断聚集的人群，家住澧水旁的朱家模等松滋市人大代表及时出面。

“每年那么多养鱼肥料投进水里，就是观音显灵（澧水观音岛有观音曾到此修行的传说）都没得办法哩！”

“水库周边和上游办了那么多养猪场，我们喝的简直就像‘猪粪水’。”

“有些钓鱼的人用整车的酒糟打窝子，投毒钓鱼，影响了库区的水质。”

朱家模等代表反映的情况，让松滋市人大常委会的领导们眉头紧锁。

两天后，受松滋市人大常委会的委托，朱家模、罗远利等5名澧水镇代表租船进入水库，开始了历时两个多月的全面调查。代表的行迹遍及整个库区，以及周边的养殖场、采矿区……他们甚至溯水而上，来到湖南澧县火连坡、甘溪滩等乡镇，发现当地畜禽规模养殖、生活污水直排等污染问题也非常突出。

当年，松滋市五届人大三次会议召开时，一份由澧水镇代表团递交的《关于建立澧水水资源长效治理机制的议案》，引起了大会主席团的高度关注。“由于澧水地处湘鄂交界，必须与湖南省澧县、石门县携手联动，开展跨省市、跨区域协同治理。”罗远利代表的发言，得到了大家的一致认同。

会议闭会不久，松滋市人大常委会副主任胡婷悦带队前往湖南澧县，这一天正好是农历小年。

湖南澧县政府会议中心，室外寒风凛冽，室内却暖意融融，松滋和澧县两地几十名领导和干部正在热议联手治理和保护澧水水环境问题。

“澧县与松滋地缘相邻、人缘相亲，素来交往密切，工作上相互支持是理所

当然。”当听完胡婷悦一行的来意后，澧县县委常委、副县长冯文元连忙说，“再说，澧水滋养着湘鄂两省数千万民众，在治理和保护澧水的问题上我们都有责任，决不能当历史的罪人。”

紧接着，湖南澧县子良坪、火连坡、大青乡、甘溪滩等乡镇，以及环保、澧水管理处、生态家园建设办公室等单位负责人也纷纷发言表示支持。

两地联合治理澧水污染的共识，在大家的发言中慢慢凝聚；两地联手开展澧水水环境专项整理的机制，在大家的讨论中渐渐形成……双方议定，建立湘鄂两市县的澧水治理联席会议制度，定期通报情况、研究措施、部署行动。澧水流域水污染综合治理的大幕正式拉开。

此后三年间，松滋和澧县围绕“禁养、禁采、禁钓、禁建、禁排”等五个方面，联合开展规模宏大的整治行动，先后关闭了5家小纸厂、3家小煤窑和3个大型的养猪场和养牛场，对12家农家乐和餐馆实行停产停业整改，终止了库区主体水面、3个库汉以及8个围堰小库汉水面的承包养鱼合同。

松滋市人大常委会也先后通过开展专题视察、督办专项整治、组织执法检查、举行专题询问、作出专项决议等方式，强力推进澧水水库区专项整治工作。

目前，松滋和澧县两地正在联手制定澧水流域水环境保护规划，完善定期监测、联合监管、信息发布等长效工作机制。“我全程参与了澧水水污染治理工作，经过两地三年的努力，澧水的水又变清了，由Ⅲ类水质提升为Ⅱ类水质，达到了国家饮用水标准。”朱家模代表在向选民述职时自豪地说。✘

东宝区人大： 现场随机提问促专题询问“真问”

今年农历正月初八，春寒料峭，一场积雪还未消融，湖北省荆门市东宝区林业局的干部职工就带上工具、树种，来到子陵铺镇风电项目现场，为占地毁绿区域补种树苗。这是林业局在年前接受东宝区人大专题询问后进行问题整改的一幕。

如今，东宝区人大常委会监督工作屡出实招，其中“专题询问”这一常规监督手段被用到极致：问题事先不打招呼，现场随机提问，问者既准又深，不讲客气，不顾情面；答者不知“考题”，随问随答，积极整改。

区人大常委会主任李德权深有感触：过去的专题询问，事前有“剧本”，提前打招呼，现场像演戏。如今不打招呼“现场询问”，谁还敢打“马虎眼”、玩“假把式”？

不打招呼

——提问者更是精心准备

2015年9月29日下午，区七届人大常委会第二十五次会议上，展开了一场针对全区森林资源保护发展监督管理工作的专题询问。会上，14位人大常委会委员、人大代表就辖区有的木材加工企业长期无证经营、风电项目占用林地不及时恢复治理、林农效益不高、乱砍乱伐以及袋料香菇产业发展与林地保护如何平衡、查处取缔非法收购加工木材经营行为、保持林地水土、保护矿山开采区林地、打击林业刑事案件等尖锐问题，向区林业、水务、国土、公安、法院等部门的负责人当面询问。

专题询问的主持人、区人大常委会副主任廖祥军还记得：当人大代表都启

洪直言不讳地询问区林业局副局长朱君如何解决群众反映的生态公益林补贴太少、回报收入低、捧着金饭碗过着穷日子的问题时，尽管朱君一再解释地方无力解决，还需国家层面制度设计，仍免不了遭到在场代表们的轮番“炮轰”。他们认为，区政府和部门应该有所作为。为此，林业局会后专门向区人大常委会报告了促进生态公益林保护区发展的“四大举措”。目前，区政府已将其中三项工作纳入政府“履职尽责”清单加以推进和落实。

为了让专题询问问出真问题、改出好效果，区人大常委会可谓“煞费苦心”：会前两个月，制订方案并报常委会讨论定稿；会前一个月，派出调研队伍，针对所询问的问题展开调查研究，获得第一手资料；会前半个月，将收集的问题进行梳理汇总，提出询问话题，提交区人大常委会主任会议研究通过。

随机提问

——回答者更是精心作答

区林业局局长代祖权回忆起专题询问的场景，至今记忆犹新。他说，在提前不知道“考试”题目的情况下现场作答，压力巨大，考验的是我们对平时工作的熟悉程度，还有对群众反映的热点难点问题解决得怎么样、群众满意不满意、政府作为不作为、工作态度认真与否、是否履职尽责、是否敢于面对人大监督等。这就像时刻扬在头上的“鞭子”，不断激励政府部门改进工作、整改问题。

为了不被专题询问问得“脸红耳赤”，像代祖权一样的“一府两院”负责人都在背后暗暗“攒劲”。在对待区森林

资源保护发展监督管理的工作上，区政府主要领导亲自上阵抓工作，与各乡镇签订严格的管理责任书。

区林业局与周边县市展开联合执法，启动“雷霆护绿”行动，专项整治长达半年；狠抓森林防火工作，加强生态公益林管理，大力发展经济林木，大力开展“绿满东宝”行动。区水务局对破坏水土保持的行为坚决“亮剑”，2015年查处案件5起，相当于前三年总和。

区国土资源局加强林地的审批和勘界，积极解决林地权属纠纷。区人民法院对涉林案件迅速立案、迅速审结，采取以案说法形式，将案件的教育功能放大。

专题询问

——问答双方不止于问答

区人大常委会认为，人大监督的最终目的是促进“一府两院”改进工作，专题询问是人大监督的方式之一，专题询问不仅询问会上紧追不放，而且要让询问“花开有果”。询问过后，一方面人大常委会相关委室根据询问情况，认真归纳梳理，形成审议意见，及时交区政府研究办理，另一方面区政府及相关部门在规定的时间内向区人大常委会报告办理情况。

“人大开展专题询问监督以来，20多个政府部门已经自查整改问题上百个。今后，我们要一如既往地专题询问监督看作是一种关注、一种期待、一种鞭策，变被动监督为主动作为，做到既改进政府工作作风，又让代表满意、群众满意、社会满意！”区长孔智勇接受采访时如是说。✘

蕲春县人大： 探索如何让工作评议“实”起来

“这样的工作评议更接地气、更有实效，代表和群众都非常满意。”在黄冈市蕲春县人大常委会2015年度工作评议测评大会上，得知被评单位县住建局仅用9个月的时间就打通了全长3公里的“学区通道”，一举解决了困扰该区域多年的道路拥堵问题后，县人大代表、大河口村支部书记吕玲高兴地说：“县人大常委会把工作评议作为工作监督的重要手段，注重评议实效，创新评议方式，让工作评议‘说’百姓话、‘办’百姓事、‘解’百姓难，得到了代表和群众的点赞。”

“最大程度地让代表和群众参与进来，是县人大在筛选确定工作评议对象时的创新思路。”县人大常委会办公室主任高佳明介绍说。

蕲春县人大就采用了“三发放、两票决”的方式筛选确定被评对象。所谓“三发放”，一是在政府网站上发起群众筛选被评单位的投票，每人可选择三个单位，投票结果记入总投票数；二是向到县政务中心办事的群众发放被筛选对象调查问卷，填写完后由工作人员进行统一回收汇总，结果记入总投票数；三是在每年人代会上，向出席会议的省市县三级人大代表集中发放征求意见函，征集对筛选被评对象的意见和建议。统计3次票选结果，取总票数的前20家单位，再进行两轮票决：先召开主任会议进行初次票决，在统计票数的前20家单位中初选10个；再召开常委会会议进行最终票决，从这10家中确定6至8家被评单位。

据统计，每年参与工作评议对象筛选投票和问卷调查的人数均达到3万人以上。群众的广泛关注和参与，也促使工作评议的透明度和公正性得到进一步增强。

蕲春县人大感到，如何让被评单位干部职工充分参与到工作评议中来，将当地群众普遍关注、反映强烈的热点问题和屡禁不止的难点问题及被评部门工作的不足收集上来，切实为被评单位“把准脉”，是关乎整个工作评议成效的基础和关键。

为此，蕲春县人大在评议调查阶段着力突出“三个注重”。注重宣传发动。督促各被评单位通过举办迎评宣传栏、学法竞赛、设立征求意见箱等形式，提升被评单位干部职工对工作评议的知晓率和参与度。注重问症调查。成立评议调查组召开有社区负责人、乡镇负责人、单位中层干部、企业等各类对象和人大代表参加的座谈会，通过座谈询问和查阅执法文书、个案卷宗等方式，找准被评单位在工作中存在的问题及症结。注重自查自纠。督促被评部门开展自查，采取走访、座谈、问卷调查、迎评专线等方式，征求人大代表、服务对象和企业法人代表的意见和建议，形成征求意见台账和整改方案，做到边查边改，未评先改。

县人大常委会副主任吕卫军说：“‘三式三不’整改工作法就是督促被评单位把工作做得更扎实、更有效，让人民群众切实感受到工作评议带来的变化。”

“三式三不”就是要做到“清单式管理不遗漏”，将从各个方面征集上来的对被评单位的意见和建议进行归纳整理，列成整改项目清单，由被评单位和评议调查组各执一份；“销号式结账不放过”，在制定整改项目清单的基础上，督促被评单位列出整改时间表、路线图，落实责任科室、责任人以及具体整改内容、措施、时限，实行整改一个、销号一个；“程式问效不松劲”，评议调查组邀请所在

界别的常委会组成人员和提出意见、建议的人大代表，全程跟踪被评单位的整改活动，随时提出意见、建议，并在整改阶段结束时填写整改成效评价意见书，对被评单位整改成效予以评价。

“这种形式的工作评议切实解决了群众的实际困难，是真正评到了老百姓的心坎上。”2015年度工作评议中，被评单位县电信公司根据意见在大同镇小竹冲村加装了电信基站，解决了困扰该村多年的信号不畅问题，县人大代表王美璜高兴地对评议调查组的同志说。

2015年年底，县人大常委会年度工作评议集中测评大会在县会展中心召开，来自全县各条战线的省市县三级人大代表共350多人共同参加了对县商务局等6家被评部门的测评。测评大会分三个阶段进行：首先由被评单位作工作评议报告，再由评议调查组报告被评单位整改落实情况，最后由省市县三级人大代表进行集中测评。测评的结果当场公布，满意度在85%以上的为满意单位，满意度在75%至84%之间的为基本满意单位，满意度在75%以下的为不满意单位。对“满意单位”授予“工作评议满意单位”称号，对“不满意单位”确定为下一年度被评对象。

为了更大程度地反映工作评议的公平、公正、公开，县人大常委会在开展工作评议测评时，变过去由常委会组成人员表决为省市县三级人大代表集中测评。几年的探索实践表明，这种全体代表一人一票参与测评的方式，更能调动代表乃至普通百姓的参与热情，更能体现被评部门的工作成效和代表及群众对被评部门工作的认可度。■

广水市人大： 审计查出问题整改让部门逐一报告

“过去审计查出问题整改情况由政府汇总向市人大常委会报告，现在部门走到台前亮相，压力山大！”

“过去审计整改一揽子打包报告，少有深究，容易通过，现在整改初审刺刀见红，辣味十足！”

“过去审计查出问题，有的整改蒙混过关，现在由监察部门跟踪问责，有关单位不敢懈怠！”

……

8月11日，广水市人大常委会、政府督查室、审计局、监察局等单位相关人员接受采访时，对去年该市人大常委会监督审计问题整改工作感受颇深。他们认为，将审计查出问题整改由政府一揽子报告变为部门逐一报告，是市人大常委会监督工作的一大“亮点”。

35位“一把手”逐一报告

2015年9月24日，广水市七届人大常委会举行第二十九次会议，听取和审议审计工作报告。会议要求，各问题单位要加大审计问题整改力度，整改报告要逐一向人大常委会报告，整改不到位的将不予通过。

当年11月9日至13日，市人大常委会组织10名常委会委员，分5个片区，对35个所涉单位审计查出问题整改情况进行初审。同时，邀请政府督查室、审计、监察、财政等单位负责人参加点评。

35个问题单位包括22个市直部门和13个镇、办事处，问题单位整改报告初审时汇报的全部为各单位的“一把手”，大家丝毫不敢马虎。

一个单位汇报完后，常委会委员就存在的问题单刀直入，向问题单位“一

把手”发问。有些单位因为问题较多、事情敏感，往往被问得脸红耳赤、额头出汗。问完之后，进行现场点评，点评后现场表决是否通过。

“问题单位整改报告初审是关键的一环，不是纸上谈兵，而是实打实、真刀真枪，所有单位要以文件形式出示整改落实报告。为了确保问题整改到位，所有违规资金，或偿还、或退款，都要以票据为证。可以说，这次审计整改动了真格。”市人大常委会委员、财政经济工作委员会主任马国庆说。

整改效果前所未有

2015年12月16日，市第七届人大常委会举行第三十一次会议。此次会议属于增开的一次常委会会议——专题听取和审议35个被审计单位负责人对于审计查出问题整改落实情况的报告。

会议认为，此次审计整改力度之大、措施之硬、效果之好，前所未有。有一组数据可以说明：9个单位票据不合规，涉及资金174.3万元，整改到位率100%；10个单位固定资产未登记，涉及资金147.81万元，整改到位率100%；2个单位未纳入“收支两条线”管理，涉及资金48.05万元，整改到位率100%……

“这次整改的效果同以前相比，简直是一个在天上、一个在地下。”市审计局副总审计师滕志平透露，“这之前的整改到位率大概只有60%，而且停留在报告上，有水分，现在达到90%以上。”

市人大常委会委员殷道文参与了这项活动。他说，问题单位正视问题不回避，雷厉风行不迟缓，务实整改不敷衍，是这次审计问题整改到位率高的根本原因。

方方面面动了起来

广水市人大变革监督审计查出问题整改模式，让方方面面都动了起来，推动各单位履职尽责，为人民看好“钱袋子”。市人大常委会委员易凡形象地说道：“人大常委会在用望远镜观察问题，审计部门在拿放大镜发现问题，问题单位在用显微镜整改问题。”

市人大常委会从改革审计查出问题整改报告制度入手，进一步提升了预算监督的针对性、实效性，为做好审计整改工作起到了极大的推动作用。

广水市政府高度重视审计查出问题的整改工作，狠抓督办落实。市政府督查室副主任李琳参与了审计查出问题整改全过程。她说，审计报告出来第三天，市政府就召开相关会议，明确审计整改项目、办理时限及要求。为督促整改落实、了解整改情况，市政府集中收集各单位整改报告，逐个核实问题，一个个过关，对整改不到位的8个单位，由常务副市长约谈单位“一把手”。针对审计整改存在的共性问题，市政府从制度层面加以完善，下发了《关于进一步加强全市行政事业单位国有资产监督管理的通知》，印发了政府采购规程。

监察部门闻风而动，全程参与，全程监督，全程问责，促进审计整改工作向前推进。广水市监察局对其中两个单位的两名负责人给予了纪律处分。

审计部门的权威树立起来了，市审计局副总审计师滕志平坦言：“自从实施了审计整改报告新模式，审计的地位、作用进一步彰显，审计的监督职能得以更充分地发挥。”

咸安区人大： 工作评议“连环”创新打出“组合拳”

“你回答时能否再具体一点？”

6月15日，咸宁市咸安区四届人大常委会第三十八次会议对政府6个部门进行工作评议，评议中开展了询问。“在常委会会议中引入询问环节，这种方式以前我们没有。”区人大常委会委员周大勇说。

其实，咸安区人大常委会开展工作评议“连环”创新，打出了一套集前期调研、“三评三议”、询问、跟踪问效于一体的“组合拳”，询问只是其中一个亮点。

早在2012年，咸安区四届人大常委会就对经济新常态下县级人大常委会如何更好地履行监督职责开始了认真的探索，在综合运用多种方式开展监督的同时，把“工作评议”当作本届监督的“重头戏”。2014年2月，区人大常委会通过了《咸安区人大常委会工作评议办法》。

区人大常委会感觉到，“一府两院”部门多，个个涉及国计民生，家家显得举足轻重，遍地开花还是选择个别？先评哪家后评哪家？如果面面俱到、家家都评，会分散精力，监督难以到位，只选择个别部门，监督范围又显得狭窄。经反复讨论，决定根据监督工作的重点和人民群众反映的热点难点问题，通过常委会会议表决方式，每年有选择性地确定5至6家政府部门进行评议，所有政府部门届内全部评议一次。

分期分批对政府部门进行评议，好处在哪里呢？“有利于区人大常委会有足够的时间进行准备和评议，既保证了监督的全覆盖，又提升了评议的效果和质量。”区人大常委会代工委主任毛晓光说。

工作评议，到底评什么？怎么评？为了准确地给被评部门“画像”，

区人大常委会一改多数地方采用的常委会会议集中评议的方法，探索出了一套独特的“三评三议”模式，即部门干部职工评议、人大代表评议和人大常委会评议。

部门干部职工评议，重在亮丑揭短，查找问题，发现不足，促其熟悉本部门的职能和工作；人大代表评议，突出区代表全员参与，全体区代表以19个代表小组为单位，采取“背靠背”的方式，让代表唱主角、当主考官；人大常委会评议，通过听取被评议部门的工作报告和评议调查报告，由人大常委会组成人员“面对面”进行评议。

“三评三议”既有相同点又各有侧重点，但三次集中评议都按“满意、基本满意、不满意”三个档次进行满意度测评，现场公布结果。

为保证工作评议效果，区人大常委会成立评议工作组，评议组在评议前，深入乡镇、相关单位和企业、各类服务对象中调研，在做足准备的基础上，形成评议调查报告。

区人大常委会在召开人大常委会会议评议时，还引入“询问”环节。

“有些代表怀疑统计数据真实性，请问贵局对此作何解释？”

“你局存在股室服务态度不好问题，下一步如何整改？”

现场询问，问者与被问者当面锣、对面鼓，言辞激烈，氛围凝重，同一问题经常被追问，提到尖锐处，有人额头上沁出细细的汗珠，有人回答时因陈述理由过多，被主持人多次打断，要求言简意赅。“询问就像一次考试，我们有压力，但更有动力。”区人社局局长黄定槐

表示。

更多代表认为，把“问”与“评”交融在一起，询问依托工作评议更有底气，工作评议因为询问更显分量。

区人大常委会认为，工作评议是手段，发现解决问题、更好地推进工作为目的，抓问题的整改落实是落脚点。工作评议套路多，真正的“杀手锏”是跟踪问效。

区人大常委会在跟踪问效上环环相扣，严把意见交办、跟踪督办、问题导向“三关”。“三评三议”结束后，区人大常委会对评议的意见及时进行处理汇总，形成综合评议意见，以正式文件形式报区委，反馈给区政府和被评议部门，要求被评议部门根据综合评议意见，在15天内提出切实可行的整改方案，3个月内上报整改结果。同时，区人大常委会趁热打铁，及时跟进，组织评议小组对被评议部门的整改情况进行全程监督，对整改效果开展“回头看”，若有“不满意”单位，列为再次评议对象，坚决一抓到底，并向社会公开。

三年来，区人大常委会共对16家政府部门开展了工作评议。效果如何？解决了哪些问题？社会普遍关注。

“人们的人大意识更强了，代表履职积极性更高了，群众口碑更好了，部门作风更实了。”区人大常委会副主任章成才总结的四个“更”，对工作评议作出了恰如其分的评价。

“工作评议通过‘连环’创新打出这套‘组合拳’，套路清晰，动作规范，打得很漂亮，既打出了区人大监督的刚性，也打出了政府部门改进工作的新气象。”区人大常委会主任黄大明说。✘

广水市人大： 编制乡镇预算告别“乡财县管”

气氛严肃的会场、大嗓门的广水方言和一问一答式的交锋——今年4月18日，广水市余店镇人大会议上，80多名人大代表对今年的镇财政预算提出修改意见。在社会公众对政府“晒账本”空前关注的当下，广水的人大代表不仅可以对政府花钱计划“说三道四”，还能对这些钱用得如何“指手画脚”。

这还得从2015年4月的骆店镇预算编制征求意见会上说起。

那一天，镇政府领导班子来了3个人，与来自全镇20个村的人大代表面对面征求意见。大家手里拿着一份《骆店镇2015年财政预算（说明）》，人大代表边看边提问，政府领导边答边记。

在听取了人大代表的意见后，镇政府调整了预算，“三公”经费从138万元减少为128万元，对村级转移支付经费由72万元增加到84万元。

“我觉得最大的变化，是真正体现了人民当家作主。人大代表对乡镇的预算支出进行了深入讨论，真正有了主人的样子。”人大代表周新由衷地说。

2015年5月19日，骆店镇人代会上，全体代表对2015年镇级预算进行无记名投票。“2015年镇级预算赞成69票，反对0票，弃权0票。通过。”

至此，广水市告别了由县市代管乡镇预算编制的“乡财县管”“镇财市管”状况，结束了广水各乡镇公共财政收支无预算的历史。

当然，这一改革的过程并不是一帆风顺的。2015年年初，在刚要求编制镇级财政预算时，各乡镇叫苦不迭。市财政局预算有关负责人直言：“乡镇财政所工作人员素质不高、业务能力不强，政府

领导意识比较淡薄，乡镇人大监督水平又不够，启动镇级预算编制难度太大。”

为此，市人大常委会组织各乡镇人大、政府和财政所相关人员进行了3场约200人次的新修订的预算法培训，要求各级进一步统一思想，明确要求，提升业务水平，认真做好镇级预算编制工作，共同监管好人民的“钱袋子”。

2015年4月至5月，市人大常委会成立督导组，分赴各镇巡查督办指导预算编制工作，敦促各地在较短的时间内完成了预算编制、审批工作。

今年3月底，市人大常委会各工委在常委会4位副主任的带领下，分成四组赴各镇调研乡镇人大工作，并重点了解了各镇预算编制进展情况。

为进一步统一思想，4月初，市人大常委会召集各镇人大负责人开会，要求各镇在总结去年镇级预算编制的成功经验基础上，正视不足，严格按照“先预算后支出、不预算无支出”的要求，深入细致研究，精心务实谋划，科学合理安排，做实预算项目、做细预算支出、做好预算编制。

随后，市人大财经工委积极督促财政部门要加强对各镇预算编制工作的指导，要求各镇严格按照“三上三下”（镇财政所编制初步预算方案→上报镇党委会征求意见→修改→上报市财政局审定→修改→上报镇人代会审议→修改→上报市财政局备案）的要求，切实提高预算编制的准确性、合理性和科学性，形成经得起人大监督和人民考验的“阳光”预算。

5月底，全市13个镇的镇级预算已在本级人代会上全部通过，并上报市财

政局备案成功。从届初的市“一级预算”，发展到现在市、镇“两级预算”，织就横向到边、纵向到底的全口径预算监督网。可以说，广水这两年镇级预算编制工作的探索，生动展现了人大监督政府管好用好“钱袋子”的活力，体现了人民群众当家作主的主人翁地位。

“改革就是自我削权，以前，预算就由班子成员等少数几个人商量一下，交给财政局就好了，市里列一块，有多少用多少。现在不同了，预算和执行都要量入为出，经费怎么花都要经得起老百姓的监督。”同样在为镇级预算编制工作而奔波的市人大常委会委员、骆店镇党委副书记、人大副主席殷道文深有感触。

“现在法律要求政府所有资金都必须进行预算，且需要在同级人大会议上通过，这有力地促进了乡镇人代会的召开。”余店镇镇长秦水平说，“下一步，我们还要面向人大代表和群众代表举行各类不同形式的预算知识培训，让更多的代表、老百姓参与到财政预算审查中来。继续完善政府预算公开，按规定将政府各项开支全部公开上网，让代表、老百姓足不出户就可以看到政府把钱都花到哪儿了，广泛接受社会各界监督。”

“现在，只要你轻点鼠标，广水所有镇办专项资金支出预算就能在网上看个一清二楚……推进镇级预算编制工作，就是让各级政府的每一笔收入和支出都能够被置于阳光下接受应有的监督。”在市人大常委会主任左和平看来，预算改革的最终目标就是要让人代会来审查批准监督预算，为人民的“钱袋子”安一双天眼，让人民看紧政府花钱的“手”。☑

中山街道人大： “一家四站”使履职像医生对症下药

“这还是我记忆中的大赛巷吗？”站在荆州市沙市区大赛巷鳞次栉比的商铺前，看着那宽敞明净的街道、统一鲜明的店牌，离家六年刚回来的李华情不自禁地叫出声来。

大赛巷是荆州最出名的一条特色小吃街。在李华的记忆里，街道被各种占道经营的摊点堵得逼仄难行，地上永远流淌着散发异味的污水，家里的窗子更是从来没敢开过。小时候她就一心想着要离开这里，离开美味与环境脏、乱、差并存的大赛巷。大学毕业后，李华在青岛成家生子，还把父母接了去，从此与大赛巷画上了分隔符。

“去年我就告诉你，大赛巷早不是原来的模样了，现在可是荆州的‘锦里’。”陪着李华的姨妈乐呵呵地接了话茬，“这呀，要感谢我们安家站的人大代表们，是他们让大赛巷变了模样。”

李华姨妈口中的“安家站”，正是荆州市沙市区中山街道人大联络处独创的代表履职模式——“一家四站”之一，另外三个站分别是安稳站、安康站、安全站。

“一家四站”的创新源于六年前，是中山街道人大联络处为更好服务代表履职而创造出的一种新模式。在“代表之家”基础上衍生的“四站”，使辖区内25名市区人大代表形成了按照行业特点划分的四个团队，其中以政法战线代表为主体组建“安全站”，企业界代表为主体组建“安家站”，机关干部代表为主体组建“安稳站”，卫生系统代表为主体组建“安康站”。每个站选出一名站长，配备一名联络员。四个工作站都在社区专门设置了联络处，并将每月的15日确定为接待选民日。

2014年年底，上任不久的安家站站

长刘艳在接访时，听到不少选民反映大赛巷环境卫生差这个“老大难”问题后，陷入沉思。当时担任中山街道人大联络处主任的她与安家站的其他代表一起，力促将大赛巷改造工程纳入了街办重点工作目标任务。在区委、区政府及相关部门的大力支持下，大赛巷特色小吃街的街面及周边通道得到翻修，门店经营、卫生管理重新规范，沿街墙面全部清洗粉刷，大赛巷特色小吃街面貌一新，从此真正成为了荆州名副其实的美食名片。

选民龙国翠说起“一家四站”有个形象的比喻：过去找代表反映问题一般是碰着谁就是谁，有些问题值班代表不能解决，只能转给街道办事处，误时也易误事。现在不同了，就像去医院找专家，想反映哪方面的问题就找哪个站的代表。

发挥专长对症解决问题，正是“一家四站”的优势。安全站站长戴开华是一名交警，这两年，选民们多次找他反映人流如织的江汉南路、文化宫路等路段交通设施落后、停车泊位不足，有严重的安全隐患。戴开华与安全站的代表们先后13次到现场调研情况，提出解决方案。交管局根据他们的建议，加强对重点路口的管理，合理设置红绿灯，增加700多处停车泊位，几条路的交通秩序大为改观。

“一家四站”的创新模式，不仅让选民的意见得到归口办理、及时解决，也充分调动了代表们履职尽责的积极性。正如安稳站站长黄万全代表所说：“能从本职岗位出发，实实在在为选民解决力所能及的问题，特别高兴。”围绕一个“稳”字，安稳站代表们今年4次进社区访居民，针对居民反映的社区治安问题，区公安分局人大代表创新联防微警务，



中山街道3区人大代表曾巍向市民宣传疾病预防相关知识。摄影/陈爱平

建立“动态化”新型防控机制，辖区维稳能力显著提升。

安家站代表陈选华针对选民们反映的就业难、就业稳定性不高的问题，与其他代表一起先后3次组织234名未就业的人员到代表所在企业进行实地参观，现场实习演练，提高创业就业能力。今年，安家站的代表们已为中山辖区内下岗失业人员、未就业大学生提供了42个就业岗位。

2015年4月23日，陈选华代表在中山街办便民大厅的“选民接待站”窗口值班，一个拄着拐杖的中年男子艰难地走了进来，陈选华连忙扶他坐下。这个残疾人叫张陵，家庭经济拮据，老父亲生病后无钱医治，这次是专门来找人大代表求助的。陈选华当即决定将张陵一家作为自己的联系对象予以帮扶，并马上拿出电话将情况告诉了安康站站长刘家元。安康站的代表们知道后，对中山辖区内的类似情况进行了全面排查，坚持每季度为张陵父亲这样的特困、残疾居民送医送药、上门服务。

安全、安康、安稳、安家，这是所有老百姓的心声。中山街道人大“一家四站”既各有侧重又互相促进，统一在“代表之家”这个大家庭，形成了“1+1+1+1>4”的合力。★

郢城镇人大： 主动联系选民“问民难、解民忧”

今年六七月间，荆州市遭受了百年一遇的特大暴雨袭击，荆州区郢城镇荆北二路也没有发生道路积水现象。用吴荣的话说，“雨一停路上的水就干了，人大代表为我们做了一件大好事。”

话要从前年说起。

2014年5月的一个周末，正准备出去转转的朱定义代表接到荆北二路居民吴荣的电话：“我们这里道路常年积水，你们人大代表能不能帮忙协调解决一下？”

吴荣是看到张贴在社区公示栏上的代表信息，抱着试一试的心情打这个电话的。

荆北二路地处郢城镇河套社区城郊结合部。这条500多米长、约5米宽的水泥路修在两排居民自建房的中间，长期饱受车辆碾压，路面坑坑洼洼，加之修路时没有铺设地下管网，一旦下雨，近百米的道路就被水淹没，最深处积水达40公分。

“没有下水道，水流不出去，积水一‘窝’就是半年，全靠天晴日晒蒸发。许多垃圾泡在水中没法清理，太阳一晒，臭烘烘的。”吴荣和街邻们苦不堪言。

接完电话，朱定义心里有些愧疚，荆北二路的问题他曾经呼吁过，但因资金和安全等问题，一直没有落实。原设计方案是将道路全部挖开，铺设下水管道，改造资金需百余万元。但当地都是软地基，一旦全面开挖，居民的自建房也存在安全隐患。

借荆州市开展“五城同创”之机，朱定义再次联合10名人大代表向镇人大主席团提交了关于加快荆北二路改造的建议。镇人大、镇政府随即多次来到区建

设局，反映情况、寻求支持。

朱定义没有坐等区建设局的施工安排，他与其他几位代表一起，深入荆北二路周边，寻找更好的解决办法。功夫不负有心人，经过几天的探访，他们发现附近旭日幼儿园有一条排水管道可以利用，马上通知了区建设局。经过几番上门耐心解释和说服，征得对方同意后，直接将排水入口接入幼儿园的地下管道，同时对破损路面进行修补。整个施工只用了3天时间，花费了2万元。

荆州区北环路30号是一片漂亮的住宅楼。这座名为楚雄花园的住宅小区，在286户业主入住不久，就发生了严重纷争，引起了人大代表的高度关注。

由于在办理房产证和管理小区等问题上与业主产生矛盾，开发商、物业管理公司悄悄“溜号”了，留下了一个无人管理的小区。

问题接踵而来。小区内垃圾遍地、苍蝇乱飞、老鼠乱窜、污水横流、臭气熏天，大热天居民窗户也不敢开；接连发生的几起被盗案件，也让业主们忧心忡忡；更揪心的是开发商跑了，房产证毫无着落。业主们开始四处奔波反映问题，事情在持续发酵……

镇人大副主席王光明通过社区网格员邓海燕了解到这一情况后坐不住了：“楚雄花园小区住户较多、涉及面广，长期没人管理怎么成？我是人大代表，没人管我来管！”

很快，王光明根据镇人大主席团的意见，组织7名人大代表和8名网格员成立了工作专班，准备先帮助小区成立业主管理委员会，然后依照物业

管理条例等法律法规来解决小区的矛盾和问题。

人大代表和网格员刚开始入户调查，就遭到业主们的抵触，有的甚至连门都不开。“市、区都解决不好的问题，就凭你们几个人能把问题处理好？”业主王启洲虽然热心快语，却有个暴躁脾气，根本不相信人大代表能处理好楚雄花园的问题，甚至扬言“让业主大会开不成”。

王光明很理解业主们的心情，反映的问题长期未果，业主们的心凉了，产生抵触情绪也很正常。他与其他代表一起，一方面与荆州区城管部门沟通，处理小区垃圾，改善卫生环境；另一方面想方设法加入业主QQ群，在QQ群里反复宣讲相关法律法规和政策，并留言“一定帮大家把这件事情处理好”。

工作专班的真情实意，渐渐打动了业主们。曾扬言“让业主大会开不成”的王启洲还帮着抄写公告、做其他业主的思想工作、参与小区管理。

经过人大代表和网格员3个多月的努力，楚雄小区业主管理委员会于2015年年底选举产生，小区各项管理和办理房产证等工作逐步走上了正轨。“我们小区多亏了镇人大和人大代表！”万登喜等业主这样讲。

“通过网格员了解社情民意、协助做好工作，已成为郢城镇人大代表联系和服务选民的一条重要途径。”镇人大副主席王光明说，“我们的人大代表还通过公示代表电话、QQ群留言、代表微信圈等方式，与群众保持经常性联系。”

南平镇人大： 代表测评镇直单位工作“动真格”



人大代表正在进行分组评议。摄影/黄琼

“服务群众，我们会做到紧急事情迅速办、当天事情及时办、分内事情协助办、疑难事情尽力办、一切事情依法办。”

“保证按照办证程序和时限办理，不拖、不压，快捷、高效，方便群众。”

……

今年3月25日，公安县南平镇人大召开新一年度“三服务”工作评议专题会议，75名人大代表从“服务经济、服务基层、服务群众”三个角度，对镇工商所等10家镇直单位负责人开展工作评议，10名负责人还在会上作出公开承诺。

“说实话，前些年，面对人大代表，我们承诺时自己是缺乏底气的。”镇工商所所长张国旭说，“经过这些年代表的评议和监督，促使我们不断查找工作中的差距，改进工作方式方法。现在，我们向代表承诺有了充足的底气！”

镇工商所等10家单位公开承诺后，一年内，镇人大将会定期不定期地组织人大代表进行明察暗访。一年后，这些单位的负责人将向人大代表述职，接受人大代表投票测评。测评排位前三名的职能部门，镇人大主席团将授予“人民满意单位”称号；对排位后两位的，将把测评结果寄送县主管局，并跟踪督办，要求该单位进行限期整改。

“比以前好多了！”

“现在到派出所上户口，无论是服务态度，还是办事速度，都比以前快多了！”刚为出生一个月的儿子办完户口登记的南平镇新城社区居民吕于华说。“我儿子的名字，他爷爷取了一个‘喆’字，别人告诉我用不了。我抱着试一试的态度，结果直接就办理了。我很满意！”

南平镇派出所是2015年度“三服务”工作评议先进单位。几年来，派出所大力推行“阳光警务”，利用电子显示屏将办事程序、收费标准等内容向群众公开。为了更好地接受评议，派出所还主动开展“相约警务室”“警民恳谈”等活动，把群众请进来，让群众真切地感受公安民警工作，最大程度地争取群众的理解，开展形式多样的征求意见、问计于民、警民交流、防范宣传等活动。一年中召开了3场恳谈会，征集了26条意见和建议，推出19条便民措施，进一步拉近了警民关系，赢得了人民群众的信任与支持。

“我不满意！”

“事多人少确实是当时建管所的现实状况，市政基础设施、公益配套设施严重老化也确实是南平镇当时的现实情况。”镇人大代表王宇林在谈到当年评议投票时说，“但是，我们在明察暗访中发现，市容市貌存在很多脏、乱、差的死角，群众意见很大。特别是建管所罚款和收费代替管理的做法，我不满意。”

2013年3月17日，在镇人大组织的专题评议会议上，75名人大代表参加评议。镇建管所得满意票26票、基本满意票30票、不满意票19票，被评定为“不满意单位”，这也是该镇人大“三服务”

工作评议以来，第一家被测评为不满意的单位。

评议结果出来后，镇人大发文对先进单位予以表彰并颁发奖牌，对不满意单位予以通报，同时抄送被评议单位上级主管部门。一个月后，经县住建局同意，镇党委对建管所负责人进行了调整。

“人民群众满意就是标准！”

谈到代表评议镇直单位“三服务”工作时，镇党委书记、人大主席肖昌明说：“我们主要是看镇直单位是不是自觉服务于经济社会发展大局，全面完成年度经济社会发展目标任务；是不是积极为全镇经济社会发展营造公正执法、依法行政的法治环境，便民、利民、惠民的服务环境，为民、务实、清廉的廉政环境；是不是进一步转变工作作风，帮助企业解决实际困难和问题，帮助群众办实事。工作怎么样，人民群众满意就是标准！”

镇建管所被评议为“不满意单位”后，在新的领导班子带领下，按照人大代表所提的意见和建议，查找问题，认真整改。为了消除环境卫生脏乱差死角，彻底改善南平镇面貌，镇建管所拿出可行方案，积极争取镇党委、镇政府支持，当年投入40万元，对街道公共卫生环境进行了重点整治；成立股份制众乐环卫公司，购置6辆垃圾清运车，聘用17名清扫工，实行24小时清扫保洁。目前，公共卫生状况大为改观。

“近5年来，镇人大组织人大代表对镇域50家单位进行了‘三服务’工作评议，共评出15个‘人民满意单位’，4个‘不满意’单位。仅从南平镇街道环境卫生的可喜变化，就能充分展示评议工作的明显效果。”镇人大专职副主席严光政说。■

容城镇人大： 选民发问“逼急”代表约见政府官员

骄阳似火的盛夏时节，监利县容城镇三间新村70多岁的董老爹站在田埂上，望着从新沟子泵站流出的长江水，通过硬化后的沟渠，源源不断地流进自家责任田，笑呵呵地说：“要不是那场述职评议‘逼急’了何代表，想出了约见政府官员的法子，哪有如今这整齐美观的硬化渠！”

十多年来，三间移民新村由于农田大多位于新洲滩民垸，沟渠淤塞严重，用电用水困难，且生活设施标准偏低、缺乏维护，村民反映强烈。

在容城镇新洲选区的一次代表述职评议大会上，选民邹东义向回选区述职的人大代表何伟发问：“何代表，两年来你就改善新洲的生产生活条件多次向政府和相关部门提出建议，为什么一直没效果？我们垸内几个泵站年久失修，两个居住点全是土路基，村内下水道年年修，污水横流臭气熏天，这些问题你反映了多年，怎么一直得不到解决？我们选你当代表，不能光说不练，不然选你干什么！”

话音刚落，与会的选民代表，你一言、我一语，不断追问……

“平常都是抬头不见低头见的好朋友，没想到会上出了我的‘丑’。”对于选民的问话，何伟也感到面红耳赤、很是惭愧。他暗下决心，一定要想办法解决好选民的“急难愁盼”，履行好代表的责任。

会后，何伟先后来到镇人大主席团和县人大常委会代工委，说出了自己的困惑：“我当了两年代表，提了几件建议，但多半换来一纸答复，提的问题解决不了，选民质问我，真不知道该怎么办！”

他与容城镇人大副主席李洪一起

苦思冥想了几夜，仍旧一筹莫展。“我觉得还是应该从法律的角度来想办法！”李洪一语点到“实招”。他们拿出代表法、监督法逐条查看，当看到“代表进行视察时，可以提出约见本级或者下级有关国家机关负责人”的条款后，两人不由得眼前一亮。

第二天，何伟与他所在的代表小组的代表一起，依法向县人大常委会提出申请，要求视察三间移民新村，同时约见环保、水利、农业、住建、国土、林业、交通相关部门的负责人，并向县、镇两级政府递交了《关于争取项目支持、改善三间移民新村村民生产生活环境的建议》。

此举可谓“一石激起千层浪”。面对代表提出的约见申请，县人大常委会迅速提出约见办法，并安排代工委及其他相关工委组织约见活动。县政府也明确一名副县长负责约见工作，要求相关部门做好约见准备。

2014年6月，在县人大常委会的主持下，代表约见开始。没有任何寒暄和客套，何伟等5位代表一上来就结合视察的情况，把新洲垸内泵站维修、居民点道路修缮、生活环境改善等一系列问题，“抛”给了到场的7名政府部门负责人，直截了当地说出了群众的呼声和自己的意见。

县住建局负责人作为被约见的领衔负责人，对代表关心的问题了解说明，并代表各被约见单位公开承诺：“县住建部门牵头实施移民新村主要道路的综合改造，范围涉及新村二路、平桥七路、新村五路及老台二路等4条道路，概算投资415万元，力争2013年下半年动工建设，年内完工，彻底解



容城镇综合口选区县镇人大代表述职评议大会。摄影/周彩芹

决两个移民安置点居民出行难问题；县水利部门牵头负责新沟子、十五丈、西灌站等三个泵站的全面维修，及时更换新洲的变压器，恢复生产用电；县国土部门积极争取土地平整项目，对新市、新建、五岭三个村约500亩土地进行平整……我们一定努力解决好代表们所提出的问题。”其他部门负责人也纷纷作出承诺和表态。

不久，三间移民新村综合整治工程启动了，沟渠硬化了、道路翻新了、电力改造了、居住环境改善了……

“代表约见政府部门负责人的督办机制，既让我们找到了加强监督的新路径，也为代表依法履职搭建了新平台。”县人大常委会副主任汤吉银欣喜地说道。

在随后的近三年时间里，县人大常委会根据代表小组的申请，围绕“加强八老江河湖泊保护和管理”“加快农村危桥改造”“规划和建设容城地区公共停车场”“城区自来水管网改造”“加强小区物业管理与服务”等主题，先后组织了多场代表约见国家机关负责人活动，有力促进了一批难点热点问题的解决。■

罗店镇人大： 代表履职怎么样？要听选民怎么说

“多亏了曾德华代表，‘天安公路’罗店段改造升级工程今年6月终于动工了，将解决我们全镇38个村近5万群众的出行问题。”说起这件事，京山县罗店镇群众对人大代表交口称赞。这一代表履职的变化，源自2008年以来罗店镇探索开展的县人大代表向选区选民述职并进行评议的活动——代表履职怎么样，由选民来监督“打分”。

选民现场随机提问互动

“你是我们选民选出来的，就要对我们负责。”对今年述职时发生的一幕，县人大代表刘体雄至今记忆犹新。

8月15日，罗店镇大栗选区代表述职评议大会提问环节中，选民汪义平站起来向述职代表刘体雄发问：“你是我们大栗选区全体选民选出的代表，不能只顾刘家寨村的事，还要为整个选区代言。向你反映的村级转移支付、基础设施改造等建议办的是啥结果，我们不知晓。当初投票选了你，你不能忘了我们。”

面对选民的质问，县人大代表、刘家寨村党支部书记刘体雄虽然事前做了准备，却仍惊出了一身冷汗。“你反映的问题确实存在，我履职中兼顾其他村选民利益不够，也没及时反馈，我向全体选民致歉。”随后，他对建议办理的情况如实向选民进行了报告。

“和选民面对面互动交流，接受他们的监督，警示我不能忘了代表身份，明确了改进方向。”刘代表感受到了民意的分量。“过去，代表干了什么，做得怎么样，我们不知晓。现在，代表履职好与不好，我们说了算。”选民汪义平有了当主人的自豪感。

为了保障选民的民主权利，述职中，镇人大增设了选民代表发言点评和提问互动环节，活跃了述职氛围，激发了选民的民主热情，选民的主人翁意识明显增强，变“要我作主”为“我要作主”。本届以来，全镇参与代表述职评议的选民达到5900人次，提出各类意见286条。

代表履职效果由选民测评

“严欣友称职票70张、基本称职票12张；李全刚称职票42张、基本称职票38张、不称职票2张；廖银香称职票33张、基本称职票40张、不称职票9张……”随着主持人话音刚落，现场响起了一阵热烈的掌声。

这是2015年8月24日下午罗店镇罗店选区代表述职评议活动现场，5名代表经过口头述职、选民发言点评、提问和代表现场答复等多个环节后，接受了82名选民的公开评议。只要是罗店镇选民选出的县人大代表，履职情况全部要由选民测评。严欣友是县人大常委会主任，同样接受选民的测评。县人大代表李全刚坦言，当代表以来虽然为选民办了一些实事，但总感觉心里没底。

“自己称职票明显比其他代表少，说明我履职还不够，和选民的要求还有不少差距，今后还需改进。”看到测评结果，廖银香代表感到压力很大。会后，她不敢怠慢，积极参加代表小组活动，踊跃发言，经常到选区走访选民，收集意见，反映民情，提出的关爱留守老人等6条建议得到办理落实。

面对接受选民评议，晒一晒履职情况，让代表在选民监督中看到差距，知

道缺什么，该怎么补。说起变化，镇人大副主席谢磊感触深刻：“面对选民，代表空话假话说不出口，遮遮掩掩不管用，只有平时做了事，心中才不慌。过去代表履职主动性不强，现在参加活动、提建议热情非常高。”

选民指出缺点要整改才过关

“谢代表真是我们的贴心人，在他连续两年的呼吁下，高关水库自来水罗店镇饮水工程终于竣工通水了，真为我们办了一件大实事！”说起变化，罗店村村民刘必文感到代表的作用还真不小。

代表们说，群众的好评，得益于代表向选区述职评议活动。不为群众办实事，或者选民在评议时指出的缺点如果不及时整改，就难过选民的下次“评议关”。按照代表述职评议办法规定，履职不称职的代表，将被列入下一年度再次述职对象；再次评议仍不称职的，建议其辞去代表职务或依法予以罢免。

罗店镇人大代表认为，有约束才有压力。近些年来，他们每人每年主动走访选民50多人次，围绕该镇发展和民生问题提出意见和建议，大多数都得到了办理。

过去，富水河上只有一座漫水桥，每遇汛期群众无法通行，多次发生伤亡事件。县人大代表杨波、李圭白多次现场走访调研，在县人大会议上多次提出修建罗店大桥的建议，并跟踪监督办理进展程度。在各方努力下，一座投资近600万元，全长210米的7孔混凝土大桥今年终于竣工通车，解决了富水河两岸43个村5万人的交通出行问题，把实事办在了群众心坎上。✘

东沟镇人大： 履职“三字经”激发代表履职自觉性

当代表，应履职；代表法，九项事。

当代表，勿辱职；民口碑，标准尺。

……

这些朗朗上口的句子，是悬挂在鄂州市梁子湖区东沟镇人大“代表之家”的代表履职“三字经”中的几段。这228个字的“三字经”，从参会、审议、建议等9个方面，对人大代表履职尽责提出了形象要求，时时刻刻提醒代表肩上的责任和使命。

“人大工作年年进行，今年我们要在内容、形式上有所创新，为群众排忧解难，为老百姓切实办好事实事。”去年3月，在镇九届人大三次会议上，原东沟镇党委书记、东沟镇人大主席余安青对人大工作提出了这样的要求。同年4月，镇人大通过走访调查、学习借鉴等方式，多方听取意见，制定了“三字经”工作法。

按照“三字经”工作法的要求，全镇57名区、镇人大代表全都“动”起来了，把代表责任“扛”起来了。截至今年7月底，镇人大收集百姓意见和建议30余件，涵盖清洁乡村、植树造林、生态建设等方面，其中采纳12件，实施12件。

“搞监督，强意识；依法行，勿失职。”这是“三字经”中的一段。镇人大提出，“群众所想的，就是人大要做的；群众所盼的，就是人大要干的……”，把促进经济发展、保障群众利益作为监督工作的重中之重，重点监督人民群众关心的热点、难点问题，做到在监督中参与服务，促进各项工作高效开展。

盛夏8月，漫步于余湾村长海湾，赏荷之夭夭、莲之濯濯，给人以赏心悦目的

享受和无限的遐想。这一切，源于去年4月的一个群众建议。村民余启后来到“代表之家”向代表建议，发展生态旅游、搞活当地经济。建议一经提出，镇人大高度重视，经镇党委、镇政府研究后决定，在余湾村长海湾种植200多亩水田种植太空莲。梁子湖（东沟）首届荷花节开幕前夕，该镇人大代表积极建言献策，在监督中参与服务，收到良好效果。

村民余书桃坦言自己也是荷花节的受益者。此前，他家种植了1亩多湘莲，后来听说要举办荷花节，他就扩大到7亩。“一亩地可产二三百斤，一斤5到15元，算下来一年可增收不少。”余书桃欣喜地说。

此外，镇人大加强对其他重点项目的监督，为打造4条美丽乡村精品路线、生态民居改造、生态旅游采摘文化等一系列工程出谋献策，不仅架起了党群、干群关系的“连心桥”，更促进了生态文明建设健康协调发展，彰显了该镇人大代表践行着履职“三字经”中的“搞监督，强意识；依法行，勿失职”。

“联选民，民情知；代民言，叙民事。”这是“三字经”中的又一段。作为梁子湖区人大代表、分管农业的副镇长刘建民去年4月以来，按照镇人大的要求，定时在“代表之家”接待选民，还定期或不定期地走访调研。刘建民通过调查发现，不少植树造林项目的树栽下后无人打理，遇上虫害、干旱及杂草疯长，树苗容易枯死，导致“年年种树年年荒，年年栽在老地方”。

对此，他提出建立植树造林责任制的建议，这一建议引起相关部门高度重视，并迅速出台了相关政策。如今省道

S239线的绿化责任到人，奖罚分明，国道绿化不再“年年种在老地方”，道路两边的绿化成为景观。

“当代表，勿辱职；民口碑，标准尺。”在东沟镇，一些村民已经形成了这样的认识：“有困难找代表，有意见找代表，有纠纷找代表。”如今换届在即，不少村民坦言：“换届时，我们将继续选举真正关心老百姓的代表连任。”张文权是镇人大代表，也是茅圻村的党支部书记，一有时间他就喜欢走到村民当中。“以前只在座谈会上听取选民代表的建议和要求，如今已习惯走到田间地头，走到村民中间，听听他们的意见和建议。”张文权说。

村民见了，就像见到老朋友一样。不管是家里事，还是村里的大小事，都愿意告诉他。有村民反映，虽然“清洁乡村”早有推行，但一些村湾卫生环境差，垃圾乱堆乱放现象依然十分严重。张文权向镇里提出建议，建立“清洁乡村”长效机制，村湾清洁包干到人。

如今，全镇配备了76名保洁员，每天对所负责的村湾区域进行保洁，镇城建部门则专门负责集中处理垃圾。对一年来的显著变化，茅圻村张家湾村民钟家强感触颇深：“以前大家习惯了乱堆乱放杂物，道路无人收拾，现在垃圾都清理掉了，还有专人负责保洁。有些地方还种上了向日葵等观赏植物，大家都乐意浇水锄草。”

为把评价权真正交给群众，镇人大还设立评价意见箱，公布热线电话，充分听取各方意见和建议。这也印证了该镇人大代表践行着履职“三字经”中的“当代表，勿辱职；民口碑，标准尺”的使命。■

刘河镇人大： 代表要常把百姓“难处”挂心上

“村卫生室就是我们村民生命健康的守护神！”

“多亏身边的卫生室，三病两痛的也有个照应！”

今年8月18日，48岁的农妇陈春容正为皮肤过敏犯愁，走进蕲春县刘河镇凉亭村卫生室，经过乡村医生胡利生的当场诊疗，不到一刻钟，只花费25元就消除了陈春容的困扰。

《患者就诊记录簿》上显示，当天共有16位村民前来看病问诊。“我们卫生室点小责任大，负责凉亭、祖虞、杨林冲3个村4300位群众的基本医疗服务和公共卫生服务管理。”行医近30年的胡利生介绍。

“别看它只是一个小小的卫生室，但是发挥着‘神经末梢’的作用，真正实现了接通服务群众‘最后一公里’！”镇人大代表、马路村村支书骆友生深有感触地说。

刘河镇地处蕲春县中部，下辖56个村（居）委会，516个村民小组，总人口10.2万人，是全国重点镇、黄冈市综合实力二十强乡镇之一。目前，该镇有市人大代表1人、县人大代表27人、镇人大代表102人和6个代表小组。

2012年3月，刘河镇召开三届人民代表大会第二次会议前夕，骆友生等7位人大代表广泛征集群众心声，直面乡镇卫生院因体制和投入等问题导致的人、财、物等方面明显滞后，投入明显不足、自我“生存难”，技术人才紧缺、农民“看好病难”，基本设施陈旧、诊疗“保障难”等诸多不足。

他们联名提出建议：“建设村级卫生服务室，解决百姓看病难问题，满足农村群众的基本卫生需求。”镇人大、镇政府高度重视，根据当前省、市、县政府

关于加强农村卫生工作的有关精神，积极争取驻点的县人大常委会领导支持，将镇村卫生服务室提挡升级摆上议事日程。

在充分调查分析全县尤其是刘河镇农村卫生工作现状的基础上，镇人大认真学习借鉴省内其他兄弟县市区的发展经验，结合当地卫生工作实际，提出工作思路，专门起草了村级卫生服务室机构改革与建设实施方案，并多次讨论修改。在县人大常委会的关心支持下，镇政府反复与主管部门卫计局调研踏勘、沟通论证，最终敲定了建设村级卫生服务室事项。如马路村卫生服务室，占地98平方米，当年投资9.5万元，其中项目资金4万元，镇村自筹5.5万元，建成后服务群众3500余人。

村级卫生服务室建起来了，按照功能定位，村级卫生服务室服务对象为村、家庭和居民，以妇女、儿童、老年人、慢性病人、残疾人和贫困居民等人群为重点，以健康教育、预防、保健、康复、计划生育技术服务和基本医疗等为主要服务内容。

镇人大没有就此止步，而是在创新机制、提挡升级上倾注深情，助力服务网络体系建设，每年组织人大代表开展3次专题调研，涉及村级卫生服务室从业人员、医疗费用、质量、方便程度和技术项目的准入管理、规范管理，以及乡村医生的事业性质、身份待遇等多方内容，督促建立完善以政府为主导、社会力量参与的卫生服务网络。

镇卫生院院长汪东方说：“人大代表反映的就是最大的社情民意，我们没有理由不搞好村级卫生服务室工作。”他介绍，辖区内的村级卫生室按照每1500人左右配备1名乡村医生的要求，建立社区

责任医生队伍，依据“分片包干、团队合作、责任到人”的原则，明确乡村医生工作职责，群众从家步行30分钟左右均可到村级卫生服务室。同时，坚持采取脱产学习和在职培训的方式，吸引县级医院临床医生到村卫生服务机构指导服务，基层卫生技术人员素质得到明显提升。

县、镇人大联动发力，争取政府加大对村级卫生服务室的财政投入，确保政府逐年增加农村卫生投入，且每年增长幅度不低于同期财政经常性支出的增长幅度。在确保乡镇卫生院职工工资补助的基础上，全县按照服务人口每人每年不低于20元的标准筹集补助资金，用于村级卫生服务室的基本建设、房屋修缮、基本设备配备、信息化建设和基本医疗服务政策性亏损等补助，大大调动了乡村医生服务的积极性。

村民看病诊疗发生的显著变化，人大代表看在眼里，群众更是感同身受。当提到乡医康小林、胡利生等人，骆从阳、蔡启明等代表不约而同地竖起大拇指：“没得话说，尽职尽责！”目前，全镇已建起了32个村级卫生服务室，其中陆续新建的有石马、凉亭、里下冲等13个村级卫生服务室，今年通过争取扶贫攻坚建设项目，将尽快建成最后6个村级卫生服务室。

“刘河镇人大履职为民，破解了村级卫生服务室在服务功能、服务模式、服务能力、管理方式和投入机制等方面的难题，使村级卫生服务室发挥出了基层公共卫生与基本医疗中不可替代的枢纽网络作用，是急群众之所急，想群众之所想。”亲历该镇村级卫生服务室建设全过程的蕲春县人大常委会主任陈跃新由衷称赞。✘

贺胜桥镇人大： 镇人大也能行使好重大事项决定权

“今年镇政府共组织拆违行动6次，拆除违法建筑10处计1670平方米，拆违工作成效显著，镇人大起了重要作用！”

今年8月10日，咸宁市咸安区贺胜桥镇镇长刘洋向镇人大报告拆违工作时感慨地说。

贺胜桥镇位于桂花之乡咸宁市咸安区，与武汉市江夏区接壤。近年来，随着新城建设的快速推进，该镇违法建设现象日益突出，违法建设屡禁不止，这引起了镇人大代表的高度关注。镇人大主席吴国庆认为，人大代表集中代表人民群众的愿望、反映人民的利益，镇人大应该依法作出整治违法建筑的决定，通过人大代表去做群众的工作。

吴国庆的提议得到了陈恢志、余启政等12位镇人大代表的一致响应。于是，镇人大组织人大代表深入调研，广泛征求群众意见，经反复讨论，2015年2月，镇八届人大四次会议作出了《关于加强贺胜桥镇违法建筑整治的决定》。随后，镇人大通过视察等形式不定期地对违法建筑整治工作进行督查，了解决定执行情况，6名镇人大代表自愿参与到违法建筑整治工作中，通过现身说法，对违建村民进行引导和教育。

2015年11月，镇人大检查整治工作时，发现滨湖村八组多户村民顶风违建，立即督促镇政府处理。12月7日，镇政府联合相关部门依法对滨湖村7000平米的违法建筑进行了拆除，由于事先工作深入细致，拆违任务顺利完成。“有镇人大的大力监督支持，老百姓的工作好做多了，全镇违法建筑实现零增长，我们有信心全面完成违法建筑整治工作。”分管控违的副镇长

周华说。

违法建筑整治带来的好处，滨湖村八组村民王显炎老人感受最真切。“那些抢建的棚子，都是为了日后征收补偿谋利，质量很差，一起大风，铁棚哐啷作响，行人不敢在旁边走。现在拆除了，行人再也不用担心被砸了。”

滨湖、贺胜、桃林3个村是贺胜桥镇新城一期建设的重点，工程多，且多被私人包揽，村组得不到任何收益。为改变现状，推动村级集体经济良性发展，镇人大代表、桃林村党支部书记王建林建议，镇人大能否就壮大村级集体经济作出一个决议。

镇人大组织代表通过深入调研论证，在镇八届人大五次会议上，依法作出了《贺胜桥镇关于鼓励发展壮大村级集体经济的决议》，要求各村立足实际，整合资源，培育村级主导产业，加强“三资”管理。

当年4月，镇人大联合相关部门和部分人大代表，对发展壮大村级集体经济工作进行调研和督查。各村按镇人大的要求，制定了符合本村实际的发展规划。开发前，滨湖村村集体经济欠债15万元，决议作出后，村成立了劳务公司承接工程，几个月下来不仅还清了欠账，还积累集体资产50万元。桃林村也积极兴办实体，由昔日欠账30余万的“空壳村”一下子变成了收入达100万元的富裕村。

精准扶贫是当前的一项重要中心工作，镇人大如何助力精准扶贫？今年2月，镇人大作出了《关于实施精准扶贫加快推进扶贫开发工作的决议》。为了确保决定得到不折不扣的执行，3月

间，镇人大开展了“人大代表助力精准扶贫”专项活动，组织人大代表深入贫困村、贫困户中，宣传精准扶贫政策，了解群众疾苦，及时将发现的问题、收集的意见和建议反馈给镇政府，推动扶贫工作。

黄祠村经济基础差，青壮年劳力外出多，镇人大了解情况后，建议镇政府加大帮扶力度，并帮助制定了香菇和茶叶种植、家禽和青蛙养殖、苗木栽培等产业扶持项目，这些项目现已全部落实到户，预计该村所有贫困户今年人均纯收入超过1万元。镇人大代表徐丽走访中了解到，黄祠村13组困难户黄德珠有养鸭子的意向，徐丽立即将信息反馈给村委会。村委会联合驻村工作队投入6000元，帮助黄德珠发展肉鸭养殖，全家上半年已收入1万元。看着眼前毛茸茸的小鸭嘎嘎叫着抢食，黄德珠一脸喜悦：“有人大替困难户说话解难，我们的生活有奔头了。”

两年来，贺胜桥镇人大对一些涉及本镇经济社会发展的重大问题作出决议、决定5个，并督促决议、决定得到贯彻落实，一批事关经济和民生的问题得到了妥善解决。“老百姓充分相信人大代表投票决定的重大决策，镇人大依法决定重大事项，集中了民智，体现了民意，老百姓信服。”谈及镇人大行使重大事项决定权，镇人大副主席徐辉深有感触地说。

“镇人大行使重大事项决定权，形式上以镇人大为主导，实际上是通过人大代表这一纽带还权于民，体现了人民当家作主的制度本质，这个好做法要长期坚持下去。”吴国庆坦言。



传祺GS4

十万级超牛PLUS

稳居SUV销量前二



6.4L 油耗低至0.35元/公里

235T发动机澎湃动力

980mm 180度全平后排空间

36dB 360全方位静音设计



超低6.4L/百公里



1450转即享峰值扭矩



同级最优980mm大后排



总速36分贝零振感

Ti POWER
H · G · D · E

传祺第二代全新动力系统



传祺GS4
国际新派SUV

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

合力同行 创新共赢

中国机械工业集团〔国机集团〕成立于 1997 年 1 月，是中央直接管理的国有重要骨干企业，世界 500 强企业，总部位于中国硅谷——北京中关村。

国机集团拥有 11 万员工，40 家全资及控股子公司，9 家上市公司，180 多家海外服务机构。

国机集团是一家多元化、国际化的综合性装备工业集团，致力于提供全球化优质服务。主营业务包括机械装备研发与制造、工程承包、贸易与服务、金融与投资四大主业，涉及机械、电力、冶金、农林、交通、建筑、汽车、船舶、轻工、电子、能源、环保、航空航天等国民经济重要产业领域，市场遍布全球 170 多个国家和地区。

秉承“合力同行，创新共赢”的企业理念，致力于“和”文化建设，围绕装备制造业和现代制造服务业两大核心业务领域，国机集团努力打造具有国际竞争力的世界一流企业，成为中国机械工业的领跑者，人类文明进步的推动者。



国机微信



国机官网手机版



人大专业书刊可以在线网购啦！

中国民主法制出版社人大图书出版分社 在线图书直销正式入驻淘宝



人大工作指导系列

人大代表学习系列

换届选举工作系列

人大期刊在线订阅

宪法宣誓用品



人大书刊直销店: <http://shop151367853.taobao.com>

扫码进入店铺，或者淘宝搜索店铺关键词“人大书刊”进入店铺