

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊
2016年12月26日出版
第24期 总第420期

全国人大常委会机关刊物



特稿

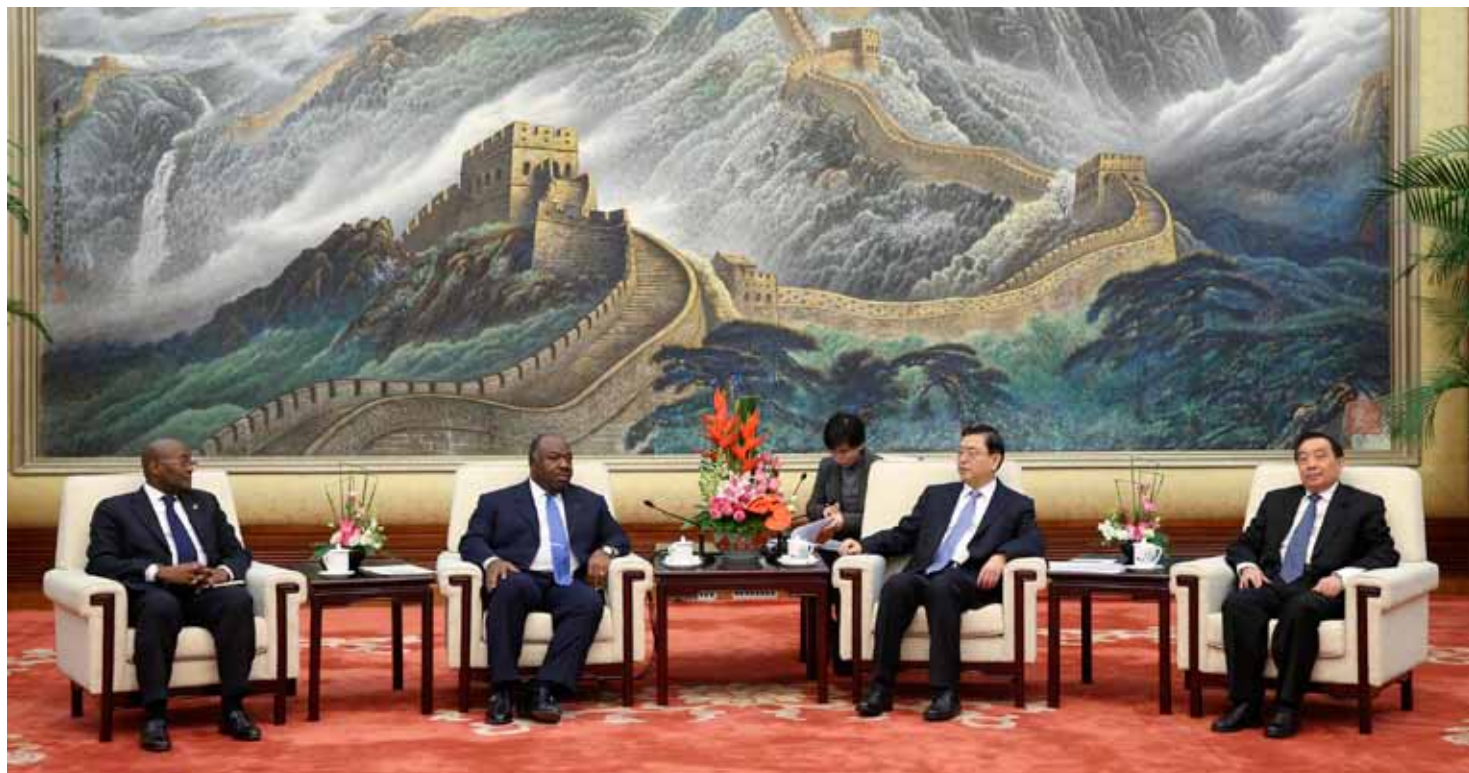
十二届全国人大常委会第二十五次会议在京举行



ISSN 1671-542X



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



①	
②	③
④	

① 12月8日，张德江委员长在北京人民大会堂会见加蓬总统邦戈。摄影/刘震

② 12月7日，张德江委员长在北京人民大会堂与马尔代夫议长马斯赫举行会谈。摄影/李涛

③ 12月6日，张德江委员长在北京人民大会堂与哈萨克斯坦议会上院议长托卡耶夫举行会谈。摄影/刘卫兵

④ 12月5日，张德江委员长在北京人民大会堂与比利时联邦众议长布拉克举行会谈。摄影/庞兴雷

加强思想政治作风建设是人大代表的必修课

12月13日至16日,2016年第三期全国人大代表专题学习班在北京举办。全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨出席开班式并强调,要深入学习贯彻党的十八届六中全会精神,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,加强代表思想政治作风建设,切实提高代表依法履职能力和水平。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视充分发挥人大代表作用、加强代表思想政治作风建设,强调各级人大代表要忠实代表人民的利益和意志,依法履行代表职责,模范遵守宪法法律,自觉接受人民监督。2016年1月,党中央专门就加强和改进人大代表、政协委员有关工作发出通知,对加强代表管理工作提出明确要求。为了贯彻落实党中央决策部署,十二届全国人大常委会坚持代表主体地位,把加强代表思想政治作风建设、提高代表素质能力摆在突出位置。张德江委员长在十二届全国人大四次会议上作的常委会工作报告中强调,要充分发挥代表主体作用,畅通代表联系人民群众渠道。要按照党中央关于加强和改进代表工作的精神,加强代表思想、作风建设,支持选举单位依法加强代表履职监督。

正是在这样一个大的背景下,十二届全国人大常委会把加强思想政治作风建设作为培训工作的一项重要内容,作为人大代表的一门必修课。在今年举办的三期全国人大代表专题学习班上,王晨副委员长兼秘书长在每一期的开班式上,都着重就如何加强代表思想政治作风建设提出明确要求。

加强代表思想政治作风建设,是在全面从严治党不断向前推进之际,着眼于代表工作面临的新情况新问题,而采取的一项重大举措。它不仅对于提高代表依法履职能力和水平,具有很强的针对性,同时,对于更好地发挥人大作用,推动人大制度和人大工作完善发展,具有重大意义。

加强思想政治作风建设,从根本上说,就是让代表们充分认识到自己身上的责任,认识到“人大代表”这四个字的含义,认识到怎样才能成为一名让人民满意的人大代表。对此,一些参加过专题学习班的人大代表深有感触,他

们说,通过培训,特别是听了全国人大常委会领导同志的开班讲话,就像是受到了一次精神洗礼,使自己更加深刻地认识到作为一名人大代表,应该怎样约束自己的言行,应该做什么,不应该做什么。

就法律关系而言,人大代表来自人民,他们的权力是由人民授予的。所以,他们理应同人民群众保持密切联系,代表人民群众利益,表达人民群众意愿,反映人民群众呼声,接受人民群众监督。“代表人民群众利益”,一句看似很简单的表述,却包含着沉甸甸的内容。它意味着对使命的执着、对责任的坚守、对承诺的兑现和对人民利益的自觉担当。

为了使代表能够更好地履职、更好地发挥作用,代表

法及其他有关法律为代表设定了相应的权利和必要的保障措施。但这并不能说明代表就享有特权,更不能说明他们是不受党纪国法约束的特殊群体。相反,由他们的地位及担负的责任所决定,人大代表应该用更高的标准严格要求自己,他们的言行应该受到法律的约束和人民的监督。具体而言,作为一名称职的人大代表,必须具备坚定的理想

信念和高尚的道德情操,要模范遵守宪法法律,自觉遵守社会公德,廉洁自律,公道正派,勤勉尽责,甘于奉献,在各自工作岗位上发挥模范作用。

当前,随着人大制度的不断完善和人大工作的不断发展,代表的整体素质和履职水平有了很大提高。在实践中,涌现出了许多优秀代表,他们用一个又一个感人的故事,向我们诠释了怎样才能成为一名让人民满意的人大代表。

当然,也有极少数人大代表,他们有的是通过拉票贿选混进代表队伍的;有的把当代表看成是抬高身价、捞取功名的手段;有的利用人大代表身份牟取私利;有的则腐化堕落,直至走上犯罪道路。凡此种种,不仅严重玷污了人大代表这一神圣的称号,也损害了人大的形象。

正因为如此,在严把“入口关”的同时,加强代表的思想政治作风建设,以保持代表队伍的先进性、纯洁性,是摆在我们面前的一项重要任务。

汪邦民



主办单位 全国人大常委会办公厅
编辑出版 中国人大杂志社

中国人大

2016年第24期
12月26日出版
总第420期

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

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

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

记者通联部 010-63097970
010-83084419 (传真)

办 公 室 010-63098354
010-63098540 (传真)

地 址 北京市西交民巷23号
邮 编 100805

国 际 刊 号 ISSN1671-542X

国 内 刊 号 CN11-3442/D

邮 发 代 号 2-18

印 刷 北京中科印刷有限公司

定 价 6.00元

广告经营许可证 京西工商广字第0188号

|特 稿|

- 08 张德江委员长在十二届全国人大常委会第二十五次会议上的讲话
- 11 十二届全国人大常委会第二十五次会议在京举行
- 13 深入学习宣传贯彻党的十八届六中全会精神
落实全国人大常委会机关党组管党治党责任 / 王 晨
- 15 加强代表思想政治作风建设 切实提高代表依法履职能力和水平
——记2016年第三期全国人大代表专题学习班 / 张维炜

|总编絮语|

- 01 加强思想政治作风建设是人大代表的必修课 / 汪铁民

|专 稿|

- 19 关注农村和农业安全生产 / 乌日图
- 21 中国电影产业步入依法发展时代 / 任茂东

|本期策划|

- 23 回应人民群众对平安顺畅出行的热切期盼 / 张宝山
- 26 违法车辆是道路交通安全的重大隐患 / 彭东昱
- 28 让道路更加有序、安全、畅通 / 王博勋
- 30 道路交通执法:防止权力监督制度设计上的“花瓶现象” / 刘文学

|言 论|

- 访 谈 32 建设有为有位有威的地方国家权力机关
——访湖北省人大常委会党组书记、常务副主任李春明 / 本刊记者
- 主任笔谈 36 打造“互联网+民意”新平台 探索立法为民新途径 / 陈绍泽

|地 方|

地方巡礼·走近湖南

- 38 人大创新在三湘
——来自湖南各地人大的实地报道(下) / 本刊联合采访组
- 39 湘西州人大:提交建议“会中”变“会前”,办理提挡
- 40 湘乡市人大:预算草案厚成“书”,代表看得细
- 41 资兴市人大:任后监督激励干部“想作为、善作为”
- 42 长沙县人大:评议不仅委员“评”也让百姓“议”
- 43 溆浦县人大:代表选出后常喊回“娘家”来问问
- 44 攸县人大:“专项资金”撬动建议办理“难点”
- 45 湘潭县人大:促《政府工作报告》“一诺千金”
- 46 澧县人大:“案件评析”牵起司法监督“牛鼻子”
- 47 永兴县人大:专题询问+测评+公开+问效=?



2016年12月21日,十二届全国人大常委会第二十五次会议举行分组会议,审议全国人大常委会关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定草案等。张德江委员长参加审议。摄影/刘卫兵

- 48 溆浦县人大:代表约见官员:“当面锣、对面鼓”
- 49 鹤岭镇人大:代表参与村务监督“面对面”
- 49 迎丰街道人大:“坐班”接待选民,代表“天天见”

湖北 50 用“法”锁住大城容颜
——宜昌市人大常委会审议通过
《宜昌市城区建筑物外立面管理条例》/ 梁 丽

|人 物|

- 代表风采 51 让百姓用上放心药是我最大的心愿
——记全国人大代表陈保华/陈玉叶
- 52 傈僳族代表的精准扶贫建议
——记云南省第十二届人大代表褚丽娟/唐金龙

|泛 读|

看 世 界 54 法国的民法典,世界的民法典/高仰光 张 永

|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: zygjjg.12388.gov.cn



12月25日,张德江委员长主持十二届全国人大常委会第二十五次会议闭幕会。摄影/李杰

十二届全国人大常委会第二十五次会议在京闭幕 张德江主持会议并发表讲话

12月25日,全国人大常委会委员长张德江在北京主持十二届全国人大常委会第二十五次会议闭幕会。在会议完成各项表决事项后,张德江发表讲话。(详细报道见特稿)

张德江主持召开十二届全国人大常委会第八十四次委员长会议 决定十二届全国人大常委会第二十五次会议12月19日至25日在京举行

十二届全国人大常委会第八十四次委员长会议12月12日上午在北京人民大会堂举行。会议决定,十二届全国人大常委会第二十五次会议12月19日至25日在北京举行。张德江委员长主持会议。

委员长会议建议,十二届全国人大常委会第二十五次会议继续审议民法总则草案、中医药法草案、公共文化服务保障法草案、环境保护税法草案;审议全国人大常委会委员长会议关于提请审议关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察

体制改革试点工作的决定草案的议案,关于提请审议关于第十三届全国人大代表名额和选举问题的决定草案的议案,关于提请审议香港特别行政区选举第十三届全国人大代表的办法草案的议案,关于提请审议澳门特别行政区选举第十三届全国人大代表的办法草案的议案;审议全国人大财政经济委员会关于提请审议电子商务法草案的议案;审议国务院关于提请审议水污染防治法修正案草案的议案、关于提请审议关于授权国务院在部分地区和中央机关暂时调整实施公务员法有关规定的决定草案的议案;审议中央军委关于提请审议关于军官制度改革期间暂时调整适用相关法律规定的决定草案的议案。

委员长会议建议的议程还有:审议全国人大常委会关于召开第十二届全国人民代表大会第五次会议的决定草案的议案;审议国务院关于提请审议批准中国和马来西亚政府关于刑事司法协助的条约的议案;审议国务院关于提请审议关于农林科技创新工作情况的报告、关于深化财政转移支付制度改革情况的报告、关于2015年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告、关于研究处理食品安

全法执法检查报告及审议意见情况的反馈报告；审议全国人大常委会执法检查组关于检查道路交通安全法实施情况的报告、关于检查安全生产法实施情况的报告；分别审议全国人大常委会民族委员会、法律委员会、教育科学文化卫生委员会、环境与资源保护委员会关于十二届全国人大四次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告；分别听取全国人大常委会办公厅、住房和城乡建设部关于十二届全国人大四次会议代表建议、批评和意见办理情况的报告；审议全国人大常委会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告；审议有关任免案等。

委员长会议上，全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨就常委会第二十五次会议议程草案、日程安排意见等作了汇报；全国人大常委会有关副秘书长，全国人大有关专门委员会、常委会有关工作机构和代表资格审查委员会负责人就常委会第二十五次会议有关议题作了汇报。

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

张德江会见加蓬总统邦戈

12月8日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见了加蓬总统邦戈。

张德江说，中国和加蓬有着深厚的传统友谊，两国关系稳步发展。昨天，习近平主席同总统先生共同决定将中加关系提升为全面合作伙伴关系，全面规划了两国关系发展蓝图，这必将更好造福两国和两国人民。中国全国人大愿加强与加蓬国民议会和参议院的交流合作，按照两国元首达成的重要共识，积极开展立法、治国理政经验交流，不断完善双方合作的法律框架，巩固和扩大中加友好的民意基础，共同促进中加全面合作伙伴关系深入发展。

邦戈赞赏中国在非洲发展问题上长期给予的支持，表示希望通过此次访问为双边经贸合作注入新活力，进一步全面提升两国合作水平。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会见。

张德江与马尔代夫议长马斯赫举行会谈

12月7日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂与马尔代夫议长马斯赫举行会谈。

张德江说，中国和马尔代夫建交以来，两国始终相互尊重、相互信任、相互支持、互利合作。2014年，习近平主席成功访马，两国元首一致同意构建中马面向未来的全面友好合作伙伴关系，勾画了两国关系发展蓝图。双方经贸、基建、旅游、

民生、地方等方面合作不断取得积极进展。事实证明，中马不仅是相互信赖的好朋友，更是携手发展的好伙伴。2017年是两国建交45周年，中方将继续坚持“亲、诚、惠、容”的周边外交理念，坚持正确的义利观，与马方共同努力，拓展合作领域，提升合作水平，实现合作共赢，推动中马关系取得新的更大发展。

张德江说，中国全国人大高度重视与马尔代夫人民议会间的友好关系。双方的主要任务是推动落实两国元首达成的共识，使之转化为实实在在的合作成果，为中马关系发展注入新动力。一是加强经验交流。中马同为发展中国家，都面临着经济社会发展的重任。双方应充分发挥立法机关的作用，加强立法、治国理政经验交流，为各自国家的经济发展、民生改善提供有益借鉴。二是推动务实合作。习近平主席提出的“一带一路”倡议为中马合作提供了新的机遇。双方应加强战略对接，实施好已达成共识的合作项目，不断探索新的合作途径，为双方合作营造良好的法律和政策环境。三是增进友好感情。立法机关应积极发挥广泛联系人民群众的优势，促进两国人文交流和民间往来，增进相互信任和友谊，不断巩固和扩大中马友好的社会民意基础。

马斯赫说，马中友好关系为国际社会树立了大小国家和谐相处的典范。发展对华互利合作是马尔代夫政府、议会和人民的一致愿望。马议会愿与中国全国人大一道，密切友好交往，加强交流互鉴，积极支持马中各领域务实合作，更好地造福两国和两国人民。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会谈。

张德江与哈萨克斯坦议会上院议长托卡耶夫举行会谈

12月6日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂与哈萨克斯坦议会上院议长托卡耶夫举行会谈。

张德江说，中哈两国山水相连，友好交往源远流长。建交以来，两国关系快速健康稳定发展。近年来，在习近平主席和纳扎尔巴耶夫总统的战略指引下，两国政治互信不断加深，互利合作成果丰硕，在国际和地区事务中密切配合，成为国际社会睦邻友好、平等相待、互利共赢的典范。深化中哈友好合作符合两国和两国人民的根本利益，也是两国实现各自发展战略的必然要求。中方愿与哈方一道，加强发展战略对接，培育新的合作增长点，巩固世代友好的民意基础，共同打造中哈利益和命运共同体。

张德江说，中哈立法机关交往密切，已成为两国全面战略合作伙伴关系的重要组成部分。中国全国人大和哈萨克斯坦议会应进一步加强交流、密切合作。一是加大相互政治支持。加强在双边和多边场合的协调配合，坚定支持对方维护本国主



权、安全和发展等核心利益,坚定支持对方走符合本国国情的发展道路,共同打击“三股势力”、维护地区安全和稳定,营造两国发展的良好外部环境。二是促进双方务实合作。积极推动丝绸之路经济带和“光明之路”新经济政策对接合作规划的落实,推进产能合作、经贸合作等。及时沟通政策和法律信息,适时修改完善相关法律法规,从法律层面为中哈之间的开创性合作提供制度性保障。三是推动两国人文交流。在支持和参与国家级人文活动的同时,推动中哈地方、文化、高校、青年、智库等社会各界往来,密切两国的人文联系,推动中哈全面战略伙伴关系不断迈上新台阶。

托卡耶夫说,哈中友好关系根深叶茂、成果丰硕。哈方愿与中方携手,积极落实两国元首达成的共识,进一步深化双方政治、经济、人文、安全等领域合作。哈议会期待加强与中国全国人大的交流与合作,为哈中世代友好作出新的贡献。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会谈。

张德江与比利时联邦众议长布拉克举行会谈

12月5日,全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂与比利时联邦众议长布拉克举行会谈。

张德江说,当前,中比关系保持强劲发展势头。习近平主席和菲利普国王实现互访,在两国元首的引领下,中比全方位友好合作伙伴关系不断迈向更高水平;两国务实合作实现新跨越,人文交流日益密切,为两国和两国人民带来了实实在在的利益。中方愿与比方携手,坚持互尊互信、平等相待、合作共赢原则,推动中比关系更好更快发展。

张德江说,中方重视比利时在欧盟内的重要特殊影响,赞赏比方秉持自由贸易理念,反对贸易保护主义,积极推动中欧互利合作。希望比方继续发挥积极作用,推动中欧经贸关系健康稳定发展。

张德江说,立法机关合作在中比关系中发挥着独特作用。早在两国建交前的1956年,中国全国人大与比利时议会就开启了友好交往的历史。近年来,双方在原有良好合作基础上不断丰富交流形式和内容,为促进中比关系发展作出了新的贡献。今后,两国立法机关应进一步深化交流与合作。一是为增进两国政治互信多做工作。双方应相互理解、相互尊重。希望比议会继续做中比关系的支持者和推动者,恪守一个中国原则,理解和尊重中方核心利益和重大关切,妥善处理敏感问题,以实际行动维护中比关系政治基础。二是为深化两国务实合作创造条件。双方应积极支持中比合作,不断完善合作的政策和法律环境。双方应尽快完成有关条约的审批,推动两国在打击跨国犯罪和反恐、反腐败等方面的合作。三是为促进各自改革发展加强交流。双方应密切各层次友好往来,就治国理政以及关系国计民生的重大议题加强交流、

互学互鉴,为各自国家经济社会发展提供有益借鉴,把两国立法机关合作水平推向新的高度。

布拉克说,比中关系正处于历史最好时期。比方尊重和了解中方核心关切,比利时议会珍视与中国全国人大的传统友谊,愿扩大交往、增进互信,不断丰富比中友好关系的内涵。

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

12月25日下午,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兼秘书长王晨主持并监督。

刚刚闭幕的十二届全国人大常委会第二十五次会议任命了全国人大有关专门委员会个别副主任委员、全国人大常委会有关工作委员会主任,决定任命了国家监察部部长等国家工作人员。根据全国人大常委会关于实行宪法宣誓制度的决定,上述人员依法进行宪法宣誓。

下午5时许,王晨宣布宪法宣誓仪式开始。全体起立,同唱中华人民共和国国歌。领誓人、新任命的全国人大内务司法委员会副主任委员张毅手抚宪法,宣读誓词。新任命的全国人大常委会预算工作委员会主任刘昆、监察部部长杨晓渡和因出访未能参加上一次宪法宣誓的财政部部长肖捷跟诵誓词。

全国人大机关、监察部、财政部有关负责同志参加了宣誓活动。

严隽琪出席第八届中国民办教育发展大会

12月12日,由中国民办教育协会主办的第八届中国民办教育发展大会在北京召开。全国人大常委会副委员长严隽琪出席会议并讲话。

针对民办教育工作者关心的民办教育促进法修法问题,严隽琪强调,民办教育工作者应统一思想、凝聚共识,充分认识分类管理的重大意义。她说,长期以来,由于相关法律法规之间的不配套、不协调,从民办教育的顶层制度设计到民办学校法人制度、产权制度、税收制度等一系列制度性障碍,严重制约了民办学校的发展进步。此次修法,回应社会各方重大关切,对接教育法、慈善法以及正在进行中的民法总则立法工作,从进一步促进和规范民办教育健康发展角度,清晰界定了营利性与非营利性民办学校的分类标准,首次以负面清单方式开放了营利性教育的准入范围,总体上确立了包括维护师生合法权益在内的两类学校所适用的不同扶持政策体系,更加细化了学校法人治理及规范管理方面的规定,同时实事求是明确了存量民办学校剩余资产的归属问题,并对现有学校存续及转设事宜从制度上作出了妥善安排。从长远看,修法将为各级各类民办学校注入

更加强劲的动力,推动整体民办教育事业又好又快发展。

关于修改民办教育促进法的决定将于2017年9月1日起正式实施。严隽琪指出,当务之急是要按照相关法律规定,尽快研究出台必要的配套制度及过渡措施。

王晨会见越南国会代表团

12月20日,全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨在北京人民大会堂会见了由越南国会常委会代表工作委员会主任、越共中央组织部副部长陈文髓率领的越南国会代表团。

王晨说,今年以来,中越关系发展势头良好。我们愿同越方共同努力,认真落实习近平总书记和阮富仲总书记达成的重要共识,牢牢把握两党两国关系发展的正确方向,推动两国全面战略合作伙伴关系长期稳定健康发展。按照张德江委员长和阮氏金银国会主席今年11月会谈提出的指导意见,加强两国立法机关全方位多层次友好往来,深化在立法、监督、代表等领域的经验交流,不断夯实中越关系的民意和社会基础。

陈文髓表示,在两党两国领导人的精心培育和大力推动下,越中传统友谊不断巩固和发展。越南国会重视发展与中国全国人大的友好合作关系。中国在人民代表大会制度的发展、完善过程中积累了不少宝贵经验,越方愿认真学习借鉴。

全国人大常委会副秘书长陈国民、全国人大内务司法委员会副主任委员何晔晖参加了会见。

2016年第三期全国人大代表专题学习班在北京开班

12月13日至16日,2016年第三期全国人大代表专题学习班在北京开班,来自江苏、河南、湖北、香港、澳门、台湾、解放军等32个选举单位的约320名全国人大代表参加学习。全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨在开班式上强调,要深入学习贯彻党的十八大六中全会精神,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,加强代表思想政治作风建设,切实提高代表依法履职能力和水平。

王晨指出,学习贯彻党的十八大六中全会精神,对于代表们来说,既是重大政治任务,也是加强代表思想政治作风建设、提高依法履职能力的重要内容。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视充分发挥人大代表作用、加强代表思想政治作风建设,强调各级人大代表要忠实代表人民的利益和意志,依法履行代表职责,模范遵守宪法法律,自觉接受人民监督。

王晨强调,全国人大代表依法参加行使国家权力,必须始终把坚持正确的政治方向摆在首位,牢固树立“四个意识”特别是核心意识、看齐意识,坚定坚持党中央的集中统一领导,自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党

中央保持高度一致。要自觉向党中央看齐,向党的理论和路线方针政策看齐,向党中央决策部署看齐,在贯彻落实党中央决策部署上凝神聚焦发力。

王晨指出,人大代表要珍惜人民赋予的权力,忠实代表人民的利益和意志,依法参加行使国家权力。要模范遵守宪法法律,自觉遵守社会公德,廉洁自律,公道正派,勤勉尽责,在各自工作岗位上发挥模范作用。要正确处理个人职业活动与履行职责的关系,不得利用人大代表身份,通过干预司法、干涉具体司法案件或插手招投标等,牟取个人、小团体和特定关系人的利益。要深刻汲取湖南衡阳破坏选举案、辽宁拉票贿选案的教训,坚决抵制选举过程中的不正之风,与拉票贿选等破坏选举的行为做坚决斗争。

全国人大常委会副秘书长信春鹰主持开班式。

本期专题学习班安排了加强人大立法与监督、不断提高国家治理体系与能力,关于民法总则草案的几个问题,贯彻落实“十三五”规划纲要有关情况的介绍,关于脱贫攻坚政策体系和进展情况,中国自信等5个专题报告。

据悉,十二届全国人大代表选举产生后,2013年全国人大常委会办公厅组织了近2700名全国人大代表进行初任学习、1200余名全国人大代表参加履职学习。2014年以来,先后举办12期代表专题学习班和研讨班、2期少数民族代表学习班,平均每年有1000多名代表参加学习。

王晨会见哈萨克斯坦议会上院院长托卡耶夫

12月6日,全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨在北京会见了由哈萨克斯坦议会上院院长托卡耶夫率领的哈萨克斯坦议会上院代表团。双方就进一步加强两国立法机构的交流与合作交换了意见。

张平访问美国

应美国国会邀请,全国人大常委会副委员长张平12月6日至9日访问美国,分别会见美国众议长瑞安、临时参议长哈奇及“美中工作小组”成员等议员。双方就中美立法机关交往及共同关心的议题广泛深入地交换了意见。

艾力更·依明巴海会见阿曼中国友好协会代表团

12月12日,全国人大常委会副委员长、中国阿拉伯友好协会会长艾力更·依明巴海在北京会见了阿曼中国友好协会执行委员会主席、阿曼国家委员会秘书长赛义迪。艾力更希望两国友协继续加强合作,增进两国人民的相互了解,推动双边关系不断向前发展。

张德江委员长在十二届全国人大常委会第二十五次会议上的讲话

(2016年12月25日)



摄影 / 李杰

各位委员、各位同志：

在大家的共同努力下，本次常委会会议顺利完成了各项预定任务。共审议14件法律草案和有关法律问题的决定草案，通过了其中的7件，决定将4件提请十二届全国人大五次会议审议；听取审议国务院4个工作报告和常委会2个执法检查报告；审议通过4个专门委员会关于代表议案审议结果的报告，听取关于代表建议办理情况的2个报告；批准1件国际条约；决定了人事任免等其他事项。会议作出决定，十二届全国人民代表大会第五次会议于2017年3月在北京召开。

京召开。

深化国家监察体制改革是以习近平总书记为核心的党中央作出的一项重大决策，对于建立集中统一、权威高效的监察体系，深入推进党风廉政建设和反腐败斗争，推进国家治理体系和治理能力现代化，具有重大现实意义和深远历史意义。为了在全国推开这项事关全局的重大政治体制改革，党中央部署在部分地方开展试点，先行先试，积累经验。为贯彻落实党中央决策部署，按照重大改革于法有据的要求，本次会议经过认真审议，表决通过了关于在北京市、山西

省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定，明确了试点工作涉及的最主要、最基本的制度，为试点工作提供了法治保障。试点地区要按照党中央部署要求和全国人大常委会的决定，认真组织实施，积极稳妥、依法有序推进试点工作。全国人大常委会有关工作机构要抓紧做好与深化国家监察体制改革有关的立法工作，依法及早提请审议。

制定民法总则是编纂民法典“两步走”的第一步，是本届全国人大及其常委会的重大立法任务。常委会高度重视，先后三次进行审议，两次向社会公开征求

意见。委员长会议组成人员分别在北京、四川、宁夏、上海等地召开座谈会,深入开展立法调研,听取各省(区、市)人大常委会和部分全国人大代表、有关部门、法律工作者、基层干部群众等各方面的意见建议,广泛凝聚立法共识。本次会议决定,将民法总则草案提请十二届全国人大五次会议审议。会后,将民法总则草案送全国人大代表征求意见,并再次征求社会公众意见。之后,由法律委员会、法制工作委员会根据本次会议的审议意见和全国人大代表以及各方面的意见,抓紧对民法总则草案进行修改完善,提出全国人大常委会提请十二届全国人大五次会议审议的民法总则草案,为大会审议做好充分准备。

中医药是中华民族的瑰宝,是我国医药卫生事业的重要组成部分。本次会议审议通过的中医药法,保持和发挥中医药特色和优势,加大对中医药事业的扶持力度,建立健全符合中医药特点的管理制度,规范中医药从业行为,对于继承和弘扬中医药,保障和促进中医药事业发展,保护人民健康,具有十分重要的意义。

制定公共文化服务保障法是党的十八届四中全会确定的重要立法任务,是本届全国人大常委会加强文化领域立法的重点工作。经过三次审议,本次会议表决通过公共文化服务保障法,明确了政府在公共文化服务组织、管理、提供、保障等工作中的职责,确立了公共文化服务的基本原则和保障制度等。这部法律的制定和实施,对于丰富人民群众精神文化生活,传承中华优秀传统文化,弘扬社会主义核心价值观,增强文化自信,促进中国特色社会主义文化繁荣发展,提高全民族文明素质,将发挥重要作用。

贯彻落实党中央关于“推动环境保护费改税”“落实税收法定原则”的改革任务,本次会议审议通过了环境保护税法。这是本届全国人大常委会审议通过的第一部税收法律。环境保护税法以现行排污费制度为基础,与新修订的环境保护法相衔接,按照“税负平移”的原则,明确了环

境保护税的纳税人、征税对象、计税依据、税目税额和征收管理等制度,积极发挥税收在控制和减少污染物排放、保护和改善生态环境方面的重要作用。

本次会议还审议通过了关于授权国务院在部分地区和部分在京中央机关暂时调整适用公务员法有关规定的决定、关于授权国务院在河北省邯郸市等12个试点城市行政区域暂时调整适用社会保险法有关规定的决定、关于军官制度改革期间暂时调整适用相关法律规定的决定,为相关改革提供了法律依据。

本次会议听取审议了国务院关于农林科技创新工作情况的报告。审议中,常委会组成人员指出,党中央高度重视农林科技创新工作,各级政府及有关部门认真贯彻中央决策部署,农林科技自主创新取得显著成效。“十二五”期间,我国农业科技进步贡献率由52%提高到56%以上,林业科技进步贡献率由43%提高到48%。同时也要看到,我国农林业发展已进入更加依靠科技进步的新阶段,与加快实施创新驱动发展战略、推进农林业现代化的要求相比,农林科技创新能力和科研水平仍存在一定差距。希望国务院及其有关部门坚持农林科技的公益性定位,加大财政投入力度,整合科研资源和力量,积极推进管理体制改革,强化农林知识产权保护,提高农林科技成果转化效率,为农林现代化建设提供有力支撑。

财政转移支付制度改革是深化财税体制改革的重要内容,是建立现代财政制度的核心要素。本次会议听取审议了国务院关于深化财政转移支付制度改革情况的报告。常委会组成人员普遍认为,财政转移支付制度改革取得明显成效,但仍然存在与财政事权和支出责任划分改革衔接不够、统筹力度有待加强、清理整合仍不到位、管理监督不够健全等问题。希望国务院和地方各级人民政府深入贯彻党中央关于深化财税体制改革的总体部署,认真执行修改后的预算法,坚持以财政事权属性为遵循,明确转

移支付定位,完善一般性转移支付增长机制,从严控制专项转移支付,强化转移支付预算管理,不断提升财政转移支付绩效和透明度,着力推进地区间基本公共服务均等化,更好发挥财政转移支付对于促进经济平稳健康发展和社会和谐稳定的重要作用。

听取审议审计查出问题整改情况的报告,已经成为全国人大常委会加强跟踪监督、增强监督实效的一项制度性安排。本次会议听取审议了国务院关于2015年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告。从整改情况看,国务院高度重视、措施得力,整改成效比往年有较大改进,审计查出的问题大部分得到纠正,整改工作长效机制正在逐步建立。希望国务院及有关方面在全面落实整改任务的同时,深入分析问题根源,积极推进财税体制改革,进一步完善预算制度,规范预算管理,切实做到依法行政、依法理财,把财政资金管好用好。

维护最广大人民的根本利益,首先要把人民群众的生命安全放在第一位。2016年上半年,常委会开展了食品安全法执法检查,下半年又相继开展了安全生产法、道路交通安全法执法检查,推动事关人民群众生命安全和身体健康的重要法律的全面有效实施。在前期调研的基础上,严隽琪、吉炳轩、张平、向巴平措、艾力更·依明巴海等5位副委员长分别带队,赴山西、上海等10个省(区、市)和新疆生产建设兵团开展安全生产法执法检查,并委托15个省(区、市)人大常委会开展自查。王胜俊、吉炳轩、向巴平措、万鄂湘、张宝文等5位副委员长分别带队,赴北京、浙江等8个省(区、市)开展道路交通安全法执法检查,同时委托其他23个省(区、市)人大常委会开展自查。本次会议听取审议了两个执法检查报告,并结合审议执法检查报告开展专题询问。常委会组成人员充分肯定执法检查组的工作,普遍赞成这两个执法检查报告。会议还听取审议了国务院关



2016年12月25日，十二届全国人大常委会第二十五次会议举行闭幕会，表决全国人大常委会关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定草案。摄影/刘震

于研究处理食品安全法执法检查报告及审议意见情况的反馈报告。

大家强调，要牢固树立以人为本、安全发展理念，增强全社会的安全观念和学法守法用法意识，正确处理安全与发展的关系，坚守发展决不能以牺牲安全为代价这条红线。大家指出，要以对人民高度负责的政治责任感和历史使命感抓好安全生产工作，加强安全生产监管执法，深化重点行业领域专项治理，健全安全生产预防机制，依法严惩安全生产领域失职渎职行为，切实从源头上排除隐患，做到安全才能生产，生产必须安全。大家指出，要注重依靠法律手段治理道路交通安全领域重点、难点问题，严格道路交通安全执法监管，严肃整治违法生产、销售、使用车辆行为，提升道路及安全设施建设管理水平，努力营造有序、安全、畅通的道路交通环境，真正让群众的出行既安全又便捷。大家在肯定实施食品安全法取得积极成效的同时，强调要充分认识到当前食品安全形势的严峻性和食品安全工作的艰巨性，采取更加有力的措施，将“最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责”贯穿于食品安全工作全过程，确保人民群众“舌尖上的安全”。

审议代表议案和办理代表建议，是国家机关的法定职责。最近的两次常委会会议相继审议通过8个专门委员会关于代表议案审议结果的报告，本次会议听取了全国人大常委会办公厅、住房和城乡建设部关于代表建议办理情况的报告。从报告的情况看，各专门委员会、各建议承办单位，把审议代表议案和办理代表建议作为支持代表依法履职、充分发挥代表作用的关键环节，积极完善工作机制和方式，通过多种方式加强与代表的沟通交流，切实增强议案审议和建议办理实效。目前，十二届全国人大四次会议主席团交付审议的462件代表议案的审议工作，代表提出的8609件建议的办理工作，已经全部完成。多数代表对审议和办理工作表示满意或基本满意。


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。

各位委员、各位同志，不久前召开的中央经济工作会议，对2017年经济

工作作出了全面部署。2017年是实施“十三五”规划的重要一年，是供给侧结构性改革的深化之年，各方面任务艰巨繁重。我们要牢固树立“四个意识”特别是核心意识、看齐意识，切实把思想和行动统一到以习近平同志为核心的党中央对形势的分析判断和工作的决策部署上来，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，认真学习贯彻中央经济工作会议精神，结合人大实际创造性地开展工作，坚决有力贯彻落实党中央重大决策部署，圆满完成本届全国人大及其常委会各项任务，以优异成绩迎接党的十九大胜利召开。当前，要着重做好两个方面的工作。

一是组织筹备好十二届全国人大五次会议。从现在到明年3月大会召开，只有两个多月的时间了。各方面要按照“明确分工、落实责任、精心组织、统筹安排、密切配合”的要求，缜密细致地做好大会的组织筹备工作，确保大会圆满成功。要认真组织好代表调研、视察等活动，提前将会议相关材料送代表审阅讨论，加强与“一府两院”有关方面的沟通协调，及时转送代表提出的意见建议，为顺利完成大会各项议程创造条件。

二是统筹安排明年的各项工作。12月12日的委员长会议已经原则通过全国人大常委会2017年工作要点及立法工作计划、监督工作计划，对2017年工作作出了预安排。各专门委员会和常委会工作机构要结合贯彻落实党中央决策部署，根据“一个要点、两个计划”，商有关方面做好相关工作的准备和落实，确保2017年各项工作有一个良好开局。待十二届全国人大五次会议后，再根据大会精神作出正式安排。

再过几天就是2017年元旦。借此机会，我代表委员长会议组成人员，向在座的各位委员、各位同志，向全国人大代表和地方各级人大代表，向全国人大机关和地方各级人大机关工作人员，向所有关心和支持人大工作的各界人士，致以节日的问候和新年的祝福！



2016年12月25日,张德江委员长主持十二届全国人大常委会第二十五次会议闭幕会。在会议完成各项表决事项后,张德江委员长发表讲话。图为张德江委员长等在表决。摄影/刘卫兵

十二届全国人大常委会第二十五次会议在京举行

2016年12月19日至12月25日,十二届全国人大常委会第二十五次会议在北京举行。其间,除开幕会和闭幕会外,共举行两次全体会议、九次分组会议和一次联组会议。张德江委员长主持开幕会和闭幕会。作为本年度的最后一次常委会会议,此次会议会期长、任务重、亮点多,其中多项议程引起了社会的普遍关注。

此次会议继续审议了民法总则草案、中医药法草案、公共文化服务保障法草案、环境保护税法草案;初次审议国家情报法草案、电子商务法草案、水污染防治法修正案草案;审议了全国人大常委会关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定草案,关于授权国务院在部分地区和中央机关暂时调整实施公务员法有

关规定的决定草案,关于授权国务院在河北省邯郸市等12个生育保险和基本医疗保险合并实施试点城市行政区域暂时调整实施社会保险法有关规定的决定草案,关于军官制度改革期间暂时调整适用相关法律规定的决定草案;审议了国务院关于农林科技创新工作情况的报告、国务院关于深化财政转移支付制度改革情况的报告、国务院关于2015年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告、国务院关于研究处理食品安全法执法检查报告及审议意见情况的反馈报告、全国人大常委会执法检查组关于检查道路交通安全法实施情况的报告、全国人大常委会执法检查组关于检查安全生产法实施情况的报告;结合审议全国人

大常委会执法检查组关于检查安全生产法实施情况的报告、关于检查道路交通安全法实施情况的报告,开展专题询问;听取了全国人大常委会办公厅关于十二届全国人大四次会议代表建议、批评和意见办理情况的报告;会议还审议了其他有关议案。

张德江委员长参加了21日上午举行的分组会,与常委会组成人员一道审议全国人大常委会关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定草案等。

十二届全国人大常委会第二十五次会议25日下午在北京人民大会堂闭幕。会议表决通过了中医药法、公共文化服务保障法、环境保护税法,决定任命杨晓渡为监察部部长,国家主席习近平分

别签署第59、60、61、62号主席令予以公布。张德江委员长主持会议。

会议表决通过了全国人大常委会关于提请审议民法总则草案的议案,决定提请十二届全国人大五次会议审议。委员长会议建议,委托李建国副委员长代表常委会作说明。

会议表决通过了全国人大常委会关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定。

会议表决通过了全国人大常委会关于提请审议第十三届全国人大代表名额和选举问题的决定草案、香港特别行政区选举第十三届全国人大代表的办法草案、澳门特别行政区选举第十三届全国人大代表的办法草案等三个议案,决定提请十二届全国人大五次会议审议。委员长会议建议,委托王晨副委员长兼秘书长代表常委会作说明。

会议分别表决通过了全国人大常委会关于授权国务院在部分地区和部分在京中央机关暂时调整适用公务员法有

关规定的决定、关于授权国务院在河北省邯郸市等12个试点城市行政区域暂时调整适用社会保险法有关规定的决定、关于军官制度改革期间暂时调整适用相关法律规定的决定。

会议表决通过了全国人大常委会关于召开十二届全国人大五次会议的决定。根据决定,十二届全国人大五次会议于2017年3月5日在北京召开。

会议表决通过了全国人大常委会关于批准中国和马来西亚政府关于刑事司法协助条约的决定。

会议分别表决通过了全国人大民族委员会、法律委员会、教育科学文化卫生委员会、环境与资源保护委员会关于十二届全国人大四次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告。

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,任命张毅为十二届全国人大内务司法委员会副主任委员,免

去廖晓军的全国人大常委会预算工作委员会主任职务,任命刘昆为全国人大常委会预算工作委员会主任。

会议还表决通过了其他任免案。

全国人大常委会副委员长李建国、王胜俊、陈昌智、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二十六讲专题讲座,张德江委员长主持。科技部党组书记、副部长王志刚作了题为《促进科技成果转化》的讲座。

25日下午,十二届全国人大常委会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兼秘书长王晨主持并监誓。全国人大机关、监察部、财政部有关负责同志参加了宣誓活动。☑

十二届全国人大常委会第二十五次会议联组会议



2016年12月24日,十二届全国人大常委会第二十五次会议举行联组会议,结合审议全国人大常委会执法检查组关于检查安全生产法实施情况的报告、关于检查道路交通安全法实施情况的报告进行专题询问。张德江委员长出席会议。严隽琪副委员长主持会议。国务委员王勇和国务院有关部门负责人到会应询。摄影/盛佳鹏

深入学习宣传贯彻党的十八届六中全会精神 落实全国人大常委会机关党组管党治党责任

全国人大常委会副委员长兼秘书长、常委会机关党组书记 王 晨

党的十八届六中全会是在我国进入全面建成小康社会决胜阶段召开的一次十分重要的会议。按照座谈会安排,我代表中共全国人大常委会机关党组,就学习贯彻党的十八届六中全会精神、全国人大机关贯彻落实全面从严治党要求等情况作简要交流。

一、深刻认识党的十八届六中全会的重大意义

党的十八届六中全会明确习近平总书记在党中央和全党的核心地位,正式提出“以习近平同志为核心的党中央”,这是党的十八届六中全会的重大历史性贡献,对党和国家前途命运和长治久安具有重大现实意义和深远历史意义。全国人大常委会机关党组坚决拥护习近平总书记的核心地位。我们要进一步增强“四个意识”,特别是核心意识、看齐意识,更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围,更加坚定地维护以习近平同志为核心的党中央的权威,更加自觉地在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,更加扎实地把以习近平同志为核心的党中央各项决策部署落到实处。

党的十八届六中全会聚焦全面从

严治党,制定《关于新形势下党内政治生活的若干准则》,修订《中国共产党党内监督条例》,为继续推进全面从严治党、营造党内良好政治生态提供了重要制度保障。习近平总书记在全会上所作的重要讲话,对新形势下加强和规范党内政治生活、加强党内监督作出总体部署,创造性地提出了一系列新思想新观点新要求,进一步深化了对党的建设规律的认识,是马克思主义中国化的最新成果,是推进全面从严治党、开创党的建设新局面的行动纲领。全国人大常委会机关党组要坚决贯彻落实习近平总书记重要讲话精神,认真贯彻执行《准则》和《条例》,坚持不忘初心、继续前进,坚持率先垂范、以上率下,切实推动管党治党从宽松软走向严紧硬。

二、坚决贯彻党中央全面从严治党战略部署

党的十八大以来,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,在全国人大常委会党组直接领导下,全国人大常委会机关党组全面认真贯彻党中央全面从严治党战略部署,推动全国人大机关党的建设和各项工作不断取得新进展。

(一)坚定坚持党中央集中统一领导,牢牢把握人大工作正确政治方向。全国人大常委会机关党组坚定坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,毫不动摇坚持党中央集中统一领导,牢牢把握人大工作正确政治方向。机关党组把学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神作为重大政治任务。一是首先要衷心拥护、信赖、爱戴以习近平同志为核心的党中央,坚定不移在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,自觉用习近平总书记系列重要讲话精神武装头脑、指导实践、推动工作。二是要全面系统地学习和把握讲话的精髓要义,深刻领会习近平总书记系列重要讲话是当代中国的马克思主义,是马克思主义中国化的最新成果,是全党全国全军的思想武器和行动纲领。三是要深入学习习近平总书记在讲话中贯穿的马克思主义立场、观点、方法,学习总书记的视野、胸襟、情怀,学习总书记的崇高品质、高尚境界、担当精神。我们建立并坚持集体学习制度,每月都举行党组集体学习,及时传达学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和党中央重要会议、文件、通知、通报精神,切实把思想行动统一到以习近平同志为核心的

党中央决策部署上来。

(二)坚决贯彻落实党中央决策部署,为全国人大及其常委会依法履职做好参谋服务保障工作。全国人大常委会机关党组坚决贯彻落实习近平总书记关于坚持和发展人民代表大会制度、做好人大工作的重要讲话和重要指示精神,坚决贯彻落实党中央重大决策部署和全国人大常委会党组部署安排。一是认真贯彻落实重大改革和法治建设举措。党的十八届三中、四中、五中全会提出的重要举措,确定由全国人大有关单位牵头承担的有70项,已完成近50项,其他各项正在按计划有序推进。二是为全国人大常委会行使立法、监督职权做好服务保障。认真做好调整本届常委会立法规划的服务工作,着力抓好党中央确定的国家安全、深化改革等领域重大立法项目的服务工作,积极完善人大立法工作机制,扎实做好常委会执法检查、听取审议工作报告、开展专题询问、专题调研、备案审查等监督工作服务保障,健全监督工作方式方法。三是提高代表工作水平。贯彻党中央关于严肃查处辽宁拉票贿选案的决策部署,服务保障全国人大常委会临时召开第二十三次会议、依法确定拉票贿选的全国人大代表当选无效、依法作出成立辽宁省十二届人大七次会议筹备组的决定;会同中央组织部联合下发通知,要求各地深刻汲取教训,严密组织纪律措施,确保人大换届选举风清气正;充分发挥全国县乡两级人大换届选举工作联席会议平台作用,加强对县乡人大换届选举工作的指导。认真贯彻党中央关于加强人大代表履职监督管理的决策部署,改进代表履职培训,突出重点,加强代表思想政治作风建设。做好委员长会议组成人员、常委会委员直接联系代表的服务保障工作,积极推动“一府两院”加强同代表的联系。全国人大机关以扎实有效的工作,为全国人大常委会贯彻党中央决策部署、依法履行职责发挥了良好的参谋助手和服务保障作用。

(三)切实履行全面从严治党主体责任,扎实推进机关党的建设。全国人大常委会机关党组坚持把思想政治建设摆在首位,扎实开展党的群众路线教育实践活动、“三严三实”专题教育和“两学一做”学习教育。认真贯彻执行中央八项规定精神,积极改进大会会风,制定并修改全国人大机关加强作风建设七项制度,持续不懈抓作风建设。贯彻党组工作条例要求,制定机关党组工作规则,推进党组工作制度化、规范化。深入推进党风廉政建设,健全党风廉政建设责任体系,落实廉政风险防控制度,自觉接受中央纪委派驻纪检组的监督和指导,支持派驻纪检组和机关纪委履职工作。对少数领导干部违反政治纪律和政治规矩,违反组织纪律、廉洁纪律等,依纪依规坚决予以查处。自觉接受中央巡视监督,紧盯中央机关“灯下黑”问题,即知即改、立行立改、全面整改,切实做到条条要整改、件件有着落。加强机关党建工作,成立机关党建工作领导小组,加强基层党组织建设,推动建设学习型机关、学习型党组织。

(四)坚决贯彻民主集中制原则,严格把好选人用人关。全国人大常委会机关党组认真贯彻执行民主集中制,严肃党内政治生活,机关党组和党组成员认真召开民主生活会,用好批评和自我批评武器;落实“三会一课”制度,带头讲党课,所有机关党组成员都参加了所在党支部的组织生活会和学习教育等活动。坚持正确选人用人导向,严格贯彻执行“好干部”标准,严把动议提名、考察考核、程序步骤等“三关”,实行“凡提必审”“凡提必核”“凡提必听”,坚持考察公示和任前公示,做到酝酿充分、推荐公开、考察深入,坚持党组会议集体决定,逐项逐人表决。

三、落实党的十八届六中全会的思路和举措

学习宣传贯彻党的十八届六中全会精神,是当前和今后一个时期全党全

国的重要政治任务。全国人大常委会机关党组要按照党中央的部署和全国人大常委会党组的要求,把全会精神学习好贯彻好落实好,努力把全国人大机关党的建设和各项工作提高到一个新水平。

(一)全面系统学习党的十八届六中全会精神。坚持分层次、重实效,突出抓好机关党组理论学习中心组学习,重点抓好处级以上领导干部学习,对基层党支部学习提出明确要求,认真抓好广大党员、干部学习。把学习贯彻六中全会精神同深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神结合起来,更好地以习近平总书记系列重要讲话精神武装头脑、指导实践、推动工作。

(二)切实加强全国人大机关党的建设。认真贯彻执行《准则》和《条例》,坚定理想信念,牢固宗旨意识,严肃党内政治生活,严守政治纪律和政治规矩,认真贯彻民主集中制原则,持之以恒加强作风建设,自觉接受党内监督和人民群众监督,在全国人大机关营造良好政治生态。贯彻全国人大常委会党组要求,统筹协调全国人大各专门委员会新设分党组工作。认真做好专项巡视整改工作,确保巡视整改取得实效。

(三)认真履行参谋助手和服务保障职责。做好十二届全国人大五次会议组织筹备工作,研究安排2017年全国人大各项工作,确保2016年度全国人大常委会工作目标任务顺利完成。

全国人大机关各级党组织和干部群众,要在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,掀起深入学习贯彻党的十八届六中全会精神热潮,紧紧围绕党和国家工作大局,围绕全国人大常委会中心工作,振奋精神、开拓进取、扎实工作,以优异成绩迎接党的十九大召开。✘

[本文为王晨副委员长兼秘书长于2016年11月8日上午在中央国家机关学习宣传贯彻党的十八届六中全会精神动员部署会暨贯彻落实全面从严治党要求党组(党委)书记座谈会上的书面发言材料]



12月13日至16日,2016年第三期全国人大代表专题学习班在北京开班。摄影/李杰

加强代表思想政治作风建设 切实提高代表依法履职能力和水平

——记2016年第三期全国人大代表专题学习班

文/本刊记者 张维炜

“4天的时间虽然短暂,但我们收获非常大,及时‘充电’提升履职能力,特别是王晨副委员长在开班讲话中提出的‘要加强代表的思想政治作风建设’,我认为意义非常重大,也是十分必要的。”山东省人民政府参事、山东琴岛律师事务所律师主任杨伟程代表谈到培训体会,掩饰不住激动的心情。

12月13日至16日,2016年第三期全国人大代表专题学习班在北京开班。

据了解,本期全国人大代表专题学习班有来自江苏、河南、湖北、香港、澳门、台湾、解放军等32个选举单位的约320名全国人大代表参加学习。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨出席开班式并强调,要深入学习贯彻党的十八届六中全会精神,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,加强代表思想政治作风建设,切实提高代表依法履职能力和水平。

全国人大常委会副秘书长信春鹰主持开班式。

坚持廉洁自律,树立人大代表良好形象

“学习贯彻党的十八届六中全会精神,对于代表们来说,既是重大政治任务,也是加强思想政治作风建设、提高依法履职能力的重要内容。”在第一天的开班讲话中,王晨副委员长兼秘书长

开宗明义地确定了这次学习培训的总基调。

王晨指出,党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视充分发挥人大代表作用、加强代表思想政治作风建设,强调各级人大代表要忠实代表人民的利益和意志,依法履行代表职责,模范遵守宪法法律,自觉接受人民监督。

“代表要坚持正确的政治方向。”王晨强调,全国人大代表依法参加行使国家权力,必须始终把坚持正确的政治方向摆在首位,牢固树立“四个意识”特别是核心意识、看齐意识,坚定坚持党中央的集中统一领导,自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。要自觉向党中央看齐,向党的理论和路线方针政策看齐,向党中央决策部署看齐,在贯彻落实党中央决策部署上凝神聚焦发力。

王晨在讲话中特别要求,人大代表一定要珍惜人民赋予的权力,忠实代表人民的利益和意志,依法参加行使国家权力。要模范遵守宪法法律,自觉遵守社会公德,廉洁自律,公道正派,勤勉尽责,在各自工作岗位上发挥模范作用。要正确处理个人职业活动与履行职责的关系,不得利用人大代表身份,通过干预司法、干涉具体司法案件或插手招投标等,牟取个人、小团体和特定关系人的利益。要深刻汲取湖南衡阳破坏选举案、辽宁拉票贿选案的教训,坚决抵制选举过程中的不正之风,与拉票贿选等破坏选举的行为做坚决斗争。

王晨副委员长兼秘书长的开班讲话在与会代表中引起了强烈反响。代表们认为,讲话发人深省,给人以鼓舞和鞭策。“人大代表是人民群众的代言人,人大代表的形象和作风,直接关系到国家权力机关的形象,关系到人民群众对人民代表大会制度的信赖。”代表们表示,一定强化修“身”,坚持廉洁自律,主动接受人民群众的监督,争做依法履职的表率 and 模范,树立人大代表良好形象。

将加强代表思想政治作风建设作为培训的重要内容

值得关注的是,党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视充分发挥人大代表作用、加强代表思想政治作风建设。2016年1月,党中央专门就加强和改进人大代表、政协委员有关工作发出通知,对加强代表管理工作提出明确要求。

贯彻落实党中央决策部署,十二届全国人大常委会坚持代表主体地位,把加强代表思想政治作风建设、提高代表素质能力摆在突出位置,为代表依法执行代表职务、参与管理国家事务提供有力支持和保障。

张德江委员长在十二届全国人大四次会议上作的常委会工作报告中强调,要充分发挥代表主体作用,畅通代表联系人民群众渠道。要按照党中央关于加强和改进代表工作的精神,加强代表思想、作风建设,支持选举单位依法加强代表履职监督。

正是在这样一个大的背景下,近年来,加强代表思想政治作风建设,强化代表管理监督成为代表培训工作的一项重要内容。

在2016年举办的每一期全国人大代表专题学习班上,“加强代表思想政治作风建设”都是王晨副委员长兼秘书长在开班讲话中深刻论述、反复强调的重要问题。

5月31日至6月3日举办的2016年第一期全国人大代表专题学习班上,王晨在开班式上的讲话中强调,代表要坚决贯彻党中央要求和宪法法律规定,加强思想和作风建设,严格自律,率先垂范,密切联系人民群众,切实提高履职能力。

9月5日至8日举办的第二期学习班上,王晨更是大篇幅论述了加强代表思想和作风建设的重要性,并明确提出,这既是人大代表依法执行职务的必然要求,也是各级人大常委会强化代表管理监督的重要内容。

“抓代表的作风建设必先抓思想教育”,一些业内专家对此表示,通过培训加强代表的思想政治作风建设意义非凡。“随着我国社会主义民主政治建设的不断推进,社会各方面对人大代表尤其是全国人大代表的期望和要求越来越高,人大代表在群众中、在社会上一定要有一个好的形象。”专家们认为,通过参加培训学习,可以督促人大代表头脑中时刻绷紧一根弦,要不忘党和人民的重托,依法履职,自觉接受人民监督,做到廉洁自律、公道正派、勤勉尽责,有效应对前进道路上的风险和挑战,推动党和人大事业不断取得新进步。

本届常委会领导十分重视代表学习培训工作

据了解,从上任伊始,十二届全国人大常委会领导同志对学习培训给予了前所未有的重视。

张德江委员长在不同场合多次强调最高国家权力机关组成人员加强学习的重要性。

营造浓厚的学习氛围,全国人大常委会组成人员首先应发挥表率作用。

在主持十二届全国人大常委会组成人员第一次履职学习专题讲座时,张德江委员长提出,要把全国人大常委会建设成为学习型人大常委会。他表示,加强学习是一项重要而紧迫的任务,要加强学习贯穿于人大工作的全过程。同时,他全面阐述了学习的意义,并就如何加强学习、进一步改进学风,提出了具体要求。

张德江委员长还特别强调,加强学习,增强本领,不仅仅是我们个人的事情,更是依法履行职责、做好人大工作的需要,归根结底是推进党和国家事业发展的需要。

2014年3月,在作全国人大常委会工作报告时,张德江委员长指出,要开展代表专题学习培训,让来自基层的全国人大代表在五年任期内都能接受一次学习培训。2015年,同样是在作全国人大

常委会工作报告时,张德江委员长又指出,要完善代表学习培训制度,健全提高代表素质和能力的机制。

王晨副委员长兼秘书长多次明确要求代表的学习培训内容与国家中心工作,特别是人大常委会工作高度关联。他出席了所有全国人大代表履职学习班和专题学习班开班式,并作开班动员讲话或专题报告,传达学习习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略,传达中央关于人大工作和建设文件精神等,介绍全国人大常委会的工作思路 and 情况,对代表履职提出新的要求。

代表们在学习培训期间,参照执行《党政机关厉行节约反对浪费条例》《关于在干部教育培训中进一步加强学员管理的规定》等,树立良好学风,严格遵守各项纪律要求,集中精力学习,不相互宴请、送礼,不拉关系、办私事或变相从事商业活动。代表学习班形成了风清气正的学习氛围。

紧扣中心工作设置培训专题

“这个报告科学深入分析了中国发展之路,直面中国现实,对比世界形势,传递中国自信的正能量,非常令人振奋。”2016年12月15日下午,听完复旦大学特聘教授张维为名为“中国自信”的专题报告,全国人大代表、辽宁省辽阳市第一中学高级教师王家娟深有感触地说。

她告诉记者,当前中国已经成为世界第二大经济体,但是我们从哪里来,走什么路,往哪里去?报告对许多问题进行了阐释,让人豁然开朗。

记者了解到,全国人大常委会办公厅在组织代表学习培训的过程中,始终注意围绕中心工作、服务大局进行周密细致的安排,将各类代表培训班创办成为全国人大常委会向代表们传达中央精神、通报常委会工作情况,以及强化代表自律和履职要求的重要平台。

来自基层的焦文玉代表当选之初

不知道怎么履职,她用“茫然”来形容当时的状态,“第一次参加全国人代会,脑子里没有什么概念,不知道该如何提建议、议案。”2013年,全国人大常委会办公厅集中安排的代表履职学习班及时化解了新当选代表的焦虑。

这一年,学习班总共举办了四期,重点学习中央关于人大工作的精神、中国特色社会主义法律体系,讲解了宪法、选举法和代表法等重要法律,以提高代表的政治敏锐性和政治鉴别力,同时还教会代表如何审议工作报告、审查和批准预算、提出议案和建议,加强对人民代表大会制度这一根本政治制度的认识,增强坚持和完善人民代表大会制度的自觉性和坚定性。“通过培训学习,我们了解了中央的精神和人大的职责,增长了知识,也开阔了视野。”焦文玉说,这些年里,她积极建言,每年都提出十几件议案、建议,履职更有自信了。

2014年,代表学习培训转入专题学习阶段。围绕落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神,及全国人大的工作部署,学习内容包括改进审判工作、改进检察工作、经济体制改革、科技创新、生态文明建设、信息技术、新型城镇化建设、反腐败、证券市场、现代制造业、中国外交、交通运输事业、对外开放、“一带一路”建设等多方面。

2015年,加强对代表的廉洁自律教育成为培训工作的重中之重。全国人大常委会举办了三期代表专题学习班,每期都邀请中纪委负责同志作专题报告,全面系统介绍党的十八大以来党风廉政建设和反腐败工作取得的新成效,当前和今后一个时期的主要任务,以及全国人大代表在党风廉政建设和反腐败工作中的重要作用,尤其是对全国人大代表自身应如何加强廉洁自律意识、不断提高拒腐防变能力提出了要求。

2016年以来,全国人大代表专题学习班开班三期。第一期学习班紧紧围绕贯彻落实十八届五中全会“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,安排

了“十三五”规划纲要解读、国有资本经营预算管理现状分析与思考、推进新一轮高水平对外开放、银行业监管与互联网金融发展、坚决打赢脱贫攻坚战、中国的探月梦等6个专题报告。

第二期学习班安排了贯彻落实“十三五”规划纲要、打赢脱贫攻坚战、银行业监管与互联网金融发展、国有资本经营预算管理、中国的探月梦等专题报告,分别由国家发展和改革委员会、中央农村工作领导小组办公室、中国银行业监督管理委员会、国务院国有资产监督管理委员会和中国科学院的有关领导和专家主讲。

在这次第三期学习班上,除了前面提到的“中国自信”专题报告之外,全国人大常委会办公厅还安排了加强人大立法与监督、不断提高国家治理体系与能力,关于民法总则草案的几个问题,贯彻落实“十三五”规划纲要有关情况的介绍,关于脱贫攻坚政策体系和进展情况等4个专题报告,帮助代表充分了解和掌握国家重点工作,为代表出席2017年全国人代会,参加审议,提出高质量的议案、建议做准备。

让培训成为代表提高履职能力的“加油站”

为了帮助代表消化吸收学习内容,每期学习班结束前都组织代表学习交流活

在12月16日上午的交流中,大家发言积极踊跃。代表们纷纷表示,参加培训学习是代表履职的法定义务和重要保障,学习培训制度的建立,大大提高了学习效率,也明显提高了大家的履职能力,堪称是代表“不忘初心,继续前进”的“加油站”。

“王晨副委员长在这次开班讲话中,将对香港基本法第一百零四条的解释,作为全国人大常委会今年的第一件大事提出,这表明全国人大常委会有着高度的政治责任感,高度重视维护国家主权、安全和发展利益。”香港专业进修学校校董事会主席刘佩琼代表表示,每



全国人大代表专题学习班现场 摄影/李杰

次来参加学习培训,她都十分珍惜,会把学到的东西带回去传达好和宣传好。同时刘佩琼表示,包括她在内的36名港区全国人大代表会继续坚定不移地紧密围绕中央部署,立场坚定、旗帜鲜明地积极发声宣传中央精神,为香港社会不断增添正能量。

江苏省知识产权局纪检组组长丁荣余代表密切关注民法总则的立法进展,在他看来,这次培训班专门安排了关于民法总则草案的专题报告,可以帮助代表更好地了解立法初衷,以及目前争议的焦点问题,为2017年全国人代会的审议做好准备。丁荣余说,培训回去之后,将继续加强调研,对草案的完善提出意见、建议。

杨伟程是一位已经连任三届的老代表。他表示,过去集中学习培训的机会比较少,只能边干边摸索,摸索得差不多了,任期也快到了。这些年,代表培训制度越来越完善,大大提高了学习效率,明

显提高了大家的履职能力,对代表履职很有帮助。

本届全国人大常委会已组织代表培训近7000人次

记者了解到,十二届全国人大常委会以来,集中履职学习是全国人大会议闭会期间最大规模的全国人大代表活动,已经成为一项重要的制度,并形成了一整套完善的配套机制。

一组数字见证了全国人大常委会通过培训,在提高代表依法履职能力和水平方面所作出的努力:

2013年,十二届全国人大代表选举产生后,全国人大常委会办公厅组织了近2700名全国人大代表进行初任学习、1200余名全国人大代表参加履职学习。2014年以来,先后举办12期代表专题学习班和研讨班、2期少数民族代表学习班,平均每年都有1000多名代表参加学习。积极邀请最高人民法院、最高人

民检察院和监察部、财政部等部门负责同志及专家学者为代表们作专题报告。

“无论是初任学习,还是履职学习和专题学习,培训的主要目的是帮助代表提高政治理论素养,树立忠于宪法、遵守宪法、维护宪法的观念,增强代表意识,提高依法参与管理国家事务的能力。”全国人大培训中心副主任谢日荣说,代表学习培训工作所做的一切,都是为了帮助全国人大代表加强自身建设,增强自律意识,提高依法履职的能力,从而真正充分发挥全国人大代表的作用。

组织代表参加集中履职学习,密切了全国人大常委会与代表的联系,发挥了上情下传、下情上达的桥梁纽带作用。一些全国人大常委会组成人员也在全国人大代表学习班举办期间加强与代表的联系。据统计,目前,本届全国人大常委会已组织代表培训近7000人次。✎

关注农村和农业安全生产

文 / 乌日图

长期以来,我们在重视工业领域和城镇安全生产的同时,对农村和农业安全生产关注不够。随着城乡协调发展和新农村建设的加快以及农业机械化、产业化程度的提高,农村和农业安全生产问题日益突出。在农房建造、农业机械、农村道路、农村消防设施、农药销售使用、农产品生产等方面,安全生产工作还存在不少短板。因此,重视农村和农业的安全生产,既是现阶段新农村建设和农业生产经营健康发展的要求,也是国家实施城乡统筹协调发展,2020年全面实现小康社会奋斗目标的需要。



农村安全是社会主义新农村建设的重要内容

改革开放以来,我国的城镇化水平快速提高,但农村人口的绝对数量仍然很大,2014年年末还有约6.2亿人生活在乡村(按照国家统计局的口径,乡村人口指除了城镇范围内常住人口以外的全部人口),即使2020年城镇化率达到60%,届时乡村人口仍然超过5亿。2005年党的十六届五中全会提出,要按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求,扎实推进社会主义新农村建设。2013年党的十八届三中全会“关于全面深化改革若干重大问题的决定”要求,健全城乡发展一体化的体制机制,推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展,促进城镇化和新农村建设协调推进。2016年通过的“十三五”规划要求加快建设美丽宜居乡村,包括“全面改善农村生产生活条件”,“加快农村电网、宽带、公路、危房、饮水、照明、环卫、消防等设施改造”。

在新农村建设中,农村安全生产问

题比较突出的是房屋、道路、消防领域。一是农村建房缺乏监管。改革开放后,农民收入大幅提高,改善生活首先想到的就是住房。据有关调查统计,近三十年来,90%以上的农民住房得到更新,经济发达的珠三角、长三角一带的农民住房已经更新到第三代、第四代。然而,大部分地方的农房建造基本上处于无人监管的状态,对于农村房屋,大多没有编制村庄规划;农民建房,大多没有办理乡镇建设规划许可证。按照现行职责分工,农村低层住宅的建造和安全监管不属于住房和城乡建设部门负责,所谓农村低层住宅是指不超过3层、300平方米、总价30万元的农房。住建部门不负责,也没有其他部门负责,所以对于大多数的农村低层住房规划、建造的管理是空白。实际上,由于住建部门在乡镇以下没有直属的分支机构,即使是超过低层住宅的农村高层建房,办理乡镇建设规划许可证并实施现场监管的也极少。加之农房设施缺乏承重、抗震等安全设计要求,施工队伍多数没有资质,施工过程不规范,所

以经常发生安全生产事故,造成人员伤亡和财产损失。前不久,浙江温州等地发生的农民自建房倒塌事故的重要原因之一就是房屋建设不符合安全生产标准和年久失修。二是农村符合安全标准的基础设施建设滞后。很多地方的农村公路由于建设规划和资金投入跟不上,路面等级质量差,硬化率低,断头路多,临水临崖、急弯陡坡等路段大量存在,且缺乏安全标志标识,风险隐患较多。三是农村消防设施严重缺乏。全国只有不到10%的乡镇配备了专业消防力量,村庄配备了的更少。村庄一旦发生火灾,靠异地专业消防队伍抢救来不及,主要靠自救,而救火方式基本上还是传统的“用水泼”,加上许多农民在房前屋后习惯堆放柴草,户与户之间没有任何分割设施,用电管理比较混乱,乱拉乱接、线路老化、过载用电等,局部发生火灾后很容易蔓延并造成人员伤亡。据消防部门统计,2015年农村每164起火灾造成1人死亡(城市是每205起火灾造成1人死亡),辽宁省2015年农村地区的火灾事故占到全省火灾事故的54%。

重视农业机械化过程中的农机安全

改革开放以来,随着农村经济发展和农民收入增长,农业机械化程度快速提高,农机应用领域不断拓宽。2014年年底,我国农业机械总动力超过10亿千瓦,有大中型拖拉机568万台,大中型拖拉机配套农具890万部;小型拖拉机1730万台,小型拖拉机配套农具3054万部;农用排灌柴油机936万台。特别是大中型农机的数量增长很快,2014年的大中型拖拉机及配套农具数量是2000年的6倍。目前,我国的农业机械设备总的来说质量标准比较低,而且农机管理体系不够完善,安全监管的盲区多、手段落后,农机安全生产事故处在高发期。2015年,全国发生在等级公路以外的农机事故1306起。事故原因主要是非标、超标的农机和机动车生产屡禁不止,农机上路行驶的监管主体不明确;农机驾驶员证照管理缺失,无证驾驶、酒后驾驶、超重超载、违规载人等问题严重;联合收割机、拖拉机等农用机械操作失误、无证无牌上路行驶和不依法年检现象突出;现行由农业部门核发证照、公安交管部门负责上路执法的体制存在监管漏洞,对农机跨区域作业未能有效监管。农村土地使用权流转制度的改革促进了土地集约化经营,为农业机械化发展提供了条件,农机监管将面临更为严峻的挑战。随着城镇化水平的提高和城乡一体化的要求,建议研究逐步实行城乡农机和机动车统一管理的体制,目前可以采取农业部门与公安部门联合执法的机制和建立全国联网的农业机械信息登记管理系统,实现农机注册、年检审验、交通违法、事故记录等信息共享、共同监管。

渔业机械方面的问题也不容忽视。2015年年末,渔船总数104.25万艘,总吨位1086.33万吨,全年有3122艘渔船发生沉船事故,直接经济损失200多亿元。除了自然灾害的影响,部分渔船老化严重、装备落后,渔港、航标和渔船安全设施建设滞后,安全航行和生产作业等

监督管理措施没有得到很好落实,也是事故发生的重要原因。改善渔业安全,一方面要加强监管,另一方面也要提高渔业生产公共服务保障的能力。

探索农业产业化过程中安全生产统筹监管的新模式

我国是农业大国,2014年的农业、牧业、渔业、林业的总产值分别达到54772亿元、4256亿元、28956亿元、10334亿元。随着农业经济的发展,农业产业化经营的现象日益普遍,代表了农业现代化的发展方向。在不少地方,农业生产与农产品加工、流通、销售以及餐饮、旅游等有机整合,产业范围日益扩大,由主要从事农业生产经营向一二三产业的融合发展转变,大批农业产业化龙头企业在农业生产中发挥了重要的引领带动作用,新型职业农民和现代农业生产经营队伍发展壮大。农产品的加工、流通、运输中涉及的安全生产问题,已经远远超出农业生产的范围,涵盖了食品生产安全、交通运输安全、危化品使用存储安全等多个领域;一些对农产品深加工的产业,如玉米、木薯制燃料乙醇等更是成为化工产业的重要组成部分,涉及工业生产安全的方方面面;新型职业农民和农业生产经营经营者不再是传统分散种植养殖意义上的农民,而是和城镇工商企业职工一样面临着生产安全、职业健康等方面的问题。因此,传统的农村和农业安全生产与城市和工业安全生产相分离的管理模式已经不能适应农业产业化和城镇化发展的需要。从发展方向看,未来应该建立城乡统一的安全生产管理制度体系,现有的安全生产管理体系要逐步延伸覆盖到农村。

要加大对农村和农业安全生产的投入

实现农村和农业的安全生产,除了农民自身在生产资料的投入外,还需要国家和农村集体经济组织加大投入保障。

一是要加大对农村安全生产基础设施的投入。重点抓好农村安全生产

基础设施的薄弱环节。国家应该逐步提高农村道路的建设标准。可以先从解决现有农村公路标志、标识等安全设施严重不足的问题入手,进而有计划地提高农村公路等级;将农村建房纳入住建部门的监管范围,加强乡镇村庄的房屋规划、建设和安全监管,定期对农房安全进行排查,对危房要有计划地翻建或加固;加大农村消防设施的配备,每个行政村都应该有基本的消防设施,要向农民普及消防知识,并且设定消防负责人等。

二是要加大对天气、环境预警的投入。农业生产受自然环境的影响大,恶劣天气会严重威胁农林牧渔的安全生产。因此,对天气、海洋等环境信息的监测预报至关重要。监测预报不仅是被动防范恶劣天气,有时还包括对自然环境进行积极地干预影响,比如采取人工增雨、人工防雹等措施。在渔业生产方面,还面临油气开采、商船海运航线与传统作业渔场重叠交叉带来的碰撞风险等,同样需要更加准确的作业环境监测预报信息。

三是要加强对农业生产安全技术指导上的投入。现代农业对生产技术要求提高,无论是滴灌大棚等生产设备,还是化肥农药的选择使用,都有很高的技术含量。加强技术指导的投入,不仅是对农业安全生产的推动,也有助于提升农产品的质量。我国2014年的农作物总播种面积165446千公顷,农业化肥施用量5996万吨,但这方面的问题并不少。正如全国人大常委会在2016年食品安全法执法检查报告中所提出的,农药、兽药、化肥的不合理使用,以及水土污染等因素给农产品质量安全造成的安全风险隐患不容忽视,农药、兽药残留超标和非法添加等问题时有发生,畜禽产品和水产品的违法用药问题在一些地方仍然存在。要做到安全地播种生产、安全地施肥管理,科技支持必不可少。我国虽然农业生产历史悠久,但整体的科技实力并不强,传统小农经济的生产方式,与国外农业发达国家的大规模农业化生产方式有很大不同,对于如何建立

中国电影产业步入依法发展时代

文 / 任茂东

秋冬之交的北京，又是一个晴朗的天气。2016年11月7日，十二届全国人大常委会第二十四次会议闭幕。会议审议通过了《中华人民共和国电影产业促进法》，并于2017年3月1日起施行。作为我国文化产业领域的第一部法律，电影产业促进法也将对整个文化产业的发展产生深远影响，这意味着中国电影将进入有法可依的时代。中国电影产业将迎来新的发展春天。

瓜熟蒂落，立法顺应了时代步伐。说到电影，我就想到，小时候看电影的故事。童年时，在山东老家特别喜欢看电影。那个时候，四乡八邻只要一有放电影的消息，我经常晚饭都顾不得吃，带着小板凳就去占地方。几百人挤在一个很大的场园空地里，看银屏上人物晃动。那个年代的电影基本上是《红灯记》《沙家浜》《我们村的年轻人》等之类的



摄影 / 马冬潇

故事片。影片也很少，至少《地道战》《小兵张嘎》《夺印》等故事片就不厌其烦看了不下十余次。

今非昔比，改革开放以来，我国影片年产量已从不足百部发展到近年来的600余部，票房从每年不足10亿元增

加到2015年年底的近440亿元。目前，全国影院总数超过6000多家，银幕从不足2000元发展到3万多元，有255条农村数字电影院线、5万支农村电影放映队。据统计，电影产业自2013年以来，保持着每年超过或接近30%的增长幅度，有

适应社会主义市场经济条件下农业生产需要的技术支持服务体系，还需要积极探索。计划经济时期建立起来的种子公司、供销社等普遍遇到了经营困难、人才流失等多方面的挑战，甚至有生存危机。未来的出路一方面是政府主办的相关农业生产服务机构要转变发展方式，提高服务质量，适应市场挑战；另一方面还要更多地发挥市场的力量，政府可以通过向专业的农业生产技术服务和农业安全生产服务机构购买服务的方式，为农民提供相应的安全生产指导。

落实农民和农村集体经济组织的安全生产主体责任

农业生产有自身的特点，传统农业生产以分散化为主。无论是种植业、养殖

业，还是水产、渔业，都是以农民自身的分散经营为主要形式。与工业生产中依照固定的操作标准集中生产不同，传统的农业生产中更多是依靠经验和习惯，因而工业企业实行的标准统一的管理体系在传统农业生产中并不完全适用。安全生产法要求落实生产经营单位的安全生产主体责任，体现在农业生产领域，就是要落实农民和农村集体经济组织安全生产的主体责任。

农业安全生产离不开农村集体经济组织发挥的作用。据农业部统计，目前全国有24.6万个村、77.4万个组设置了农村集体经济组织。没有单独设置集体经济组织的或组织不健全的村，有60%是由村民委员会代行农村集体经济组织职能。抓好农业安全生产工作，贯彻各项

安全生产制度要求，要发挥农村集体经济组织在农业生产过程中的动员、组织、管理优势。在一些农业经济比较发达的地区，农村集体经济组织的实现形式已从传统的“政社合一”的生产队、生产大队向“政社分设”的各种经济合作社转变，有的地方还给予了农村集体经济组织独立的民事主体地位。明确农村集体经济组织在农村和农业安全生产方面的主体责任，对于带动农民提高安全生产意识、强化农业安全生产都有重要作用。基层政府要加强对农民的安全生产宣传教育，提高农民安全生产意识，充分发挥他们在安全村庄、安全农业建设中的主人翁精神和积极性。✘

（作者系全国人大常委会委员、全国人大财经委副主任委员）

效带动了关联产业的发展,已经成为文化领域拉动内需、促进就业、推动国民经济增长和转型升级的重要产业之一。

习近平总书记指出:“提高国家文化软实力,要夯实国家文化软实力的根基(《习近平谈治国理政》第160页)。”电影是国家文化软实力的一种具体表现形式。

未来,我国电影产业发展的潜力巨大。但是,与经济社会发展和人民群众日益增长的精神文化需求相比,还存在诸多差距,面临着一些亟待解决的问题:一是电影创作水平有待进一步提高。目前,好的剧本不多,应着力加强创作。俗话说,剧本剧本,一剧之本,没有好剧本何谈好电影。我们必须看到,目前好多电影脱离实际生活,艺术创作变成了无源之水、无本之木。二是电影市场秩序还要进一步规范。我国电影市场发育尚不成熟,市场诚信体系尚不健全,擅自拍摄放映电影等情况时有发生,有必要修改完善相关管理制度。三是电影产业发展水平有待提高。我国电影产业尚处于成长阶段,基础还比较薄弱,需要加大对电影产业的引导、扶持力度。四是现代科技与电影制作融合度不高。电影是要借助一定的技术手段让人们更好地感知到视听艺术魅力的,投射在银幕上令人有惊叹回味之感。但是,3D大片、巨型超大型银幕等技术最早出现在别的国家,而不是有着13亿人口的我国。五是维护文化安全还需更加重视。当前,抵御腐朽文化侵蚀、维护文化安全的任务仍然十分艰巨,有必要完善电影内容监管制度与措施,进一步发挥电影的正面导向作用。

以法律保障和促进国产电影业的健康发展,以法律维护文化安全、弘扬社会主义核心价值观,是电影人的呼声和期盼,更是人民群众的渴望。而电影产业促进法正是在“雪中送炭”的时刻出现。承载了几代立法人和文艺工作者梦想的电影产业促进法终于开花结果了。法律的出台有利于电影业的长足发展。

电影产业促进法共六章六十条,主

要对电影创作、摄制,电影发行、放映,电影产业扶持,以及法律责任等作了明确规定。我国新制定的电影产业促进法具有以下特点。

特点之一,强化市场导向,注重知识产权保护。一是国家制定电影产业政策,引导形成统一开发、公平竞争的电影市场,促进电影市场繁荣发展。二是国家鼓励电影科技的研发、应用,制定并完善电影技术标准,构建以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的电影技术创新体系。三是与电影有关的知识产权受法律保护,任何组织和个人不得侵犯。县级以上人民政府负责知识产权执法的部门应当采取措施,保护与电影有关的知识产权,依法查处侵犯知识产权的行为。四是国家支持建立电影评价体系,鼓励开展电影评论。对优秀电影以及为促进电影产业发展作出突出贡献的组织、个人给予表彰和奖励等。

特点之二,打牢服务寓管理之中的思想根基,规范市场秩序。一是县级以上人民政府电影主管部门应当加强对电影活动的日常监督管理,将从事电影活动的单位和个人因违法受到行政处罚的情形记入信用档案,并向社会公布。二是电影行业组织应当依法制定行业自律规范,开展业务交流,加强职业道德教育,维护其成员的合法权益。演员、导演等电影从业人员应当坚持德艺双馨,遵守法律法规,遵守社会公德,恪守职业道德,加强自律,树立良好社会形象。三是企业具有与所从事电影发行活动相适应的人员、资金条件的,可以从事电影发行活动。四是电影院的设施、设备以及用于流动放映的设备应当符合电影放映技术的国家标准。五是在境内举办涉外电影节(展)的,须经国务院电影主管部门批准等。

特点之三,加大扶持力度,调动四面八方积极性。一是国务院应当将电影产业发展纳入本级国民经济和社会发展规划;二是国家引导相关文化产业专项资金、基金加大对电影产业投入力度;三是国家实施必要的税收优惠政策,促

进电影产业发展;四是国家实施电影人才扶持计划;五是国家鼓励金融机构为从事电影活动以及改善电影基础设施提供融资服务,依法开展与电影有关的知识产权质押融资业务,并通过信贷等方式支持电影产业发展;六是国家采取措施,扶持农村地区、边疆地区、贫困地区和民族地区开展电影活动。以上规定将有效调动电影创作、摄制、发行、放映等主体的积极性,促进我国电影产业发展更上一层楼。

特点之四,坚持社会效益优先,保驾护航电影产业健康成长。一是明确电影的正面导向作用,国家坚持以人民为中心的创作导向。规定从事电影活动,应当坚持为人民服务、为社会主义服务,坚持社会效益优先,实现社会效益与经济效益相统一。二是电影不得含有“违反宪法确定的基本原则,煽动抗拒或者破坏宪法、法律、行政法规实施,危害国家统一、主权和领土完整,泄露国家秘密,危害国家安全,损害国家尊严、荣誉和利益,宣扬恐怖主义、极端主义”等内容。三是境外组织不得在境内独立从事电影摄制活动,境外个人不得在境内从事电影摄制活动。四是未取得公映许可证的电影,不得发行、放映,不得通过互联网、电信网、广播电视网等信息网络进行传播,不得制作为音像制品等。

时代不停地向前飞奔,从电影大国迈向电影强国的中国电影,进入新的发展时期。市场的开放为中国电影带来了从市场份额到价值观念全新的挑战。立法不是最终目的,实施才能让法律具有生命力。制定电影产业促进法无非为了更好地发展我国的电影事业。现在,我们更期待着,这部法律从“纸上”落实到“地上”,为我国电影产业健康发展保驾护航。我相信,我国的电影工作者怀着更高的热情,鼓足更大的干劲,付出更艰辛的劳动,能够精益求精地创作出更多、更好、更受欢迎的“讲好中国故事”的电影。★

(作者系全国人大常委会委员、全国人大教科文卫委副主任委员)

回应人民群众对平安顺畅出行的热切期盼

文/本刊记者 张宝山



王胜俊副委员长（中）带队在宁夏开展道路交通安全法执法检查。



吉炳轩副委员长（前中）带队在湖北省开展道路交通安全法执法检查。

道路交通安全事关人民群众生命财产安全和经济社会发展,社会广泛关注。为了回应人民群众对平安顺畅出行的热切期盼,进一步推动道路交通安全法的贯彻实施,2016年全国人大常委会开展了道路交通安全法执法检查。

全国人大常委会高度关注道路交通安全法的贯彻实施情况,把检查道路交通安全法实施情况作为2016年一项重要的监督工作。张德江委员长对这次执法检查非常重视,专门作出重要批示,要求通过执法检查,进一步树立以人为本、安全发展理念,增强学法守法用法意识,完善道路交通安全法律制度,推动解决社会广泛关注的突出问题,努力营造有序、安全、畅通的道路交通环境。

2016年8月至10月,全国人大常委会道路交通安全法执法检查组分赴北京、浙江、江西、山东、湖北、四川、青海、宁夏等8个省市区开展检查工作。全国人大常委会还委托其他23个省区市人大常委会分别对本行政区域内道路交

通安全法的实施情况进行自查。执法检查关于检查道路交通安全法实施情况的报告提请12月召开的十二届全国人大常委会第二十五次会议进行审议。

道路交通安全事关大局,执法检查意义重大

道路交通安全直接关系到经济社会健康发展和人民群众生命财产安全,事关全面建成小康社会目标的实现。党和国家高度重视道路交通安全工作,将道路交通安全作为安全发展的重要组成部分。

2016年7月12日,全国人大常委会道路交通安全法执法检查组举行第一次全体会议,全国人大常委会副委员长王胜俊、吉炳轩、万鄂湘、张宝文出席会议。在听取公安部、工业和信息化部、住房城乡建设部、交通运输部、农业部、工商总局、质检总局、安全监管总局等有关部门的汇报后,王胜俊副委员长指出,道路交通安全事关人民群众生命财产安全和经济社会发展。全国人大常委会执法检查组依据前期调研的情况,拟

定了执法检查重点:一是公安机关交通管理部门执法基本情况,二是车辆安全管理中的突出问题,三是道路通行保障中的突出问题。贯彻实施道路交通安全法需要各有关部门严格依法履行职责,密切配合形成合力,有效解决道路交通安全领域突出问题。

就此,王胜俊副委员长表示,各级公安机关依法负责道路交通安全管理工作,其执法能力和执法水平的高低,直接关系到法律实施的效果。当前,车辆安全管理问题突出。这些问题都涉及车辆管理,特别是源头管理,需要各相关部门依法履职尽责,把源头管理和道路交通安全管理有机结合,切实推动问题的解决。道路通行保障关系到道路交通的有序、安全和畅通。我国公路建设速度很快,但是整体安全条件不高,安全设施不足,安全隐患突出。这些问题,涉及人、车、路这三个道路交通的核心要素,把它们作为检查重点,目的就是进一步调查研究,提出整改的意见、建议,督促国务院及有关部门深入



向巴平措副委员长(前右三)带队在四川省成都市检查交通警察执法和道路交叉口交通组织情况。



万鄂湘副委员长带队在浙江省开展道路交通安全法执法检查时召开座谈会,听取有关情况汇报。

贯彻实施法律有关规定,推动全社会广泛关注,努力营造有序、安全、畅通的道路交通环境。

王胜俊副委员长进一步强调指出,道路交通安全法贯彻实施中存在的突出问题,特别是在车辆管理和道路通行保障方面存在的问题,虽然体现在路面上,但源头涉及安监、交通、住建、工信、质检、工商、农业等多个部门。因此,贯彻实施道路交通安全法不只是公安交管、交通运输一两个部门的事情,存在的突出问题也不是这一两个部门能够解决的,需要各有关部门的共同努力。

五位副委员长带队检查,创新方式增强实效

张德江委员长在2016年4月举行的全国人大常委会食品安全法执法检查组第一次全体会议上,特别强调开展执法检查必须遵循的“四条原则”和执法检查工作的“六个环节”,即坚持党的领导、坚持依法行使职权、坚持问题导向、坚持监督与支持相统一,以及选好执法检查题目、重视搞好执法检查组织工作、全面准确报告执法检查情况、认真进行审议、加强改进实际工作、向常委会报告落实情况。

全国人大常委会严格按照“四条

原则”和“六个环节”的要求,精心组织实施道路交通安全法执法检查,安排王胜俊、吉炳轩、向巴平措、万鄂湘、张宝文五位副委员长带队分赴各地进行检查,确保对法律实施的监督取得实效。

赴地方检查期间,执法检查组在五位副委员长的带领下,努力创新方式方法,增强监督实效。执法检查组除了采取听取汇报、座谈交流等方式外,还尝试了随时检查、抽查暗访等方式,实地了解交通管理部门执法情况、车辆管理和道路通行保障中存在的突出问题和难点问题,并与媒体记者、一线道路交通执法人员、职业驾驶人代表和机动车生产销售企业负责人进行座谈,广泛听取社会各方对贯彻实施道路交通安全法的意见和建议。

在北京市检查时,王胜俊副委员长强调,只要各有关部门严格依照法律规定履行职责,密切配合,形成合力,就能切实保证道路交通安全法的贯彻实施,有效解决道路交通安全领域存在的突出问题,积极回应人民群众对平安顺畅出行的热切期盼。

在湖北省检查时,吉炳轩副委员长指出,道路交通安全是当前城市管理面临的一大难题,贯彻落实好道路交通安全法,事关人民群众生命财产安全。要

在已经取得良好成绩的基础上,进一步总结经验、提升水平,切实增强责任感和使命感,严格依法履行职责,加大道路交通安全法宣传力度,推进交通安全社会管理创新,有效解决道路交通安全领域突出问题,通过法律的执行提升人们安全出行的自信。

在四川省检查时,向巴平措副委员长指出,我国的道路交通安全形势依然严峻,此外,城市道路拥堵,一些地方道路交通秩序混乱等问题,已成为困扰城市健康发展的顽疾。要坚持人民利益至上,把道路交通的有序、安全、畅通作为道路交通发展的重要指标和保障民生的重要组成部分,积极回应人民群众对平安顺畅出行的热切期盼,全面实施法律的各项规定,遏制道路交通违法量大和交通事故高发态势,让人民群众切实感受到道路交通秩序好转。

在浙江省检查时,万鄂湘副委员长指出,全国人大常委会开展此次执法检查的目的,就是要在了解道路交通安全法实施情况的基础上,推动全社会广泛关注道路交通安全,对发现的突出问题,进行分析研究,看看到底是法律规定不完善,还是执法过程中存在不足,进而有针对性地提出完善立法、改进执法的意见、建议,督促国务院及有关部



张宝文副委员长(前右二)带队在山东省开展道路交通安全法执法检查。

门改进工作、深入贯彻实施道路交通安全法。

在山东省检查时,张宝文副委员长强调,目前,我国已经出台一系列道路交通管理方面的法律法规,各地各部门也出台了不少配套规范性文件。只要各部门严格依照法律规定履行职责,密切配合,形成合力,就能切实保证道路交通安全法的贯彻实施,有效解决突出问题,积极回应人民群众对平安顺畅出行的期盼。

对于检查中发现的问题,执法检查组积极推动边查边改。检查组将检查中发现的问题及时反馈,有关部门高度重视,公安部专门召开全国公安交通管理工作会议,并向各地公安机关多次部署,要求对检查中发现的问题随时整改。工信部、住建部、交通部、农业部、工商总局、质检总局、安监总局等部门多次向执法检查组汇报情况,提出保障法律法规得到更加有效实施的建议。

委托网站开展问卷调查,广泛听取各方意见

委托网站开展问卷调查是此次执法检查活动的一项重要内容。执法检查组为了广泛听取各方意见,在中国人大网、人民网、新华网、中国网、央视网、新

浪网、公安部交管局和各省公安交管网站以及部分省级人大网站开展历时两个月的问卷调查,共有335747人参与问卷答题,收到近万条意见和建议。

问卷形式上采用广大网友喜闻乐见的语言风格,内容上突出与群众日常交通出行密切相关的话题。您所居住的地区是否交通拥堵?您觉得造成拥堵的主要原因是哪些?您所在地区的步行道存在哪些问题……调查问卷设计了25个问题,分别涉及“拥堵”“道路安全设施”“停车”“电动自行车”“电子警察”等社会公众关心的话题。

调查显示,44%的网友所居住的地区经常出现交通拥堵。“城市规划不合理”“车辆总量过多,增速太快”“交通违法行为多,通行秩序混乱”成为网友心中交通拥堵的三大主因。

有超过五成的网友认为,现行标准规定的电动自行车最高时速为20公里是合适的,要求“对违规上路的超标电动自行车、低速电动车加大处罚力度”。

停车难问题成为广大网友“吐槽”的焦点。选择“停车难问题十分突出,让人难以忍受”的网友比例达到了63%。

值得注意的是,有超过三成的网友选择通过“网络平台和新媒体平台”获取道路交通安全方面的法律法规知识,

网络已成为传播道路交通安全法的主阵地。

执法检查组有关负责人表示,开展问卷调查与群众互动了解民意,有助于全面了解道路交通安全法实施情况,发现和解决社会关注的突出问题。问卷调查的结果也确实反映了一些在汇报会、座谈会上难以掌握的信息。同时,这也是一次法治宣传教育和普法活动,希望能够增强有关部门和广大群众的道路交通安全意识、规则意识,树立法治观念。

指出存在的问题,强调把法律规定落到实处

执法检查组指出,道路交通安全法实施12年来,有力推动了道路交通安全法治化进程。但是,各地各部门贯彻实施道路交通安全法工作还不平衡,部分地区部分领域道路交通安全工作还存在一些不容忽视的问题。从检查的情况来看,违法生产、销售、使用车辆情况大量存在,部分道路及安全设施建设管理滞后,机动车驾驶人等违法行为多发高发以及政府管理工作存在不足、法律制度有待完善,这些存在的问题与我国道路交通迅猛发展的形势不相适应,与人民群众的热切期盼差距较大,需要在今后工作中进一步妥善解决。

车辆安全管理中的突出问题是这次执法检查的重点之一。执法检查组在检查过程中发现,违法生产、销售、使用车辆的现象仍然大量存在,其中货车超载超限屡禁不止、电动自行车和低速电动车存在超标现象和非法生产、销售等问题颇为突出。执法检查组指出,国家有关部门对货车载重以及体积有严格标准。但从实践看,许多货车都属于非法生产、改装,超载超限现象普遍存在;电动自行车绝大多数存在超标现象,大量无骑行功能且速度快、质量重、体积大的摩托化超标电动自行车流入市场,违规行驶,事故多发高发;有些生产企业和经销商以“老年代步车”“残

违法车辆是道路交通安全的重大隐患

文/本刊记者 彭东昱

8月至10月,全国人大常委会对道路交通安全法实施情况进行了执法检查,这是2016年全国人大常委会监督工作的一个重头戏。

听取专题汇报、召开座谈会、深入基层明察暗访,一路走来,法律实施的成效显著,但问题也显露无疑。目前,我国道路交通安全形势依然严峻,道路交通事故多发高发,严重危害人民群众生命财产安全,许多大城市尤其是特大城市道路严重拥堵。

在诸多问题中,违法生产、销售、使用车辆现象大量存在,显得尤为突出。

货车超载超限屡禁不止

超载超限被称为公路第一杀手,不仅严重破坏公路和桥梁设施,容易引发

道路交通事故,危害人民群众的生命财产安全,而且严重扰乱运输市场秩序,造成我国汽车工业畸形发展。2006年至2015年,在货车肇事的重特大交通事故中,因超载超限引发的约占60%。近十年来,全国因超载超限违法运输引发的桥梁垮塌事件共69起,造成交通中断9123天。大部分的超载超限车辆都做了非法改装,改装车动力不足,制动转弯性能差,造成的交通事故伤亡更是触目惊心。

道路交通安全法实施12年来,超载超限并未得到有效遏制。严禁超载超限的源头治理机制未能发挥应有的作用,货源装载单位、承运人、驾驶员共同担责的联动机制形同虚设,倒查并追究非法生产、改装货运车辆企业责任的机

制尚未形成。严禁超载超限的综合治理机制不够完善,公安交管和交通运输部门在治理超载超限执法过程中,各自依据不同法律进行处罚,出现多头重复执法、处罚结果不一致等问题。

2016年8月18日,交通运输部、工业和信息化部、公安部、工商总局和质检总局联合召开电视电话会议,共同发布《关于进一步做好货车非法改装和超限超载治理工作的意见》(简称《意见》)等文件。《意见》确立了严格落实地方政府主体责任,综合运用法律、行政、经济、技术等手段,加强对货车生产、改装、销售和道路货物运输的全过程监管的治超总体思路,提出了基本杜绝货车非法改装现象,基本消除高速公路和国省干线公路超载超限,农村公路超载超

限,甚至新能源汽车的名义生产销售各式各样的低速电动车,这类低速电动车的生产企业及车辆普遍未列入国家《道路机动车辆生产企业及产品公告》,各项技术指标基本不符合汽车强制标准,安全性能差,易发交通事故。

部分道路及安全设施建设管理滞后,是执法检查组提出的又一个问题。据了解,执法检查过程中发现,部分公路特别是农村公路的交通安全设施不足,急弯、陡坡、长下坡、临水、临崖等危险路段重特大交通事故时有发生;一些城市道路交通安全设施建设管理不到位,交通标志标线设置不足,有些难以识别,信号灯管理不科学,信息化程度低,不仅影响道路通行,而且容易引发交通事故;城市道路交通总体规划

不够,缺乏道路综合规划意识,交通影响评价制度流于形式,新建、改建、扩建大型项目对交通影响缺乏考虑;停车位建设管理特别是在大中城市严重滞后。

机动车驾驶人等违法行为多发高发,是执法检查组发现的比较普遍存在的问题。一些运输企业交通安全主体责任不落实,存在挂靠现象,多数没有办理备案登记,有些企业“只收钱不管理”,存在安全漏洞;超速超员、酒后驾驶、强行超车、疲劳驾驶、遮挡号牌、抢行加塞、开车使用手机等机动车驾驶人违法违规行为大量存在。

执法检查组认为,人、车、路方面存在的问题,反映出一些地方以及有关部门有法不依、执法不严。部分地方政府对道路交通安全重视不够,重道路建

设,轻安全管理。有些主管部门以及执法人员没有严格依法办事,重集中整治、轻日常管理,重处罚、轻教育,对道路交通安全工作中出现的新情况新问题研究不够,措施不力。

执法检查组指出,当前,道路交通安全工作中存在的突出问题,特别是车辆管理和道路通行保障方面的问题,涉及工信、质检、工商、住建、农业、交通、公安等多个部门,解决这些问题,必须坚持源头治理,有关部门既要各司其职、严格执法,又要协同配合、综合施策。各级政府及有关部门要把人民群众生命安全放在第一位,进一步增强学法守法用法意识,牢固树立正确的执法理念,处理好经济发展与交通安全的关系,强调严格执法,把道路交通安全法的有关规定落到实处。■

限得到有效遏制,初步建立法规完备、权责清晰、运行顺畅、执行有力、科学长效的治超工作体系的治超工作目标。

此次会议,最引人关注的就是公路货车超载超限认定标准的统一,这意味着治理超载超限有了统一的尺度,改变过去交通管理部门超限认定依据公路法、公安部门认定超载依据道路交通安全法的方式,九龙治水、标准不一的现象有望结束。

为确保《意见》实施效果,三个专项行动正在展开。一是由工业和信息化部会同有关部委开展为期一年的整治货车非法改装专项行动,通过加强车辆生产、销售、改装、登记检验、使用等环节监管,从车辆生产源头严厉打击违法行为,推动形成健康合法的市场秩序。二是由交通运输部会同公安部开展为期一年的整治公路货车违法超限超载行为专项行动,全面推进路警联合执法,按照调整后的超限超载认定标准,统一认定违法行为,严厉打击超限超载车辆上路行驶违法行为。三是由交通运输部会同有关部委开展为期两年的车辆运输车联合执法行动,分阶段开展整治,第一阶段督促企业将严重违规的双排车限期整改为单排车,第二阶段督促企业将单排车整改为GB1589要求的标准化车型。

绝大多数电动自行车存在超标现象

违法占道行驶、逆行、闯红灯、超速行驶,让身旁呼啸而过的电动车吓得不轻,恐怕这是我们都体验过的一刻。

据估算,目前中国电动自行车市场保有量已经突破两亿辆,大量无骑行功能且速度快、质量重、体积大的摩托化超标电动自行车流入市场,违规行驶,事故多发高发。据公安部交管局数据显示,电动自行车引发的交通事故死亡量占非机动车引发交通事故死亡总量的比例已经超过60%;电动自行车交通事故死亡人数从2004年的589人飙升到2013年的5752人,增加了近10倍。

电动自行车事故高发,往往是各种因素叠加的结果,除了相关标准、监管的滞后以及人们安全意识的淡薄外,首当其冲的还是超标生产。为了满足消费者对于速度和行驶里程的需求,不少企业和商户都想方设法对电动自行车进行改装,加大功率、提高速度。

比照1999年颁布的《电动自行车通用技术条件》(简称《技术条件》),目前市场上的实际情况是,约90%的电动自行车速度都超过了规定标准。

2014年下半年,公安部、工商总局、质检总局、工信部共同召开研讨会,就《技术条件》中6项关键技术指标的修订达成共识,并联合起草了《关于规范电动自行车行业发展的报告》上报国务院。由于生产企业方面的阻力较大,目前《技术条件》修订工作仍在进行之中。

根据国家工信部2016年11月9日出台的《公开征集对〈电动自行车安全技术规范〉国家标准计划项目的意见》,完成修订的最后期限到2019年,正式发布生效将是2020年。这三年,我们面临的现状就是,“老国标”滞后,“新国标”迟迟不出,各地政策参差不齐。

低速电动车的野蛮生长

近几年,有些生产企业和经销商以“老年代步车”“残疾人助力车”甚至新能源汽车的名义生产、销售各式各样的低速电动车,这类低速电动车的生产企业及车辆普遍未列入《道路机动车辆生产企业及产品公告》,各项技术指标基本不符合汽车强制标准,安全性能差,易发交通事故。

根据《2016—2021年中国低速汽车行业市场前景与投资预测分析报告》指出,2015年我国新能源汽车销量为33万辆,同比增长3.4倍,而同年我国低速电动汽车销量为60多万辆,约为新能源汽车销量的2倍,同比增长50%。

虽然低速电动车自诞生起就被贴上了“无人管、无标准、无技术”的三无标签,但仍无法否认其比新能源汽车更

为亮眼的成绩,形成了一道野蛮生长的风景线。

由于驾驶者无须驾照、车辆无须上保险、违反交规处罚没有依据等一系列“简化手续”,低速电动车上路的安全性问题一直困扰相关管理部门,也是社会各界对其诟病所在。即便在允许低速电动车上路的部分省市,在允许行驶的道路规定上也不尽相同。正因如此,目前相关部委对低速电动车按何种车型分类仍有较大分歧,尚未达成一致意见。

治理违法车辆综合施策方为上选

在执法检查组第一次全体会议上,王胜俊副委员长指出,道路交通安全法贯彻实施中存在的突出问题,特别是在车辆管理和道路通行保障方面存在的问题,虽然体现在路面上,但源头涉及住建、工信、质检、工商、农业等多个部门。因此,贯彻实施道路交通安全法不只是公安交管、交通运输一两个部门的事情,存在的突出问题也不是这一两个部门能够解决的,需要各有关部门的共同努力。

因此,治理违法车辆也必须各有关部门各司其职,综合施策,方能显见成效。要不断完善法律法规体系,完善执法程序,规范执法流程,建立和统一标准,形成执法合力。要注重宣传教育,提升全民守法意识。要加强源头监管,针对车辆从生产、销售、登记、检验、改装、维修、报废等各个环节加强监管。要落实运输企业主体责任,全面审查企业资质、从业人员资格和车辆技术状况,淘汰不符合安全生产条件的运输车辆和企业。要运用科技手段治理超限超载,积极推进超限超载监测站点信息系统全国联网管理工作,对超限超载车辆实行全程监管和联防联控。要依法加强电动自行车销售企业的日常监督,督促销售企业建立并切实执行进货检查验收制度,强化流通领域电动自行车的商品质量的监督检查,依法查处销售不合格电动车的违法行为。★

让道路更加有序、安全、畅通

文 / 本刊记者 王博勋

无论是平稳通畅的高速公路,还是崎岖蜿蜒的乡间小道,社会与经济的发展总是与道路分不开。“要想富,先修路。”这句俗语不仅朗朗上口,还体现了道路对我们改变生活、奔向小康的重要作用。更加有序、安全、畅通的道路环境是提高道路交通安全性和效率、推进经济社会发展的关键要素。

道路交通安全法自2004年5月1日起施行,分别于2007年和2011年经全国人大常委会进行过两次修正。为了回应广大人民群众对道路交通安全的关切、进一步推动道路交通安全法的贯彻实施,2016年8月至10月,全国人大常委会对道路交通安全法的实施情况进行执法检查,道路交通安全设施建设管理情况、城市道路通行条件保障情况以及道路综合规划情况等内容是此次执法检查的重点。检查过程中,执法检查组就目前各地道路交通安全法的贯彻实施情况进行深入了解,发现各地在道路通行保障方面仍存在一些突出问题亟待解决。

硬件软件齐升级,道路建设管理取成效

改革开放以来,我国经济社会高速发展,机动化水平快速提高,机动车和驾驶人数量、道路通车里程、道路交通运输持续大幅度增长。2004年至2015年,我国公路通车里程从187万公里增长到457万公里。执法检查组在检查中发现,随着公路通车里程的不断增加,各地各部门在道路建设和管理方面不断完善、创新,取得了一定成效。

就提升道路通行保障水平而言,各地各部门主要在加强道路安全隐患

排查和治理、道路规划及建设等方面作出了切实努力。一方面,交通部开展公路安全保障工程和公路安全生命防护工程,加强行车安全隐患路段的综合整治工作,研究探索不同区域不同地理环境下的地方安全防护技术措施。另一方面,各地不断规范道路规划设计工作,完善交通标志标线、信号灯等的建设管理。其中,江西省颁布了《江西省城市建设项目交通影响评价报告编制实施细则》,将交通影响评价结论和审查意见作为建设项目设计审查的重要依据。浙江省注重强化道路设施安全,对新建、改建道路交通安全设施实行与道路主体工程同时规划、同时设计、同时建设、同时验收、同时投入使用的“五同时”制度。

此外,一些地方还重点关注农村道路建设,大力推进农村公路安全生命防护工程。如湖北省针对农村道路安全基础薄弱、事故多发的现实,下发了《关于全省农村公路交通安全工作的意见》,对农村公路进行了全面摸底排查,建立隐患台账,并明确整改责任主体。2012年以来,共完成农村公路安保工程建设60889公里,改建73184公里,完成危桥改造1063座。

就提高道路管理水平而言,一方面,国务院有关部门就道路的建设与管理制定了一系列部门规章、工作规范和技术标准,增强了道路交通安全法的操作性,推动了道路交通安全法的贯彻实施;另一方面,各地积极改革创新,利用科技手段,进一步提升了道路交通安全管理水平。全国构建了公路交通安全防控体系,通过以互联网为基础的信息化建设,构建网上实时监控、线上及时

查纠、点上布控查缉的公路交通安全防控网络,对高速公路省际交界和重点路段实现了基本覆盖。

此外,全国有253个地级以上城市建成以现代科技信息为基础的交通指挥中心,有效提升了城市交通组织管理水平。其中,山东省“向科技要效益”,组织研发了城市井盖自动报警系统、城市立交桥下积水警示与通行安全保障系统;四川省成都市在深入调研的基础上,上调了117条道路的限速标准,平均提速20%—30%,全天通行效率提高约12%,在缓解交通拥堵的同时,降低了事故发生率。

部分道路及安全设施建设管理滞后

我国公路建设速度很快,但在公路里程不断增长的同时,我国公路的整体安全条件不高、安全设施不足、安全隐患突出,道路交通安全设施建设滞后于道路里程建设,难以适应汽车社会发展进程的需要。发现问题是解决问题的前提,在看到各地各部门贯彻实施道路交通安全法取得成效的同时,执法检查组坚持问题导向,通过前期调研、召开座谈会、摸底暗访、问卷调查等方式发现了当前各地道路通行保障方面存在的突出问题。具体而言,这些问题主要表现为农村公路交通安全设施不足和城市道路交通建设管理滞后这两个大的方面。

农村公路的修建给农民的生产生活带来了极大便利,但同时也造成了不少安全隐患。很多地方反映,农村公路的危险路段存量多、欠账多,存在风险漏洞,尤其是在道路交通安全设施

不足的农村地区,急弯、长下坡、临水、临崖等危险路段重特大交通事故时有发生。据统计,近十年来,约有70%左右的重特大道路交通事故发生在急弯、陡坡等危险路段,近50%的重特大道路交通事故发生在农村公路。农村公路的危险路段已超过160万公里,占农村公路总里程的40%以上,亟待增设安全防护措施。

山区较多的湖北省向执法检查组反映,当地存在施工企业为了降低成本,采用现行公路设计标准极限或接近极限的坡度、坡长和平曲线半径,埋下安全隐患的问题,部分道路施工标准有待提高。浙江省指出,由于现有部分道路设计规范和工程技术标准已经滞后于实际管理需求,经常陷入“老的事故隐患点段尚在治理,新的事故隐患点段不断涌现”的怪圈。

执法检查组在检查中发现,发展相对较快的城市道路交通面临着更多、更棘手的问题,城市道路交通安全设施建设管理不到位、总体规划不够和非机动车道、停车位等建设管理滞后就是其中尤为突出的三个。

就安全设施建设而言,在城市,存在交通标志标线设置不足、难以辨别、设置提前量不够,信号灯管理不科学、对行人和非机动车通行需求兼顾不够,信息化程度偏低等问题,不仅影响道路通行,而且容易引发交通事故。在总体规划方面,很多地方反映,有关部门缺乏道路交通综合规划意识,交通影响评价制度流于形式,新建、改建、扩建大型项目对交通影响缺乏考虑。

“绿色出行”作为一种更为环保的出行方式被越来越多的人所关注和实践,但要更好地推行这一出行方式,对有关道路及相关设施的规划、建设、管理就显得尤为重要。执法检查过程中,一些地方向检查组反映,有的地方市区非机动车道只有半米左右,不符合《城市道路交通规划设计规范》的要求,容易使非机动车进入机动车道,产生安全

隐患。另外,随着机动车的快速增长,城市特别是大中城市的停车位建设管理严重滞后,存在一些新建项目未执行停车位配建标准、部分城市乱停车现象严重等问题。在许多城市,大量非机动车道被划为收费停车位,公众意见较大,民众对于改进本地非机动车道设置和管理的呼声较大。

综合施策,让道路更加有序、安全、畅通

发现问题是前提,如何找到解决的办法才是关键。执法检查组分析认为,以上问题不仅反映了交通发展与道路建设管理滞后之间的矛盾,还从深层次显示出以人为本、安全发展理念有待增强。据此,执法检查组指出,各级政府及有关部门应当增强学法守法用法意识,牢固树立安全第一的理念,将人民群众生命安全放在第一位,把道路交通安全法的有关规定落到实处,并逐步树立综合规划意识、责任意识、绿色出行意识等,将其融入道路的建设与管理当中,让道路更加有序、安全、畅通。

具体而言,执法检查组指出,各地各部门要针对本地区存在的突出问题,确定工作重点,明确部门职责,采取有效措施,进一步贯彻实施道路交通安全法,使道路交通安全管理工作取得新成果。

首先,检查组以执法部门作为切入点,认为道路交通安全工作中存在的突出问题,特别是道路通行保障方面的问题,涉及工信、质检、工商、住建、农业、交通、公安等多个部门,解决这些问题,必须坚持源头治理,有关部门既要各司其职、严格执法,又要协同配合、综合施策。针对相关体制机制的构建,要建立责任倒查和追究机制,通过健全责任体系,推进综合治理。

在农村公路交通安全设施建设和管理方面,检查组建议,公路安全设施建设投资要坚持向农村倾斜,集中整治农村公路危险路段,进一步加强乡

镇交管站、农村劝导站和乡镇交通安全员、农村劝导员队伍建设,保障农村公路安全畅通,通过强化县、乡政府道路交通安全属地责任落实,充分发挥农村基层组织作用,做好农村道路交通安全工作。

检查组强调,要不断完善道路设计规范和工程技术标准,不得随意降低标准、更改设计方案,严格执行交通影响评价制度,确保新建道路的安全通行。对查出的隐患要列入治理计划,明确治理期限。安全设施损毁的,要及时修复。隐患治理完成后要组织开展治理效果评估,达不到要求的,要继续整治。

结合在湖北省所了解到的情况,检查组建议,在法律中明确将交通影响评价纳入城乡规划、产业发展、工程建设前置程序,从源头上解决因规划不合理导致的交通安全问题。此外,检查组还指出,应当重视规划的引领作用,制定和修订城乡规划时,要充分听取群众的意见,并根据本地车辆、道路等实际情况,统筹考虑并同步编制道路交通安全管理规划,科学合理配置交通资源,合理区分人流车流;要提升城市道路交通科学化、精细化管理和服务水平,并建议大力改善城市道路通行条件,进一步优化完善道路网络,完善道路交通微循环系统。

就合理分配道路资源而言,执法检查组提出建议,要求各地各部门积极推进城市停车设施规划编制工作,合理配置停车资源,逐步缓解停车矛盾;加快落实城市公交优先战略,增加城市交通“绿波带”,提高次干道和支路利用率,全力解决大城市行车难、停车难等问题。检查组结合在山东省检查时了解到的情况建议,积极推进公共停车场建设,坚持“配建停车为主、路外公共停车场为辅、合理优化路内停车资源”的策略,通过结合公共设施因地制宜建设、平面改立体等方式增建机械式停车设施,努力从根本上解决行车难、停车难问题。✘

道路交通执法： 防止权力监督制度设计上的“花瓶现象”

文 / 本刊记者 刘文学

提起道路交通执法,许多人马上就会想起一件事。在2009年,司机孙中界在驾驶面包车行驶的时候,遇见一名穿着单薄的男子要求搭车,在让该男子上车几分钟之后,孙中界被上海浦东新区数辆执法车辆所包围,以涉嫌黑车经营的名义被处罚,驾驶的面包车被扣押。随后,孙中界受到领导和同事的埋怨,由于无法接受这样的事实,孙中界断然用菜刀斩断自己的小手指来昭示清白。这种极端地反抗“钓鱼”执法的行为受到社会各界广泛的关注,交通执法部门面临着空前的压力,最终浦东新区终结了孙中界“钓鱼”式执法案并向公众公开道歉。

事后,社会舆论通称这件事为“孙中界事件”或“上海钓鱼事件”。

执法能力还有许多提升的空间

随着执法部门对“孙中界事件”等类似事件反思的不断深入,最根本的是,随着我国法治水平的不断进步,近些年来,道路交通执法部门的执法能力建设确实取得了长足的进步。如,公安部在全国公安机关部署开展“三项建设”“四项建设”,将执法规范化建设作为重要内容,开展法治教育培训,规范执法流程管理,极大地提升了交警的执法能力。但同时,我国道路交通执法工作涉及面越来越广,专业性越来越强,执法难度也越来越大,现实中道路交通执法部门的执法能力还有许多提升的空间。

2016年4月至5月,为了解道路交通安

全法贯彻实施的基本情况,梳理法律实施中存在的突出问题,探索增强监督实效、推进法律实施的有效途径,并为拟订执法检查方案提供依据,全国人大内务司法委员会组织调研组在多个省市进行了道路交通安全法执法检查前期调研。

在前期调研的过程中发现,道路交通执法部门在执法能力和执法水平方面仍然存在许多问题。这些问题主要表现在五个方面:一是执法目的存在偏差。一些地方的执法人员在执法活动中,不同程度地存在“重处罚轻教育”“重管制轻服务”问题。“以罚代管”思想严重,片面强调处罚作用,力图通过处罚来规范交通参与者行为,忽视通过制度设计和教育、服务,引导道路交通参与者文明守法出行。二是执法理念不正确。一些执法人员没有树立“执法为民”的正确理念,受特权思想、官本位意识以及执法权力清单制度不完善影响,有的以管人者自居,执法活动中随意违反法定程序,随意拦截检查正常行驶的车辆,随意剥夺法律赋予当事人的陈述和辩解权,对群众态度生硬蛮横,甚至“暴力执法”。三是执法规范化水平不高,存在“重实体轻程序”倾向。一些执法人员滥用自由裁量权,对违法行为的处罚标准畸轻畸重,或者不分情节轻重一律顶格处罚、一罚了事,或者避重就轻、降格处理,导致同事不同罚,损害执法公正性。有些地方依然存在上缴罚款与行政拨款挂钩等变相下达罚款指标情况,导致执法人员为完成罚款指标乱罚款、乱收费、乱设交通标示及电子监控等现象大量存在,个别执法

人员还采取“钓鱼执法”“隐蔽执法”等违法违规行

为增加罚款数量。此外,非现场执法活动中,在电子警察设置、使用,交通违法行为证据获取、证据保持保存以及告知、处罚等环节程序不规范,群众意见较大。四是信息化建设滞后,特别是在推进执法信息公开并接受社会监督方面严重滞后。五是公安交警、交通运输、安全监管等部门执法协调机制不完善,难以形成合力。

执法能力建设,社会最关注的是执法者的素质建设

平时交通执法部门在对执法能力建设的总结中,往往对影响执法能力的外在客观因素着墨甚多。

如,大力强调技术创新的重要性。某省在总结执法能力提升的成绩时说:2012年开始,该省启动“智慧高速”建设。“智慧高速”作为省交通运输系统综合交通指挥平台的重要组成部分,与高速交警指挥系统协作联动,在日常管理、事故处置、重大节假日疏堵等方面发挥了重要作用。在加大国省道等主干公路视频监控系统建设力度,实施智能化安全管理的同时,不断加强城市道路安全技术监控,建成统一的执法信息系统,基本形成了监控、抓拍、拦截、处罚、管理为一体的道路技术管控网络。

优化执法者外在的客观环境,提高执法者的执法能力,这当然非常重要。但同时,我们也不能忽视、弱化执法者主观层面建设的重要性。事实上,在执法能力建设的各个层面中,社会最关注的往往

是执法者自身的素质建设。

全国人大常委会道路交通安全法执法检查组在某省开展了一次问卷调查,调查问卷包括公安交通管理部门执法、车辆管理、道路通行保障等方面的16个问题;在填写调查问卷的500名群众中,有296人认为,本地交通违法行为频发的主要原因在于民众法治意识淡薄,其中有82%的人认为,民众交通法治意识淡薄的原因并不在于不懂交通安全法律法规,而在于处罚过轻或者执法不到位。有121人认为,所在地区交通违法行为多的最主要原因是执法部门履行职责不到位,约占四分之一;认为本地交警执法不够规范、需要改进的有269人,认为本地交通运输、城市管理等执法部门工作需要改进的有263人,都超过了50%。根据问卷调查的数据可以看出,社会公众关注的焦点指向很明确,他们最关注执法者自身的素质建设。

事实上,每当与交通执法有关的社会舆论事件发生时,这种倾向呈现得更加明显。“孙中界事件”被媒体披露后,社会公众的愤怒首先指向执法人员职业道德上的瑕疵,最终损害的是执法部门的公信力。

意识到社会公众的这种关注倾向的意义在于:社会公众的关注倾向中蕴涵着某种判断、情绪、诉求、建议,对道路交通执法部门执法能力建设的路径选择具有十分重要的参考意义。

防止权力监督制度设计上的“花瓶现象”

道路交通安全法第八十六条规定:任何单位不得给公安机关交通管理部门下达或者变相下达罚款指标;公安机关交通管理部门不得以罚款数额作为考核交通警察的标准。并且还为此进行了“收支两条线”的具体制度设计。道路交通安全法第八十二条规定:公安机关交通管理部门依法实施罚款的行政处罚,应当依照有关法律、行政法规的规定,实施罚款决定与罚款收缴分离;收缴的罚款以

及依法没收的违法所得,应当全部上缴国库。

但是,许多地方突破了法律的规定,依然把罚款与执法机构经费变相挂钩,导致“钓鱼执法”“隐蔽执法”等违法违纪行为时有发生。事实上,在道路交通执法能力建设中的许多问题,其实质是与执法者素质缺陷相关联的权力乱作为、不作为,是权力与具体行业相结合的“靠山吃山、靠水吃水”现象。其最基本的根源是权力运行受不到应有的监督。

道路交通安全法第八十五条规定:公安机关交通管理部门及其交通警察执行职务,应当自觉接受社会和公民的监督。任何单位和个人都有权对公安机关交通管理部门及其交通警察不严格执法以及违法违纪行为进行检举、控告。收到检举、控告的机关,应当依据职责及时查处。

许多地方也对落实执法监督进行了相关的制度设计。如,有的地方建立了执法质量考评体系,形成了整改督办、倒查追责、群众信访举报查处等工作机制。但是,这些具体制度、机制的设计大多数时候陷入了既当“裁判员”又当“运动员”的自我监督的内部循环,社会公众使不上多大的劲儿。这些具体制度、机制更多是起了政绩“花瓶”的作用,而没有多少监督的实效。

一位基层的交警对这些“花瓶式”的制度深有感触,他说:“缺乏监督力度。一是执法质量考评中存在的问题整改监督不到位,屡禁不止,屡抓屡犯,没有人对摆出的问题提出对策或进行制度上的规范,同时造成一些问题反复,得不到有效解决。二是监督滞后,许多问题发生后,再去查处通报,监督明显失去其防范的作用,造成被动监督,缺乏前瞻性和预防性。三是执法过错追究不力,往往打的轻,说的重,从维护单位集体荣誉方面考虑得多,避重就轻,遮遮掩掩。执法过错责任追究制度是保障执法公正的一项重要制度,但是由于当前执法环境比较复杂,这个规定未能真正有效落实,造成了少数民警执法随意,责任心不强。”

我们常说,阳光是最好的防腐剂。权力运行的透明性、公开性是监督得以有效实现的前提条件。但许多地方对公开原则的理解更多强调的是技术层面的更新。比如,配备执法记录仪,建一些信息平台,等等。录像可以剪辑,镜头也可以是有立场的。对技术的片面依赖更多体现的依然是形式主义,而在公开原则实质理念方面进展却不多。

权力监督制度设计上的“花瓶现象”、形式主义的最大危害在于:它往往实质上弱化了监督的力度,却又偏偏看起来很美。★



在执法检查中,委员们指出,交通管理部门执法人员的职业道德直接关系到执法部门的公信力。摄影/鲍东升

建设有为有位有威的地方国家权力机关

——访湖北省人大常委会党组书记、常务副主任李春明

文 / 本刊记者

制定全国首部全面深化改革促进条例、在全国率先出台土壤污染防治地方性法规、作出长江经济带生态保护和绿色发展决定、开展跟踪监督促推优化经济发展环境……

近年来,湖北省人大及其常委会深入贯彻落实习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要论述,积极探索、不断创新,立法、监督、重大事项决定等工作取得重大进展,其中有的工作走在全国前列,有的经验还在全国推广。近期,本刊记者就如何建设有为有位有威的地方国家权力机关、推动人大工作不断创新发展,对湖北省人大常委会党组书记、常务副主任李春明进行了专访。

有为、有位、有威

记者:在人大系统,流行一种说法:地方人大的地位和权威,不是等来的,也不是喊出来的,而是干出来的。只有通过积极有效的作为,人大工作才能得到百姓的信赖、党委的支持、政府的配合与理解;也只有通过积极有效的作为,人大才能提高自身的实际地位,才能真正树立起国家权力机关的权威。您是如何理解这句话的?

李春明:正如您所说的,只有通过积极有效的作为,人大才能提高自身的实际地位,才能真正树立起国家权力机关的权威。为此,我们把力争“三新两有”、建成“三个机关”,作为湖北省人大工作的总体要求。2013年1月,湖北省新一届人大常委会成立伊始,就提出了“立足新起点,展示新风貌,争创新业绩,努

力做到在全省工作大局中有作为,在全国人大系统中有地位”的要求。这个要求一提出,全省人大代表和人大工作者感到眼前一亮,精神为之一振。大家感到,人大工作要围绕“新”字做文章,实现两个“有”的目标。几年来,全省人大代表和人大工作者都围绕这个要求,努力创新人大工作,亮点工作不断涌现。省人大常委会每年年末都要组织部分常委会组成人员、人大代表和省人大常委会机关各部门评选当年十大“创新亮点”。在工作实践中我们体会到,建设有为有位有威的地方国家权力机关,只有有作为,才能有地位,进而才能有权威。地方人大的地位和权威不是从天上掉下来的,也不是喊出来的,而是干出来的。只有通过积极有效的作为,才能得到百姓的信赖、党委的支持,也才能提高人大自身的实际地位,从而真正树立起国家权力机关的权威。

做好人大工作,党的领导是关键

记者:人大工作具有很强的政治性。实践证明,做好人大工作,党的领导是关键。请您介绍一下湖北省人大在这方面有哪些成功的经验和做法。

李春明:中共湖北省委对人大工作高度重视,加强对人大工作的领导,推动人大工作迈上新台阶。可以说,湖北人大工作的发展,首先要归功于省委的高度重视和正确领导。第一,省委要求,把人大及其常委会建设成为有为有位有威的地方国家权力机关、围绕中心服务大局依法履职的工作机关、践行群众路线密

切联系群众的代表机关。建成“三个机关”,是湖北人大工作的总要求总目标。省委坚持将人大重要工作纳入省委常委会年度工作要点,统筹作出安排部署;多次听取人大工作专题汇报,及时研究解决有关重大问题。第二,省委十分重视人大工作,时任省委书记、省人大常委会主任的李鸿忠同志坚持每年春节后第二个工作日听取省人大各部门工作汇报,全面部署当年人大工作;坚持主持每次省人大常委会全体会议,并作会议总结讲话。第三,2015年省委召开人大工作会议,出台《关于进一步加强人大工作和建设的决定》。《决定》立足湖北实际提出了“六个坚持”“六个纳入”“五个支持”“五个加强”等新理念新措施。省委人大工作会议有省委、省人大、省政府、省委组织部、省高院、省检察院主要负责同志讲话和发言,这样的重视程度前所未有;会议结束后,省委、各市委都派出督查组检查会议和文件落实情况,贯彻落实的力度前所未有;各级人大普遍反映,解决问题的效果也是前所未有。第四,省人大常委会召开重要会议、作出重要决定、开展重要活动以及立法和监督工作中的重大问题,都及时向省委请示报告后再进入法定程序。

新任湖北省委书记蒋超良同志履新湖北不久,就深入省人大机关调研,听取省人大党组专题汇报,高度评价省人大党组工作,提出了“三个毫不动摇”“三项要求”,对省人大党组报送的关于召开常委会会议情况的报告、关于筹备省十二届人大五次会议的请示、关于巡视

整改情况的报告作出重要批示。

立法谱写法治湖北新篇章

记者：立法是法治的前提和基础，也是地方人大的一项重要工作。近年来，湖北省人大立法工作亮点频现、成绩斐然，请您给我们介绍一下这方面的情况。

李春明：湖北省委十届五次全会提出，要“探索具有时代特征、中国特色、湖北特点的法治建设之路”，推进法治建设走在全国前列。面对新形势、新任务，湖北省人大及其常委会深入贯彻落实新发展理念，坚持从省情出发，加快制定和修订改革发展、民生和社会治理、生态保护等重点领域的法规，及时将省委的重大决策和主张通过法定程序上升为全省人民的共同意志和行为规范，从制度上、法律上保证党的路线方针政策的贯彻实施，更好地发挥立法对经济社会发展的引领推动和规范保障作用。

立什么法，是地方立法面临的首要问题，也是人民群众的重大关切。近年来，湖北省人大及其常委会积极发挥立法的引领和推动作用，先后制定了东湖国家自主创新示范区条例、水污染防治条例、全面深化改革促进条例、行政事业单位国有资产监督管理条例、土壤污染防治条例、自主创新促进条例等法规，通过地方立法支撑、促进改革工作，确保重大改革于法有据，实现了地方立法的重大突破。省十二届人大二次会议审议通过的《湖北省水污染防治条例》，被称为“史上最严格的治水法律”。为加强行政事业单位国有资产监管，省人大常委会制定了《湖北省行政事业单位国有资产监督管理条例》，被称为“全国此类地方性法规的首创之举”。

地方立法要主动适应经济社会发展需要，引领和推动改革。制定《湖北省全面深化改革促进条例》，被确定为全省13项重大改革项目之一。省人大常委会加强组织协调和起草，在全国率先出台了该条例。《湖北全面深化改革促进条



湖北省人大常委会党组书记、常务副主任李春明（左二）率检查组，在湖北潜江就《湖北省人民代表大会关于农作物秸秆露天禁烧和综合利用的决定》的贯彻落实情况进行检查、调研。摄影 / 张传斌

例》建立保障激励、监督考核及容错免责等机制，为营造崇尚成功、宽容失败的改革氛围，激励和保护改革者，加快体制机制创新，增强改革发展动力和创新创业活力，提供了法治保障。创新是引领发展的第一动力。实施创新驱动发展战略，对提高社会生产力和综合国力具有战略支撑作用。根据省委十届四次全会“建立健全创新驱动发展体制机制”的要求，省人大常委会将自主创新地方立法确定为2016年立法工作的重中之重，制定《湖北省自主创新促进条例》，修订《湖北省专利条例》，通过立法完善体制机制，释放创新活力，转换发展动能。

要把科学民主立法写在湖北人大工作的旗帜上

记者：为了提高立法质量，扩大公众对立法工作的有序参与，湖北省人大在推进科学立法、民主立法方面都采取了哪些做法。

李春明：“法律是治国之重器，良法是善治之前提。”在中国特色社会主义法律体系已经形成的新起点上，人民群众对立法的期盼，已经不是有没有、多与少、快与慢，而是好不好、管用不管用、能

不能解决实际问题。为此，湖北省人大及其常委会积极探索创新地方立法方式方法，坚持民主立法、科学立法，彰显以人民为中心的立法精神，进一步健全立法机制，完善立法程序，努力使立法工作充分发扬民主，体现人民意愿。坚持党委领导、人大主导、政府协同、公众参与、专家咨询的“五位一体”立法工作格局，在立法工作中更好地发挥党委的领导核心作用、人民群众的主体作用、人大及其常委会的主导作用、政府的重要基础和支撑作用、专家学者的智囊作用。牢牢抓住提高立法质量这个关键，坚持地方立法“不抵触、有特色、可操作”原则，突出地方特色、推进立法精细化，增强立法的针对性和可操作性，努力使制定的法规更加切合实际，好用管用。为保证立法质量，立法一般实行“两审三通过”，从过去两次审议通过改为两次审议后第三次通过，确保法规修改得尽可能完善。

要把科学民主立法写在湖北人大工作的旗帜上，这是我们在立法工作中提出的一个口号。近几年来，常委会进一步加强了立法工作的统筹规划和组织协调，探索完善立法选项、法规起草、立法调研、法规审议表决、立法评估、法规清

理等工作机制,人大对立法的主导作用进一步显现。全面深化改革促进条例、志愿服务条例等综合性、全局性的法规,由有关专门委员会、立法工作机构负责起草或者组织起草。对土壤污染防治条例、自主创新促进条例等关系经济社会发展大局或者涉及群众切身利益的重要法规,常委会实行隔次审议。常委会继续发挥人大代表在立法中的作用,所有法规送省人大代表征求意见,立法调研时听取人大代表的意见。拓宽公众参与立法的途径,注重发挥基层立法联系点、立法顾问组和地方立法研究中心的作用,形成立法工作合力。

近年来,湖北省人大常委会抓住立法关键环节,采取多种方式,确保立法公开透明、公平公正。立法选项是立法工作的源头和总开关。省人大常委会进一步完善立法选项工作机制,在公开征集立法建议的基础上,采取电脑网络端和手机微信端“双端联合”、在荆楚网及其官方微信平台“公推公选”立法计划建议项目、组织专家公开听取政府部门负责人陈述并现场初选立法建议项目等形式,每年有几十万名网友参与投票。立法听证是公众参与立法的有效途径。2016年,针对备受群众关注的食品安全立法和物业管理与服务立法,常委会举行了两次基层立法听证和网上立法听证,并同步在新闻媒体上直播,这在全国尚属首次。

推进人大监督工作不断创新

记者:如何进一步增强人大监督实效、推进人大监督工作不断创新,是当前各级人大面临的一个重大课题。请问,湖北省人大在这方面进行了哪些有益的探索和实践?

李春明:依法对“一府两院”实施法律监督和工作监督,是人大及其常委会的重要职责。深入贯彻省委“竞进提质、升级增效”总要求,着力开展监督工作,是湖北省人大及其常委会工作的重点。2012年,湖北省人大制定了《湖北省优化经济发展环境条例》,这是全国第

一部关于优化经济发展环境的地方性法规。省人大常委会连续3年开展执法检查、听取专项工作报告、开展专题询问,有力促推全省经济发展环境进一步优化。在此基础上,2015年,我们进一步开展企业负担监督条例实施情况执法检查,促进问题整改落实。当年,针对检查中发现的6类28项问题,省人大常委会将执法检查报告交政府及其部门办理;省直20多个部门出台了减少行政审批事项、废止或暂停一批涉企收费项目、降低收费标准等系列减负措施,使经济发展环境得到进一步优化。2016年重点听取审议省政府行政审批制度改革情况报告,开展金融服务实体经济专题调研,支持政府简政放权、放管结合、优化服务,督促解决中小企业反映比较突出的融资难、负担重等问题。

民生问题,最贴近群众,最需要人大监督。对重大民生问题,湖北省人大持之以恒开展监督,坚持不懈督促取得实效。每年5月,省人大常委会都在全省范围内开展“农产品质量安全荆楚行”活动,组织近20家新闻媒体记者赴各地采访,通过执法机关加大执法力度、上下级人大开展执法检查等联动措施,把人大监督与舆论监督、社会监督相结合,大力宣传贯彻农产品质量安全法律法规,督促查处违规案例,重点促进基层农产品质量安全监管能力和水平的全面提升。经过持续监督,近年来湖北农产品质量安全始终保持着较高水平,连续多年位居全国前列。晚血病人救治、留守儿童关爱、保障性安居工程建设等事关群众切身利益的问题,都逐一被列为常委会监督的重点。省人大常委会顺应人民群众过上更加美好生活的期待,坚持以人为本,加强对解决民生问题的监督,使人大工作更加贴近民生、更具实效。

管好人民的“钱袋子”是人大工作的重要职责。湖北省人大常委会改进预决算审查监督工作,建立预算执行在线系统,实现了预算监督与预算执行的分秒同步。现在,在湖北省人大常委会预算

监督网络中心,轻点鼠标登陆国库集中支付系统,就能获得省直部门每一笔支出信息,包括支付时间、支付金额、收款人名称、收款人账号等,一目了然。2016年,以全省高标准基本农田土地整治项目为重点,认真组织开展首次专项资金第三方机构绩效评估。建立审计整改同步报告机制,首次对省政府及三个部门审计整改报告开展满意度测评,有效推动审计整改工作的落实。

司法公正是社会公平正义的最后一道防线。为了有效解决人大司法监督工作周期长、效果差的问题,本届以来每年年中省人大常委会听取审议省“两院”半年工作情况的报告,这是省人大司法监督工作经常化的“试水”,初步形成了“人大代表提出问题——司法机关研究处理——权力机关评价工作”的人大司法监督工作链。2014年9月,制定出台《湖北省人大常委会加强人大司法监督工作与省人民检察院法律监督工作衔接的办法》,该办法在全国属于首创,为有序开展人大司法监督工作与检察机关法律监督工作的衔接提供了制度规范,最高人民检察院检察长曹建明作出长篇重要批示予以充分肯定。2016年,建立全国“首家”省人大司法监督工作平台。省人大代表、省人大常委会组成人员、省人大内务司法委员会组成人员能够随时随地随案、完整优质高效地对三类机关(审判机关、检察机关、司法行政机关)的四类人员(法官、检察官、律师、司法警察)工作进行远程、在线、实时监督,具有展示现代法治文明、保障公民诉讼权利、增强人大监督工作实效、促进司法廉政公正、引导舆论方向的重要作用。这在全国人大系统是第一家。

作出重大决定保护青山绿水

记者:生态保护是社会关注的热点,也是人大工作的着力点。湖北省人大如何通过行使重大事项决定权,来保护青山绿水?

李春明:以绿色为标志的碧水、青

山、净土、蓝天,是最基本最现实最普惠的民生福祉。湖北省人大及其常委会采取有效措施,大力推进绿色发展,顺应群众对建设美丽湖北的新期待。

2014年,湖北在全国领先作出《关于大力推进绿色发展的决定》,提出营造绿色山川、发展绿色经济、建设绿色城镇、推行绿色消费、树立绿色新风的目标任务。

2015年,湖北省十二届人大三次会议作出《关于农作物秸秆露天焚烧和综合利用的决定》。据第三方评估报告,湖北省农民群众对“农作物秸秆露天焚烧和综合利用的决定”知晓率达91%,2015年夏季主要农作物秸秆焚烧火点比上年下降82.2%,部分市州秸秆综合利用率达到80%以上,其生态效益、经济效益和社会效益已经开始显现。

2016年,为贯彻落实习近平总书记关于“共抓大保护、不搞大开发”的重要指示和省委建设“生态长江”的部署,省人大常委会将制定长江经济带生态保护和绿色发展的决定列入年度讨论决定重大事项计划。2016年9月和11月,经过两次常委会会议审议,决定将《关于大力推进长江经济带生态保护和绿色发展的决定(草案)》提请人民代表大会会议审议表决。这也是湖北省人大发挥立法和决策功能、推进生态文明建设和绿色发展的又一重大行动。

法治是发展的可靠保障,也是生态文明建设的必由之路。湖北省人大常委会把作出重大决定和行使立法权有机结合起来,注重把生态文明体制机制创新成果通过立法和决定凝聚为全省人民的共识。湖北省人大及其常委会在推进绿色发展中先行先试、勇于担当,先后推出《湖北省水污染防治条例》《湖北省实施〈中华人民共和国水土保持法〉办法》《湖北省土壤污染防治条例》等十二部重要法规,先后作出推进绿色发展决定、长江经济带生态保护和绿色发展等三项决定,生态文明建设的重大成果在美丽湖北建设的征程中发挥了不可替代的作用。

努力增强“2+14”整体合力 和工作活力

记者:加强自身建设,是湖北省人大工作的一大亮点。特别是您提出的加强“2+14”自身建设,非常形象。请您详细介绍一下。

李春明:加强人大自身建设是人大工作永恒的主题。湖北人大把加强人大自身建设形象概括为加强“2+14”自身建设。与党委、政府等机关相比,人大及其常委会和机关具有不同的组织结构、运行架构。“2+14”中的“2”是指人民代表大会和人大常委会,省人民代表大会由732位代表组成,省人大常委会由65位常委会组成人员组成;“14”是指7个专门委员会、3个工作委员会、4个工作机构和办事机构。加强人大自身建设,就是加强“2+14”的全面建设,增强“2+14”整体合力和工作活力。第一,结合人大工作特点和人大组织架构特征,按照人民代表大会、人大常委会、人大专门(工作)委员会、人大机关的不同要求,不断增强做好人大工作的政治责任感,以更加饱满的精神状态肩负起宪法和法律赋予的崇高使命,以依法履职的模范行为进一步树立地方国家权力机关应有的权威。第二,发挥常委会党组和机关党组的领导核心作用。在省委坚强领导下,两级党组认真履职,相互配合,共同做好各项工作。第三,注重发挥专门(工作)委员会人才荟萃、经验丰富、知识密集的专业优势,依照法定职责,完善工作规程,加强与“一府两院”及有关部门的联系,认真做好立法、监督、审议代表议案等各项工作。第四,机关各部门牢固树立一盘棋思想,抓好决策参谋、督办落实、综合协调、日常运转、后勤服务等各项工作,有效保障人大及其常委会依法行使职权,使人大及其常委会成为合力强、协调好、融洽和谐、奋发有为、始终保持生机与活力的工作集体。第五,加强履职能力建设。2015年开展了“严格管理年”活动,2016年开展“能力建设年”活动。出台了《关于

加强省人大常委会及机关能力建设的意见》,提升学习研究能力、政治把握能力、依法履职能力、机关业务能力和组织领导能力,要求常委会组成人员、专门(工作)委员会成员和机关工作人员要始终心存履职尽责的使命感、抢前争先的荣誉感、出错失误的愧疚感、无能为力的羞耻感,增强提高自身能力的思想自觉和行动自觉。为了提高人大机关干部素质,我们开设了“人大干部讲堂”,邀请中央机关领导和国内知名专家为人大常委会及机关干部授课,受到热烈欢迎,对提高干部素质起了很大促进作用。

会风体现作风,会风展现形象

记者:我们常说,会风无小事。因为人大及其常委会是通过会议的方式行使职权的,所以,会风体现作风,会风展现形象,会风也决定着人大的工作水平。湖北省人大在改进会风方面都采取了哪些措施?

李春明:正如您所说的,会风体现作风,会风展现形象。过去,湖北省人大在会风上存在一些问题,尤其是不参会情况比较突出。为此,采取了三项措施。一是出台了一个文件。省人大常委会制定《关于加强省人大常委会会风建设的实施意见》,明确规定必须坚持优先履行人大职务,除因病住院、因公出国(境)或参加中直机关、中央部门召开的会议等三种原因外,一律不得请假;除规定情况外缺席会议的都要每半年汇总通报一次。二是形成了一个机制。《意见》出台后,由省委办公厅、省人大常委会办公厅、省委组织部、省委统战部共同推进这项工作,形成会议纪要,对全体参会人员形成有力约束。三是加强服务保障。精心组织好会议,做好服务工作,对参会有困难的常委会委员,切实提供帮助。有了一个好文件、好机制、好服务,才能够把会风建设要求落到实处。通过这几年的实践,常委会组成人员自觉执行规定,常委会会议出席率平均达到96%,会议审议质量显著提高。✘

打造“互联网+民意”新平台 探索立法为民新途径

文 / 陈绍泽

习近平总书记指出,网民来自于老百姓,老百姓上了网,民意也就上了网。如果不懂互联网,不善于运用互联网,就无法有效开展工作。善于运用网络了解民意、开展工作,是新形势下领导干部做好工作的基本功。各级领导干部要学网、懂网、用网,积极谋划、推动、引导互联网发展。南京市人大常委会认真学习贯彻习近平总书记讲话精神,主动顺应信息化时代新要求,探索打造“互联网+民意”信息化工作平台,为更好地感知民情、把握民意、保障民生构筑有效载体,开辟了广阔空间,有力促进了人大及其常委会依法、为民、务实、有效履职。

以积极开放的姿态,树立互联网思维,不断提高学网、懂网、用网能力

互联网发展到今天,贵在应用。就人大工作而言,应用的关键在于贴近民生、反映民意。南京820万市民,网民有650万。我们在应用中立足人大机关“人民性”这一鲜明特点,围绕人大职能,突出“互联网+民意”,通过互联网,把保障人民群众的知情权、表达权、参与权、话语权落实到人大立法、监督、代表工作的全过程,形成了人大工作与网上民意的良性互动。南京人大网站自2014年7月1日改版上线以来,已发布各类信息6万条,访问量达650万次;南京人大官方微博微信粉丝人数超过178万,微博上一些热门博文的单条阅读量达30多万人次,人大知识竞答专题累计阅读量达2亿多人次,被评为2015年度南京最

具影响力政务微博。围绕人大全年工作议题,先后开展了65个专题的在线意见征集,每月聚焦市民关注的热点问题,举办一期“金陵民声—热点网谈”,每次网谈都有1.5万至2万网友在线交流,微博相关话题关注暨转发人数达80万至100万。两年多来,网民共提出意见和建议1.5万条。我们感到,我们的网站越关注民生,网民就越关注我们的网站。网民参与面越广泛,人大对民意的把握也就越接近真实,履职的根基就越扎实,人大工作就更加契合民意。曾有同志担心在网上大规模征求意见会不会遭到恶意炒作,就本市实践看,网友发表的言论基本上都是理性的、建设性的,信息化应用是健康、有序、可控的。

通过大力加强人大信息化建设,充分发挥互联网扁平化、交互式、快捷性的优势,极大地拉近了人大与群众之间的距离,使人大决策更加民主、科学,人大工作更加有的放矢,群众的智慧和力量正在人大履职中发挥着越来越重要的作用。在地方立法中,我们将“互联网+民意”运用到立项、起草、审议、实施的各个环节,有效地推进了立法为民,提升了立法质量。

利用互联网覆盖的广泛性,拓展凝聚民智的广度,更加全面地推进民主立法

征求意见覆盖面越广,掌握群众的立法诉求就越全面越充分。我们发挥互联网的社会动员功能,在传统的座谈、发放调查表等征集方式的基础上,努力用

互联网汲取立法民意,为社会公众参与立法提供充分的话语空间,广泛凝聚民意民智。

从法规的立项、起草到审议、实施,我们全程借助互联网让民意参与进来,延长民主立法链条。比如,为避免法规“中看不中用”,市人大常委会针对“立什么”在网络上倾听民众意见,以减少决策随意性。2014年年底,常委会议题网上征集过程中,有不少网友提出关注老旧小区物业管理工作的意见,我们经过调研论证,及时将“南京市住宅物业管理条例”列为2015年重点立法项目,使“互联网+民意”转化为立法现实,引起全体市民热情关注,积极支持参与。再比如,在对法规进行“回头看”的立法后评估中,我们开设网络专题进行问卷调查,听取公众对立法质量和实施效果的意见,收集到数千条调查意见,使修改完善后的法规更经得住实践检验。

信息化平台使地方立法机关更好地直面公众需求,广纳群言、广集民智。“南京市住宅物业管理条例”采用面向社会公开招标的方式委托第三方起草。我们从法规调研起草到贯彻实施阶段先后三次在网上征集意见,发布调查问卷、创建微博话题、举办网谈活动,听取大家对立法的意见和建议。网友们围绕解决物业公司与业主的矛盾、住宅维修资金申请使用难、欠缴物业费纳入个人征信报告、新老物业交接等热点难点共提出意见和建议1300余条,相关内容20多万字。条例充分吸收网友的真知灼见和民间智慧,极大提升了民主立法含金量。

人大代表和常委会组成人员作为地方立法主体,其意见体现更高层面民意的集合,他们把握民意的深度和广度,直接关系到人大常委会审议能否做到立法为民。我们采取线上线下相结合的方式,畅通组成人员获取社情民意的网络渠道。通过“金陵民声—热点网谈”,组织常委会组成人员、人大代表与网民就立法热点话题面对面实时沟通,从而将大量的网络民意转化为立法的民意资源,大大提高了开门立法、民主立法的实效。

利用网络互动的深入性,增强公众参与立法的深度,使立法更加切合民意

政声民意通过网络实现面对面的沟通交流,使我们更加直接地掌握立法的民意和需求。促使我们在立法过程当中,充分考虑各方利益诉求,科学规范权利义务关系、权力责任关系,保障社会公平正义,立人民群众需要的法,能够解决实际问题的法。

目前,大部分法规草案由部门起草,公众难以参与其中,草案形成难以避免部门的局促性和部门利益色彩。e时代,公众有更多机会为自己发声,在立法决策中获得更多的话语权。我们通过信息化平台公布所有法规草案全文,广泛听取市民意见。在“南京市关于禁止燃放烟花爆竹的规定”的审议阶段,我们通过网上问卷调查发现,市民对禁放意见很不一致。大部分支持禁放,一部分不支持,烟花爆竹经营户坚决反对。为使立法更加契合民意,我们开展了两次在线热点网谈,让各方意见充分表达。通过广泛听取民意,将原先全城禁放改为绕城公路以内全域禁放,绕城公路以外有限开禁,并由政府妥善安置经营户,使立法兼顾了各方利益诉求。群众重要意见在法规草案的修改完善过程中得到采纳,也使法规得到了广泛认可,法规实施后市民严格遵守,禁放效果显著。

立法就是利益的分配调整,各种针锋相对的分歧经过公开深入反复讨论博

弈,往往有助于立法机关对法规实质性内容科学决策,促进不同群体换位思考,达成共识。《南京市轨道交通管理条例》修订中,是否禁止携带自行车、是否禁止饮食等条款与广大市民密切相关。通过网络以及第三方机构对数千人次的调查显示,公众在具体制度设计上分歧巨大,甚至形成50%对50%的局面。我们运用网络技术手段对大量数据背后的民意诉求进行了全面梳理分析,发现公众总体支持禁车禁食。但现有公共交通线网覆盖不够,导致部分乘客必须借助自行车实现“最后一公里”;快节奏的工作生活下,也有不少上班族习惯了买上早餐进站,利用候车间歇在地铁站厅食用。基于对民意的综合考量,法规支持了大部分人的意见明确禁车禁食,同时也通过强化政府职责加强公共自行车设置、适当缩小禁食范围放宽站厅饮食要求等,兼顾了少数人利益,获得了立法“最大公约数”。

利用网络传播的快捷性,提高立法的效率和速度,增强立法的针对性和实效性

与传统媒介相比,互联网信息传播具有快捷性、互动性、大容量的特点,更加适应时代发展和人民群众参与立法的需求,也为增强立法的针对性和实效性提供了抓手。

对人大重要立法工作和信息,我们进行同步直播,使群众能够第一时间了解人代会、常委会会议上的法规草案审议事项。在官方微博,以会议动态、立法摘录、委员审议意见等形式进行微直播即时放送,微信平台同步更新。定期举办互动交流栏目,发挥微博微信的互动功能,与网友开展即时在线沟通。利用网络传播的速度,使人民群众获得即时、充分、真实的信息资源,为保证立法的针对性和实效性建立坚实基础。

受限于地方性法规审次,存在个别法规草案调研起草及审议中暴露问题不充分,个别争议条款尚未研究透彻就匆匆提交表决的现象,影响了立法质量和

实施效果。我们利用互联网征集意见回复意见速度快的特点,更加从容地应对突发问题,为立法拓展了空间,赢得了时间,提高了效率。2016年8月,《南京市邮政条例》由江苏省人大常委会批准公布,之前一直未有争议的“两次以上投递可以收取额外费用”条款突然成为媒体报道焦点,引发公众热议。面对突发舆情,我们借助互联网渠道,发送微博、微信,迅速消化回应民意,传达该制度的设计初衷、理论依据,解读现实执法环境和未来发展方向,与公众实现良性双向沟通,很快打消了部分群众顾虑,为法规正式实施营造良好氛围,取得较好的立法效果和社会效果。

经由网络信息平台,我们与立法咨询专家的联系更加紧密,立法咨询专家可以随时通过网络提供咨询意见,“外脑”支撑更加有力。部分对立法工作极为关注的常委会委员、立法咨询专家,经常自发地在个人微博、微信中跟踪立法进度、剖析关键条款,邀请更多专家和网友发表意见,还组建微信群共同研究探讨,对重要法规建言献策。借助专家的自媒体,更多的网民被带动参与,对立法工作的关注度和参与度呈几何级放大,提出的真知灼见进一步强化了法规针对性和实效性。专家带领下的讨论也加深了公众对立法精神和主要条款的理解把握,为法规贯彻实施奠定了良好民意基础。

政务新媒体的建设完善构筑起民意表达、互动、采集、反馈的网络空间,众多的粉丝数目和浏览量成为做好地方立法工作的民意蓄水池。我们将以信息化平台建设为载体,以尊重民意、反映民意、实现民意为目标,继续拓展提升“互联网+民意”立法的广度、深度、速度,将信息化的优势化为切实听取并反映民意、提高立法质量的优势,不断提升地方立法工作的民主化水平,推动立法体制机制趋向健全、成熟,最大程度实现大多数人的利益。☑

(作者系江苏省南京市人大常委会主任、党组书记)

人大创新在三湘

——来自湖南各地人大的实地报道（下）

主持：金果林

统筹：刘永学 龙朝阳

协调：彭晓春 田必耀

联络：熊曙辉

执笔：金果林 田必耀 彭晓春 张 蓉 谢丽辉 吴学泓 谢建煌 刘 丹

吴 鹏 朱石恩 张 晟 秦鹏飞 曹佐兴 刘 红 赵 攀

有着“芙蓉之国”美誉的湖南，历史悠久、文化灿烂、人杰地灵。“惟楚有材，于斯为盛。”百多年来，湖南砥砺前行、英才辈出，其“经世致用、敢为人先”的湖湘文化精神耀眼夺目，在中华民族近现代史中留下了浓墨重彩。改革开放以来，在中国民主法治建设的宏伟大业中，湖南人继续弘扬这种“敢为人先”精神，探索开拓、扎实进取，常领风气之先、时有创新之举，在人民代表大会制度建设的实践征程中留下了湖南人奋力前行的深深足印。

历史迎来新时期，时代展现新风貌。近几年来，湖南省各级人大抓住契机、积极作为，奋发向上、生动实践，勇于创新、敢于担当，着力在人大工作的制度、机制和方式、方法等方面进行深入探索，激发了人大工作的活力之源，使人大工作亮点纷呈、新意盎然，推动着人民代表大会制度与时俱进。

为此，《中国人大》杂志社与湖南省人大常委会研究室、《人民之友》杂志社组成联合采访组，于初冬时节深入湖南部分市州、县区、乡镇、街道、社区，实地采写了一组反映湖南省、市州、县区、乡镇、街道人大工作创新实践的系列稿件。现刊发于此，以飨读者。

湘西州人大： 提交建议“会中”变“会前”，办理提挡

“就‘关于将古丈县高望界国家自然保护区工作经费和林农补偿资金列入州级财政预算的建议’，我局通过积极向州委、州政府汇报，将高望界国家森林公园保护经费30万元纳入州本级财政预算草案。”

这是湘西州财政局的一份人大代表建议答复件。从中可以看出，这份在州人代会之前提交的代表建议已基本落实，相关经费被纳入了当年预算安排。当年建议当年落实的背后奥妙是湘西州人大常委会的一项工作创新——“代表建议会前集中征集提交”。

过去，湘西州人大代表建议集中在州人代会期间提出并在会后交办，这几乎形成了一种惯例。“州人代会一般在2月份召开，代表建议集中在会上提交，会后再由州政府交各承办单位具体办理，这时年度工作计划、项目、资金已经安排‘过趟’了，导致很多代表建议无法赶在当年办理。”州政府工作人员彭晓慧如是说。州水利局工作人员罗云团也深有同感：“代表建议中提出要解决的人畜饮水、病险水库除险加固、河道整治等问题，应当在1月份向省里报计划，迟了就只能排到下一年，办理时间就长了。”

于是，州人大常委会作出了新举措——向每一位州人大代表发出《关于改变州人大代表建议集中提交方式的通知》，明确提出：改变过去由州人大代表在州人代会上集中提出代表建议和会后交办代表建议的传统单一模式，增加会前代表建议集中征集提交环节，使代表建议赶在当年1月上旬统一向承办单位交办。

“这看似是一个小变化，其实是一

种以问题为导向的创新思维方式。通过这种提交方式的转变，促成建议承办与项目资金的有效对接。”州人大常委会联工委主任谢茂忠说。从年终对各承办单位办理代表建议情况的考核结果来看，这一机制运行后带来的是环环相扣的正相关效应，代表建议涉及的项目资金到位情况呈大幅增长趋势，A类建议即已经解决或基本解决的建议占比由过去不到30%上升至70%左右。

建议的高解决率又带动了代表提建议积极性的高涨，建议数量由过去每年平均不足百件跃升至现在的300件。“以前提出建议后感觉没有回应，而现在村里呼吁强烈的问题很多得到了解决。我越提越有劲，今年可能又要提十来件。”刘克寿代表兴奋地说。

这项机制的运行，还带来了代表建议“质”的提升。州人大常委会在向每位代表发出“代表建议会前集中征集的通知”中，提出了代表在建议选材、撰写和提交方面的注意事项，促进了建议质量的提高。“接到建议会前征集通知后，我立即开始搜集素材。今年，我打算写一份关于我州婴幼儿手足口病由医保报销的建议。为了让建议案由更加充分、措施更有针对性，我还需再下些功夫进行调研。”向伟成代表表示。

“其实，这项机制还带来了一个不容小觑的变化，就是在年初起草政府工作报告及其他重大实施意见时，对代表建议的阅读和分析成为州人民政府研究室工作人员的‘必修课’。”州政府办秘



湘西州人大常委会联工委在永顺石堤镇调研代表工作。摄影/张蓉

书科隆劲松说。

州政府办在《关于州十三届人大五次会议代表建议、批评和意见办理情况的报告》中指出，今年州政府及有关部门在大力实施精准脱贫“十项工程”工作中，就吸纳了魏大云、杨光斌、张春秀、陈忠耀、杨清福、刘立新等代表关于推进精准脱贫攻坚工作的具体建议。据统计，提交代表建议的新机制运行后，代表建议内容被吸纳进入政府工作报告中的高达90%以上。

由此，还带来另一个新的变化，就是代表在人代会上审议工作报告的质量得到提高。以往，人代会期间，部分代表忙于写建议，占用了很大一部分时间，分散了审议相关工作报告的精力，在一定程度上影响了会议的质量。改变代表建议提交方式后，代表在会议期间可以专心致志地审议各项工作报告，从而提高了人代会的审议质量。

谢茂忠认为，湘西州人大这种代表建议提交机制的创新，说到底就是实现了群众呼声、代表建议与民主决策的无缝式对接。✘

湘乡市人大： 预算草案厚成“书”，代表看得细

2016年11月底，湘乡市八届人大一次会议上，像本“书”一样厚厚的市级财政收支预算草案吸引了新一届市人大代表注意——这预算草案厚达277页，比往年新增了单位基本情况表、基本数字表、基金支出明细表等内容，其中项目支出表中增加了功能分类科目，“三公”经费、会议费预算表增加了上年预算一栏以便进行对比。

全国劳动模范、任职二十年的老代表肖雨林拿着这本财政收支预算草案，深有感触地说：“预算草案一年比一年更细化、更完整，细致详尽，清清楚楚，就连我这个六十多岁的农民代表都看得懂，真是一本明细账！”这是近年来湘乡市人大常委会创新监督方法、加强财政预算监督的一大亮点。

湘乡市人大常委会认为，财政预算审查监督是宪法和法律赋予人大的重要职责，然而，往年有不少代表反映，预算报告专业性太强，人代会期间预算审查监督的审议时间短、审议难于深入，往往走马观花，力不从心。如何使预算报告更“全”、更“细”，让代表看懂预算报告，加强对预算的审查监督？

为此，湘乡市人大常委会紧紧抓住全口径预算这个关键，改革预算编制内容，将所有的政府性收支纳入了审查监督范围，全面推行部门预算，大力实施零基预算。财政部门则在人代会召开前一个月内编制好预算草案，报人大常委会进行初审。会上，邀请部分人大代表列席常委会会议，听取预算草案的汇报，提出意见和建议。预算草案修改完善后提交市人代会审查批准。

市政府按照人大常委会的意见，

出台了一系列改革方案和办法，提高了预算的透明度和公信力。2014年，湘乡市财政预算草案首次实现了全口径，包括公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社保基金预算，以及全市78个单位部门预算全部提交人代会审查批准，24个部门单位公开了预算，所有部门单位分三年实现部门预算公开。

“2015年，我们将预算草案包括公共财政预算、政府性基金预算、社会保险基金预算、国有资本经营预算4本预算及72个部门的部门预算全部上人代会公开，所有部门单位实现部门预算公开，预算草案是达191页的一本‘书’，发给每一位代表。代表们看后反映很好，都说部门预算部门好执行了，也便于监督了！”湘乡市财经工委干部吴荫介绍说。

湘乡市人大常委会为给代表了解预算、审好预算打好基础，提出早编、细编预算。为编制好预算，提前部署早行动，从每年9月开始，湘乡市人大财经工委和财政局就进行前期调查，深入各相关单位了解财政预算执行情况和各级政府性投资项目的实施情况，针对存在的问题及时向市人民政府及相关部门提出建设性的意见。同时，召集部分人大代表座谈，听取他们的意见和建议，了解他们的关注点，帮助财政局在预算编制过程中回应代表的关切，用更多通俗易懂的语言、图表、数据去反映热点话题。财经工委提前介入，让繁琐的预算编制在更加全面准确规范的基础上，突出了重点，更加易读易懂。

湘乡市人大常委会还借助“外脑”，

让代表真正读懂政府预算。2014年，湘乡市人大常委会审议通过了咨询委员会工作暂行办法，并聘请了财经等方面的咨询委员11名。专业人士在人大财政预算审议中解惑释疑，充分发挥了咨询作用，为人大代表读懂政府预算草案、履行预算监督职责提供了支持和帮助。“预审时，邀请咨询委员组成预审小组，对不科学、不规范、不细化的事项提出审查意见，反馈给财政部门督促落实整改，效果很好。”

湘乡市人大常委会为了使代表能够更多地掌握预算审查的知识、提高代表预算审查能力，组织代表学习预算法、预算基础知识和预算改革的相关政策。2013年3月，邀请湖南省人大财经委副主任委员、预算工委副主任文富恒就全口径预算作了专题讲座。新修改的预算法颁布后，财经工委及时组织部分代表对法律全文进行解读和学习。2016年3月，又组织各乡镇人大主席及市人大常委会机关干部集中学习修订后的《湖南省乡镇财政管理条例》。在常委会每两个月一次的集中学习中，也多次安排学习预算审查方面的内容。通过这些学习培训活动，提高了常委会委员和代表的预算审查和监督的本领。

值得一提的是，从2016年开始，提交湘乡市人代会审议的财政预算草案去掉了“内部资料，会后收回”字样。这意味着预算草案将不再保密，会后不再收回，留给代表会后继续认真研究审议，解决了审议预算草案短时间“难消化”的问题。在各方共同努力下，预算审查“内行说不清、外行看不懂”的状况正在湘乡成为历史。■

资兴市人大： 任后监督激励干部“想作为、善作为”

2014年11月27日，资兴市十六届人大常委会第十五次会议上，一名市政府副市长、三名市政府工作部门“一把手”和一名市人民检察院副检察长，一改以往在本单位报告工作时那种底气十足、声音洪亮的形象，第一次带着紧张忐忑的心情向市人大常委会报告自己的履职情况。

资兴市人大常委会从2013年开始探索加强干部任后监督的有效途径。经过一年多的摸索，于2014年制定出台了《资兴市人大常委会听取和审议国家机关工作人员履职情况报告的暂行办法》，对履职报告对象的范围和确定方式、走访调查的范围和方式、履职报告会的形式、测评结果的应用等各个环节进行了创新和改进。

人选确定——

“从满意率低的人员里选”

“说白了就是工作没有做好，群众不太满意才被选中。当知道自己通过这样的方式被确定为履职报告对象后，心里着实很尴尬，也开始紧张起来，认真反思自己过去的工作哪些地方没做好。”2015年度履职报告对象、市中级人民法院副院长杨军如是说。

从2014年开始，资兴市人大常委会改变过去在年初确定报告当年履职情况的人选、本届里大家轮流报告的方式，而由常委会组成人员对市人大及其常委会选举任命的干部进行满意度投票测评。从满意率较低的人员中，由主任会议确定一名政府领导、三名政府工作部门负责人和一名“两院”负责人共5人作为本年度履职情况报告对象。

履职报告对象确定后，随即在市电

视台等主流媒体上公告，向全市各乡镇、街道发放征求意见表，多渠道听取广大干部群众对报告对象的评价。同时，常委会还组建调查组，对报告对象的履职情况进行调查。

履职点评——“辣味十足”

在年底举行的市人大常委会会议上，先由履职报告对象报告履职情况，再由常委会组成人员和列席会议的人大代表询问、点评，电视台全程摄录。

“只管审判，不管执行，审判有什么意义？”列席会议的陈亚朝代表对市中级人民法院执行工作显然不满意。2014年年初，资兴市中级人民法院民二庭对黄强、皮胜利二人拖欠白廊乡20多名桔农巨额桔子款一案作出了判决，但直到2015年年底桔农们只拿到少部分钱。

“东江街道凤凰路社区的居民大都是破产改制企业的困难职工，他们出门要走很远才能搭到公交车。请问龚局长，如何从方便出行这一方面降低他们的生活成本？”来自东江街道的李方平代表向市交通运输局局长龚辉斌发问。

“看看，这就是所谓的营养餐！”欧光明代表向与会人员展示了偏远东部乡镇一些小学生用餐的照片，指出了市教育局工作中存在的问题。

会上，常委会组成人员和列席代表点评与提问不回避矛盾、不掩盖问题，现场气氛十分热烈、紧张。面对辛辣的询问和点评，一些履职报告人额头上冒了汗。

测评结果运用——

“让任后监督更有力”

资兴市人大常委会把建立测评结

果运用机制看作是保证干部任后履职监督取得实效的一个关键着力点。履职报告大会结束后，常委会及时整理审议意见，以书面形式交报告对象所在单位进行处理；三个月后再听取处理情况报告，并组织常委会组成人员对处理情况进行满意度测评，当场公布测评结果，测评结果报送市委和市委组织部。对连续两年得不满意票超过三分之一的，市人大常委会党组将建议市委作出相应处理。在2014年和2015年的履职报告对象中，先后有3名履职报告对象因满意度测评没过关而被市委调整了工作岗位。

作为2014年履职报告对象的市教育局局长陈仕平对此触动很大。他说：“虽然我经过努力整改，测评结果获得了‘满意’，但这种监督形式，对我的触动还是很大，给我敲响了警钟。今后，我要更加认真地思考如何更好地将履行好职责与让群众满意相结合。”

“干部任后监督对‘一府两院’工作起到了‘推一把’的作用，让他们把党委想做、群众盼做、本职要做的事做得更好。这样的干部任后监督工作有力！”市民徐敏在微信圈对市人大常委会创新干部履职监督的做法点赞。

资兴市人大常委会加强干部任后监督中的创新举措，实现了人大常委会监督、人大代表监督、新闻媒体监督、社会和群众监督相结合，从而体现了人大监督工作的民主性、权威性和针对性，有效地增强了被选举任命人员的法律意识、责任意识、履职意识和人大意识，激励着干部“想作为、善作为”，减少了“不作为、乱作为”。✘

长沙县人大： 评议不仅委员“评”也让百姓“议”

“以前从这里‘打的’去黄花镇，司机都不打表，一口价35块，很不划算，而现在搭公交只要2块钱。”

2016年9月29日早晨，到黄花镇上班的陈立正在长沙县东四路公交车站等候从城区开往黄花镇的星通30路公交车，成为了首批坐上这辆城乡公交车的市民。他扶了扶架在鼻梁上的眼镜，露出了满意的笑容。

这是长沙县人大常委会2015年对县交通局进行工作评议后，该县开通的第25条城乡公交线路。

听百姓发声：说走就走不容易

2015年2月3日，一份份《评议对象征求意见表》整齐地摆放在长沙县第十六届人民代表大会第四次会议的会场。“交通局”，周逢春代表毫不犹豫地要在“建议单位”第一栏写上了这三个字。当天，像周逢春一样建议对交通局进行工作评议的人大代表共有261名。根据全体代表的投票情况，经县人大常委会会议审议通过，县交通局被列为工作评议对象。

3月，评议工作动员会召开后，全体县人大代表便开始忙碌起来。每人走访50户选民、听取选民意见、开展问卷调查……走访持续了3个月，完成调查问卷20780份，收集有关交通的选民意见2860条，其中加快推进城乡公交一体化建设的呼声最为响亮。“5月份，人大代表吴沃香来征求我对交通工作的意见。我跟她反映，现在有的公交车站，就是个摆设，车站建好大半年了，但是一直没有公交车。当时以为讲了也白讲，没想到后来有人扛着摄像机来拍视频、搞采访，我

才晓得讲了没白讲。”在春华镇花园新村村民雷桂林看来，“讲了没白讲”是工作评议的开端，也正是工作评议之于普通群众的意义。

向问题叫板： 集中评议让难题不难

一段段由记者暗访拍摄、群众出镜发声的视频，原汁原味呈现在2015年8月6日长沙县人大常委会评议部门工作大会现场：“公交车司机看到老人不停车，如果拦车拦得急，还骂老人不该出门。”“全县24条公交线路只有4条通到乡镇，且半天才见一台车”……充满火药味的群众声音、有图有真相的27个暗访问题，还有与会代表对交通问题直言不讳的评议，让交通局班子成员坐不住了，而接下来测评中超过15%的不满意票，让县长、分管副县长也坐不住了。

“我谨代表县政府对评议意见照单全收，决不回避和掩饰问题。被评议单位务必立行立改。”时任县长张庆红表态说。时任县委书记杨懿文那番“对评议反映的问题，原因不查清不放过，问题不整改不放过，制度不健全不放过；评议结果将运用到干部选拔任用、绩效考核、评先评优当中”的讲话，字字犀利、毫不留情，让交通局全体干部职工“压力山大”。

向整改问效： 公交车轮载出群众幸福

评议工作启动后，县人民政府组织交通局等部门未评先改、边评边改，新增25条城乡公交线路，惠及全县18个镇

街、90多万名城乡居民，率先在湖南省实现了城乡公交一体化，“说走就走”的公交生活延伸到农村。

“请各位人大代表开启电子表决器，现在对县交通局评议整改情况投票。”2015年12月9日，长沙县人大常委会评议部门工作整改落实测评会现场，140位代表齐刷刷地低着头按表决器，而交通局局长则凝神屏息地盯着屏幕上跳动的数据。当主持人宣布县交通局以95%的满意率通过整改评议时，会场内顿时响起热烈掌声。整改测评电子表决也是长沙县人大常委会创新开展工作评议的一个缩影。

自2013年起，长沙县人大常委会探索对“一府两院”开展工作评议，以民意为导向、以问题为导向、以满意为标准，开辟了一条人民群众对政府工作“发声”，人大代表为基层百姓“代言”的人大监督“绿色通道”。

三年来，长沙县人大常委会已先后对国土、环保、教育等9个部门进行了工作评议，收集百姓反映的问题16977个，通过评议动员、评议走访、集中评议、整改落实“三部曲”，将群众的呼声变成了政府部门立行立改的行动。

“开展工作评议的初衷，就是想找到人大依法监督、代表履职尽责、群众有效参与的结合点，通过走访选民，把民意带上来，让代表发声；通过集中评议，把问题摆出来，让政府发力；通过评议整改，把效果晒出来，让百姓满意。”长沙县人大常委会主任李建章说，“在评议中，群众和代表成为人大监督的生力军，人大工作更加接地气，人民代表大会制度的优越性更加凸显。”

溆浦县人大： 代表选出后常喊回“娘家”来问问



2016年11月15日，颜克约等6名县人大代表就交通安全问题约见县交警大队相关负责人。摄影/吴鹏

2016年10月30日，怀化市人大代表戚本银回到选举自己的“娘家”——溆浦县人大，在常委会会议上报告自己的履职情况：

“几年来，我深入基层调查研究，积极听取群众意见、建议，先后提出了关于溆浦城北汽车站搬迁、县城环境卫生整治、夏家溪移民拆迁安置等10多条建议，得到了政府和有关部门的高度重视……”

“……戚本银得满意票22张、基本满意票4张、不满意票0张、弃权票0张，满意度测评结果为满意。”

溆浦县人大常委会为加强对本选举单位选出代表的监督，在2012年12月制定了驻溆市人大代表向常委会报告履职情况的制度，规定常委会每年采取无记名投票的方式，按得票多少顺序，选定2至4名市人大代表“回娘家”报告履职情况，要求代表就其履行权利和义务以及发挥模范带动作用等情况进行说明，并对其履职情况进行满意度测评，测评结果向社会公开。

“自从实施市人大代表向人大常委会报告履职情况这一制度以来，我感到自己肩上的担子更重了，责任更大了，对自己的要求也更严了，生怕自己履职不好，晒不出成绩单，会上通不

过。”市人大代表唐喜成深有感触。

“现在，市人大代表经常深入我们社区听取意见，为群众代言、反映情况，帮助解决困难。上次洪灾，咱们还多亏了戚代表，要不还真不知道该怎么办。”居住在县城防洪大堤边的曾喜清充满感激地说。

2016年7月4日，溆浦遭受了百年不遇的洪灾。灾后的县城污泥满地、垃圾成堆，一片狼藉，严重影响了干部群众的工作和生活。市人大代表、溆浦金辉投资开发有限公司总经理戚本银得知情况后，立即推动对县城防洪大堤、城南环城路、城北迎宾西路两侧连续3天的大清扫，共运走垃圾2000多吨，净化了县城环境，方便了过往群众，群众纷纷点赞。

近年来，夏家溪移民拆迁安置因资金问题一直推动不开。戚本银得知情况后，不仅带头拆迁出自己的房屋，还积极做好其他群众的思想工作，使夏家溪的拆迁工作能够顺利开展。为帮助贫困学生，2016年4月，他推动成立了“百万爱心助学暨精准脱贫项目”。同时，他积极

推动为全县贫困人口提供就业，帮助贫困人口脱贫致富。

“为民代言，帮民解困，是人大代表应尽之责。现在，市人大常委会对我们市人大代表进行满意度测评，我们更应该认真履职。如果今年的测评不过关，那就对不起人大代表这个职务了。”戚本银说，“现在所有驻溆市人大代表和我感受一样，既有压力，但更有动力，都在认真履职，年底好晒出自己的成绩单。”

市人大代表黄晓平为了更好地为民代言，他依托律师事务所这个对外窗口，联系驻溆市人大代表团其他成员设立了“驻溆怀化市人大代表工作室”，规定每月的最后一个星期六全天接待本辖区的群众反映问题，拓宽收集民情民意的渠道，为履行代表职责积累民意基础和第一手材料。2015年，他利用“驻溆怀化市人大代表工作室”这个平台，积极开展代表接待日活动，广泛征求群众意见，累计接访151人次，收集意见186条，向市人代会提交建议23件，解决了一些群众的实际困难。

市人大代表舒象国为解决农民就业问题，增加农民收入，积极推动“合作社+基地+农户”的经营模式，倡导发展无公害绿色柑橘生产，带动周边农户种植优质柑橘，推进了农业产业化发展，为推动县域经济发展发挥了很好的作用。

市人大常委会主任刘生礼介绍说：“几年来，我们通过全面推行市代表向市人大常委会报告履职情况制度，不仅强化了对代表的监督，而且增强了代表责任意识、履职意识，发挥了代表的主体作用。今后，我们要进一步创新工作方式，强化这项工作。”

攸县人大： “专项资金”撬动建议办理“难点”

“改善泉坪组通讯设施建设的问题，群众呼声很高。但因为资金需求较大，我们村里实施不了，镇里也实施不了，今年县里投入40多万元给办好了，我们村民心中除了满意，就是感激！”电话那头，传来了人大代表龙金华兴奋的声音。2015年，他领衔向县第十六届人大四次会议提出的“关于解决莲塘坳镇幽居村泉坪组通讯设施建设经费问题的建议”，得到了落实。

泉坪组作为攸县的偏远地区，手机通讯网络建设滞后，给该组数百位村民的生产生活带来了很大的困扰。如今，一举解决，赢得了广大农户的一致肯定。这只是近年来攸县人大常委会设立建议办理“专项资金”、创新建议办理机制、推进代表建议办理落实的一个缩影。

小事情关系大民生

在攸县县级人大代表的构成中，与选民朝夕相处的农村代表占比较大。每年的人代会上，他们围绕改善农村基础设施条件，提出很多关于本选区修路、修沟、修坝、修塘、修桥等建议。站在全县宏观发展的角度看，这些建议涉及的项目规模小、资金需求小、影响范围小，属于“小建议”。但对于涉及的老百姓来说，却是生产、生活中天大的事。

对这些无法进入省、市、县项目笼子的“小建议”，受财力或政策限制，承办单位大多选择以暂时无法解决或暂缓解决为由答复代表，造成了代表年年提建议、年年未落实的局面，不仅群众有意见、代表不满意，承办单位也深感委屈。

攸县第十六届人大常委会认为，群众利益无小事！办好“小建议”、解决大

民生，是必须关注的一个重要课题。在人大代表接待群众工作室开展的“三联”活动和“百名代表、千名选民大走访”活动中，攸县人大常委会一直在倾听、在思考，破解之道逐渐清晰。

小创新蕴藏大学问

“代表建议涉及的项目无论大小，资金始终是关键和核心问题。解决建议办理资金问题，至少还有两个途径。”经过深入讨论，县人大常委会主任会议形成了共识，“第一个，可以将部分县人大代表建议纳入每年度县人民政府为民办实事的项目笼子中；第二个，建议县财政设立代表建议办理‘专项资金’。”

基于此，在确定2015年度的“民生100工程”时，攸县人大常委会加强与县人民政府的对接，将27个代表建议涉及的项目列入其中，有效解决了部分代表建议办理的资金来源问题。而对于未列入年度县乡政府工作报告和涉农项目整合范围、且无明确资金来源的有关民生建议，则进行梳理汇总，建立拟解决项目信息库，通过项目初选、现场调查、媒体公示、现场集中评办等方式，从代表建议办理“专项资金”中解决。对于“专项资金”的分配，攸县人大常委会坚持客观公正、民主公开、讲求实效的工作原则，精心打造“代表议、政府办”代表建议集中评办活动平台，确保这笔财政“专项资金”发挥最大效益。

在代表建议集中评办大会上，各个项目由1名领衔人大代表、1名村干部代表、1名选民代表组成争项团队。在播放各建议项目基本情况视频后，领衔代表对项目的情况作进一步的陈述……

“我是来自湖南坳乡的一名人大代表，在年初的人代会上，我根据选区选民的反映，提出了解决我们阴山港村铁山冲、长岭乙组饮水问题的建议……”

在领衔代表作主要陈述后，经过村干部代表和选民代表补充发言、人大代表现场提问、项目组综合陈述等环节后，由来自各乡镇的60名县人大代表组成的投票团进行无记名投票。2014年，有7个项目入选，共获得项目资金70万元；2015年，有15个项目入选，共获得项目资金500余万元。两年来，代表建议的实际解决率年均增长10%以上。

小资金解决大问题

相对于重点工程动辄上亿元的资金量，这些代表建议办理投入的确是些“小钱”。但正是这些“小钱”，却解决了一批事关人民群众生产生活的大难题。富康社富冲组高排渠护坡工程的竣工，解决了30余户村民房屋的安全隐患问题；广和村广寒片村民安全饮水工程的建成，解决了400余名村民的安全饮水问题；湖南坳乡村主干道会车道建设的推进，解决了3000余名村民出行难的问题……

“关于S315公路上设置交通安全标志的问题，我们一定会加强与省市公路局的衔接，尽快安排资金予以解决。”副县长周文安在现场集中评办会议上十分明确地表态。

“设立‘专项资金’、落实民生建议，是攸县人大常委会加强和改进代表建议办理工作的有益探索。它不仅有效提升了代表建议实际解决率，更突出了代表的主体作用。”湖南省人大常委会研究室新闻宣传处处长彭晓春如是说。■

湘潭县人大： 促《政府工作报告》“一诺千金”



湘潭县十五届人大常委会第二十八次会议会场 摄影/张晟

“2016年湘潭县《政府工作报告》中提出的十大民生实事包括‘建设五小水利项目村150个’。但是，到6月底仍有88个未明确到哪些村。”7月，湘潭县人大常委会组织人大代表以视察、调研等形式，对《政府工作报告》上半年执行情况进行全面了解。代表们在调研中发现，“建设五小水利项目村”这项工作进度缓慢。常委会在调查报告中不留情面地直接指出问题所在，并要求县政府启动督办程序，确保年底前落实到位。

督促政府更好兑现承诺

“会上议论纷纷，会后无人问津”，这是对《政府工作报告》会上会后两种遭遇的形象描述。《政府工作报告》是每年县人代会上的重头戏，受到人大代表和广大民众的关注，但有时仍摆脱不了会后被搁置一边的境地。报告经县人代会表决通过后，是具有法律约束力的文件，按理应得到各方认真遵守和落实，但人大代表没有及时对报告落实情况进行跟踪了解，很多承诺也就不了了之。

如何使每年县人代会上通过的《政

府工作报告》不成为“一纸空文”？湘潭县人大常委会几年来大胆破题，创新监督思路，对人代会通过的《政府工作报告》落实情况开展专门监督，督促政府更好地兑现在县人代会上所作的郑重承诺，受到广大代表的称赞。

监督先调研

从2009年开始，湘潭县人大常委会以《政府工作报告》为重点，组织人大代表以视察、调研等形式调查了解“一府两院”工作报告上半年执行情况。调查集中在7月中下旬，分5条线进行，由委员会主任会议成员带队，深入部门、深入基层、深入工程项目现场，采取召开座谈会、听取汇报、开展问卷调查、网上征集意见等多种形式广泛收集和了解《政府工作报告》的执行情况，在此基础上形成《政府工作报告》执行情况的调查报告。

年中要审议

“人大出具的调查报告，数据之翔实、素材之丰富、评价之客观、建议之合理，令政府一班人折服和敬佩，这是推动政府工作的强大动力。”2014年8月，时任县长的傅国平在连续听完6个报告及常委会组成人员的审议发言后表示。

每年8月底的县人大常委会会议都安排审议《政府工作报告》上半年执行情况。县政府的负责人要在会上向常委会组成人员报告《政府工作报告》上半

年执行的全面情况，政府相关部门负责人要报告上半年落实《政府工作报告》中涉及本部门内容的情况。同时，人大常委会的关于《政府工作报告》上半年执行情况的调查报告也会印发给常委会组成人员。常委会组成人员根据政府的汇报和人大常委会的调查报告进行审议。会后，人大常委会将审议意见进行综合整理，形成交办函交政府办理。随后，县政府召开办公会议，部署下半年工作，并根据人大常委会交办函逐条整改落实。

年底回头看

2015年年底，湘潭县人大常委会在沿袭年中审议监督做法基础上，决定更进一步——新增年底监督程序，要求县政府围绕上一次《政府工作报告》提出的总体目标、民生重点、实事工程等主要经济社会发展指标和任务，向代表书面报告执行情况。

2016年1月，在人代会召开的前夕，全县300名人大代表收到了这份书面报告。县政府严格对照上一次《政府工作报告》所列事项，分工作任务、责任单位、完成情况3个主要条目，共11大类、150项具体指标，逐一列举《政府工作报告》落实情况。

看到这份报告，代表们纷纷点赞。县人大代表、锦石乡碧泉村党支部书记谭俊岳说：“我们从不怀疑《政府工作报告》会写得不好、县长的报告会作得不好，我们最关注的是报告执行情况，尤其是写进报告的那些民生实事是否落地生根。县人大常委会和县人民政府的这一举措，让代表们心里更有底，既树立了人大的权威，又充分体现了政府的法治意识和公信力。”

澧县人大： “案件评析”牵起司法监督“牛鼻子”

近日，澧县司法局主动将一起法律工作者涉嫌诈骗的案例移送县公安局，同时报送县人民检察院监督处理。这得益于该县人大常委会近年来开展的一项司法监督创新之举——案件评析。

深入探讨，确立案件评析基本原则

如何促使人大常委会依法履职？如何监督“一府两院”依法行政、公正司法？2011年当选澧县人大常委会主任的颜学锦提出了“案件评析”。围绕案件评析如何开展的问题，澧县人大常委会在2011年组织召开了多次研讨会。谈及参与研讨会时的情景，湖南湘声律师事务所律师丁宜至今仍记忆犹新：“当时，支持和反对案件评析的都大有人在，两方之间唇枪舌剑，争论得不可开交。”经过激烈争论、互相影响，最终，两方观点趋于一致，均认为要牢牢把握“对司法程序没走完的案件不评析、对案件办理的结果不干预”这两条基本原则。

为确保案件评析工作有序推进，2012年4月26日，澧县十五届人大常委会第三十二次会议审议通过了《关于加强司法机关办理案件的监督试办法》。这份文件对案件评析的基本原则、必经程序等一一进行了规定，为开展案件评析工作提供了坚强有力的制度保障。

认真准备，力求案件评析精准到位

县人大常委会评析案件，不仅办案单位“压力山大”，作为评析主体的澧县人大常委会内司工委也同样不轻松。因为稍有不慎，案件评析就有可能出错，进而导致人大常委会权威受损。为此，澧县人大常委会内司工委从选案开始，就非

常用心。

那么，如何选取评析的案件？对此，颜学锦的回答是：“三选三不选。”所谓“三选”，即从有瑕疵的案件当中选，从涉法涉诉信访案件当中选，从人民群众关注的案件当中选；所谓“三不选”，即司法程序没有走完的案件不选，相关各方看法存在严重分歧的案件不选，对解决当前问题没有助益的案件不选。

选准了案件，只是走完了第一步。为了发现案件中是否存在问题和不足，澧县人大常委会内司工委每次都会利用2至3个月时间，调阅全部卷宗资料，接触所有办案人员，并到相关部门和单位进行调查走访。2013年，为了评析一起因争夺烟花爆竹销售市场而引起的故意伤害案，澧县人大常委会内司工委就调阅了从行政处罚到公安侦查、检察公诉、法院审判的所有卷宗资料，并相继走访了县公安局、县安监局等十多个单位，实地查看了两家烟花爆竹批发企业和一家配送站。

为确保案件评析经得起推敲和质疑，每次评析案件之前，澧县人大常委会内司工委都会邀请专家学者、律师代表等专业人士，就评析发言当中的法律问题充分讨论，并根据讨论意见进行反复修改。但无论怎么修改，有一点始终不变的是：坚持有什么问题就指出什么问题，有多少问题就指出多少问题，绝不搞遮遮掩掩，绝不搞避重就轻。2013年，在评析上述故意伤害案的过程中，澧县人大常委会副主任罗德清就连续发问，直言不讳地指出了该案在程序和实体方面存在的八大问题，并提出了“必须坚持依法行政、必须坚持依法监督、必须坚持依法打击”等3条建议。对此，澧县人


民政府副县长、县公安局局长周常彩深有体会地说：“听了县人大常委会一针见血、不留情面的评析发言以后，内心确实比较震撼。”

以点促面，确保案件评析收到实效

对于案件评析，澧县人大常委会并不是就案评案，将案件的问题一指了事，而是从此案入手，举一反三、以点促面，不断扩大案件评析的实际效果。

在2013年、2014年连续两年的案件评析过程中，澧县人大常委会均发现：在个别行政执法单位，由于办案人员执法水平不高、对证据的把握能力不强等原因，最终导致刑事案件被降格为行政案件处理的情况并不鲜见。

针对这一问题，2014年11月10日，澧县人大常委会出台了《关于进一步规范行政执法工作的建议》，明确要求“健全两法衔接机制”。为将这一建议落到实处，2015年3月，澧县人大常委会主持召开了“两法衔接”工作座谈会；6月中旬，再次对“两法衔接”工作进行了专题调研；6月下旬，又专题听取县人民政府和县人民检察院关于开展“两法衔接”工作的情况汇报。在澧县人大常委会的积极推动下，目前，澧县“两法衔接”联席会议机制已经建立，《澧县行政执法与刑事司法实施细则》也已印发。

从2012年第一次开展案件评析工作到现在，澧县人大常委会已相继评析了刑事自诉案件、刑事公诉案件、行政执法案件和民事案件，实现了评析案件类型的全覆盖。澧县新一届县人大常委会主任冯文元表示：“将力争案件评析取得新的、更大的实效！”

永兴县人大： 专题询问 + 测评 + 公开 + 问效 = ？

“关于加快县城三大桥互通公路的建设问题，从2012年开始，我们年年都提建议，年年都得不到重视和解决，现在提都不想提了。”2015年2月，永兴县人大代表李鹏在县人大网站的留言流露出些许无奈。

“三大桥互通公路通车了，进出县城既通畅又便利，群众拍手称快，我们这代表当得特有成就感。”2016年9月，李鹏代表再次留言，透出满满的自豪。

其中的深刻变化，源于永兴县人大常委会专题询问的“较真”。县人大常委会主任陈晓云介绍，自2012年首次开展专题询问以来，经过多年的探索和总结，形成了“专题询问+满意度测评+公开+跟踪问效”的工作模式，直击问题，务求实效。

随机提问，代表真“辣”

“县城人口急剧增长，休闲场所明显不足，设立城东生态公园为什么迟迟没有提上日程？”“三大桥上下互通公路建设规划究竟什么时候出炉、什么时候动工、什么时候完成？”“校园周边的小作坊、小摊贩屡禁不绝，怎样处置，由谁负责？”

在2015年4月的重点建议办理专题询问现场，常委会组成人员及代表们“连珠炮”式的尖锐提问，让被询问者为之一震、应接不暇。对于含糊其辞的回答，各位委员与代表“打破沙锅问到底”，不明确答复不罢休，使询问现场既紧张又活跃。

整场询问持续三个多小时，一些被询问者被问得直冒汗。县交通运输局负责人楚金山会后与委员交流时，坦诚地说：“这场询问，比我参加科级干部竞聘还紧张、还难应对。能考验工作熟悉程度，催生工作责任感、整改紧迫感。”

据县人大常委会办公室主任周德

易调查，凡是接受询问的部门，都感受到“压力山大”，整改迅速；而参与询问的委员和代表，均深受鼓舞，纷纷深入调研，以便拿准“七寸”、问准“症结”。

现场测评，标准真“严”

县人大常委会为避免询问者“问了白问”、被询问者“一答了之”，对被询问者进行满意度测评，并当场宣布结果。测评采取无记名投票的方式，分为满意、基本满意、不满意三个等次。

“县教育局满意10票，基本满意9票，不满意4票；县规划局满意20票，基本满意3票；县食品药品监督管理局满意19票，基本满意4票……”2015年10月29日，《永兴县人大常委会关于加强农村寄宿制小学建设的决定》落实情况专题询问会上，作为主管部门的县教育局，是获得不满意票最多的。“我们的工作确实面临许多困难，但这绝不能作为借口。下一步，我们将勤调度、勤督查，开展‘回头看’，对存在的问题立即整改，打造精品工程，争取2016年4月份完成工期。”县教育局负责人陈声箫诚恳表态。

全程录播，监督真“公开”

“专题询问的议题，是群众密切关注的焦点问题，必须让广大群众参与到监督中来，真正体现人民当家作主。”陈晓云主任如是说。为了广泛接受群众监督，县人大常委会对专题询问实况进行全程录播，通过县电视台滚动播放一周。


每次播放后，县人大常委会的值班室电话格外繁忙，信访接待室格外热闹，县人大网站的留言格外火爆，群众纷纷来人、来信、留言，针对专题询问议题反

映动态、指出问题、提出建议。据统计，仅农村寄宿制小学建设专题询问议题，就接待来人来访32批次，收到来信63封、留言560余条，有的反映个别乡镇建设进度偏慢，有的建议加强工程质量监督，有的直指食堂伙食不理想，等等。

跟踪问效，成果真“实”

每次询问后，县人大常委会相关委室都及时认真归纳梳理询问情况，形成审议意见，向县政府进行交办，并要求县政府及相关部门在规定的时间内向人大常委会报告办理情况，使专题询问始于“问”、经于“答”、落于“做”。

“县城街道的井盖松动现象没有了”“城东生态公园安装路灯了”“我的孩子能够在老家住校了”，一些代表和群众通过在县人大网站上留言，对专题询问议题的办理成果给予肯定。截至目前，专题询问所涉议题事项均得到较好落实。三大桥互通公路于2016年1月建成通车；旧城提质改造新增投入600余万元，用于管网下地、公厕建设、休闲场所以及设施修缮；城东生态公园已完成整体规划，正在逐步实施建设；农村寄宿制小学建设累计投入4500余万元，先后建成23所，圆满完成全县每个乡镇至少建成一所的目标，共接收农村寄宿学生1694人，为启动建设之初的7倍。

陈晓云主任说，县人大常委会将把专题询问作为一种常态监督手段，每年坚持安排2至3个专题询问议题，促进事关民生的问题得到有效解决，让百姓得到更多实惠、获得更多福祉。可以说，“专题询问+满意度测评+公开+跟踪问效”就等于“不走过场”！

溆浦县人大： 代表约见官员：“当面锣、对面鼓”

9月12日，溆浦县低庄镇人民政府镇长刘兴向前来低庄督查溆水流域综合治理情况的县人大常委会督查组组长夏良汇报说：“现在，四都河河水变清了，街道和公路沿线变干净了，低庄的扬尘污染终于得到了妥善的解决，代表和群众对此很满意。这一切改变，多亏了咱们的徐代表，要不是上次他约见了6位政府部门负责人，恐怕很难这么快地解决。”

低庄镇位于溆浦的北部，辖区内盛产硅砂，是全国最大的硅砂储产地。20多年来，由于大量开发加工硅砂，造成了邻近街道和公路沿线的扬尘污染非常严重，“晴天一身灰，雨天一身泥”，群众意见很大。多年来，县政府几次组织整治，但都因为种种原因而“流产”，硅砂污染的顽疾始终得不到解决，严重影响了公路沿线群众的生产生活。

2013年8月22日，县人大代表徐儒雅在低庄镇老屋园村走访选民时，71岁的张生文拉着他的手说：“儒雅呀，你是我们这里选出的县人大代表，现在我们这里的河水 and 空气都被硅砂污染了，你要替我们多向上面领导反映这个情况，让我们能够喝上干净水、呼吸上新鲜空气。”听到这番话，徐儒雅深感内疚，忙说：“老大爷，你放心，我一定把你的话带上去。”

此后，徐儒雅深入到公路沿线村组和硅砂开采企业进行调研。通过调研，他发现低庄的硅砂污染主要是硅砂企业在运输过程中没有采取任何防护措施，导致产生了大量的扬尘和硅砂飘洒物，从而严重影响了公路沿线群众的生产生活。

2013年12月26日，在溆浦县十六届人大二次会议上，徐儒雅提出了“关于治理硅砂在运输过程中污染的建议”。

建议交办后，县环保局、县交警大队等承办单位没有从思想上高度重视，存在相互推卸责任的现象，致使整治没有效果，扬尘污染问题仍然没有解决。

2014年11月中旬，徐儒雅得知上述情况后，当即向县人大常委会建议对县环保局、县交警大队等单位办理代表建议情况进行视察，并要求约见县交通局、县安监局、县环保局、县经济和信息局、县交警大队、县执法局等6个单位主要负责人。

在约见会上，徐儒雅连发三问：“低庄的扬尘污染已经有20多年了，为什么总是整治不到位，硅砂运输过程中的污染到底应由谁监管？”“各职能部门有没有对自己的职责进行梳理，是否知道自己的职责？”“如何严格督促相关硅砂企业落实防止运输污染的措施？”

面对徐儒雅的当面发问，6个部门负责人脸红冒汗，一边听着，一边做着笔记。在表示歉意后，6个部门负责人当即表示将严格按照环境保护法的要求，加大综合治理力度，确保硅砂污染治理到位。

约见会结束后，县环保局、县交警大队等6个部门组织专门力量，认真开展集中整治，督促硅砂生产企业投入资金1000万元，彻底改建污水处理系统，并要求其对运输车辆加盖蓬布、车厢设置密封条。经过两个月的整治，终于使扬尘问题得到妥善解决。

事后，县环保局负责人彭东华深有感触地说：“这是我第一次被人大代表约见。这种场面，使我有如坐针毡的感觉，以后我一定要认真履职，积极办好代表建议。”

自2013年5月溆浦县人大常委会制定《代表约见“一府两院”负责人及其



2013年11月26日，市人大代表杨慧群报告履职情况。摄影/吴鹏

工作人员办法》以来，共组织代表约见政府官员12次。通过代表约见官员这种形式，“当面锣、对面鼓”，有效地推动了一批事关人民群众利益问题的解决。

2016年5月17日，溆浦县人大常委会组织开展了食品安全“一法一条例”执法检查。在暗访中，县人大代表谢佰潮发现长沙创家冻肉门市部有从国外进口的牛肉，售价仅16元一斤，无中文标识，无索票索证。据老板自己所说，县城95%的米粉店、大部分餐馆都使用他们的牛肉。然而对这一情况，县市场监管部门却不知情，其安全隐患令人担忧。随后，执法检查组约见了县市场和监督管理局负责人，要求其立即进行整治。约见后，县市场和监督管理局执法人员立即对县城四家冻肉门市部进行检查，当场查封了3家，代表和群众对此表示满意。

溆浦县人大常委会主任刘生礼说：“近年来，我们通过人大代表约见政府官员开展监督工作，不仅提高了代表履职的积极性，而且促进了政府部门依法行政，推动了各项工作，提高了人大监督实效。”

鹤岭镇人大：代表参与村务监督“面对面”

“湘望、中塘、前进、庙湾四个组的亮化工程已经安装了32盏路灯，剩余98盏正在安装中；白鹤片区荷塘组到青山组的路基已经完成，农历年前将进行硬化……”

2016年11月7日，湘潭市雨湖区鹤岭镇晶鑫村党员与村民组长会上，镇人大代表莫国强向与会人员通报了村级建设情况。

雨湖区鹤岭镇地处湘潭市北部，辖4个社区、18个行政村，总人口8.29万人，镇人大代表95名。由于之前村务公开流于形式，村民对村级事务不了解，导致部分村的干群之间越来越缺乏信任。为了密切干群关系，加强代表与选民的联系，推动基层工作开展，鹤岭镇人大创新工作方法，充分发挥镇人大代表公信度高、了解熟悉村情民意的优势，让人大

代表参与到所在村的村务、财务监督工作中来。

晶鑫村共有镇人大代表三人，是鹤岭镇第一个请人大代表参与村务监督的村。按照村级具体事务，三名镇人大代表对监督内容进行了分工，分别负责村级建设监督、财务公开监督、事务公开监督，使整个村务监督无死角。村级建设开展前，村干部听取代表们对村级建设的意见，根据代表们反映的民意最终确定具体的建设项目，邀请代表们监督招投标、项目建设、项目质量和项目资金的开支。开篇提到的亮化工程便是根据代表们的建议而确定的建设项目，由莫国强代表全程监督路灯架设的招投标、安装范围确定、建设实施、资金支付结算等。

鹤岭镇村级管理、重大事项请人大

代表提建议并监督，为加强人大监督工作赢得了主动，促进了人大监督工作的规范化和经常化。代表们说，他们在参与村务监督的过程中掌握了最基层群众的诉求，提出的建议、批评和意见更具有针对性，履职意愿更强了。晶鑫村的人大代表自参与到村务监督以来，向村委会提出建议30余件，使许多群众反映强烈的问题得到解决。如饮水安全问题，在代表们的监督下，村委会加强与水厂的沟通联系，将自来水管网延伸到了村组。同时通过代表监督，村务公开的效果得到提高，促进了村级各项工作的开展。

“人大代表参与到村务监督，效果非常明显，代表们的监督水平、履职能力和村务公开的质量得到了很大的提高，干群关系越来越融洽。”鹤岭镇人大主席刘红说。✘

迎丰街道人大：“坐班”接待选民，代表“天天见”

“谢谢你们，没有你们代表的帮助，我的这些困难哪能这么快地解决！我真的没有想到……”

日前，怀化市鹤城区迎丰街道居民陈忠军专门来到街道办事处，感谢在代表工作室“坐班”接待选民的人大代表。

陈忠军是残疾人，就业困难，家庭拮据，孩子高昂的大学学费像一块石头压在他的心头。他到街道办事处人大代表工作室反映情况后，代表们为其四处奔走，沟通协调，终于帮助他解决了问题。

这是迎丰街道办事处人大代表工作室由代表天天“坐班”接待选民、撰写建议为民说事、搜集社情民意为民想事、心系选民冷暖为民办事的众多事例中的一个。

迎丰街道人大办主任杨代长介绍

说，2015年，怀化市人大常委会要求各县市区的每个乡镇和街道至少建设好一个代表联系群众工作室，迎丰街道代表联系群众工作室应运而生。

人大代表工作室刚“开张”，来访的居民就接连不断。迎丰街道人大办顺应民意，每天安排辖区两名区人大代表“坐班”接待选民，使过去的“会议代表”变成了现在“天天见”的“常任代表”。

迎丰街道人大办还确定每月的15日和30日为人大代表走访调研、征询民意的“信息汇总日”，由人大代表将平时与群众交往中收集的信息汇总，及时向上反映，回应群众呼声。

为调动区人大代表为民说事、想事、办事的积极性，街道人大办还建立了代表履职考评激励机制，建立了人大代表工作室微信群，发布工作室活动通知，

交流收集到的信息。

“我们天天‘坐班’接待选民后，群众跟代表们畅所欲言，一条条涉及居民出行、食品安全、民生保障等内容的诉求传达过来了。”区人大代表季小荣说，对群众反映的问题，代表们自身能够帮助解决的积极解决；不能解决的，及时反映给有关部门，并跟踪督促解决。

杨代长说，代表天天在人大代表工作室“坐班”接待选民，拉近了代表与选民的距离，畅通了社情民意反映渠道，发挥了代表作用，代表们为民代言的积极性更高了，为民想事的热情更强了，为民办事的力度更大了。

自迎丰街道人大办代表接待选民“坐班”机制运行以来，市、区人大代表共接待选民150余人次，反映民情30余件，搜集民意40多条，为民办实事10多件。✘

用“法”锁住大城容颜

——宜昌市人大常委会审议通过《宜昌市城区建筑物外立面管理条例》

文 / 梁 丽

创造优美的城市环境是城市管理的重要内容,也是一个城市管理水平和城市品味的具体体现。湖北省宜昌市人大常委会将地方立法对焦城市管理中的重要环节——城市建筑物外立面的管理。2016年11月30日,宜昌市五届人大常委会第三十六次会议表决通过了《宜昌市城区建筑物外立面管理条例》。这是该市获得地方立法权后,诞生的第二部实体性地方性法规。

建筑物外立面整理让城市换“新颜”

干净、整洁,环境优美又富有都市气息,这是外地游客对宜昌的城市印象。自2013年以来,宜昌市就全面启动了城市整理工作,将其定位为五大民生工程之一。按照“洁、绿、亮、美、静、畅”的总体要求,统一部署绿化、美化、亮化三大工程,重点打造景观节点,整理交通廊道,改造老旧建筑,从根本上改善了老城区形象,提升了城市品质。

建筑物外立面整治是城市整理的重要内容,既是“面子工程”,更是“里子工程”。3年来,工作持续推进,共完成建筑物外立面整治658栋,直接改善了2.8万户、6万居民的生活环境。城区主要道路两侧建筑物外立面实现提档升级,面貌焕然一新,获得市民群众一致的好评,使城市文化更加彰显,城市空间布局明显优化,城市面貌发生巨大变化。

如何巩固建筑物外立面整治成果,在项目完工后形成爱护成果、保护环境

的刚性约束力?《宜昌市城区建筑物外立面管理条例》给出了明确答案,该条例以地方性法规形式明确责任主体、管理方式、执法监督和处罚细则,增强管理的强制性,提升保护环境的刚性约束力,推动外立面管理由集中整治转向常态化治理。

严格法定程序,开展立法工作

2016年3月4日,市五届人大常委会第六十二次主任会议通过了市人大常委会2016年度立法工作计划,将“宜昌市城区建筑物外立面管理条例”列入2016年度立法项目。为了做好立法工作,5月上旬,市人大常委会立法考察组先后赴山东省淄博市和青岛市、江苏省南京市开展地方立法工作考察,学习和借鉴这些地区的先进经验。条例草案形成后,市五届人大常委会第三十四次会议对其进行了第一次审议。会后,市人大常委会将条例草案发至各县市区人大常委会、市人大常委会立法顾问组和市人大地方立法研究院,并在《三峡日报》和宜昌人大网上全文公布,广泛征求社会各界意见。8月中旬,市人大常委会立法调研组赴西陵区、伍家岗区开展立法调研,听取区人大常委会、区人民政府及其有关部门、区人民法院、街道和社区代表、人大代表、律师、群众代表等对条例草案的意见和建议。条例草案经过进一步修改完善后,形成二审稿。9月28日,市五届人大常委会第三十五次会议对条例草案二审稿进行了审议,重点就二审稿中涉及建筑物外立面维护管理责任人

条款的合法性、合理性以及可行性进一步征求修改意见和建议。

11月11日,市人大常委会召开全体会议,对条例草案二审稿修改稿进行审议,提出了条例建议表决稿,提交市五届人大常委会第三十六次会议审议,被表决通过。

突出特色,立管用之良法

张贴野广告、外立面乱写乱画、屋顶建筑物私搭乱建等等,这些城市管理中最棘手的问题在条例中都有了明确的规范要求。条例对居民生活必需的方面作出了限制性引导,对保护建筑物外立面必要的方面作强制性禁止,对利用建筑物外立面设置户外广告、设置夜景灯光和门店招牌规定了原则性、引导性要求。条例还对应设定了相关处罚条款,对擅自在建筑物外立面涂写、刻画、张贴内容中表明违法行为人通信工具号码的,通知其限期接受处理,逾期不接受处理的,电信业务经营者应当暂停该通信工具号码的使用。对正在建设的违法建筑,规定对违法建筑作出责令停止建设或限期拆除的决定后,当事人不停止建设或者逾期不拆除的,市、区人民政府可以责成有关部门采取查封施工现场、强制拆除等措施。

条例的通过标志着宜昌市城市管理水平向前迈进了重要的一步,城市管理法律法规体系更加完善,执法依据更有针对性。依照规定,该条例将依法报请湖北省人大常委会审查批准后正式颁布实施。☑

让百姓用上放心药是我最大的心愿

——记全国人大代表陈保华

文 / 陈玉叶

在我国制药领域,十二届全国人大代表、浙江华海药业股份有限公司总经理陈保华算得上一个标志性人物。

1989年1月,在改革浪潮的推动下,年方27岁的陈保华毅然辞去待遇优厚的国企职位,选择了创办企业这条充满风险与艰辛的人生之路。他带领着与他同样年轻的怀揣梦想的创业者们以筹借的2万元资金,租用村里的小屋做厂房,以玻璃器皿、电热套等为主要设备,开始了医药中间体的生产,也开始了华海艰苦而辉煌的创业征程。

2016年,华海药业有6个制剂产品获得了美国ANDA文号。从2008年首个制剂产品获得ANDA文号至今,华海已有27个产品获得了ANDA文号,1921个产品已成功打入美国市场。华海药业不仅以实际行动开创了中国制药出口美国的先河,同时彻底改变了中国制药“只进不出”的历史。美国《华尔街日报》称赞“华海药业是中国制药企业进军欧美发达国家市场的一个缩影”。

随着事业的发展,陈保华也获得了越来越多的荣誉:“全国劳动模范”“中华慈善突出贡献人物”“省功勋企业家”“中国医药经济年度人物”“全国优秀企业家”等。但与这些荣誉称号相比,陈保华最看重的还是全国人大代表这一神圣的称号。用他自己的话说,“当上全国人大代表,对我来说,不仅是一种莫大的荣誉,也是一份沉甸甸的责任,我还要站在更高的层面上为百姓代言。人大代表代表人民,一个代表不称职,就意味着67万人缺席,所以,我必须尽心尽力。”

作为一名企业家,陈保华考虑的是争做“国内一流、国际知名,极具竞争力和上规模”的制药企业,使“中国制造”能走向国门、走向欧美市场。而作为一名人大代

表,他要代表人民利益、表达人民意愿、反映人民呼声。因此,如何处理好本职工作和履行代表职责的关系,如何充分利用自身的专业特长和资源优势,以更好地发挥代表作用,一直是陈保华关注的问题。陈保华说:“担任全国人大代表后,自己身上的责任和使命越来越重,因此,要调节好自己的履职心态,认真摸索适合企业经营管理者特点的履职路径。但无论是作为一名企业家,还是作为一名全国人大代表,致力于百姓用药安全,让百姓用上‘进口药疗效、国产药价格’的放心药,是我最大的心愿。”

为了提高履职效率,陈保华每年年初都制定专门的履职计划,使闭会期间履职行为程序化,这样可以避免顾此失彼,克服随意性,保障有足够的时间参加各项代表活动。例如,每年年初,主要是为参加全国人代会做必要的准备,而全国人代会闭幕后,及时向公司全体员工传达人代会精神并向员工汇报人代会上的履职情况;第二季度,开展代表议案、建议的选题和社会热点问题调研活动;第三季度,围绕社会热点问题和议案、建议的选题进行走访座谈;第四季度,开始撰写代表议案、建议,年末,认真学习领会全国经济工作会议精神,为大会审议发言准备素材。此外,参加有组织的各项代表活动也成为陈保华日常工作的重要组成部分。

陈保华把提出议案、建议作为自己履职的重要方式。当选全国人大代表以来,他共提了议案14件、建议20件。这些议案、建议的内容不仅涉及药品审批制度改革、提高药品质量等本行业关注的问题,还拓展到弱势群体救助、环境保护、三农问题、社会治理等领域。2017年的全国人代会,陈保华准备提交3件议案、2件建议。他说,“提议案、建议是代表履职的主要工作之一,我一直把提出高质量的议案和建议当作履行



陈保华代表

代表职责的理想目标去追求。因此,每一个议案、建议的提出,我都会进行全面、深入地调研,从而真实反映人民群众的诉求,使提出的议案、建议具有可行性。”为了提高议案质量,陈保华摸索了一套工作流程,即选题、执法效果评估、专家求证、修改完善。按流程操作,可以提高效率、少走弯路。他对每件议案总是反复调研论证,反复修改完善,并且参阅大量的相关法律资料。他对议案的文字和格式要求严格,“像做产品一样不放过任何一点瑕疵。”另外,凡是涉及修改法律的议案,都会附上可以相互对照的法律草案文本。

为了能够听到原汁原味的百姓声音,陈保华特别注重与人民群众保持密切联系。每年参加人代会之前,他都要组织有相关执法人员参加的座谈会,听取一线执法人员对修法案的意见;召集企业界同仁一起讨论有关经济方面立法的话题;召集由公司科技人员和职工代表参与的座谈会,广泛听取群众的意见。几年来,这样的做法已成为一种常态。

谈到这几年的履职体会时,陈保华深有感触地说:“不管是作为一个企业家,还是一名人大代表,目标实际上是一样的,那就是报效祖国、服务社会、造福百姓。”

傈僳族代表的精准扶贫建议

——记云南省第十二届人大代表褚丽娟

文 / 唐金龙

2016年10月27日,怒江民用机场工程试验段一期场区平整工程暨兰坪通用机场试验段工程开工。这不仅是云南打造“三江并流”遗产地精品旅游产品和怒江世界级旅游目的地的重大举措,而且还是对云南省第十二届人大代表褚丽娟为民情怀的回应。

2015年1月26日至31日,云南省十二届人大三次会议隆重召开。会议期间,一位来自怒江大峡谷,名叫褚丽娟的傈僳族女子,向大会书面提交了“关于联合打造‘三江并流’世界自然遗产地旅游品牌,实施精准扶贫的建议”,这份建议凝聚着她10多年的青春和情怀,承载着“三江并流”世界自然遗产地百姓的殷切期盼和厚望。

—

从2004年参加工作之时起,褚丽娟背负行囊,风餐露宿,和同事们长年累月奔波于“三江并流”区域的山岳丛林间,成天跋山涉水30多公里。毒蛇、黑熊威胁过她,深涧、暗沟吞噬过她,悬崖、峭壁惊吓过她;而草长莺飞亲热过她,山猴野鸟欢迎过她,鲜花绿荫呵护过她。遭遇那么多的险情,惠顾那么多的风景,当初他们是为了普查旅游资源,近年来则是考察、复核旅游线路。

据云南省怒江州兰坪县旅游发展局的同志介绍,“三江并流”遗产地风景如画,但由于当地贫困落后、交通不便、信息闭塞等原因,旅游业步履蹒跚。褚丽娟和同事们克服千难万险,不辞劳苦奔波于崇山峻岭中,通过对旅游资源进行普查、整理,为加快当地旅游业发展提供便利。

“我接到电话,说我被选为省人大代表的时候,是在‘三江并流’遗产地的风景名胜老君山罗古箐的一座山顶上。时

间是2012年的12月17日下午4点钟左右,一个风雪交加的天气。”褚丽娟现在回想起当时的情景仍然有些激动,“我正饥寒交迫时手机突然响起,对方称是县委组织部的。得知我当选省人大代表的喜讯时,陪同我探索旅游线路的罗古箐村老书记和国诚一把抓住我的手说,你是傈僳人家的

女儿,也是滇西北大山的孩子,到省里开会时你要把罗古箐的美景宣传出去,把滇西北‘三江并流’区的壮观壮景宣传出去,让外面的人进来旅游,让我们靠给游人提供服务走出贫困!激动中,他眼里闪着泪花,泪光迎着雪花。我鼻子一酸,无言地点着头。”

褚丽娟还向笔者讲起了一个永生难忘的故事。2012年11月,她和同事们赴碧罗雪山考察旅游资源,徒步从怒夺村赶到计夺鲁村时,天已经黑了。路边的一家农户招呼他们吃过晚饭,他们就拖着疲惫的身体在农家屋旁支起帐篷和衣入睡。头顶一阵鸡叫把他们惊醒,褚丽娟拉开帐篷欠身而出,眼前的处境把她吓呆了:帐篷和农家小屋都位居悬崖峭壁的边沿,人若稍不留神就会掉入万丈深渊。只怨昨夜黑咕隆咚,迷迷糊糊,没能为安身选好地形。环顾四周,她有些释然:这样的山腰上,哪



褚丽娟代表（右二）和同事们在老君山考察旅游资源。（兰坪县旅游发展局供图）

儿去寻开阔地带?鸡叫声突然再起,她又是一惊,才发现一只黑红色的大公鸡蹲在屋后高高的树杈上引颈高啼。惊魂稍定,放眼前方,这下子可就震撼了:对面葱郁的大山腹部中,一股硕大的瀑布喷薄而出,飞流直下;视线再向侧旁延伸,云海茫茫,红光跃金,一轮朝阳正破云而起。正当其时的景象,恰好应验了唐朝诗仙李白“半壁见海日,空中闻天鸡”的诗句。

视线收回到近旁,褚丽娟发现这座身处半山腰的农家小屋是用木片建盖的,进到房内可以望见天空。屋子里用木板架起的床上,胡乱堆着又破又黑的被子;屋子中央有一个烧得正旺的火堂,上面吊着一只冒着热气的茶壶,黑乎乎的。屋主人是一对大约四十来岁的夫妇,正张罗着招待他们,早餐是蔓菁叶子煮汤。共进早餐时,褚丽娟的心一阵阵刺痛,酸楚的泪水在眼眶里打转:“守着如此美丽的风景,他们却

过着艰难贫困的日子。而我们呢,生活在县城,享受着私车、手机等现代时尚。这是多么的不公平。”她马上又检点起自己的身份和责任:“我不是兰坪县文体广电旅游局的副局长么?我们不是正在考察旅游资源么?那就尽快帮帮他们啊!”想到这里,褚丽娟的心情越发沉重起来。

通过多方考察,褚丽娟发现“三江并流”遗产地的大多数老百姓面临着一个共同问题:居住在如诗如画的风景区却过着贫困的日子。如何让当地老百姓依托丰富的旅游资源实现脱贫致富,成为让她牵肠萦心的事情。当选为省人大代表,褚丽娟喜出望外,眼前一亮,试想结合自己本职,凭借人大代表身份,通过本职工作和代表履职的相辅相承,可以为老百姓脱贫致富奔小康做点事情。

二

褚丽娟在提交给云南省十二届人大三次会议的“关于联合打造‘三江并流’世界自然遗产地旅游品牌,实施精准扶贫的建议”中写道,1988年国务院批准“三江并流”自然地理奇观地为国家级风景名胜区,2003年联合国教科文组织将其列入《世界遗产名录》……老百姓生活在美丽的“三江并流”国家级自然保护区,守护着丰富的自然人文资源和高富集性的旅游资源,却过着贫困的日子。建议将“推进‘三江并流’地区精准扶贫,大力发展旅游业,培育旅游支柱产业,联合打造世界自然遗产地旅游品牌,实现‘三江并流’地区与全省同步建成小康目标”纳入云南省国民经济和社会发展规划第十三个五年规划;尽快启动“三江并流”地区旅游总体规划;由怒江州,省旅发委、住建厅和民委主办,兰坪县承办,召开“三江并流”地区旅游区域合作联席会,共同构建“三江并流”地区国际旅游品牌;等等。

会后,省人大常委会将褚丽娟提出的这份建议交由云南省旅游发展委员会、云南省住房和城乡建设厅等部门办理。

2015年5月中旬,云南省旅游发展委员会区域合作处罗处长就人大代表建议办理情况与褚丽娟进行电话沟通时说,他

们对褚代表提出的建议十分重视,由于种种原因,目前操作起来难度较大,下一步会加强这方面的工作。褚丽娟回答说:“不行,我要求面商!”

面商中,对方坦诚地向褚丽娟讲明了他们目前办理此件建议的实际困难,问她旅游总体规划和联席会下一步做行不行。褚丽娟表示理解,但仍坚持道:“不行!如果省里不统领不定调,下面各自为政,形不成合力,既不利于‘三江并流’遗产地整体旅游品牌的发展,也实现不了当地老百姓的整体脱贫。”有感于人大代表、基层旅游行政干部褚丽娟一心为民的执著,罗处长请来规划发展处的同志一起商议此事。结果是:由规划处研究后提出“‘三江并流’遗产地旅游总体规划”由谁做的意见,报旅发委的领导决定。褚丽娟表示同意。事情虽然有了进展,但她并没有离开昆明,在省城等旅发委领导的决定。4天后,罗处长告诉她,他们同意作“规划”,但要与省住房和城乡建设厅一起做,具体事宜由旅发委与住建厅对接。褚丽娟听后,满心欢喜。

三

褚丽娟是王树芬副主任联系的代表之一。王树芬副主任对她提出的“关于联合打造‘三江并流’世界自然遗产地旅游品牌,实施精准扶贫的建议”十分重视,积极助推办理。2015年5月22日,王树芬副主任听取了褚丽娟关于“三江并流”世界自然遗产生态环境保护与旅游产业发展问题专题汇报。褚丽娟在汇报中说,“三江并流”遗产地的四州(市)十县(市)在肩负世界自然遗产保护重任的同时,整体发展受到制约,贫困面大、贫困程度深。这一地区分别隶属于四个州(市),各州(市)、县(市)发展条件和发展目标不尽相同,各自根据自身实情对推进经济社会发展采取不同举措;最适合该地区发展的旅游产业处于“点上开花”,不能形成“环线带动”、合力发展。这既不利于生态环境的有效保护和富集资源的合理开发,也不利于各族群众整体脱贫致富奔小康。为切实解决好这些问题,她建议召开省级相关部

门和四州(市)十县(市)共同参加的“三江并流”地区旅游区域合作联席会议,共商生态保护和旅游业合作事宜。

王树芬副主任说,要抢抓国家扶贫攻坚政策的机遇,将旅游产业扶持纳入扶贫攻坚产业扶持重点项目,争取国家支持,实现既保护好该地区生态环境,又能让群众脱贫致富的目标。召开联席会是好事,建议由怒江州和兰坪县具体负责联席会议筹备工作。

2015年6月,褚丽娟和“三江并流”地区旅游区域合作联席会议筹备小组的同事们带着召开联席会的倡议书,先后奔赴怒江州、迪庆州、大理州、丽江市的泸水、福贡、贡山、德钦等9县(市),与之商谈合作事宜,得到大家的热烈响应。本来是联合四州(市)的10个县(市),开会时却有14个县(市)参加。

2016年2月27日,以“加快‘三江并流’地区旅游产业发展,实现旅游精准扶贫目标;加强滇西北地区旅游区域合作,助推云南旅游强省战略”为主题的首届“三江并流”地区旅游区域合作联席会议在兰坪县召开。王树芬副主任出席会议并讲话。她强调,共同推进“三江并流”区域旅游发展合作,做好“三江并流”区域旅游发展规划的编制工作;共同加强旅游文化资源的整合,整体开发、协同发展;不断巩固、完善联席会议形成的成果和工作机制;等等。主持会议的中共怒江州委书记童志云希望加强“三江并流”区域旅游发展的研究和谋划,联合搞好旅游产品的开发,打造好“三江并流”区域旅游品牌。

兰坪县旅游发展局局长和金贤告诉笔者,而今,省政府已将“三江并流”地区旅游发展纳入全省国民经济发展规划,省旅发委专门编制了《“三江并流”世界自然遗产地旅游发展纲要》。“三江并流”地区建立了四州(市)十四县(市区)旅游区域合作联席会议制度。在各方的大力支持和热心帮助下,“三江并流”遗产地旅游业各项基础设施建设正积极推进,“三江并流”遗产地人民的美好前景和幸福生活不再遥远。✎

法国的民法典，世界的民法典

文 / 高仰光 张 永

脱颖而出的法国民法典

法国是现代民法典的故乡。然而，在欧洲近代法典编纂运动的大潮中，法国的民法典并不是第一批下线的产品。早在18世纪50年代，欧陆各邦国受到自然法理论的影响，热衷于从罗马法和教会法中寻找法律的普遍性，并不约而同地出现了对法律规范进行系统化梳理和汇编的趋势。例如，德意志南部的巴伐利亚在1751年、1753年和1756年相继颁布了刑法典、诉讼法典和民法典。《巴伐利亚民法典》也是欧陆最早出现的民法典。玛丽娅·特蕾莎时代的奥地利对于法典编纂同样热情高涨，曾于18世纪60年代至90年代两度颁布刑法典，三度颁布民法典。位于北德意志的普鲁士则在1794年颁布了统括性的《普鲁士国家一般邦法》。该法典卷帙浩繁，条文总数有接近两万条之多，是迄今人类法典编纂史上最大部头的法典。这些在专制君主的推动之下快速成型的法典诞生于自然法思想主宰的历史时代，大都遵循着自然法的理念搭建规范体系，因而被统称为“自然法法典”。严格说起来，法国的民法典也是其中的一页。然而，当代的法学家们对于19世纪自然法法典的具体情况不仅知之甚少，而且并无深入了解的兴趣，其原因正如德国私法史学者维亚克尔所说，“因为1804年法国民法典在外烁和精神上光辉灿烂的影响力，前述法典都相形见绌。”也就是说，《法国民法典》绝非一部仅仅着眼于解决现实问题的对策性法规汇编，它创造了一种经典的法制模式，而这一模式所产生的域外影响，远非19世纪的自然法法典所能比拟。

法国民法典在欧陆的传播

如何认识法国民法典的传播路径，以及如何评价法国民法典的域外影响，这是当代比较法学的热议之题，因为该议题涉及比较法学的诸多核心问题，例如法律的现代化、法律继承、法律移植等等。尽管来自不同国家的法学者往往立足本国的法律发展史提出对法国民法典的不同理解，但是几乎所有人都不否认，法国民法典的域外效力是率先从欧陆推展开来，进而蔓延到全世界的。这成就了在法学实证和法律实证意义上的双重的“西方中心主义”。

有学者曾对法国民法典在欧陆各国的传播模式进行了粗略的划分，其中距离法国较近的西欧国家，如德国、瑞士、荷兰、意大利、西班牙、葡萄牙等等，大多是因为屈服于拿破仑军队的武力征服而被动地接受了法国民法典；而距离法国较远的中、东欧国家，如罗马尼亚、保加利亚、希腊，乃至远在小亚细亚的土耳其，则是主动自觉地接受了法国民法典；英国虽然与法国近在咫尺，其法律体系却几乎很少受到法国民法典的影响；与之相似，北欧诸国受到的法国民法典的影响也非常有限。因此，在欧陆的范围内，法国民法典的域外影响很明显地呈现出由西而东渐次推进的特征。

须看到，拿破仑的军事扩张是法国民法典向域外输出的直接动力。自1793年到1814年，比利时、荷兰等国和德国的莱茵河谷地区以及瑞士的法语区相继成为法兰西帝国的一部分，意大利、西班牙、葡萄牙等国则被拿破仑的军队占领，至于马耳他、摩纳哥等微型国家更是不在话下，法国的民法典在这些国家和地区被强制推行。客观而言，这一时期的西欧实现了私法统一。随着1815年拿破仑彻底的军事失败，西欧各国终于脱离了法国在政治和经济上的控制，它们一开始也试图摆脱法国法的控制，然而人们不久就惊异地发现，消除法国民法典已有的影响竟然是一件“不可能完成的任务”。例如，荷兰在获得解放之后的一段时间内维持了法国民法典的效力；直到1838年，荷兰才制定新民法典取代法国民法典，但其中绝大多数条文都是直接从法国民法典翻译而来，只是结构上增加了“证据和时效”一编。1830年，比利时独立于荷兰，法国民法典遭到临时政府的废弃，但不久就恢复了效力，因为人们看到，唯有沿用法国民法典，比利时在法律上四分五裂的状况才能被终结。1815年之后，意大利多数小邦以本国国王的名义制定了民法典，但是这些民法典不过是法国民法典的意大利语译本；直至1865年，统一的意大利王国颁布了新民法典，然而它依然套用了法国民法典的结构，内容上的改动也并不明显；此外，意大利的刑法典、商法典和刑事诉讼法典，也不同程度地抄袭了法国法。至于法国曾占据的德意志莱茵兰、威斯特伐利亚等地区，也曾适用过法国民法典，并在拿破仑倒台之后进行了法国民法典本地化

的工作。类似情况也出现在西班牙和葡萄牙,两国分别在1829年和1833年颁布了以法国法为蓝本的商业法典。1867年,葡萄牙颁布了明显受到法国民法典影响的葡萄牙民法典;1889年,西班牙也颁布了法国模式的民法典。法国主导之下的法律一体化运动还辐射到拿破仑并未征服的更遥远的国家。1864年,罗马尼亚制定并颁布了本国民法典,该法典分为三编,分别是人、财产、取得财产的方式,很显然是法国式的。在罗马尼亚,该法典一直沿用至今,在社会主义时期也没有遭到废弃。

总的来说,尽管法国民法典在西欧各国强制适用的时间或短或长,但是它已经搭建起一个逻辑严密的学说框架,形成了独特的学术话语和方法论,更为重要的是,有效地建立了统一的私法秩序。因此,地处19世纪的西欧,任何一个政治体若无意将自身隔离于文明世界之外,就必须对法国民法典的结构和内容给予足够的尊重和顺应。

法国民法典在亚、非、拉地区的传播

法国民法典在欧陆以外的传播主要是通过法国的海外殖民活动来实现的。尽管拿破仑的军事失败导致法国的殖民地丧失殆尽,但是从19世纪70年代开始,法国的海外拓殖第二次进入高峰期,其势力范围遍及亚洲、非洲、美洲和大洋洲。

北非最早受到法国的殖民,因此,阿尔及利亚、突尼斯、毛里塔尼亚和摩洛哥等国家率先接受了法国输出的法学知识和法律体系。随着殖民疆域深入非洲内陆地区,塞内加尔、马里、加蓬、刚果、喀麦隆等国家也开始成为适用法国民法典的区域。塞内加尔于1830年适用法国民法典,直至1960年民族独立,已经适用了百年以上。因此,当塞内加尔作为主权国家独立创制法典的时候,几乎很难脱离法国法的语境,其债法典可以说完全是法国民法典关于合同和侵权问题的现代化阐述。类似情况发生在很多非洲国家那里,例如,几内亚、科特迪瓦、马里等几个非洲国家在19世纪的最后10年之间相继成为法国的殖民地,它们在独立之后所建立的法律体系全都保留着法国法的浓郁特色。尼日尔、刚果、中非、乍得、吉布提、多哥等国家在独立之后,干脆放弃制定本国民法典,继续沿用殖民地时代的法国民法典。非洲那些并未成为法国殖民地的国家,例如埃及和埃塞俄比亚,则主动邀请法国的学者协助制定本国民法典。1948年在埃及主导民事立法的本国法学家曾有法国留学的背景,而1954年埃塞俄比亚皇帝海尔·塞拉西则专门邀请法国著名比较法学家勒内·达维德担任立法顾问,并制定了一部博采当下民法典之长的荟萃民法典。

亚洲的越南、柬埔寨和老挝分别在19世纪60年代和20世纪初沦为法国的保护国。越南被一分为三,各自施行不同的法律体系,其中北部地区的民法典由法国人和越南人组成的混合委员会编制,在1931年颁布施行,该法典体现出明显的法国法特点。老挝制定民法典的工作由法国人包办,其民法典在民族独立之后依然被沿用。自治程度较高的柬埔寨采用了法国式的三编体例,不过在内容上保留了较多本地习惯法的内容。值得一提的是在亚洲西化最早也最彻底的日本,最初看好法国民法典的结构,并于1889年邀请法国法学家波瓦索那德协助起草日本民法典。波瓦索那德将法国民法典的三编体例进行了拓展而修正。但方案未及成熟,日本国内便爆发了关于法典模式的论争,最终放弃了法国模式,转而采纳了德国潘德克顿式的私法体系。这段公案导致10年后日本协助中国制定民法典的时候,并未将法国民法典的三编体例带入中国。

法国法对于美洲的影响同样巨大。美国的路易斯安那州曾是法国在美洲最大的殖民地,但是这一地区在法国民法典颁行之之前就易手西班牙,后由独立之后的美国廉价购得。1806年,路易斯安那人作出了保留民法法系传统的决定,并开始编订法典,最终形成了一部名为《路易斯安那民法学说汇纂》的罗马法气息浓郁的民法典。该法典是美洲大陆的第一部民法典,在结构形式上与两年前颁布的法国民法典保持高度一致。有着与路易斯安那类似命运的法国殖民地是加拿大的魁北克省。由于魁北克在法国民法典颁行之前被割让给英国,因而在这里并行两种不同的语言和法律体系,因此1866年颁行的《魁北克民法典》受到法国民法典的极大影响,但是其中也兼容了一些英国法的内容,体现出异质法文化的少见的混合。法国在中美洲的殖民地海地较早获得独立,但是海地在立法上并无独特化的尝试,而是几乎原封不动地照抄了法国的六个法典。此外,受到法国民法典影响的美洲国家还有墨西哥、委内瑞拉、玻利维亚等国。

综上所述,法国民法典借助拿破仑的武力征服和全球殖民化浪潮传播到世界各地,直接或间接地影响到超过45个国家和地区建立本土法律体系,成为全世界最有影响力的民法典之一。回想18世纪末法兰西制宪议会曾斗胆向法国人民许诺,创造一部全国适用的民法法典,恐怕议员们无法想象,这部法典不仅在二百多年后依然适用于法国,而且已然变成了一笔由全人类共享的法律文化财富。✶

(高仰光系中国人民大学法学院副教授,张永系中国人民大学法学院教师)

中国茅台“一带一路”行登陆德国



贵州茅台集团积极落实国家“一带一路”战略，深度拥抱全球市场，共同参与世界经济的复苏进程。德国汉堡当地时间2016年12月6日下午7时，“与德国干杯——中国茅台一带一路行”为主题的大型品牌推介活动在汉堡爱丽舍酒店隆重举行。推介活动上，贵州茅台集团首发定制版茅台“一带一路”纪念酒，并在德国成立“德国茅台文化交流协会”。德中友协主席陈求义代表协会授予贵州茅台集团董事长袁仁国“中德文化交流大使”荣誉证书，德国前副总理菲舍尔见证，对茅台促进中德两国文化交流所做的贡献给予肯定。

贵州茅台集团董事长袁仁国在现场致辞中表示，“一带一路”不仅链接世界上人口最多的市场群体，也进一步打通了世界上主要制造业大国与沿线众多新兴国家的合作渠道，为推动全球经济走向复苏提供厚实的土壤。“我们选择汉堡作为今年茅台全球营销的重要一站，就是希望，能有越来越多的德国朋友，认识茅台，了解茅台，喜欢茅台，并以此推动中德两国‘合作、发展、互利、共赢’目标的实现。”袁仁国说。

“中德两国都是酿酒大国，都拥有着丰富的酒文化历史。现在随着两国政治、经济、文化交流频繁互通，越来越多的德国人开始认识中国文化，喜爱中国的白酒”，德国前总理菲舍尔对茅台到来表示极大地支持。他进一步指出，在经济全球化的时代，更需要茅台这样具有开放、

合作与分享精神的企业，希望茅台借助中国“一带一路”政策东风，继续以包容和开放的态度不断前行，为经济全球化发展，东西文化交流带来更多华彩篇章。

匠心品质，是茅台“走出国门，走向世界”的一张通行证。在世界酿酒行业，贵州茅台以过去一个世纪令人惊讶的成长，自豪地书写了一份东方企业的成功案例，缔造了白酒行业的品质标杆，成为中国民族工业品牌不断发展壮大的典范。而既无地缘优势，也无资源禀赋的“德国制造”百年传奇，是可靠、安全和精确的代名词，也成为一块代表国家形象的金字招牌。德国制造业的严谨、认真、有条不紊的企业文化与“工匠”精神，让很多中国企业在成长中受益匪浅。德国企业严谨、高效的治理模式，以及在全球市场成功的经验和案例，为茅台的成长提供了丰富的教益。来到工业4.0时代的德国，茅台的汉堡行将与当地酿酒企业、酒类流通平台的交流与对话中，汲取更多的营养。

作为当天活动的亮点，茅台集团在现场正式宣布，在德国成立“德国茅台文化交流协会”，为推动两国文化交流、融合发展，打造极具影响力的沟通、交流、互鉴平台，促进两国企业友好合作，为中德两国酒类企业，以及爱好酒、爱好酒文化的人士，提供一个更加便利、高端的社交平台，为世界名酒架起一座交流互鉴的桥梁。

同步首发的茅台“一带一路”纪念酒也现身活动现场，瓶身较普通茅台酒瓶更加细长，上面篆刻着的世界地图，勾勒出千年丝路的传承与发展，而采用金色包装，则寓意茅台将胜利启程这条辉煌之路，打造受人尊敬的世界级企业。

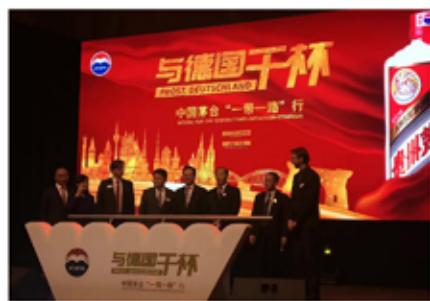
自1915年在美国巴拿马万国博览会斩获金奖以来，茅台始终肩负振兴民族企业的责任。现如今已是世界上超具规模的酿

酒企业，一张香飘世界的中国名片，这是中国商业史上的奇迹，成为东方企业的成功典型。正如茅台集团董事长袁仁国在致辞中提到的：“未来五年，茅台将会继续巩固和提升世界蒸馏酒领先品牌的地位，奋力向千亿级企业挺进，打造受人尊敬的世界级企业，享誉全球的国酒茅台，以独特的方式，续写着中德两国人民的友好往来的动人故事，为“一带一路”战略的推进注入新的活力，为世界经济的发展添砖加瓦。”

晚宴现场，茅台集团副总经理张德芹为所有来宾献上祝酒辞，全场举杯共饮，气氛达到高潮。茅台集团总工程师王莉为来宾们讲解了茅台品鉴文化，吸引了众多媒体关注。一舞贵妃醉酒，更是将中国酒文化的优美与深邃展现的淋漓尽致，获得来宾的一致赞赏。

会场内，茅台元素贯彻始终，全方位多角度的立体呈现了国酒文化。通过茅台百年文化展、精品产品展示和茅台鸡尾酒体验区，让与会嘉宾感受到了一场东西结合的文化碰撞之旅。

据了解，茅台的“一带一路”战略海外活动还将继续，未来，茅台的全球化战略格局部署值得关注。





低碳·生态·智慧

中国石化湖南石油分公司 为美好生活加油!

中国石油化工股份有限公司湖南石油分公司成立于1950年，前身为中国石油公司长沙分公司。公司现已形成以汽油、柴油、煤油、润滑油和燃料油的批发、零售、配送，非油品业务销售（烟酒、饮料、百货、食品、汽车用品、其他服务）的油非一体化经营格局。拥有一个布局合理、遍布城乡、服务便捷、信誉良好的销售网络和一支经验丰富、争先创优、敢于竞争、善于竞争的市场营销队伍。

中国石油化工股份有限公司湖南石油分公司力争建设成为盈利能力强、整体素质高、财务严谨、管理科学、资产优良、具有较强竞争力，实现又好又快发展的销售成品油企业。



中国石化 SINOPEC

最美杭州



中国  杭州

HANGZHOU
杭州

