

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2017年8月20日出版
第16期 总第436期

全国人大常委会机关刊物



本期策划

人大监督助推创新型国家 和文化强国建设



ISSN 1671-542X



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



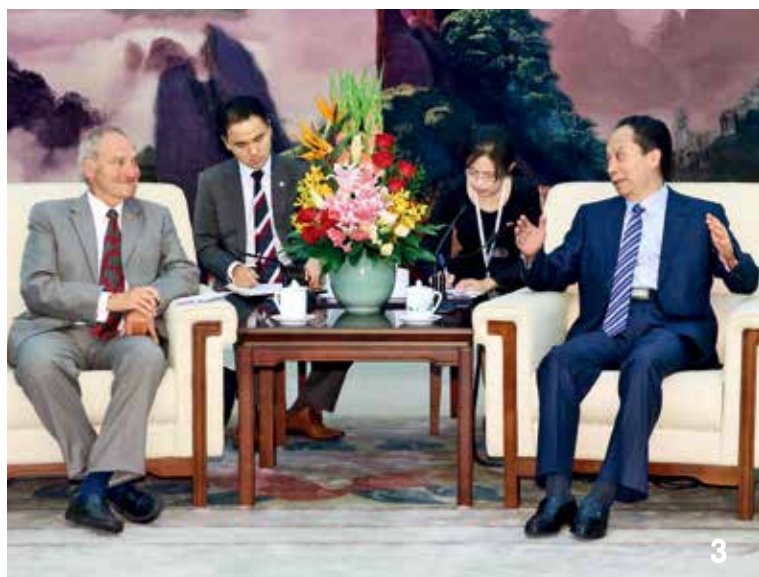
1. 8月18日，十二届全国人大常委会第九十九次委员长会议在北京人民大会堂举行。张德江委员长主持会议。摄影/王晔



2. 8月14日至16日，张德江委员长在湖南省检查固体废物污染环境防治法实施情况。这是8月14日，张德江在郴州钰涛环保科技有限公司详细考察危险废物处置情况。摄影/李涛

3. 8月17日，吉炳轩副委员长在北京人民大会堂会见了由加拿大议会加中议会协会共同主席参议员约瑟夫·戴和众议员谭耕率领的加中议会协会代表团。摄影/毕楠

4. 8月10日，全国人大常委会副委员长、中央代表团副团长张平率中央代表团四分团，走进鄂尔多斯的企业、社区等，把以习近平同志为核心的党中央的亲切关怀和全国各族人民的真诚祝福带给当地各族干部群众。这是张平在蒙古族居民哈斯戈日乐（右一）家详细询问全家工作和生活情况。摄影/邓华



坚持问题导向 补齐工作短板

著作权是重要的知识产权,也是科技创新和文化繁荣发展的重要动力。依法做好著作权工作,是建设创新型国家的必然要求,是建设知识产权强国的应有之义,也是建设社会主义文化强国的客观需要。

为了促进著作权法全面深入实施,确保党中央重大决策部署得到贯彻落实,推动创新型国家、知识产权强国和社会主义文化强国建设迈出新步伐,全国人大常委会启动了对著作权法的执法检查。张德江委员长对这次执法检查作出重要批示,强调“要通过这次执法检查,宣传好著作权法,提高全社会尊重智力劳动和保护著作权的意识,督促和支持有关国家机关依法履行职责、改进工作,深入推进著作权领域法治建设,推动提升著作权创造、运用、保护、管理水平和服务能力,为建设创新型国家和社会主义文化强国作出积极贡献”。

全国人大常委会组成了由王晨副委员长兼秘书长任组长,吉炳轩、张宝文、陈竺副委员长和全国人大教科文卫委员会主任委员柳斌杰任副组长的执法检查阵容。检查组分为5个小组,分别由组长和副组长带队,于2017年6月赴青海、北京、广东、福建、上海5个省(市)进行检查,共召开了17次汇报会、座谈会,实地考察了40多家单位,深入了解著作权法实施情况。此外,全国人大常委会还委托天津、河北、内蒙古、山东、河南、湖北、湖南、重庆、四川、贵州10个省(区、市)人大常委会在本行政区域内进行检查。

可以说,此次执法检查是对著作权法实施情况进行的一次集中会诊,也是针对各种违反著作权法行为所采取的一次“亮剑”行动。

突出重点、直面问题、“对症下药”、“注重疗效”,这是此次执法检查留给人们的最深印象。王晨副委员长兼秘书长在执法检查组第一次全体会议上明确指出,这次执法检查,要在全面了解著作权法实施情况的基础上,紧紧抓住影响法律实施的关键问题、制约著作

权工作的重点问题、损害著作权人利益的突出问题,深入研究,“对症下药”,补齐普法、执法、司法工作中的短板,加强法律实施薄弱环节建设,推进著作权法全面深入实施。查找问题要准确无误,要用事实和数据说话,同时要突出重点,不能眉毛胡子一把抓。对查找出的问题要深入剖析原因,提出解决问题、改进工作的建议。提出建议要理清路子、开对方子,具有针对性和可操作性,不能泛泛而谈。

开展执法检查就是为了解决问题。能不能解决问题,能解决多少问题,是衡量执法检查实效性的一个最重要的标准。由于此次执法检查坚持问题导向,把补

齐普法、执法、司法工作中的短板作为着力点,所以,问题抓得准,原因分析得透,所提出的建议符合实际,具有很强的针对性和可操作性。这也为下一阶段“出实效”“抓整改”“促落实”打下了一个坚实的基础。

长期以来,人们对著作权往往采取敬而远之的态度,认为它过于“高大上”,远离我们的生活。实际上,著作权和我们的日常生活有着

密切的关系,是我们的“身边事”。我们读书看报、网上冲浪、欣赏各类文艺作品等,都会涉及著作权问题。而作为以保护著作权为主要内容的一部重要法律,著作权法也是一部我们“身边的法律”。它就像一位忠实的伙伴,不仅时刻守护着我们的智力劳动成果,同时,也在时时提醒我们:不要侵占他人的智力劳动成果,不要贪恋“免费的午餐”。

正因为如此,此次执法检查,就是要提升国人的著作权意识,让著作权法真正走入人们的心中,让每一个人都能知法守法用法尊法护法,让尊重智力劳动、保护著作权、鼓励创新成为一种社会风尚。

汪叔民



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

2017年第16期
8月20日出版
总第436期

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

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

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

记者通联部 010-63097970
010-83084419 (传真)

办 公 室 010-63098354
010-63098540 (传真)

地 址 北京市西交民巷23号
邮 编 100805

国 际 刊 号 ISSN1671-542X

国 内 刊 号 CN11-3442/D

邮 发 代 号 2-18

印 刷 北京中科印刷有限公司

定 价 6.00元

广告发布登记证 京西工商广字第20170073号

|总编絮语|

01 坚持问题导向 补齐工作短板/汪铁民

|本期策划|

- 04 人大监督助推创新型国家和文化强国建设
——全国人大常委会著作权法执法检查综述/张维炜
- 09 执法检查:让著作权意识深入人心/王博勋
- 11 精品力作如何获得社会和经济效益的双赢?/于浩
- 13 著作权:加大执法力度 强化司法保护/张宝山
- 15 著作权社会服务:如何补齐短板,为创新发展增添动力/王萍

|地 方|

地方巡礼·走进河南

- 17 人大决议助推河南脱贫攻坚/牛瑞芳
- 19 河南人大:抓重点、促一般,推动代表建议落实/邢铁柱 张宇
- 21 郑州人大:念好专项工作评议“三字诀”/冯乐 赵维
- 22 洛阳人大:跟踪督察让监督更硬气/李现森
- 23 开封人大:奏响建议督办四部曲/宁建强
- 23 平顶山:为代表履职画出“硬杠杠”/梁永刚
- 24 安阳:让红旗渠丰碑永远屹立/王大鹏 姜业炜
- 25 鹤壁:代表建议办理抓好“四个一”/郭正方 林芳
- 26 新乡:立法聚焦教育事业/王新彩
- 26 焦作:政府工作“三考”评/刘静
- 27 许昌:法治建设迈上新的征程/李帅 朱雅博
- 27 漯河:“看看咱代表联络站的好风景”/耿高产 闫奇
- 28 三门峡“首法”着眼城市环境卫生/李毅 王晶
- 28 南阳:创新开展代表活动,切实提升履职水平/李为民 袁东
- 29 信阳人大:多措并举守护山清水秀好生态/张振森 胡明山
- 29 驻马店:人大之“问”显实效/苏森 靳展
- 30 济源人大:搭建代表与民众的“连心桥”/程金柱
- 30 南乐人大:代表建议办理创新有妙招/史军林 王晓东
- 31 虞城县:代表带头助力脱贫攻坚/李运涛
- 31 社旗县:将人代会搬到“街头巷尾”/韩继建 杨玉波
- 32 栾川县:向人大述职 向人民报告/栾轩
- 32 淮阳县白楼镇:人大工作显成效/付中阳 贾云亮
- 四 川 37 发挥专题询问作用 服务地方发展大局/成都市人大常委会
- 湖 北 39 人大监督催生近亿惠民“礼包”
——襄阳市人大常委会促使市政府出台教育、健康扶贫政策始末/王雪锋
- 41 打响三峡生态保卫战
——宜昌市人大常委会用法治思维持续推进长江生态环境保护/陈芳
- 黑 龙 江 43 五常市:打造代表联系群众的“升级版”/杨思棋 陈晓光



8月14日至16日,全国人大常委会委员长张德江在湖南检查固体废物污染环境防治法实施情况。图为8月15日,张德江在长沙湖南邦普循环科技有限公司听取工作人员介绍废旧电池利用情况。摄影/李涛

重 庆 45 这个区长,为何亲自出庭?

——重庆市璧山区人大常委会助推依法治区找到新抓手/ 张双山

江 苏 47 45件代表建议带来5亿投资,打通出行“最后一公里”/ 陈 杰

| 言 论 |

主任笔谈 33 人大应当如何加强对预算的管理与监督/ 邓力平

36 东海县探索代表候选人告知承诺制度的实践与思考/ 陈启发

| 人 物 |

代表风采 48 “关于加强重点流域水污染防治建议”提出始末

——记十二届全国人大代表杨莉/ 吴 浪

50 意莫高于爱民 行莫厚于乐民

——记十二届全国人大代表宋心仿/ 陈庆立

| 泛 读 |

往 事 52 五四宪法中的内蒙古“话题”/ 阙 珂

看 世 界 54 巴拿马国民大会/ 徐世澄



请扫码关注“西交民巷23号”

中央国家机关举报网站: zygjig.12388.gov.cn

人大监督助推创新型国家和文化强国建设

——全国人大常委会著作权法执法检查综述

文/本刊记者 张维炜



5月26日,全国人大常委会著作权法执法检查组召开第一次全体会议,执法检查工作正式启动。作为此次执法检查组组长,全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨代表执法检查组讲话。摄影/李杰

著作权是重要的知识产权,也是科技创新和文化繁荣发展的重要动力。

长期以来,作为激励创新、保障创新的一项重要权利,著作权备受社会关注。尤其是党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视知识产权工作,对知识产权的创造、运用和保护等工作作出了一系列重大决策部署。

为促进著作权法全面深入实施,推动创新型国家、知识产权强国和社会主义文化强国建设,全国人大常委会今年开展了著作权法执法检查。

张德江委员长对这次检查作出重

要批示:“著作权法是知识产权和文化、科学领域的一部重要法律。著作权法的全面深入实施,对于维护作者合法权益,激发人民群众创造精神,促进作品创作、使用和传播具有十分重要的意义,是推动文化繁荣、科技进步和经济发展的重要举措。要通过这次执法检查,宣传好著作权法,提高全社会尊重智力劳动和保护著作权的意识,督促和支持有关国家机关依法履行职责、改进工作,深入推进著作权领域法治建设,推动提升著作权创造、运用、保护、管理水平和服务能力,为建设创新型国家和

社会主义文化强国作出积极贡献。”

此次执法检查由王晨副委员长兼秘书长任组长,吉炳轩、张宝文、陈竺副委员长和全国人大教科文卫委柳斌杰主任委员任副组长。

检查组分为5个小组,分别由组长或副组长带队,于2017年6月,赴青海、北京、广东、福建、上海5个省(市)进行检查,共召开了17次汇报会、座谈会,实地考察了40多家单位,深入了解著作权法实施情况。此外,全国人大常委会还委托天津、河北、内蒙古、山东、河南、湖北、湖南、重庆、四川、贵州10个

省(区、市)人大常委会在本行政区域内进行检查。

记者了解到,执法检查组已于6月底从各地检查一线返京,正紧锣密鼓地根据地方了解到的情况准备执法检查报告。根据2017年全国人大常委会监督工作计划,8月底举行的十二届全国人大常委会第二十九次会议将听取和审议关于检查著作权法实施情况的报告。

这次执法检查引起了外界的高度关注,舆论评价称,全国人大常委会著作权法执法检查是一次亮剑行动,体现了最高国家权力机关对新形势下著作权保护的高度关注,因为只有“尊重著作权”才能真正实现让创新成为风尚,才能鼓励更多人踏踏实实创作,才能为全社会的知识积累与进步增添不竭动力。

推进著作权法实施,建设创新型国家

尊重和保护著作权离不开法律规范的完善。

1990年9月,七届全国人大常委会第十五次会议审议通过著作权法,该法自1991年6月1日起施行。之后又分别于2001年、2010年对其进行修改。

据了解,著作权法实施的近30年间,相关的配套制度建设也进入加速期。国务院及其有关部门制定了《著作权法实施条例》《信息网络传播权保护条例》等6部著作权方面的行政法规、10件部门规章和大量规范性文件,内容涉及著作权保护、作品登记、法定许可、集体管理以及行政执法等多个方面。最高人民法院出台了《关于审理著作权民事纠纷案件适用法律若干问题的解释》等相关司法解释和指导性文件。北京、上海、内蒙古、浙江、山东、湖北、广西等地结合本地实际,制定了著作权方面的地方性法规和政府规章。我国还批准或加入了《保护文学艺术作品伯尔尼公约》《视听表演北京条约》等国际条约,主动与著作权保护国际规则接轨。

经过多年努力,我国现已形成以著

作权法为核心、多方位多层次、较为系统完备、符合国际规则的著作权法律规范体系。

近30年来,以文学艺术、新闻出版、广播影视、计算机软件、信息网络等为主要内容的著作权产业迅猛发展,已成为国民经济新的增长点和支柱产业。有数据显示:2015年,我国著作权产业占国内生产总值的比重为7.3%,北京、上海、深圳等经济发达地区的占比高达9%至12%,接近或超过一些欧美国家的水平。

目前,尊重知识、崇尚创新、诚信守法的社会氛围正在形成,我国公众著作权意识显著提高。

但在看到成绩的同时,实践中,著作权保护方面所存在的一些问题也不容忽视。尤其是近年来,随着数字技术的迅猛发展,网络影视、音乐、文学、游戏等作品的传播渠道和范围明显扩大,加上更容易被大量复制和传播,导致著作权侵权事件层出不穷。

为了确保此次执法检查取得实实在在的效果,今年4月至5月,全国人大教科文卫委员会先后赴浙江等地开展了前期调研,在北京召开了由国务院有关部门、相关行业协会、作品使用单位、著作权集体管理组织、网络服务商及专家学者参加的座谈会,广泛听取各有关方面的意见和建议,在此基础上会同全国人大常委会办公厅提出了执法检查方案。

5月26日,全国人大常委会著作权法执法检查组召开第一次全体会议,执法检查工作正式启动。

作为此次执法检查组组长,全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨代表执法检查组讲话。他指出,对著作权法实施情况进行检查,是全国人大常委会贯彻落实以习近平同志为核心的党中央决策部署、推动创新驱动发展战略深入实施、加快知识产权强国和社会主义文化强国建设的一项重要举措。

王晨强调,要增强新形势下依法做好著作权工作的责任感和使命感,坚

持问题导向,通过执法检查补齐工作短板,推动提升著作权创造、运用、保护、管理和服务水平,促进著作权法全面深入实施。要认真负责做好执法检查各项工作,适应新形势要求,协调推进著作权法修改工作。

据了解,此次执法检查重点对以下内容进行检查:我国著作权事业改革发展总体情况及下一步工作思路和举措;促进著作权创造和运用,加强公共服务,推动文化事业和文化产业发展的情况;打击侵权盗版、加强著作权保护和管理的状况,特别是网络环境下著作权保护、著作权集体管理等情况;著作权法实施中的主要问题;对修改完善著作权法的建议。

6月,执法检查组兵分5路,深入青、京、粤、闽、沪5省(市)进行检查,力求及时发现实践中迫切需要解决的带有普遍性的问题,并寻求破解难题的“良方”。

王晨副委员长兼秘书长率队赴青海检查

青海是一个多民族省份,文化多元且充满特色,有传承有交融,更有创新。

6月6日至8日,全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨率全国人大常委会执法检查组在青海省开展著作权法执法检查。

在西宁市和格尔木市,检查组深入青海大学、青海藏文化博物院、八瓣莲花非物质文化遗产传承体验中心、青海盐湖工业股份有限公司、青海黄河水电公司海西新能源发电部、格尔木炼油厂等单位进行实地检查,了解著作权创造、运用、保护、管理和服务等方面情况,听取有关意见建议。

其间,执法检查组还听取了青海省、西宁市、海西蒙古族藏族自治州、格尔木市政府及有关部门、司法机关关于实施著作权法工作情况的汇报,与部分行业协会、企业、高等院校的同志进行了座谈交流。

王晨指出,以习近平同志为核心



7月25日,全国人大常委会著作权法执法检查组举行了第二次全体会议,听取了执法检查组成员和国务院有关部门、最高人民法院、最高人民检察院等对执法检查报告稿的意见和建议。摄影/李杰

的党中央高度重视知识产权工作,依法做好著作权工作是建设创新型国家的必然要求,是建设知识产权强国的应有之义,是建设社会主义文化强国的重要动力。要进一步增强责任意识,强化担当精神,通过实实在在的政策举措解决好影响法律实施的关键问题、制约著作权工作的重点问题、损害著作权人利益的突出问题,全方位提升著作权工作的法治化水平,推进著作权法全面深入实施。

通过实地走访,执法检查组了解到,近年来,青海省深入实施创新驱动发展战略和知识产权战略,不断加强著作权领域法治建设,大力推进著作权工作理念创新、内容创新和方法创新,在普法、执法、司法和提供社会服务等方面开展了大量工作,取得了良好成效。

尤为值得关注的是,青海省深入挖掘当地民族民间传统文化资源,推出了一批具有广泛影响的文化精品力作,努力打造具有历史记忆、地域特色、民族特点的文化品牌。组织创作完成了《十世班禅大师进藏》《花儿怨》等重大历史和传统文化题材的影视剧本以及《风从青海来》《格萨尔王传》等具有地方和

民族特色的歌舞剧,弘扬了中华优秀传统文化。

“要把民族文化遗产好发扬好。”王晨在执法检查时指出,“著作权是重要的文化资源,对于建设社会主义文化强国至关重要。依法做好著作权工作,就是在激发文化创造活力,增强文化建设动力,厚植文化发展优势。”

在青海省的执法检查过程中,检查组也发现一些普遍存在、亟待解决的问题,比如著作权意识需要进一步增强,执法力量有待加强,司法保护机制尚不完善,著作权创造和运用能力不足,著作权社会服务工作需要拓展夯实等。

王晨强调,要广泛深入开展普法宣传,增强社会公众著作权意识,严厉打击侵权盗版行为,实行严格的著作权保护,优化公共服务,促进著作权的创造和运用。要加大对西部地区著作权工作的支持力度,大力发展著作权产业,使著作权工作成为推动西部地区经济社会发展和文化建设的新抓手、新动能。

吉炳轩副委员长率队在北京检查
6月12日至16日,由全国人大常委会副委员长吉炳轩带队的著作权法执

法检查组在北京进行了为期5天的执法检查。

执法检查期间,检查组召开多场座谈会,分别听取了北京互联网信息办公室、北京市公安局治安总队、北京市文化市场行政执法总队、北京知识产权法院,以及中国音乐著作权协会、中国文字著作权协会、首都版权产业联盟等机构,北京出版集团、太和音乐集团、金山软件公司、百度、今日头条等企业代表关于落实著作权法的意见和建议,并先后到中国版权创新基地及北京青年报社、红旗出版社、冠勇科技、掌阅科技、搜狐、爱奇艺等企业进行实地检查、调研。

吉炳轩在检查中指出,“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段,也是我国由知识产权大国向知识产权强国迈进的战略机遇期,更是建设社会主义文化强国的关键时期。要增强责任感和使命感,努力推进著作权法全面深入实施,全面提升著作权工作的法治化水平,为建设知识产权强国和社会主义文化强国作出积极贡献。

执法检查组了解到,北京市不断完善政策体系,提高执法水平,在广泛开展普法宣传、打击侵权盗版、促进内容

产业繁荣发展等方面创造了很多优秀经验,特别是在开展著作权工作方面既规范又有所创新,为进一步修改完善著作权法提供了借鉴。

吉炳轩表示,要充分认识新形势下依法做好著作权工作的重要意义,提高全社会尊重智力劳动和保护著作权的意识,着力推进著作权法全面深入实施。在当前互联网环境下,要认真研究、分析和探索在著作权法实施过程中出现的各种纠纷,要善于依法、科学地运用技术手段来解决信息技术给知识产权领域带来的各种新问题。

张宝文副委员长率队赴广东检查

6月5日至9日,全国人大常委会执法检查组在全国人大常委会副委员长张宝文率领下赴广东开展著作权法执法检查。

执法检查期间,检查组听取了广东省政府及相关部门贯彻落实著作权法的情况汇报,召开座谈会听取相关部门负责人、专家的意见和建议,并先后前往深圳、东莞和广州,实地考察了雅昌文化(集团)有限公司、东莞市唯美陶瓷工业园区有限公司等企业和位于广州市越秀区的国家版权贸易基地,还对深圳市版权协会、广州市文化市场综合执法总队和广州知识产权法院进行了调研。

张宝文在检查中强调,著作权是重要的知识产权,也是重要的文化资源,依法做好著作权工作,是建设知识产权强国和社会主义文化强国的必然要求。要通过执法检查,贯彻落实好党和国家有关决策部署,着力推进著作权法全面深入实施,全方位提升著作权工作的法治化水平。

著作权法实施26年来,广东已基本建立了省、市、县三级著作权执法体系和监管体系,新闻出版广播影视业、软件信息服务业、互联网业、数字创意业均排在全国前列。特别是2016年,广东省软件信息服务业收入达8147.7亿元、

增长15.4%,约占全国的16.63%,排名全国第一。

虽然成绩有目共睹,但执法检查组了解到,在著作权法的实施中,广东还面临着公众版权保护意识较为淡薄;版权保护措施不够健全;实施法律的体制机制不够健全等困难和问题。

张宝文指出,贯彻著作权法要在总结好的做法和经验的基础上,以法治思维、法治方式解决好、处理好这些问题,补齐著作权工作中的短板,加强法律实施薄弱环节建设,全面提升著作权工作的法治化水平。各级政府及有关部门要切实将著作权法纳入普法工作计划,落实好“谁执法谁普法”的普法责任制。执法机关要改进执法方式,提高执法效率,加大打击侵权盗版行为的力度,推动著作权法全面深入实施。

陈竺副委员长率队赴福建检查

6月5日至9日,全国人大常委会副委员长陈竺率领全国人大常委会执法检查组前往福建开展著作权法执法检查。

在闽期间,执法检查组一行先后到福州、泉州、厦门等地考察网络信息技术公司、数码动漫公司、科技信息公司、陶瓷生产企业、基层法院等,并召开多场座谈会,了解福建省贯彻实施著作权法的情况和经验做法,听取福建省政府、省法院、省检察院及各相关部门、企业对进一步依法做好著作权工作和修改著作权法的意见和建议。

在执法检查中,陈竺充分肯定福建在推进著作权公共服务、促进版权产业发展方面取得的重要经验和成绩,希望福建结合本地实际,进一步完善著作权方面配套的地方性法规和政府规章,为著作权法在福建省的贯彻实施提供进一步的支撑,同时也为国家修改著作权法提供有益借鉴。

陈竺强调,要充分认识新形势下依法做好著作权工作的重要意义,增强责任感和使命感,以改革的思路、法治的

精神,坚决贯彻落实好党和国家有关决策部署;以执法检查为契机,推动著作权法全面深入实施,通过实实在在的政策举措补齐普法、执法、司法中的短板,全方位提升著作权工作的法治化水平;广泛深入开展普法宣传,提高社会公众著作权认知水平;加大执法力度,严厉打击侵权盗版行为;优化公共服务,促进著作权的创造和应用。执法检查组将认真研究、梳理各方面的意见和建议,用以推动著作权法的更好落实和修法工作。

柳斌杰主任委员率队赴上海检查

6月19日至21日,由全国人大教科文卫委主任委员柳斌杰带队的著作权法执法检查组在上海市进行执法检查。

执法检查期间,检查组听取了上海市政府及相关部门贯彻落实著作权法的情况汇报,召开四次座谈会听取了华东师范大学出版社、上海交通大学出版社、上海读者图书、游族网络、沪江网、看见音乐、幻电科技、申奥科技、澎湃网等39家企业代表的意见和建议,并先后到上海知识产权法院、市文化市场行政执法总队、世纪出版集团、阅文集团、上海电影博物馆、上海自贸区国家版权贸易基地等6家单位进行实地检查、调研。

如何破解互联网环境下版权保护难题是此次执法检查的一个重点。在上海,执法检查组了解到,上海大胆创新互联网版权管理方法,构建起版权执法、主动监管、公共服务“三位一体”的“大版权”管理模式。面对互联网侵权现象高发、涉案作品海量等特点,上海市一方面加大版权主动监管力度,确保监管准确有力、科学有效;另一方面,积极探索建立他律与自律相结合的网络版权管理模式。目前,上海互联网版权自律公约成员单位已扩充至22家,涵盖了互联网版权重点行业。

柳斌杰表示,“十三五”时期是我国由知识产权大国向强国迈进的时期,也是建设社会主义文化强国的时期。要强



近30年来,以文学艺术、新闻出版、广播电视、计算机软件、信息网络等为主要内容的著作权产业迅猛发展,已成为国民经济新的增长点和支柱产业。摄影/王健康

化责任意识和担当精神,坚决贯彻落实党和国家有关决策部署,以法治精神推进著作权法深入实施,全面提升著作权工作法治化水平,为著作权的创造和运用提供良好环境。要进一步提高认识,增强著作权法律意识;要加大执法力度,严厉打击侵权盗版行为,营造健康有序的市场环境;要深入开展法律宣传,提高社会公众的知识产权意识;要加强服务体系建设,促进著作权的创造和运用,推动版权产业发展。

把着力推进法律全面深入实施与协调推进修法相结合

从执法检查中各地普遍反映的情况看,著作权法自1991年实施以来,各级政府及有关部门、司法机关认真贯彻落实,在依法促进著作权创造、运用、保护、管理和服务等方面开展了大量工作,取得了显著成效,提高了著作权工作法治化水平。

各地不断出台政策措施,大胆创新,在激励作品创作生产、严厉打击侵权盗版、做好社会服务等方面积累了丰富的经验。

在推动著作权产业健康发展方面,青海积极帮助指导企业将著作权融入

产品研发、生产、销售过程,促进著作权创造和运用,并通过电子商务平台和发展旅游等途径帮助产品打开销路,引领了当地文化产业发展,不仅使一部分居民挣上了“文化钱”,也有力促进了当地经济发展和文化建设。北京建立和认定了30个文化产业集聚区,吸引了众多版权企业入驻,形成了一批有影响力的版权企业集群,如北京数字娱乐产业示范基地、798艺术区、宋庄原创艺术与卡通产业集聚区等,辐射效应逐步显现。

在加强著作权执法和监管方面,各地普遍组建了文化市场综合执法队伍,集中行使著作权方面的行政执法权。一些地方建立了由文化新闻出版、广电、公安、工商、通信、网信、“扫黄打非”等部门组成的联合执法机制,提升了打击侵权盗版行为的执法效能。有关部门连续12年开展打击网络侵权盗版专项治理“剑网行动”,网络环境下版权执法监管能力不断提高,网络版权安全得以巩固维护。

在创新纠纷解决机制方面,上海建立多元化著作权纠纷解决机制,创新实现著作权“诉仲调”无缝对接;北京积极探索技术调查官、专家辅助人机制,细化法律适用规则,加强与行政执法机

关的配合。

在持续推进优化著作权公共服务方面,福建省建立作品登记在线填报系统,颁发电子证书,使申请人“一趟都不用跑”即可完成作品登记全流程。其中,德化县创新“以保促用”模式,细化各种陶瓷产品许可使用的条件、形式,促使双方达成协议,变“竞争对手”为“合作伙伴”,形成“产业联盟”。

总结地方创新经验的同时,执法检查组还发现,社会各界对著作权修法期望值很高,建议加快步伐、推动修法、健全著作权法律制度体系的呼声不断高涨。许多地方提出,应抓紧研究重点问题,健全和完善版权登记制度、法定许可制度、著作权集体管理制度、损害赔偿制度等;进一步建立和完善网络环境下确权、授权和交易规则,强化行政执法监管等顶层设计。

7月25日,全国人大常委会著作权法执法检查组举行了第二次全体会议,听取了执法检查组成员和国务院有关部门、最高人民法院、最高人民检察院等对执法检查报告稿的意见和建议。

王晨副委员长兼秘书长在会上指出,此次执法检查坚持问题导向,深入重点行业和领域,广泛听取意见和建议,全面了解法律实施情况。执法检查报告既是执法检查阶段性成果的集中反映,也是法律实施机关改进工作的重要依据,要深入贯彻落实习近平总书记关于著作权和知识产权保护重要指示精神,重视解决报告提出的问题,积极推进著作权法的贯彻实施,全方位做好著作权工作,确保党中央决策部署得到贯彻落实,推动建设创新型国家、知识产权强国和社会主义文化强国。

修改完善后的执法检查报告将提请8月底召开的全国人大常委会会议审议。我们期待此次执法检查能够切实推动著作权法的深入实施,从而促进民众版权意识的提升,助推著作权法的尽快修改,以更好地运用法治方式激发社会的创造活力。✘

执法检查：让著作权意识深入人心

文 / 本刊记者 王博勋

党的十八届五中全会提出的五大发展理念中,创新排在首位。作为文化与创新之间的桥梁和纽带,著作权是知识产权不可或缺的重要组成部分。著作权又被称作人民群众的“身边事”,无论是读书看报,还是网上冲浪,我们在日常生活中总是不可避免地与著作权产生直接或者间接的关系。因此,依法做好著作权工作,对激发文化创造活力,推动文化创新,推进知识产权强国建设起着重要作用。

如何让著作权意识真正深入人心,使著作权法切实成为法律实施机关开展工作、著作权人行使权利、社会公众使用作品的准绳,是此次全国人大常委会著作权法执法检查组所重点关注的问题。检查期间,检查组分为5个小组,先后前往广东、福建、青海、北京、上海进行实地检查,并委托天津等10个省(区、市)人大常委会对本行政区域内著作权法实施情况进行检查,掌握了大量的第一手资料。根据检查了解到的情况,检查组对当前著作权法贯彻实施工作的成绩和问题进行分析,并在此基础上有针对性地提出切实可行的建议。

较为系统完备的著作权法律规范体系已经形成,著作权法仍需进一步修改完善

良好的法制环境是著作权工作开展的重要基础。因此,构建著作权法律规范体系成为全面提升著作权工作法治化水平的关键环节。著作权法颁布以来,有关部门和一些地方为更好地加强配套制度建设、完善著作权法律规范体系进行了不懈努力。检查组欣喜地看到,目前,我国已经形成以著作权法为核心、多方位多层次、较为系统完备、符合国际规则的著

作权法律规范体系。

在国家层面,国务院及其有关部门制定了《著作权法实施条例》《计算机软件保护条例》《著作权集体管理条例》《信息网络传播权保护条例》等6部著作权方面的行政法规、10件

部门规章和大量规范性文件,内容涉及著作权保护、作品登记、法定许可、集体管理以及行政执法等多个方面。最高人民法院出台了《关于审理著作权民事纠纷案件适用法律若干问题的解释》等相关司法解释和指导性文件。

执法检查组在检查中了解到,一些地方也结合本地实际,制定著作权方面的地方性法规和政府规章,积极推动著作权法贯彻实施。如青海省人大常委会于2015年通过了《出版物发行管理条例》,省著作权主管部门制定了《版权作品自愿登记程序》《版权纠纷调解办法》《版权侵权案件查处程序》等规范性文件,使著作权工作进一步规范化、制度化。广东省先后出台了《广东省知识产权战略纲要》《广东省版权兴业发展纲要(2007—2015)》等政策文件。福建省将知识产权创造、运用、保护、管理和服务作为重要内容,写入经济社会发展规划纲要和相关专项规划、政策意见。

截至目前,上海市已制定有关著作



河北省霸州市文化局执法人员在检查音像品市场,倡导商家和消费者抵制盗版产品。摄影/李晓果

权政府规章2件、规范性文件4件,内容涵盖著作权转让、无主著作权行使、法定许可报酬支付、计算机软件登记资助、版权示范单位和示范园区认定等相关规定,改善了上海市著作权保护的法治环境,进一步规范了著作权市场秩序,上海市著作权产业得到较快发展。2015年,上海市著作权产业的增加值为2973.87亿元人民币,占当年上海市GDP比重为11.84%,其中核心著作权产业对上海GDP的经济贡献率达到了11.57%。

此外,我国还批准或加入了《保护文学艺术作品伯尔尼公约》《视听表演北京条约》等国际条约,主动与著作权保护国际规则接轨。以上制度规范的形成、完善,为进一步推进著作权工作提供了良好的环境和基础,是贯彻实施著作权法过程中取得的重要成果。

张德江委员长指出,“每一次执法检查,都要认真审视法律,总结实践经验,主动适应事业进步和时代发展要求,让法律制度更加健全完善。”现行著作

权法于1990年9月7日制定,并分别于2001年10月、2010年2月经历两次修正。27年来,著作权法对维护权利人权益,鼓励创造创新,规范市场秩序,促进产业发展,推动我国社会经济增长、科技进步和文化繁荣,提供了坚强有力的法治保障,发挥了不可替代的重要作用。

然而,随着经济社会的飞速发展,法律中的一些规定已不适应当前形势,亟须作出修改。同时,修改著作权法是本届全国人大常委会立法规划中的第一类项目,应在确保立法质量的前提下,抓紧积极推进著作权法修改工作,尽快形成较为完善的法律草案提请全国人大常委会审议。因此,听取各地对修改完善著作权法的建议、协调推进修法工作顺利进行是此次执法检查的重点之一。

检查期间,许多部门和地方向检查组提出很多好的修法建议,主要包括:进一步健全著作权权利体系,完善合理使用、法定许可、集体管理、著作权登记等制度,健全网络著作权保护机制,提高侵权法定赔偿额上限,对情节严重的恶意侵权行为实施惩罚性赔偿,加强与我国已加入的著作权国际条约的衔接,等等。一些地方还建议,适时启动著作权法配套行政法规、部门规章的制定与修订工作。检查组建议,以上意见,在修改著作权法时应给予高度重视、认真研究。

把普法宣传作为一项基础性、长期性工作抓好抓实

意识支配人们的行为。只有让著作权意识真正深入人心,在社会上形成尊重知识、崇尚创新、诚信守法的良好社会风尚,才能从根本上推动著作权工作的开展,建立真正意义上的知识产权强国。

那么,如何能够使社会大众“明法于心,守法于行”,将法律规定在实践中转化为尊法学法守法用法的意识和行为呢?普法宣传教育是关键。检查过程中,执法检查组了解到,各地不仅以著作权法实施周年活动、“4·26”世界知识产权日、“剑网行动”为契机,广泛开展著作

权普法宣传教育,还积极创新宣传形式,扩展宣传平台,通过多种方式向公众普及著作权知识,提高公众对著作权工作的理解和认知。

青少年是祖国的未来,是推动我国知识产权强国建设的重要力量。因此,各地十分注重对在校学生开展普法宣传活动。例如,2016年,青海省部分学校开展了“拒绝盗版,从我做起——版权进校园”主题宣传系列活动;广东省开展的“大学生版权保护辩论大赛”,成为了具有当地特色的品牌宣传活动。

促进市场主体自觉守法、主动维权是北京市开展相关工作的重点。北京市利用政策服务咨询会、“北京知识产权保护状况新闻发布会”、“关企E线通”等平台,向相关企业发布著作权信息,进一步加强行政、司法机关与行业协会、著作权企业、使用单位的沟通交流。

各地还结合自身特点进行普法宣传,如北京市借助举办奥运会、召开世界知识产权组织保护音像表演外交会议等重大活动的时机,采取多种形式广泛宣传普及有关著作权法律知识和国际规则。

虽然各地在普法宣传方面开展了很多工作,社会各界著作权法律意识显著增强,但检查组发现,当前我国社会上尚未普遍形成尊重智力创作、尊重著作权的良好氛围,著作权意识需要进一步增强。检查组具体指出,在著作权意识方面,主要存在以下问题:

其一,一些部门对著作权工作存在片面认识,认为它只是文化、文艺工作者的事,或是将其简单地等同于查处侵权盗版行为,未树立起统筹推进著作权创造、运用、保护、管理和服务工作的理念。其二,实际生活中侵权事件时有发生,如有的出版社擅自使用作品,侵犯作者署名权,不支付稿酬;有的网站非法转载他人作品,甚至对其他网站的内容进行全网抓取,等等。其三,有的作品使用者没有购买正版、抵制盗版的自觉意识,在互联网环境下有些公众仍习惯于“免费午餐”。其四,一些著作权人运用法律武

器维权的意识不强,存在怕“打官司”的心理,甚至有“盗版越多,名气越大”的错误认识。

据此,检查组在综合借鉴地方经验、做法和听取各地意见、建议的基础上,强调应从以下几个方面广泛深入开展普法宣传,增强社会著作权意识。

健全的体制机制是有效开展普法宣传的有力保障。检查组指出,要落实好“谁执法谁普法”的普法责任制,把著作权法宣传普及作为一项基础性、长期性工作抓好抓实。要建立健全长效工作机制,制定普法规划、年度普法计划和普法责任清单,明确普法重点以及责任部门和人员。

检查过程中,有地方分析认为,社会上依然存在著作权意识淡漠的现象,主要是因为社会大众在现实中较少感受到著作权对社会生产生活的重要影响。在此基础上,检查组建议,要进一步增强普法宣传的针对性和有效性,将隐藏在社会生产生活背后的著作权因素凸显出来,让群众时时感到著作权就在身边,破除对著作权工作的片面认识,增强普法实效。

此外,检查组还建议扩大宣传范围,不仅要加强执法部门、司法机关系统内部教育培训,提高执法、司法人员的工作水平和依法办事能力,还要加大对著作权人、作品使用单位以及相关行业从业人员的宣传力度,增强重点人群创造、运用、保护著作权的意识。有的地方提出,对于包括青少年在内的著作权法普法重点人群更要有针对性地开展工作,要让他们对著作权法的知晓率成为衡量普法宣传工作效果的重要指标。

为了更广泛、更充分地进行宣传,检查组强调,应当充分利用报刊、广播、电视、互联网、微博、微信等媒体以群众喜闻乐见的形式面向社会广泛开展宣传,拉近群众同著作权工作的距离,增进群众对著作权法的认知和理解,真正使著作权意识深入人心,努力营造尊重知识、崇尚创新、诚信守法的良好社会风尚。✘

精品力作如何获得社会和经济效益的双赢?

文 / 本刊记者 于 浩

作为暑期电影市场的“黑马”，国产大片《战狼2》上映19天票房超过42亿元，一举成为华语票房冠军。

“影片的成功除了主创的努力，也是强国之梦的成功，是时代精神的成功。这部影片是一把钥匙，让很多人真正感受到作为中国人的骄傲和中国强大起来的那份自豪感。”《战狼2》制片人在接受媒体专访时说道。

由互联网公司腾讯开发的手机游戏《王者荣耀》，2017年一季度实现129亿元营收，这是中国手游从未有过的记录。App Annie发布了2017年5月全球手游指数榜单，《王者荣耀》仅凭iOS平台的收入就超过第二名《怪物弹珠》，拿下了全球手游综合收入榜冠军。

“外行看热闹，内行看门道。”不管是一部电影，还是一款手游的火爆，目前仍属于个别现象。全国人大常委会对著作权法实施情况进行检查时发现，缺少精品力作，有国际影响力的作品少之又少，特别是学术论文和文艺作品有数量缺质量，有“高原”缺“高峰”等问题仍普遍存在。

因此，如何激励创作生产，促进著作权流转使用，推动著作权产业快速发展变得越发重要。

著作权产业成为经济转型发展新亮点

近年来，美欧先后发布官方报告，强调知识产权密集型行业在国内生产总值、就业、出口等方面的重要作用。随着高新技术和数字经济的发展，包括著作权在内的知识产权已经成为各国发展战略的重要组成部分和参与国际竞争的重要资源。

“十二五”时期，著作权产业对我国



由博文公司主办的全球授权展·中国站在上海开幕。此次展览共汇聚了来自全球81家展商和234个多元化的热门IP（知识产权，intellectual property缩写）。摄影/张亨伟

国民经济增长的贡献率超过7%，对国民经济发展起到支柱作用。2016年，我国共出版图书49.98万种、音像制品14353种、电子出版物9836种，生产各类影片942部、电视剧330部，组织各类演出231万场。

“2015年，我国版权产业占国内生产总值的比重为7.3%，北京、上海、深圳等经济发达地区的占比高达9%至12%，接近或超过一些欧美国家的整体水平。为推动著作权工作更好地为当地经济社会发展服务，国家版权局自2009年开始推动版权示范创建工作。截至2016年年底，国家版权局共授予国家软件版权保护试点城市1个、全国版权示范园区24个、全国展会版权示范单位1个。‘十二五’以来，国家版权局共批准设立14家版权交易中心或贸易基地，覆盖全国6大行政区域，一批集版权评估、质押、投融资、交易为一体的版权交易平台已经建立。”国家新闻出版广电总局局

长、国家版权局局长聂辰席在出席全国人大常委会著作权法执法检查组第一次全体会议时说。

在浙江，该省通过加大政策、资金、金融等方面的扶持力度，推动著作权转化为现实生产力。2015年，该省新闻出版业总产出达到1677.47亿元，居全国第二位；广播影视经营收入达到308.51亿元，居全国第三位；制作动画片40多部2000多集，居全国前列。全省规模以上民营文化企业4万余家，投资总规模达到1300亿元以上，华策影视、华谊兄弟、长城影视等已成为在全国有较大影响的民营文化龙头企业。浙江省纺织装饰业处于全国领先地位，绍兴中国轻纺城已成为全国第二大商品集贸市场，其80%以上的纺织品贸易公司开展花样的自主设计研发，并拥有著作权，一些企业自主研发设计的产品销售额占到全年销售总额的70%以上。

北京市通过产业、财税、科技、投融

资等政策的扶持带动,促使著作权产业发展迅速。2015年,全市规模以上创意产业收入合计13451.3亿元,同比增长14%,占地区生产总值的13.8%。北京地区著作权等创意产业已成为第三产业中仅次于金融业、批发和零售业的第三大支柱产业。2015年,北京市文化相关贸易额从2006年的12.65亿美元提高至30.28亿美元,年均增长10.2%;动漫游戏出口、图书版权输出和电影出口位居全国前列。2016年,北京市版权海外输出作品5000余部(册)。

广东省以“版权兴业”工程建设为抓手,初步形成以核心版权产业为龙头,相互依存的版权产业为重点,部分版权产业和非专用支持产业为补充,多元产业齐头并进、快速发展的良好局面,新闻出版广播影视业、软件信息服务业、互联网业、数字创意业均排在全国前列。2016年,该省软件和信息服务业收入达8223亿元,增长15.7%,软件业务收入约占全国的六分之一。华为、中兴等19家企业跻身2016年中国软件业务收入前百家企业,业务收入占全国百强的44.7%,排名全国第一。广州市被评为全国版权示范城市,中国进出口商品交易会被评为唯一一家全国展会版权示范单位,广州市越秀区被授予国家版权贸易基地,东莞市松山湖高新区被评为全国版权示范园区(基地),腾讯科技(深圳)有限公司、东莞市唯美文化陶瓷有限公司被评为全国版权示范单位,深圳市腾讯计算机系统有限公司获得2016年中国版权金奖“推广运用奖”,广东省成为全国示范创建工作成效最为显著的省份之一。

著作权创造和运用水平仍有大幅提高空间

全国人大常委会执法检查组发现,我国著作权作品数量近年来不断增长,但缺少精品力作,有国际影响力的作品更是少之又少,特别是学术论文和文艺作品有数量缺质量,有“高原”缺“高峰”,部分作品存在抄袭模仿、剽窃造假、千篇一

律、粗制滥造等问题。对文字、美术、影视、软件、民间文艺等作品的衍生产品开发力度不够,著作权资源没有得到充分挖掘利用,著作权附加值不高、产业链不长。

包括发展著作权产业的扶持政策较少,促进著作权转移转化的市场机制尚处于探索起步阶段,著作权价值评估和交易体系还不健全,相关企业未建立起完善的著作权创造和运用机制等在内的这些问题,都妨碍了著作权社会效益和经济效益的充分实现。

“作为国家发展的战略性资源和国际竞争力的核心要素,著作权资源开发利用还不充分,著作权的基础性、战略性作用发挥还不明显,著作权创造、运用、保护、管理、服务总体水平还不高。我国版权产业仍存在大而不强、多而不优的问题,数量与质量不协调,区域发展不平衡,产业布局不够合理,产业链不够优化,转化效益不够高,著作权与经济、科技、金融等的融合发展不够紧密。相关企业尚未形成以著作权为纽带和核心资产的技术、资金、人才机制,对数字网络背景下的著作权全产业链运营不熟不会。传统媒体和新兴媒体之间的融合发展亟待加强。”聂辰席说。

例如,一些企业简单地认为著作权只是针对文艺作品的权利,对于通过创新、创造性活动形成的图形作品等智力成果尚未形成充分的著作权保护意识。一些地方对基于丰富多彩的民族民间文艺形式创作的作品,缺乏专门的研究和保护措施。著作权与经济、科技、金融、旅游等产业结合度不够,著作权产业规模不大,未能对当地经济社会发展形成有力支持。

再如,著作权在相关产业发展中的重要作用有待进一步强化,著作权信用体系在市场中的作用有待发挥。一方面,著作权资源开发利用还不充分,著作权创造、运用、保护、管理、服务总体水平还不高。相关企业尚未形成以著作权为纽带和核心资产的技术、资金、人才机制,对数字网络环境下的著作权全产业链运营能力有待提高。另一方面,随着互联网

技术革新与普及,作品权属确定困难,著作权集体管理组织权限不明确、功能发挥不理想,大量网络免费使用甚至盗版音乐、视频、书籍等现象依然存在,导致相关企业陷入恶性竞争,从而影响了网络著作权产业的健康发展。

中国文字著作权协会总干事张洪波在参加全国人大常委会著作权法执法检查北京座谈会时提出,一些文摘类报刊和教科书编写出版单位从不公示报刊转载和教科书选文篇目,几乎都不主动向作者付酬,不向作者提供样书,也很少主动向文著协等集体管理组织支付使用作品的报酬,作者找来也是百般拖延,摆脱不掉的才会勉强支付一点报酬。仅以教科书报酬转付工作较好的中国文字著作权协会为例,2015—2016年,文著协为文字作者收取的教科书使用文字作品报酬每年为300万—400万元。据文著协初步调查,各出版社自行向作品入选教科书的作者支付的报酬数额不超过百万元。即使两项合并加一起也不会超过500万元,还不到教科书全年产值的千分之一。

“另外,报刊和教科书编写出版单位随意修改作品标题、不署名、乱署名,张冠李戴、擅自修改作品内容等现象也十分严重,还会涉及侵犯作者的署名权、修改权、保护作品完整权等精神权利。这些不遵守法律、不履行法定付酬义务的行为,不但损害了广大作者的合法权益,破坏了出版市场的秩序,对于整个文化产业、教育事业也产生很坏的社会影响。”张洪波说。

著作权法是一部重要的知识产权法律,对促进我国的文学、艺术和科学事业发展,发挥着重要作用。在执法检查过程中,著作权行政、司法机关和相关企业普遍反映,需要加大对创新创意的政策扶持力度;推动版权产业与文化、科技、教育、旅游、金融、贸易和工业制造等领域的深度融合;加强版权交易中心建设;把握国家实施“一带一路”战略的历史机遇,加强国际间的交流合作,推动中国特色的文化产品“走出去”。★

著作权：加大执法力度 强化司法保护

文 / 本刊记者 张宝山

著作权是重要的知识产权,全面提升著作权工作法治化水平,对于加快知识产权强国建设具有重要意义。著作权法是知识产权领域的重要法律,这部法律的贯彻实施,对于著作权工作法治化水平的提升至关重要。今年6月,全国人大常委会组成执法检查组,对著作权法的实施情况进行了检查。

执法检查组赴部分地方进行了深入检查,一些地方还受委托进行了自查。两方面综合起来得到的情况是:著作权法实施以来,各级政府及有关部门、司法机关认真贯彻落实,著作权工作法治化水平显著提高,但著作权法的贯彻实施还没有完全到位,有存在行政执法薄弱环节、司法保护需要进一步加强等亟待研究解决的问题。检查过程中,执法检查组和许多地方、部门都提出建议,要更加重视著作权管理工作,进一步加大执法力度,加强对著作权的司法保护。

著作权工作法治化水平不断提高

自1991年著作权法实施以来,各级政府及有关部门、司法机关严厉打击侵权盗版行为,著作权保护状况明显改善。近年来,国务院和各省(区、市)政府成立了打击侵犯知识产权和制售假冒伪劣商品工作领导小组,把打击著作权侵权盗版行为作为一项长期性的重要工作统筹安排。各级政府有关部门强化日常监管,积极开展专项整治,加大了著作权保护工作力度,有效维护了著作权人合法权益和公平竞争的市场秩序。

为了提升打击侵权盗版行为的执法效能,一些地方建立了由文化新闻出版、广电、公安、工商、通信、网信、“扫黄打非”等部门组成的联合执法机制。检查组了解到,许多地方都组建了文化市场



安徽省铜陵市执法人员对该市校园周边书店、复印企业、印刷企业等场所进行检查,集中整治校园周边出版物市场。摄影/詹俊

综合执法队伍,集中行使著作权方面的行政执法权。检查组在北京市了解到,为建立完善联动沟通协调机制和综合治理机制,著作权、网信、公安、海关等部门主动加强信息沟通、案情会商和案件协调,各司其职,齐抓共管,构建起了全方位的著作权保护体系。

从检查组了解到的情况是,2005年至2016年,各级著作权主管部门共办理行政处罚案件9.35万件,收缴各类侵权盗版制品5.08亿件。为了打击网络侵权盗版行为,国家新闻出版广电总局、工信部、公安部等部门已连续12年组织开展“剑网行动”,集中共查办网络侵权案件5560起,依法关闭网站3082个,有效净化了网络环境。

“剑网行动”启动以来,各地著作权执法机构迅速行动,开展全面清理检查,集中力量查办案件,形成了打击互联网侵权盗版的高压态势。检查组了解到,福建省不断加大执法力度,将440多家网站以及电子商务、软件应用商店、网络

云存储空间等平台列入主动监管范围,组织157家网站开展自查自纠,下架未经授权作品2.6万件,查办各类网络侵权盗版案件115起;山东省强化网络环节管控,建立互联网24小时巡查处置机制,定期清理网上侵权信息,突出整治和查处非法传播网络文学、新闻、影视作品以及通过移动终端APP、电子商务平台、私人影院等平台进行的侵权盗版行为,加强互联网文化市场事中、事后监管,营造网络版权良好生态。

此外,国务院还建立了“推进使用正版软件工作部际联席会议”制度,大力推动软件正版化工作,中央、省、市、县四级政府机关软件正版化工作目前已经顺利完成,企业软件正版化工作正在全面推进。

著作权法实施以来,各级司法机关依法履职,加大著作权案件的审理和侦办力度,努力提高案件办理质量、效率和司法公信力,充分发挥著作权司法保护功能。法院系统逐步健全著作权审判体

制机制,统一裁判标准,优化审判资源配置,积极推动著作权纠纷多元化解决,为著作权人提供了有力的司法保障。

有关数据显示,2010年至2016年,各级法院共审结著作权民事一审案件368611件,审结著作权刑事案件6746件。2010年以来,全国公安机关共侦破著作权刑事案件9826件,抓获犯罪嫌疑人11302名;各级检察机关共对8453名侵犯著作权、销售侵权复制品的犯罪嫌疑人提起公诉,有力震慑了违法犯罪行为。

著作权执法工作力度需要加大

著作权法实施以来,我国在打击侵权盗版行为方面取得了很大成绩,著作权保护状况得到了明显改善。但是在知识产权强国建设的大背景下,尤其是在信息传播技术高速发展的当前形势下,著作权保护执法工作面临前所未有的挑战。

执法检查中发现,一些地方、部门对著作权管理工作不够重视,有应付思想,不作为、慢作为的现象依然存在。有些地方行政管理和司法保护脱节,有些部门向司法机关移送案件不主动、不及时,导致司法机关未能续侦、续办相关案件。各地普遍表示,在知识产权强国建设进程中,著作权执法工作力度需要进一步加大。北京市建议,要加强重点作品监管,及时发布重点作品预警名单,加大对重大侵权盗版案件的打击力度;广东省建议,进一步强化通过技术手段解决互联网环境下的著作权保护问题,及时发现查处网络侵权行为,不断净化网络环境;青海省建议,进一步改进执法方式,提高执法效率,规范执法程序,坚持日常监管和专项整治相结合,执法机关和司法机关密切配合。

执法检查组和许多地方、部门都建议,各级政府要进一步加强著作权执法工作的领导,建立健全部门间、区域间执法协作机制,定期会商有关工作,积极推进基层执法队伍和执法能力建设。一是坚持日常监管和专项整治相结合,重点打击反复侵权、恶意侵权、规模化

侵权行为;二是推进区域间执法协作联动,建立收集、共享盗版产品来源地、销售地信息工作机制,对盗版产品的生产、流通、销售形成全方位打击;三是建立健全执法部门与司法机关信息共享、案情通报、案件移送等制度,完善案件移送标准和程序,形成行政执法和刑事司法的合力,重点打击链条式、产业化犯罪网络;四是研究把故意侵权行为纳入企业和个人的信用记录,推动建立著作权领域信用评价和失信惩戒机制;五是完善群众举报投诉、快速反应等机制,提高打击侵权盗版行为的工作效率。

近年来,互联网成为著作权侵权行为的易发多发领域,互联网环境下著作权保护情况也是本次执法检查的重点内容之一。为配合执法检查,全国人大教科文卫委员会专门召开座谈会,听取部分网络服务提供者和相关行业协会的意见。与会者认为,网络侵权行为呈现出形式多样化、传播复杂化、成本低廉化等特点,而且不易被发现和取证,给著作权人利益造成了极大影响。建议结合网络技术的特点,采取相适应的方式,加大对网络侵权行为的打击力度,实现好、维护好、发展好著作权人在网络空间的利益。

7月25日,国家版权局、国家网信办、工信部和公安部在京联合召开“剑网2017”专项行动通气会,宣布启动“剑网2017”专项行动。据了解,今年专项行动三个工作目标是突出整治影视和新闻两类作品的侵权盗版行为,集中整治电子商务平台、APP两个平台的版权秩序,巩固近年来开展的网络文学、网络音乐、网络云存储空间、网络广告联盟版权治理取得的工作成果。突出三项重点任务分别是开展影视、新闻等重点作品版权专项整治、开展APP领域版权专项整治和开展电子商务平台版权专项整治。

著作权司法保护需要进一步加强

自著作权法实施以来,全国法院依法审理了大量著作权案件,加强对著作权的司法保护。随着司法改革的逐步深

入,著作权管理体制改革的逐步得到深化。2014年8月,十二届全国人大常委会第十次会议决定,在北京、上海、广州设立知识产权法院,相对集中行使知识产权案件审判职权,包括审理辖区内著作权民事、行政上诉案件,为深入推进知识产权司法体制改革进行试点。最高人民法院在全国法院系统推广知识产权民事、行政和刑事案件审判“三合一”工作,上海、江苏、福建等地法院在这方面先行先试,积累了宝贵经验。

执法检查中,一些单位、著作权人向检查组反映,有的案件存在维权成本高、诉讼时间长、举证责任重、赔偿数额低等问题,“赢了官司、丢了市场”的现象依然存在,影响了著作权人通过司法途径进行维权的积极性。对网络游戏画面、综艺节目模式、体育赛事直播、聚合链接等新型疑难案件尚未形成统一的裁判标准,对著作权刑事案件的判罚尺度各地也掌握不一,出现了“同案不同判”的情况。全国知识产权案件中著作权案件占到75%以上,其中约70%的著作权案件集中发生在北京、上海、江苏、浙江、广东等地,有的法官年办案量超过200件,案多人少的矛盾十分突出,影响了依法保护的效果。

执法检查组和许多地方、部门都提出,最高人民法院要认真总结知识产权法院以及各地法院知识产权审判工作的有益经验,及时提炼并加以推广。各级法院要深入推进知识产权民事、行政和刑事案件审判“三合一”工作,建立健全著作权司法鉴定、专家证人、技术调查、案例指导等相关制度,研究推进案件繁简分流,完善诉前临时措施,依法减轻权利人举证负担,提高侵权代价和违法成本。有关部门要大力支持著作权相关行业协会等社会组织依法开展行业自律等工作,发挥其对成员的行为引导、规则约束、协调管理作用;鼓励引导媒体和社会公众参与监督,开展著作权保护社会满意度调查。要充分调动社会各方面积极性参与著作权管理,努力形成政府监管、司法保护、行业自律、社会监督相结合的工作格局。■

著作权社会服务： 如何补齐短板，为创新发展增添动力

文 / 本刊记者 王 萍

对著作权法实施情况进行检查，是今年全国人大常委会开展的一项重要监督工作。除了在普法、执法和司法等方面加大力度，著作权的保护、管理与有效利用还离不开社会服务体系的完善。因此，著作权社会服务体系的建设情况也是今年全国人大常委会著作权法执法检查的一个重要内容。

通过赴广东、福建、青海、北京、上海5省（市）进行实地执法检查，以及委托天津、河北、内蒙古、山东等10个省（区、市）人大常委会在本行政区域内进行检查，著作权法执法检查组了解到，各地在贯彻实施著作权法的过程中，认真做好服务工作，著作权社会服务体系逐步建立。同时，著作权社会服务工作也存在登记未实现全国联网、行业协会作用发挥不充分、集体管理制度有待健全、中介服务业发展缓慢等一些问题。检查组发现，提质增效，全面加强著作权社会服务体系建设成为当前的迫切需要。

让我们一起来看看，对于完善著作权社会服务体系建设，执法检查组都有哪些建议？

问题：互联网时代版权保护如何改进？

建议：建立全国统一登记平台是大趋势。

6月6日至8日，全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨率全国人大常委会执法检查组，在青海开展著作权法执法检查。

执法检查组了解到，当前，互联网

的迅猛发展对著作权工作提出了新挑战。“网络版权侵权呈多发态势，给整个数字文化创意产业带来不可估量的损害。有关部门应进一步引导权利人进行版权登记，以便甄别盗版网站站点。”青海省广播电影电视局局长申红兴说。

同时，无论形势如何发展，版权登记始终是著作权工作中的一项基础性重点工作。“2016年，青海版权登记增速较快，其中作品著作权登记70件，软件著作权登记258件。即便如此，社会公众的版权保护意识还比较薄弱，对著作权的认知度还不高，同时版权行政监管体系和社会服务体系不健全，目前全省尚无著作权社会管理组织，维权力量分散，难以有效保护著作权人的合法权益。”青海省文化和新闻出版厅厅长高玉峰建议，进一步建立健全著作权保护工作机制，并且加大普法宣传力度，不断增强全社会的版权保护意识，更好地运用法治方式激发创造活力。

6月5日至9日，由全国人大常委会副委员长张宝文带队的全国人大常委会著作权法执法检查组在广东进行了为期5天的执法检查工作。检查中，检查组也听到了版权登记亟待全国统一的呼声。6月9日，在广东省贯彻落实著作权法工作汇报会上，全国人大代表陈瑞爱听完海关总署广东分署副任何力的汇报后，就登记制度向其发问：“我看到你们海关总署也有著作权登记平台，那么这个登记的信息和中国版权保护中心登记的信息一致吗？”

何力说，他们的登记系统是海关

总署自己开发的网站，受保护的对象是全国海关著作权登记人员。“如果在你们的平台登记，是不是就不需要再到别的平台登记，也会受保护？”陈瑞爱追问道。“陈瑞爱代表问的这个问题非常关键，这也是我们感到比较棘手的问题，因为地方登记备案信息和海关备案信息还没有联网，信息并不共享，所以现阶段还没有实现一地登记多地受保护的理想状况。”何力坦言说。

“我国现行法律法规中有关著作权登记机构的设置存在多头并行局面，权利人与司法机关在面对不同登记机关的登记时往往陷入迷茫与质疑。”全国人大代表秦希燕指出，尤其在著作权纠纷发生时，著作权人在一地登记机构办理的登记证书，常常得不到异地司法机关或相关机构的认可，导致登记缺乏权威性和严肃性。

据了解，由于不同类别的著作权登记机构不一致，不同层级的登记机构登记范围有交叉，登记机关的不统一，使得不同登记主体的登记标准、登记时限、登记证书等很难达成一致。既重复建设、浪费严重，又力量分散、效率低下。

“这个问题十分重要，我们回去要好好研究一下。”全国人大教科文卫委员会委员王志学认为，著作权登记的发展趋势是建立全国性的数字化登记、查询、管理信息平台以及统一的作品数据库。

王志学建议，可以尝试建立一个国家统一的著作权登记机构，将著作

权的登记管理集纳起来,不仅便于管理,更可为后续的执法带来便利。

在青海和广东的这两个检查片段只是整个执法检查情况的一个缩影。执法检查组了解到,各级政府及有关部门不断强化著作权服务意识,创新服务方式,增加服务内容,初步构建起以著作权登记、集体管理、交易平台、中介服务为主要内容的著作权社会服务体系。以登记为例,2013年至2016年,我国作品著作权登记数量从100余万件增长至200多万件。国务院于今年4月取消了软件著作权登记费用,5月软件著作权的登记数量达到7万多件,创下了历史新高。但是,目前著作权登记机构尚未实现全国联网,不便于公众检索查询相关信息。检查组建议,应探索建立全国统一、互联互通的著作权登记、统计和查询系统,完善著作权登记制度,规范登记流程。

问题:平台搭建、集体管理、纠纷调解如何完善?

建议:指导、支持版权中介机构、集体管理组织、行业协会依法开展工作,为版权社会共治提供有力支撑。

6月12日至16日,全国人大常委会副委员长吉炳轩率全国人大常委会著作权法执法检查组在北京开展检查。检查组了解到,北京市在加强著作权社会服务体系建设方面,认真做好作品自愿登记、计算机软件著作权登记、著作权纠纷调解及重点产业集聚区版权工作站建立工作,为权利人和使用人提供及时、便捷、高效的服务。

比如,北京市积极搭建著作权公共服务平台,投建了北京版权资源信息中心项目。该项目自2010年运营以来,已聚集了文字、摄影、美术等十类作品资源,入库作品数量达500万件,入库权利人信息达10万条,中心网站每天发布的著作权产业新闻资讯信息、作品推介信息、著作权供求信息等

达1000余条。

同时,北京市还依托首都互联网协会、北京软件与信息服务业协会等行业组织成立了互联网纠纷人民调解委员会等9家人民调解委员会。2015年至2017年5月,调解著作权纠纷623件,占全部调解案件的74.7%。

执法检查组在广东省检查时也了解到,广东省完善省市联动的版权登记业务体系,促进综合版权服务延伸到企业、社区和基层。深圳市版权协会为会员提供代办版权登记等多种特色服务,连续五年开展“深圳版权金奖”评选活动,对促进深圳版权产业发展发挥了重要的引领作用。目前,广东省已建立17个“广东省版权基层工作站”、30个“广东省作品登记代办机构”,覆盖全省的版权社会服务网络体系已经形成。

和广东类似,上海市也创设了基层版权服务工作站。执法检查组了解到,针对上海市区级政府没有著作权行政职能部门,著作权工作难以辐射至基层等问题,自2009年起,创设版权服务工作站。目前已在上海市13个区和2家大型著作权企业设立15家版权服务工作站。同时出台《上海版权服务工作站管理办法》,以制度建设促进规范管理。

不仅如此,上海市还在著作权新兴领域开展有益探索,建立多元化著作权纠纷解决机制,创新实现著作权“诉仲调”无缝对接。2010年成立的上海版权纠纷调解中心,成为全国首家与法院进行诉调对接的专业机构并最终实现了著作权纠纷调解、诉讼、仲裁三者的有效衔接。2012年以来,上海版权纠纷调解中心共受理了两百余个委托调解项目,服务于150家企业和个人。

检查组了解到,我国现已成立中国音乐著作权协会等5家著作权集体管理组织,在著作权人和作品使用者之间搭建起桥梁,促进了音乐、音像、摄影、文字和电影等作品的传播使用。一些著作权相关行业协会、产业联盟和中介服务机构也相继成立,在维护权利人利

益、促进著作权转移转化、调解当事人纠纷等方面发挥了积极作用。

执法检查组在检查中不仅充分看到成绩,同时坚持问题导向,更敏锐地看到了问题。比如,执法检查组在福建省了解到,该省以作品登记等工作为抓手,不断提高著作权社会服务水平。同时,从检查情况看,福建省著作权社会服务体系还不够健全。在著作权集体管理方面,存在覆盖面不广、业务开展不充分等问题。

在上海,检查组了解到,一些权利人授权集体管理组织代为行使诉权,但存在授权范围不明确、重复授权等现象,给司法审判工作带来不便。一些公司不具有集体管理组织资质,实际上却行使集体管理组织职责,对这类主体的定性存在争议。集体管理组织的管理活动仍须进一步规范。

著作权集体管理制度存在的这些问题在执法检查的15个省(区、市)都具有普遍性。同时,著作权中介机构、行业协会、纠纷调解机构等在实践中也存在一些问题。比如,在北京,检查组了解到,社会服务体系建设也有待进一步强化。一些著作权代理机构自身定位不明确,运营不规范,混淆著作权登记的概念;著作权维权、调解和救济体系还需要进一步完善,社会多元化解矛盾纠纷机制尚不健全。

对此,执法检查组有针对性地提出建议,应进一步发挥著作权相关行业协会等社会组织的专业服务功能,支持其依法开展业务培训、自主维权、调解纠纷等工作,引导行业健康有序发展。同时,完善著作权集体管理制度,加强对集体管理组织的监管和指导,规范收费标准和收益分配机制;扩大集体管理组织的设立范围,研究建立表演、美术等领域的著作权集体管理组织。还应大力发展著作权代理和经纪等中介服务业,鼓励著作权中介服务机构入驻文化和科技领域创新创业资源密集区域。✘

人大决议助推河南脱贫攻坚

文 / 牛瑞芳



河南省人大常委会党组书记、副主任刘春良（右四）深入贫困户调研脱贫攻坚工作。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央提出了一系列脱贫攻坚的新理念、新思路、新举措,神州大地吹响了消除贫困的雄浑号角。中共河南省委、河南省人民政府始终把打赢脱贫攻坚战作为最大的政治责任、最大的民生工程;出台了“5个办法”“5个方案”“5个专项方案”等系列文件;先后召开了四次脱贫攻坚推进会议;重点做好“转、扶、搬、保、救”五篇文章……

2017年7月24日,在河南省十二届人大常委会第三十次会议上,常委会组成人员听取并审议了《关于全省脱贫攻坚情况的专项工作报告》,并作出了《河南省人民代表大会常务委员会关于全力推进脱贫攻坚工作的决议》(以下简称《决议》)。针对《决议》,常委会组成人员指出,决议对于号召全省人民、各级各部门积极投入到脱贫攻坚主战场,发挥各自优势,

完成脱贫攻坚任务意义重大。

聚焦精准发力

河南省共有53个贫困县,是全国脱贫攻坚主战场之一。党的十八大以来,全省已有470多万农村贫困人口摆脱贫困,但目前仍有建档立卡贫困户300多万人,且贫困人口分布广、贫困度深,脱贫任务依然繁重。

扶贫工作越往后,剩下的就是越难啃的“硬骨头”,只能进不能退。河南省人大常委会继去年听取和审议省政府专项工作报告并进行专题询问后,主任会议决定今年再次听取和审议有关工作报告并作出决议,以实际行动为早日打赢脱贫攻坚战提供坚强保障。

“人大常委会就专项工作报告作出决议还是第一次。之所以如此,一是我省脱贫攻坚任务重。二是调研发现,各级人

大常委会、各级人大代表在脱贫攻坚中发挥的作用非常大。”张成智委员认为《决议》的作出非常及时、必要。

按照主任会议安排,在河南省人大常委会副主任王保存的领导下,2017年6月19日至23日,省人大农委组成三个调研组分赴省辖市洛阳、安阳、濮阳、许昌、三门峡、驻马店及省直管县滑县、新蔡就脱贫攻坚情况开展了专题调研。同时,又先后赴重庆、湖北、广西、贵州学习考察脱贫攻坚工作的经验和做法。

调研组认为,各地均认真贯彻落实党中央、国务院系列重大决策部署和省委、省政府有关要求,强化问题导向,坚持精准扶贫,创新扶贫方式,重视程度、推进力度、取得成效均达到了新的高度,集中展现出脱贫责任逐级压实、制度建设逐步完善、工作推进坚实有力及精准脱贫成效突出等特点。

滑县四大班子坚持对乡镇脱贫工作进行现场观摩,逐乡开展点评,切实把压力和责任传导到每个层级;三门峡市先后下发一系列文件,形成“1+4+20”的立体化、全方位脱贫攻坚政策体系,把中央和省、市政策落实到村、到户、到人;许昌市在派驻驻村第一书记的同时,派出2.93万名干部与贫困户结成对子,形成县不漏乡、乡不漏村、村不漏户、户不漏人的工作体系。

找准薄弱环节

针对国务院扶贫开发领导小组对2016年省级党委和政府扶贫开发工作成效考核、第三方评估和脱贫攻坚民主监督发现的问题,在省委的领导下,省政府高度重视、照单全收,深刻剖析问题根源,认真研究制订了整改方案,明确提出“六个一”工作要求,力争实现贫困户识别、贫困户退出、扶贫资金使用“三个零差错”。

“在问题出来之后,省政府在全面认领国家考核指出的40条问题基础上,又梳理出173条重点问题。对此,省政府进行了全方位整改,及时纠正了工作中的问题,做得非常实在。”戚建庄委员对工作报告表示认同。

2016年,河南省减贫112.5万人,2125个贫困村退出贫困序列,兰考县脱贫摘帽;全省贫困地区农村居民人均可支配收入9734.9元,增长9.8%。经过全省上下共同努力,整改工作取得显著成效。7月20日,国务院扶贫开发领导小组巡查组就巡查情况在河南省进行反馈时给予了充分肯定。

“尽管全省脱贫攻坚取得了一定成效,完成了年度减贫任务,但从国家考核结果看,存在的突出问题不少。”2017年4月21日,在全省脱贫攻坚第三次推进会议上,河南省省长陈润儿指出,要端正态度、正视差距,自觉扛起脱贫攻坚政治责任。

脱贫之后如何防止返贫?调研组走访发现,一些地方产业带动能力弱,持续增收效果不明显。贫困地区发展的产业多以养殖、种植为主,且多地同时发展

一种产业,同质化现象突出。加之农副产品深加工不足、销售渠道单一,抵御市场风险能力差。例如,有些地方前几年大力倡导发展的板栗,出现烂在树上无人采摘的现象;有些地方的干核桃曾卖到一斤几十元,现在由于集中上市,出现了几元一斤也无人问津的情况。

扶贫就要扶到根子上。脱贫致富,还是要靠村民自己的内生动力。当前,仍然存在部分贫困户安于现状,脱贫愿望不强烈,坐等国家救助,“等、靠、要”思想严重的情况。另外,非贫困地区贫困群众受帮扶较少,脱贫任务艰巨。例如,洛阳伊川县71.4%的贫困人口在非贫困村。“对于贫困村贫困户的扶贫方法很多、项目很多、经费非常充足,但是非贫困村的贫困户得到的资源却有限。”王玲委员指出。

攻克坚中之坚

来之不易的扶贫脱贫成绩,与党中央的高度重视、科学谋划密不可分。根据中央有关决策部署和政策措施,针对当前河南省脱贫攻坚实际情况和面临的困难挑战,《决议》围绕深化思想认识、坚持精准施策、凝聚各方力量、充分发挥人大职能作用四部分内容提出了要求。

尽管接下来面对的是贫中之贫、困中之困,每年的脱贫任务依然艰巨,但河南迎难而上的信心和决心坚定不移。“这个《决议》很重要,是关键时期的关键之举,非常好。第一部分主要讲提高思想认识;第二部分讲精准施策具体行动;第三部分讲调动各方力量,凝聚工作合力;第四部分讲发挥人大作用,推动任务落实。内容不是很长,但是抓住了重点。”夏林委员表达了看法。

要深刻认识打赢脱贫攻坚战的重大意义。针对如何变“要我脱贫”为“我要脱贫”,委员们有话要说。“我们的脱贫措施再具体、再好,不通过内因起作用,就会事倍功半。如何让广大贫困群众认识到脱贫攻坚的重大意义,充分发挥自身的能动性非常重要。”李少敏委员指出。“建议要加强宣传、引导和教育,增强

群众脱贫的自觉性和积极性。”治贫必先治愚,扶贫要先扶智,邵秀菊委员也谈到工作中的一个体会。

要坚持因地制宜,强化精准施策。对贫困村、贫困户建档立卡是扶贫开发的基本前提,也是精准扶贫的两大基石之一,居“六个精准”之首。如何让脱贫攻坚的信息工作更简便、实效、易行?王丽委员建议:“尽快将大数据的建设纳入议事日程。”调研组也指出,大数据应用渗透全社会,拥有无限发展可能,广西、贵州都高度重视运用大数据支持扶贫。广西制订《脱贫攻坚大数据平台建设实施方案》。贵州实施“大扶贫”“大数据”两大战略行动,坚持用大数据手段精准管理扶贫开发。

要打赢脱贫攻坚战,必须举全省之力,集全民之智。“要加强配合联动。在建档立卡方面,禹州市档案局和扶贫办配合得非常好,第一书记的主要精力全部用在了抓产业项目上,群众享受到了扶贫政策,满意度较高。”张成智委员建议,做好扶贫信息工作的“减法”,使基层干部把更多的精力放在抓项目、抓农民增收上面,真正使干部主要精力不再浪费。

如何发挥人大作用,让扶贫“步子”走得更稳、更快、更扎实?“调研发现,凡是脱贫攻坚做得好的省,都有扶贫开发条例作保障。”张成智委员希望尽早审议通过扶贫开发条例。“把脱贫攻坚上升到立法的层面,用法来保证脱贫攻坚成为一项常态的工作。”牛书成委员也建议抓立法。调研报告指出,目前,省人大农委承担了河南省扶贫开发条例的起草和初审工作,希望各相关部门配合省人大农委做好条例草案起草等工作,争取早日出台,为河南省打赢脱贫攻坚战提供法治保障。

“千淘万漉虽辛苦,吹尽狂沙始到金。”在河南省十二届人大常委会第三十次会议闭幕会上,河南省委书记、省人大常委会主任谢伏瞻强调,要进一步提高政治站位,以超常的力度、超常的措施深入推进精准扶贫、精准脱贫,奋力夺取脱贫攻坚战全面胜利。✘

河南人大： 抓重点、促一般，推动代表建议落实

文 / 邢铁柱 张宇



河南省人大常委会副主任王保存（前左一）带领人大代表实地察看重点督办建议办理情况。

究院、清华大学等权威数据机构发布的《2017年第二季度中国主要城市交通分析报告》，郑州市已从2017年第一季度全国“堵城”排名第8位降至目前的第42位。

这只是河南省人大常委会督办代表建议取得成效的一个“缩影”。从2006年开始，省人大常委会每年都在广泛听取各方面意见的基础上确定一批重点督办建议，通过办好重点督办建议，推动中央和省委、省政府各项决策部署的贯彻落实，推动人民群众关注的热点难点问题的解决，从而带动代表建议办理整体质量提高。

在郑州市开车上班的张先生最近明显感到交通不是那么拥堵了，原来10公里的路需要40分钟的时间才能走完，现在只需要30分钟。离郑州260公里外，在三门峡市工作的王先生也有同感。城市交通状况的这一细微改变，源于一件河南省人大常委会重点督办的代表建议的办理。

2017年年初，河南省人大常委会将人大代表在省十二届人大七次会议上提出的“关于治理我省城市交通拥堵的建议”列为重点督办建议来强化督办。为办好这一重点督办建议，省公安厅专门邀请多名国内顶尖交通专家对河南的城市交通问题进行“把脉问诊”。根据专家的建议，省公安厅先后制订了《2017年城市交通管理工作方案》《全省公安机

关2017年百城建设提质工程交通管理工作方案》，大力推进城市交通管理的科学化、规范化建设。各地公安机关采取优化信号灯配时，改进交叉路口渠化，整改交通标志线，规范道路、市政、轨道等施工期间的交通管理，最大限度地缓解交通拥堵。截至6月底，全省已对413处交通拥堵结点开展了路口渠化和改造，对2374处城市道路交通信号灯配时不科学点位和2118处不符合标准的城市道路交通标志标线进行了整改。同时，根据城市交通流量规律特点，科学改进高峰、平峰、夜间管理模式。

通过一系列措施，河南各地的城市道路拥堵问题已经得到一定程度的缓解。据高德地图联合交通运输部科学研

究院，为建议办理工作做好准备。开展重点督办建议办理工作，旨在抓点促面，推动建议办理工作全面开展。因此，重点督办建议的内容要具有较强的代表性和针对性。河南省人大常委会代表工作机构每年在对代表所提近千件建议进行认真梳理、分析、研究的基础上，筛选出10件至15件作为重点督办建议。筛选工作遵循几个原则：一是建议内容反映省委、省政府中心工作和省人大重点工作以及事关河南改革发展稳定的重大问题；二是人大代表和人民群众普遍关心的热点、难点问题，涉及大多数群众切身利益；三是通过近期努力办理有可能抓出成效。在广泛征求人大代表、承办单位和常委会有关工作机构意见后，将重点督办建议和有关说明

提请省人大常委会主任会议研究决定,并将重点督办建议目录通过河南人大网向社会公布,接受监督。省十二届人大常委会履职以来,已经先后对涉及全面深化重点领域改革、环保、食品安全、人口与计划生育、农村土地流转、扶贫攻坚、城市交通等问题中的60件重点督办建议进行了重点督办。

加强沟通,为建议办理工作夯实基础。重点督办建议涉及的问题具有较强的针对性。只有找准所提问题的症结,对症下药,才能提高办理质量和效果。在重点督办建议转办前,省人大常委会代表工作机构与提建议代表进行沟通,了解代表提建议的意图、背景和办理要求。在重点督办建议转交承办单位后,及时将代表的意见通报给承办单位,以便其在办理时参考。在重点督办建议办理过程中,代表工作机构充分发挥代表与承办单位联系的桥梁和纽带作用,做好相关联系协调服务工作。同时,省人大常委会相关工作委员会结合年度工作计划的完成,进行有针对性的沟通和督办。

健全制度,为建议办理工作提供制度保障。为办理好重点督办建议,省人大常委会从健全制度、规范程序着手,相继建立了重点督办建议办理工作的一系列制度:一是建立重点督办建议督办机制。建立了省人大常委会分管领导牵头,常委会相关工作机构、办事机构分工负责,代表工作机构协调的综合督办机制。二是建立重点督办建议办理情况通报制度。每年由省人大常委会领导带队,组织提建议的代表对建议办理情况进行专题视察。随后,以常委会办公厅名义向“一府两院”通报视察情况。对代表视察后认为不满意的,明确要求重新办理。三是建立重点督办建议网上公开制度。省人大常委会代表工作机构每年都通过河南人大网,向社会公开重点督办建议目录、内容、承办单位和办理情况,接受代表和人民群众的监督。四是督促承办单位建章立制。省政府建立了由分管副省长牵头办理重点督办建议的制度,各承办单位建立了“一把手”



人大代表听取河南省公安厅建议办理情况工作汇报。

总体抓、分管领导亲自抓、综合性处室全程抓、主办处室具体抓、承办人员具体办的办理工作责任制。经过多年的实践和探索,重点督办建议办理工作已逐步形成目标明确、任务具体、责任落实、效果明显的办理督办运行机制,为提高办理工作质量和效果提供了有力保障。

强化督导,致力于代表所提问题的解决。衡量代表建议办理工作的好与差,不仅要看建议是否得到及时答复,更重要的是看承办单位是否实实在在地解决了建议所反映的问题,从而带动整体建议办理由“答复型”向“落实型”转变。为此,省人大常委会代表工作机构重点做了以下工作:一是采取多种形式了解办理情况。除开展专题视察外,还采取召开座谈会、听取汇报、实地察看、随机抽查、走访代表等形式了解答复意见落实情况。二是召开部门协调会。对涉及部门多、办理难度大的代表建议,召开有关部门负责人参加的协调会,听取办理部门的意见,弄清问题在哪里、难点在何处。有必要的,还邀请专家进行论证。通过加强协调,明确办理责任,避免相互扯皮推诿。三是重点督办建议答复代表后,再次征求代表对答复工作和承办单位的意见,开展建议办理回访活动。四是进一步探索建立重点

督办建议跨年度追踪督办机制,完善相关工作程序和制度。对一些列入计划准备督办的建议不是简单地“一办了之”,而是“一跟到底”,确保建议办理取得实实在在的成效。

完善立法,为建议办理工作提供法制保障。为进一步完善和推进代表建议办理工作,2017年7月28日,河南省十二届人大常委会第三十次会议审议通过新修订的《河南省人民代表大会代表建议、批评和意见办理办法》(简称《办法》)。已于8月1日起正式施行的《办法》,在认真总结重点督办建议办理工作的做法和经验的基础上,把近年来探索的一些行之有效的做法“写”进法规中。比如,规定省人大常委会代表工作机构应当对代表建议进行综合分析,提出拟重点督办的代表建议,经征求有关单位意见后,报请省人大常委会主任会议确定,由承办单位重点研究办理。承办单位主要负责人要牵头研究办理。省人大有关专门委员会和省人大常委会有关工作机构负责督办,并向主任会议报告督办情况。建立建议办理评估制度,代表对承办单位的再次答复仍不满意的,省人大常委会代表工作机构应当组织有关单位及相关专家进行评估,承办单位应当根据评估意见进行办理。☑

郑州人大：念好专项工作评议“三字诀”

文 / 冯 乐 赵 维

从2015年9月开始，郑州市民足不出户，就可以在网上查询全市低保救助人数、救助标准等信息了。对市民提出的医疗救助、受灾救助等申请，全市任一民政服务窗口都要按照“一门受理、协同办理”的要求进行受理……

这些可喜的变化，发生在郑州市人大常委会对市政府城乡最低生活保障工作开展评议之后。2015年，为推动人大工作创新，规范开展专项工作评议，郑州市人大常委会依据监督法和河南省监督法实施办法，在广泛调研的基础上制定了专项工作评议办法，并在当年8月首次“试水”这项工作。两年来，郑州市人大常委会按照“选题准、程序严、效果实”的工作要求，充分发挥专项工作评议主题突出、程序严谨、针对性强的特点，在精选议题、严格程序和评议效果上下功夫，确保专项工作评议评出实情，议出成效。

“准”——选题准

“一府两院”工作千头万绪，人大监督不能“撒胡椒面”，必须突出重点，选准议题，才能实现正确监督、有效监督。郑州市人大常委会坚持从市委中心工作、“一府两院”重点工作、代表议案和建议中选取议题，坚持每年年初通过《郑州日报》、郑州人大网站等媒介，公开征集议题，力求使评议选题具有更广泛的民意基础。2015年是“十二五”规划收官之年，也是郑州强力推进工业转型升级的关键一年。市人大常委会对市政府工业转型升级工作开展评议，将全市五年来的工业发展成效和存在的问题短板摆在了公众面前。2016年，郑州市第

十一次党代会将“新型城镇化建设、产业发展、开放创新、生态环境建设”四大重点工作确定为事关郑州经济社会长远发展的重要任务。市人大常委会将建筑工程管理、扩大对外开放、森林城市建设等工作纳入议题，使专项工作评议始终紧扣全市中心工作。两年来，市人大常委会共对市“一府两院”及其有关部门的15项工作开展了评议，其中涉民生议题6项，占40%的比例。

“严”——程序严

“满意31票，基本满意5票，不满意6票，测评通过。”这是市人大常委会对市政府相关工作开展评议，并进行满意度测评的结果。

然而，测评通过并没有让市政府相关负责人感到放松。按照评议办法要求，满意度测评通过的，被评议单位应在接到评议意见或者决议三个月内，向市人大常委会主任会议报告整改落实情况；测评未通过的，则需向常委会会议报告整改落实情况，并再次接受满意度测评。测评仍不通过的，常委会主任会议可以决定依法采取专题询问、质询、特定问题调查等方式进行跟踪监督，必要时报请市委处理。

严格的跟踪监督、严谨的程序设定，极大强化了评议的刚性。评议办法对选题、调查、发言、满意度测评等各个环节、各项程序都作了具体规定。对评议前期工作，要求制订完善的评议方案并由主任会议研究通过，要求对评议组成员开展专题培训，使其深入了解评议程序和工作详情；对评议调查，要求通过公开电话邮箱、明察暗访、问卷调查、召开

座谈会等方式，全面深入掌握情况；对评议发言，要求采取分组评议加联组评议的方式，让评议组成员充分发表意见；对满意度测评，要求在发言结束后，现场以无记名方式进行投票，确保测评公开公正。

“实”——效果实

“个别项目前期论证并不充分，就被列入政府投资计划，导致项目最终无法实施，或者完工率不高，民众意见较大。”在对市政府投资项目计划执行情况进行评议时，郑州市人大常委会委员王东升直截了当地提出意见，“市政府要进一步加强项目前期论证，深化项目前期调研、事先评估、初步设计等工作。”

类似这种充满“辣味”的发言，在郑州市人大常委会的专项工作评议中很常见。评议办法要求，评议发言要尽量用具体化、条目化的内容，明确存在的问题和整改应达到的成效。2016年11月，郑州市人大常委会对市政府6个职能部门的专项工作开展评议，提出了100多条意见和建议。常委会归纳汇总后，形成30条切合实际、具备较强操作性的评议意见，以书面形式交市政府及其有关部门办理落实。

2016年，郑州市人大常委会主任白红战提出，争取在十四届人大常委会任期内，对市政府所有职能部门和“两院”的专项工作开展评议。作为在全国省会城市中较早制定专项工作评议办法，并开展此项工作的地方国家权力机关，郑州市人大常委会将继续念好“准、严、实”三字诀，坚持问题导向，不断总结提升，努力使专项工作评议更加完善，更具成效。☑

洛阳人大：跟踪督察让监督更硬气

文 / 李现森

人大督察工作源于人大法定监督职权，是人大履行监督职责、开展监督工作的重要体现和形式，也是确保人大决策落到实处、督促“一府两院”做好工作的重要环节和手段。近年来，洛阳市人大常委会积极探索，健全督察制度，让人大行使监督的职权变得更实、更硬。

创新形式，

破解监督中的“散、难、虚”

随着人大督察工作的持续深入，“有速度、有办法、有实效”已经成为洛阳市社会各界对人大监督工作的总体印象。然而，人大监督工作也曾存在“散、难、虚”的问题。

三分决策，七分执行。执行是连接目标和结果最关键的环节，而监督正是促进决策落实的重要方法。它通过检查、督促、沟通、协调、反馈等一系列手段，作用于执行主体执行到位，确保政令畅通。

“如果将跟踪督察与专题调研、听取和审议工作报告、专题询问等连在一起，则构成了一根无缝对接、环环相扣、行之有效的监督链条。”洛阳市人大常委会主任李少敏说。在此背景之下，“跟踪督察”这一新的监督形式走向台前。

跟踪督察，让监督更“接地气”

跟踪督察，这在以往的人大监督实践中并不多见。洛阳市人大常委会确定了督察的主要内容：市委重大决策部署、重点项目、重点工作，人大常委会的决议、决定和审议意见以及研究确定的重要事项，人大代表提出的建议、批评和意见以及重要信访案件，人大常委会

及人大专门委员会视察、检查和调研提出的重要意见和建议，常委会主任会议定事项和领导批示件以及领导交办的其他事项等。

洛浦公园是横贯洛阳城区的生态景观带，也是展示洛阳城市形象的亮丽名片。但随着洛浦公园东延西进，规模持续扩大，在方便群众休闲健身的同时，规划建设管理方面 also 出现一些问题，社会各界对此有所反映。对此，市人大常委会通过专项视察、听取和审议政府专项工作报告、随机暗访、专题询问等形式，对洛浦公园的建设管理工作进行持续跟踪督察。

跟踪督察是对人大法律监督和工作监督的后续监督，也是保证监督成果转化工作实践的兜底之举。在洛阳市人大常委会2017年度工作台账所列的30余项重点工作中，对历年来的重点难点问题跟踪督察的达13项，占43.3%，包括听取和审议关于市政府投资项目计划、“三去一降一补”落实、脱贫攻坚任务，以及加快城市交通建设等。这些在历年相关监督事项基础上又深入进行的跟踪监督，也体现了人大常委会一抓到底、务求监督实效的理念。

人大监督，既解难题又提对策

跟踪督察，关键是着眼长远、标本兼治。开展跟踪督察工作，在督促解决具体问题的同时，也重在分析研究问题产生的原因和根源，从根本上寻找解决问题的办法和对策，督促责任单位建立健全包括问题发现、问题处理、岗位责任、追责问责等方面的长效机制。

2017年年初，市人大常委会在听取和审议市政府关于全市脱贫攻坚工


作情况报告的基础上，专门开展专题询问。在市政府落实审议意见的报告反馈后，市人大常委会专门成立督导组，由主任、副主任带队展开跟踪督察调研，明确提出要坚持问题导向、从严要求、多到现场、讲究方法、搞好结合、注重实效。

年初以来，市人大及其常委会围绕脱贫攻坚开展了10余次督察调研，提出工作建议21条。各级政府和相关部门也纷纷围绕农村产业发展、项目和技术引进、建立示范基地、吸纳群众以土地和产业帮扶资金入股等形式，帮助贫困群众开启脱贫致富之门。

明察暗访，让监督更“给力”

跟踪督察不是“计划外”的“搭头”、工作的“零头”，而是人大开展监督工作的“重头戏”，是监督工作的重要组成部分，更是促进代表意见、建议落实的有效途径。明察暗访，让监督更“给力”。

2017年3月21日，在事先未通知任何单位的情况下，李少敏带队到宜阳县调研督察。此行的目的，主要是查看四个市级领导分包的重点项目的建设运行情况。这四个项目也是洛阳市含金量较高的重点工程。每到一处，督查组既有鼓励，也有中肯的意见、建议。自年初以来，洛阳市人大常委会及各工委（室）围绕市委重点工作、重大项目等已先后开展调研督察10余次，每次事先都不打招呼、不要陪同，直接进入厂矿企业和施工现场了解突出问题和真实情况。

跟踪督察让人大行使监督的职权变得更实、更硬。大家最大的感受就是：工作干得实，权威立得起！

开封人大：奏响建议督办四部曲

文 / 宁建强

开封市人大常委会高度重视代表建议办理的督办工作，市人大常委会有关工作机构切实发挥督办工作职能，创新工作思路，改进工作方法，推动代表建议办理由“文字答复型”向“问题解决型”转变，由“答复满意”向“结果满意”转变。

加强活动组织，提升建议质量。通过建立代表小组、代表之家等措施，指导代表开展好专题调研、会前视察和执法检查等闭会期间活动，了解、收集社情民意，做到会前早准备。闭会期间，邀请代表列席市人大常委会会议，组织代表参加市人大常委会组织的执法检查、视察、调研、立法论证、情况通报、征求意见等活动，努力让代表知情知政，提高履职能力和水平。

完善机制，形成督办合力。目前，开封市建立了由市人大常委会分管领导牵头、常委会相关工作机构主导、人事工委协调、市委市政府督查局参与、电视议案建议追踪栏目配合的综合督办机制，做到督办有合力，督事有专人。

围绕热点，强化重点督办。每年的代表议案、建议督办工作会议召开后，市人大常委会办公室都会下发《关于对重点建议进行认真督办的通知》，并由市人大常委会有关工作机构按照职责分工进行跟踪督办。督办部门不断深入到有关承办部门协调和督促重点督办建议的办理工作，有效地促进了代表普遍关注的、连年反应强烈的热点、难点问题的解决。

多管齐下，强化多手段督办。市人大

常委会采取多种督办方式，加大跟踪问效力度。一是市人大常委会组织检查组，针对代表建议的办理情况，采取深入项目建设工程地进行视察、召开座谈会、听取专项汇报等形式，对督办中发现的问题及时提出意见。二是利用市人大常委会建议网上处理系统，向承办单位适时发布各承办单位办理进度，及时发送信息，提醒承办单位的具体工作人员抓紧办理，并将代表关于办理工作的意见及时发送承办单位。三是打造议案、建议追踪栏目，有督办任务的相关工作机构，可积极主动向电视栏目提供有关督办工作的素材，通过宣传好的办理工作亮点和曝光有关不足之处，促进议案、建议办理工作和督办工作取得更大的成效。✘

平顶山：为代表履职画出“硬杠杠”

文 / 梁永刚

如何避免代表出现重选举轻管理、重换届不重平时的现象？如何解决部分代表重荣誉轻履职、履职能力不强，甚至个别代表出现违纪违法的问题？平顶山市人大常委会作出响亮回应，为代表履职画出“硬杠杠”。

2017年4月15日上午，平顶山市十届人大四次会议第三次全体会议表决通过《平顶山市人民代表大会代表守则》（以下简称《代表守则》）。这一代表守则适用于辖区内各级人大代表，对代表参加大会的工作到闭会期间的活动以及如何接受监督，如何加强思想、作风建设等各方面，均制定出严格的行为规范。

2014年换届以来，平顶山市人大常委会一直在积极探索加强对代表履职的监督管理，并进行一系列有益尝试。

新出台的《代表守则》吸收了近年来该市对代表履职监督管理的多项制度规定，贯彻了中央关于对代表强化管理监督的要求，细化了对代表履职行为的规范，导向明确、规范具体、措施有力。比如，列出“负面清单”，让规矩边界更清晰，是《代表守则》的一大亮点。《代表守则》明确规定，代表参加人代会，要严格遵守“九个严禁、九个一律”的纪律要求和法律规定，带头营造风清气正的选举氛围。这一规定为人代会期间代表依法履职画出“硬杠杠”。同时还规定，代表不得利用人大代表身份，通过干预执法、干涉具体司法案件或招标、投标等牟取个人、小团体和特定关系人的利益。再比如，加强对代表的履职登记和履职档案管理，完善代表的履职考核工

作，让代表述职、接受选民和原选举单位监督常态化，是《代表守则》的重要成果之一。《代表守则》要求：代表每年应提交一份书面述职报告，接受选民或原选举单位和人民群众的监督，回答选民或原选举单位和人民群众对代表工作和代表活动的询问。

一系列代表履职管理和监督制度的出台，在全体代表中引起了强烈反响，对于增强代表履职的责任感、使命感和规矩意识，起到了有力的推动作用。据悉，平顶山市人大常委会还将跟踪了解制度实施过程中出现的新情况、新问题，促进代表履职监督管理工作更具实效，努力建设一支德才兼备、遵纪守法、服务人民、履职水平高的人大代表队伍。✘

安阳：让红旗渠丰碑永远屹立

文 / 王大鹏 姜业炜

为传承、弘扬红旗渠文化遗产，促进沿线经济社会发展，作为安阳市拥有地方立法权后出台的首部地方性法规，《安阳市林州红旗渠保护条例》于2016年11月18日经河南省十二届人大常委会第二十五次会议审查批准，自2017年1月1日起施行。

助力申遗工作 列入立法规划

红旗渠是20世纪60年代林县（现林州市）人民为解决生产生活用水问题，在太行山山腰修建的“引漳入林”水利工程，被誉为“人工天河”和“世界第八大奇迹”，并于2006年被列为全国重点文物保护单位。红旗渠的建成彻底改变了林州干旱缺水的面貌，促进了当地经济社会快速发展。在修渠过程中孕育形成的以“自力更生、艰苦奋斗、团结协作、无私奉献”为核心的红旗渠精神，也成为当代中国民族精神的重要象征。

为进一步加强红旗渠保护管理工作，传承和弘扬红旗渠精神，促进文化遗产与经济建设协调发展，中共安阳市委、市政府研究决定，由林州市作为申报责任主体，于2015年下半年启动了红旗渠申报世界文化遗产工作。

在认真开展前期调研的基础上，经安阳市十三届人大常委会第二十八次主任会议研究决定，将红旗渠文化遗产保护立法项目列入规划，并要求相关工作机构加强与林州市的沟通联系，跟踪了解申遗进展和条例草案起草情况，待条件成熟时，列入立法计划，切实发挥好立法对经济社会发展的引领和推动作用。

申遗步伐加快 立法及时跟进

红旗渠申遗工作启动后，经国内申遗权威专家考察论证，签署了红旗渠申遗专家备忘录。林州市与红旗渠源头的山西省平顺县积极协商，通过了联合申报声明和相关文件。红旗渠保护规划编制完成并报河南省文物局评审。红旗渠申报文本也将编制完成。

红旗渠申报世界文化遗产步入了快车道，作为必备要件的地方保护法规需要及时跟进。2016年7月29日，安阳市政府第45次常务会议对条例草案进行审议研究。市长王新伟认为，红旗渠申遗工作要明确目标、明确任务，加快推进。8月10日，安阳市人大常委会召开立法工作汇报会，听取红旗渠保护立法情况汇报。市人大常委会主任朱明要求，倒排时间节点、提前谋划、抓好落实并争取省人大常委会的支持，将条例草案列入2016年立法计划，按期提交市人大常委会审议，确保高质量做好立法工作。

9月2日，中共安阳市委第203次常委会议听取了市人大常委会党组关于红旗渠保护条例草案立法情况的汇报。市委书记李公乐提出，红旗渠对林州发展、安阳发展影响重大，保护好、利用好红旗渠意义重大，是我们共同的责任。制定条例是依法加强红旗渠保护管理工作的现实需要，也是申报世界文化遗产工作的基础。要集中力量，做好红旗渠保护管理立法工作。

精心修改完善 确保立法质量

根据立法程序和工作进度安排，条例草案经安阳市人大教科文卫委员

会集中审议并提出修改意见后，提交市十三届人大常委会第二十二次会议进行初审。此时，距离10月下旬常委会二审已不足两个月。

时间紧迫、任务繁重，但工作不能有丝毫马虎。按照科学立法、民主立法、确保质量的要求，参与审议修改工作的领导、常委会组成人员、人大代表、法律和文物保护专家上下齐心，发挥各自特长和优势，站在不同角度和层面，按照不抵触、有特色、可操作的立法原则，针对条例草案的立法依据、章节体系、具体条款、逻辑结构、语言规范等，逐条逐句逐字进行了研究讨论，形成共识。

安阳市人大常委会派员多次赴省人大常委会汇报立法进展情况，沟通相关具体事宜。10月11日至12日，邀请省人大常委会法工委和专家到林州市实地考察红旗渠沿线保护建设情况，调研指导立法工作。为加快立法工作进度，由安阳市人大常委会法工委牵头，从市人大常委会教科文卫工委、市政府法制办、市文物局和林州市有关单位抽调骨干力量组成工作班子。市人大常委会及有关工作机构组织召开或参加征求意见会、立法调研会、专家小组论证会、专门委员会集中审议、常委会会议等各类会议10余次，收集到具体修改建议70余条。经过4次较大幅度的修改，形成比较成熟完善的草案修改稿。

条例的颁布实施，加快推进了红旗渠申报世界文化遗产的步伐，传承和弘扬了中国优秀历史文化遗产，促进了安阳经济社会全面协调可持续发展。★

鹤壁：代表建议办理抓好“四个一”

文 / 郭正方 林 芳

近年来，鹤壁市人大常委会高度重视代表建议的办理，通过把好建议质量关、规范办理流程、抓好领办督办、推行考评机制等措施，积极回应社会关切，促使群众普遍关心的问题得到有效解决。

“一堂专业课”，

提升代表建议含金量

“写好代表建议，平时就要做个‘有心人’。作为履职的一项重要内容，注意收集民意和各方意见，通过反复筛选、认真整理，确保建议的高质量、高效用……”2014年3月，在市人大代表培训班上，“建议大户”池保军作为连任代表给新当选的市人大代表们传授“建议经”。

为切实提高代表议案和建议质量，2014年换届后，市人大常委会加大代表议案和建议专题培训力度，通过常委会例会“以会代训”，开设“人大讲堂”，由从事建议办理的相关工作人员或有关专家讲解有关代表建议等知识，帮助代表提高撰写建议的能力。

在人代会期间，充分发挥各代表团工作人员的参谋助手作用，协助代表提高建议质量。闭会后，每年组织开展优秀建议评选活动，鼓励代表用心调查研究，了解民意，提高建议质量。通过对获奖代表进行表彰，激励代表不断提高建议质量。

“一本蓝册子”，

建议办理成效一目了然

2017年2月，市十届人大五次会上的文件袋比以往多了一份特殊文件——“一本蓝册子”。这本册子汇集了市人大2016年度重点督办代表建议办

理内容，涵盖重点建议、办理部门、督办单位、办理结果以及代表满意度等内容，使代表对建议办理结果一目了然，受到广泛好评。

为提高建议办理效率，实现代表建议提交电子化，大会闭幕后，市人大常委会将代表建议认真梳理，建立电子台账，分类管理。本着党委关心、群众关注及政府应该做、有能力做、能收到明显成效的原则，常委会重点筛选出若干件建议，作为本年度重点督办建议，明确办理意见，整理成“蓝册子”发给代表和相关办理部门，让代表们对建议办理内容和责任单位一清二楚，让办理部门对办理内容和时限明明白白。

“一份公告书”，明确分工压担子

2017年4月29日，《鹤壁日报》刊登了一份公告——《市人大常委会2017年度重点督办建议公告》。公告后面附的表格内对重点督办建议的名称、建议办理牵头人、政府主办部门、人大督办人、督办部门、办结时间等进行详细说明。

这份简短的公告，不仅引起了市民的广泛关注，而且对建议办理部门及相关责任人更是一次深深的触动。谈及发布公告的初衷，市人大常委会主任桂玉强说：“做好建议办理，责任重大。向全市人民公告，既是承诺，也是给办理部门压担子，增强做好办理工作的责任感和紧迫感，力促办理部门履行诺言，给代表和人民群众一个满意的答复。”

建议办得好不好，落实是关键。市人大常委会狠抓建议督办，每年选出若干件建议作为重点督办建议，由市人大常委会副主任及相关委室分包督办，“一

府两院”分管领导领办，相关部门具体承办。通过专业代表小组定期督导与人大常委会组成人员专项视察等方式，以点带面、以督促办，使一大批群众关注的民生问题得到了有效解决和落实。

人大代表陈晓杰提出的“关于进一步采取措施遏制拖欠农民工工资的建议”，力促政府出台了《关于全面治理拖欠农民工工资问题的实施意见》，共处置农民工欠薪投诉案件259件，为10116名农民工讨薪10296万元。人大代表王博提出的“关于加强农贸市场食品安全检测的建议”，引起市政府高度重视，投资设立了食品药品检验检测中心，在9家农贸市场、23个基层点建立快检室，开展农产品自检3816批次、抽检500批次，有效地保障了全市人民的食品药品安全。

“一张测评表”，考评监督见实效

2016年岁末，鹤壁市人大常委会会议听取政府部门报告建议办理情况后，一场“考试”随即进行。常委会组成人员人手一张《重点督办建议办理情况测评表》，表内分“满意”“基本满意”“不满意”三个选项，给建议承办部门现场“打分”。

随后公布的“打分”结果，使建议办理部门负责人明显感到了压力和责任。不少人反映：“这张表不仅是对代表依法行使为民代言职权的尊重和支持，更是检验办理部门执政能力水平的‘试金石’。”

鹤壁市人大常委会对本年度代表建议办理情况进行票决，已连续开展了三年，有效地促进了代表建议办理的落实，达到了令代表、承办单位、人民群众满意的效果。■

新乡：立法聚焦教育事业

文 / 王新彩

2017年7月28日，河南省十二届人大常委会第三十次会议审查批准了《新乡市中小学校幼儿园规划建设条例》(以下简称《条例》)，自2017年9月1日起施行。这是新乡市行使地方立法权以来制定的第一部地方性法规，是推进全面依法治国战略在新乡生根开花的重要成果，在新乡民主法制建设进程中具有里程碑式的意义。

将《条例》作为新乡市制定的首部地方性法规，是市人大常委会坚持问题导向，结合新乡实际，按照急需先立的原则，突出立法为民，回应人民期盼、聚焦社会民生的结果。

新乡市人大常委会坚持依法立法、科学立法、民主立法。市人大常委会主任

刘建华多次指示，要站在对历史负责、对人民负责的高度，让《条例》立得住，行得通，真管用。《条例》的制定，反复经历调研、征求意见、修改、论证、评估、审议等多个环节。通过走访、发通知、发函、座谈、发布公告、在市人大网站全文刊登等形式，广泛征集民意，评估论证。据统计，征集到方方面面的意见300余条，立法调研7次，召开座谈会、论证会、通稿会、评估会17次，经市人大常委会两次审议，报请省人大常委会审查批准。这些数字的背后，正是科学民主立法精神的体现。

《条例》的制定过程，体现了新乡市人大常委会立法工作者务实严谨、精雕细琢的工匠精神。为了弄清事，写好字，立法工作者甚至要将与《条例》(草案)相关的参

阅资料翻阅数十遍，厚厚的参阅资料中随处可见密密麻麻不同颜色的记录，从新乡市人民政府提交的《条例》(草案)29条，到市人大常委会第一次审议后向社会公布的《条例》(草案征求意见稿)51条，再到河南省人大常委会审查批准的《条例》39条，《条例》历经20余次修改，增删数次，大到对篇章结构的调整，小到对标点符号的规范，若干条文还经历了从无到有，再从有到无的过程，可谓句句千钧，字字千金。

《条例》的批准实施得到了人民群众和社会各界的拥护。从此，新乡市中小学校、幼儿园的规划和建设有了法规支撑，开辟了依法促进和保障教育事业发展的新局面，必将对新乡教育事业持续健康发展产生深远影响。★

焦作：政府工作“三考”评

文 / 刘 静

以面对面“考试”的方式对任命的政府部门干部开展工作评议，是焦作市人大常委会加强干部任后工作监督的一种创新手段。2015年以来，焦作市有23名政府部门干部接受了“考试”。

“一考”找问题

如何全面了解干部任期内的的工作，客观公正地进行任后监督？市人大常委会把政府部门改善服务态度、提高办事效率、提升服务质量作为评议部门工作的重点。为了找准问题，常委会组成人员和部分人大代表深入被评议对象所在单位，召开座谈会，进行个别谈话，了解被评议对象的工作；到办事窗口暗访，体验工作人员的服务态度和办事效率；走访被评议对象服务的企业和个体工商户，征求意见和建议；委托第三方调查

机构，围绕7个方面的56个问题随机邀请办事群众打分评价。调研组针对每个评议对象写出反馈意见报告，提出改进工作的意见和建议。

“二考”促整改

为使调研反馈的问题真正得到解决，市人大常委会督促被评议对象建立问题台账，责任到人，限时整改。调研组定期深入被评议对象单位，了解整改进展，及时协调解决整改中遇到的困难和问题。在电视台开设《评议任命干部，依法履行监督职责——评议工作进行时系列访谈》专题节目，被评议对象汇报整改效果，接受群众监督。

2015年以来，调研组反馈的问题135个，被评议部门自查自纠的问题260个，全部得到整改落实。工作评议不仅推动一些部门解决了工作中的具体问题，

而且促使被评议部门建立起“一改善两提高”的长效机制。

“三考”评效果

整改落实是否到位，“一改善两提高”的效果如何？被评议对象在人大常委会会议上报告履职情况和整改落实结果，现场接受满意度投票测评。测评结束后，市人大常委会将评议结果以常委会文件形式向市委报告，向市政府反馈，向社会公布。被评议为不满意的干部，责成其进行整改，并在六个月内向市人大常委会报告整改情况。

“人大的工作评议不是走过场，是动真格。半年多来查找问题、督促整改、现场投票，就跟以前参加考试一样，心里有点紧张。”第一位进行履职报告的市民政局负责人这样感慨道。★

许昌：法治建设迈上新的征程

文 / 李 帅 朱雅博

对于许昌人民来说,2017年1月1日,是个非常值得纪念的日子。这一天,许昌市首部地方性法规《城市市容和环境卫生管理条例》(以下简称《条例》)正式实施,为许昌的城市管理工作增添了一项实实在在的法律依据,也为推进城市治理能力现代化建设赢得了个“开门红”。

作为许昌市首部地方性法规,中共许昌市委高度重视,在立法工作启动之初就要求市人大常委会认真贯彻全国人大和省人大立法工作要求,始终坚持党的领导立法、开门立法、民主立法、科学立法四大原则,必须秉承事关大局、紧扣民生、结合市情的理念,做好选题立项工作。根据市委指导精神,许昌市人大常委会在全市范围内广泛开展立法建议项目

的征集、遴选和论证工作。

经综合考量后,许昌市人大常委会认为,虽然许昌市已经荣获了“全国文明城市”“国家卫生城市”“中国优秀旅游城市”“国家园林城市”“国家森林城市”等荣誉称号,但城市管理执法依据仍有待完善,执法力量仍有待加强,市区范围内的流动摊贩、占道经营、露天烧烤等现象仍有待规范。为进一步巩固许昌城市创建成果,建设更加宜居、宜业、宜商、宜游的美丽许昌,许昌市人大常委会将制定《条例》作为2016年立法工作的“重头戏”。

2016年2月,条例立法工作正式启动。为保证立法质量,许昌市人大常委会通过发函、座谈、基层调研、新闻媒体发布公告等形式,先后开展九轮次意见征集活动,共

收集意见和建议492条;进入专家论证阶段,又对《条例(草案)》进行七轮次专业分析研讨、四次主任会议讨论、两次常委会会议审议;之后,还邀请城建部门、法律专家、语言文字专家对草案进行全面论证,最终形成提请报告稿。9月30日,《条例》获省十二届人大常委会第二十四次会议批准通过,并于2017年1月1日起正式实施。

历时八个月,数易其稿,经过“千锤百炼”,极具许昌特色的首部地方性法规顺利出台。这一立法实践,全面总结了许昌城市管理经验,实现了城市法治建设和社会治理能力提高的双赢双丰收,为许昌今后的立法工作积累了丰富的理论经验,奠定了坚实的实践基础。自此,“法治许昌”建设迈上了新的征程。★

漯河：“看看咱代表联络站的好风景”

文 / 耿高产 闫 奇

漯河市舞阳县文峰乡代表联络站,针对群众反映白果树、金庄等村地势低洼、道路泥泞、影响出行、制约发展的问题,及时与交通部门协调,几个月后,宽阔、平坦的水泥路就修进了村里。

漯河市源汇区空冢郭镇代表联络站,开展代表定期向选民述职活动,先后组织区、镇人大代表20余人,面对面向选民述职并接受评议。

漯河市舞阳县人大代表宋征先,通过在代表联络站与贫困群众接触,感受到脱贫攻坚的责任重,便出资组建香菇发展公司,吸纳800多户贫困群众入股,加快了他们脱贫增收的步伐。

……

这些促发展、惠民生、暖人心的事情,都与漯河市推动建立的代表联络站紧密

相关。近年来,漯河市人大常委会从做好闭会期间的代表工作入手,积极推进乡镇人大代表联络站建设,先后发放奖补资金44万元,帮助全市49个乡镇全部建立代表联络站,驻乡镇各级代表全部编入联络站。目前,联络站硬件设施齐全,各项制度规范。更重要的是,随着联络站的建立,代表联系群众越来越紧密,联络站已成为名副其实的“连心桥”。比如,临颍县固厢乡代表联络站注重搜集社情民意,入户走访、倾听民声,上门拜访、收集良策,促进了社会和谐稳定。随着代表作用的充分发挥,联络站已成为依法履职的阵地、联系选民的场地和代表学习提升的园地。

以助力依法履职为例。以往,基层人大代表闭会期间发挥作用主要靠自发自愿;现在有了联络站,代表依法履职

步入制度化、常态化轨道。漯河市舞阳县人大常委会每年10月组织“一府两院”领导到各乡镇代表联络站与代表座谈交流,听取代表意见,调动了驻乡镇代表的履职积极性。漯河市召陵区姬石镇代表联络站坚持开展“一月一主题”活动,代表定期接待选民成为新常态。每到代表接待日,十几名代表轮流值班,集中听取群众意见,一年下来,每名代表都记下了厚厚一摞民情笔记。漯河市源汇区大刘镇代表联络站定期组织代表开展履职活动,视察项目建设等重点工作,调研征地拆迁等热点问题。漯河市郾城区城关镇代表联络站推进联络点建设,实现站点结合,代表面对面服务群众,针对背街小巷改造、“七小”行业整治等问题,倾听群众心声,获得了百姓一致好评。★

三门峡“首法”着眼城市环境卫生

文 / 李 毅 王 晶

自2017年1月1日起,三门峡开始施行《三门峡市城市环境卫生管理条例》(以下简称《条例》)。作为三门峡的首部地方性法规,《条例》施行以来,该市城市卫生环境有了明显改善,在城市管理执法环境、市民公共卫生意识等方面也有了进一步提高。

三门峡市曾于1995年8月根据城市管理需要,制定和颁布了《三门峡市城市市容和环境卫生管理办法》。20年来,随着城市规模不断扩大,人口不断增加以及社会经济的发展,原办法已经不能适应当今社会发展的需要,出台新的城市管理办法已成为摆在全市面前的一道新的课题。

2015年11月,三门峡市被正式赋予

地方立法权。三门峡市人大常委会对于第一部地方性法规的制定非常慎重,提出了不急于求成、不搞立法攀比、立法进度服从立法质量的要求,并按照针对问题立法、立法解决问题的原则,通过广泛征求意见,反复调研论证,最终确定了与人民群众生活密切相关的城市环境卫生管理作为首部立法项目。

2016年1月,在三门峡市人大常委会的主导下,市政府及环境卫生行政主管部门在深入考察、座谈、调研和论证的基础上形成了《三门峡市城市环境卫生管理条例(草案)》。市人大常委会坚持开门立法、民主立法和科学立法,广泛征求各方面意见。经过多轮审议和修改,2016年9月30日,《条例》得到河南省人

大常委会批准,定于2017年1月1日起正式实施。《条例》分总则、环境卫生责任、环境卫生管理、法律责任和附则,共五章四十六条。明确了实行城市环境卫生管理的区域范围,规定了城市环境卫生管理责任制,不但细化了相关的责任主体和责任内容,还对一些经常发生在市民身边但不好处理的违章行为明确了处罚标准,更是增加了一些新的亮点。例如,《条例》在“严”字当头的同时,也充分考虑到小摊贩经营者的生计和群众的消费需求,在《条例》中规定:禁止店外经营,但在当地人民政府规定的时间和划定的区域除外。这种较为灵活、宽严相济的措施体现了“以人为本、促进和谐”的科学立法理念。★

南阳：创新开展代表活动，切实提升履职水平

文 / 李为民 袁 东

为切实提高人大代表综合素质,促进全市各级人大代表更加有效地依法履职、为民履职、务实履职,南阳市人大常委会决定2017年在全市开展“人大代表素质提升年”活动。几个月来,各级人大通过抓好代表培训、建好代表之家、开展代表活动,强化代表的履职意识、责任意识和为民意识,不断提高全市代表工作的整体水平。

创新培训形式,提高履职能力。市人大常委会坚持做好代表的初任培训、履职培训和专项培训工作。今年,已分两批对全市人大代表进行全员培训。各县、区也结合实际,创新形式,提高培训实效。如唐河县举办的代表培训班,除专家授课和座谈讨论外,还安排老代表介绍经验,播放代表履职经验的视频。

这种“手把手”教履职方法的培训,受到了参训代表的肯定。县人大代表魏中银说:“这次培训有理论,也有实践,针对性强、效果好,对我们履好职、提建议有很大帮助。”

丰富活动内容,拓宽履职渠道。规范、有序的代表活动是提高代表综合素质和履职水平的重要方面。今年,全市在扎实推进“代表之家”建设的基础上,开展了“双联”、“代表活动日”和“双争三个一”(争创先进代表小组、争当优秀人大代表;每位代表写一份履职报告,提一条以上合理化建议,为群众办一件以上实事)等活动。“我参加了两次培训、三次视察和专题调研,提出了三件关于扶贫工作的建议,帮助解决了一个农村小学的基础建设问题。我真切感

受到,代表不仅仅是一种荣誉,而且是一个实实在在的职务。”8月8日,市人大代表王笑尘在参加全市侨务工作视察中如是说。

突出活动主题,激活工作动力。扶贫工作今年全市工作的重心。围绕这一主题,全市各级人大积极响应市委“千企帮千村、万名干部助脱贫”的号召,组织人大代表投身脱贫攻坚主战场。近一年来,全市各级人大代表积极参与扶贫工作,帮助贫困农户多渠道筹措资金,着力扶持发展富民产业,受到广泛好评。

心连着心,手拉着手,相信随着“人大代表素质提升年”工作的深入推进,人大代表与人民群众携手共进,将共同为决胜全面小康、加快经济创新发展书写出新的篇章。★

信阳人大：多措并举守护山清水秀好生态

文 / 张振森 胡明山

信阳市地处江淮之间,这里山清水秀,生态优美,素有“北国江南、江南北国”的美誉,连续9年入选“中国十佳宜居城市”,是国家级主体功能区建设试点示范市。良好的生态是信阳的最大优势。党的十八大以来,信阳市人大常委会在中共信阳市委的正确领导下,充分发挥人大职能作用,为推动生态环境保护不懈努力。

立法保护原生态之美。在中国前三批传统村落保护名录中,信阳有19个村庄入选,占河南省的20%。获得地方立法权后,信阳市人大常委会把传统村落保护作为地方立法的首选题。秉持依法立法、科学立法、民主立法的理念,市人大常委会切实发挥立法主导作用,先后两次组织召开立法工作座谈会,收集意见和建议

97条,组织相关人员赴江苏等地“取经”,到基层一线实地调研。2016年9月,《信阳市传统村落保护条例》获省人大常委会批准施行。自此,信阳的传统村落保护工作迈进了有法可依的新时代。

决定出台保护环境“清单”。根据市委决策,2014年,信阳市出台了《关于产业发展和区域开发的环境保护负面清单》,对产业发展、产业布局作出限制性规定和约束性规定,对列入负面清单的项目说“不”。市人大常委会及时作出《关于推进产业发展和区域开发环境保护负面清单管理模式的决定》,把市委决策转化为全市人民的共同意志,并监督政府实施。实施环保负面清单管理模式,为信阳设置了一层环保“防护网”,从源头上杜绝了污染项目落户。近年来,信阳的空

气质量和地表水水质稳居河南省前列。

人大监督紧盯关键领域。近年,信阳市人大常委会先后对大气污染防治、土壤污染防治、水源保护、水土保持、山体绿地生态保护等生态环保的关键领域进行了不间断地执法检查、视察和调研,就南湾水库饮用水源保护工作开展专题询问,作出相关决议、决定、审议意见,并跟踪问效。在南湾水库饮用水源保护工作中,市人大常委会监督支持政府下决心拆除了水库周边700余家养猪场所,促进解决了南湾林场工人安置问题,实现了生态涵养林禁伐,保障了南湾湖生态环境安全。通过实施一系列监督“组合拳”,市人大常委会有力促进了一批生态环境保护领域问题的解决,为保护国家级主体功能区生态作出了积极贡献。✘

驻马店：人大之“问”显实效

文 / 苏 森 靳 展

“询问坚持问题导向,邀请分管副市长全程参与,这种面对面、一问一答的询问方式好。”“专题询问还全程录像、电视播放,这样不仅社会关注度高、反响大,而且监督效果看得见!”说起近年来驻马店市人大常委会开展的专题询问新举措,当地老百姓纷纷竖起大拇指。

2015年,驻马店市人大常委会决定以中心城区城市管理为主题,开展首次专题询问。2015年10月30日,在听取驻马店市政府关于中心城区城市建设与管理专项工作报告后,11位委员紧扣民生关注热点,直戳“痛点”,就中心城区公共设施规划缺乏前瞻性,路边烧烤、夜市管理不到位,交通拥堵等15个问题进行询问。驻马店市城乡规划局、市公安局、市交通

运输局等部门负责同志一一作答,回答时不回避矛盾、态度诚恳、实事求是,及时回应了百姓对于“城市管理”的困惑与关切。

尝到了首次专题询问的“甜头”后,2016年年初,驻马店市人大常委会把脱贫攻坚列为年度唯一的专题询问课题进行了安排部署。2016年10月26日上午,驻马店市人大常委会以“脱贫攻坚”为主题的专题询问在紧张热烈的氛围中展开。委员们针对“用于脱贫攻坚的资金落实情况怎样”“如何发展产业扶贫”“贫困地区安全饮水和生产用水问题怎么解决”等热点重点问题进行询问。驻马店市政府常务副市长张昕、各局委负责人认真客观地回答了询问。

“如今,人大之‘问’问出了责任与担当,老百姓生活质量提高了,幸福感也

提升了。”说起专题询问发挥的作用,驻马店市人大常委会相关负责人告诉记者。在城市建设和管理方面,促进了政府科学规划、民主决策,加强了中心城区基础设施建设;督促政府职能部门下大力气解决交通拥堵等问题;从法治角度回应民生关切,起草了《驻马店市城市市容和环境卫生管理条例(草案)》,目前已进入二审阶段,下一步还将立法聚焦城市道路交通管理,《驻马店市城市道路交通管理条例(草案)》的起草工作正在紧张筹备中。在脱贫攻坚方面,促进了市政府及相关部门出台一系列产业扶贫的政策措施,脱贫攻坚的措施更加有力有效。确保完成193个贫困村摘帽退出,完成9.3万贫困人口稳定脱贫,完成2000人易地扶贫搬迁。✘

济源人大：搭建代表与民众的“连心桥”

文 / 程金柱

近年来,济源市人大常委会按照《河南省人大常委会关于进一步密切人大代表与人民群众联系、发挥代表主体作用的若干意见》的要求,从阵地建设、制度建设、代表活动等多方面入手,创建人大代表之家,架起了代表与民众之间的“连心桥”。

设施齐全、制度完备的交流平台是加强代表与民众联系的基础。为此,济源市出台相关工作意见,着力打造集学习培训阵地、代表履职平台、联系群众窗口于一体的人大代表之家。代表之家设置代表接待室、约访约谈室、阅览图书室等,为代表更好履职、加强代表与民众之间的沟通提供坚实保障。

为确保代表履职工作能够有效开展,2015年3月以来,市人大常委会相继研究制定轮值制度、约谈制度等代表之家相关工作制度,进一步完善人大代表

的学习培训制度、向选民述职制度及联系选民制度,制发履职手册,形成了较为全面的制度规范。在实际操作中,通过建立、完善代表之家的代表选民建议办理流程,编印代表《情况反映》,记录代表履职情况,确保代表提出的建设性建议得到及时反馈与督办。

有了“硬件”和“软件”的双重保障,济源市人大常委会充分发挥代表之家的阵地作用,积极安排代表活动。例如,每两个月在代表之家举行一次的主任约访、约谈代表活动,有力推动了代表意见和建议的落实,代表之家还多次举办培训活动,目前接受培训的代表有800余人,对提升代表的综合素质和履职能力发挥了重要作用。

此外,代表之家把代表视察作为活

动的重中之重,将学习培训、视察、调研与解决实际问题相结合。代表之家现今已组织代表围绕基层卫生院基础设施建设、科技成果运用转化和“山区代表市区行”等内容开展视察20余次,广纳民意,充分发挥了代表作用。

畅通渠道、了解民意,是代表之家的重要使命。代表之家建立以来,市里的很多百姓通过这一平台反映、解决问题。截至目前,人大代表通过代表之家提出建议36条,通过《情况反映》督办建议13件。济源市代表之家的探索已初见成效。

有人评价称,济源市代表之家是宣传人大制度的阵地、提升代表履职能力的载体、倾听民诉畅通民意的平台,切实提升了市人大工作水平,是推动代表与民众密切联系的有益尝试。★

南乐人大：代表建议办理创新有妙招

文 / 史军林 王晓东

“‘关于加强农村垃圾清运管理的建议’,我想问问政府怎么办理的,目前进展情况又如何?”……这是2017年3月28日,濮阳市南乐县人大常委会就人大代表提出的建议,召开代表问政会,由代表向建议承办部门“面对面”提问时的场景。近年来,南乐县创新人大代表建议办理工作,采取“面对面、集中办、背靠背、回头看”的方式,切实提高了代表建议办理质量。

“面对面”,是办理前与代表见面,了解代表提建议的真实意图和具体要求;在办理中间与代表见面,共同研究办理过程中存在的问题;办理后与代表见面,就办理答复意见听取代表的意见。“面对面”办理,解决了建议办理应付敷衍,不了解代表意图,代表不知道办理过程,重答复轻落实等代表建议办理中一

系列双向反馈沟通不畅等问题。

“集中办”,是在人大代表答复意见签字前,增加了集中答复会这个程序。集中答复会由人大代表、人大常委会代表工作部门、人大相关专门委员会、人大常委会相关工作部门及建议督办领办的县级领导参加,共同听取承办单位的办理情况汇报和答复意见说明。若答复意见符合实际,切实可行,能解决代表提出的问题,就进入答复环节。若答复意见不认真,难以解决代表提出的问题,就责成承办部门继续办理。集中答复,让承办单位感到了压力。

“背靠背”,是建议办得怎么样,好不好,让代表说了算。人大代表建议的答复采取“背靠背”方式,即人大代表不当面签字将回复意见反馈给办理单位。在集中答复会上通过的答复意见,由人大

常委会代表工作部门收集整理,与《办理情况征询意见表》一并密封在档案袋,当面交与代表或采取邮寄的方式寄给代表,签字后收回。“背靠背”的方法,减少了代表的顾虑,解决了代表碍于情面等原因勉强或违心在答复意见上签字的问题,避免了建议办理中的“被签字”现象。

“回头看”,是更加注重代表建议办理的落实和效果。在对代表建议“面对面沟通、集中办推进、背靠背答复”后,并不休止,而是开展“回头看”。2016年3月,县人大代表丁昌锋提出的“关于亟待改善县城居民饮水质量问题的建议”是热点问题。县人大常委会及时召开会议研究,将该建议列入重点督办建议,并明确由一名县人大常委会副主任领办,经过连续一年半跟踪督办,这一问题最终得到圆满解决。★

虞城县：代表带头助力脱贫攻坚

文 / 李运涛

“多亏了县人大搞这个帮扶贫困户活动，把俺家从穷窝里拽出来了！婧源这孩子当上县人大代表后，主动叫我到她那里打工，一天工资70块，太好啦！”这是虞城县利民镇蔡庄村贫困户张西伦对到虞玖丰种植专业合作社调研的商丘市农业局工作人员说的心理话。

2013年以来，虞城县人大常委会在全县五级人大代表中开展了“走民间、听民声、访民苦、解民忧、谋民利、惠民生”等一系列主题实践活动。2017年，县乡人大换届后，新一届人大常委会紧紧围绕习近平总书记精准扶贫、精准脱贫战略指导思想，不断创新，把人大代表依法履职与助力精准扶贫有机结合，研究出台了《虞城县人大常委会关于聚焦脱贫攻坚持续推进“六

民”活动的实施意见》，在全县各级人大代表中开展了有效的脱贫攻坚帮扶工作。

良好的氛围是鼓励代表参与脱贫攻坚工作的前提。人大常委会组织召开了全县五级人大代表参加的“聚焦脱贫攻坚持续推进‘六民’活动动员大会”。同时，人大常委会各位副主任均参加所联系的乡镇动员会议，强化了对乡镇“六民”活动的工作指导。

构筑平台是代表积极参与脱贫攻坚工作的关键。为使各级人大代表有充分发挥个人作用的载体，并做到统一管理，人大常委会将全县1197名各级人大代表划分为81个代表小组，建立起“人大代表之家”，并设置固定活动场所。同时，制定了“六个一”等详细的工作制度。

借助代表之家这个平台，代表们开展了一系列活动。代表们到各自选区或结对帮扶点开展走访调研，结合自身优势，选定结对帮扶对象，实行“精准化结对、差异化帮扶”。此外，人大常委会还组织代表们开展比学习、比能力、比创新、比履职、比成效的“六比六看”活动，形成了“比学赶帮超”的良好局面。

活动开展以来，全县近2000名人大代表共联系贫困户1万余户，帮助2000多名贫困群众找到有持续稳定收入的工作，为助力脱贫攻坚贡献了重要力量。

“这是政治上的高站位，是社会扶贫的一种有效形式和体现，人大代表就应当争做脱贫攻坚的宣传者、参与者、督促者和践行者。”虞城县委书记朱东亚如是说。★

社旗县：将人代会搬到“街头巷尾”

文 / 韩继建 杨玉波

“这几年，不仅新城区发展得快，老城区也建设得越来越好！看这箭楼广场这么大，还紧挨着潘河，这可是平时休闲娱乐的好地方啊！老城区的居民可有福了！”

“看那实验学校，去年秋天已经有40多个班招生了，城区的孩子们上学已经没有那么挤了。全部建好后，144个班招生，城区‘大班额’和‘入学难’问题也会得到有效解决。教育事业可是功在当代、利在千秋的大事。政府没有只顾经济发展忽视民生工程，做得确实很不错！”

“县医院、县中医院都搬到了新地方，场地更开阔，条件也更好，群众看病条件也有了很大改善。还有赵河公园、赊店老酒产业园，美得像画儿一样。节假日带着家人去玩儿，感觉不比大城市差！”

……

这些朴实的言谈，都是南阳市社旗县人大代表在实地视察政府工作时发出的。

2017年3月23日至26日，社旗县第十届人民代表大会第一次会议召开。为更好地向代表展示5年来的政府工作情况，展示全县发展面貌，大会主席团专门抽出半天时间，组织全体代表专题视察。代表们先后到规划展示馆、古城墙、大胖子、赊店老酒生态园、实验学校等地，察看城市建设、旅游产业、工业经济、民生教育等方面的发展变化，亲身感受近年全县经济社会发展取得的成绩。大家边走边看，边议。社旗县近年经济社会的巨大发展变化给代表们留下了深刻的印象。

代表们纷纷表示，通过实地视察，

了解了全县经济社会发展的真实情况，比坐在会场看报告感受更直观、体会更真实。5年来，政府在改善教育基础设施、提升医疗服务水平、城市建设、商埠文化园区建设等方面确实投入了巨大的人力、财力，做了很多实实在在的工作，为人民群众办了很多实事、好事。视察中，代表们也发现了一些应该改进的地方和注意的问题。他们将这些问题写成议案、建议提交大会，助力全县经济社会发展。

“在人代会期间组织代表视察，是我们对代表审议政府工作报告形式的一种探索和创新。从实际效果看，达到了更好地审议政府工作报告、提好意见和建议的目的。”大会主席团常务主席、县人大常委会主任徐翔远表示。★

栾川县：向人大述职 向人民报告

文 / 栾 轩

洛阳市栾川县人大常委会自2015年开始，以“点题述职、问答互动、电视录播”的形式开展“‘一府两院’及政府组成部门负责人每年向县人大常委会述职”的尝试。今年，栾川县常务副县长在接受述职评议时说：“自己在述职评议现场如同学生赴考，等待老师判分是否及格，人民群众是评判我们工作的老师。”

对现场旁听述职的人大代表和群众来说，这些干部的述职让他们改变了对政府部门的印象，才知道政府及其部门每年干了那么多工作，当领导、干工作也不易。

“一府两院”及政府组成部门负责人

向人大常委会述职，改变了“重任免、轻监督”的状况，实现对事的监督到对事与对人的监督相结合的转变。此举使被监督者产生了巨大震动，也在人大代表和社会各界中产生了强烈共鸣，彰显了人大监督的权威和地位。

栾川县人大常委会坚持“问题导向”三步走。首先，县人大常委会向各级人大代表发放述职问题调查问卷，分组分系统召开座谈会，征集“一府两院”及政府组成部门需要述职的问题；其次，汇总整理人大代表和社会各界关注度高、反映集中的热点问题，作为确定述职评议候选对象的依据，提出初步候选人名单；第三，召开常委

会主任会议，对人大代表民主推荐的述职评议候选对象进行无记名投票表决，确定正式述职评议人。

述职前，在县内主要媒体开辟述职评议专栏。公开“一府两院”及政府组成部门向人大述职实施方案、述职评议对象和述职的问题征集等。述职评议现场全程录像。会后，在电视台、网站等主流媒体上巡回播放，接受人大代表和社会各界监督。述职后，对述职对象、述职题目、满意度测评、问题整改结果，逐一向人大代表和社会各界公布。通过开门述职评议，真正使述职评议的过程、结果让人大代表和人民群众看得见、摸得着。✘

淮阳县白楼镇：人大工作显成效

文 / 付中阳 贾云亮

近年来，周口市淮阳县白楼镇人大围绕全镇工作大局，依法履职，开拓创新，各项工作取得了新进展。

代表工作呈现新亮点。按照市人大常委会的统一部署，在全镇各级人大代表中持续开展了“五带头三联系一满意”主题实践活动。2016年又开展了“提一条建议、办一件实事、化解一个矛盾”为主要内容的“三个一”活动和“树典型、树正气、树形象”为主要内容的“三树”活动，努力为当地群众办好事、办实事、解难事，收到良好效果。镇人大采取以会代训、专题讲座等形式加强对人大代表法律、业务知识的培训，提高了人大代表的履职能力。镇人大高度重视代表建议办理工作，及时交办代表建

议，健全办理制度，落实办理责任，做到了件件有回音、有落实。为了更好地发挥人大代表的作用，按照淮阳县人大常委会的部署，在镇群众工作中心设立了人大代表服务窗口，把市、县、镇人大代表进行编组，周一至周五每日安排两名人大代表值班，通过开展法律政策宣传、社情民意征求、矛盾调处化解、选民意见反馈等工作，为增强代表履职实效搭建了平台。今年上半年以来，全镇人大代表服务窗口共接待群众56人次，接受群众问题咨询23个，收集社情民意8条，化解矛盾纠纷11起，提出建议、批评和意见3条，涉及镇生态环境改善、重点工程建设、社会保障、道路交通、社会治安、三资管理、基层干部作风

等方面，有力提高了政府及相关部门的办事效率，带动了干部作风的转变，促进了社会大局的和谐稳定。

监督工作取得新成效。镇人大主席团认真履行职责，针对改革发展中出现的问题，深入开展调查研究，为党委科学决策、改善民生提供参考；通过组织代表视察、调研、听取和审议专项工作报告等形式，对美丽乡村建设、养老保险、农村危旧房改造等事关群众切身利益的热点、难点问题开展了工作监督，取得良好成效。近年来，还通过组织人大代表对土地管理法、环境保护法等法律法规进行执法检查，促进了相关工作开展，营造了学法、知法、懂法、守法的良好氛围。✘

人大应当如何加强对预算的管理与监督

文 / 邓力平

2014年8月,十二届全国人大常委会第十次会议修正通过的《中华人民共和国预算法》(简称预算法)已经实施两年半多了。一路走来,作为全国人大常委会组成人员与地方人大常委会财经工作者,笔者既参与了确立预算法作为中国特色社会主义财政预算之根本法律地位的进程,又根据时代新要求在国家与地方层面参加了依预算法“加强对预算的管理与监督”的实践,体会颇多,简要谈三点认识。

其一,“加强对预算的管理与监督”是人大依预算法做好财经工作的法定职责。

财政是国家治理体系与能力现代化的基础与重要支柱,预算管理是财政活动的核心内容,是体现财政职能的重要形式,而依据宪法、预算法等来加强对财政预算活动的审查、批准、调整与监督,是各级人民代表大会及其常务委员会的神圣使命。我们要在人民代表大会制度这一国家根本政治制度的框架内,依据体现中国特色社会主义财政发展规律的预算法,担负起“加强对预算的管理与监督”的法定职责。

“加强对预算的管理与监督”,就是要认识预算法所体现的根本要求。这里有三个基本判断。一是1994年的预算法是中国特色财政在那个时期的“初步成果”与“基本法制形式”。二是预算法修订过程反映着中国特色财政在这20年中的发展,对于已经取得的改革成果(如全口径预算体系、部门预算、绩效预算等)都上升为法律;对于实践证明具有不足的(如地方债务管理、中央财政赤字规定等)及时予以调整;对于仍有

争议的(如国库管理权限)则保留现状,给改革留下空间。三是2014年的预算法是中国特色财政在现今时点上的“阶段性成果”与“法治化框架”。将这三句综合起来,看到的就是预算法体现着中国特色财政发展之路,体现着我国国体政体、配置方式、所处阶段、前进动力等基本要求。人大要管理和监督的预算是我们的财政活动,依托的是我们从事的伟大实践。预算法既体现着一般国家预算法的共性,但更多体现的是中国特色财政预算的个性。对于这些判断,人大的同志要旗帜鲜明,立场坚定,不能有丝毫动摇。

“加强对预算的管理与监督”,就是要理解预算法赋予人大在管理与监督预算中的主要任务,这体现在预算法的立法宗旨中(第一条):“为了规范政府收支行为,强化预算约束,加强对预算的管理和监督,建立健全全面规范、公开透明的预算制度,保障经济社会的健康发展,根据宪法,制定本法。”笔者对此的体会有三点。一是预算法既是对政府财政部门的管理法,也是对人大及其常委会管理监督预算的“监督法”。对于财政部门,要努力做到“强化预算约束”;对人大及其常委会而言,则是要依法“加强对预算的管理和监督”。这一要求将我们国体政体对财政预算的制度安排表述得很完整,人大必须要求财政部门强化对财政活动的内在约束,同时努力做好对预算活动的审查、批准、调整与监督。二是人大对预算管理与监督的“范围”是清晰全面的。预算法强调,立法的目的是“为了规范政府收支行为”,这里的核心词首先是“收支”,而后才是“规范”。将收支同时纳入预算管理与监督,而不

是像发达国家的预算法只管支出,不管收入,这是中国特色预算管理的重要特征,必须在理论上认识,在实践中坚持。收支同时纳入预算管理,这不仅是预算管理全面性的要求,更是我国制度体制安排下收支联动实现目标的重要安排,是中国特色经济财政观的主要载体。在实施新预算管理体制的实践中,财政部门可以重点关注支出体现的财政目标实现,税务等预算收入征收部门与单位可以重点关注收入目标的实现,但人大作为对预算实施管理与监督的权力机关,则必须同时关注法定收支的实施情况,这是贯彻预算法的首要前提。三是依预算法来管理与监督预算活动的“目的”是明确的,体现为相互联系的三个方面:首先是依法“规范”政府收支行为,通过财政收支职能的体现来实现国家政策目标,这是中国特色财政之国家性的体现;其次是“建立健全”现代预算制度的要求,这是中国特色财政之公共性的要求;再次是“保障”国家经济社会发展,这是中国特色财政之发展性的要求。中国特色财政的主要特征就是国家性、公共性与发展性的统一,预算法将这些方面都列为管理与监督的重点,因为这体现出鲜明的中国特色与时代任务,必须深刻领会。

“加强对预算的管理与监督”,就是要时刻“围绕中心、服务大局”,紧密结合特定时期党和国家的工作要求,在法律框架内通过管理与监督预算活动来发挥人大财经工作的作用。我们要认真学习领会习近平总书记系列重要讲话与治国理政新理念新思想新战略,要结合新时期的“新要求”来做好预算管理与监督工作。适应“新常态”,就是要和财政

部门一道探寻财政在“速度换挡、结构调整、动能转换”中的表现形式;运用“新理念”,就是要支持财政部门去更好地服务于“创新、协调、绿色、开放、共享”发展新理念;把握“新主线”,就是要和财政部门一起研究财政政策促进供给侧结构性改革主线的方法,同时支持适度扩大总需求和合理引导预期;用好“新模式”,就是要认识区间调控为主、定向调控和择机调控为辅之宏观调控模式的特征,注重发挥积极财政政策的作用,服务经济社会发展大局。这是做好当前人大财经工作的重要前提,也是人大贯彻预算法来管理与监督预算活动的重要出发点。而在实践中,笔者的体会就是,要做到“讲政治、知形势、循法律、懂财政、审结构、抓重点”。

其二,在国家层面上做好人大预算管理监督工作的五个重点。

在十二届全国人大第五次会议上,笔者和全国人大代表一起,履行了国家权力机关组成人员“加强对预算的管理与监督”的职责。我们贯彻党中央提出的稳中求进的工作总基调,按照“宏观政策要稳、产业政策要准、微观政策要活、改革政策要实、社会政策要托底”的总体思路,结合“财政政策要更加积极有效”的要求,审查与批准了财政部《关于2016年中央和地方预算执行情况与2017年中央和地方预算草案的报告》,在审查过程中注重了各界都比较关注的五个方面。

一是对“赤字率保持在3%”定位的判定。财政部报告提出,2017年赤字率拟按3%安排,财政赤字2.38万亿元,比去年增加2000亿元。其中,中央财政赤字1.55万亿元,地方财政赤字8300亿元。另外,安排地方专项债券8000亿元,继续发行地方政府置换债券。这样,2017年的赤字率保持不变,“赤字规模随国内生产总值增长而相应增加。”笔者的体会是,首先这种安排符合宏观调控新模式之精神。只要国民经济增长保持在合理空间内,就“不扩大赤字、不增发货币、



福建省人大常委会副主任邓力平 摄影 / 杨献莉

不实行强力刺激政策”,赤字率保持在3%不变,就是“不扩大赤字”的一种表现形式。其次“赤字规模随国内生产总值增长而相应增加”,事实上给了财政政策“更加积极有效”的运作空间。“稳固、平衡、强大”是我国财政的建设目标。“稳固”与“强大”的重要性不言而喻,要特别加深对“平衡”的理解,把握“特定时期赤字财政政策运用”与“长期财政平衡地位”的辩证关系,要在新财政平衡观等框架下使用好赤字财政手段,使积极财政政策更好地为国家经济社会发展大局做贡献。预算法第三十四条对中央赤字与对应债务、第十二条对政府建立跨年度预算平衡机制等都作了明确规定,要结合新要求依法对年度财政赤字的运用予以审查与批准。

二是对财政政策做到“更加积极有效”体现形式的审查。归纳财政部提出的报告,财政政策要做到“更加积极有效”有五个途径:进一步减税降费、适度扩大支出规模、调整优化支出结构、加大资金统筹力度、提高财政支出效率。对于这些措施形式,我们既关注特定措施的作用,更侧重于将这些措施作为整体看待,关注如何体现“服务供给侧结构性改革主线”的时代要求。2008年国际金融危机爆发后,我国已经连续第九年实施积极的财政政策。应该说,在不同的时期内,积极财政政策在具体实施形式上有不同侧重,也在不同时期取得不同成效。当前,我们在“坚持供给侧结构性改革主线”中实施积极财政政策,还要求“更加积极有效”,就是要探讨与以往“扩大总需求”目标下政策形式、侧重角度、实施载体的区别,这应该是人大审查财政政策运用的重点。总体上看,这些措施既是近年来行之有效的做法,又是在新时期加大力度、精准发力的载体,是依法发挥财政配置、分配、稳定职能来服务供给侧结构性改革主线要求的抓手,具有时代气息。这些做法也都符合预算法的有关规定,代表们都给予了充分肯定。

三是对“进一步减税降费”的理解与审查。在“更加积极有效”的财政政策组合中,“进一步减税降费”最引人注目。全年将再减少企业税负3500亿元左右、涉企收费约2000亿元,“一定要让市场主体有切身感受。”我们要将进一步减税降费的措施手段与促进税制结构优化、国体政体制约等因素一并考虑。考虑到我国国体政体、发展阶段、发展目标等的因素,税制结构将长期以间接税为主,同时兼顾直接税比例的提高。在这种国情

决定的“双主体”税制结构中,企业将长期是重要纳税主体。而这种间接税将长期占重要地位的税制结构,在经济上行区间时企业税负感觉不重,但在经济下行过程中则会容易产生矛盾,导致税负问题凸显,这就是当前税负问题特别引起关注的制度与阶段背景。正是基于此,2016年,国家实施“减税降费”政策已经取得相当成效,2017年还要继续加大力度。我们要充分认识企业在形成我国竞争新优势中的作用和“涉企税费”在我国制度性安排下的重要特征,从而明确加快减轻涉企税费负担的迫切性。在“涉企减税”方面,要同时兼顾制度性安排与现实政策作用。在制度性安排方面,主要是将简化增值税税率结构,由四档税率简并至三档,进而落实和完善营改增试点政策,这也为最终出台增值税法创造条件。而在政策运用方面,主要是继续扩大小微企业享受减半征收所得税优惠的范围,其衡量标准将由年应纳税所得额上限30万元提高到50万元;此外,涉企减税还重视创新企业发展,今年科技型中小企业研发费用加计扣除比例将由50%提高到75%。在“涉企降费”方面,重点要解决“涉企收费多”的问题。《政府工作报告》指出“名目繁多的收费使许多企业不堪重负,要大幅降低非税负担”。从企业诉求来看,涉企负担的相当部分是源于非税。今年已明确要全面清理规范政府性基金,取消或停征部分中央涉企行政事业性收费,减少政府定价的涉企经营性收费,适当降低“五险一金”有关缴费比例,完善相关政策,等等。我们期待沿着上述路径进行的“涉企收费”治理,能有效减轻企业负担,激发市场活力,助力我国经济稳步前行。

四是对“适当扩大支出规模”的审查。2017年“更加积极有效”财政政策的另一种重要手段就是适度有效增支:运用更加有效的扩大需求措施来集中投入在事关经济发展全局的交通、水利等项目上;通过重点支持“三去一降一补”来推动经济结构调整;通过增加支持现

代农业发展的措施来推进农业供给侧结构性改革;通过整合资金投入智能制造、高端设备等关键领域来推动产业转型升级;通过支持生态环保补短板来实施更有效的污染防治、节能减排与环境保护;通过提高均衡性转移支付等措施来精准地促进区域协调发展;通过突出重点、提高效率等方式来补短板、惠民生,支持社会事业发展;等等。这些支出措施都是用“真金白银”来更有效地践行新发展理念,体现财政“围绕中心、服务大局”的担当。在今天强调“支出预算与政策”的导向下,由于这些支出方向与内容都“贯彻国民经济和社会发展的方针政策”(预算法第四十八条),当然得到了人大的高度赞同并予以批准。

五是对“预算确定的收入任务”实现的管理与监督。在新预算管理体制下,“审核年度预算将由收支平衡、赤字规模向支出预算与政策拓展”,人大对预算的审查与批准将重点放在支出方面,这是正确的。与此同时,根据预算法第一条、第三十六条、第五十五条、第六十二条、第六十八条等规定,我们还要坚持“预算确定的收入任务”的法律地位,要关注对“预算确定的收入任务”的审查、批准与执行过程,这同样是人大加强对预算管理与监督的重要方面。就“预算确定的收入任务”而言,我们要坚持这样的认识:在我国制度体制安排下,税收等收入任务将长期存在;在新预算管理体制下,收入任务是预测性任务,而一经人大批准,预测性的收入任务就是法定任务,必须全力完成之;在执行法定任务时要防止诸如“收过头税”、“藏富于民”、占用挪用和政府“超预算”再下达收入任务等倾向,而一旦法定收入任务完成不了,须通过人大法定程序调整。基于这样的认识,我们必须在侧重审查与批准支出的同时,坚持对预算收入的审查与批准。

其三,在地方层面上加强对预算管理监督的一点体会。

在新修正的预算法实施后,地方人

大也要“加强对预算的审查与监督”。首先就是严格按照预算法的要求和地方经济发展实际,做好大会期间对预算报告的审查与批准,在闭会期间做好对预算的监督工作。当前,对于地方人大常委会而言,就是在年中做好地方政府债务管理与相应的预算调整工作。根据预算法第三十五条规定,地方人大常委会要依法承担起加强对地方政府债务限额管理与监督的职责。根据法律安排,地方政府债务总限额由国务院根据国家宏观经济形势和积极财政政策运用等因素确定,并报全国人民代表大会批准。各省、市、自治区政府债务限额由财政部在全国人大批准的总限额内,根据债务风险、财力状况、发展需要、调控目标等因素提出方案后下达各省、市、自治区。作为地方人大常委会,就是在分配的地方债务额度内,根据省里的实际情况,依法在限额内批准具体的使用额度,并据此调整年度预算。

实践启示我们,要明确地方人大加强这方面管理与监督的核心目的。要在法律的框架内,按照中央大政方针,实现地方党委目标意图,既有效地用好地方政府债务工具,又要控制地方债务总规模,确保财政风险可控。我们还要严格依法履行对地方政府债务限额与调整预算的审查职责。地方人大常委会在审查新增债务限额分配方案时,重点是要坚持公益性、公平公正、正向激励等原则,对政府提出的具体分配方案进行审查。在确保省级政府实际发行债券不能超过国家规定限额的前提下,在一定的条件下可建议在限额内作适当调整。还要确认地方政府在该年度的债务限额(即上年地方政府债务限额加上当年新增债务限额或减去当年调减债务限额)。最后是审查通过相应的省级预算调整方案,将一般地方政府债券纳入一般公共预算管理,将专项地方政府债券纳入政府性基金预算管理,在收支上作相应调整。★

(作者系全国人大常委会委员、福建省人大常委会副主任)

东海县探索代表候选人告知承诺制度的实践与思考

文 / 陈启发

县乡两级人大代表实行直接选举,参加选举活动是公民最重要的政治权利之一。从以往的县乡代表选举情况来看,许多代表候选人不了解代表有哪些权利和义务,对为何要当代表,怎么当代表认识不到位;有很多选民不知道为啥要选代表,选出代表干什么,选举热情不高,不主动参与投票活动,甚至以非理性的方式投票;选民的参与程度和参与方式也比较有限。这些现况在一定程度上影响了人民群众行使民主权利的主动性,不利于人民群众实现当家作主、管理国家事务的愿望。

如何增强候选人对当代表的认知?如何增强选民主动参与意识,选出能为自己代言的代表?如何增强候选人与选民的互动?这些都是值得探索与思考的问题。

在本次县乡两级人大换届选举活动中,东海县选举委员会积极探索大胆尝试,实行代表候选人告知承诺制度,在代表候选人与选民见面时增加了《告知承诺书》签订环节,把候选人签订《告知承诺书》仪式与选民见面会有机结合起来。在代表候选人与选民见面会上,选举委员会当众告知候选人,作为一名人大代表所享有的权利和应该履行的义务,候选人当着选民的面作出当选代表后的履职承诺,双方当着所有选民的面签订《告知承诺书》。640名县人大代表候选人,1930名乡镇人大代表候选人,分别在各自

选区的选民见面会上当众与选举委员会签订了《告知承诺书》。告知承诺制度的设立是东海县探索创新适应新时期基层人大代表选举的一次有益尝试,具有重要的现实意义。

设立告知承诺制度有利于加强对代表候选人和选民的宣传教育。当前,社会上还有一部分人对人大代表的性质、地位、作用等方面的认识片面、狭隘,认为当人大代表就是开开会、举举手,极个别别人把人大代表当成一种荣誉、一顶光环,成为炫耀的资本,甚至把人大代表的身份当成违法犯罪的“挡箭牌”“护身符”。当着选民的面告知候选人当人大代表的权利和义务是什么,有助于强化候选人和选民对代表职务的认知,让候选人和选民明白人大代表是一种职务,是为选民代言、为选民服务、替选民尽责的,有利于提高人民群众参与选举活动的积极性。让候选人对如何履行代表义务作出承诺,有助于候选人加强对代表履职的认知,是对代表候选人的入门教育,让候选人在当选人大代表之前就明确“人民选我当代表,我当代表为人民”的道理。

设立告知承诺制度有利于增强代表候选人履职意识。不少代表候选人不知道当人大代表要如何履职,通过告知承诺书明确告知候选人,人大代表有代表人民利益和意志、管理国家事务、为人民当家作主的七项权利,人大代表同时也要履行依法参加人大会议、人大组

织的各种履职活动等七项义务。候选人知晓代表的权利和义务后,要作出郑重承诺,如当选人大代表,将依法履行代表职务,模范遵守宪法和法律,按时出席本级人代会,参加履职活动,密切联系群众,反映社情民意,积极参与社会建设等七项内容。经过告知承诺书签订环节,候选人对如何履行人大代表职责有了清楚的认识,有助于增强履职责任感和使命感。

设立告知承诺制度有利于完善人大代表选举程序和选举制度。县乡两级人大代表由选民直接选举产生,选举形式、步骤、环节及选举中各项制度,直接关系到县乡人大代表选举的质量,关系到县乡人大工作的基础牢不牢。党的十八大对新的历史条件下进一步坚持和完善人民代表大会制度,加强和改进县乡人大工作与建设,提出了新的更高的要求。设立告知承诺制度,在代表候选人与选民见面会上举行《告知承诺书》签订仪式,不仅能起到教育候选人、增强候选人履职意识的作用,更是对人大代表选举程序的补充完善,在代表候选人与选民之间、代表候选人与选举投票活动之间起到沟通衔接的作用,为选民和候选人参与选举活动增加了一种新程序、新仪式、新制度,是改进人大选举工作,完善人大代表选举程序和选举制度的有益补充。★

(作者系江苏省东海县人大常委会主任)

发挥专题询问作用 服务地方发展大局

文 / 成都市人大常委会

专题询问,由全国人大常委会首倡、推动,地方各级人大响应、落实,现已成为地方各级人大常委会年度普遍开展的常态性监督方式,成为人大监督的利器。

专题询问较之询问,组织性、指向性、刚性更强些,进一步突出了监督重点、改进了监督方式、增强了监督实效,丰富和拓展了询问这种法定监督方式的内涵和外延,是监督工作的重大创新。从地方人大监督实践看,专题询问的问题集中于特定的一个议题,询问主体为常委会全体组成人员和部分列席代表,应询者为“一府两院”负责人和相关职能部门主要负责人。专题询问的问题既重点突出,又全面深入,圈外关注度高,为百姓和媒体所聚焦,应询者高度重视、改进工作立竿见影,而且直接助力形成高质量的审议意见,通过审议意见的交办、督办促进政府工作向纵深开展。与专题询问相比,询问相对比较随机、弹性较大,有问则答、问完则了、无问则不答,旨在了解情况、解疑释惑,关注度和影响力限于圈内,到会接受询问、听取意见的一般为有关部门负责人或负责人员。

近5年来,成都市人大常委会结合实际,坚持以人民为中心的发展思想,围绕市委决策部署,始终密切关注民生,运用法定监督方式,发挥专题询问之长,克服一般询问之短,在创新中探索,在探索中发展。自2013年开始,市人大坚持每年选取一个题目,在常委会会议期间举行联组会议,开展专题询问,注重监督成效,促进民生改善,形成了“五个注重”“六个不可或缺”具有鲜明特色的成都实践。2015年年底,《中国人大》刊登《监督给力传薪火 映照夕阳别样红》



6月22日,成都市十六届人大常委会第三十四次会议举行联组会议,专题询问城市新区公共服务设施配套建设工作情况。摄影/包俊杰

一文,介绍的便是成都市人大常委会专题询问养老服务业发展工作的经验和做法。

注重民生、发扬民主是专题询问成都实践的一个特点。本届市人大始终密切关注民生,精心安排,周密部署,把人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,有计划地纳入监督议题,先后对大气污染防治、养老服务业发展、食品安全、环城生态区保护建设、城市新区公共服务设施配套建设等工作开展专题询问,有力地促进了民生改善。基于人大工作人民性和专题询问民生性很强的考虑,成都市人大常委会在专题询问具体题目的产生和确定上充分发扬民主,充分听取常委会组成人员、市人大代表、人民群众的意见,集思广益、群策群力,积极回

应民生关切。专题询问题目确定之后,由相关专门委员会牵头负责,制订专题询问方案,经主任会议审议通过后,其他各专门委员会和常委会办事工作机构通力合作、密切配合,组织实施。充分发扬民主还体现在,常委会对专题询问过程只提原则性要求,不搞预演,不提前设计问题,由常委会组成人员和列席市人大代表有感而发,既充分反映民意,又充分发挥询问人的主观能动性,询问人深受激励、履职的劲头更足了,应询人深受触动、整改的措施更实了,效果很好。比如,2015年10月29日,成都市人大常委会食品安全工作专题询问会上,市政府分管领导表态发言传递和代表了应询者的心声:“真心感谢人大对食品安全工作的监督,专题询问昭示了人大对食品

安全工作的高度重视、最大关怀,是对我们工作的再要求、再督促”,“每一个提问不仅是拷问,更是对我们工作的极大鞭策”,“要以三严三实的要求,认真履职,构建食品安全网。”会后,政府立即整改,出台有力措施,加大财政投入,努力建设食品安全之城,人大代表和人民群众对监督效果很满意。

注重问前调查研究、做到心中有数,是专题询问成都实践的又一个特点。在常委会会议开展专题询问之前,常委会主任会议组织常委会全体组成人员和部分市人大代表分成若干小组,由主任会议成员带队,扎实开展专题调研,把脉问诊,摸清情况,找准问题,并形成有情况、有问题、有建议的调研报告。主任会议及时听取各组汇报、提出下一步工作的具体要求,市人大各专委会和常委会办事工作机构抓紧研究落实,常委会组成人员和人大代表自主准备问题,为常委会会议开展专题询问做好各项充分准备工作。

注重监督成果的运用和后续跟踪监督,是专题询问成都实践的第三个特点。成都市人大常委会开展专题询问不是一问了之,而是注重监督成果的运用、务求实效。专题询问结束后,常委会及时梳理、形成专题询问意见书,既肯定工作成绩,又指出存在问题,更提出整改意见,要求政府办理意见书并限期书面报送办理结果,专题询问意见书同时抄送市委和市局有关部门。不仅如此,常委会会议还把听取和审议政府办理专题询问意见书报告纳为议题,注重后续监督、坚持一抓到底。一个比较典型的例子,为确保成都环城生态区133.11平方公里生态用地的落实和永续存在,2016年10月27日,成都市人大常委会对成都环城生态区保护建设工作进行专题询问,推进了该项工作。今年6月20日,市政府向市人大常委会书面反馈了专题询问意见书办理情况的报告,问题得到整改,意见得到落实。截至今年上半年,环城生态区生态用地从2009年年底的89.11平方公里

增加到122.2平方公里。为加大监督力度,成都市人大常委会会议于8月底听取和审议专题询问意见书办理情况报告,形成审议意见并跟踪落实,进一步监督和支持政府加大工作力度,同时每年常委会会议都要听取和审议环城生态区保护建设工作,确保2020年全面建成环城生态区、形成环城生态区天府绿道体系,努力推动美丽中国典范城市建设。

注重全域推进、上下联动是专题询问成都实践的第四个特点。在开展专题询问过程中,成都市人大常委会把监督的着力点放在成都全域,指导各区(市)县人大常委会围绕市人大常委会议题开展专题询问,形成上下联动、共同监督的格局和声势。比如,针对城市新区群众反映强烈的公共服务设施配套建设不足问题,今年6月成都市人大常委会专题询问城市新区公共服务设施配套建设工作情况,重点是教育、医疗等领域,同时指导所辖20个区(市)县人大常委会通过专题询问等监督方式加强对本辖区新区公共服务设施配套建设工作监督,共同促进成都全域内的城市新区健康发展、创新发展。目前,市教育局、市卫计委会同市规划局等部门按照专题询问意见书的要求对学校、医疗机构布点规划进行了调整、充实,使其布局更加合理、符合实际。

专题询问的成都实践,不仅在于“四个注重”,还在于“五个不可或缺”,即以制度为引领,构建起完整、系统、严密的监督链条:“制度建设不可或缺”,依据监督法和四川省监督法实施办法,制定成都市人大常委会专题询问实施办法,由主任会议通过,使专题询问有规可依、有章可循、严格依法依规进行。“程序不可或缺”,专题询问必经程序分为四个大的步骤、有序进行,依次是政府分管领导代表政府作专题报告;常委会委员与市人大代表出题,政府相关部门负责人答题,答题要求问什么答什么,不能念稿子,不汇报工作;常委会主任会议成员点评;市政府分管领导表态。“辣味不可或缺”,询问者所提问

题针对的是政府工作的薄弱环节和关键之处,反映的是老百姓的心声,提到了点子上和百姓心坎儿上,有深度、有“辣味”、具建设性,虽不乏尖锐之声,但充满善意,目的是促进工作,所以尽管增加了部门应询难度,但也促使应询人高度重视、充分准备、认真对待。“满意度测评不可或缺”,不仅在联组会议上对相关部门回答问题和履职情况进行满意度测评,还在以后的常委会会议上对政府办理专题询问意见书的情况进行满意度测评,两次测评结果都及时向测评对象反馈,由部门上升到政府这种递进式的满意度测评极大地提升了监督效果、促进了政府工作。“跟踪督促不可或缺”,市人大相关专委会通过听取汇报、实地视察、座谈交流等方式进行全过程跟踪督促,推动和确保专题询问取得实效。

专题询问的成都实践,从形式到内容与与时俱进、富于新意,从启动到结束环环相扣、务求成效,进一步强化了人大监督、树立了人大形象,实实在在地回应了民生关切,扎扎实实地促进了民生工作。今年8月11日,成都市人大常委会召开主任会议,审议并原则通过了修订的《成都市人大常委会专题询问实施办法》(简称《实施办法》),将专题询问成都实践中形成的好经验和成功做法固化下来,同时呈现出一些新的亮点:将专题询问方式由联组审议扩展至联组审议和分组审议两种,提升专题询问灵活性和询问人员的参与度;将专题询问与质询相对接,明确质询程序启动的前提,分别为“专项报告满意度测评未过半数、跟踪督办事项逾期未整改、整改不到位”三种情况,依法可以启动质询程序,使专题询问更为刚性;明确要求专题询问情况向市委报送及通报市人大代表,接受社会监督,进一步自加压力等。专题询问新修订的《实施办法》的施行,必将进一步增强人大监督的针对性和实效性,更好地发挥专题询问作用、服务全市工作大局,为加快建设全面体现新发展理念的国家中心城市贡献人大力量。✘

人大监督催生近亿惠民“礼包”

——襄阳市人大常委会促使市政府出台教育、健康扶贫政策始末

文 / 王雪锋

日前,中央电视台、中新社、《湖北日报》等中央和省市媒体再次聚焦湖北襄阳,各大媒体的宣传报道不吝溢美之辞,“襄阳的教育扶贫新政,将惠及3万名贫困学子”,“襄阳的健康扶贫将使15万多名贫困群众直接受益”,“襄阳斥资近亿元推进教育、健康扶贫”……面对来自四面八方的褒奖和称道,很多人大代表感触良多,“这是襄阳市委、市政府重视人大代表民生关切的结果!”“这是市人大两年来对政府精准扶贫工作持续监督的结果!”“这是在襄五级人大代表对‘聚力脱贫攻坚、人大代表在行动’代表主题实践活动最有力的响应!”

多点发力助力脱贫

襄阳市人大常委会不断校准人大履职行权与全市脱贫攻坚工作的结合点,主动融入,及时跟进,依法履职,“精准”发力。

“截至2015年6月底,全市建档立卡贫困人口27万人,其中南漳、保康、谷城三县贫困人口13.8万人,占全市扶贫人口总数的51.23%;全市农村建档立卡贫困村346个,贫困村连片、脱贫任务繁重的乡镇33个。”这是2016年10月市人大常委会在听取市政府精准扶贫三年行动计划完成情况报告,并开展专题询问时了解的一组数据。2017年1月换届后,在襄阳市委的正确领导下,市人大常委会一班人换岗不换责、换人不换策,精心谋划,双管齐下,按下监督“快进键”。一方面,在新一届市人大常委会首次视察工作中,聚焦“绿满襄阳”提升行动进展情况,为农村脱贫攻坚工作营造良好的生态环



7月7日,襄阳市委书记、市人大常委会主任李乐成(左二)到南漳县长坪镇参加市人大常委会开展的“聚力脱贫攻坚、五级代表在行动”活动,走访贫困户,并和该镇第一代表小组人大代表进行座谈。摄影/丁涛

境;另一方面,在今年6月的常委会议题安排上,专题听取市政府对2016年扶贫攻坚专题询问22个问题整改落实和承诺兑现情况报告。对于这项议题设置,在审议常委会2017年度工作要点时,常委会组成人员异口同声、高度认同,用大家的话说:“人大就是要一年接着一年干,一锤接着一锤敲,持续发力,确保人大监督为脱贫攻坚助力!”

在立法工作中,襄阳市人大常委会率先启动立法“引擎”,在全省首开先河,动手最快、行动最早、思想最统一,就农村垃圾治理开展立法工作,建立健全农村垃圾管理体系,强化农村垃圾治理措施,促进美丽乡村建设。全国人大常委会法工委领导在襄阳开展立法调研时由衷地称赞:“襄阳人大今年的立法项目,不仅是给力脱贫攻坚的创新创造,而且是对习总书记‘共抓大保护、不搞大开发’重要指示的坚决落实,更是对今年中央

一号文件(深入开展农村人居环境治理和美丽宜居乡村建设)的有力贯彻!”

在履行重大事项决定权上,襄阳市人大常委会郑重发出助力脱贫攻坚“动员令”。市十七届人大常委会第一次会议就作出决议,认真贯彻市第十三次党代会精神,动员全市各级人大及其常委会、各级人大代表和全市人民群众要从战略和全局的高度,勇担新使命,在脱贫攻坚、绿色发展等方面展示人大担当、彰显人大作为,为襄阳转型升级、跨越发展做出积极贡献。一纸动员,足见担当;看似虚功,实为硬仗。

在人大代表活动中,襄阳市人大常委会再次扣响“争先创优”发令枪,充分发挥人大代表参政督政的根本制度优势、联系广泛的群众优势、精英荟萃的人才优势、促进发展的资源优势,向在襄全国、省、市、县、乡8600多名五级人大代表发出倡议,开展“争当排头兵,代表在

行动”主题实践活动,动员代表发挥带头、带领、带动作用,不断激发广大人民群众的主人翁意识,积极投身脱贫攻坚、文明创建等火热实践,努力营造跨越赶超的浓厚氛围。基础扶贫、产业扶贫、生态扶贫齐头并进,驻村帮扶、智力支持、项目参与交替接力。主题实践活动中,出现章锋、姜付军、王炼、付理芬、常守财等一批人大代表扶贫先进典型,人大各个扶贫联系点的领导联乡帮、单位驻村帮、干部联户帮、区域协作帮、社会参与帮等机制灵活、好戏连台、蔚然成风。

贫困人口在减少,致富信心在增强。2017年1月,襄阳市十七届人大一次会议上,31件代表建议、批评和意见再次向大会主席团传递出两条十分清晰的信息,“农村贫困家庭学生上学难问题依然阻碍着脱贫攻坚的步伐。”“因病致贫、因病返贫是脱贫攻坚路上的拦路虎!”

五级人大代表把脉“贫困”

今年5月,湖北省人大常委会开展“聚力脱贫攻坚、五级代表在行动”主题实践活动,吹响了全省各级人大、各级人大代表助力脱贫攻坚的进军号。

7月7日,刚刚当选为中共湖北省委常委的襄阳市委书记、市人大常委会主任李乐成同志以一名代表的身份,来到荆山深处的南漳县长坪镇,参加“聚力脱贫攻坚、五级代表在行动”活动。他先后来到黄潭洲村沈乃均、王兴堂两个贫困户家中了解情况,听取他们对脱贫攻坚的建议和意见,两个家庭都希望政府能在大病求助、孩子上学方面给予更多帮助。在随后召开的长坪镇第一代表小组走访贫困户意见反馈会上,多名代表反映贫困家庭中存在的上学难、看病贵问题,希望党委、政府能有更多的解决办法,帮助困难家庭渡过难关。李乐成愈发感到破解“两难”之紧迫,他当即要求市人大常委会对代表活动中反映出来的问题认真进行梳理汇总,对普遍性的问题及时向市政府反馈,监督支持市政府尽快出台相关配套措施,解决群众的燃眉

之急、切肤之痛。

7月23日,农历大暑第二天,襄阳市长秦军来到谷城县五山镇参加“聚力脱贫攻坚、五级代表在行动”活动。在贫困户王积生家,秦军看到王积生因病致贫困境感同身受,秦军要求谷城县实施健康扶贫工程,探索采取商业医疗保险助力精准扶贫的办法,有效减少贫困群众因病返贫现象的发生。

襄阳市人大常委会代表主题实践活动办公室汇总了各县、市、区上报的“聚力脱贫攻坚、五级代表在行动”代表建议。市人大常委会党组副书记、副主任虞国旗先后主持召开两次主任办公会议,专题听取“聚力脱贫攻坚、五级代表在行动”收集意见汇总报告。按照市委要求,市人大常委会仔细梳理分析代表的意见和建议后,向市政府交办了代表走访所提建议,督促政府不断适应脱贫攻坚发展要求,尽快出台相关工作措施,精准施策、综合施策,切实打赢脱贫攻坚战;减少因病返贫问题的发生,加大教育扶贫的支持力度,彻底阻断贫困代际传递和因病返贫恶性循环。

与此同时,襄阳市扶贫办向市委、市政府呈报了较为翔实的调研报告,汇集来自教育、人社、卫生和基层政府等方面第一手数据,分析全市重点贫困家庭致贫原因,提出解决“上学难”“看病贵”的应对措施,引起了市委、市政府的高度重视,与“聚力脱贫攻坚、五级代表在行动”代表建议不谋而合。

扶贫新政纾解“两难”

在中共襄阳市委的坚强领导、市人大的监督支持下,市政府以坚定不移的“四个意识”、不改初心的民生情怀、脱贫攻坚的责任担当,及时召开政府常务会议,着眼坚决打赢脱贫攻坚战的需要,专题研究并下发襄政发(2017)40号文件《关于进一步做好教育扶贫、健康扶贫工作的通知》。这个政策以2017年全市建档立卡贫困人口数据为基础,分类扶持贫困对象。

襄阳市政府的文件明确,在教育扶贫方面,市政府将对全市建档立卡贫困家庭(含已脱贫家庭)在校(含学前教育、小学、初中、高中)学生,适当补助生活费,对全市29994名学前教育和小学阶段每生每学年补助1000元,初中和高中阶段每生每学年补助1500元。在健康扶贫方面,将对全市共154448人未脱贫建档立卡贫困群众,通过县级政府购买补充商业医疗保险、统筹各部门政策资源等方式,提高报销比例,减轻就医负担。县级政府负责为贫困人口购买补充商业医疗保险的资金,由市级财政按照人均400元的标准测算给予补贴,不足部分由县级政府配套解决。襄阳市将为解决“两难”问题投入资金9700多万元。

襄阳市政府还作出规定,教育扶贫、健康扶贫所需资金,市级财政以奖补为主,不足部分由各地配套解决。其中,对南漳、保康、谷城三个重点贫困县由市级财政补助50%;枣阳、宜城、老河口、襄州四个“插花”贫困市(区)由市级财政补助20%,同时要求解决“两难”的扶贫政策一直执行到2020年。

据襄阳市扶贫办主要负责人介绍,全面实施教育扶贫、健康扶贫政策,将惠及全市10多万名贫困人口。把政策、资金整装精准“滴灌”到贫困户身上,是市委、市人大、市政府和全市各级人大代表聚力脱贫攻坚,全力打好“组合拳”,一对一解决困难群体突出问题、推进精准扶贫的有效尝试,在全国也不多见。

武汉大学宪政和人大制度研究专家伍华军认为,按照湖北省人大常委会的部署,襄阳市人大精心策划,大力开展代表主题实践活动,把党委所重、政府所急、法律所赋、代表所能、群众所盼的问题及时呈现出来,内化为代表服务联系群众的动力和激情,外化为代表为党政分忧解难的方向和路径,固化为增强代表履职能力的机制和载体,实化为代表发挥作用的平台和阵地,是人大工作围绕中心、服务大局的有力之举,值得大力提倡! ★

打响三峡生态保卫战

——宜昌市人大常委会用法治思维持续推进长江生态环境保护

文 / 陈 芳



茅坪沙湾待闸锚“以电代油”岸电工程可同时为80艘船舶接入电源。(作者供图)

“江面看不到垃圾，泊船听不到噪音，加油闻不到气味。”这是近日湖北省宜昌市人大常委会调研组走进三峡库区，开展环境状况专题调研的几点亲身感受。

“台上一分钟，台下十年功。”实际上，这种视觉、听觉和嗅觉感观的背后，折射出的是库区坝首第一县——湖北省秭归县对生态环境保护的不遗余力，是市人大常委会持续推进宜昌生态建设的重要成果。

从支流到干流，持续监督不松懈

长江是中华民族的母亲河。

“要把修复长江生态环境摆在压倒

性位置，共抓大保护，不搞大开发。”习近平总书记为长江经济带发展指明了方向。

“绿色决定生死。”湖北省委、省政府提出，要把湖北长江经济带建成绿色生态廊道和黄金经济带。

宜昌市委在第六次党代会上庄严承诺：推进绿色发展，促进转型跨越，决战决胜全面小康。

当前，三峡区域仍是长江流域生态环境最脆弱的地区。三峡大坝在宜昌，保障三峡工程，保护一库清水向东流，成为市委领导关注的焦点，人民群众关心的热点，宜昌人大监督的重点。

大气治理、垃圾处理、水污染治理、

船舶污染防治、农业面源污染防治、库岸消落带生态修复……任何一个方面稍有疏忽，就会给这项伟业带来难以估量的损失。

去年5月，宜昌市人大常委会组成环保联合执法组，赴兴山、夷陵、枝江等地，开展了长江支流——香溪河、沮漳河水污染防治“一法一例”执法检查。

这些年，宜昌市人大常委会对长江沿线小流域治理的监督一刻也没放松。

2013年，市人大常委会通过行使重大事项决定权，将城区部分山体水域绿地纳入永久性保护范围，对城区两处水域实施了永久性保护。2015年，常委会表决通过了《关于加强城区生态保护的

决定》，在全国率先划定生态保护红线，其中，水环境质量红线对水涵养区开发进行了严格限制。

近年来，市人大常委会陆续将长江支流——宜昌运河、黄柏河、柏临河、卷桥河、沙河的河道景观整治纳入人大监督工作计划。同时，大力推进生态保护立法工作，去年制定了首部实体性地方性法规《宜昌市城区重点绿地保护条例》，今年又启动了宜昌市黄柏河流域保护条例的立法工作，将长江生态保护纳入依法治理的轨道。

市人大及其常委会在审查财政预算和监督预算执行时，督促市政府加大了对生态环境保护的投入。对代表在资源和环境保护方面的议案、建议、批评和意见进行跟踪督办，坚持一抓到底，直至问题解决，持续推进生态环境治理。

从岸上到船上，科学治理破难题

在三峡库区水污染防治中，长期以来，人们将更多的注意力放在了“岸上”，却忽视了长江中一个个流动的污染源，船舶污染已成为库区水域的主要污染源之一。

三峡大坝建成后，过往船舶需排队通过三峡五级船闸。据国网秭归供电公司客服营销部主任李兴衡介绍，茅坪镇松树坳村沙湾待闸锚地日均停靠60艘千吨级船舶，遇船闸检修、大雾等恶劣天气，最高达300多艘，停靠时间少则三四天，多则一个星期。

这些船舶在库区停靠期间，使用大量柴油发电，可以说每艘船舶就是一个移动的烟囱，既造成噪声、大气、水污染，又浪费能源。

从2015年开始，秭归县积极探索“以电代油”岸电工程，在沙湾待闸锚地新建3个配台区，安装自助式接电箱20台，可同时为80艘船舶接入电源，全面推广岸电“一卡通”自助消费模式。

“以电代油”岸电工程，就是通过有效利用码头现有设施资源，安装高压接电箱，经过变压、变频，将输入供电转化

为满足船只需求的电源。船舶靠岸后，将燃油发电改为港口供电，实现零排放，消除噪音污染。村民杜国文说，以前村里24小时都能听到隆隆的发电机噪声，一家老小都被吵得难受，现在岸电建成后，还了松树坳村原有的安宁。

数据显示，沙湾锚地岸电仅2016年就为过往临时停靠船舶供电15.9万千瓦时，替代燃油556吨，减排一氧化碳1吨，硫化物2.65吨，氮氧化物1.69吨。

市人大常委会副主任吴康年在调研座谈会上提出，秭归县要积极争取三峡海事部门的支持与配合，确保岸电正常运行，同时优化自身服务，提高岸电资源利用率，真正实现锚地不再有噪音、船头不再有黑烟、江面不再有油污。

市人大城环委委员、秭归县人大常委会常务副主任尤庆虎则建议，加强三峡库区环境立法与监督，制定专门的船舶污染防治管理办法，对过境船舶污染进行统筹规划管理。

秭归县人大常委会决定从2017年开始，连续五年听取和审议县政府关于生态环境保护的工作报告，不断督促县政府加大三峡库区环境保护和治理力度。

从治污到治贫，政绩融在清水里

如果说，长江是一条巨龙，上海是“龙头”，重庆是“龙尾”，湖北宜昌则是“龙身”。这条东方巨龙要腾飞，“龙头”已昂起，“龙尾”在发力，“龙身”不能拖后腿。

环境保护与经济发展，是一对矛盾。宜昌重新定义二者关系，坚持保护生态环境就是保护生产力，改善生态环境就是发展生产力，及时启动三峡区域生态治理“宜昌试验”。

“少挖山、慎砍树、禁填水”是宜昌对周边环境的承诺。在三峡库区，为给正在建设的香溪长江公路大桥让路，需要避让迁建14座输变电铁塔，“宁弯两里路、不砍一棵树”，原本3.6公里的线路，硬是绕行了12公里。

秭归县把库区农业面源污染治理与产业转型发展、农业供给侧结构性改

革、精准扶贫相结合，大力发展生态农业、休闲旅游、商贸物流，走出一条“治污一治贫一致富”的绿色生态发展之路。

提起造纸工业，人们自然会想到锅炉冒烟、污水横流的场面。市人大常委会环保调研组来到三峡库区金民纤维材料有限公司，这里却是另一番景象。企业歇业5个月进行环保整改，淘汰燃煤锅炉，用上燃气锅炉，淘汰原脱墨制浆生产工艺，采用高档商品浆板为主要原辅材料，生产高档无碳复写纸，不仅环保达到标准，产品销售也供不应求，实现了“双赢”。

在中石化秭归桔颂加油站，前来加油的车辆络绎不绝，空气中却闻不到汽油的味道。公司经理吴学军介绍说，这是湖北省首批实施“油气回收”改造的加油站，去年投入200多万元对14个加油站的油泵、加油机、加油枪实施改造，将卸油产生的油气进行一次回收，加油产生的散落油气进行二次回收，有效防止了大气污染，还可回收再利用。

随后，调研组从秭归县城逆水而上，前往归州镇，沿途察看生态环境保护 and 三峡水库清漂情况。“青山绿水美如画，江面望不见垃圾。”秭归县环保局局长许雷坦言，“为了一库清水，我们下了硬功夫。”

作为三峡库区清漂的“最后一道防线”，秭归县委书记、市人大常委会主任卢辉要求各个部门树立“把政绩融在清水里，把丰碑铸在青山上”的理念，明确由县环保局负责长江干流清理工作，乡镇负责库区支流的清理工作，每年投入清漂船只达6500船次，人工达1.6万人次，年均打捞漂浮物2万立方米左右，全部送到华新水泥秭归公司进行无害化处理，成为企业原材料。

“全面禁止江、河、湖、库水面网箱养殖，大力恢复库区植被，种植多层次保护林带，推进小流域治理，保障水土不流失……”翻开市人大常委会批准通过的宜昌“十三五”规划纲要，一批生态守护和生态修复的新项目、新探索，正在由蓝图变成现实。■

五常市：打造代表联系群众的“升级版”

文 / 杨思棋 陈晓光

基层人大代表一头连着党委、政府，一头连着基层群众。为密切人大代表与群众的联系，黑龙江省五常市人大常委会2013年开始创新探索“双联系、双报到”制度，2016年完善人大网络管理平台建设，打造代表与群众联系的“升级版”，促进全市各级人大代表沉到社区、村屯，走家串户推动解决事关群众切身利益的“琐碎事”，打好带动农民增收的“致富牌”。

群众有所呼，代表有所应

春回大地，新一季耕作即将开始时，五常市拉林满族镇西黄旗村村民舒文涛找到镇人大代表孙国孝，算起了增收账：“去年，我把15亩玉米改种了豆角，亩纯收益6500元。今年打算扩大到150亩，能不能挣钱？”孙国孝立即答复：“改种菜最好能提前签订单，而且我已跟一家药厂谈好了3800多亩的中药材种植合同，你还可以尝试种药材。”

在舒文涛看来，人大代表既拥有市场眼光，又了解生产实际，还积极主动为农民找增收，是老百姓致富路上的带头人。

眼下在五常市的城镇社区、农村村屯，1883名各级人大代表走村串户，倾听群众呼声，反映百姓诉求。这都源于市人大常委会探索实行的“双联系、双报到”制度：常委会组成人员每人联系一个乡镇10名市乡人大代表，每名代表联系10名选民；每个季度，常委会组成人员到所联系乡镇的代表小组报到，每个月代表深入原选区向选民报到。

“刚开始，只当成笑话一听，没想到养老院真盖上了。”73岁的刘玉地是安家镇兴业村的一名农民，他对市人大代表、村支部书记张远春赞不绝口，“我在



五常市人大常委会主任丁顺在人大网络管理平台建设推进会上介绍相关情况。摄影/甄洪达

村里住上了宽敞明亮的小楼房，这就是我们的幸福大院。张书记是俺们老百姓的当家人。”

三年前，刘玉地的儿女外出打工，他的养老成了大问题。张远春通过挨家挨户走访了解到，全村像刘玉地这样居住环境差且无人照料的老人不在少数，便生出一个想法——自己出资建养老院，免费让村里的老年人来养老。

“起初有人看热闹，觉得肯定会黄。但我下定决心的事就一定要干好。”张远春说。如今，村里的养老院，早上一菜一汤，中午两菜一汤，配备卫生室、棋牌室，为老人们打造了舒适的生活空间，让他们老有所依、老有所养、老有所乐。2015年以来，养老院已经“越来越像样”，已有31位老人入住。

只有坚持问题导向，找准加强人大工作的着力点，才能有效推动解决人民群众关心的热点、难点问题。通过办实事、解难事，让群众真正看到变化、真正

得到实惠。

在牛家满族镇兴富村，心直口快嗓门儿大的马玉华是村里的“明白人”。去年，村里13家困难户的泥草房面临坍塌危险，她把情况反映给市人大代表、村支部书记刘彦杰，至今已有6户问题得到解决。百姓扭秧歌没场地，她又找到刘彦杰帮着建了个广场。大家夸这位“好管闲事”的马大姐是个能人，马玉华说：“哪是我能？是代表们能。”

“双联系、双报到”制度实施以来，五常市各级人大代表共联系选民11万人次，收集意见和建议23万多条，帮助1250名贫困户解决了切实问题；组织1883名市、乡人大代表回原选区进行述职，接受选民测评。

人大代表“下去”，百姓意见“上来”

以前，人大代表作为少，猫腰走，不敢抬头。现在，人大代表腰板挺直了，敢亮身份，敢于承担。代表们以“胸前佩着



五常市人大常委会机关干部开展“双联系、双报到”活动。摄影/甄洪达

代表证、心里装着老百姓”的理念，走进田间、车间、百姓中间，通过一件件小事、实事的解决，赢得了群众的信任和支持。

履职中，五常镇人大代表、五常镇远景村党支部书记卢明春了解到，家庭种植水稻收入微薄，农民增收需求迫切。他便组织成立了五常市远景村博远种植养殖专业合作社，推进水稻种植规模化、机械化，并与一所高校合作，建立了大米产业中心。如今，全村482户种地农户加入合作社，入社率达95%。

利用合作社的收益，远景村成立了多项专项资金，用于村民大病重病救治、贫困学生救助、高龄老人补贴发放等，已使用资金达40万元。“成立合作社这样的经济实体，才有能力为百姓谋更多福利。”卢明春说。

越来越多的人大代表“下去”，越来越多的百姓意见“上来”。“只有到一线去，才能发现坐在办公室里看材料了解不到的事。”五常市人大常委会主任丁顺说。7月18日，丁顺主任来到拉林满族镇，参加2017年第三季度“双联系、双报到”活动，并参与代表小组讨论，认真听取群众意见。

“各乡镇卫生院新农合资金投放不均衡，应该按照人口数和投保数匹配资金，还要避免过度医疗等现象发生，使这项惠民实事真正让百姓得实惠。”选民吴春梅建议。健康问题关乎百姓切身利益，

在市人大常委会的带动下，各级人大代表以代表小组为单位深入群众中间进行调研。市人大常委会通过连续三年对新农合资金收缴和管理使用情况进行视察，促进了各乡镇加大新农合资金收缴的力度，也促进了新农合资金的统筹管理，使事业得发展、政府得民心、群众得实惠。

目前，五常市“两镇一区”供水工程输水管线、配水管网铺设即将全部完成。工程完工投入使用后，将会极大提升拉林满族镇的高新科技产业承载力，为可持续性发展奠定坚实基础。但镇内自来水管道年久失修、老化严重、经常堵塞。人大代表吴世明说：“城镇内和农田给排水需要政府和相关部门积极争取资金解决，二排干清淤工程应该和水务等相关部门对接，加大实施力度，为基础农业发展奠定基础，树立政府和水务部门良好形象。”

“当群众意见、建议真正落实的时候，也是最快乐的时候。过去是自己有多大劲儿，就办多大事。现在，随时能直接和市人大常委会联系，自己办不了的，可以联系上级部门帮助解决。”市人大代表、拉林满族镇南老营村支部书记焦守波说，群众是沃土，只要在这里精心耕耘，就能够收获自信和快乐。代表们更多关注身边百姓关心的事，在为百姓做实事上下功夫，将百姓的事当作大事，才能

将人大代表的责任履行好，让群众受益。

完善监督机制，加强监督实效

在五常镇崇仁一社区服务中心，五常镇人大代表、社区副主任宋爱丽正在向居民展示人大网络管理平台的操作方法。“代表履职的大事小情桩桩件件都记录在这个平台上，这意味着人大工作打通了代表与群众、选民之间联系的‘最后一公里’，跃上了‘信息高速路’。”宋爱丽说。

为确保人大代表与群众联系制度化、常态化，五常市人大常委会从2017年1月开始，投资90多万元打造人大网络平台，并对代表建议评价设定“五星标准”。通过这一平台，群众可以在任意终端随时查询代表电话、履职记录等信息，还能给代表打分。网络搭台让代表和群众坐在一条板凳上，代表们把群众的冷暖疾苦当自己的冷暖疾苦，把群众的事当自己的事来办。

通过平台将代表的履职情况置于阳光下，亮出来、晒出来，让选民知晓代表的履职情况、监督代表的履职行为，同时代表之间进行相互比较，让代表们更进一步认识到自己的差距和不足，形成一种“倒逼机制”，使人大代表由不主动履职到主动履职，由不热爱代表工作到全身心投入到代表工作之中。平台的建立使代表履职积极性更高、活动更实、社会反响更好。

如今，“行动在基层，履职在基层”已经成为五常市各级人大代表的共识，也成为他们履职尽责的缩影。人大代表用“知心”倾听百姓声音，用“真心”回应百姓诉求，用“暖心”呵护百姓权益，真正让群众感觉到选民有事能找到代表，代表就在身边为百姓服务，帮助百姓解决实际困难。5年多来，五常市各级人大代表开展活动4000多次，接待选民2万多人次，从不同角度就噪声污染、食品安全等议题提出近百条建议，帮助1250名贫困户解决了实际困难。通过切实解决与百姓生产生活息息相关的民生实事，人大代表成了百姓生活的“暖宝宝”。☑

这个区长，为何亲自出庭？

——重庆市璧山区人大常委会助推依法治区找到新抓手

文 / 张双山

调研显示，2016年重庆市行政机关负责人出庭应诉案件数达到了历年最高值1113件，但行政机关负责人出庭应诉比依然不高，仅为25.5%。

“一次出庭应诉，胜过十次法制教育。”日前，重庆市人大常委会主任会议在审议市政府就关于《重庆市人大常委会对〈重庆市人民政府关于执行《市人大常委会关于进一步加强法制宣传教育的决定》情况的报告〉的审议意见》研究处理情况时，市人大常委会主任张轩就明确指出，在落实行政机关负责人出庭应诉制度时，不管是定期通报行政机关出庭应诉情况还是运用其他方式方法，切忌一刀切，应把工作做得更细、落得更实。

在全面依法治国的引领下，部分省市、区县行政机关负责人出庭率仍一直居高不下，到底是为什么？目前已到第七个五年法治宣传教育期，作为推动地方法治建设中坚力量的地方各级人大，又该如何作为？重庆市璧山区人大常委会以实际行动作出了他们的示范！

“这个头，我来带！”

2017年6月7日，一起“民告官”案件在重庆市第一中级人民法院开庭审理。“对簿公堂”的双方分别是重庆市璧山区青杠街道中兴村8组村民与区人民政府区长章勇武。

经过近两个小时的庭审，审判长宣布休庭，改日宣判。

“行政机关负责人出庭应诉率低是当前一个很不正常的现象，而我们

璧山更低。我今天出庭，一是表明对此事的重视；二是我今天带个头，为以后璧山行政机关负责人出庭应诉做个表率。”庭审完毕后，章勇武告诉笔者，就第一点而言，出庭能够对原告直接了解诉求，“有的行政诉讼很可能是群众对法律的片面理解或误解造成的，但通过法庭审理这一形式，可以得到很好的解释和说明，对于政府来说也是一次难得的机会。”

章勇武谈道，党的十八大把法治政府基本建成，作为到2020年全面建成小康社会宏伟目标的重要内容；党的十八届四中全会通过的全面推进依法治国的决定，开启了法治建设的新时代。璧山区将两者结合起来，通过行政机关负责人出庭应诉的形式，营造一种在法律面前人人平等的氛围，也让老百姓能够在法律面前表达诉求。

据笔者了解，当天，璧山区人大常委会副主任刘启海、部分人大代表及区级部门负责人旁听了该庭审。庭审现场为大家上了一堂生动的法制宣传课。

人大决议：助推政府工作

笔者了解到，目前全国行政机关负责人出庭应诉率都比较低，而重庆还在全国平均水平之下。虽然自2011年施行《重庆市行政机关行政应诉办法》后，行政机关更加重视负责人出庭应诉工作，成效有所提升，但仍远远不能满足群众的呼声和要求。而此前，璧山区行政机关负责人出庭应诉率更远

低于全市平均水平，不到全市平均水平的1/10，群众意见很大。

让璧山人高兴的是，今天终于看到了区长出庭应诉，也为其他行政机关负责人作出了很好的表率。

“区长能这样做，与他的个人素养、认识分不开。但也与璧山区委高度重视，人大出台相关决议的工作推动密切相关。”一位曾旁听庭审的人大代表如此认为。

推进全体公民自觉尊法学法守法用法，是贯彻落实习近平总书记关于全面依法治国重要论述的要求。璧山区人大常委会按照全国人大、重庆人大的相关精神要求，为进一步深化依法治区的相关举措，在2017年4月12日召开的区十七届人大常委会第二次会议上，表决通过《重庆市璧山区人民代表大会常务委员会关于开展第七个五年法治宣传教育的决议》（以下简称《决议》）。

针对璧山区行政首长出庭应诉率很低这一情况，《决议》特别明确第七个五年法治宣传教育的主要目标是：全区领导干部运用法治思维和法治方式解决问题的能力得到有效提升，行政机关负责人出庭应诉率达到80%以上。其中，每年所涉部门单位的第一件行政诉讼案件应由行政机关主要负责人出庭应诉，且全年行政机关主要负责人出庭应诉率达20%以上；行政诉讼案件败诉率低于全市平均水平，且控制在10%以下。

为什么作出如此要求呢？

璧山区人大常委会主任陈强介

绍,璧山区人大常委会每年都要听取和审议法治政府建设情况专项工作报告。人大常委会在前期调研中就发现,老百姓反映行政诉讼中璧山区行政机关负责人出庭率很低,2014年为1.7%,2015年为1.8%,2016年也仅为2.3%,且平均败诉率也居高不下,老百姓的诉求不能得到很好处理,对解决矛盾和问题也非常不利。

为解决老百姓所诉病的“告官不见官,那这个官司打起有啥意思呢”的问题,璧山区人大常委会在深入调研的基础上,结合第七个五年法治宣传教育工作的开展,并请示党委同意,对行政机关负责人出庭应诉作出了专门规定。

“可以说,人大是抓住了解决这个问题的‘牛鼻子’!”市人大代表、璧山区司法局局长谢玉红在接受笔者采访时谈道,人大常委会出台这样的决议,进一步营造了尊法守法氛围,强化了区委工作要求,对依法治国将发挥非常重要的作用。

笔者还注意到,《决议》就组织实施和监督检查也作了规定,即区人民政府要积极组织实施第七个五年法治宣传教育规划,强化工作保障,做好中期检查和终期评估验收,及时向区人大常委会报告。区人大及其常委会将充分运用执法检查、听取和审议工作报告以及组织代表视察、专题调研等形式,加强对法治宣传教育工作的监督检查,确保决议得到有效贯彻落实。

人大是这样说的,更是这样做的。

璧山区人大法制委主任委员廖福容介绍,除每年听取和审议政府关于法治政府建设情况的专项工作报告外,还要对依法行政情况开展调研、视察或检查,组织对相关部门进行工作评议,开展专题询问。在适当的时候,可能还要应代表的要求,专门约见行政机关负责人,就应诉问题进行专门

“考问”。如今年,区人大常委会就将评议区司法局的工作列入常委会重点工作计划,目前已完成前期调研工作,8月就对司法局进行工作评议。

“在这些工作报告中,我们有一项硬指标,那就是政府必须报告其负责人出庭应诉情况。”廖福容说,如果人大监督不“逗硬”,可能到头来又是一句空话。

宣传百次,不如出庭一次

“区长出庭应诉,是贯彻落实人大决议的一个很好展现。”璧山区人大代表、区人大常委会办公室主任王大全在接受笔者采访时如是说。

那么,如何更好地贯彻落实人大常委会决议,将依法治国工作更好地向前推进呢?

王大全介绍,为把决议精神贯彻落实到全区,真正解决行政首长出庭应诉率低这一老问题,5月9日,璧山区人大常委会组织区人民法院、区政府法制办公室、区司法、区国土房管局以及区人力社保局等涉案相对较多的17个部门,召开行政负责人出庭应诉工作会,对当前工作存在的问题进行了分析总结,并要求行政负责人出庭应诉行政诉讼案件,提高出庭应诉率,用实际行动贯彻落实《决议》作出的行政负责人出庭应诉率达到80%以上的目标要求,促进政府各部门依法行政,推动法治政府建设。

也正是这样的会议,进一步促成区长决定出庭应诉。

“宣传百次,不如出庭一次。”“今天参加了旁听,以后真要管好下属,严格依法行政,免得当被告。”……从璧山区人民法院庭审现场走出来的旁听人员发出这样的感慨。每当璧山区有行政诉讼案件要开庭时,区人民法院都会提前向社会公告,并通知区政府法制办,区人大常委会则会组织人大

代表、机关工作人员等前往旁听。

“通过旁听庭审,极大地增强了领导干部依法行政意识和行政机关负责人出庭的主动性。”璧山区人大常委会副主任刘启海说,《决议》出台后,政府及其部门见行动,也初见成效,今后要继续加强这方面的工作,进一步落实好人大决议。人大常委会也要有意识地强化这方面的工作,通过视察、调研或检查等方式,多管齐下,深化人大监督,大力助推依法治区工作。

区政府法制办副主任郭清荣在接受笔者采访时还谈道,针对区属部门行政负责人出庭应诉不主动、出庭应诉率低、出庭应诉出庭不出声的实际,璧山区纪委、组织部、法建办,及区人大常委会办公室和区政府法制办共同发力,狠抓行政负责人出庭应诉工作:通过纪委巡查强化行政机关负责人出庭应诉;区人大常委会将区政府部门的民主法治建设、依法行政工作纳入人大工作考核;部门行政负责人在行政诉讼中按规定应出庭应诉而未出庭应诉的,将给予扣分处理。

在平时的工作中,区人大法制委则随时与区政府法制办沟通交流,法制办每季度汇报行政机关负责人出庭应诉情况。如发现工作稍有迟滞,就及时启动人大监督,督促整改。

同时,组织区属部门主要负责人、街镇党政负责人以及人大工委主任、乡镇主席等参加“行政机关应诉的若干问题”培训,邀请重庆市高级人民法院审判员、一级法官乐敏就庭前准备、出庭应诉、裁判执行、司法建议反馈、败诉原因分析五个方面内容进行讲解。

据悉,为确保任务目标完成,璧山区还将各部门行政负责人出庭应诉情况纳入了2017年区属工作部门工作考核指标。部门行政负责人行政诉讼中按规定应出庭而未出庭应诉的,每件扣2分,实行季考,年终汇总,以示提醒。☑

45 件代表建议带来 5 亿投资，打通出行“最后一公里”

文 / 陈 杰

“以前，孩子坐校车回家，总是担惊受怕的。现在好了，从高资到上党的弯道、陡坡、临水等地段都改造好了，校车安全就有了保障。说实话，这还要好好感谢人大代表提的建议。”日前，谈起村里新改造的道路，镇江市丹徒区上党镇的一些学生家长高兴之情溢于言表。

3 年 45 件建议聚焦农村道路建设

交通是一个区域发展的核心因素，农村道路更是推进新农村建设、提升农民幸福指数的关键。丹徒区现有农村公路总里程 329.4 公里，曾几何时，因为道路年久失修，农村居民出行难一直是制约该区经济社会发展的重要瓶颈。近年来，丹徒区人大常委会充分发挥各级人大代表的作用，把推进农村道路建设作为监督重点，推动该区掀起了农村道路建设热潮。

翻看丹徒区人大常委会代表建议目录，2015 年至今，每年区人代会上都有关于农村道路建设的代表建议 15 件左右，3 年达 45 件，涉及道路的黑化、美化和亮化等方方面面。围绕这些建议的办理，该区计划在农村道路建设上投资 5 亿元。

丹徒区人大常委会主任李幸福说：“为充分发挥全区 590 多名省市县乡人大代表的主体作用，近年来，我们探索实施了以代表履职百分制为主线，代表联系选民、代表述职评议等制度为支撑的代表履职评价模式。在此过程中，我们鼓励代表结合实际，明确各自的聚焦推动的重点，久久为功。”

“联系走访选民过程中，我感到群众对建设顺畅、便捷、优美的农村公路的愿望非常强烈，实现群众的这一愿望，成

为我这几年努力的目标。”长期从事农村工作的丹徒区人大代表王建锁介绍，从 2015 年开始，每年区人代会前，他都会围绕农村道路建设，进行实地调研，及时在大会上提出相关建议。根据群众的需求，今年 1 月的区人代会上，他又提出了“关于加快推进我区农村公路提档升级的建议”，被确定为重点督办建议交区政府办理，由区人大常委会分管主任牵头督办，实施全程跟踪督办。

在区人大的积极推动下，区政府高度重视，第一时间研究制定了相关实施意见。今年计划投资 1.6 亿元，完成 80 公里的农村道路升级改造任务。其中，改造县道 17.7 公里、乡村道提档升级 60 余公里，改造农村公路危桥 3 座。

15 条农村道路改造

带来 200 万元村集体收入

交通困难，一难变万难；公路畅通，一通变百通。

在荣炳盐资源区，站在已经改造好的荣蒲路上，71 岁的村民凌兆珠说，以前这条路是沙石路，坑坑洼洼，相当不好走。在前年的镇江市五级人大代表统一接待日活动中，凌兆珠向接待他的区人大代表反映后，不到一周，就得到答复，道路纳入了 2016 年荣炳农村道路改造计划。去年，二期荣蒲路完成后，还装上了路灯。“路好了，村民们的出行更方便了，心情也更好了，这样的代表建议真管用。”凌兆珠道出了村民们的深切感受。

道路的改造，不仅给群众带来了通畅路，还带来了致富路。丹徒区上党镇村民何旺春感慨地说：“以前，这里是 5 米宽的水泥路面，坑洼不平，晴天一身灰，雨天一身泥。如今，路好了，有时候我一

天好几趟直接把水果往市区送，钱也挣多了。”他一边说着，一边开心地走在新修建的“高上线”上。

截至目前，全区已完成 15 条农村道路的改造，平坦畅通的乡村道路正逐步构起了丹徒区农村公路的主框架。该区各镇（街道）利用交通便利，结合自身特点，加快发展现代高效农业和招商引资，努力将“交通走廊”变为“经济走廊”，全力推动群众增收致富，2015 年和 2016 年先后成功建成“百村万户”达新标项目 6 个，仅村集体收入就增加了 200 万元。

两年 80 公里

人大代表持续跟踪推进

6 月 19 日上午，丹徒区人大常委会组织人大代表视察了正在建设中的“黄高线”，这已经是今年人大代表第二次视察道路建设进展情况。

据丹徒区交通运输局副局长王卫东介绍，从镇江智慧大道至老 312 国道段的“黄高线”，计划今年改造里程 3.1 公里，工程造价 606 万元，按二级公路标准改造，路面宽 9 米。工程已于 4 月完成施工图设计、审查和公开招投标。目前，已完成两公里老路面破除，今年 8 月全面铺设路面沥青。

“通过这几年的持续发力，丹徒新建、改建的农村公路，较好地消除了道路沿线的交通安全隐患，改善了全区的交通投资环境。围绕代表提出的相关建议，我们排定了一个督办任务表，2017 年和 2018 年，我们将跟踪推进 80 公里的农村道路建设。”丹徒区人大常委会副主任程道云说，下一步，丹徒区人大常委会将全力跟踪推进农村道路建设，努力将实事办实。■

“关于加强重点流域水污染防治建议” 提出始末

——记十二届全国人大代表杨莉

文 / 吴 浪

在今年全国人代会上,杨莉代表提出的“关于加强重点流域水污染防治的建议”被全国人大列为重点督办建议。7月24日至27日,由全国人大常委组织、环保部牵头的调研组一行18人来到河北省保定市雄安新区、白洋淀流域调研该区域水污染防治工作,杨莉代表受邀参加。

调研组先后实地查看了保定市府河朝阳桥水质、府河入淀口白洋淀特大桥湿地缓冲等情况,并沿途查看了农村垃圾综合整治情况。针对调研中存在的突出问题,杨莉进一步提出了建议。

她说,我之所以写“关于加强重点流域水污染防治的建议”,是因为我从小生长在洞庭湖畔,住在湘江边,对水有一种特别的感情。清代一位理学学者、曾国藩的顾问杨凯运在湘江边的湘潭工作时,曾说过一句著名的话:“吾道南来,原系濂溪一脉;大江东去,无非湘水余波。”后面半句话的意思大概就是说,即便大江东去,那也不过是湘水的余波而已。如今这句话成了一幅对联,贴在长沙岳麓书院的门口。一直以来,湖南人都亲水、爱水、敬水、重水。

湖南地处大湖之南,因水而得名。湘、资、沅、澧“四大水系”从南向北,滋润三湘大地;湖南拥水而重,有1.3万多座水库,占全国水库总数的七分之一,淡水资源总量雄居全国之首。但

前些年,水污染加剧,特别是湘江流域水污染严重。因此,湖南省委书记、省人大常委会主任杜家毫刚到湖南时,就把治理湘江水污染作为湖南省政府“一号重点工程”来督办。

近几年,湖南一幕幕治水的大剧相继拉开。湘江水污染治理作为省政府“一号重点工程”,第一个3年行动计划圆满完成,第二个3年行动计划迈向纵深;湘江水污染治理战役打响后,洞庭湖区水域环境治理又全面铺开,治理面源污染、清除矮围网围,还洞庭湖碧水清波,唤回母亲湖的往日风采;今年又在全省十座大型水库展开退养、治水等工作。湖南省委、省政府带领全省上下努力践行新发展理念,坚定贯彻“绿水青山就是金山银山”的精神,我亲眼所见,亲历参与,更加深深懂得护水的深刻含义,感受到责任的重要。

对于“加强重点流域水污染防治的建议”,她说,环保部和相关部门的答复很及时,提出的5点措施具有很强的针对性。全国重点流域水污染防治工作总体来说措施很好,特别是“水十条”颁布以来变化明显,成效很大。当然,治理水环境绝非一朝一夕之功,唯有长期不懈的努力,才能唤回万顷碧波。

作为一名基层全国人大代表,杨莉以其切身感受提出了三点建议。

一是要着力解决“顶层设计好和

基层执行难”的问题。

无论是党中央、国务院,还是环保部等各部门一直注重在规划层面上做好重点流域水污染防治的顶层设计,比如说“水十条”的出台,可以说是顶层设计得好。但我们当前面临的很多问题,特别是水污染的治理问题,到下面落实就打折扣了,执行的效果不理想。对一些大的工业污染源的整治,许多部门还转不过弯来。重化工业往往布局在大江大河边,造成的水域污染触目惊心。但在一些基层,对有污染的项目工厂不忍下手,使环保执法困难重重。因此,我建议对于不执行、执行不力、乱执行的部门要问责、追责。

二是要着力解决“个别治理强和系统修复弱”的问题,相关部门的治理还缺乏系统性。

举个例子,洞庭湖区有不少甲鱼养殖户,发展甲鱼观光生态养殖园。这个生态园是以水系为重点的,养殖户也希望相关部门整体管理。但相关部门都只管自己的事,管水的只管水,管田的只管田,这也是“九龙治水”现象之一。后来,这些养殖户自己流转田地,动手将田地挖成人工湖。当时水质很差,后来在农业环境部门的帮助下水质变清了,但新的问题又来了:没有考虑周边田地配套灌溉和附近生态环境的问题。为了挖湖,将原来田边、路边的树砍掉了,生态环境就遭到了破坏,而直到如今,相关部门没有责成养

殖户或者帮助养殖户进行系统修复。部门没有系统观,养殖户更加缺乏系统环保的意识,造成了水域和周边环境的“伤疤”,而这种“伤疤”本来是可以避免的,可惜没有。

三是建议河长制要尽快落地、早日见效,助推水污染的系统修复、综合治理。

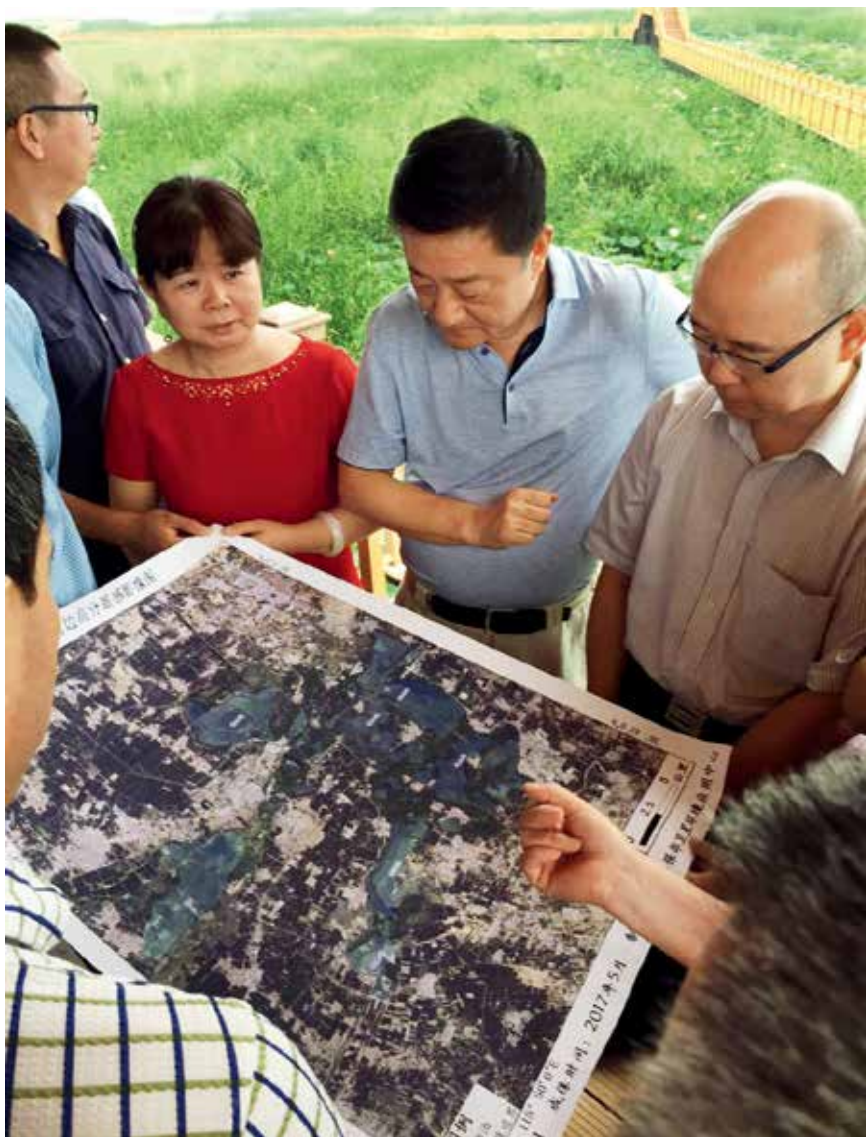
现在虽然有了河长制,但各地似乎动作太慢。由于纠缠于利益,上下游配合较差,相关各方难以形成合力。河长制虽然在浙江等地显见成效,但在许多地方却面临阻力。因此,我建议河长制要尽快落地、早日见效,助推水污染的系统修复、综合治理。

杨莉说,习近平总书记强调对生态要系统修复、综合治理,习总书记这句话对我印象很深:“山、水、林、田、湖是一个生命共同体,人的命脉在田,田的命脉在水,水的命脉在山,山的命脉在土,土的命脉在树。”

这些年,杨莉带领家乡的农民兄弟一直在种梔子树。在他们的共同努力下,把环保和扶贫结合了起来。

梔子,一年四季常绿,是我国原卫生部公布的第一批药食同源植物,特别适合在洞庭湖区生长,梔子的花、果、叶都可利用,果实是中成药的原料,可提取天然色素、藏红花素,提取后的渣子是动物饲料最好的原料。梔子产业经济价值高,有广阔的市场前景。

杨莉带领家乡人成立了全国第一家集梔子科研、种植、深加工、销售于一体的农民合作社,是国家级的农民示范合作社,也是全国新型职业农民培训示范基地、国家发改委认定的“国家地方联合工程实验室”。他们创建了农民自己出资、建在农村、直接服务农民的农业实验室,与中国林科院、湖南农业大学等科研院所进行产、学、研的合作,研发出梔子新品种“林海1号”,具备年生产5000万株的优质组培苗的研发与生产能力。通过组织培养及工厂化育苗,梔子苗具有抗病性强、果




由全国人大常委会组织、环保部牵头的重点流域水污染防治调研组一行18人在河北省保定市雄安新区、白洋淀流域调研该区域水污染防治工作。(作者供图)

实大、产量高、成熟期早、色素含量大的优势。

他们将梔子苗赠送给贫困村,带领农民兄弟在荒山、道路两旁栽种,并按照“谁负责、谁受益”的原则,交由贫困户管理,还请技术人员传授栽培技术,挂果后每年的固定收益由村里的贫困户共享,不但能够美化环境、净化空气,把荒山荒地利用起来,而且还能让贫困户有持续稳定的经济收入。

为让农民兄弟没有产品销路的后顾之忧,他们引入合作伙伴——美籍华人、全球研究梔子深加工开发的顶

级专家、哥伦比亚大学教授王志远和刘仲华的团队,在屈原管理区投资建立梔子深加工基地,提取天然色素、藏红花素梔子苷、梔子油,打造“实验室优质种苗繁育—GAP示范种植—合作社—深加工—市场—互联网”的产业链,完善从田间到餐桌可追溯的农产品质量安全体系。可望解决1000多人的就业,依靠梔子产业脱贫致富。

杨莉说,大善若水。水,利万物而不争。所有人都乐于见到有水皆绿、万顷碧波生态美景,这就需要大家共同努力。从我做起,一起加油! 

意莫高于爱民 行莫厚于乐民

——记十二届全国人大代表宋心仿

文 / 陈庆立

由于工作关系,我有幸结识到来自全国各地的人大代表。在众多代表中,给我留下深刻印象并建立起深厚友谊的并不少,宋心仿代表就是其中一位。2008年8月,在北戴河举办的全国人大代表培训班上,一天我到分组会场倾听代表发言。“我们是人民选出的代表,我们就得为人民代言,替百姓说话,没有任何理由辜负人民的意愿……”一口浓重的山东腔吸引住了我,声情并茂,富有哲理。他就是来自山东东营的全国人大代表宋心仿。从此,引起了我对他履职情况的关注。

历经磨难,自学成为蜂学专家

在“人大代表”的标签之外,宋心仿首先是一个养蜂人。由于家庭贫困和受父亲右派身份的影响,他没读完小学便辍学务农,12岁挑起了家庭的重担;17岁他只身闯关东,扎进长白山的牡丹沟,危难之中得到养蜂人的帮助,从此与蜜蜂结下不解之缘;19岁 he 跟随生产队到云南省通海县放蜂,靠着一股子拼劲,独自到深山中收捕18群野生中蜂交给生产队,当年就上交净利1.56万元,蜂群发展到86群,一下子轰动了全县乃至全省;20岁他被选聘为全县养蜂辅导员,经过5年努力,蜂场发展到90多家,蜜蜂饲养量达到7000多群,通海县一跃成为全国科学养蜂示范区、重点县,养蜂成了当地的一项副业;32岁那年,他返回故乡山东组建了东营市蜜蜂研究所,开始报效家乡,着眼全国养蜂业研发。

蜜蜂勤奋勇敢、无私奉献的精神感染激励着宋心仿,促使他刻苦学习,不懈努力,在平凡的岗位上干出了不平凡的

成绩。他发奋读书,几乎读遍了当时市场上能买到的所有关于蜜蜂的书籍。针对养蜂实践中的技术难题,他潜心钻研,并争取与科研院校合作,开展了“高产蜂种选育”等上百项技术研究,部分科研成果处于国内外蜂学界领先地位。其中,1项获国家科技进步三等奖,2项获省部级科技进步二等奖,8项获国家专利。他在省级以上报刊发表100余篇文章,大力推广养蜂技术。他参与制定了《中国蜜蜂学》《中国蜂产品生产规范》等行业纲领性文献,这些文献促进了我国养蜂业的规范化、标准化、现代化进程。为使有关部门尽快出台《养蜂管理办法》,他多次赴京反映问题,跟踪服务,督促到位,使办法得到及时出台,养蜂业发展也步入了法制轨道。他采用办班、授课、带徒等方式,培训各类养蜂技术人才2万余人次,先后指导帮助云、贵、川、陕、湘等地创建了550余家养蜂场和蜂产品、蜂机具加工厂,年创产值超亿元,带动数千人靠养蜂走上致富路。

宋心仿还用实际行动帮助养蜂人维护合法权益。他开通了全国第一条养蜂热线,就饲养技术、市场信息、政策法规等多方面开展咨询服务,每年接待答复各类咨询者逾千人。他针对养蜂人时常遭到不法侵害的情况,学习了相关法律知识,维护养蜂人的合法权益。他撰写文章,解读法律法规中有关蜜蜂的条款内容,解答养蜂生产实践中经常遇到的法律难题,编写了《涉蜂法律法规知识读本》并免费发放,指导养蜂人如何维护自己的正当权益,还多次以代理人身份为家庭困难的养蜂人代写法律文书,依

法帮助养蜂人挽回经济损失。

正是因为宋心仿在养蜂业勤勉敬业,热心帮扶,回馈行业,他被推选为中国养蜂学会副理事长,并获得“中国蜂业突出贡献奖”,从一名农村娃成长为全国知名的蜂学专家。

牢记责任,竭诚尽职建言献策

宋心仿是十一届、十二届全国人大代表。作为一名来自基层的人大代表,他时刻牢记人大代表的神圣责任与使命,严格要求自己,积极主动履职。自当选人大代表起,他按例参加了全国人民代表大会历次会议;多次列席全国人大常委会会议;只要有机会,便积极报名参加人大常委会组织的视察、调研、座谈等活动;先后参加了6期全国人大代表学习培训。他领衔提交议案30余件,独立撰写建议500余件,参与联名提交议案和建议270余件。其中,有6件被全国人大常委会办公厅确定为重点督办建议,有23件被相关部门委确定为重点办理建议,得到了相关部门和领导的高度重视。

作为养蜂行业唯一的一名全国人大代表,宋心仿立足行业发展实际,积极建言献策。他通过媒体公开了自己的通信方式,主动倾听养蜂人的诉求,及时掌握养蜂生产现状与问题,探索我国养蜂业发展之路。养蜂业被誉为甜蜜事业,可近些年来由于环境恶化、农药泛滥、假蜜成灾、工机具落后等原因,产生了养蜂效益下滑、养蜂人纷纷改行、从业老龄化后继乏人等严重问题,养蜂业面临着前所未有的危机与挑战。通过调研,他将养蜂业存在的问题进行系统分类,选出当前



宋心仿代表在全国人代会期间接受记者采访。图 / 视觉中国

急需解决的难题,先后撰写提交了“应将转地运蜂列入绿色通道”“尽快颁发《养蜂管理办法》”“建议重视蜜蜂授粉”等多件建议。

宋心仿注重社会观察和民生调研,平时到哪儿总是随身携带一个记事本,把看到、听到、想到的都及时记录下来。他撰写提交的议案、建议涉及社会政治、经济司法、民生三农、科教文卫等多个领域,例如“关于构筑养老网络,应对老龄社会的建议”“关于建立生态补偿机制的建议”“净化发展环境,促进微型企业发展”“城乡居民社会养老保险制度并轨”等。针对企业上马项目或农民安排种植带有盲目性而影响经济效益与发展的实情,宋心仿通过调研,撰写提交了“建立市场预警机制,确保经济健康发展”的建议,就建立科学有序的市场预警机制,减少或避免生产经营中的失误,提出了针对性的意见和建议。2009年在十一届全国人大二次会议上,宋心仿提交了“建立以公民身份证号码和组织机构代码为统一社会信用代码制度”和“完善法规建设,加速推进信用代码制度建设”等多件建议。在十二届全国人大一次会议审议通过的国务院机构改革和职能转变方案中,明确确定了“建立以公民身份证号码和组织机构代码为基础的统一社会

信用代码制度”,推进全国信用建设向前迈了一大步。

善于担当,为民发声助民解忧


宋心仿善于听取民众的意愿,急民之所急,想民之所想,立志做人民群众的代言人。食品安全是广大民众较为关注的热门话题,宋心仿将之列为自己的重点建议选题。通过反复调研,他提交了有关建议,得到相关部门重视。相关部门开展了食品添加剂专项治理工作,使有关单位和个人停止了生产、销售、使用面粉增白剂过氧化苯甲酰。针对社会与民众对统计方法科学性与统计数据真实性的担忧,宋心仿提交了“关于改进统计工作的建议”,相关部门和领导高度重视,专程向其征求意见,并在京召开专题座谈会,听取宋心仿专题汇报。

“作为人大代表,就应该热情耐心地倾听人民群众的心声,积极主动地去化解社会矛盾。”这是宋心仿一贯坚持并身体力行的准则。不但养蜂人爱找他帮忙,很多群众也都乐意找他反映问题,他总是笑哈哈地热情接待,促使矛盾得到及时有效化解。曾有多名退伍复员军人在多次上访无果的情况下,找他反映安置不利、待遇不公等问题。宋心仿了解情况后,结合相关政策和本地实际情况,做

了耐心细致的说服工作,先稳定他们的情绪,又代他们将有关情况向相关部门及时反映。宋心仿当选全国人大代表以来,参与协调化解较大群体事件、民众纠纷20余件次,为社会和谐稳定发挥了积极作用。

凡是接触过宋心仿的人都会被他的热心与诚意所感染。他的经济条件并不宽裕,却总是倾其全力帮助他人,助残、支教、拥军、赈灾、敬老等活动中总能见到他的身影。近10年间,他先后资助失学儿童30余名,并与部分家庭结成帮扶对子,支持他们开展养蜂等创业活动。

多年来,宋心仿在全国、省内多次为各级人大代表作辅导报告,传播了满满的正能量。同时,也引起了多家新闻媒体的关注,中央电视台两会期间的《见证履职》栏目,两次对他做现场直播采访;《中国人大》杂志多次报道他的履职事迹与经验;新华社曾发文称他为“明星代表”。

“作蜜不忙采蜜忙,蜜成又带百花香。”宋心仿代表就像他钟爱的蜜蜂一样,博采百花之精华,传播花粉结硕果,不惧艰辛,辛勤劳作,甘于为社会为他人奉献甘甜。他就是我敬重钦佩的履职优秀的人大代表! 

(作者系全国人大常委会办公厅联络局巡视员兼副局长)

五四宪法中的内蒙古“话题”

文/ 阚珂

内蒙古自治区是1947年5月成立的第一个省级少数民族自治区。它的建立和实践,为1954年制定宪法规定有关民族问题的内容提供了宝贵经验。这里,我从1954年制宪档案中撷取几个与内蒙古相关的“话题”记述如下,以纪念内蒙古自治区成立70周年。

“关起门来搞自治,会陷于落后状态”

“我们像双翼神马,飞驰在草原上……我们将成钢铁工人,把青春献给包钢……”这是1959年拍摄的电影《草原晨曲》主题曲中的歌词。这部电影讲述的是蒙古族、汉族人民团结合作开采白云鄂博矿、共同建设包钢的故事。建设包钢列入了发展国民经济的第一个五年计划,1954年开始建设;1959年投产;1959年10月,周恩来总理亲临包钢为1号炉出铁剪彩。

1954年,在讨论宪法草案关于“各上级国家机关应当帮助各少数民族发展政治、经济和文化的建设事业”规定的过程中,专门讲到了建设包钢的例子。

在1954年5月29日宪法起草委员会第四次会议讨论中,李维汉说,民族区域自治中,有这样一个问题,如果让少数民族关起门来搞自治,没有国家的支援,没有汉族的支援,很多事情就不可能搞,如包头那么大的工厂。没有外援,没有汉族的支援,他们是不可能搞的,因为历史上他们都处于长期闭塞。如果让他们关起门来搞自治,对他们并无利益,事实上是使他们陷于落后状态。

接着,刘少奇说,这是个原则问题,中国有很多民族,汉族是个大民族,应该帮助各少数民族,过去中央人民政府对少数民族,也是给了很多帮助的。

徐特立具体提出,政治、经济方面不能脱离大原则,我们对少数民族的帮助也主要在于政治、经济方面,至于少数民族风俗习惯,可以照顾,不要干涉。

事实上,在1952年8月中央人民政府委员会批准的《民族区域自治实施纲要》(简称《纲要》)中就明确:上级人民政府应当帮助各民族自治区自治机关有计划地培养当地的民族干部,帮助发展政治、经济、文化、教育和卫生事业。1954年宪法是将《纲要》有关帮助少数民族的规定用根本法加以确认和保障。

“内蒙古的‘主席’译成蒙文是‘总部长’”

1947年5月1日,内蒙古人民代表会议选举产生以乌兰夫为主席的内蒙古自治政府。在7年后的1954年制定宪法过程中,这个“主席”称谓成为讨论的一个热点。

1954年5月19日,在宪法起草座谈会召集人联席会议上,对宪法草案关于“地方各级人民政府都由主席一人,副主席若干人和委员若干人组成”的规定进行了讨论。

黄炎培首先发言提出,“主席”的名称有问题。

罗隆基说,我主张都叫“X长”,省叫省长。

李维汉说,现在只有一个省叫“主席”,其余为市、县、乡、区,都叫“长”。内蒙古自治区现在叫“主席”。我曾经问过乌兰夫:如果全国都改成“长”,内蒙古怎么办?叫“区长”?他告诉我:“主席”翻译成蒙文意思是“总部长”,即部长会议主席。主张改“长”的理由是:“主席”不要太多,如果地方政府叫主席,一直到乡都叫主席,则普天之下都是主席了,全国就有二十几万个主席了。如果叫“长”,则只有省和自治区的“主席”改名称,人数比较少些。主张别的名称的也有。总之,在这个问题上有各种各样的设想。

罗隆基说,如果宪法上写起来没有困难,我赞成叫“长”。

田家英说,在宪法上写的问题好解决。

李维汉说,中国不仅“主席”多,而且“政府”甚多,二十几万个“政府”,看起来似乎是联邦制了。宪法规定中央只有一个主席,只有一个中央人民政府,否则一般老百姓就会搞不清楚。至于省主席,老百姓倒是和中央的毛主席分得很清楚。

邵力子和史良认为,叫“省长”蛮好。

钱端升提出,还有一个考虑叫“委员长”。不过,民族自治区怎么办倒是一个问题。

田家英说,可以叫“主任”。

邵力子说,在内蒙古,盟叫盟长,旗叫旗长。

许德珩说,省主席人数少,改省长好改些。

李维汉说,内蒙古叫什么?可能叫委员长,叫区长或主任也可以,或者他愿意叫主席就叫主席也可以。总

之,民族自治区的名称,关于“具体形式”(指宪法草案规定的“自治机关的形式,按照实行区域自治的民族大多数人民的意愿规定”——笔者注)完全按照当地人民的自愿,叫其自行决定。

经过充分讨论,李维汉询问与会人员:我们这个会上是不是多数人主张地方人民政府叫“长”,省主席改称“省长”?

史良说,我们这几个人都赞成。

罗隆基说,不只是“多数”,恐怕是“一致”赞成了。

关于地方人民政府及其负责人的称谓,1954年9月20日通过的宪法是这样规定的:“地方各级人民委员会分别由省长、市长、县长、区长、乡长、镇长各一人,副省长、副市长、副县长、副区长、副乡长、副镇长各若干人和委员各若干个组成。”宪法对民族自治地方人民政府负责人的称谓没作具体规定,而是作了这样一个原则规定:“自治机关的形式可以依照实行区域自治的民族大多数人民的意愿规定。”1982年12月五届全国人大第五次会议将自治区人民政府“主席”的称谓写进了宪法。现在,内蒙古、广西、西藏、宁夏、新疆5个自治区人民政府的负责人都称作“主席”。

“从内蒙古来看,自治规定个范围好”

1954年5月29日,宪法起草委员会第四次全体会议在讨论宪法草案“各民族自治地方的自治机关按照宪法和法律规定的权限行使自治权”这一规定时,引出了自治权与宪法和法律的关系问题,出现了不同意见。

龙云提出,按照草案的这一规定,这样,自治权就受到很多限制了,法律没有规定的事情就不能做了。

刘少奇主持会议询问与会人员:自治权要不要法律规定?

乌兰夫认为,还是规定好,不规定不好搞。从内蒙古来看,规定个范围好。自治也不能超越根本法。

董必武说,“自治”本身就有限制。宪法已经规定了可以管理地方财政,组织公安部队,制定自治条例、单行条例等,应有的都有了,超过了这些,还有什么权呢?

傅作义说,草案还规定可以制定自治条例和单行条例。

李维汉说,别的地方不能制定条例,自治地方就能,宪法上规定由全国人大常委会批准,是尊重他们的自治权,别的地方不好改变他们的自治权。

刘少奇说,我们的宪法,到底是保护了少数民族的自治权,还是剥夺限制了他们的自治权?龙云先生说是限制了,我看是保护了。宪法有这样的规定,是保护了少数民族,不规定他们就要吃亏。宪法上有规定对他

们有利。


龙云接着说,那规定漏了的地方,就不能做了。

邓小平发表意见说,宪法上充分保障了少数民族的权利,不能设想在宪法规定之外还可以做别的事情。要求脱离中国,加入别的国家,那不行;要求特殊,独立起来,也不行。具体的政治、经济、文化的权利,是充分保障的。我们宪法上规定的少数民族权利是必须给的。如果现在规定得还不够完备,将来还可以补充,但也要由法律来补充。

陈云说,自治权是有的,但也有限制,需要在宪法里规定。例如内蒙古有自治权,但如果满洲里的关税,境内的森林、铁路,都归内蒙古,全国就不好办了。有自治权,也要服从总的东西。

龙云说,宪法草案上有了制定自治条例、单行条例的规定,就解决了这个问题,我不坚持我的意见。

邓小平说,是在宪法、法律规定的范围内制定自治条例、单行条例,而不是在宪法、法律规定的范围外还可以搞什么。

现行的立法法规定:自治条例和单行条例可以依照当地民族的特点,对法律和行政法规的规定作出变通,但不得违背法律或者行政法规的基本原则,不得对宪法和民族区域自治法的规定以及其他有关法律、行政法规专门就民族自治地方所作的规定作出变通规定。这个规定贯彻了1954年宪法规定的原则。

(作者系全国人大常委会法制工作委员会原副主任)



1954年宪法草案传到了内蒙古草原上,受到牧民的热烈欢迎。图为中共内蒙古东部区党委干部恩和(左)正在向胡和勒泰畜牧业生产合作社社长胡和勒泰(右)和副社长斯德布(中)讲解蒙文宪法草案。摄影/岳国芳

巴拿马国民大会

文 / 徐世澄

2017年6月13日,中国外交部长王毅同巴拿马共和国副总统兼外长德圣马洛(Isabel Saint Malo)在北京举行会谈并签署了《中华人民共和国和巴拿马共和国关于建立外交关系的联合公报》。公报宣布,中华人民共和国和巴拿马共和国,根据两国人民的利益和愿望,兹决定自公报签署之日起相互承认并建立大使级外交关系。巴拿马共和国政府承认世界上只有一个中国,中华人民共和国政府是代表全中国的唯一合法政府,台湾是中国领土不可分割的一部分。巴拿马共和国政府即日断绝同台湾的“外交关系”,并承诺不再同台湾发生任何官方关系,不进行任何官方往来。中华人民共和国政府对巴拿马共和国政府的上述立场表示赞赏。

同一天,王毅外长在北京与巴拿马副总统兼外长德圣马洛举行会谈后共见记者,王毅外长表示,中国和巴拿马建交,为两国关系掀开新篇章。巴拿马是拉美重要国家。中国人民珍视同巴拿马人民的传统友谊。巴雷拉总统和巴拿马政府作出的这一重要政治决断,完全符合巴拿马国家和民族的根本利益,完全符合时代发展进步的潮流,完全符合国际社会形成的“一个中国”格局。

巴拿马共和国面积7.55万平方公里,人口400万,官方语言是西班牙语。首都巴拿马城,人口88万。现任国家元首是总统胡安·卡洛斯·巴雷拉(Juan Carlos Varela),巴拿马主义者,2014年7月1日就职,任期5年。

巴拿马位于中美洲地峡,东连哥伦比亚,南濒太平洋,西接哥斯达黎加,北临加勒比海,连接中美洲和南美洲,战略地位十分重要。巴拿马运河从北至南沟通大西洋和太平洋。巴拿马于1501年沦为西班牙殖民地,1821年加入大哥伦比亚共和国。1903年,巴拿马在美国支持下脱离哥伦比亚独立。同年,巴美签订《运河条约》,美取得修建和经营运河的永久垄断权和运河区的永久占领和使用权。美国从1904年起恢复开凿运河,1914年完工。1977年9月,巴美签署《新运河条约》(又称“托里霍斯—卡特条约”),1979年10月1日新条约生效,有效期至1999年12月31日。新条约规定,巴拿马运河由两国官员组成的运河管理委员会管理,新条约期满后,由巴拿马承担运河的管理和防务。1999年12月31日,巴拿马收回对运河的主权。

巴拿马1903年独立后,于1904年颁布宪法,根据宪法,成立第一届国民大会,每1万居民选举产生1名议员,任期4年。1941年,颁布新的宪法,根据人口比例选举产生议员,任期6年。1946年3月,再次修改宪法,规定议员任期4年。

1968年10月11日,国民警卫队中校奥马尔·托里霍斯(Omar Torrijos, 1929—1981年)发生政变,推翻了阿努尔福·阿里亚斯(Arnulfo Arias)总统,成立军事委员会,取消了国民大会。1969年3月,托里霍斯晋升为少将。1972年,颁布新宪法,宪法第277条规定,托里霍斯为巴拿马革命的“最高领袖”,拥有“特别权力”,其权力包括:协调一切公共行政机构的工作,任免政府部长、立法委员会成员、自治和半自治机构负责人、最高法院大法官、总审计长、总检察长、警卫队军官,负责领导外交事务,有权参加全国民众代表大会、省协调委员会和市政会的会议,并享有发言权和选举权等。1972年宪法规定,立法权由全国民众代表大会(Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, 又译“市政代表全国大会”)行使。1972年8月,第一届全国民众代表大会成立,由通过普选产生的505名代表组成,任期6年。全国民众代表大会选举总统和副总统,每年10月11日至11月1日举行例会,听取和审议政府部门的报告,提出各地的问题和要求。1978年8月,组成第二届全国民众代表大会。根据1978年宪法修正案,1980年另设全国立法理事会(Consejo Nacional de Legislación),由总统、副总统、全国民众代表大会主席、各部部长和立法委员会(Comisión de Legislación)成员组成。立法理事会负责颁布必要的法律,与全国民众代表大会并列成为立法机构。

1983年4月24日,巴拿马举行公民投票,通过了宪法修正案,规定每5年由公民直接投票选举总统和两名副总统,武装部队不得干预政治活动。宪法修正案删除了关于授予国民警卫队司令托里霍斯特权的第227条。根据此宪法修正案,成立由67名议员组成的立法议会(Asamblea Legislativa),取代全国民众代表大会和立法理事会。立法议会成立于1984年5月,由大选产生,为一院制,只有政党才能提名议员候选人。每名议员有两名候补议员,在议员缺席时替补。候补议员也由选举产生。议员任期为5年。

巴拿马现行宪法于1972年10月11日生效,历经1978年、1983年、1994年和2004年四次修改。宪法规定国家三权分治,总统为国家元首,通过直接选举产生,任期5年,不得连任,但可以隔届竞选。1994年10月4日,通过宪法修正案,取消军队,建立警察部队。2004年10月,再次对宪法作出重要修改,规定将立法机构更名为“国民大会”(Asamblea Nacional),规定国会由71名议员组成,每名议员有1名候补议员,在议员缺席时替补,候补议员与议员同时通过选举产生。议员的选举与总统和副总统的选举在同一天举行。2004年的

宪法修正案将副总统由2名改为1名。

巴拿马国民大会（以下简称国会）为一院制，行使立法权。本届国会议员2013年11月由直接选举产生。本届国会于2014年7月1日正式成立，由71名议员组成，任期5年（2014—2019年）。其代表组成即各党派所占议席状况如下：

民主革命党（Partido Revolucionario Democrático, PRD）26席，民主变革党（Cambio Democrático, CD）25席，巴拿马主义党（Partido Panameño）16席，民族主义共和自由运动党（Movimiento Liberal Republicano Nacionalista, MOLIRENA）2席，人民党（Partido Popular）1席，独立人士1席。

国会的座右铭：廉洁、独立和透明（Decente, independiente y transparente）。

国会领导人：2017年7月1日，国民大会举行选举，国会原第二副主席、民主变革党亚妮贝尔·阿夫雷戈（Yanibel Abrego）当选为国会新主席，成为巴拿马历史上第二位国会女主席。巴拿马主义党豪尔赫·伊凡（Jorge Iván）当选为国会第一副主席，巴拿马主义党加夫列尔·索托（Gabriel Soto）当选为第二副主席，任期均为1年（2017年7月1日至2018年7月1日）。

国会所在地：首都巴拿马城。

国会的网址：www.asamblea.gob.pa

国会的会期：每年两个会期，一个会期召开时间从7月1日至10月31日，另一个会期召开时间从1月2日至5月30日，总共8个月。行政机关（政府）在必要时，可召开国会特别会议，以讨论行政机构提出的问题。

成为国会议员的条件：巴拿马出生的巴拿马人，或入籍后在巴拿马居住15年以上者；具有选举权的公民；截至选举日年满21岁；未被法庭因严重犯罪判处剥夺自由5年或以上者；被提名前在其所在选区居住至少1年（宪法第153条）。

国会的主要立法职能：颁布、修改、修订或废除国家法律；颁布由行政机关建议的工资法；通过或否决议行机关签订的国际条约和协定；参与批准国家预算；宣战和授权行政机关议和；对政治犯宣布大赦；制定或修改国土的行政区划；决定国家货币的法律、重量、价值、形状、类型和名称；规定国家税赋、债券和国家专营以满足公共服务；颁布通用或特别准则，行政机关、自治和半自治单位以及国有和合资企业必须遵守这些准则等（宪法第159条）。

国会的主要司法职能：处理对总统和最高法院法官的指控和检举，并裁决他们任职时的行为是否有害公共权力的自由运作或违反宪法或法律（宪法第160条）。

国会的主要行政职能：接受或拒绝共和国总统的辞职请求；当总统提出申请时，根据宪法规定，准其休假和出国；通过或拒绝最高法院法官、最高检察长、行政检察长等根据宪法或法律规定需要国会批准的其他政府官员的任命；任命共和

国最高审计长、副审计长、公民保护人、选举法庭法官及宪法规定的他们的候补人员；任命国会的各种常务委员会及各种事务调查委员会；国会认为政府部长对犯罪、非法行为或危害国家利益的严重错误负有责任时，可对其投出不信任票，为使不信任票有效，必须在辩论前6日由至少一半议员书面提出，并由大会三分之二赞成票通过，法律将规定有关惩罚；根据宪法规定，通过、修改或废除紧急状态法令和中止宪法保障法令等（宪法第161条）。

巴拿马国会的委员会：国会设立常设委员会，与此同时，根据需要，可以设立临时委员会。常设的委员会有：

1. 证书、内部司法、法律章程和事务委员会
2. 程序修改和校正委员会
3. 政务、司法和制宪事务委员会
4. 预算委员会
5. 公共财政、计划和经济政策委员会
6. 贸易、工业和经济事务委员会
7. 公共工程委员会
8. 教育、文化和体育委员会
9. 运河事务委员会
10. 劳工和社会福利委员会
11. 通信与交通委员会
12. 公共卫生和社会保障委员会
13. 对外关系委员会
14. 农牧业事务委员会
15. 住房委员会
16. 人权委员会
17. 印第安事务委员会
18. 人口、环境与发展委员会
19. 妇女、儿童、青年和家庭委员会
20. 预防、管控和铲除毒品、贩毒和洗钱委员会
21. 道德和国会名誉委员会
22. 城市事务委员会

巴拿马国会的特点：政党可以撤销其提名的议员和候补议员的代表资格。为此，必须履行下列要求和正式手续：撤销资格的理由及程序必须写在该党的党章上；理由必须提及对党章、党的政治思想或党纲的严重违反，并且在提名日期之前经由选举法庭作出的决定批准；议员或候补议员因严重罪行被判处剥夺自由5年或以上，也可成为撤销其资格的理由；当事人有权在党内申诉并在两级审讯中自我辩护；政党关于撤销代表资格的决定须经选举法庭审理，审理期间政党的这一决定不具有效力；各政党也可以撤销已经退出该党的议员或候补议员的代表资格（宪法第151条）。☒

（作者系中国社会科学院荣誉学部委员、拉美研究所研究员）

庆元：建设美丽“大花园” 勇争最美“花骨朵”

打造江南一流生态旅游目的地



庆元廊桥

在浙江省第十四次党代会上，省委书记车俊作出了谋划实施“大花园”建设行动纲要的重大部署。作为“中国生态环境第一县”的庆元，立足自然生态第一优势，进一步丰富“大花园”建设的内涵，努力把庆元建设成为一个多彩、低碳、健康的“大花园”。

一、超前视野，规划先行。今年6月份，袁家军省长到庆元调研，提出了“丽水的美丽‘大花园’建设，庆元要成为最美‘花骨朵’”的目标要求，希望庆元打造成最有特色、最有亮点、最有竞争力的景区。对于庆元而言，关键是要把规划设计编制好，实现“多规合一”。庆元从“国家公园、美丽城市、美丽乡村、美丽田园”四位一体的空间布局 and 全域森林旅游五个方面发力，精心编制“大花园”建设五年行动方案，深度谋划项目库、招商库、人才库、改革清单库。以“一核多点”建设为方

向，突出百山祖核心景区扩容提质，推进“百村景区化”建设，努力实现全域景区化、景区公园化、经济绿色化。坚持以交通为导向，以景区为轴心，加快推进庆寿高等级公路、规划省道仙居至庆元公路延伸段工程谋划和庆景青公路提升工程前期进度，形成“西进东出”“北连南接”交通大格局。

二、看准优势，笃定前行。庆元始终牢记习近平总书记“庆元获得全国生态第一名，如果她能继续保持这个第一，我说这个就是她的政绩”的嘱托，把保护生态环境作为第一责任，不断拓宽“两山”转化通道，全力打造“三大”集群。以特色小镇、花园小镇建设为载体，目标将一朵菇、一双筷、一支笔培育成支撑

庆元促进三大收入增长的综合性百亿产业，推动食用菌、竹木、铅笔等产业接二连三，让庆元发展动力更强劲，推进工旅、农旅、森旅、体旅、文旅及医养融合，打造旅游小镇集群。以森林小镇（人家）建设为载体，利用森林覆盖86%的丰富森林资源，打造森林体验景区、创建“中国楠木城”，构建“一区一城十园”森林公园格局，打造森林公园集群。以古廊桥、古村落、古驿道、古树群为基础，深入挖掘“古文化”资源，尤其是通过绿道、古道把古廊桥、古村落、古树群串点成线成景，打造“古文化体验”集群。

三、真抓实干，融合发展。庆元围绕打造“江南一流生态旅游目的地”旅游定位，多措并举推进全域旅游。坚持“城市即旅游、旅游即生活”，推进城旅融合，把县城作为一个大景点来打造，加快城市更新，努力提升城市的首

位度，推进旧城改造、城市立面美化、一溪两岸景观带建设、城市森林公园创建等工作，建设山水相依、城景相融的城市会客厅。坚持“以农带旅、以旅兴农”，推进农旅融合，积极探索“旅游+农业”“旅游+农村”“旅游+农产品”，促进业态互补，产品创新，推出了香菇、灰树花、甜桔柚等一批生态农产品，成为旅客喜爱的旅游地商品；建设了寻·客栈、溪岸图、廊桥故里等一批精品民宿，让旅客充分体验“家”的感觉。坚持“以文化人、以文化物”，推进文旅融合，庆元充分挖掘生态文化、香菇文化、廊桥文化、红色文化等特色文化资源，不断增强文化的浸润功能，做足地方的特色文化旅游业态。



美丽县城



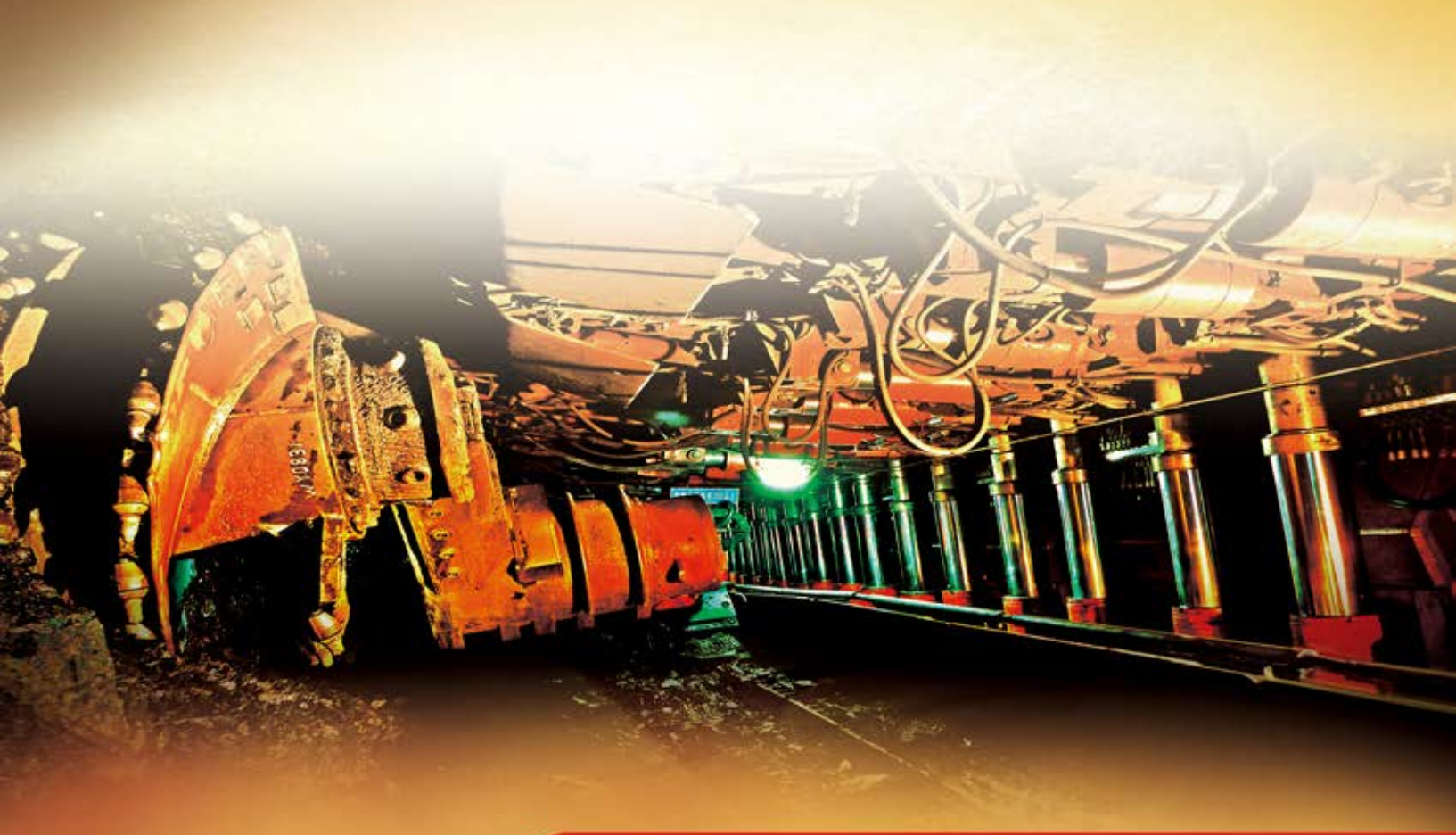
美丽森林



百山祖国家自然保护区、国家4A级景区

锦绣百矿 梦想百年

SPLENDID HUNDRED MINING DREAM HUNDRED YEARS



百色百矿集团有限公司
Baise Mining Group Co., Ltd

www.gxbsky.cn

百色百矿集团有限公司（简称百矿集团），是广西百色市属国有企业，从东笋煤矿到广西百色矿务局，再从广西百色矿务局有限公司到百矿集团，历经 60 年创业的跌宕起伏和涅槃腾飞，发展成为广西主要的褐煤生产基地、全国重要的碳酸锰基地、国家绿色矿山试点单位、全国中小型标杆煤矿。企业核心产业为煤电铝一体化、生态锰产业一体化、煤炭物流、煤机制造、建材地产以及煤矿专业工程技术服务等行业。

百矿集团在六十年的发展征程中，秉承“艰苦创业、特别能战斗、特别能吃苦”的优秀品质，在历次转型发展中打破桎梏，刷新定论，开创先河，创造奇迹，从一片荒山野岭年产几千吨煤的小煤窑，裂变为跨区域、跨行业发展的综合能源企业，开创了复杂地质条件下中小型煤矿的“百色经验”，成为全国中小型标杆煤矿。

人大双联工作的网上平台

人大双联微平台

一款带APP功能的微信公众号
一键关注，无需安装
现有微信公众号可直接绑定本平台



功能强大： 人员分组管理、资料提交、表决投票（会议表决、代表向选民述职测评），代表公示和双联互动，活动组织，在线学习、在线答题、微信群管理，新闻发布，内容搜索……

采购灵活： 购买使用、租赁使用、全托管代运行等多种形式，根据预算灵活选择。

应用简单： 手机端只需会用微信即能操作，后台管理只需普通工作人员就能操作。

服务完善： 人大专业出版社提供人大知识内容数据库、人大知识题库、人大法律法规数据库，提供实时高层人大新闻转载，省去您的内容编辑烦恼！持续平台更新，让使用越来越便捷，功能越来越强大，内容越来越丰富！



请扫码关注，了解手机端功能（关注后暂时无权限使用“服务代表”版块功能，请在线留言申请开放权限），或登录www.npcxj.com 了解详情。



中国民主法制出版社

技术支持：北京中民法智文化发展有限公司

咨询电话：010-64895497
0571-86836457