

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊
2017年10月20日出版
第20期 总第440期

全国人大常委会机关刊物



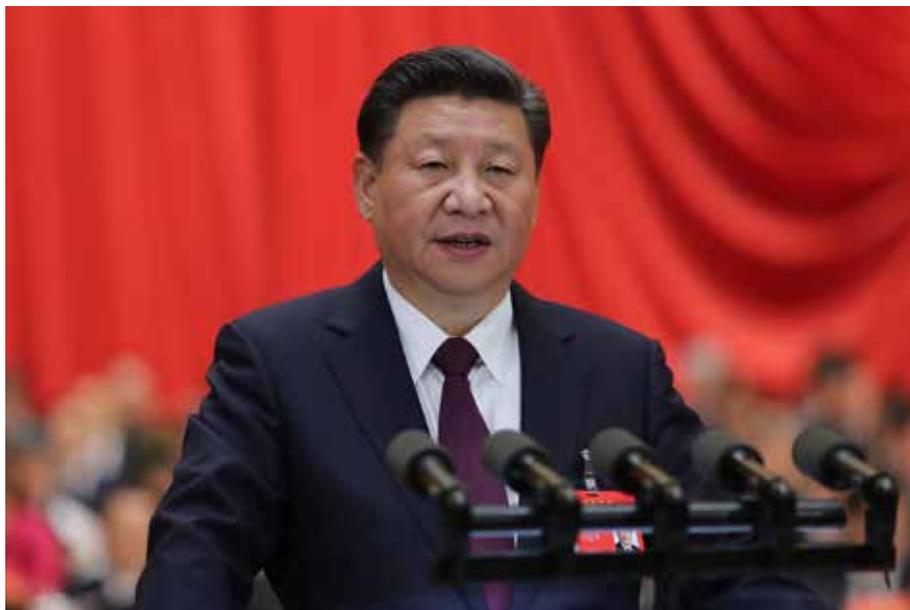
中国共产党第十九次全国代表大会在京开幕 习近平代表第十八届中央委员会向大会作报告



ISSN 1671-542X



20
邮发代号:2-18
国内刊号:CN11-3442/D
国际刊号:ISSN1671-542X



10月18日，中国共产党第十九次全国代表大会在北京人民大会堂开幕。习近平总书记代表第十八届中央委员会向大会作报告。摄影/鞠鹏

10月19日，习近平同志参加党的十九大贵州省代表团讨论。摄影/李涛

中国共产党第十九次全国代表大会 贵州省代表团



10月18日，中国共产党第十九次全国代表大会在北京人民大会堂开幕。李克强同志主持大会。摄影/鞠鹏



10月18日，张德江同志参加他所在的党的十九大内蒙古代表团讨论。摄影/张领

谱写新时代中国民主的华彩乐章

金秋十月，一个收获硕果与孕育希望的季节。

肩负着无比神圣的历史使命，承载着亿万人民的殷切期待，中国共产党第十九次全国代表大会在北京隆重开幕。这是一次在全面建成小康社会决胜阶段、中国特色社会主义发展关键时期召开的十分重要的大会，大会将对未来五年新目标新征程提出具有全局性、战略性、前瞻性的行动纲领，事关党和国家事业继往开来，事关中国特色社会主义前途命运，事关最广大人民的根本利益。

习近平总书记代表十八届中央委员会所作的报告，总结了过去五年改革开放和社会主义现代化建设所取得的历史性成就，作出了中国特色社会主义进入新时代的重大政治判断，系统回答了事关党和国家长远发展的重大理论和实践问题，并就决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程提出了新方略、新决断、新部署，具有划时代的里程碑意义。报告高屋建瓴、统揽全局，气势恢宏、博大精深，令人鼓舞、催人奋进，是一篇闪耀着马克思主义真理光芒的纲领性文件，是我们党迈向新时代、开启新征程、续写新篇章的政治宣言和行动指南，是决胜全面建成小康社会的集结号和动员令，必将极大增强中华民族的凝聚力、向心力。

党的十九大报告提出中国特色社会主义进入新时代，这是对党和国家发展历史方位的精辟概括。认识和理解新时代，重要的是把握新起点、新使命、新征程。要深刻认识中国特色社会主义进入新的发展阶段，党和国家事业站到了新的历史起点上；深刻认识进行伟大斗争、建设伟大工程、推进伟大事业、实现伟大梦想，凸显了当代中国共产党人的使命担当；深刻认识决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的任务目标；深刻认识新时代需要党有新作为，以党的政治建设为统领，全面加强党的建设，坚定不移全面从严治党。

思想是时代的先声。思想有多深邃，我们就能走多远。以习近平同志为主要代表的中国共产党人，进行着划时代的理论创新、实践创新，创立了习近平新时代中国特色社会主义思想，这是马克思主义中国化的最新成果，是中国特色社会主义理论体系的重要组成部分，是被实践证明了的科学真理，是进行伟大斗争、建设伟大工程、推进伟大事业、实现伟大梦想的实践指南，是中国共产党人新时代的精神支柱和力量源泉，是我们必须长期坚持的指导思想。党的十九大把习近平新时代中国特色社会主义思想

确立为党必须长期坚持的指导思想，实现了党的指导思想又一次与时俱进，具有重大的政治意义、理论意义、实践意义。

时钟回拨，五年，也许在时间的长河中不过是倏忽一瞬，但以党的十八大为节点的这五年，却在中国的历史发展进程中留下了极不平凡的印迹，成为中国特色社会主义事业发展的一个新高度。从党的十八大到十九大，一系列新理念新思想新战略相继提出，一系列重大方针政策密集出台，一系列重大举措有力推出，一系列重大工作务实推进……，以习近平同志为核心的党中央迎难而上、开拓进取、革故鼎新、励精图治，带领党和国家走过极不平凡的五年。这五年，党风政风为之一新，党心民心同频共振，许多过去想办而没有办成的大事终于办成。五年来，全方位、开创性的成就和深层次、根本性的变革，不仅振奋了人民精神，更凝聚起坚不可摧的人心力量。五年理论创新，中国特色社会主义进入新的发展阶段；五年实践创新，亿万人民有着沉甸甸的获得感；五年制度创新，更加成熟更加定型的制度体系正在形成。正是在这波澜壮阔的五年中，以习近平同志为核心的党中央增强政治定力、坚定理论自信，以高远的历史站位、宽广的世界眼光，提出了一系列治国理政的新理念新思想新战略，写就了习近平新时代中国特色社会主义思想的崭新篇章。

伟大的梦想照亮伟大的时代，伟大的时代需要伟大的作为。党的十九大绘就了新时代国家发展的美好图景，同时也对人大制度建设和人大工作提出了新的更高的要求。最高国家权力机关只有以更加强烈的责任意识和政治担当，认真履行宪法法律赋予的职责，以保证人民当家作主、发展社会主义民主政治为己任，恪尽职守、奋发进取、勇于实践、善于创新，才能不负时代的重托和人民的期望。

推开新时代的大门，我们就要踏上新的征程。新时代的号角，让人激动，更催人奋进。在新的征程上，有更大的成就，也有更多的挑战。我们只要保持永不懈怠的精神状态、一往无前的奋进姿态，就一定能走向更广阔的未来，就一定能民族复兴的伟大进军中谱写更加壮丽的中国民主新华章。

汪飏



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20期
10月20日出版
总第440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 王晓琳 赵祯祺
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 京西工商广登字20170073号

|特 稿|

- 04 中国共产党第十九次全国代表大会在京开幕
习近平代表第十八届中央委员会向大会作报告

|总编絮语|

- 01 谱写新时代中国民主的华彩乐章 / 汪铁民

|本期策划|

- 08 人大监督护佑美丽生态
——张德江委员长率队检查固体废物污染环境防治法实施情况
/ 张维炜
- 13 加快构建三方共治的绿色行动体系
/ 于 浩
- 15 坚决守住危险废物污染防治这条底线 / 彭东昱
- 17 统筹城乡,破解“垃圾围城” / 王博勋
- 19 践行绿色发展理念,深入推进工业固体废物治理 / 李小健
- 21 固废法执法检查:体制机制问题属于根源性问题 / 刘文学
- 23 固体废物污染防治:如何补齐科技支撑短板? / 王 萍

|言 论|

- 访 谈 25 求真务实、开拓创新,扎实做好新形势下地方人大工作
——专访山东省人大常委会党组书记、副主任柏继民 / 鲁 轩
- 主任笔谈 28 突出地方特色,立法引领推动经济社会持续发展 / 危朝安
- 29 开展规范性文件备案审查工作的一些实践与探索 / 柳纪纲
- 31 从法律规范的立体结构看地方立法理论根据的更新 / 谢 勇
- 32 坚持党的领导,做好新形势下地方立法工作 / 钱 智
- 34 坚持“四个结合”,加强立法能力建设 / 陈华贵

|地 方|

地方巡礼·走进江苏

- 36 五大亮点看江苏立法 / 张宝山 顾建军 王 伟
- 39 苏州:立法保护国家历史文化名城 / 赵祯祺 陈泽亚 唐 诗
- 41 南通人大:评议监督走实行稳 / 庄中秋
- 43 连云港人大:奏响聚力发展最强音 / 姜 健 王 超
- 45 盐城人大:科学立法推动绿色发展 / 苏 红



10月18日，中国共产党第十九次全国代表大会在北京人民大会堂开幕。这是习近平、李克强、张德江、俞正声、刘云山、王岐山、张高丽、江泽民、胡锦涛在主席台上。摄影 / 兰红光

- 47 镇江人大：专项评议唱响监督“好声音”
/ 徐红军 丁吉 陈杰 赵敬敬
- 49 宜兴人大：“评议+”迸发新活力 / 徐鹏程
- 50 睢宁人大：为代表履职提供有力保障 / 赵李
- 51 相城区：探索街道“议政代表”会议制度 / 屈玲妮
- 52 盱眙人大：创新预算监督显实效 / 王晓琳 王恒亮

| 泛 读 |

看世界 53 菲律宾选举制度与政治生态 / 霍然



请扫码关注“西交民巷23号”

中央国家机关举报网站 : zygjjg.12388.gov.cn



决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利

中国共产党第十九次全国代表大会在京开幕

习近平代表第十八届中央委员会向大会作报告

习近平指出，经过长期努力，中国特色社会主义进入了新时代，这是我国发展新的历史方位。这标志着我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾

新时代中国特色社会主义思想明确坚持和发展中国特色社会主义，总任务是实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴，在全面建成小康社会的基础上，分两步走在本世纪中叶建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国

李克强主持大会 2338 名代表和特邀代表出席大会

新华社北京10月18日电 绘就伟大梦想新蓝图,开启伟大事业新时代。举世瞩目的中国共产党第十九次全国代表大会18日上午在人民大会堂开幕。

习近平代表第十八届中央委员会向大会作了题为《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》的报告。习近平指出,中国共产党第十九次全国代表大会,是在全面建成小康社会决胜阶段、中国特色社会主义进入新时代的关键时期召开的一次十分重要的大会。大会的主题是:不忘初心,牢记使命,高举中国特色社会主义伟大旗帜,决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利,为实现中华民族伟大复兴的中国梦不懈奋斗。

人民大会堂雄伟庄严,万人大大礼堂气氛热烈。主席台上方悬挂着“中国共产党第十九次全国代表大会”的会标,后幕正中是镰刀和锤头组成的党徽,10面鲜艳的红旗分列两侧。二楼和三楼眺台上分别悬挂着“不忘初心,牢记使命,高举中国特色社会主义伟大旗帜,决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利,为实现中华民族伟大复兴的中国梦不懈奋斗!”“伟大、光荣、正确的中国共产党万岁!”的横幅。

在主席台前排就座的大会主席团常务委员会成员有习近平、李克强、张德江、俞正声、刘云山、王岐山、张高丽、马凯、王沪宁、刘延东、刘奇葆、许其亮、孙春兰、李建国、李源潮、汪洋、张春贤、范长龙、

孟建柱、赵乐际、胡春华、栗战书、郭金龙、韩正、江泽民、胡锦涛、李鹏、朱镕基、李瑞环、吴邦国、温家宝、贾庆林、宋平、李岚清、曾庆红、吴官正、李长春、贺国强、杜青林、赵洪祝、杨晶。

大会由李克强主持。上午9时,会议开始。全场起立,高唱《中华人民共和国国歌》。随后,全体同志为毛泽东、周恩来、刘少奇、朱德、邓小平、陈云等已故老一辈无产阶级革命家和革命先烈默哀。

李克强宣布,党的十九大应出席代表2280人,特邀代表74人,共2354人,今天实到2338人。他对列席大会的党外朋友和有关方面负责同志表示热烈的欢迎。

习近平代表第十八届中央委员会向大会作的报告共分13个部分:一、过去五年的工作和历史性变革;二、新时代中国共产党的历史使命;三、新时代中国特色社会主义思想和基本方略;四、决胜全面建成小康社会,开启全面建设社会主义现代化国家新征程;五、贯彻新发展理念,建设现代化经济体系;六、健全人民当家作主制度体系,发展社会主义民主政治;七、坚定文化自信,推动社会主义文化繁荣兴盛;八、提高保障和改善民生水平,加强和创新社会治理;九、加快生态文明体制改革,建设美丽中国;十、坚持走中国特色强军之路,全面推进国防和军队现代化;十一、坚持“一国两制”,推进祖国统一;十二、坚持和平发展道路,推动构建人类命运共同体;十三、坚定不移全面从严治党,不断提高党

的执政能力和领导水平。

习近平在报告中指出,十八大以来的五年,我们坚持稳中求进工作总基调,迎难而上,开拓进取,取得了改革开放和社会主义现代化建设的历史性成就,党和国家事业全面开创新局面:经济建设取得重大成就;全面深化改革取得重大突破;民主法治建设迈出重大步伐;思想文化建设取得重大进展;人民生活不断改善;生态文明建设成效显著;强军兴军开创新局面;港澳台工作取得新进展;全方位外交布局深入展开;全面从严治党成效显著。同时,必须清醒看到,我们的工作还存在许多不足,也面临不少困难和挑战。

习近平说,五年来的成就是全方位的、开创性的,五年来的变革是深层次的、根本性的。五年来,我们党以巨大的政治勇气和强烈的责任担当,提出一系列新理念新思想新战略,出台一系列重大方针政策,推出一系列重大举措,推进一系列重大工作,解决了许多长期想解决而没有解决的难题,办成了许多过去想办而没有办成的大事,推动党和国家事业发生历史性变革。这些历史性变革,对党和国家事业发展具有重大而深远的影响。

习近平指出,经过长期努力,中国特色社会主义进入了新时代,这是我国发展新的历史方位。这标志着我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。我国社会主要矛盾的变化,没有改变我们对我国社会主义所处历史阶段

的判断,我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变,我国是世界最大发展中国家的国际地位没有变。

习近平强调,全党要牢牢把握社会主义初级阶段这个基本国情,牢牢立足社会主义初级阶段这个最大实际,牢牢坚持党的基本路线这个党和国家的生命线、人民的幸福线,领导和团结全国各族人民,以经济建设为中心,坚持四项基本原则,坚持改革开放,自力更生,艰苦创业,为把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国而奋斗。

关于新时代中国共产党的历史使命,习近平指出,实现中华民族伟大复兴是近代以来中华民族最伟大的梦想。中国共产党一经成立,就把实现共产主义作为党的最高理想和最终目标,义无反顾肩负起实现中华民族伟大复兴的历史使命。今天,我们比历史上任何时期都更接近、更有信心和能力实现中华民族伟大复兴的目标。

习近平强调,实现伟大梦想,必须进行伟大斗争;实现伟大梦想,必须建设伟大工程;实现伟大梦想,必须推进伟大事业。伟大斗争,伟大工程,伟大事业,伟大梦想,紧密联系、相互贯通、相互作用,其中起决定性作用的是党的建设新的伟大工程。

习近平用“八个明确”对新时代中国特色社会主义思想进行了阐述。他说,新时代中国特色社会主义思想明确坚持和发展中国特色社会主义,总任务是实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴,在全面建

成小康社会的基础上,分两步走在本世纪中叶建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。

习近平指出,新时代中国特色社会主义思想,是对马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观的继承和发展,是马克思主义中国化最新成果,是党和人民实践经验和集体智慧的结晶,是中国特色社会主义理论体系的重要组成部分,是全党全国人民为实现中华民族伟大复兴而奋斗的行动指南,必须长期坚持并不断发展。

习近平阐述了构成新时代坚持和发展中国特色社会主义基本方略的“十四条坚持”:坚持党对一切工作的领导;坚持以人民为中心;坚持全面深化改革;坚持新发展理念;坚持人民当家作主;坚持全面依法治国;坚持社会主义核心价值观;坚持在发展中保障和改善民生;坚持人与自然和谐共生;坚持总体国家安全观;坚持党对人民军队的绝对领导;坚持“一国两制”和推进祖国统一;坚持推动构建人类命运共同体;坚持全面从严治党。

习近平在谈到“两个一百年”奋斗目标时说,改革开放之后,我们党对我国社会主义现代化建设作出战略安排,提出“三步走”战略目标。解决人民温饱问题、人民生活总体上达到小康水平这两个目标已提前实现。从现在到二〇二〇年,是全面建成小康社会决胜期。从十九大到二十大,是“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期。我们既要全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗

目标,又要乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程,向第二个百年奋斗目标进军。

习近平提出,从二〇二〇年到本世纪中叶可以分两个阶段来安排。第一个阶段,从二〇二〇年到二〇三五年,在全面建成小康社会的基础上,再奋斗十五年,基本实现社会主义现代化。第二个阶段,从二〇三五年到本世纪中叶,在基本实现现代化的基础上,再奋斗十五年,把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。

习近平指出,要贯彻新发展理念,建设现代化经济体系。深化供给侧结构性改革;加快建设创新型国家;实施乡村振兴战略;实施区域协调发展战略;加快完善社会主义市场经济体制;推动形成全面开放新格局。

习近平阐述了健全人民当家作主制度体系,发展社会主义民主政治的内容:一是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一;二是加强人民当家作主制度保障;三是发挥社会主义协商民主重要作用;四是深化依法治国实践;五是深化机构和行政体制改革;六是巩固和发展爱国统一战线。

习近平指出,要坚定文化自信,推动社会主义文化繁荣兴盛。牢牢掌握意识形态工作领导权;培育和践行社会主义核心价值观;加强思想道德建设;繁荣发展社会主义文艺;推动文化事业和文化产业发展。

习近平强调,要提高保障和改善民生水平,加强和创新社会治理。优先发展教育事业;提高就业质量和人民收入水平;加强社会保障体



10月18日，中国共产党第十九次全国代表大会在北京人民大会堂开幕。摄影/饶爱民

系建设；坚决打赢脱贫攻坚战；实施健康中国战略；打造共建共治共享的社会治理格局；有效维护国家安全。

习近平提出，要加快生态文明体制改革，建设美丽中国。推进绿色发展；着力解决突出环境问题；加大生态系统保护力度；改革生态环境监管体制。

习近平指出，坚持走中国特色强军之路，全面推进国防和军队现代化。必须全面贯彻新时代党的强军思想，贯彻新形势下军事战略方针，建设强大的现代化陆军、海军、空军、火箭军和战略支援部队，打造坚强高效的战区联合作战指挥机构，构建中国特色现代作战体系，担当起党和人民赋予的新时代使命任务。

习近平指出，要坚持“一国两制”，推进祖国统一。保持香港、澳

门长期繁荣稳定，支持香港、澳门融入国家发展大局，发展壮大爱国爱港爱澳力量，让香港、澳门同胞同祖国人民共担民族复兴的历史责任、共享祖国繁荣富强的伟大荣光。继续坚持“和平统一、一国两制”方针，推动两岸关系和平发展，推进祖国和平统一进程。坚决维护国家主权和领土完整，绝不容忍国家分裂的历史悲剧重演。

习近平指出，坚持和平发展道路，推动构建人类命运共同体。中国将高举和平、发展、合作、共赢的旗帜，恪守维护世界和平、促进共同发展的大政方针，坚定不移在和平共处五项原则基础上发展同各国的友好合作，推动建设相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系。

习近平强调，坚定不移全面从严治党，不断提高党的执政能力和领导水平。

习近平提出了新时代党的建设总要求以及必须抓好的八个方面重要任务：把党的政治建设摆在首位；用新时代中国特色社会主义思想武装全党；建设高素质专业化干部队伍；加强基层党组织建设；持之以恒正风肃纪；夺取反腐败斗争压倒性胜利；健全党和国家监督体系；全面增强执政本领。

习近平报告过程中，全场一次次响起热烈的掌声。

现任和曾任全国人大常委会副委员长、全国政协副主席的党外人士，在京各民主党派中央、全国工商联副主席，无党派代表人士，宗教界代表人士，在京全国人大、全国政协常委中的民主党派、无党派和民族宗教界人士作为来宾列席大会。党内有关负责同志也列席了大会。

3000多名中外记者采访报道了开幕式盛况。✪



人大监督护佑美丽生态

——张德江委员长率队检查固体废物污染环境防治法实施情况

文 / 本刊记者 张维炜

建设生态文明、保护生态环境关系人民福祉，关乎民族未来。重视生态环境保护、注重绿色发展是近年来中央高度强调的大政方针。

党的十九大在十八大的基础上再一次吹响了加快生态文明体制改革、建设美丽中国的号角，进一步昭示了以习近平同志为核心的党中央加强生态文明建设的意志和决心。

城乡生活垃圾、危险废物等固体废物处理是环境治理系统工程中的重要一环。十九大报告在谈到着力解决突出问题时，专门提到了要加强固体废物处理和垃圾处置。2016年12月21日召开的中央财经领导小组第十四次会议上，习近平总书记提出了六件关系民生的事情，其中两件都与固体废物处理相关，一件是普遍推行垃圾分类制度，另

一件是加快推进禽畜养殖废弃物处理和资源化。

为积极落实以习近平同志为核心的党中央的决策部署，全国人大常委会将固体废物污染环境防治法执法检查列入2017年监督工作计划。全国人大常委会专门成立了固体废物污染环境防治法执法检查组，张德江委员长担任执法检查组组长，陈昌智、沈跃



8月14日至16日,张德江委员长在湖南检查固体废物污染环境防治法实施情况。图为8月14日,张德江委员长在郴州物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

跃、张平、艾力更·依明巴海副委员长和环资委陆浩主任委员担任副组长。张德江委员长亲自主持检查组全体会议并讲话。他指出,要坚决贯彻以习近平总书记为核心的党中央关于推进生态文明建设的重大决策部署,扎实开展固体废物污染环境防治法执法检查,深入推进环境保护和污染防治工作,加快实现生态环境全面改善。

6月至8月中旬,张德江委员长率领执法检查组赴陕西、湖南等地检查固体废物污染环境防治法的实施情况。在执法检查期间,他深入乡镇村

落,垃圾焚烧发电厂,农牧、工矿、装备制造企业,再生资源产业园区等,详细了解法律实施中存在的重点问题;主持召开座谈会,与政府负责人、企业代表、农禽畜养殖大户、科技人员、城乡居民等进行深入交流,听取他们关于推动法律贯彻落实、促进法律制度完善的意见和建议。

对环保法律领域开展如此高规格、强阵容的执法检查引起了社会的普遍关注。外界评价称,由张德江委员长亲自领衔此次执法检查,显示出全国人大常委会对固体废物污染问题的高度重视,全链条式的刚性监督体现了最高国家权力机关对推动法律实施的信心和守护好青山绿水的决心。

坚持问题导向,盯紧法律实施难点

固体废物污染防治与大气、水、土壤污染防治密切相关,直接影响到老百姓的安居乐业,可以说,举国上下都非常关心。

据了解,我国固体废物污染环境防治法于1995年颁布,自1996年4月1日起施行。之后历经1次修订和3次修改。

固体废物污染环境防治法实施的十多年间,相关配套制度建设也进入加速期。国务院制定(修订)了危险废物经营许可证、医疗废物管理、畜禽规模养殖污染防治、城市市容和环境卫生管理、废弃电器电子产品回收处理、报废汽车回收管理等行政法规。

相关部门按照职责分工,制定了一系列部门规章、标准规范和技术指南,固体废物管理制度体系逐步完善。在危险废物方面,建立了危险废物鉴别、申报登记和转移联单等8项制度,涵盖了危险废物产生、贮存、转运、利用处置的全过程;在电子废物方面,明确了名录、规划和基金补贴等4项制度,制定了基于生产者责任延伸制度的电子废物管理办法;在生活垃圾方面,发布了生活垃圾收集、运输、处理等相关管理规章

和标准规范100余项;在进口固体废物方面,制定了管理名录等配套文件;在工业固体废物和农业废弃物方面,出台了促进资源综合利用和无害化处置的相关管理办法和技术文件。

与此同时,陕西、湖南等21个省(区、市)结合本地区实际开展了固体废物污染防治地方立法,使固体废物污染环境防治法的规定更加细化,便于实施。

在执法、司法方面,我国对固体废物违法犯罪行为持续保持依法严惩高压态势。执法检查组了解到,2013年以来,公安部连续部署开展“清水蓝天”专项行动,共破获涉固体废物犯罪案件约1万起,抓获犯罪嫌疑人1.6万人。

对于外界高度关注的“洋垃圾”走私,2013年以来,海关、环保等部门多次联合开展打击“洋垃圾”走私、加强固体废物管理联合行动。全国海关立案查办各类走私进口固体废物犯罪案件400余起,查证涉案固体废物170多万吨,抓获犯罪嫌疑人近800人。

环境保护部还会同发展改革委等部门开展了铬渣专项整治,推动地方治理铬渣670余万吨;对全国48个典型废塑料集散地开展集中清理和取缔;会同卫生计生委多次组织对医疗卫生机构、医疗废物集中处置单位的专项检查,共检查医疗卫生机构52万余家,立案查处1.5万家。

针对危险废物犯罪呈现产业化迹象等新情况新问题,最高法、最高检修改环境污染刑事案件司法解释,进一步明确涉重金属、危险废物和进口固体废物等污染环境入罪标准。

但是在看到成绩的同时,我国在固体废物污染方面面临的严峻形势不容忽视。以城市生活垃圾为例,有数据显示,我国每年大中城市产生生活垃圾约2亿吨,目前累计存量高达60多亿吨,近三分之二大中城市被生活垃圾包围。不仅如此,随着经济社会快速发展,新业态不断涌现,新问题也随之产生,如快递包装废物、报废汽车等快速增长,



7月13日,陈昌智副委员长带队在天津检查进口固体废物监管情况。



7月18日,沈跃跃副委员长带队在广西检查医疗废物收集和贮存情况。

污泥、脱硫石膏等污染治理副产物大量产生,进一步加剧了环境污染。

因此,为了确保此次执法检查取得实效,全国人大环资委前期先后赴北京、河南等7个省市开展了调研工作,并详细制订了执法检查工作方案。

5月22日,全国人大常委会固体废物污染环境防治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,张德江委员长在会上指出,固体废物污染环境防治法是环境保护领域的一部重要法律,对于保障人体健康、维护生态安全、促进经济社会可持续发展具有重要意义。全国人大常委会要坚持正确监督、有效监督,精心组织开展固体废物污染环境防治法执法检查工作,确保取得实实在在的效果。

据了解,这次执法检查始终坚持问题导向,重点对以下内容进行了检查:城乡生活垃圾、工业固体废物和农业废弃物污染防治情况,危险废物监管和进口固体废物管理情况,垃圾分类等配套法规制度的制定和执行情况,固体废物污染防治责

任落实和监察执法情况,法律实施中存在的主要问题,对修改完善固体废物污染环境防治法的意见和建议等。

今年6月至8月,执法检查组分5个小组,分赴陕西、湖南、山西、天津、浙江、广西、江苏、福建、上海、吉林等10个省(区、市)开展执法检查工作,检查组深入到33个地市(区),共召开22次座谈会,听取了地方政府和有关部门的汇报,实地查看了112个单位和项目。委托自查的其他21个省(区、市)人大常委会对本行政区域内固体废物污染环境防治法实施情况进行了检查,并提交了检查报告。全国人大常委会力求通过全面检查,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策。

抓源头查问题促落实,切实提高污染治理法治化水平

地处内陆腹地的陕西省有着厚重的历史文化底蕴,其在坚守传统的同时,近些年在生态环保方面所作出的创新尤为引人注目。

张德江委员长把执法检查的第一站定在了陕西。

6月6日至8日,张德江委员长率全国人大常委会执法检查组先后到汉中、咸阳、西安开展执法检查。

检查期间,张德江委员长强调,要全面贯彻落实习近平总书记提出的新发展理念,正确有效实施固体废物污染环境防治法,着力解决生态环境突出问题,切实提高污染治理法治化水平,推动形成绿色发展方式和生活方式。

在汉中城固小营村,委员长深入了解生活垃圾分类、收集、转运情况。他说,要加快推行农村生活垃圾分类处理,加大农村环境综合整治力度,创造优良的人居环境。

在汉中勉县、咸阳礼泉的危险废物集中处置单位,委员长指出,要高度重视危险废物治理工作,切实增强责任意识,强化全过程监管,全面提升危险废物处置能力。

在陕西再生资源产业园区、西安高速公路建设单位、兴汉环保工地,委员长详细了解废弃电器电子产品和建



7月18日,张平副委员长带队在福建检查农业一体化项目养殖废弃物循环利用情况。



7月5日,艾力更·依明巴海副委员长带队在吉林开展固体废物污染环境防治法执法检查。

筑垃圾回收再利用状况。他说,要树立绿色循环发展理念,积极推进固体废物回收处理加工产业化,变废为宝、化害为利。

在汉中装备制造、西安高新技术企业,委员长仔细询问固体废物规范化管理情况。他强调,企业要严格依法建设、管理和维护贮存设施场所,安全分类存放、处置固体废物,切实防止污染环境。

张德江委员长还考察了渭河、汉江综合治理工程,希望陕西继续抓实抓好固体废物污染防治这项基础性工作,统筹推进环境污染综合治理,努力实现三秦大地天蓝水清地绿。

检查期间,张德江委员长听取了陕西省贯彻实施固体废物污染环境防治法工作情况汇报。他强调,要坚定推进绿色发展,不断加强环境保护工作力度,依法推进固体废物污染防治工作,有效防范环境风险,全面改善环境质量。一要贯彻减量化、资源化、无害化原则,降低资源消耗和各类固体废物产生量,提高固体废物循环综合利用水平,

最大限度减少固体废物对人体健康和生态环境的危害。二要坚持污染者依法负责原则,落实企业主体责任,增强企业法治意识、道德意识,严格执行污染环境防治责任制,依法追究企业虚报瞒报、非法转移处置固体废物等相关违法行为责任。三要切实履行政府及其职能部门监管职责,加强统筹协调和政策协同,全面提升固体废物管理和污染防治执法能力。四要统筹推进固体废物污染环境防治法和相关法律贯彻实施工作,增强环境保护工作整体性、协调性,形成依法防治污染合力,促进生态环境全面改善和经济社会可持续发展。

夯实基础把握重点协同推进,全面加强固体废物污染防治

湖南位于我国的中部经济区,是著名的有色金属之乡,当前面临着加快发展与加快转型的双重压力,在固体废物循环利用方面正在探索一条有效的绿色路径。

8月14日至16日,张德江委员长率全国人大常委会执法检查组到湖南

郴州、益阳、长沙等地开展执法检查。

在湖南检查期间,张德江委员长强调,要深入贯彻落实习近平总书记关于环境保护的一系列重要讲话精神,全面正确贯彻实施固体废物污染环境防治法,协同推进固体废物污染防治工作,切实打好生态保护和污染防治攻坚战。

张德江委员长考察了郴州市永兴县城乡智能环卫垃圾处理中心、益阳市高新区生活垃圾焚烧发电厂、资阳区长春镇紫薇村和长沙县农牧企业,了解垃圾和畜禽养殖废弃物处置情况。他强调,要加快推行垃圾分类制度,加强生活垃圾处理设施建设,积极探索城乡生活垃圾一体化处理,大力推进畜禽养殖废弃物资源化利用,为人民群众创造良好生产生活环境。

张德江委员长来到郴州有色金属矿山和冶炼废渣处理企业,详细考察尾矿库综合治理和危险废物处置情况。他说,要切实抓好危险废物污染防治工作,着力加强尾矿库风险预警和管控,依靠科技进步积极推进危险废物去毒解毒、化害为利,坚决防止危险废物

损害生命健康和财产安全。

在长沙装备制造和科技企业,委员长仔细询问工业固体废物处理、建筑垃圾处置、废旧电池利用、家电回收拆解等资源化项目情况。他说,要结合本地产业发展实际,打造资源综合利用基地,形成工业固体废物综合利用产业链,着力提高绿色工业和循环经济水平。

检查期间,张德江委员长听取了湖南省贯彻实施固体废物污染环境防治法工作情况汇报。他强调,要坚持从生态文明建设和经济社会可持续发展全局出发,切实加强固体废物污染防治工作,提高污染治理法治化水平。一要夯实工作基础,完善固体废物监管工作机制,提高环保监察执法能力,强化污染主体责任,落实污染者依法负责的原则,增强贯彻固体废物污染环境防治法的自觉性,切实提高全社会的环境意识。二要坚持问题导向,着力解决固体废物治理突出问题,科学规划和配置危险废物处置设施建设,从源头上减少工业固体废物产生量和危害性,深入开展农业面源污染治理,全面加强城乡环境综合整治。三要统筹协调推进,加强政府企业公众环保共治的协同,加强政府各部门防污治污政策的协同,加强固体废物减量化、资源化、无害化治理的协同,加强固体废物和大气、水、土壤污染防治的协同,切实有效遏止环境污染,促进生态环境整体改善。

发扬“钉钉子”精神,切实落实党中央决策部署

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚定不移推进生态文明建设,美丽中国建设迈出重要步伐。

记者注意到,为配合党中央的重大决策部署,十二届以来,全国人大常委会每年都会对一部环保领域法律进行执法检查。目前已经检查了6部法律实施情况,听取和审议了国务院7个专项

报告,运用专题询问、听取和审议整改落实情况报告、组织专题调研等方式加强跟踪监督,全面推动环境保护法律制度有效实施。这种坚持问题导向,发扬“钉钉子”精神,扎实推进环境资源领域法律实施的工作作风,受到了社会的普遍赞誉。

固体废物污染环境防治法执法检查是本届全国人大常委会在环境保护领域监督工作的持续发力,也是今年监督工作的重点。整个工作规程都是按照执法检查“六个环节”工作机制,即坚持选好执法检查题目,重视搞好执法检查组织工作,全面准确报告执法检查情况,认真进行审议,加强改进实际工作,向常委会报告落实情况这“六个环节”来设计和安排。

纵观整个执法检查的全过程,有几点鲜明特点令人印象深刻:

执法检查力度大、覆盖面广。张德江委员长和4位副委员长带队赴地方检查,多位常委会委员、专门委员会组成人员和人大代表参加,检查地域覆盖全国31个省(区、市)。

突出问题导向、边查边改。检查内容紧扣生活垃圾分类、畜禽养殖废弃物处理和资源化、危险废物监管和进口固体废物管理等党中央高度关注、人民群众普遍关心的重点难点问题,深入研究、“对症下药”,推动问题解决、工作改进和法律实施。

检查方式多样、扎实深入。执法检查组采取定点检查与随机抽查相结合的方式,深入到固体废物产生、收集、转运、处置和监督管理一线,全面了解法律实施情况。还通过新闻媒体开展网上问卷调查,征求社会各界对执法检查的意见和建议。

监督与立法相结合、标本兼治。检查组多次召开座谈会,听取国务院相关部门、地方政府、各级人大代表和基层执法人员的意见和建议。认真梳理、深入研究固体废物污染环境防治法本身存在的与实际工作不适应、与其他法律

不协调的问题,为法律修改完善打下良好基础。

在外界看来,固体废物污染环境防治法执法检查在汲取这些年监督经验的基础上,进一步创新,形成了一条综合运用多种监督手段的人大监督链条,极大地加强了人大监督工作力度和实效,必将有力推动问题的解决。

张德江委员长9月19日下午主持召开了全国人大常委会固体废物污染环境防治法执法检查组第二次全体会议,研究修改执法检查报告。他表示,固体废物污染环境防治法实施以来,特别是近年来,我国固体废物污染防治工作取得长足进步,有效地增强了保护环境的法律意识,有效地提高了法律实施的行动自觉,有效地改善了整体环境质量。

张德江委员长指出,执法检查发现,危险废物、工业固体废物、城乡生活垃圾、农业废弃物量大面广、种类繁多,固体废物污染防治还面临不少亟待解决的突出问题,对生态环境和人民群众健康造成的威胁不容忽视。要充分认识防治固体废物污染的长期性、艰巨性,既要立足当前实际、突出问题导向,加大固体废物污染防治法贯彻实施力度,增强法律实施工作的坚定性协同性有效性,又要着眼长远要求,健全固体废物治理的制度体系和工作机制,不断提高防治工作法治化科学化全面化水平。

根据2017年全国人大常委会监督工作计划,在10月底举行的十二届全国人大常委会第三十次会议上,张德江委员长将代表执法检查组向会议作检查固体废物污染环境防治法实施情况的报告,并主持召开联组会议结合审议执法检查报告进行专题询问,国务院有关领导同志及有关部门主要负责人届时到会听取意见、回答询问。后期,全国人大常委会还将强化跟踪监督整改落实情况,确保固体废物污染环境防治法得到有效实施,确保党中央关于加强生态文明建设的决策部署得到贯彻落实。✘

加快构建三方共治的绿色行动体系

文/本刊记者 于浩

建设生态文明是关系人民福祉、关乎民族未来的大计,是实现中华民族伟大复兴中国梦的重要内容。2013年9月7日,中共中央总书记习近平在哈萨克斯坦纳扎尔巴耶夫大学发表演讲时指出:“我们既要绿水青山,也要金山银山。宁要绿水青山,不要金山银山,而且绿水青山就是金山银山。”

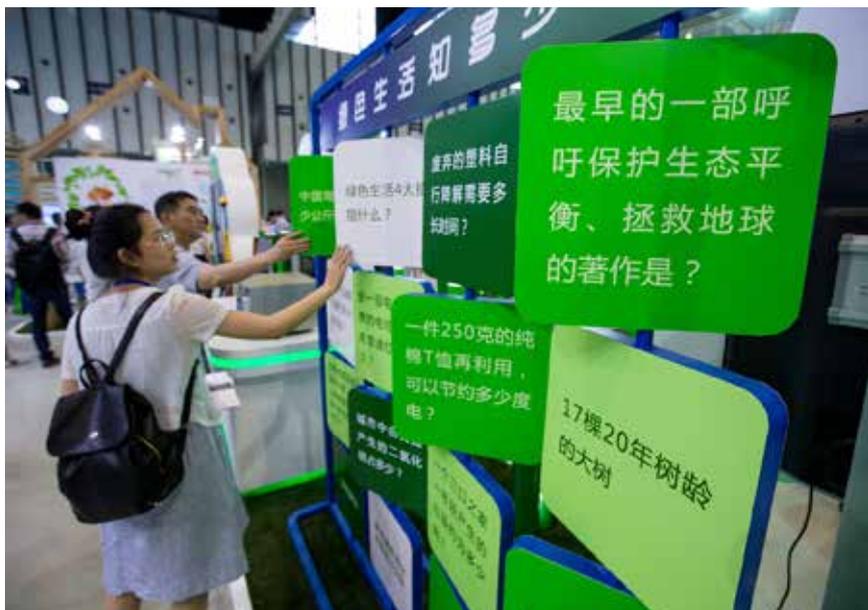
环境是每个人的环境,生态是每个人的生命。保护生态环境,政府有职责、企业有责任、公众有义务,只有政府的管理方式绿色化、企业的生产方式绿色化、公众的生活方式绿色化,才能令大地更绿,天空更蓝,生活更美。

固体废物污染防治工作取得长足进步

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央始终高度重视固体废物污染防治工作,专门就普遍推行垃圾分类制度、加快推进畜禽养殖废弃物处理和资源化、禁止洋垃圾入境推进固体废物进口管理制度改革作出一系列新决策新部署。

为全面检查固体废物污染环境防治法贯彻实施情况,推动中央重大决策部署贯彻落实,推进环境质量改善,保障人民群众健康,全国人大常委会执法检查组于今年5月至8月开展了固体废物污染环境防治法执法检查。

在全国人大常委会固体废物污染环境防治法执法检查组第一次全体会议上,国务院有关部门汇报了固体废物污染环境防治法贯彻实施情况。近年来,国务院不断加大固体废物污染防治工作力度。去年以来专门印发生产者责任延伸制度推行方案、生活垃圾分类制度实施方案、加快推进畜禽养殖废弃物资源化利用的意



2017国际环保新技术大会在南京国际博览中心开幕,重点围绕大气、水、固体废物等主题,举办高层次国际研讨会及技术交流会议等。摄影/苏阳

见,以及禁止洋垃圾入境推进固体废物进口管理制度改革实施方案等政策文件。环境保护部制定了《大中城市固体废物污染环境防治信息发布导则》,连续3年发布全国大中城市固体废物污染环境防治年报,通过网络、微信、微博等平台面向社会公开全国固体废物污染防治工作情况等。

为配合做好这次执法检查工作,今年春节刚过,沈跃跃副委员长就带领全国人大环资委调研组就固体废物污染防治工作情况在北京等地进行了调研。坐落于北京市西城区广外地区西侧的依莲轩社区,内有9栋住宅楼,1栋商务楼,常住居民2500户。自2010年开始,该社区开展生活垃圾分类。社区居委会通过举办知识讲座、公益活动、可回收物品置换生活用品、从娃娃抓起、从厨房做起等活动,唤起居民的参与热情和环保意识。同时,通过小

区内的各类宣传栏,让居民了解垃圾分类的流程、投放要求等。此外,还组织了70多人的志愿者队伍参与其中,发挥带头引导作用。

7月,全国人大常委会固体废物污染环境防治法执法检查组在吉林省进行检查时,时任吉林省副省长的隋忠诚介绍,吉林省将固体废物污染防治纳入全省环境保护总体规划,配套出台了城市生活垃圾分类、建筑废弃物减排与资源化利用、清洁土壤行动计划、生活垃圾无害化处理设施、焚烧处理设施、再生资源利用、秸秆综合利用等专项规划和实施方案,把固体废物污染环境防治法确定的污染防治任务落实到各个相关领域,分阶段确定目标任务,落实相关政策支持,强化规划的引领和约束等。

“我省出台了《吉林省生态环境保护工作职责规定(试行)》《生态环境监测

网络建设实施方案》《吉林省生态环境保护督察办法》《吉林省党政领导干部生态环境损害责任追究实施细则》，把固体废物污染指标纳入全省绩效考核指标体系，推动责任落实。”隋忠诚说。

在天津，全国人大常委会执法检查组听取天津市副市长孙文魁的汇报时得知，天津市委、市政府出台《天津市环境保护工作责任规定（试行）》，进一步明确有关部门行业监督管理职责和各区属地责任，压实企事业单位的污染防治主体责任。把固体废物污染防治纳入生态文明建设目标评价考核体系，对农作物秸秆综合利用率、危险废物处置利用率、城镇生活垃圾无害化处理率等指标，实行年度评价、五年考核，督促各级领导干部履职尽责。

“今年以来，针对京沪高铁天津南站周边长期堆放建筑垃圾、废旧金属造成的环境脏乱问题，对市交通运输委、西青区政府和市食品集团8名责任人进行问责，其中局级领导两名。针对北辰区生活垃圾管控不到位问题，对4名责任人进行问责，其中局级领导1名。”孙文魁说。

中新天津生态城是我国第一批生活垃圾分类示范城区。“为了鼓励居民养成垃圾分类的习惯，生态城搭建了垃圾智能分类系统平台，该平台可以将可回收垃圾与居民消费挂钩，用户将分类、打包的可回收垃圾按照要求投放，可获赠相应积分，然后在积分兑换店兑换商品。”中新天津生态城城市管理局局长王力在汇报时说。

通过执法检查可以看到，政府企业公众共治的绿色行动体系的构建已经初见成效。例如，江苏、上海强化党政同责，严格开展生态环保目标考核，推动各地落实固体废物污染防治责任。浙江、福建等地推动生活垃圾处理设施面向周边居民和单位开放，依托主流媒体和新媒体平台，普及环保知识，引导公众从身边做起、从点滴做起。广东广泛开展绿色社区、绿色学校、绿色家庭、绿色企业等群众性创建活动，大力提倡低碳、绿色的生活方式

和消费习惯。山东利用校园教育普及垃圾分类等环保知识，以“小手拉大手”推动形成保护环境、人人有责的社会氛围等。

全社会需树立“绿水青山就是金山银山”的环保意识

“过年燃放烟花爆竹，北京市的雾霾指数直线上升，这种情况下我们都不敢说禁放吗？治理冬季采暖期大气污染，政府要下决心治理燃煤、散煤污染，人民群众也要付出努力，不要一边埋怨空气差，一边燃放烟花、烧散煤。”全国人大环资委副主任委员张宝顺说。

“快递商品拆下来的包装盒怎么办？还有超市交费处的统一包装塑料袋要收费，可超市里分装蔬菜水果的塑料袋却不收费，三个蒜一个袋、一个辣椒一个袋，买一次菜几乎会产生五至十个塑料袋，这些都是轻垃圾，而轻垃圾又很难处理。”全国人大环资委委员吕彩霞说，垃圾分类为什么分不好？干垃圾的箱子满了，只能扔到湿垃圾的箱子里，还有生活垃圾转运的时候一块儿运，群众就没有信心再分类了。只造焚烧场是不行的，还是要推进垃圾的减量化、资源化。政府要加强规范监管，让一些人愿意捡收、愿意规范化处理垃圾。

从执法检查情况看，当前居民的生活垃圾分类责任不明确。生活垃圾分类的第一个环节是居民对垃圾的分类投放，需要居民全面参与。但是，由于缺乏强制性法律制度要求，居民对垃圾分类投放的责任义务尚未明确，目前大多数城市只能依靠积分奖励措施引导居民进行垃圾分类，存在参与度不高、分类不准确、难以持续等问题。

2004年固体废物污染环境防治法修订，明确国家对固体废物污染环境防治实行污染者依法负责的原则，规定产品的生产者、销售者、进口者、使用者对其产生的固体废物依法承担污染防治责任。但从检查的情况看，污染者依法负责的各项制度落实仍不到位。部分企业的主体责任意识不强，守法意识淡薄。不少企业在产品设

计和生产过程中没有考虑产品废弃后的环境影响，未承担回收处置责任；部分企业为谋求非法利益逃避环境监管，非法转移、倾倒和处置固体废物，严重危害生态环境安全和人民群众身体健康。

此外，当前社会上过度包装、过度消费、奢侈消费、食品浪费等问题还较为突出，公民的环保意识、法制意识和道德意识还有待提高，崇尚勤俭节约、低碳环保的社会氛围需要大力培育。

进一步加快构建政府企业公众共治的绿色行动体系

5月26日，中共中央政治局就推动形成绿色发展方式和生活方式进行第四十一次集体学习。中共中央总书记习近平在主持学习时强调，要充分认识到绿色发展方式和生活方式的重要性、紧迫性、艰巨性，把推动形成绿色发展方式和生活方式摆在更加突出的位置，加快构建政府企业公众共治的绿色行动体系。

若要树立起保护环境人人有责的观念，需进一步推动形成政府企业公众共治的绿色行动体系。执法检查组认为，各级地方政府特别是省级政府要把保护环境、防治污染的责任扛起来，强化统筹领导和政策协同，各相关部门要各尽其责，形成合力，进一步增强防治固体废物污染的经济、技术、财税等各项政策的协调性，密切部门、地区间固体废物执法监管的协同配合，完善行政执法与司法联动机制。

企业要增强环保意识、法治意识、道德意识，切实履行污染防治责任。产生固体废物的企业，自行负责治理的要严格按照规定治理到位，交由第三方治理的要依法承担治理费用。从事固体废物收集、贮存、运输、利用、处置的经营单位，要依照法律法规要求，采取必要措施防止污染环境。

每个公民都要树立节约资源、保护环境的意识，认真做好垃圾分类，积极参与对固体废物污染防治工作的监督，成为保护环境的践行者、推动者。✎

坚决守住危险废物污染防治这条底线

文/本刊记者 彭东昱

今年5月至8月,全国人大常委会执法检查组对固体废物污染环境防治法开展了执法检查。危险废物监管是此次执法检查的一项重要内容。

危险废物,是指列入国家危险废物名录或者根据国家规定的危险废物鉴别标准和鉴别方法认定的具有危险特性的固体废物,具有腐蚀性、毒性、易燃性、反应性和感染性等特性。

随着我国经济社会的快速发展,我国的环境问题呈现出日益复杂多变的特征,其中一个重要方面就是固体废物,尤其是危险废物,对水、大气、土壤等的环境质量影响日渐突出。根据环境保护部统计数据,从2008年到2015年,我国工业危险废物产生量逐年增多。根据2016年中国统计年鉴,2015年全国工业危险废物产生量共3976.11万吨,综合利用量2049.72万吨(包含了对往年贮存量的利用),处置量1173.98万吨,贮存量810.30万吨。危险废物污染防治是固体废物环境管理工作的重中之重。

危险废物污染防治形势严峻

危险废物的处置是世界性难题。目前,我国每年产生工业危险废物约4000万吨,医疗废物约135万吨。有专家分析,这一数据只少不多。根据2005年组织开展的全国危险废物和医疗废物处置设施普查中获得的危险废物产生量数据(2004年全国26个省市),第一次全国污染源普查获得的危险废物产生量数据(2007年),以及对部分地区进行调查分析后得到的危险废物产生量数据表明,调查数据均高于同年或同地的环境统计数据。可见,我国的危险废物管理存在底数严重不清的问题。目前,全



我国每年产生医疗废物约135万吨。图为工作人员在江苏省南京市一家医院转运医疗废物和医疗垃圾。图/视觉中国

国危险废物集中处置设施平均负荷率不到60%,每年有超过一半以上的危险废物由产生单位自行利用处置,大部分游离于监管之外。不少地方反映尚不能全面准确掌握企业产生的危险废物类别、数量,直接影响了危险废物污染防治工作的针对性和有效性。

我国的危险废物贮存、利用和处置仍处于一个较低的水平,危险废物无害化利用和处置保障能力不强。大型危险废物产生单位配套的危险废物贮存、利用和处置设施不健全,《全国危险废物和医疗废物处置设施建设规划》内部分危险废物集中处置设施建设进度缓慢。部分利用和处置设施超标排放,鲜有技术和运行管理达到国际先进水平的危险废物利用和处置单位。危险废物利用和处置能力区域不平衡、结构不合理现象比较突出,一些地区能力过剩,一些

地区能力不足;某些类别的危险废物利用能力过剩,而另一些类别的危险废物利用和处置能力严重不足。危险废物利用和处置仍然以产生企业自行处置为主。然而,危险废物产生单位自行利用和处置危险废物的设施水平参差不齐,且尚未纳入许可证管理。不少企业危险废物管理意识薄弱,有法不依,将危险废物“一转(移)了之”的思想普遍存在。

新建危险废物焚烧和填埋处置设施选址难的问题日益突出。突发疫情期间医疗废物应急处置能力储备不足。统计数据中每年还有几千吨危险废物被排放到环境中,另外所谓的贮存实际上大多为露天堆存,与排放类似。如果加上未统计的贮存量,历年堆存的危险废物数量巨大。由于欠缺关于危险废物污染的调查和有害物质污染迁移规律的基础研究,所以到目前为止还没有危险

废物污染的全面数据,也没有建立危险废物与环境质量之间的关系。

现有危险废物管理制度不完善。危险废物鉴别缺乏统一管理,鉴别程序和鉴别机构不够规范,危险废物鉴别难、取证成本高;危险废物分级分类管理制度尚未建立,难以按照环境风险控制原则提出豁免管理、排除管理等分类管理要求,降低社会治理成本;危险废物转移和运输管理制度不完善,相关方的责任缺乏清晰界定,在处理危险废物非法转移、倾倒、处置等案件时,责任认定、追究难度较大;对于一些违法行为处罚过轻,对违法者缺乏有效震慑。

地方政府治理和监管责任落实到位。有些地方未将危险废物集中处置设施纳入公共基础设施规划,全国还有近五分之一的地级城市无医疗废物集中处置单位。有些地方规划布局不科学,危险废物处置供求关系失衡,处置能力存在缺口。还有些地方对危险废物行业监管不到位,危险废物处置费用虚高,严重制约行业健康发展。

危险废物法律治理环境不断完善

1995年固体废物污染环境防治法通过,专章设立危险废物污染环境防治的特别规定。一些危险废物污染防治的地方性法规也相继出台,以固体废物污染环境防治法为基础,相关行政法规、部门规章、标准规范及规范性文件相配套的危险废物污染防治法律法规体系基本形成。

为贯彻落实固体废物污染环境防治法,国务院制定了危险废物经营许可证、医疗废物管理等行政法规。建立了危险废物鉴别、申报登记和转移联单等8项制度,涵盖了危险废物产生、贮存、转运、利用处置的全过程。两次修订《国家危险废物名录》,制定《危险废物产生单位管理计划制定指南》等技术文件,指导企业落实法律责任;去年11月,固体废物污染环境防治法完成了第四次修改,取消危险废物省内转移审批,

激发危险废物利用处置市场活力。

特别值得一提的是,去年8月1日,新修订的《国家危险废物名录》(2016版)开始施行。废物类别从49类增删合并为46类,废物种类新增了117种,删减32种,合并拆分减少6种。新增了《危险废物豁免管理清单》,生活垃圾焚烧飞灰等16种废物在列,目的是为了加强对危险废物的精细化管理。新版名录与“两高”司法解释《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》更加接轨。该司法解释指出,非法排放、倾倒、处置危险废物三吨以上的应当认定为“严重污染环境”。

但在执法检查中也发现,危险废物管理有关制度和措施需要进一步细化和完善,相关法律责任有待强化;配套法规和地方性法规有待健全,法律要求制定的危险废物集中处置设施退役费用预提和管理办法至今尚未出台。

“再严都不为过”

由于我国危险废物管理仍处于初级阶段,危险废物管理能力不足、水平不高,如果任由大量的危险废物长期堆存或无序排放,未得到有效利用和处置,必然成为危害当地群众身体健康和周边环境的顽疾。

根据已经发现的危险废物污染个案,以及各地在进行城市建设过程中不断出现的土壤和地下水污染事故,说明我国危险废物已经对各地环境,特别是土地造成了严重污染。

近年来,危险废物管理已经受到各地普遍重视。

浙江打造“源头管理精细化、贮存转运规范化、过程监控信息化、设施布局科学化、利用处置无害化”的全过程监管体系。加强重点污染源监测监控,建成省市两级危险废物信息化监控平台,663家重点企业实现信息联网。创新医疗废物收集模式,延伸医疗废物收集体系到偏远地区的基层医疗机构,在全国率先实现乡镇以上医疗机构医

疗废物收集全覆盖,医疗废物处置率达100%。广西将“危险废物规范化管理抽查合格率”纳入各设区市绩效考核指标体系,强化“查改结合”工作模式,大幅提高危险废物规范化管理水平。陕西实行“一企一档”管理,从2014年起每年发布固体废物重点监管企业名单。开展企业危险废物规范化管理督查考核。江苏建成省级危险废物动态管理信息平台,融合危废申报、行政审批、转移联单、现场核查多项管理工作,在摸清底数的基础上进行动态监控;严格涉危项目环评审批,对处置能力缺口大、处置设施推进慢的城市实行区域环评限批;出台危险废物产生单位规范化管理指南,强化事中事后监管。福建选取皮革加工业较为集中的漳浦、福鼎开展试点,摸索出从政府、部门、企业和社会四个层面协同推进的“46441”危险废物监管新模式,有效提升管理水平,分梯次在全省推广。

危险废物对生态环境和人体健康威胁大,一旦发生事故,后果十分严重。各级政府及其相关职能部门要高度重视,把治理危险废物摆在固体废物污染防治的首要位置,切实增强责任意识,全面提升危险废物处置能力和水平。省级政府要科学制定和实施危险废物集中处置设施建设规划,纳入本地公共基础设施统筹建设。通过政府购买服务等方式,加大对第三方治理的支持力度,强化市场监管,推动行业健康发展。有关部门要落实危险废物污染防治全过程监管职责,建立部门联动机制,加强日常监察执法,严厉查处危险废物违法行为,严肃追究非法转移、倾倒、处置危险废物的企业及相关人员责任,切实防控危险废物环境风险。今年,国家将开展第二次全国污染源普查,地方各级政府要通过此次普查,摸清重点行业危险废物产生、贮存、利用和处置情况,科学评估危险废物产生、利用处置能力和设施运行情况,为深入推进危险废物污染防治打好基础。✘

统筹城乡，破解“垃圾围城”

文/本刊记者 王博勋

习近平总书记在作党的十九大报告时指出，建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计。要建设美丽中国，推进可持续发展战略，坚决打好污染防治的攻坚战尤为重要。继对可再生能源法、大气污染防治法、水污染防治法和环境保护法等法律进行执法检查之后，十二届全国人大常委会在环境资源领域再度发力，于今年对固体废物污染环境防治法展开执法检查。

“人民群众对环境的第一观感来自身边。”此次执法检查聚焦群众普遍关心的“垃圾围城”现象，将城乡生活垃圾污染防治作为检查重点。张德江委员长亲自率队深入基层一线进行实地检查。他强调，要贯彻减量化、资源化、无害化原则，加快推行垃圾分类制度，加强生活垃圾处理设施建设，积极探索城乡生活垃圾一体化处理，大力推进畜禽养殖废弃物资源化利用，为人民群众创造良好生产生活环境。

检查过程中，执法检查组采取定点检查与随机抽查相结合的方式，深入到固体废物产生、收集、转运、处理处置和监督管理一线，在总结地方好的经验做法的同时，指出当前垃圾分类与处理、固体废物资源化利用等方面仍存在问题，城乡环境综合整治力度需进一步加强。

从源头着手，做好垃圾分类

随着我国经济的快速发展，人民物质生活日益丰富的同时，也出现了许多环境问题，“垃圾围城”就是其中一个。面对迅速增长的生活垃圾，如何更好地收集、处理这些垃圾，有效改善生产生活环境，成为各地迫切需要解决的问题。从源头着手，做好垃圾分类是解决

这一问题的重要突破口。

我国推进生活垃圾分类由来已久。早在2000年就确定了包括北京市在内的8个生活垃圾分类收集试点城市，后又于2015年确定26个城市（区）作为第一批垃圾分类示范城市（区）。到目前为止，多数示范城市出台了垃圾分类地方性政策法规，筹措了垃圾分类专项资金；部分示范城市探索推进再生资源回收和生活垃圾清运“两网衔接”，完善垃圾分类收运体系。例如，上海市通过推行包装物减量、建立绿色账户激励机制、开展“两网协同”试点等措施，积极探索源头分类减量模式；山西太原市则引入“互联网+”推进居民垃圾分类，推动“两网”融合。

“十二五”期间，中央财政累计安排资金275亿元，支持超过8.9万个行政村开展农村环境综合整治。今年，国家发展改革委、住房和城乡建设部联合发布《生活垃圾分类制度实施方案》，明确到2020年年底，基本建立垃圾分类相关法律法规和标准体系，形成可复制、可推广的生活垃圾分类模式。

在浙江省进行实地检查时，检查组了解到，金华市在农村生活垃圾分类和资源化利用方面走在全国前列。金华市按照“会烂”“不会烂”和“能卖”“不能卖”，实施两级四分法，生活垃圾减量率和资源率达到85%以上，探索形成了“农民可接受、财力可承受、面上可推广、长期可持续”的农村垃圾分类“金华模式”，正作为典型向全国推广。

然而，根据执法检查了解到的情况看，虽然当前生活垃圾分类相关制度不断完善，我国基本实现了城市生活垃

圾统一收集处理，但进一步推广、落实生活垃圾分类仍是一项长期而艰巨的任务。

一方面，生活垃圾分类尚未取得实质性突破，公众参与分类意识薄弱，“混合倾倒、混合清运、混合堆放、混合处理”的状况普遍存在，分类投放、收集、运输、处置的全链条尚未形成。

另一方面，城乡结合部的“垃圾围城”现象还较为突出；农村环保基础设施严重不足，全国只有43%的村庄实现了生活垃圾集中收运，一些地方还出现城市垃圾“上山下乡”，使农村成为垃圾集聚地。张德江委员长十分关注农村生活垃圾分类处理情况，在汉中城固小营村深入了解生活垃圾分类、收集、转运情况的基础上，他指出，要加快推行农村生活垃圾分类处理，加大农村环境综合整治力度，创造优良的人居环境。

结合地方经验做法，针对以上问题，检查组指出，下一步，应当建立健全生活垃圾分类的政策法规和技术标准体系，加强垃圾分类配套设施建设，总结推广可复制的生活垃圾分类模式，引导居民逐步养成主动分类的生活习惯，积极推动生活垃圾分类，形成全社会共同参与垃圾分类的良好氛围。

推进处理设施建设，化“邻避”为“邻利”

如果说垃圾分类是破解“垃圾围城”的突破口，那么，如何处理处置这些垃圾则是改善人居环境、提高生态文明水平的关键。其中，加快完善设施建设是推进城乡生活垃圾处理处置的重要基础和前提。

固体废物污染环境防治法实施20多年来,特别是近5年来,我国加快推进固体废物污染防治基础设施建设,固体废物利用处置能力有了较大提升。截至2016年年底,我国设市城市共有生活垃圾无害化处理设施940座,无害化处理能力62.1万吨/天,无害化处理率达到96.6%,比2003年提高了近45个百分点。

在江苏、福建进行检查时,检查组看到,两省通过推动城市生活污水垃圾处理产业化、农村家园清洁行动专项治理等工作,进一步完善“村收集、镇转运、县处理”的城乡生活垃圾收运处理体系,垃圾处理能力稳步提高,城乡环境不断改善。2016年,两省城市生活垃圾无害化处理率分别达到99.95%和96.7%。

虽然垃圾处理设施的建设取得了一定进展,但检查组了解到,生活垃圾分类收集处理尚未形成全域性、整体性的推进态势。随着经济社会的发展,城乡生活垃圾呈井喷式增长,许多地方垃圾处理设施处于满负荷或超负荷状态,当地的固体废物处理处置设施建设不能满足需要,生活垃圾无害化处理处置能力不足。此外,还存在区域间处理能力配置不平衡问题,城乡生活垃圾分类处理差距较大。

针对上述问题,检查组指出,要加大对生活垃圾处理设施特别是农村环保基础设施建设和资金投入力度,坚持城乡统筹,因地制宜,从实际出发推广经济实用、就地就近规模化处理的方式方法,加快农村生活垃圾治理。

此外,要加快生活垃圾处理设施建设、提升处理处置能力,又面临着设施建设标准不高和“邻避效应”等问题和阻碍。检查组通过抽查发现,有些省市的填埋场对渗滤液产生量估算不足,先期建设的渗滤液处置能力不能满足实际需要,大量渗滤液得不到及时有效处理,产生严重安全隐患。而垃圾焚烧、填埋设施在布局和选址上又普遍遭遇“邻避”困境,极易引发群体性事件。

要摆脱“邻避”困境,信息公开和大力宣传势在必行。检查组强调,应当推动垃圾处理项目规划选址、审批、建设运行全过程信息公开,加强舆论引导,开展典型示范宣传,建立利益补偿机制,力争将“邻避”变为“邻利”。

变废为宝,提高资源化利用水平

垃圾是不被需要或对使用人失去价值的物品。但是,在一些人眼中被视作“垃圾”的废品,可能在其他人看来却是充满价值的宝贝。在资源不断损耗的今天,如何能够变废为宝,提高垃圾的资源化利用水平显得尤为重要。

就生活垃圾而言,建筑垃圾、餐厨垃圾和农业废弃物等的资源化利用是重点。一些地方在综合利用建筑垃圾方面进行了积极探索,如陕西省在高速公路建设中开发建筑垃圾再生利用技术;上海市发展装配式建筑和全装修住宅建设;吉林省通过对建筑垃圾进行现场分类等措施,不断提高资源综合利用率。

为推进餐厨废弃物资源化利用和无害化处理,2011年,国家发展改革委会同相关部门启动试点工作,目前已确立五批100个试点城市,每年将处理利用餐厨废弃物700万吨。一些地方还通过对当地餐厨废弃物产生单位的废弃油脂统一收集、运输、处置和利用,有效杜绝“地沟油”回流餐桌。

我国对农业废弃物资源化利用一直予以高度重视,出台了一系列规划、政策,探索建立以农业废弃物综合利用为重点的补贴政策 and 市场治理机制。同时,重点强化示范带动,在东北、黄淮海等秸秆集中区域建设100个示范县,在地膜集中使用区建立229个地膜清洁生产示范县。国家还在财政资金上给予优惠,采取以奖代补方式,聚焦畜牧大县,支持畜禽粪污集中处理设施建设和规模养殖场全量化处理。

根据农业部提供的数据,当前我国农业为主、多元发展的利用格局基本

形成,2015年全国秸秆综合利用率达80%。新疆、甘肃等地膜使用重点地区,废旧地膜当地回收率近80%。

一些地方通过创新方式方法,积累了许多好的经验做法。例如,浙江省全面推行科学养、生态养、循环养“八大模式”,不断优化畜禽养殖布局结构,推进养殖废弃物能源化、饲料化利用和生态化消纳,全面提升农作物秸秆综合利用率,加快建立农药废弃包装物回收处置体系。到2016年年底,全省8170家生猪规模养殖场全部完成污染治理,农作物秸秆综合利用率提高到92%,农药废弃包装物回收率达82.56%、无害化处置率达93.57%。

虽然农业废弃物的集中处置和资源化利用取得了很多进展,但目前,我国仍有40%的畜禽粪污没有得到有效处理和利用,局部地区“白色污染”问题严重,废弃农药包装物缺乏收集处理渠道,成为农业面源污染、黑臭水体和农村环境问题的重要源头。

进一步提升垃圾的资源化利用水平,对于推动我国经济持续健康发展意义重大。检查组指出,推进建筑垃圾资源化利用,应注重先进技术研发,同时进一步促进建筑垃圾再生利用与城市道路交通、河道堤防等基础设施建设相结合。在农业废弃物资源化利用方面,检查组强调,要积极发挥各类主体的作用,坚持政府支持、企业主体、市场化运作方针,推进畜禽粪污肥料化利用,发展沼气、生物天然气,推动畜禽养殖废弃物转化为农村能源,推动农膜回收利用,实现农村环境保护和农业绿色发展“双赢”。

此外,一些地方还建议,加快建立规范高效的废旧物资回收利用网络,积极运用“互联网+”等科技手段,推进垃圾收运系统与再生资源回收利用系统衔接;加强政策引导和技术攻关,协调解决餐厨垃圾资源化利用的技术障碍和产品成本高、出路窄等问题,推动相关技术标准出台,促进资源化利用水平提升。✘

践行绿色发展理念， 深入推进工业固体废物治理

文/本刊记者 李小健

近年来，我国经济的快速发展和工业化、城镇化的加速推进，一方面大幅提升了人民生活品质，另一方面也不可避免地产生了大量的工业固体废物。这些工业固体废物成分结构复杂，回收和处理难度大、成本高，对土壤、空气和水等生态环境安全造成巨大威胁。

工业固体废物污染防治是生态文明建设和环境保护工作的重要内容，关系人民群众切身利益。为缓解工业固体废物对生态环境的危害，这次全国人大常委会对固体废物污染环境防治法的实施情况展开执法检查，检查重点内容之一便是坚持绿色发展理念，依法深入推进工业固体废物治理，不断提升资源综合利用水平，确保生态环境质量持续改善。

今年8月14日至16日，张德江委员长率全国人大常委会固体废物污染环境防治法执法检查组到湖南省检查时强调，要坚持从生态文明建设和经济社会可持续发展全局出发，切实加强固体废物污染防治工作，提高污染治理法治化水平。他还指出，要“坚持问题导向，着力解决固体废物治理突出问题，科学规划和配置危险废物处置设施建设，从源头上减少工业固体废物产生量和危害性”。要“结合产业发展实际，打造资源综合利用基地，形成工业固体废物综合利用产业链，着力提高绿色工业和循环经济水平”。

工业固体废物量大防治难

我国的工业固体废物产生量大，近

年来呈现快速攀升趋势，对环境的影响广泛，防治难度大。

据相关数据显示，2005—2015年，我国工业固体废物产生量年平均增长率为9.8%，“十二五”以来年产生量超过30亿吨，2015年产生量达到32.71亿吨，其中包含工业危险废物产生量3976.11万吨。本刊记者从执法检查组了解到，我国历史堆存的包括废石在内的工业固体废物总量约600亿—700亿吨。

对于这些工业固体废物，若不及时、科学处理处置，会堆积得越来越多，不仅占用大量土地，而且容易引发生产安全、环境安全问题。比如，2008年山西襄汾新塔矿业尾矿库溃坝、2010年紫金矿业溃坝等重大安全事故，不仅造成巨大经济损失和人员伤亡，还严重污染周边生态环境。

根据执法检查组赴地方检查了解到的情况，自2004年固体废物污染环境防治法修订以来，全国各省市依法依规多措并举，不断加强工业固体废物管理工作力度，对防治固体废物污染环境发挥了积极作用。尽管如此，当前我国工业固体废物污染防治形势依然严峻。

一是固体废物产生量大，历史遗留尾矿库问题多，污染防治压力大，需要引起高度重视。如陕西省南水北调中线工程水源涵养地分布了244座重金属尾矿库，建设标准低，风险防范措施不完



内蒙古库布其沙漠经济科技联盟等单位以无用沙漠沙和工业废物粉煤灰作为部分陶瓷原料，生产出环保沙制瓷砖。摄影/王靖

善，对水质安全构成较大威胁；湖南省历史遗留的工业废渣、尾矿点多量大面广，累计堆存的含镉、含砷废渣分别超过63万吨和114万吨，未得到有效处理，存在安全隐患；据2016年矿产资源开发利用年报统计，广西共有废石堆870个，废石存放量达4亿吨，处置任务重。

二是固体废物处置投入有限，污染防治基础相对薄弱。我国大部分地区特别是中西部欠发达省份，固体废物污染防治财政投入相对有限，设施建设运营资金缺口较大，固体废物利用处置能力不足。受制于投入不足和“邻避”效应，一些地方的工业固体废物处置设施或项目建设存在运行不稳定、进展缓慢、选址难、落地难等问题。

三是工业固体废物产生企业责任意识不强。如有的企业生产工艺相对落后，固体废物产生量大、堆存量高，缺乏

有效的处理手段；有的企业的固体废物处置设施建设和运行不规范、不稳定，存在渗滤液超标排放行为，严重污染周边环境；还有的企业片面追求降低成本，违法处置固体废物，甚至将危险废物交给不具有处理资质的企业或个人进行处理，更加容易出现非法排放、倾倒、处置等行为。

四是固体废物污染环境违法行为高发频发。由于一些地方和部门源头监管不到位，使得个别企业为谋求非法利益不惜铤而走险，导致危险废物跨区域非法转移、处置和倾倒案件高发频发，洋垃圾非法入境问题屡禁不绝。执法检查组在广西检查时了解到，2016年以来，广西来宾、钦州等地发现多起跨省非法转入、倾倒危险废物和生活垃圾案件，严重威胁当地生态环境安全和人民群众身体健康。

五是固体废物污染防治面临新形势、新问题。随着经济社会快速发展，新业态不断涌现，新问题也随之产生，如快递包装废物、报废汽车等快速增长，污泥、脱硫石膏等污染治理副产物大量产生，加剧了环境污染。

综合利用率亟待提升

可以预见的是，随着我国经济的持续快速发展，工业固体废物产生量还将进一步增长。实际上，工业固体废物蕴藏巨大的资源价值。在资源与环境矛盾日益紧张的情况下，实现变废为宝，化害为利，就要加快提高工业固体废物综合利用率。

然而，在执法检查中，各地普遍反映，由于政策、技术及标准等多方面因素影响，我国工业固体废物处置综合利用率相对较低，尚未形成产业链，提升工业固体废物综合利用率空间较大。

在扶持政策方面，工业固体废物综合利用缺乏强制性要求和针对性奖励措施，一些地方增值税优惠政策落实不到位，企业利用废物的压力不够、动力不足。据地方反映，2015年修订的

资源综合利用政策，调整了税收优惠目录，政策范围收窄，支持力度不足。对综合利用准入的企业优惠政策没有全面推开，国家批准的6个工业废物综合利用行业准入企业中仅1个行业享受了税收优惠。对再生资源回收企业取消税收优惠改征增值税后，部分废旧物资回收利用企业因无法进行增值税进项抵扣，挤压了企业盈利空间，不少企业处于微利或亏损状态。部分附加值低、公益性强的废旧商品回收尚无持续性政策支持。

在技术支撑方面，大宗工业固体废物综合利用存在技术瓶颈，多数企业技术研发能力弱，缺乏大规模、高附加值利用且具有带动效应的重大技术和装备，制约了综合利用产业发展。

在标准控制方面，现行标准体系缺少对固体废物利用过程和产品有害物质的控制标准，难以发挥对资源综合利用产业发展的规范引导作用。部分企业以“资源化”名义非法开展加工利用，严重扰乱市场秩序，对产业健康发展十分不利。

与此同时，资源综合利用行业发展有待进一步规范。目前，资源综合利用行业市场准入门槛低，存在小、散、乱的特点明显。部分无照、违规经营者通过不纳税、不规范回收处理、不落实环保要求等低成本违法经营手段抢占市场，“劣币驱逐良币”问题突出，对规范化企业经营造成影响。

开出“药方”，推动工业绿色发展

加强工业固体废物管理，开展工业固体废物综合利用，是节约集约利用资源、提高资源利用效率的有效手段，也是解决大量固体废物长期堆存带来的环境污染和安全隐患、缓解资源环境对经济发展约束的重要措施，对于培育新的经济增长点、推动工业绿色低碳循环和可持续发展具有重要意义。

针对当前工业固体废物污染环境的防治形势及综合利用面临的问题，执

法检查组认为，各地各部门在实际工作中要认真贯彻落实党中央关于生态文明建设和环境保护工作的决策部署，牢固树立和坚持绿色发展理念，深入贯彻实施固体废物污染环境防治法，深入推进工业固体废物治理，强化资源综合利用，确保固体废物污染得到有效防治。

对此，执法检查组就如何加强工业固体废物治理工作开出详细“药方”，提出多项建设性意见和建议。具体包括：全面提高产业产品技术、工艺装备、能效环保水平，强化资源高效利用和精深加工，尽量做到对资源、原材料“吃干榨尽”，减少工业固体废物产生量和危害性；结合本地资源、产业实际，打造一批具有示范带动作用的能源资源综合利用基地和产业链，着力提高大宗工业固体废物循环利用水平；建立综合利用产品质量标准体系，将工业固体废物源头减量、综合利用等相关技术、产品等纳入产业指导目录，引领产业技术提升；要根据行业发展情况及时调整、细化资源综合利用相关税收优惠政策；完善回收利用行业环境技术标准，强化对企业污染防治的要求，积极培育龙头企业，推动行业规范化、规模化、绿色发展；积极推动矿山企业改进开采方法和选矿工艺，减少矿业固体废物，切实加强尾矿库风险预警和防控，严防发生环境事故和安全事故；严格落实固体废物进口管理制度改革精神要求，严厉打击固体废物进口和加工利用过程中的环境违法行为，加大国内再生资源回收利用行业清理整顿力度，全面提升固体废物综合利用水平。

另外，执法检查组还建议完善法律法规，强化法治保障。比如，在固体废物污染环境防治法修改过程中，要加强与循环经济促进法、清洁生产促进法及正在制定的土壤污染防治法的衔接，完善相关规定，协同推进固体废物减量化、资源化、无害化治理。同时，要按照法律要求抓紧出台强制回收目录、限期淘汰名录等相关配套法规、规章等。✘

固废法执法检查： 体制机制问题属于根源性问题

文 / 本刊记者 刘文学

今年5月到8月，全国人大常委会组成了以张德江委员长为组长的执法检查组对固体废物污染环境防治法进行执法检查。

这次执法检查有一个突出的特点：坚持问题导向，边查边改。其中，体制机制层面的问题又是坚持问题导向需要关注的一个重点。因为体制机制问题属于根源性问题，对固体废物污染环境防治工作一系列体制机制进行“体检”、查漏补缺，有利于给固体废物污染环境防治提供制度支撑。每查出和堵住一个体制机制漏洞就可以提前避免一类或一批固体废物污染环境问题的发生。

市场机制

固体废物治理投入大、时间长，污染企业由于受利益驱动，治污投入不足，政府资金支持也难以完全解决问题，因此，充分发挥市场作用是实现污染防治和可持续发展的有效途径。

充分发挥市场机制的杠杆和导向作用，在国际上，也是环境治理实践总结出的普遍经验。“在固体废弃物的管理上，美国政府采取了引入市场机制的策略，即联邦政府制定固体废弃物应达到的总的目标和阶段目标，通过发放许可证制度放手让那些能以最经济有效方法达成这个目标的企业去实现政府的既定目标。这些企业还可以向难以达成这个目标的人出售额外信用度的方式减少废弃物的排放。”中国环境管理干部学院环境科学系教授毛应淮说。

我国的固体废物污染环境防治法

在进行制度设计时也植入了市场机制。比如，用市场机制规范废弃电器电子产品拆解处理产业发展取得明显成效。从2012年起，我国建立废弃电器电子产品处理基金制度，累计支出107亿元，引导近3亿台废弃电器电子产品从个体商贩回收等渠道进入正规企业处理，不规范拆解处理活动得到基本控制。

但是，在取得明显成效的同时，我国固体废物污染环境防治领域市场机制发育还不够成熟的一面也充分地展现了出来。

在执法检查的过程中，浙江、广西等地向执法检查组反映：垃圾分类收集运输处理市场化产业链并未完全形成。城市废旧物资回收网络日渐萎缩，废旧物资回收网络与生活垃圾清运网络脱节割裂现象比较严重。山西、天津等地反映：一是固体废物综合利用的财税优惠政策难执行。回收利用企业缺少与实际经营相匹配的增值税进项抵扣，退税政策截止后尚无相关政策安排，行业普遍存在税收负担偏重的实际问题，行业经营利润普遍偏低。一些综合利用产品尚未列入财税优惠目录，存在政策落实难、执行有偏差等问题。部分附加值低、公益性强的废旧商品回收尚无持续性



6月13日，江苏省镇江市的志愿者走进江滨幼儿园，指导小朋友学习垃圾分类知识，引导他们增强环境保护意识。摄影 / 石玉成

政策支持。二是固体废物综合利用行业管理不规范。回收利用行业龙头企业数量少，小、散、乱经营者较多，部分无照、违规经营者通过不纳税、不规范回收处理、不落实环保要求等低成本违法经营手段抢占市场，“劣币驱逐良币”问题突出，对规范化企业经营造成影响。

针对市场机制存在的这些缺陷，多地一致向执法检查组建议：中央和地方各级财政要加大支持力度，拓展投融资渠道，鼓励社会资本参与固体废物污染防治项目，保障固体废物污染防治项目资金需求。对政府参与的垃圾处理项目，全面实施政府和社会资本合作（PPP）模式。全面落实工业固体废物综合利用企业税收减免政策，完善回收利用企业税收优惠支持政策，抓紧出台增值税进项抵扣、退税等政策措施。切实走出一条污染者付费、政府政策扶持、专门机构治理和充分发挥市场机制作

用的固体废物污染治理新路子。

监管合力

目前,我国固体废物污染防治监管体系呈现条块结合的特征。这对监管执法各个层面的协调性要求特别高。不然就会留下监管的盲区、空白,影响到监管合力。

固体废物污染环境防治法执法检查组在多个地方接到了“由于执法行动协调性不够造成监管合力不足”的反映。山西、天津等地反映:固体废物污染防治尚未形成监管合力。主要原因在于:一是部门协同监管机制有待完善。固体废物管理涉及部门多,各部门按照行业管理职责分头监管,存在监管边界不清、衔接不严等问题,跨区域监管还存在标准不统一、衔接不顺畅等问题,监管合力难以形成。二是环境行政执法与司法审判衔接不够紧密。环境行政执法与司法审判对案件的证据有效性、办理时效性的要求不同,环保部门向公安、司法机关移送环境违法案件时经常存在衔接不畅问题。此外,跨区域联合执法机制尚未形成,导致固体废物异地倾倒、处置案件办理困难。

事实上,强大监管合力的形成,有赖于政府部门联合执法机制、跨区域联合执法机制、行政执法与环境司法衔接机制的进一步完善、强化。

其中,各地对强化政府部门联合执法机制,实现部门联合执法常态化的呼声最高。在执法检查的过程中,绝大多数地方和部门都向执法检查组反映:相关部门固体废物污染防治的职责边界还不够明确,权责不够统一,认识上也存在差异,实际工作中部门配合不够、政策协同不足、法律落实不到位等现象比较突出。如环保部门关注固体废物的污染属性和防治工作,负责资源循环利用的主管部门则偏重固体废物的资源价值,导致管理举措上不够协调。危险废物转移运输监管涉及环保、交通、公安等多个部门,实际工作中存在联合监

管和信息共享机制不畅等问题,导致危险废物跨区域运输存在监管漏洞和风险隐患。卫生、环保等职能部门在医疗废物监管过程中存在监管盲区,难以做到监管无缝衔接和全过程监管,医疗废物非法倒卖案件多发。

随着经济、社会的发展,跨区域联合执法机制也逐渐成了监管合力体制建设中的一个突出短板。据法制网报道:今年2月中下旬,广西来宾市接到非法填埋不明废物的群众举报。3月14日,来宾市启动司法联动机制,开展联合侦查。经查,危险物主要来源于广东惠州市博罗县加得力油料有限公司、佛山泽田石油科技有限公司、中山市板芙镇实大润滑油调和加工厂、茂名市长盛化工有限公司、东莞鸿海润滑油经营部。在春节前后的两个多月时间中,不法分子先后将约6580吨危险废物从广东非法转移到广西来宾市8个点堆放或倾倒填埋。在执法检查组到达广西时,广西反映:2016年以来,广西来宾、钦州等地发现多起跨省非法转入、倾倒危险废物和生活垃圾案件,严重威胁当地生态环境安全和人民群众身体健康。因此,广西向执法检查组建议:加强地区 and 部门间执法联动,封堵监管漏洞和死角,举一反三,坚决杜绝非法转移倾倒事件发生。

生产者责任延伸制度

“生产者责任延伸是指将产品生产者的责任延伸到产品的整个生命周期,特别是产品消费后的回收处理和再生利用阶段,使生产者承担废弃产品的回收、处置等有关法律义务,促进改善产品全部生命周期内的环境影响状况。”天津商业大学法学院副教授贾国华说。他认为,生产者责任延伸填补了产品责任体系中消费后产品责任的空白,确定了废物回收处理、处置、再循环利用上的责任主体,对发展循环经济、加强环境保护具有极其重要的作用。

虽然重要,但是生产者责任延伸制

度执行不到位,也是多地向执法检查组反映的焦点问题之一。山西、天津等地反映:生产者责任延伸制度的有效执行将推动废弃电器电子产品、报废汽车、废铅酸蓄电池、包装废物等生活消费领域产品类废物的回收利用,但受政策配套、资金投入等因素影响,该制度尚未充分发挥在激励生产者进行产品绿色设计、强制生产者承担废弃产品回收利用责任等方面的作用。陕西、湖南等地反映:企业的主体责任意识不强,守法意识淡薄。不少企业在产品设计和生产过程中没有考虑产品废弃后的环境影响,未承担回收处置责任。

专家们认为:固体废物污染环境防治法实施过程中,生产者责任延伸制度执行不到位的原因主要还是在本身制度设计上存在着一些不足。

辽宁省社会科学院法学研究所研究员牛睿认为,我国生产者责任延伸制度存在的不足主要表现在四个方面。他说,第一,我国循环经济立法虽然基本上体现了生产者责任延伸的思想,但是严格意义上的生产者责任延伸的规定还比较少,对产品生命周期各环节有关生产者的责任还缺乏全面、系统的规定。第二,现行立法中有关生产者责任延伸的规定过于原则性,缺乏操作性。第三,生产者对其产品废弃物、包装的回收和再利用责任,还只限于列入国家强制回收名录的产品或者包装物,但是国家强制回收名录的产品或者包装物名录至今没有出台,直接影响到法律的实施。第四,对于生产者在其生产的一般产品废弃物的返还、回收过程中产生的经济责任和信息责任没有作出规定。对违反生产者责任延伸制度的行为所应承担的法律后果缺乏明确的规定,对各责任主体起不到刚性的约束作用。他建议:我们应当从建立严格的产品市场准入制度、加快推进我国废物回收体系建设、合理配置生产者延伸义务的法律责任等方面入手,来增强生产者责任延伸制度的系统性、可操作性和刚性。☑

固体废物污染防治：如何补齐科技支撑短板？

文/本刊记者 王 萍

对固体废物污染环境防治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。除了在普法修法、协同治理、监管执法等方面加大力度，固体废物污染防治还离不开强有力的科技支撑。因此，固体废物污染环境防治的科技支撑能力情况也是今年全国人大常委会固体废物污染环境防治法执法检查的一个重要内容。

通过实地赴陕西、湖南、山西、天津、浙江、广西、江苏、福建、上海、吉林等10个省（区、市）进行执法检查，以及委托全国其他21个省（区、市）人大常委会在本行政区域内进行检查，固体废物污染环境防治法执法检查组了解到，目前，国家已基本建成全国固体废物管理信息系统并投入使用，各地在贯彻实施固体废物污染环境防治法的过程中也逐步提高科技支撑保障能力。同时，科技支撑能力不强已成为当前制约固体废物污染防治工作深入向前推进的重要因素。检查组发现，加强科技创新，提高科技支撑保障能力是进一步推进固体废物治理的迫切需要。

让我们一起来看看，对于强化固体废物污染防治的科技支撑，执法检查组都有哪些建议。

张德江强调：依靠科技进步积极推进危险废物去毒解毒、化害为利

今年6月至8月，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江率全国人大常委会执法检查组，在陕西、



山东省阳信县龙福环能科技股份有限公司自主研发了从废旧塑料瓶中提取再生涤纶长丝的技术，解决了废旧聚酯降解和循环利用的世界性难题。摄影/郭俊锋

湖南两省检查固体废物污染环境防治法实施情况时，都强调了科技进步对于推进固体废物污染防治的重要性。

6月6日至8日，张德江率队在陕西省汉中、咸阳、西安等地开展执法检查。在陕西再生资源产业园区、西安高速公路建设单位、兴汉环保工地，张德江详细了解废弃电器电子产品和建筑垃圾再利用状况。他说，要树立绿色循环发展理念，积极推进固体废物回收处理加工产业化，变废为宝、化害为利。

检查期间，张德江听取了陕西省贯彻实施固体废物污染环境防治法工作情况汇报。张德江强调，要贯彻减量化、资源化、无害化原则，降低资源消耗和固体废物产生量，提高循环综合利用水平，最大限度减少固体废物对人体健康和生态环境的危害。

8月14日至16日，张德江率全国人大常委会执法检查组到湖南省郴州、益阳、长沙等地开展执法检查。张德江来到郴州有色金属矿山和冶炼废渣处理企业，详细考察尾矿库综合治

理和危险废物处置情况。他强调，要切实抓好危险废物污染环境防治工作，着力加强尾矿库风险预警和管控，依靠科技进步积极推进危险废物去毒解毒、化害为利，坚决防止危险废物损害人民生命健康和财产安全。

科技助推固体废物污染防治工作向前推进

不仅仅是陕西和湖南，执法检查组在实地调研的10个省（区、市）检查一线均看到，科技已成为助推各地固体废物污染防治工作取得积极成效的重要因素。比如，江苏省运用大数据、物联网等信息化手段推进危险废物环境管理。建成省级危险废物动态管理信息平台，融合危废申报、行政审批、转移联单、现场核查多项管理工作，在摸清底数的基础上进行动态监控。而且，江苏还通过科技创新来推动产业发展，推进工农业固体废物综合利用。通过持续推进园区循环化建设，年工业固体废物综合利用量达1300多万吨，建设再生铅、废旧不锈钢循环利用等“城市矿产”示范基地，新增固体废物处理能力745万吨，在餐厨垃圾综合利用方面探索“属地化两级政府协调管理、收运处一体化市场运作”的苏州模式，形成集餐厨垃圾和地沟油收集处理及生物柴油、蝇蛆蛋白、生物塑料加工一体化的高新技术产业，取得良好的经济效益和环境效益。

再比如，上海市通过转型升级、技术改造、循环利用等方式，不断提高工

业固体废物综合利用率,一般工业固体废物综合利用率达到95%以上。吉林省将农业废弃物治理作为防治固体废物污染的重点任务,不断加大秸秆、畜禽粪污、地膜综合治理力度。通过统筹推进秸秆能源化、饲料化、肥料化、原料化和基料化的“五化”利用,秸秆综合利用率占可收集量的75%。

浙江省全面加强重点污染源监测监控,已建成省市两级危险废物信息化监控平台,663家重点企业实现信息联网。浙江省还着力推进工业固体废物再生利用,通过热电、水泥、建材等行业协同处置,提升固体废物综合处理能力。目前,工业企业年综合利用固体废物约6000万吨,综合利用率稳定在93%左右,远超全国平均水平。建成一批热电联产协同处置污泥项目,日焚烧处理污泥近1万吨;大力发展水泥窑协同处置项目,并力争到“十三五”末,浙江省协同处置生产线占运行水泥熟料生产线的比重提高到60%;积极推进建筑垃圾、装修垃圾、生活污水和河道淤泥生产墙材试点;推进粉煤灰、冶金渣、矿渣等大宗工业固体废物充分利用,发展尾矿综合利用示范项目。广西壮族自治区则通过引进吸收和自主创新,开发应用和推广示范了一批共性关键技术,综合回收含银、铜、铋等有色金属尾矿;使用尾矿渣、粉煤灰等掺烧水泥和生产多孔砖等新型墙体材料,推广应用水泥窑协同处置技术;使用煤炭生产过程中产生的石煤、煤矸石等低热值燃料发电,制糖行业利用蔗渣造纸或发电等。据不完全统计,广西每年工业固体废物综合利用产值过千亿元。

加强科技创新,解决资源化利用中存在的技术难题

记者通过采访了解到,科技创新在固体废物污染防治方面的应用表现在多个方面,贯穿在固体废物污染防治工作的整个链条中,具体包括利用信息化手段强化执法监管、引入“互联网+”推

进居民垃圾分类、通过技术创新推动固体废物再生利用等。

对于科技创新在这些方面如何更好地发挥作用,执法检查组在检查时都有针对性地提出建议,要加强数据信息互联互通,建立全国统一的固体废物监管平台。要积极运用“互联网+”等科技手段,加快推进再生资源回收利用与垃圾分类收集“两网”融合。要加强科技创新,解决资源化利用中存在的技术难题,进一步加大技术研发投入和研发力度,解决秸秆、地膜回收利用中的难点问题。要推进大宗工业固体废物综合利用,加大科技研发投入,加快培育龙头企业等。

记者注意到,固体废物污染防治的科技研发和推广应用问题,是执法检查组在检查固体废物污染环境防治的科技支撑能力情况时的一个重要方面,也是当前固体废物污染防治迫切需要解决的问题。

比如,执法检查组在吉林省了解到,固体废物综合利用还存在瓶颈障碍,技术和设备支撑不足。吉林省农业秸秆量大面广,但秸秆还田技术深度研发不够,成本较高,在低温条件下实现秸秆快速腐熟的技术难题没有解决。秸秆收集机械设备价格高,故障率高,工作效率低,影响大面积农田机械化作业。可降解农膜还存在成本高、降解慢、柔韧度不够等问题,实用性较差。

从整个执法检查情况来看,我国对不同固体废物的产生分布、利用处置、污染特性等方面的专项科学技术研究比较薄弱,同时,利用处置固体废物的标准规范体系不够健全,技术水平偏低,技术储备较少。传统制造业升级改造急需的先进适用技术研发滞后。农业废弃物处理技术集成不够,亟待构建适合不同区域的综合治理技术模式。垃圾渗滤液和污泥处理先进实用技术有待突破。危险废物监管中存在鉴别单位少、鉴别过程长等问题,相关风险损害评估、事故预警应急、信息平台建设等

方面也有待加强。

执法检查组在江苏、福建两省检查时还了解到,科技创新的投入应用还需要相应激励政策的配套。比如,建筑垃圾、垃圾焚烧炉渣等再生资源利用项目建设和运行成本高,亟待出台相关扶持政策,提高市场竞争力。执法检查组在上海、吉林两省也了解到,相关财税政策支持不足,生物柴油等垃圾资源化产品价格缺乏竞争力,生活垃圾分类回收利用相关行业可持续发展能力不足。

推进固体废物治理大有可为,强有力的科技支撑成为迫切需要。执法检查组提出建议,要强化固体废物污染防治的科技支撑。各级政府要切实加大固体废物利用处置技术的科研投入和政策支持,鼓励开展固体废物污染防治的科学技术研究,加强专业平台和技术人才队伍建设,加快研发推广新型实用技术,加强信息化管理,提高污染防治的科学化水平。要组建固体废物污染防治工程技术研究中心,优化科技资源配置,鼓励高校、科研院所运用其专业实验室、技术设备参与固体废物污染防治的科研工作,为固体废物监管提供科技支撑。

比如,执法检查组在浙江和广西两地开展执法检查时,就提出要完善垃圾分类处理设施。总结推广浙江“金华模式”和广西“美丽乡村建设”等试点经验,因地制宜选择处理工艺技术,建立与生活垃圾收、集、运衔接的无害化处理体系,高标准建设垃圾处理设施,确保设施稳定达标排放。检查组还提出,要加强科技支撑。加强对不同类型固体废物产生、利用处置、污染等特性的基础研究,建立工业固体废物综合利用环境污染控制标准体系和基于环境健康风险评估的综合利用产品质量标准体系,将工业固体废物源头减量、综合利用等相关技术、产品等纳入产业指导目录,引领产业技术提升。充分依靠科技进步,加快工艺技术升级改造,提升污染防治水平。✘

求真务实、开拓创新， 扎实做好新形势下地方人大工作

——专访山东省人大常委会党组书记、副主任柏继民

文 / 鲁 轩

今年是山东省第十二届人民代表大会及其常务委员会任期的最后一年。五年来，山东省人大常委会是如何贯彻落实中央决策部署，推动人大工作创新发展的？在提高履职能力和决策水平、推动依法行政公正司法、保障和促进人大代表依法执行职务、推进县乡人大工作和建设等方面有哪些新举措、新进展？这些创新举措又能够带来哪些可复制、可推广的新鲜经验？带着这些问题，记者专访了山东省人大常委会党组书记、副主任柏继民。

记者：党的十八大以来，习近平总书记就坚持和完善人民代表大会制度提出一系列新思想新举措新要求。您能否介绍一下，山东省人大常委会是如何学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和中央决策部署，不断提高履职能力和决策水平的？

柏继民：党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央站在战略和全局的高度，就坚持和完善人民代表大会制度、加强社会主义民主政治建设提出的一系列新思想新举措新要求，为做好新形势下的人大工作提供了根本遵循。

面对新的形势和任务，省人大常委会在中共山东省委的坚强领导下，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，牢固树立“四个意识”，始终坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，紧紧围绕“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，求真务实，开拓创新，扎实履行宪法法律赋予的各项

职责，充分发挥地方国家权力机关的职能作用，为全面建成小康社会、加快建设经济文化强省作出了积极贡献。

在日常工作中，我们坚持把学习贯彻习近平总书记系列重要讲话和治国理政新理念新思想新战略作为重要政治任务，通过集中学习、研讨交流、专题讲座等多种方式加强理论武装，把握精神实质，理解核心要义，指导工作实践。始终坚持旗帜鲜明讲政治，不断锤炼对党忠诚的政治品格，着力提升马克思主义理论素养，着力提升政治能力，善于从政治上思考谋划和推进人大工作。始终坚持把提高履职能力和决策水平摆在突出位置，着力加强思想、组织、作风、制度和廉政建设，进一步深化思路、完善措施，改进作风、创新实践，紧密结合人大工作实际，扎实推进中央重大决策部署和省委工作安排贯彻落实。

记者：您刚才强调“始终把提高履职能力和决策水平摆在突出位置，着力加强思想、组织、作风、制度和廉政建设”，在这方面具体做了哪些工作？

柏继民：主要做了四个方面的工作，我们把它总结为“四个持续用力”。

一是在思想政治建设上持续用力，进一步深化认识把握方向。始终坚持把思想政治建设摆在首位，认真学习党的最新理论成果，不断强化责任担当，坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信。牢牢把握党的领导这条不可动摇的生命线，积极争取把人大工作和建设纳入省委工作部署之中，把推进人大工作和建设的成效列入各级领导班子和领导干部考核体系，着力

形成党委统一领导、人大依法履职、社会关心支持的良好局面。严格落实请示报告制度，人大工作中的重大事项、重大问题、重要活动都及时向省委报告，待省委明确批复后再推进实施。同时，注重坚持和完善制度规定，把坚持和依靠党的领导贯穿于人大工作全过程、各方面。

二是在纪律作风建设上持续用力，进一步严明规矩强化责任。常委会党组制定了《关于改进工作作风提高工作效率的意见》，常委会及机关还相继制定完善了重要事项呈报、领导干部外出报备、干部审计监督、考核评价、公务接待、资产管理、调研宣传、会议考勤等30余项规章制度，扎实推进各项纪律和规矩落地。坚持把调查研究贯穿于人大工作全过程，本届以来，共组织专题调研300余次，使人大工作各项决策更加符合实际、顺应民意。

三是在实践创新上持续用力，进一步推动工作增强实效。按照省委全面深化改革和依法治省重要举措分工方案，常委会协调督促建立了省政府重大决策出台前听取人大代表意见和建议、“一府两院”定期听取人大代表意见和建议制度；制定了预算审查前听取人大代表和社会各界建议、审计查出突出问题整改情况向省人大常委会报告等制度；稳步推进赋予设区的市地方立法权和宪法宣誓制度落实；完善规范性文件备案审查机制和专题询问制度等，有效提高了人大工作法治化、规范化水平。

四是在信息化建设上持续用力，进一步搭建平台提高效率。制定实施了2013—2017年省人大常委会及机关信息

化建设规划,组织建设了人大代表履职系统、办公自动化系统、电子阅文系统、人大网站群系统、人大立法系统、人大预算审查监督系统和人大信访系统等七大系统。积极搭建和运用新媒体传播人大信息,为公民有序政治参与开辟了便捷通道。

记者:提高履职能力和决策水平的目的,是为了更好地履行法定职责。您能否结合实际谈一下,在依法履行职责,着力推动依法行政公正司法过程中,山东省人大常委会有哪些新的做法和经验?

柏继民:人大的职权通常被归纳为立法权、监督权、重大事项决定权和人事任免权。我们在具体履职过程中,一是坚持科学立法、民主立法,充分发挥立法的引领和推动作用。我们始终坚持以科学立法、民主立法,不断完善机制、创新举措,确立形成了党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作新格局。截至今年9月,省十二届人大及其常委会共通过地方性法规和法规性决定、决议61件,审查批准设区的市地方性法规、决定107件。按照省委“十三五”发展目标和决策部署,相继制定了循环经济条例、土地整治条例、地方金融条例、经济开发区条例、非物质文化遗产条例、多元化解纠纷促进条例、大气污染防治条例等聚焦改革发展、适应社会需求的重要法规。

在立法工作中,我们坚持做到“六个注重”。即注重强化立法主导,加强人大在法规立项、起草、审议和舆论导向等环节的主导力度;注重加强沟通协调,实行立法工作联席会议制度,加强与省政府及有关部门、社会组织的联系沟通,妥善解决立法中的焦点问题;注重扩大有序参与,采取法规草案公开、网上听证、论证、法规介绍、新闻发布等形式,广泛吸纳社会意见和建议;注重开展立法协商,通过多种协商方式扩大社会各方面参与立法,寻求调整利益关系的最佳平衡点和最大公约数;注重拓展智力支撑,聘请立法咨询员20名,建立120多人的立法专家库,在山东大学等5所高校建立

立法服务基地,着力提高立法质量;注重加强立法指导,积极推动和指导立法机构、立法队伍建设,提高立法能力,确保新赋予立法权的市人大及其常委会立法工作顺利开局起步。

二是坚持突出重点、注重实效,进一步加强和改进监督工作。本届以来,省人大常委会先后组织开展执法检查33次,专项视察9次,专题询问5次;听取和审议专项工作报告65项。其中,采取省市县三级联动方式,对政府教育投入、节能减排、保障性住房建设等工作进行联动视察;对旅游法执法检查先行开展执法检查,并制作专题视频,有效提高了执法检查质量和会议审议质量;对污染防治、社会保障体系建设、教育、安全生产等工作,采取联组会议方式开展专题询问,取得了良好的社会效果。相继作出、制定了加强预算决算审查监督的决定、预算审查前听取省人大代表和社会各界建议的若干规定等,确定45名省人大代表为预算审查监督联络员,聘请10名专家学者提供专业咨询,有效提高了预算审查监督实效。

三是坚持严格依法、科学决策,认真行使重大事项决定权和选举任免权。正确处理党委决策权和人大决定权的关系,不断完善有关制度,厘清决定重大事项的范围、程序和工作要求,先后围绕国民经济和社会发展规划执行、预算调整、设区的市地方立法、县乡人大换届选举等重大事项,作出决议、决定134项。坚持党管干部原则与人大依法选举任免干部有机统一,保证省委推荐的人选经过法定程序成为国家机关的工作人员。本届以来,共任免国家机关工作人员1138人次,加强了地方政权建设,保证了我省地方国家机关有序高效运转。

记者:张德江委员长在十二届全国人大第十八期代表学习班开班式上发表讲话时指出:“尊重代表主体地位、充分发挥代表作用,是坚持和完善人民代表大会制度的内在要求,体现了人民民主的国家权力机关性质,彰显了我国

根本政治制度的特点和优势,有利于巩固党的执政地位、保证国家长治久安。”本届任以来,山东省人大常委会在“尊重代表主体地位、充分发挥代表作用”方面都做了哪些工作?

柏继民:本届伊始,我们就将代表工作摆上重要议程施策发力,健全制度、完善措施,不断深化和拓展代表工作,支持和保障代表依法执行代表职务、参加行使国家权力。

一是积极推进“双联系”常态化制度化。制定实施关于加强与省人大代表和省人大代表与人民群众联系的意见,常委会领导班子成员率先垂范,通过召开座谈会、邀请代表参加调研、走访代表等途径开展联系工作。指导设立代表联络站,发挥其听民声、知民情、汇民意、解民忧的桥梁纽带作用。全省各级人大积极探索实践“双联系”制度的方式方法,“双联系”工作在全省人大系统深入开展,受到了人民群众的普遍欢迎。

二是不断增强闭会期间代表活动实效。换届以后,按照便于组织活动的原则组建了111个省人大代表小组,每个设区的市确定1个省人大代表小组为省人大常委会重点联系单位。指导建立代表小组活动制度,每年都制定下代表小组活动建议,定期组织召开省人大代表小组召集人工作座谈会,总结工作,交流经验,推进代表小组活动不断深化。运用新媒体平台,以视频方式连续刊播先进代表小组开展活动的经验和做法,推动代表小组活动更加扎实有效。坚持代表学习培训制度,定期举办代表履职学习培训班,提高代表依法执行职务能力和水平。全面铺开人大代表跨区域调研,撰写调研报告100余篇,为党委、政府决策提供了重要参考。

三是扎实做好代表议案和建议工作。制定实施了《山东省人民代表大会代表建议、批评和意见办理工作条例》《山东省人大常委会关于进一步加强和改进代表议案及建议办理工作的意见》等相关制度,积极协助代表提高议案和建议质量。

扎实做好议案处理工作,强化措施,明确责任,深入审议,改进方式,及时列入立法规划、计划等决策议程。认真做好代表建议的交办和督查工作,落实承办单位,提出办理要求,加强跟踪检查,及时协调解决办理工作中遇到的问题。坚持督办重点建议制度,每年都根据实际确定一批重点督办的代表建议,交由省人大有关专门委员会跟踪督办。充分运用代表履职平台,实现代表建议网上提出、审核、交办、督办、答复、反馈以及网上申请延期、二次交办和自动统计等,开辟了办理代表建议的新途径。我们还通过沟通协调,把省人大代表建议办理工作纳入省直机关科学发展综合考核体系,有效提高了代表建议办理工作水平。

记者:近年来,党中央和全国人大常委会高度重视县乡人大工作和建设。能否请您谈一下,山东省人大常委会在加强和推进县乡人大工作和建设方面具体做了哪些工作,成效如何?

柏继民:中央关于推进县乡人大工作和建设的文件下发,全国人大召开专门会议作出部署之后,我们迅速组织学习贯彻,把加强县乡人大工作和建设作为坚持和完善人民代表大会制度的重要内容,统筹谋划,强化措施,扎实推进。具体做了以下三个方面的工作:一是加强学习深化理解。及时报请省委组织召开了全省县乡人大工作座谈会,传达学习中央文件和全国人大会议精神,传达学习省委的实施意见,研究贯彻落实的具体措施。全省各级人大分别采取召开会议、座谈讨论、集中研讨等多种方式深入学习领会,统一思想认识、把握精神实质和重点内容,为推进工作落实夯实基础。二是落实责任强化指导。省人大常委会对我省实施意见确定的重点任务、重要事项制订分工方案,把工作指导任务落实到各职能部门,先后3次组织集中督导检查;从2015年起,连续举办7期乡镇人大负责同志培训班,对1826个乡镇及市县人大工作机构共2100多人进行集中培训;组织了3期预算审查工作人员培训;

先后4次组织召开县乡人大工作和建设专题研讨会;指导组织先行试点,取得经验后再全面推进。三是齐抓共管形成合力。全省各级党委坚持统筹规划,把县乡人大工作纳入整体布局。党委组织、编办等部门积极落实县乡人大工作机构、人员编制、县级人大常委会主任和乡镇人大主席专职配备等规定要求,全力支持人大建设。县乡人大落实主体责任,加强沟通协调,推进工作落实。

目前,全省县级人大普遍增设了法制、财政经济、教科文卫、城建环保、农业农村等专门委员会,并设立相应的办事机构;县级人大常委会主任全部实行了专职配备;常委会对应设置了人大工委、预算工委等工作委员会和办公室、研究室、信访室等工作机构。有的乡镇人大设立了办公室,街道普遍设立了工作委员会,部分省级以上开发区探索设立了人大工作委员会,99%的乡镇人大配备了专职人大主席,有的还配备了专职副主席和专兼职工作人员;对乡镇人大会议时间、议程、程序等作出规定,特别要求乡镇人代会每年至少举行2次,主席团会议一般每季度举行1次;研究制定了乡镇人大主席团、人大主席团闭会期间的工作职责,逐步实现规范化运转,有效推动基层人大依法履行职权。

记者:据我们了解,山东的法治宣传教育工作一直走在前列。请您谈一下,山东省人大常委会在推动开展法治宣传教育方面,有哪些值得总结的经验和做法?

柏继民:一是坚持把法治宣传教育列入重要议事议程。作出《关于在全省公民中深入开展第七个五年法治宣传教育的决议》,审议通过《山东省2016—2020年依法治省规划》,积极构建党委领导、人大监督、政府实施、部门各负其责、社会共同参与的体制机制。督促政府和“两院”及其有关部门认真贯彻普法工作的决议、决定,有计划、有步骤地抓好各个层次、各类对象的法治宣传教育。结合开展立法调研、执法检查等活动,深入开展法律法规实施情况以及人民群众的意

见和建议,及时宣讲相关法律法规的基本要求,引导和推进以宪法为核心的法律知识普及工作,不断提高全省人民的法律素质。

二是重点督导各级领导干部学法用法。紧紧抓住领导干部这个“关键少数”,坚持推动把普法依法治理成效纳入各级领导干部目标责任考核体系;推动把宪法法律和人民代表大会制度内容纳入各级党校、行政学院的培训计划;推动落实“谁执法谁普法”的普法责任制;推动把法律知识考试作为人大任命前考核考评内容等,着力提高国家机关工作人员特别是各级领导干部法治意识和依法办事的能力。制定实施宪法宣誓制度办法和实施细则,严密组织宪法宣誓仪式,推动宪法宣誓制度落实,督促人大及其常委会选举或者决定任命的国家机关工作人员自觉忠于宪法,恪尽职守,依法履职。

三是不断丰富宣传教育形式。完善法治宣传制度,综合运用各种法律法规宣传日、宣传月和重要法律法规颁布实施等时机,对民主法治建设的成果和相关法律法规及时进行宣传。推进新闻发布工作常态化,制定实施新闻发布办法,坚持每次常委会会议都举办新闻发布会,对审议通过的法规、决议、决定和其他重大事项内容进行发布。进一步整合宣传资源,充分运用广播、电视、网络等现代信息技术手段,充分发挥《人民权利报》《山东人大工作》杂志作为人大新闻宣传主阵地的作用,积极拓展法治宣传教育的广度与深度。在《大众日报》开设“人大视窗”专版,在山东广播电视台开通“人大之声”和“小来走人大”专题节目,开通“山东人大”微信公众号,全新改版“山东人大”门户网站,为人大宣传注入了活力。高度重视新闻宣传队伍的培训,定期举办培训班,不断提高新闻宣传队伍建设水平。坚持普法教育与党的宗旨教育紧密结合,与法治实践紧密结合,与精神文明建设紧密结合,着力提高普法效能,营造良好的社会舆论氛围,推动法治山东建设取得新成效。■

突出地方特色， 立法引领推动经济社会持续发展

文 / 危朝安

党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，我们以突出广西特色为主要切入点，在提高地方立法质量、引领推动经济社会持续健康发展上作了一些探索和实践。以下是广西的主要做法。

坚持立法与改革发展决策相衔接，在贯彻落实中央和自治区党委重大决策部署上突出广西特色

紧紧围绕中央和自治区党委重大决策部署谋划立法工作。及时修改人口和计划生育条例、预算监督条例、立法条例等多部地方性法规，落实中央有关生育政策调整、健全人大讨论决定重大事项制度、加强人大预算决算审查监督、完善立法体制机制等重大改革举措。“打包”修改法规44件、废止1件，调整取消下放137项行政审批事项。自治区党委决定开展美丽广西乡村建设活动，从2013年开始用8年时间，分“清洁乡村”“生态乡村”“宜居乡村”“幸福乡村”四个阶段推进。我们紧扣“清洁乡村”建设，制定乡村清洁条例；紧扣“生态乡村”建设，制定饮用水水源保护条例、古树名木保护条例；紧扣“宜居乡村”建设，今年已审议乡村规划建设管理条例草案。

坚持加强重点领域立法，在主动适应经济社会发展需要上体现广西特色

加强民主法治领域立法。及时制定实施宪法宣誓制度办法、村民委员会选举办法，修改选举实施细则、乡镇人民代表



大会工作条例等法规，推动市、县、乡三级人大换届选举顺利开展，为营造风清气正的政治生态提供法制保障。

加强社会领域立法。及时修改土地山林水利权属纠纷调解处理条例，制定禁毒条例、艾滋病防治条例、实施老年人权益保障法办法、企业工资集体协商条例等法规，创新社会治理方式，为营造团结和谐的社会生态提供法制保障。

加强生态环保领域立法。制定和修改自治区环境保护条例、海洋环境保护条例、湿地保护条例、饮用水水源保护条例等17件生态环保方面的法规，约占本届所立法规总数的三分之一，为营造山清水秀的自然生态提供法制保障。

加强经济领域立法。制定中国—马来西亚钦州产业园区条例、实施节约能源法办法、农业机械化促进条例、蚕种管理条例、促进散装水泥发展和应用条例、

旅游条例、民用建筑节能条例等法规，有力促进了广西对外开放发展、传统优势产业转型升级，为经济持续健康发展提供法制保障。

坚持以民为本、立法为民理念，在回应社会关切顺应群众期盼上强化广西特色

重视民生领域立法。在群众普遍关注、事关群众切身利益的公共卫生、身体健康、消费者权益保护、老年人事业发展、食品安全、饮用水安全等方面出台有关法规，切实保障和改善民生。

重视平衡不同利益关系，妥善处理不同利益诉求。速生桉树的种植是老百姓普遍关注的问题。一方面桉树对广西造林绿化、木材供应和农民增收起到重要作用；另一方面桉树生长过程对土壤肥力、水分的消耗大，短周期、纯林种植不利于涵养水源、保护植被。在饮用水水源保护条例中，明确提出在饮用水水源保护区禁止新种植轮伐期不足十年的用材林（包括速生桉），并规定本条例实施前已经种植的，由市、县有关部门提出树种更新改造补偿方案，报本级政府批准后组织实施。这样既回应了人民群众喝上干净水的迫切愿望，也维护了桉树种植户脱贫致富的切身利益。

重视增强人民群众获得感。在修改人口和计划生育条例时，延长女方产假和男方护理假。在实施老年人权益保障法办法中，将享受高龄津贴的对象由八十周岁以上低收入老年人扩大到所有八十周岁以上老年人。在河道采砂管理条例中，规

开展规范性文件备案 审查工作的一些实践与探索

文 / 柳纪纲

备案审查制度是我国一项重要的宪法监督制度,是保证宪法法律有效实施的重要方式。从地方人大工作来看,通过备案审查,可以纠正或者撤销违宪违法的规范性文件,从而维护宪法法律权威、维护国家法制统一。备案审查不但是各级人大常委会的法定职能,更是各级人大常委

会的一项重大责任,必须进一步提高认识,切实做好工作。

为了加强备案审查工作,北京市人大常委会先后制定了备案审查条例和工作规程,从2013年开始实施。截至目前,常委会共接受市政府备案规范性文件208件,区人大常委会决议16件,共计224件。对21

件政府规章和3件修改规章的决定开展了主动审查,对5件公民建议审查的规范性文件开展了被动审查。基本达到了“有件必备、有备必审、有错必纠”的工作要求,取得了比较好的工作效果和社会效果。

北京市在备案审查工作中有三点主要做法。

定农村居民自建房屋用砂量少于100立方米或者村屯公共基础设施建设需到河道采砂的,不需要办理河道采砂许可证和缴纳有关费用。

坚持问题导向,在增强立法针对性有效性上注重广西特色

针对问题立法、立法解决问题。改进立法项目确定机制,增强立法选题的针对性。出台或者批准的北海银滩保护条例、梧州骑楼文化街区保护条例、巴马盘阳河流域生态环境保护条例、桂林市石刻保护条例、贺州市黄姚古镇保护条例等法规,具有鲜明的广西地域特色。找准立法需要解决的问题,增强具体制度设计的针对性。在中国—马来西亚钦州产业园区条例中,针对管理体制不顺、征地拆迁难等制约园区发展的问题,作出法定机构治理、净地征收等创新规定。

立有效管用之法。对关键条款深入研究,做到能具体的尽量具体、能明确的尽量明确,在有效管用上做文章。针对农村环境卫生脏乱差的突出问题,乡村清洁条例把建立农村保洁员制度作为核心内容,对保洁员的职责、保洁费收取等方面

作出全面具体的规定。目前,自治区100%行政村、78%自然村村屯都建立了保洁员队伍,人数达到17万,为乡村清洁常态、长效开展奠定了较为坚实的基础。

坚持遵循客观规律,在深入立法调研论证中挖掘广西特色

把深入调研论证作为科学立法的主要着力点,作为挖掘广西特色的重要途径。在提炼地方特色的同时,使立法更接地气、更接地气,为制定一部部高质量的法规打下坚实基础。常委会领导带头开展立法调研论证,自治区党委书记、自治区人大常委会主任彭清华带队开展扶贫立法调研,主持召开有关法规草案表决前总体评价座谈会,其他常委会领导也经常深入乡镇、村屯,直接听取基层群众意见。多到基层既沉下身更沉下心的调研,在立法工作中蔚然成风。

注重调研地点选取和多种调研方式运用。在村民委员会选举办法草案调研中,选取中国村民委员会的发源地——宜州市屏南乡合寨村进行深入细致的调研。委托下级人大、基层立法联系点调研已成为制度化安排,增强了立法调研的广度和

深度。在制定湿地保护条例等法规时,组织多部门、单位联合开展调研,形成立法背景调研报告,为常委会审议提供了翔实的资料和数据。

注重强化立法论证,发挥立法“智库”作用。与区内4所院校组建地方立法研究评估与咨询服务基地,聘请60名专家学者为立法专家顾问。立法重点难点问题委托“智库”深度论证,一般性问题由“智库”提供咨询意见,专业性问题委托专业机构论证。在制定河道采砂管理条例时,委托建筑设计单位根据自治区农村每户宅基地面积平原100平方米、山区丘陵150平方米,一般建造三层住宅等实际情况进行分析测算,为确定农民自采自用河砂量提供科学依据。

我们将认真学习贯彻落实张德江委员长的重要讲话精神,虚心借鉴学习兄弟省区市的先进经验,坚持把加强和改进地方立法工作,作为深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略的重要举措,为持续推进广西法治建设和经济社会发展作出新的更大贡献。✘

(作者系广西壮族自治区人大常委会副主任、党组书记)



一是加快推进信息平台建设。按照全国人大常委会法工委、办公厅要求，我们从去年开始加快推进备案审查信息平台建设工作。通过前期调研和方案论证，目前已完成系统的初步开发。计划今年10月底前开发完成系统报备管理、备案管理等功能，初步实现网上开展备案工作。同时加快开展系统培训和试运行工作，计划12月底前基本实现市政府和市人大常委会规范性文件的电子报备。

二是完善备案审查机构设置。我们在市人大常委会法制办公室设立备案审查处，专职负责备案审查具体工作。将16区人大常委会原有内务司法办公室调整为法制办公室，并加挂了备案审查办公室牌子，统一承接了区人大常委会的备案审查工作。形成了市、区两级统一，上下一体的备案审查工作机制，显著提高了工作效率。

三是认真办理公民审查建议。在合法性审查中，我们坚持“法权、法条”不抵触，注重“法意”与上位法的一致性，维护国家法制统一，维护公民、法人和其他组织合法权益。对《〈北京市见义勇为人员奖励和保护条例〉实施办法》开展审

查时，就公民提出规章规定的申请见义勇为“30个工作日”的时限，有违本市条例的立法本意的意见，我们研究认为，规章设定“30个工作日”申请时限从立法权限、条文来看并没有抵触上位法，但这个时限可能会导致见义勇为人员因超过申请时限，而丧失获得荣誉及奖金的权利，明显与条例的立法精神和价值取向相违背。根据审查意见，市政府及时对政府规章作出了修改。这项审查工作是北京市首例由公民提出申请，市人大常委会进行审查，推动政府规章作出修改的典型案例。法制日报等中央和市属媒体进行了专门报道。

今年，我们还在兼顾合理性审查上进行了初步探索。有公民提出：市政府的一件规范性文件中，下放行政审批事项引用的是市公安局内部文件，内部文件不能作为行政行为设定的依据。我们研究提出，市政府文件合法性方面不存在问题，但文件设定依据引用不够全面的意见，推动了市政府有关部门进一步改进和规范文件的制定工作。

对以上工作，全国人大常委会法工委认为，北京市人大常委会领导高度重视，在信息平台建设上有思路、有章法、有效果，走在了全国前列。这对我们既是鼓励，也是鞭策。北京市备案审查工作取得了一些成效，主要有四条。

一是维护了国家法制统一。我们做好备案审查工作，发现并纠正规范性文件中与宪法、法律、法规相抵触的问题，有效地维护国家法律、法规在北京市的正确实施，从而有效地维护了国家法制统一。

二是推动了政府依法行政。面对首都改革发展的新形势新任务，政府关注的重点、热点问题跟人民群众关心的问题，侧重点可能会有所不同。备案审查工作能够反映出一些基础性、根本性、群众反映强烈、社会高度关注的问题。抓住这样的问题，既可以突出人大的职能特点，又可以推动政府依法行政质量的提升。

三是促进了社会和谐。公民向人大常委会提出审查建议，是依法有序表达

诉求的渠道，也是公民法治意识提高的具体体现。人大对审查建议的及时反馈，能够及时回应社会的关切，也必然减少一些无序、偏激的上访行为，促进社会矛盾的化解。

四是完善了机构，加强了队伍。随着备案审查工作的深入开展，市、区两级备案审查工作机构都有所加强，实现了备案审查工作有专门机构、专职人员负责，加强了队伍建设，充实了工作力量，进一步提高了备案审查工作的实效。

总结以往工作，我们主要有三点体会。

第一，一定要尽量多方协商。备案审查工作尤其要注意做好工作中的沟通协商。协商不是妥协，而是凝聚各方共识必不可少的环节。我们在办理每件审查建议过程中，多次召开有关部门参加的座谈会，征求文件起草、制定、执行部门的意见，保持与提出审查建议的市民的沟通，通报审查工作进展情况。事实证明，协商有利于尽快凝聚共识、解决问题。

第二，一定要实行共同审查。充分发挥备案审查工作机构统筹功能和各专委会或者常委会工作机构专业优势。接到审查建议后，在常委会专门工作机构开展审查的同时，法制办也进行审查，然后将两方面的意见再一起沟通。对认识不一致的，通过再讨论、再协商，最终形成一致意见。

第三，一定要及时请教专家。工作中会遇到一些难题，而这些问题的化解，往往需要高超的法律智慧。遇到这些问题时，我们经常请教法律专家，专家给出的意见会及时点醒我们，给我们很大的启发。近几年，北京市在审查建议办理工作中充分听取专家意见已经形成工作制度。专家的参与，为审查工作提供了强大智力支持，既帮助我们辨析事理与法理，提高审查意见的科学性，也增强了权威性、说服性和公开性，政府部门对于专家的意见更容易接受，当事人也认可，促进了备案审查工作民主化科学化。✘

(作者系北京市人大常委会副主任)

从法律规范的立体结构看地方立法理论根据的更新

文 / 谢 勇

“一元多层”的立法体制与法律规范的立体结构

从立法技术的理论层面来看,任何一个法律规范应当具备一个完整的逻辑结构,即假定+处理+制裁。根据对过往立法实践的观察,一个完整法律规范的逻辑结构不仅是平面的,同时也是立体的。通常说来,一些法律规范的平面逻辑结构往往在同一立法层级的法律文本中得以完整呈现;但是,也有一些法律规范,其完整的逻辑结构在某个特定的立法层面(特别是处于上位的立法层面)不能得以完全呈现,往往需要对多个立法层级的法律文本进行综合考量才能发现其完整的逻辑结构。此时,这类法律规范的逻辑结构则是立体的,而非平面的。

立法实践中出现这种立体结构的法律规范,并非偶然,是与我国“一元多层”的立法体制相适应的。大家都知道,我国地域广阔,各地域之间不仅经济社会发展水平差异较大,而且历史文化传统也各具特色,由此导致各地对同一类事务管理所需要投入的管理资源(或称“立法成本”)也是不同的。因此,法律规范中的罚则,即一个完整法律规范中的“制裁”部分,除了必须由全国统一外(如刑法规范的罚则等),还应当有一部分允许各地方因地制宜,以便更有效地使用有限的管理资源(立法成本),达成各个地方具体的治理目标。法律规范的立体结构现象,是我国“一



元多层”立法实践在立法技术上的一大特色,可以有效解决上位法与下位法之间的有效衔接问题,为地方有效实施法律提供立法技术上的支撑。

为了更好地理解和分析立体结构的法律规范,需要引入新的分析工具或者概念框架。这个概念框架或许应该是“入法一定向一设标一明责”。下面举例来说明:

燃放烟花爆竹本是一种民俗行为,长期以来一直由习惯或者道德在规范。大气污染防治法第一百一十九条出台后,这一民俗行为被纳入到了法律调整的范围,这就是所谓的“入法”。一种行为一旦纳入法律调整范围,立法者对其必有一个基本的态度,许可或者鼓励、命令或者禁止,这就是所谓的“定向”。而这一基本态度如果进一步具体化为某种管理措施或者责任形式,就

是“设标”。大气污染防治法第一百一十九条规定,“违反本法规定,在城市人民政府禁止的时段和区域内燃放烟花爆竹的,由县级以上地方人民政府确定的监督管理部门依法予以处罚。”在这里,立法者如果只是说“燃放烟花爆竹应当依法进行管理”,那么法律规范只是停留在“入法”层面;如果立法者进一步说“燃放烟花爆竹应当依法进行管理,必要时应予以限制”,这时法律规范便进入到了“定向”层面;而该法第一百一十九条显然不限于仅表达基本态度,而且规定了具体的

措施(“城市人民政府禁止的时段和区域”),因此该法对燃放烟花爆竹这类行为的管理,实际上已经具体到了“设标”的层面。但是应该注意到,该法对于违反该条规定应产生何种法律后果并未明示,而是笼统规定“依法予以处罚”。这显然是适应“一元多层”立法体制的客观需要,为地方立法针对不同地方情况权衡处置留出了必要的立法空间。如果地方立法循此再进一步具体明确违反法律规定燃放烟花爆竹的法律后果,就是所谓“明责”。按照这样的逻辑思维看下去,我们就会发现,如果单从国家立法层面看,大气污染防治法对燃放烟花爆竹行为的规范是不完整的,法律责任不明确。但如果考虑到地方立法将会在上位法规定的基础上进一步明确法律责任,从多个层次的立法文本综合起来看,则法律规范是完整的。

坚持党的领导， 做好新形势下地方立法工作

文 / 钱 智

近些年来，新疆维吾尔自治区地方立法工作始终坚持党的领导，发挥立法的引领和推动作用，主要坚持如下做法。

完善党领导地方立法工作制度

(一)加强制度保障和组织保障。自治区党委高度重视立法工作，批准通过了《自治区党委关于加强党领导立法

工作的实施意见》，主要内容：一是把握正确政治方向，二是确定立法指导思想 and 目标任务，三是完善立法规划和年度立法计划的审定制度，四是提出立改废释意见和建议，五是领导政治方面、社会稳定方面和重大经济社会方面的地方性立法工作。今年以来，自治区党委进一步健全党领导立法工作机构，加

强组织保障，采取了一系列创新举措：一是党委办公厅召集人大、政府有关工作机构，召开了首次党领导立法工作座谈会，面向全区下发座谈会会议纪要；二是将自治区党委办公厅法规处升格为自治区党委法规室；三是成立了党内法规研究领导小组，由党委秘书长担任领导小组组长；四是成立了党内法

根据这一指导思想，在全面赋予设区的市立法权以后，湖南省在制定大气污染防治条例时，就把“划定禁止或者限制高排放机动车行使的区域和时段”的权限，授予给了设区的市、自治州人民政府。在制定湖南省的城市综合管理条例时，对烟花爆竹的燃放管理、城市静态交通秩序管理和流动商贩的管理等，均只作了原则性规定，以便各市、州根据当地实际进行立法规范。

作为地方立法理论根据的“特色论”亟待更新

长期以来，我国地方立法权赖以成立的理论根据之一是“特色论”，即地方立法权之所以必要是因为各个地方均有其与众不同的经济社会管理事项需要依法治理。在这种理论指引下，多年来各地方制定了一大批以特色山川、特色产业、特色事业、特色职业等冠名的地方性法规。这些地方立法的所谓特色，除了其指向的调整对象冠有地方特殊的名头外，其法规文本的核心内容与上位法、与邻近地方的类似法规多是大

同小异，并无什么“特色”。我们认为，地方立法的“特色”，本不应该指调整对象本身有什么与众不同，而应该是指在地方治理过程中，各地方立法机关在有限管理资源（立法成本）的制约之下，根据不同地方实现治理的特定需要，相对集中使用管理资源（立法成本）而形成的特定的法律规范和法律机制。

从有限管理资源优先配置的角度来理解和界定地方立法“特色”，对于指引当前地方立法工作至少有以下益处。

第一，避免地方立法选题追求表面的所谓“特色”。一部立法是否有特色，不是看法规调整的对象本身有无特色，而是要看根据地方治理实际需要，是否围绕特定的治理目标有效地整合了有限的管理资源。

第二，引导地方立法更加关注法律规范的针对性、可操作性。从管理资源优化配置的角度理解和把握地方立法“特色”，可以引导地方立法自觉地把科学立法的关注重点放到管理资源的科学配置上来。当然，“管理资源”不仅包

括人、财、物这类硬资源，更重要的还包括管理活动中的那些软资源，比如简洁有效的法律程序设计、合理易行的法律行为模式、稳定可靠的组织架构等。

第三，为国家立法向地方立法合理放权提供理论参照。地方立法要体现实施性，就必须为执行和落实上位法集合必需的管理资源，并且尽可能地优化配置这些管理资源。但由于各地集合和优化管理资源的能力和选择偏好存在差异，决定了上位法制定机关要为下位法制定机关预留必要的立法空间。对那些虽然需要纳入法律调整范围，但暂时不必全国统一的事务，可以先在“入法”层次立规，而将“定向”“设标”等层次的规范制定工作留给地方；对于那些需要表明国家立法机关管制取向，上位法则可以在“定向”层面立规，将“设标”“明责”层面的立法权留给地方；对于那些需要统一行为标准，但还无须统一规定违法后果的事务，则仍可将“明责”层面的规范权留给地方。☒

（作者系湖南省人大常委会副主任）

规研究中心,加强对党内法规与立法工作衔接的研究。

自治区人大常委会自觉坚持党的领导,近期还将出台《贯彻实施〈自治区党委关于加强党领导立法工作的实施意见〉的意见》和《关于建立加强党领导立法工作长效机制的实施办法》等文件,为加强党领导立法工作提供制度保障。

(二)完善工作机制。自治区人大常委会始终坚持将党的领导贯穿于立法工作全过程,逐步形成坚持党的领导、增强人大主导作用、发挥政府重要作用、协调各方参与的科学立法工作机制。一是立法规划和年度立法计划按程序报请自治区党委审批,并以自治区党委文件形式转发。因形势、任务变化需要作重大调整的,及时向自治区党委提出调整建议。二是根据自治区党委立法建议,适时增加立法项目。例如,2016年结合自治区反恐工作的需要,适时增加了自治区边境管理条例等三部法规,切实把自治区党委落实总目标的要求和部署落到实处。三是坚持地方性法规事前报批制度。对列入自治区人代会或者常委会会议审议的议题以及地方性法规草案、说明,在会议召开二十日前报送自治区党委,经批准后按照法定程序进行审议。四是坚持在党的领导下发挥人大在立法工作中的主导作用。加强立法协商,建立基层立法联系点,完善立法咨询专家制度,健全立法起草、论证、协调、审议机制,同时充分发挥人大代表和常委会组成人员在立法中的主体作用。五是积极稳妥推进设区的市和自治州的地方立法工作。按照“成熟一个,批准一个”的原则,分期分批确定设区的市、自治州实施制定地方性法规立法权,目前已批准2个设区的市、4个自治州。

增强党领导立法工作的成效

(一)提高了地方立法质量,提升了地方立法水平。近年来,自治区人大及其



常委会在自治区党委的领导下,紧紧围绕新疆工作总目标,经济发展、生态建设方面的立法进一步加强,社会领域立法不断完善,地方立法水平不断提高,特别是反恐维稳、民族团结、宗教和谐等方面的地方立法取得重要突破。主要有:制定全国首部实施反恐法办法,提高了自治区反恐维稳工作法治化水平;制定全国首部去极端化条例,修订自治区宗教事务条例,在依法加强对宗教事务的管理、稳步深入推进去极端化工作方面发挥了重要作用,率全国之先,制定自治区民族团结进步工作条例,把经过实践检验行之有效的治疆举措、典型经验、道德规范、乡规民约和群众智慧,凝炼成为全区共同遵守的行为规范;自治区电话和互联网用户真实身份信息登记管理条例、防范和惩治网络传播虚假信息条例的出台,边境管理条例的修订,是新形势下加强网络与信息安全、强化边境管控、提升社会治理能力现代化水平的重大举措;及时作出《新疆人大常委会关于坚决捍卫宪法和法律尊严依法严厉打击暴力恐怖犯罪的决定》《关于坚决贯彻落实社会稳定和长治久安总目标坚决维护民族团结坚决反对民族分裂的决议》,对于动员和号召各级国家机关、各族干部群众万众一心、

众志成城,坚决打赢反恐维稳的人民战争,起到了重要作用。近日正抓紧研究出台的自治区网络安全管理条例,是地方贯彻实施网络安全法的一次有益探索,也是实现新疆社会稳定和长治久安总目标的又一法律武器。

(二)进一步加强了地方立法队伍建设。自治区党委根据新形势和新任务,选派一批在党政机关、基层部门实践经验丰富的同志充实到人大;批准人大增设业务处室,增加人员编制;批准召开首次自治区地方立法工作会议;加强对立法专业人员的培训。

进一步加强和改进党对立法工作的领导

坚持党的领导,是我们在立法工作中不断取得新成效的一条重要经验。我们要认真学习贯彻张德江委员长的讲话精神,适应全面依法治国的新形势新要求,进一步加强和改进党对立法工作的领导,规范和完善党领导立法工作的常态化工作机制,明确工作流程,把坚持党对立法工作的领导落到实处。

(一)要把坚持党的领导贯穿立法工作全过程。要坚持立法决策与改革决策相衔接,自觉将党中央的决策部署和地方党委的工作部署贯彻到立法工作中,使之通过法定程序成为自治区统一遵循的行为规范,特别是在加强民族团结、维护祖国边疆安全稳定立法方面,贯彻落实好党中央的决策,确保立法工作的正确政治方向。

(二)建立健全人大常委会党组向同级党委请示报告制度。严格请示报告事项,重点报告立法规划和年度立法计划、立法中涉及的重大体制和重大政策调整、涉及政治方面法律的配套性法规等重大问题。坚持一事一请示;请示报告事项应经党组会议讨论通过,对有分歧难以达成一致意见的问题,要提出倾向性意见,为党委决策当好参谋助手。✘

(作者系新疆维吾尔自治区人大常委会副主任)

坚持“四个结合”，加强立法能力建设

文 / 陈华贵

立法能力是保证立法质量的基础。对于刚刚获得立法权的设区的市而言，加强立法能力建设既是当务之急，又是一项长期任务。惠州市人大常委会高度重视加强立法能力建设，相关工作起步早、力度大、措施实，实现了地方立法工作的良好开局。概括起来，主要是始终坚持“四个结合”。

坚持科学理念与服务大局结合，确保正确政治方向

两年多来，惠州市把树立科学理念与服务大局紧密结合起来，坚持“两手抓、两促进”。

(一)坚持科学的立法理念。一是突出地方特色，不盲从大流。在立法项目的选择上，注重突出惠州特色、体现惠州需求、服务惠州发展。先后为一条江（西枝江）、一座城（历史文化名城）、一座山（罗浮山）、一个湖（惠州西湖）的保护进行了立法。二是注重质量，不追求数量。牢固树立“质量第一”的理念，坚持宁缺毋滥，立有用之法，不立应景凑数之法，力争使每一部法规都成为精品。惠州市至今共制定地方性法规3部、在审2部，数量虽少，但都经过精心打磨，立法质量广受好评。三是追求“小而精”，不搞“大而全”。坚持问题导向，有几条就立几条，不贪大求全，重在管用、重在实施。比如，在西枝江保护立法中重点建立了生态补偿、桉树改造、交接断面水质达标管理、水体健康评估等制度。

(二)坚持服从并服务全市大局。牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，根据市委确定的中心工作和重点任务做好立法决策与改革决策的



衔接。紧紧围绕市委提出的“建设绿色化现代山水城市”的目标，优先选取与本市绿色发展、生态建设相适应的立法项目，努力发挥地方立法对本地经济社会发展的引领和推动作用。

坚持完善机构与健全机制结合，夯实立法工作基础

惠州市着力在完善立法机构与健全立法机制方面下真功夫、下足功夫，为地方立法工作创造条件、提供保障。

(一)完善立法工作机构。市人大常委会法制委员会和常委会法工委于2014年9月获批设立，并于2015年年初完成组建。常委会法工委下设三室两科（即办公室、法规科和备案审查科），配备行政编制6名、政府购买服务岗位员额数3名。我们还积极推动市政府加强法制机构建设，市法制局增设法规科，新增行

政编制2名。

(二)健全立法工作机制。自2015年获批准行使地方立法权以来，我们从立法计划拟订、法规立项、法规草案调研起草，到法规草案审议、修改、表决以及听证、论证、评估等环节，逐步确立了一系列工作制度，为提高立法质量提供了有效的制度机制保障。不断健全公民有序参与立法的机制，通过多种形式广泛征求意见、建议。比如，在西枝江水质保护条例立法过程中，先后召开征求意见座谈会40余次、专家论证会6次、表决前评估会1次，开展实地调研10余次、立法协商1次；在起草惠州西湖风景名胜区保护条例草案过程中，本市还首次就公众关注的禁止游泳事项组织了立法听证会。

坚持引进人才与培养人才结合，打造立法专业队伍

惠州市注重人才引进与培养结合，选优配强立法工作队伍，努力打造一支政治坚定、业务精通、纪律严明、作风优良的立法队伍。

(一)多种渠道引才。一是内部调剂“选”才，在市人大机关21名具有法学教育背景的干部中调剂2名法学博士、1名法学硕士到法工委工作；二是公开招聘“考”才，利用新增编制公开招聘、选调有法制工作实践经验的法学专业人员、业务骨干；三是绿色通道“引”才，利用本市“人才双高计划”“人才双十行动”等人才政策绿色通道，从中山大学等知名高校招聘专业人才；四是柔性措施“借”才，通过社会购买服务的方式招聘立法助理，采取短期借用的方式从市地方立法研究中心抽调工作

人员到法工委跟班挂职。目前,法制委的11名组成人员均为具有相关领域高级职称或者丰富实践经验的专业人才;法工委6名在编人员均具有法学硕士以上学位(博士2名、硕士4名),3名立法助理均具有法学学士学位,工作人员中有6名取得国家法律职业资格。

(二)多种方式育才。积极选派年轻干部到省人大常委会法工委、省立法研究所跟班学习、挂职锻炼,参加全国人大常委会、省人大常委会举办的培训班。定期或不定期举办立法业务培训,2016年举办了第一期地方立法实务培训班,今年又与市政府联合举办第二期培训班,培训人数达180多人。先后举办了全市立法法辅导报告会、常委会组成人员立法法培训班、地方立法工作论坛等。此外,积极开展校地合作,在惠州学院开设《地方立法学》课程,法工委专业人员参与授课,教师和学生参与立法实务,努力打造具有惠州特色的地方立法人才培养体系。

坚持发挥内力与借助外力结合,凝聚立法工作合力

我们注重调动社会各方的积极性,依靠集体智慧,努力使制定的法规更好地体现民意、集中民智。

(一)充分发挥内力。一是注重发挥法制委“统”的作用。通过法制委的统一审议,全面、准确地反映各方面的意见,为常委会的立法决策提供选择依据和方案。二是注重发挥常委会组成人员的作用。正式起草法规之前,组织开展广泛深入的立法调研,并撰写内容翔实的立法调研报告,作为法规起草的基础资料,供常委会组成人员审议时参考,科学合理安排常委会会议议程,让常委会组成人员充分发表审议意见。三是注重发挥人大代表的主体作用。结合代表自身专业特长及履职条件等,确定部分代表为相关立法项目的重点参与代表。

(二)善于借助外力。高度重视立法智库建设,公开选聘了一批来自北大、

武大、中大等高校和国家级研究机构的知名专家学者,以及在相关领域具有较高专业水平和丰富实践经验的人员共91人,组建了立法咨询专家库,为本市立法工作提供咨询服务。为充分发挥高校人才密集、专业资源丰富等优势,2015年我们与惠州学院合作成立惠州市地方立法研究中心(校内加挂“惠州学院地方立法研究院”牌子),聘请了一批专、兼职研究员,为本市立法实务和理论研究提供智力支持。市地方立法研究中心已深度参与本市立法工作,并与常委会法工委合作开展一系列地方立法工作机制课题研究,发挥了立法的参谋助手和“外脑”作用。今年4月以来,我们又确定了中山大学公法研究中心、市律师协会、部分律师事务所、科研院所等20家立法协作单位,探索将高层次专业资源引入地方立法工作,形成加强地方立法的强大合力。✘

(作者系广东省惠州市人大常委会副主任)



9月6日至7日,第二十三次全国地方立法工作座谈会在广西壮族自治区南宁市召开。图为分组会议现场。摄影/王伟

江苏省人大常委会立法调研组在东海县牛山街道司法所考察。



五大亮点看江苏立法

文 / 本刊记者 张宝山 通讯员 顾建军 王伟

2014年12月,习近平总书记在江苏考察时提出,努力建设经济强、百姓富、环境美、社会文明程度高的新江苏。2016年11月召开的江苏省第十三次党代会提出,聚力创新,聚焦富民,高水平全面建成小康社会的新目标。五年来,江苏省十二届人大及其常委会紧扣中央和省委工作大局,突出立法重点,狠抓立法质量,推动地方立法工作迈上新台阶,为建设“强富美高”新江苏、推动“两聚一高”新实践提供强力法治保障。截至2017年10月底,江苏省十二届人大及其常委会审议通过地方性法规79件,批准设区的市人大及其常委会制定的地方性法规112件,地方立法工作呈

现五个方面亮点。

以立法推进发展方式转变

企业技术进步是创新驱动战略的重要动力。2014年7月,江苏省人大常委会制定了新的《江苏省企业技术进步条例》,首次以立法的形式将服务方式创新纳入技术进步范畴,推动企业技术进步由单纯生产制造环节改造转向研发、设计、营销、服务等全流程改造。条例发挥企业在技术进步中的主导作用,突出体现了政府在推进技术进步工作中的职能转变。针对企业技术进步周期长、投入大、风险高等问题,条例从财政保障、税收优惠、行政事业性收费减

免、资金支持与奖励等方面为企业技术进步提供激励和扶持。条例通过后,江苏企业开展技术进步的积极性明显提高,企业创新发展活力显著增强。

为了落实国家绿色发展战略,2015年3月,江苏省人大常委会制定了国内首部促进绿色建筑发展的地方性法规——《江苏省绿色建筑发展条例》。条例明确了绿色建筑的定义,将绿色建筑划分为三个等级,分别对新建民用建筑、使用国有资金投资或者国家融资的大型公共建筑以及其他建筑提出了不同的绿色建筑等级要求,并从规划、设计、许可、审图、施工、监理、验收等各个环节加强绿色建筑建设监管。同时,采

取了一系列奖励、鼓励措施,引导绿色建筑发展。在条例的推动下,截至2015年年末,江苏绿色建筑标识项目面积总计11003万平方米,占全国总量近四分之一。节能建筑和绿色建筑工作继续保持全国领先地位。

发展循环经济是转变发展方式的有力抓手。为了破解江苏省资源环境约束、促进节能减排、推进绿色循环低碳发展,以最少的资源消耗和环境代价谋取最大的发展效益,实现经济社会的全面、协调和可持续发展,2015年9月,江苏省人大常委会制定了《江苏省循环经济促进条例》,这是江苏省针对循环经济出台的首部地方性法规。条例突出了重要领域的刚性约束,注重解决发展过程中的突出问题,在总量控制、循环经济信息服务、园区循环化改造、第三方服务、绿色交通、绿色商服、再制造等领域进行制度创新,彰显了江苏循环经济发展的特色和亮点。

为了推动全社会节约水资源,提高用水效率,保护和改善生态环境,建设节水型社会,促进经济社会可持续发展,2016年1月,江苏省人大常委会制定了《江苏省节约用水条例》。条例全面落实最严格的水资源管理制度,对用水总量和计划用水严格管理,同时完善水价制定机制,坚持多措并举。条例出台后,有力地推动了水资源的节约利用,对江苏经济社会发展产生了深远影响。

以立法保障和改善民生

为了维护母婴健康,2015年1月,江苏省人大常委会制定了《江苏省实施〈中华人民共和国母婴保健法〉办法》。办法要求各级人民政府及其有关部门加强对婚前医学检查必要性和婚检知识的宣传,增强人们的婚检意识,明确医疗、保健机构应当按照规定免费为农村和城市低保适龄妇女进行宫颈癌、乳腺癌检查,免费为孕产妇提供艾滋病、梅毒和乙肝的筛查服务,并对用人单位设立哺乳室以及在公共场所设

置母婴室作出具体规定,为母亲哺乳提供便利,保障了下一代的健康成长。

为了满足人民群众日益增长的文化需求,2015年12月,江苏省人大常委会制定了《江苏省公共文化服务促进条例》。条例强化了政府责任,要求政府定期公布免费公共文化服务计划和目录,让老百姓对于可以享受哪些免费或优惠文化服务项目一目了然;文化资源配置向农村、基层及特定地域、特殊群体倾斜,推进基本公共文化服务均等化;明确可以采取政府购买服务、项目补贴、定向资助、贷款贴息等方式,鼓励和引导社会力量参与提供公共文化服务。条例的出台,有效保障了群众的基本文化权益,丰富了广大人民群众的精神文化生活。

面对人口老龄化日益突出的问题,2015年12月,江苏省人大常委会制定了《江苏省养老服务条例》。条例构建了“以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养融合发展”的养老服务体系框架,推进老年人居家养老服务的市场化、社会化,明确对符合条件的养老机构、其他养老服务组织给予相应的建设补贴和运营补贴,引导社会力量发展养老服务业;出台优惠政策鼓励子女和家庭成员与老年人共同生活或者就近居住,引导子女“常回家看看”。条例的出台有效缓解了养老难问题,让更多老人老有所养,安享幸福晚年。

食品安全是老百姓关心的头等大事。江苏省有食品小作坊3.5万多家,各类食品摊贩近4.9万家。为了保障餐桌上的安全,2016年3月,江苏省人大常委会制定了《江苏省食品小作坊和食品摊贩管理条例》,对食品小作坊实行登记管理,对食品摊贩实行备案管理,并规定了一系列严格的食品安全管理措施。例如,禁止食品小作坊生产加工乳制品、罐头制品、婴幼儿配方食品等五类食品;要求食品小作坊和食品摊贩从业人员每年进行健康体检,不得使用非食品原料生产食品和超范围、超

限量使用食品添加剂等。条例出台后,小作坊和食品摊贩脏乱差现象得到显著改观,群众普遍反映吃得更放心了。

以立法守护蓝天绿水青山

治理大气污染,让空气变得清新、天空重新变蓝,成为江苏省人大常委会关注生态文明建设的一个重点。2013年11月,江苏省人大常委会对《江苏省机动车排气污染防治条例》进行了修订。修订后的条例采取完善机动车准入标准、推广清洁能源和新能源车应用、合理控制机动车保有量、对黄色环保标志机动车实施限行等措施,从源头上加强对机动车排气污染的综合防控。2015年2月,江苏省第十二届人民代表大会第三次会议审议通过了“史上最严”的《江苏省大气污染防治条例》。条例采取了禁止无证或超标排放大气污染物、重污染天部分机动车限行、居民楼内禁止新建餐馆以及禁止露天烧烤、禁止露天焚烧秸秆等一系列大气污染防治措施,规定可以对受到处罚后拒不改正的违法行为实施按日连续计罚,极大地增加了违法者的成本。这两部法规实施以来,江苏省重污染天气现象得到明显遏制,空气质量整体好转。

为了改善水生态环境,给后代留下宝贵的生态财富,2017年9月,江苏省人大常委会通过了《江苏省河道管理条例》。条例落实河道管理保护地方主体责任,建立健全部门联动综合治理长效机制,统筹推进水资源保护、水污染防治、水环境治理、水生态修复,维护河道健康生命和河道公共安全。条例的亮点之一,就是以立法形式确立了河长制,明确各级总河长是本行政区域内河长制的第一责任人,各级河长负责组织相应河道的管理、保护、治理等工作,各相关部门按照分工履行职责,并要求县级以上地方人民政府建立河长制考核评价制度和公众参与信息平台,聘请有关专业组织、社会公众对河长的履职情况进行监督和评价。此外,还制定、修改

了《江苏省湿地保护条例》《江苏省海洋环境保护条例》等。

水土资源是经济社会发展的基础性自然资源,也是生态环境的重要载体。2013年11月,江苏省人大常委会通过了《江苏省水土保持条例》。条例明确了水土流失重点预防区和重点治理区的划定标准,规定了水土保持方案报告书(表)的编制标准和具体要求,要求水土流失重点预防区和重点治理区所在的地方各级人民政府建立健全水土保持目标责任制和考核奖惩制,规范了取土、挖砂、采石等活动和城市市区水土流失治理措施,从而促进水土资源的合理开发利用,保障生态安全。此外,还制定、修改了《江苏省发展新型墙体材料条例》《江苏省核事故预防和应急管理条例》等。这些法规,共同织起了一张严密的生态环境防护网。

以立法服务改革创新开放

为了适应深入推进行政审批制度改革的需要,江苏省人大常委会对国务院、省政府已经取消的行政权力事项涉及的地方性法规开展清理工作。2017年5月,江苏省人大常委会对行政审批制度改革涉及的《江苏省固体废物污染环境防治条例》等26部地方性法规进行集中修改,及时集中取消、下放一批行政审批事项。后续,江苏省人大常委会还将分期、分批对相关法规作出集中修改,为行政审批制度改革扫清体制机制障碍,推动政府简政放权,加快转变政府职能。

2014年10月底,苏南国家自主创新示范区获国务院批复,成为我国首个以城市群为基本单元的国家自主创新示范区。2015年12月,江苏省委、省政府出台了《关于建设苏南国家自主创新示范区的实施意见》,部署推进苏南国家自主创新示范区建设。为了与省委决策相同步,江苏省人大常委会决定制定苏南国家自主创新示范区条例,及时将苏南国家自主创新示范区建设中的

成功经验和成熟做法上升为法规,更好地推动示范区改革创新、先行先试,为规范和推进苏南国家自主创新示范区建设提供法治保障。2017年9月,《苏南国家自主创新示范区条例(草案)》已经江苏省十二届人大常委会第三十二次会议初次审议,目前正在进一步修改完善中。

今年年初,国务院办公厅出台了“关于促进开发区改革和创新发展的若干意见”,这是我国第一个关于各类开发区的总体指导文件,对开发区的功能定位作出明确规定。今年7月,江苏省委召开了开发区改革创新大会,明确全省开发区发展大方向,探寻开发区转型发展新路径。制定于上世纪80年代的《江苏省经济技术开发区管理条例》已经不能适应新的形势。为了落实国务院的重大决策部署和服务省委的中心工作,江苏省人大常委会决定制定一部统一的开发区条例,明确开发区的功能地位,完善开发区管理体制,推动开发区创新驱动发展。2017年9月,《江苏省开发区条例(草案)》已经江苏省十二届人大常委会第三十二次会议初次审议,目前正在进一步修改完善中。

走科学民主立法之路

为了让公众更好地参与立法,江苏省人大组织建立了基层民主立法联系点。2014年上半年,江苏省人大法制委员会筛选确定了15家社区、街道作为基层民主立法联系点单位,并出台了基层民主立法联系点相关制度。基层民主立法联系点自成立以来,先后协助法制委员会、法工委开展立法调研20余次,就10余件地方性法规草案代为征集意见,并汇总整理提出300余条意见和建议。基层民主立法联系点还主动反映群众的立法需求,先后提出20余件立法项目建议。目前,基层民主立法联系点已经成为江苏省人大常委会倾听民意和公众参与地方立法的重要平台。

在立法过程中,江苏省人大努力拓

宽公众有序参与地方立法的途径。2013年10月下旬,江苏省人大法制委员会在南京市玄武区锁金村街道召开《江苏省机动车排气污染防治条例(修订草案)》座谈会,首次走进基层社区直接听取基层群众对条例草案的意见,并在新闻媒体上发布公告,以公开邀请、自愿报名的方式征集公众代表参加座谈会,专门听取他们的意见和建议,取得了较好的社会反响。2016年12月,通过新闻媒体公开征集了10位律师参加座谈会,专门听取他们对《江苏省医疗纠纷预防与处理条例(草案)》的专业意见,吸引了省内外多家媒体现场报道,实现了立法过程的公开透明。

为确保立法的科学性,江苏省人大开展法规表决前评估论证。2013年5月,在对《江苏省爱国卫生条例(草案)》进行初审时,草案关于公共场所控制吸烟的规定引发常委会组成人员的热议。2013年8月13日,江苏省人大法制委员会召开表决前评估论证会,对控烟规定实施后的社会效果和可能出现的问题进行评估论证。省人大代表、立法专家、疾控专家、烟草经营单位、市民代表等26人围绕公共场所控烟的立法基础、前瞻性与可操作性等充分发表了意见。这是江苏省人大首次召开地方立法表决前评估论证会。通过表决前评估,立法机关对控烟的可行性和可能产生的影响有了更加科学的判断,确保了相关规定的执行效果。

为了与社会公众互动,江苏省人大公开反馈征求和采纳公众意见的情况。2015年8月,《江苏省人民调解条例》经审议通过后,省人大法制委员会以座谈会的形式,向曾提出修改意见的20余位公众和省人大代表反馈了意见采纳情况。这是首开江苏地方立法公开反馈公众意见采纳情况的先河,受到广泛赞誉。同年,《江苏省养老服务条例》通过后,法制委员会再次以书面形式向近60位公众、省人大代表反馈了意见采纳情况,也取得了较好的社会反响。✘

苏州：立法保护国家历史文化名城

文/本刊记者 赵祯祺 通讯员 陈泽亚 唐 诗

2017年4月25日，苏州市十六届人大常委会第三次会议对《苏州国家历史文化名城保护条例（草案）》（以下简称《条例（草案）》）进行初次审议。8月25日，市十六届人大常委会第六次会议对《条例（草案）》进行了第二次审议。这是苏州历史上首次就“古城保护”专门起草法规，该条例的制定将为苏州构建完整的古城保护法律体系起到统领作用。

1982年，苏州成为国务院首批公布的国家历史文化名城。2013年，住房和城乡建设部批准在苏州设立全国唯一的历史文化名城保护区。苏州古城，既要承载当今社会各项功能，又要全面保护风貌，这是一项极其复杂的系统工程。如何让传统文化风貌与现代生活方式并行不悖，如何使政府条块之间的机制体制与古城保护的相关政策法规体系相辅相成，如何确保保护力量与保障资金同步跟进，最终实现历史文化名城保护与经济社会发展的和谐共生，古城保护面临着新的挑战！

行使重大事项决定权促进古城保护立法

2016年年初，苏州市第十五届人民代表大会第五次会议作出《关于加强苏州国家历史文化名城保护的決定》（以下简称《決定》）。市人大常委会强调，要树立“规划即法”意识，加强生态空间管制，坚决守好历史文化名城主体功能区规划红线和生态保护区红线，把江南水乡传统风貌保护放在更加重要的位置。同时，该《決定》明确要求加快推进历史文化名城保护立法工作，市人



苏州市人大常委会组成人员就苏州国家历史文化名城保护条例进行立法调研。

大常委会将苏州国家历史文化名城保护条例列入2016年立法计划，并在立法过程中充分发挥主导作用。

运用法治方式加大保护力度，正是当前苏州历史文化名城保护的现实所需。作为国家首个历史文化名城保护示范区，苏州目前虽有20多件历史文化名城保护地方性法规和管理办法，但保护工作一直缺乏统领性法规予以保障。颁布于2003年的《苏州市历史文化名城名镇保护办法》等已施行较长时间，不完全适应经济社会的发展现状，之后出台的《苏州市古建筑保护条例》等又偏重于具体文化遗产点的保护。因此，苏州名城保护急需一部具有统领性的法规。

苏州国家历史文化名城保护区成立后，政府和社会层面加强名城保护立法的呼声一直很高。2014年市人代会

上，徐阿大、周国忠两位人大代表提出强化名城保护立法的建议，同年市人大常委会就对此进行了督办和调研。从2017年开始，苏州以“古城复兴”战略为引领，实施开展历史文化名城保护和提升六大工程。这些都迫切需要出台专门法规作为法律依据。

在梳理整合现有法规和办法的基础上，2016年，《条例（草案）》起草工作正式启动。

着力破解古城保护中的制度掣肘

苏州立法保护历史文化名城的前期工作起步早，调研细，基础实。

2012年8月1日，市人大常委会召集有关部门及专家针对《苏州历史文化名城保护规划（2013—2030）》进行座谈；当月，市十五届人大常委会第

十四次主任会议、市十五届人大常委会第八次会议先后对此进行审议。

2014年8月,根据市人大意见,市政府委托苏州国家历史文化名城保护研究院开展立法保护历史文化名城专题调研,并面向全社会征集立法建议。12月,市十五届人大常委会第十七次会议通过的《苏州市人大常委会2015年度工作要点》将苏州国家历史文化名城保护条例作为市人大常委会2015年立法计划的重点调研项目。

2016年,随着《条例(草案)》起草工作正式启动,市、区两级立法工作领导小组相继成立,先后召开多场立法咨询会,明确《条例(草案)》起草的相关要求。

2017年3月,市政府常务会议通过《条例(草案)》后,市人大常委会专门成立立法调研组,分别召开由市政府有关部门、姑苏区及相关街道社区、保护项目实施单位、部分市人大代表、人大立法顾问和相关专家等参加的座谈会,广泛征求立法意见和建议。

历史文化名城保护的范围是需要明确的首要问题。依据《省政府关于调整苏州市部分行政区划的通知》《苏州国家历史文化名城保护规划(2013—2030)》等文件,《条例(草案)》规定“本条例适用于苏州国家历史文化名城保护区”,“保护区的范围覆盖姑苏区行政区域”,同时明确“保护区实行分区域保护,重点保护历史城区”。关于保护的基本原则和定位,《条例(草案)》规定“保护区保护应当遵循保护优先、科学规划、合理利用、协调发展的原则”,并要求名城保护应当“统筹城市经济社会发展与历史文化名城保护的关系”。理顺条块之间的历史文化名城保护机制,是条例的立法重点,也是落实保护工作的关键所在。《条例(草案)》分别规定了市、区两级政府不同的管理保护责任,明确了“姑苏区人民政府、苏州国家历史文化名城保护区管理委员会具体组织开展保护区保护工作”。同时

还提出保护区保护管理体制改革的方向,着力“推进管理重心、管理力量下移,构建权责清晰、服务为先、管理优化、执法规范、安全有序的创新管理体制和高效合力的工作机制”。

《条例(草案)》根据保护区的特点,明确了历史环境、历史城区、历史文化街区和历史地段、河道水系、地下文物埋藏区、各级文物保护单位、未被确认为古建筑的传统民居、具有地方特色的非物质文化遗产及其他等九大类保护对象,并根据保护对象的各自特征,分别提出了不同的具体保护要求。

作为一部先试先行的地方性法规,《条例(草案)》在具体保护措施上有很多创制性的内容。比如,确立保护名录制度和信息管理;要求组织编制和实施保护区、历史文化街区等保护规划;在明确市、区政府将保护区保护资金纳入财政预算的同时,提出设立“专项资金”,“建立多元化的保护资金筹措机制”;明确将传统民居纳入了保护对象,实施差异化保护和利用;规定保护区内的产业业态应当符合保护区保护的要求,并提出建立产业转型升级基金,鼓励转型升级;明确姑苏区人民政府、保护区管委会为保护区行政执法体制改革工作责任主体,同时,建立保护补偿制度和公众参与制度;等等。这些都充分体现了苏州特色。

探索依法保护历史文化名城的新路径

苏州多年的古城保护实践已然证明,以科学合理规划为起始,健全管理体制为关键,全民自觉参与为根本,是探索依法务实保护历史文化名城的新路径。

2017年4月,苏州市政府将《条例(草案)》提请市十六届人大常委会第三次会议审议。市人大常委会认为,加快历史文化名城保护立法,是加强历史文化名城保护、构建完整名城保护法律体系、推进历史文化名城保护总体部署走上法治轨道的重要工作,对进一步

提升历史文化名城的规划、建设和管理水平,有效保护和合理利用历史文化资源,促进经济社会协调发展意义深远。

针对《条例(草案)》,市人大常委会提出:要进一步明确名城保护重点,以提升人口素质、改善人口质量为重点,增强历史文化名城生机活力,除自然风貌、人文建筑等有形的保护外,应注重历史文化内涵的发掘和古城灵魂的传承;要进一步优化保护体制机制,按照行政体制改革相关要求,逐步明确市、姑苏区两级行政主管部门管理职责,持续强化保护职能,扎实推进保护区全面保护与重点保护的有机统一,建立健全保护委员会和专家委员会治理协调和智库咨询体系,推进名城保护档案工作,为更好地研究苏州历史文化奠定基础;要进一步推进总体保护利用,探索运用社会资本、市场动力和民间资源,促进政府、企业、市民等各类保护主体的积极参与,提高市场、文化、金融等多种保护资源的有效利用率,把古城保护规划与名城保护条例相衔接,与苏州大市规划、与各个专业领域规划相协调,加强经济业态上的调整和优化,促进名城优质资源有效集聚;要进一步拓展保护工作成效。以开创示范先例、树立标杆榜样的高标准、严要求来推进条例的制定和保护工作的开展。

根据常委会组成人员的审议意见,市人大常委会相关工委于5月召开系列专题会议,进一步修改完善草案。《条例(草案)》将传统民居纳入了保护对象,并在具体保护利用方面,提出“鼓励利用传统民居,在所有权人同意后对外开展经营性服务,展示苏州地方传统生活氛围和传统民俗文化。对社会资本参与保护修缮国有传统民居的,可依法在不改变所有权的前提下,给予一定期限的使用权”。

修改完善后的《条例(草案)》于10月提交市人大常委会会议进行第三次审议。苏州古城的保护传承与发展,即将翻开新的篇章。★

南通人大：评议监督走实行稳

文 / 庄中秋

10月12日，南通市民徐良宏高高兴兴地从市政务中心“不动产登记”窗口领到了不动产登记证书。他说，以前要跑三个窗口、排三次队、递三套材料，现在只要跑一次就能办好。市国土资源局的办事效率是这个——他高高翘起大拇指！据市国土资源局介绍，现在全市市民都能享受“一窗式受理”便捷服务，而且登记时间压缩在5个工作日内办结，港闸、崇川两区增设登记服务网点，实现同城多点通办，办证服务效率明显提高。

这些可喜变化来自于南通市人大常委会工作评议动员大会召开之后，市国土资源局未评先改、边评边改的主动作为。其他的几个被评部门也都纷纷行动起来，不少部门的领导班子成员带队上门向服务对象征求意见，对发现的问题即知即改。被评部门接受监督的意识越来越强，积极迎评、主动整改成为新常态。今年接受评议的有10个政府组成部门，包括市财政局、人社局、国土资源局、环保局、卫计委、统计局、质监局、粮食局、行政审批局、气象局。评议内容突出为民施政、依法行政、高效勤政和廉洁从政情况，促进政府部门更好地服务中心、服务发展、服务基层，推动重点工作和依法行政工作迈上新台阶。

南通市人大常委会的工作评议实



南通市人大常委会组成人员深入基层开展工作评议调研。

践表明，人大常委会通过评议帮助政府部门发现问题、改正问题、推动工作是切实可行的，而且是富有成效的，是“实化、强化”人大监督工作的有效举措。早在1992年，时任福州市委书记、市人大常委会主任的习近平就对福州市开展的评议工作给予充分肯定，他说：“开展评议活动是代表表达政见、进行政治参与的一种好形式，也开拓了人大监督工作的新途径。”好的形式更需要好的实践探索。换届以来，新一届南通市人大常委会在认真总结发扬以往评议经验的基础上，进一步创新评议机制，完善评议方法，实化评议举措，走出了富有南通特色的评议监督之路。

在凝聚共识中合力推进

南通滨江临海，靠江靠海靠上海，

南通市委作出了“聚力创新，聚焦富民，全面建设高水平全面小康社会，加快建设上海‘北大门’”的战略部署。目标任务明确以后，关键是如何把各级、各部门拧成一股绳，围绕既定目标心往一处想、力往一处使，把各项工作有效往前推进。通过人大评议推动政府部门工作成为南通市委、市人大、市政府领导班子的共同选择。市委书记、市人大常委会主任陆志鹏专门听取评议工作筹备情况汇报，对评议工作提出要求。市长韩立明亲自参与被评部门确定工作，常务副市长在评议动员大会上表态发言。在组织推进上，市人大常委会党组会议、主任会议多次研究讨论，形成评议工作实施方案，报市委同意后实施。市人大常委会专门成立评议工作领导小组，组建四个评议小组，各组按照实施方案规范有序地推进评

议工作。集中评议上合党委之意,下合群众之盼,更合人大法定之责,成为党委、政府和人大共同关注的“交汇点”、领导层面合力牵引的“牛鼻子”。

在深入调研中摸准实情

部门工作做得好不好,群众心中有杆“秤”。当然,代表和群众也难以对所有部门、所有工作都十分了解。为了使评议之“秤”更精准,南通市人大常委会通过7条途径开展评议调研:一是8个县、市、区人大常委会整体联动,每个县、市、区人大常委会都要提供评议调研报告;二是在南通的全国、省、市人大代表都要组织参加代表小组活动,对10个被评部门的工作指出问题、提出建议;三是机关作风考核情况和万人评议被点出的问题;四是被评部门统计数据分析报告;五是法院、市法制办提供的依法行政公正司法情况;六是纪委提供的廉洁从政情况;七是在“走帮服”活动中服务企业、扶危济困情况。

在调研方式上,既“面对面”听取被评部门的工作报告,又“背靠背”听取服务对象、下属单位和社会各界的情况反映;既沿着安排线路察看,又坚持随机抽查;既“请进来”召开各类座谈会,又“走下去”登门走访、征询意见。清华同方的公司负责人激动地说:“我们公司在全国各地都设有分公司,但是人大的同志亲自登门征求对政府主管部门的意见,我们还是第一次碰到。”通过近两个月的评议调研,市人大常委会共发放调查问卷1378份,满意和基本满意率达95%以上;召开各类座谈会42个,梳理出10个部门存在的问题短板162条;市人大代表80%以上参加了代表小组活动,提出了意见、建议564条;被评部门的服务对象和下属单位共有330多人参加座谈会,提出意见、建议192条。

在“体检把脉”中开好处方

从本质上讲,评议就是人大发动代表和群众帮助政府部门“照镜子”、做

“体检”、找问题。坚持问题导向是开展有效评议的前提。在通过7个渠道摸清问题的基础上,各评议组组长带队登门与被评部门进行问题反馈。认为不属于部门责任的,拿出相关依据;确属部门责任的,要予以认领,并在评议大会的汇报材料中予以回应。有被评部门的同志说:“问题反馈环节充分体现了市人大对我们的尊重和实事求是的精神。对于自身存在的问题,我们一定不回避、不推诿!是我们的问题,坚决改正!自觉坚持对人大负责,对代表和群众负责!”从摸清问题到反馈问题,从回应问题再到整改问题、解决问题,始终坚持围绕问题做文章,这是南通市人大常委会创新评议监督的精髓所在。在此基础上,调研报告提出富有针对性的对策与建议,为纠正问题、改进工作指明方向、开出处方。

在清单操作中实现“量化”评议

市人大常委会把改革和项目建设中“拉清单”的办法引入评议中。首先在调研阶段,每个小组对每个部门都要进行问卷调查,形成“问卷调查清单”。“问卷清单”主要就依法行政情况、服务基层情况、简政放权情况、受理投诉举报情况、机关作风建设情况等8个方面进行满意度调查,同时就被评部门工作中存在的问题进行征集。其次是“问题清单”,在完成全面调研的基础上就所有问题进行梳理汇总。再就是“整改清单”,就“问题清单”中列出的问题提出相应的整改方案,包括整改责任人、整改目标、整改完成时限等。“清单方法”使评议在定性评价的同时,做到了实体化、细化、量化,使评议工作看得见、摸得着、留得下。

在公开测评中体现评议权威

评议大会先听被评部门主要负责人口头汇报,然后市人大常委会组成人员进行分组审议,在此基础上全体大会进行满意度测评。参与测评的主体是

常委会组成人员和部分市人大代表,测评分为满意、基本满意和不满意三个档次。满意和基本满意票低于60%的确定为不满意。有被评部门负责人感慨地说:“对人大评议我们是高度重视,包括评议大会的口头汇报我们都是精心准备,因为这一环节主要是汇报对存在问题的整改设想,设想不认真、不周全、不到位,代表就会不满意,就会影响得票数,真的是评出了一身汗!”对测评结果如何处置,直接关系到监督的权威性和有效性。南通市人大常委会的处置办法有三条:一是向市委报告,二是将测评结果通过媒体向社会公布,三是将测评结果纳入市级机关绩效考核体系。这三条非常关键,体现的是人大监督的权威和分量。

在狠抓整改中收获硕果

在整改落实方面强调三条:定方案,明责任,重效果。整改报告要求做到“四个讲清楚”:对已经解决的问题,把办理结果讲清楚;对列入计划解决的问题,把解决问题的措施、时间讲清楚;对列入规划逐步解决的问题,把目前的困难、解决的思路讲清楚;对因为各种原因一时无法解决的,把有关原因和限制因素讲清楚。对必须纠正解决的问题要做到“三个不放过”:对评议意见不落实的不放过,对问题整改不到位的不放过,对整改结果不满意的不放过。为了确保评议工作开花结果,审议整改情况报告是南通市人大常委会创新评议监督的又一举措。根据评议方案的部署要求,经整改仍未解决的,列入下一年度人大监督评议计划。这是确保评议取得实际效果的顶真举措,有顶真才能有收获。

今年开展的集中评议是新一届南通市人大常委会举行的首次工作评议。在中共南通市委的领导下,南通市人大常委会将在本届任期内对所有政府组成部门的工作都评议一遍,实现工作评议全覆盖。✘

连云港人大：奏响聚力发展最强音

文/姜健 王超

“发展是第一要务，也是人大工作的永恒主题。人大要善谋划，在服务发展大局上精准发力。”连云港市委书记、市人大常委会主任杨省世对全市人大工作提出了明确要求。近年来，连云港人大始终坚持与党委同向、与政府同力、与百姓同心、与法定职能同行，依法履职，勇于担当，奏响了一曲曲聚力推进发展的最强音。

主动作为，奏响“凝心聚力促发展”同频曲

推进重大事项落实，人大敢于担当、善于作为。近年来，市人大常委会坚持从政治上把握、在大局下行动，不断增强谋大事、议大事的能力，协助市委出台了《关于健全人大讨论决定重大事项制度、各级政府重大决策出台前向本级人大报告的实施办法》，在深入开展调查研究的基础上，及时就事关全市大局的重大事项作出决议、决定，确保党的主张通过法定程序转化为全市人民的共同意志和行动。今年换届以来，市人大常委会已就扎实推进聚焦富民持续提高城乡居民收入水平新实践、城市总体规划修编分别作出决议。回望过去，许多让百姓称道的好事实事，如云台山景区森林植被保护、饮用水源地保护、棚户区改造等，都与市人大常委会的决议、决定密切相关。用群众的话说：“人大的决议、决定，过去以为离我们很远，现在是看得见、摸得着、用得到。”

推进重点产业发展，人大选准议题、精准发力。紧盯产业发展规划纲要选定议题，持续发力，有力助推了“一体两翼”组合港产业布局，推动了石化产业基

地发展，促进了新医药、新材料、新能源“三新”产业向高端化、品牌化发展；围绕建筑业发展，市人大常委会对相关议题进行审议并作出决议，市政府专门召开建筑业发展大会并出台相关文件，力促建筑业发展实现“谷底反弹”；围绕旅游业发展，在视察调研、专项审议、履职评议的基础上，组织专题询问，促进旅游业提升和管理体制改革，助推花果山景区成功创成5A级景区。

推进重大项目建设，人大主动靠前、不遗余力。中哈物流合作基地是“一带一路”的首个国际合作实体项目，也是中哈两国启动陆海联运的良好开端。在基地建设进程中，市人大常委会找准定位，主动作为，把“加快中哈物流合作基地项目发展”建议作为重点督办建议，提出破解制约瓶颈的相关意见，全力助推连云港核心区建设，取得了明显效果，该基地正在被打造成为“一带一路”合作倡议标杆和示范项目。30万吨级航道二期工程、连徐高铁倍受社会关注，市人大常委会将“关于支持连云港30万吨级航道二期工程建设的建议”“关于推进陇海客运专线徐连段建设的建议”列为重点督办建议，使建议



连云港市人大常委会开展“助推平安连云港建设”专项行动，图为视察组视察海州街道办事处。摄影/王超

涉及的重大事项更快地落地见效。目前，30万吨级航道二期工程、连徐高铁均已全面开工建设。

彰显担当，奏响“建言献策促发展”共振曲

“请市委办将人大调研报告中所提问题和建议分转相关部门及县区研处”，“人大对安全生产的建议很有针对性，请市委办阅研，把建议吸收并变为有效的工作举措，不断提升安全生产工作水平”，这是前不久市委、市政府主要领导对市人大《关于进一步加强我市安全生产工作的几点建议》分别作出的批示，成为推进安全生产工作的有力抓手。与此同时，市人大常委会还组织开展了助推平安连云港建设专项行动，为党的十九大胜利召开营造良好环境。

议政建言是人大常委会履职的重

要形式,调查研究是人大常委会工作的“基本功”。围绕市委中心工作深入调研、建言献策,市人大常委会结出了累累硕果。项目是发展的生命线。为助推“产业强市”战略实施,今年5月,市人大常委会组织开展了“百名代表进百企”视察活动,组织100名省、市、县三级人大代表,采取“家家到”的方式,对100个省市重点产业项目进行集中视察,并形成了专项视察活动情况报告,向市委、市政府提交每个项目推进评价表,促进全市上下进一步树立“抓经济就要抓项目、抓项目就是抓发展”的理念,对重大项目的加速落地、开工、建设起到了积极的促进作用。

在全市富民增收大会召开前,市人大常委会围绕聚焦富民开展专题调研,市、县、乡三级人大联动开展,为市委富民实施意见的出台建言献策;围绕江苏省委对苏北地区提出的生态优先、绿色发展要求,市人大常委会深入开展调研,在市委常委会会议上提出工作建议;围绕解决影响环境质量改善的突出问题,开展了环境污染治理专项视察调研,提出具有一定含金量的建议……这些均得到了市委、市政府的高度重视。市委主要领导多次给人大工作“压担子”,市委安排人大在全市工业经济观摩会上作点评,在全市经济形势分析会前作研判,人大已成为党委决策的重要“智囊团”。

聚焦民生,奏响“履职为民促发展”进行曲

2016年,连云港市正式获准行使地方立法权。该市坚持立法惠民,将有限的立法资源更多地向民生倾斜,用在群众最需要的地方。去年,第一部地方性法规《连云港市海洋牧场管理条例》正式通过施行,一部法守护一片海,为增加渔业企业和渔民收入、保护海洋环境发挥了引领和保障作用;今年9月24日,第二部地方性法规《连云港市市容和环境卫生管理条例》已经江苏省人大常委会会议审查批准,必将为营造良好

城市环境、擦亮国家卫生城市这张“名片”提供法制保障;目前,第三部地方性法规《连云港市滨海湿地保护条例(草案)》在10月召开的市人大常委会会议上进行二审,将为湿地保护筑起屏障。这些法规都与民生休戚相关。与此同时,该市在立法规划中还遴选入库了电梯安全管理、饮用水源地保护、农贸市场管理等一批民生立法项目,为民生立法做好项目储备。

选择与群众生活密切相关的议题,打出监督“组合拳”,促进问题有效解决,是市人大常委会监督工作的一大亮点。围绕教育资源均衡、医疗卫生、食品安全、社会保障以及城乡道路建设等民生事项,科学选题,适时运用专题询问、执法检查、满意度测评等多种监督方式,落实推进一批民生热点问题的解决。对饮用水安全,市委非常重视,人民群众高度关注,市人大常委会从集中式饮用水源建设、区域供水、污水处理工程、饮用水安全监管等方面,4次专题审议,5年跟踪督办,让城乡居民早日吃上了安全清洁的“放心水”。今年,市人大常委会把医疗卫生体制改革作为专题询问的议题,着力促进解决人民群众普遍反映的“看病难”“看病贵”问题。

人大代表来自群众、根植群众。围绕落实市委“进企业促发展、进村户促致富”强市富民活动要求,市人大常委会在五级人大代表中开展了“强市富民我行动”主题实践活动,将“助推精准扶贫”作为今年的重点。常委会领导带头开展“集中走访周”活动,企业家代表自愿认领帮扶项目38个,每个代表小组主动结对帮扶经济薄弱村、城乡低收入家庭,主题实践活动有力有序、有声有色开展,人大代表助推精准扶贫获得基层群众的普遍点赞。

勇于探索,奏响“务求实效促发展”创新曲

“表决结果,应到39人,实到33人,

赞成33票,通过。”今年8月30日,市十四届人大常委会第四次会议,全票通过了《连云港市人大常委会审议意见督办办法》。这是换届以来市人大常委会工作创新的又一举措。针对过去对审议意见的法律地位认识不足、办理缺乏硬约束、落实不够到位这一现状,市人大常委会出台了审议意见督办办法,从形成到交办、办理、督办、满意度测评建立一整条工作链,促使审议意见真正从“纸面”落到“地面”,真正达到审议一个报告、解决一些问题、促进一项工作的目的。

为充分发挥财政资金促进发展的“四两拨千斤”功效,近年来,市人大常委会积极探索,在推进全口径预算审查监督上实现了“四个突破”:将一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社保基金预算提交市人代会审议,实现全口径预算监督全覆盖;将各类开发园区预算作为市级预算的独立单位,使预决算监督更加科学明晰;将市本级所有部门预算一并纳入监督总盘子,使市人代会审议更加全面细化;开展跨代表团审查财政报告,市人大代表面对面向政府及有关部门负责同志询问情况,提高预算安排的知晓率。

在创新的进程中,市人大常委会还制定出台了专项工作报告评议、代表重点督办建议办理情况评议、履职评议暂行办法,常态化开展“三项评议”。依据相关办法每年6月听取审计查出问题报告,10月对审计查出问题整改情况开展满意度测评,解决了后续整改刚性约束不足问题;对重点督办建议办理情况开展满意度评议,促进代表建议办成率逐年提升;对市人大常委会任命人员开展履职评议,从政府部门拓展到“两院”,实现干部任命和任后监督的有机结合。这一项项创新实践,增强了人大监督的刚性和实效,也使该市人大在全局工作中以作为求得地位,以实干赢得权威。■

盐城人大：科学立法推动绿色发展

文 / 苏 红

今天,如果用一种色彩来标注盐城,会是什么颜色?是历史上盐场的白色,还是坐拥江苏省最长海岸线的蓝色?最恰当的恐怕该是那一抹清新的绿。盐城,一个个“绿镜头”赏心悦目:各类公园遍布城乡,连片湿地绿意盎然,“城在林中,人在绿中”。“绿色”已经成为盐城发展的主色调。盐城市人大常委会紧紧围绕绿色发展,着力强化地方立法工作,为建设“强富美高”新盐城构筑起坚强有力的法制保障。

立法要有地方特色,重在管用

地方立法不能贪大求全,要突出特色重在管用。地方特

色是地方立法的原则和目标,要善于并敢于在本地特殊的矛盾和问题面前,走自己的路,以立法引领推动地方发展。

2015年7月31日,盐城成为苏北首批新获地方立法权的城市。立法法规定了设区的市在“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面”的立法权限,盐城立法的主攻方向是什么?首先立什么法?……一系列问题摆在面前。

盐城是后发地区,有着强烈的增长冲动,可如果盲目发展,又将对生态环境产生威胁。盐城发展的最大本钱就是丰富的自然资源和广阔的生态空间,既不能“守着金饭碗,叫着没饭吃”,更不能重蹈“先污染后治理”的旧辙。市领导班子深切认识到绿水青山就是金山银山,破解盐城的两难甚至多难,就要



盐城市委书记、市人大常委会主任王荣平(左一)在射阳县金海林场与干部群众一起参加义务植树活动。摄影/金胜春

打破“资源诅咒”,奔向绿色发展。立法应该首先着眼生态绿色,为发展提供法制保障。

好生态是民生也是民意。随着经济的发展和人们生活水平的提高,公众对绿化的需求越来越高。然而,在盐城绿化事业快速发展的同时,也出现了一些亟待解决的问题,如城乡绿化发展不平衡,经济发展、城市建设和绿化不协调,绿化行政管理不够完善等。原有的《盐城市城市绿化管理办法》在适用范围、管理机制等方面已不适应经济社会发展需要,这就迫切需要制定一部全面系统、统筹城乡、具有可操作性的地方性法规。

绿化工作缺少立法规制的现状,引起了盐城市委、市人大常委会和市政府的高度重视。市人大常委会广泛征求意见

并向市人大常委会法工委汇报,报市委批准,确定将绿化条例作为盐城首个立法项目。“这是我市践行绿色发展理念的具体体现,也是建设绿色宜居的生态盐城的迫切需要。”市人大常委会法制工作委员会主任吴敦说,这是全省第一部城乡统筹的绿化条例,制定出台该部法规,关系民生福祉,惠及后人,影响深远。

此后,紧扣产业强市、生态立市、富民兴市的要求,盐城重点在生态环保方面加强立法,强化环保刚性约束,《盐城市农作物秸秆综合利用条例》《盐城市扬尘污染防治条例》《盐城市畜禽养殖污染防治条例》年内制定完成。这些地方性法规,将建立最严格的生态保护制度,促进结构调整、推动生态文明、提升城

市品质,实现盐城发展的绿色提升,加快建成天蓝地绿水清气爽的美丽盐城。

有了立法权,立法能力如何匹配

习近平总书记在党的十九大报告中指出,“推进科学立法、民主立法、依法立法,以良法促进发展、保障善治。”良法,善治之前提。立法质量是立法工作永恒的主题。拥有立法权,立法能力如何匹配?这是取得地方立法权后,盐城面临的严峻考验。

立法工作,必须坚持党的领导。盐城市委书记、市人大常委会主任王荣平多次对立法工作提出要求,“要正确处理加强党的领导和支持保证立法机关充分行使立法权的关系,加强立法力量建设,切实把党的领导贯彻到地方立法工作全过程。”市委高度重视市人大常委会和市人大常委会法工委的组建,及时协调解决机构设置、编制核定、人员配备、立法人才队伍建设、立法规划制定工作。今年,市委通过了《中共盐城市委关于加强党领导立法工作的实施意见》,并在市委常委会会议上讨论通过了《盐城市人大常委会2017—2021年立法规划》,为建立完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局,切实发挥立法的引领、规范、促进和保障作用提供了坚强的政治保证。

地方立法必须坚持科学论证,立法操作必须严谨规范。市人大及时制定《盐城市制定地方性法规条例》,出台《盐城市人大法制委员会议事规则》《盐城市地方性法规草案起草工作规则》《盐城市人大常委会立法规划和年度立法计划编制办法》《盐城市人大常委会立法咨询专家工作办法》等10多件相关制度,规范立法工作流程,完善立法工作机制。

“立法不是人大一家的‘独角戏’,需要各方面的参与和支持。”盐城市人大常委会副主任倪峰说,“要加强人大对立法的全程主导,制定更有针对性和现实性的地方性法规。”

《盐城市城乡规划条例》制定过程中,法工委和环资委提前介入,及早调研,邀请省里专家作立法专题辅导,对条例草案的总体框架、拟解决的重大问题、主要规范事项和具体条款进行研究和论证。市人大常委会会议两次审议条例草案,常委会组成人员纷纷提出修改意见,经常为了一句话、一个字该怎么表述,展开热烈的讨论。市人大常委会副秘书长、研究室主任刘连才提出,“现实中规划修改随意性较大,人们常常开玩笑说,‘书记一动,规划重弄’,必须增强规划的稳定性和规划修改的严肃性。”其他委员立即出主意,“要严格控制规划许可变更”“可以建立城乡规划督察制度”“可以加强人大或者人大常委会对规划进行审议、备案的程序规定”“规划是城乡发展的蓝图,必须为未来发展留足空间”……市人大常委会还通过媒体刊发条例草案全文,召开座谈会、论证会,寄信发函等多种形式广泛征求社会各方面的意见和建议。据初步统计,在审议和征求意见过程中,共收集到各方面的修改意见365条,汇总形成有价值的修改意见184条,市人大常委会法工委根据修改意见对征求意见稿作了6次集中修改,大大小小共修改237处。

法规的生命力在于实施

“建立适合本市沿海生态环境、生产条件和社会需求的生态经济型防护林结构。”“沿海滩涂新围垦土地用于生态防护林建设的土地面积,不得低于总面积的百分之二十。”……《盐城市绿化条例》根据盐城地处沿海、生态防护压力大的现实,对生态防护绿化的建设原则、控制指标、科学研究、效益补偿等都作了明确的规定,为盐城市委、市政府全面实施“一片林”工程,建设沿海百万亩生态防护林提供了法制保障。10月10日晚,中央电视台《焦点访谈》向全国观众讲述了盐城培育“一片林”的生动故事。这是对盐城坚持绿色发展的充分肯定,也让市人大立法为生态文明

建设保驾护航的脚步走得更加坚实。

头顶蓝天白云,呼吸新鲜空气。盐城空气质量常年居于全省第一、全国前列,“盐城蓝”“盐城好空气”已经成为盐城一张靓丽的名片。“生态立市”作为盐城经济社会发展的三大战略之一,“好空气”是盐城的生态优势,持续改善空气质量也是落实“生态立市”战略的基本要求。《盐城市农作物秸秆综合利用条例》和《盐城市扬尘污染防治条例》的颁布实施为这一战略实施提供了可靠保障。

渣土扬尘,市民一度反响强烈。根据《盐城市扬尘污染防治条例》规定,市城管局从严管理渣土车,要求进行密闭改造、安装GPS定位系统和车头专用顶灯,成立市区城市道路综合巡查总队,正常巡查城市道路扬尘等问题。今年9月,巡查总队开展6次夜间突击巡查专项行动,查处违规施工作业车辆18台,有效控制了地面扬尘。执法人员深有感慨,“过去只有政府部门规章,约束力不大,执法过程中有时会遇到阻碍甚至是冲突。现在条例为执法提供了法制保障,我们可以依法进行处罚。”

焚烧秸秆造成的大气污染让人很头疼。《盐城市农作物秸秆综合利用条例》颁布实施后,盐城各级人大、政府大力开展宣传,发放条例单行本、《秸秆综合利用条例二十问》等相关宣传材料,宣传秸秆禁烧、禁抛和综合利用的有关规定,宣传条例的制定目的、激励措施、具体罚则。广大农民纷纷表示:“秸秆立法是件新鲜事,不仅保护了环境,综合利用还能赚钱,这是好事,我们一定全力支持!”现在,秸秆田头清、道边清、河边清,清出来的秸秆实现燃料化、肥料化、基料化、原料化以及饲料化已成为人们的行动自觉,从源头上防止了大气污染,保护了生态环境。

鹤飞鹿鸣,四季见绿。随着法治盐城建设的深入发展,盐城立法工作必将更加科学、更加规范,在护航绿色发展的道路上开启新的征程。✘

镇江人大：专项评议唱响监督“好声音”

文 / 徐红军 丁吉 陈杰 赵敬敬

“在市人大这次专项工作评议过程中，我们提出的项目扶持问题，很快就得到多部门的合力帮助，人大这样的评议很符合企业的需求，政府这样的工作效率我们很满意，干事创业的精气神也更足了。”江苏环太集团董事长王禄宝高兴地说道。他的企业刚刚获得工信部绿色制造系统集成项目2400万元扶持，及时弥补了企业项目建设的资金缺口。

王禄宝口中的人大专项工作评议，正是镇江市人大常委会从今年7月起，对镇江市发改委等市政府10个工作部门组织的“服务实体经济”专项工作评议。截至目前，该评议已经累计帮助企业解决难题220多个，得到了企业的一致好评，唱响了人大开展正确监督、有效监督的“好声音”。

“心连心”谋划：架起“一府两院”与群众的“连心桥”

在镇江市人大常委会副主任张洪水看来，人大工作，一头连着党委、政府，一头连着人民群众。特别是专项工作评议等监督形式，一定要把正确监督、有效监督作为根本遵循，以精准务实为目标，聚焦党委有要求、政府有目标、群众有期盼的工作，抓好抓实抓出成效，这样就如同架起了“一府两院”与群众的“连心桥”。

实体经济是镇江经济社会发展的根基，也是近年来镇江发展的薄弱环节。坚定走产业强市之路，重塑镇江实体经济辉煌，逐渐成为全市上下共同的心声。在今年年初镇江市八届人大第一次会议上，来自企业加大财政支持、减轻企业负担的呼声十分高涨，共有73名

市人大代表联名提出“关于全面推进制造强市战略，全力振兴实体经济的议案”。该议案最终被确定为市人大全年唯一一件议案，交市政府办理。

今年2月，镇江市八届人大常委会履职伊始，就明确提出以“提升人大工作科学化

水平”为抓手，尤其是在监督“一府两院”工作方面，要紧紧围绕党委工作大局，找准着力点，完善监督方式方法，实现监督与支持的有机统一，增强监督工作的针对性和实效性，为今后镇江市人大监督工作明确了出发点和落脚点。

在科学化的指引下，今年评议的主题很快就锁定为“服务实体经济”。10个与服务实体经济最关键、最直接的部门——市发改委、市经信委、市科技局、市财政局、市国资委、市国土资源局、市环保局、市规划局、市商务局、市质监局等，顺理成章被定为评议对象。

“实体经济作为国民经济的根基，对提供就业岗位、改善人民生活、实现经济持续发展和社会稳定具有重要意义，是一个城市保持竞争力的关键。镇江人大常委会围绕服务实体经济开展专项工作评议，抓住了大家的心坎儿



镇江市人大常委会副主任张洪水（左一）走访企业。

上。”镇江船厂董事长郭琰对这次专项工作评议赞叹不已。

“面对面”监督：开通代表知情问政“直通车”

7月12日，镇江市人大常委会召开专项工作评议动员大会，正式启动评议工作。大会明确部署，以服务实体经济为主题，以重大项目招引落地和工业技改为核心，重点评议被评部门今年以来引导扶持实体经济发展、深化“放管服”改革、提高服务效能等方面的情况。

作为办理市人代会唯一议案的牵头部门，镇江市经信委率先开展自查自纠，主任卜晓放表示：“这次评议主题明确，作为被评部门，方向感更强、压力更大。我们要以这次评议为契机，找准薄弱环节，切实做好助推转型的责任人、服务企业的娘家人。”

为了拓宽这次评议工作的覆盖面,确保评议工作的广泛性和代表性,在3个月的时间里,市、县、乡三级人大联动,4个专项评议组先后召开了34场评议工作座谈会,走访了113家实体企业,对被评部门服务实体经济的情况进行了“大起底”。

为了进一步丰富代表在闭会期间的履职形式,拓宽公众有序政治参与的渠道,评议过程中,镇江市人大常委会注重让代表积极融入和参与其中,发挥县、乡两级人大代表更加贴近基层的优势,把评议调研延伸到基层,形成了上下联动的工作合力。

为了更大范围收集民情民意,“镇江人大网”开辟专栏进行网上评议,累计超过10万人次网民参加,提出意见、建议2000多条。

镇江市润州金山包装厂总经理任学胜参加了其中一场企业座谈会,他表示:“人大代表作为政府的‘监督员’,这么大规模地直接对话‘服务对象’——企业,听真情、解实情,这还是第一次,确实让我们感受到了党委、政府的关心和支持。”

“这次评议,既是监督被评议部门服务实体经济情况,引导和促进其践行‘发展为要、产业为首’的目标,深入推进产业强市,也是对人大监督科学化水平的检验,通过总结经验和做法,可以推动人大工作不断提升专业化水平。”参加评议的市人大代表魏敏如是说。

“实打实”问效:树立起“民意标尺”

坚持实效导向,推动问题解决,是检验人大监督工作成效的关键。可喜的是,今年这场“迎考”,“精心备课”的10家被评部门均交出了令人民满意的“答卷”。

市发改委着力实施“四个推动”(推动战略性新兴产业加快发展、推动现代服务业提质发展、推动军民融合产业深度发展、推动钢铁产业去产能),有力促进了产业结构持续优化。

市经信委以高端装备制造和新材料两大产业为主导,构建“3+2+7”(3个高端装备制造、2个新材料和7个特色产业)产业链体系,有效推动了产业转型升级。

市科技局为科技型中小微企业协调发放科技贷款37.4亿元,有效激发了中小微企业科技创新的活力。

市财政局设立“苏微贷”“小微企业贷”产品,成功撬动银行投放信贷资金30亿元。

市国资委首创地市级央企联盟——镇江央(国)企交流平台,开展“驻镇央企大走访”活动,帮助央企协调解决问题120余件。

市国土资源局按照“再减、再放、再压”的原则,编制了完善国土行政审批项目流程图。

市环保局在深入推进“263”专项行动过程中,主动倾听企业呼声,帮助企业减轻负担,积极争取国家和省扶持资金3.47亿元补贴企业治污项目,得到了企业和基层的一致好评。

市规划局对工业项目开展规划事前服务,先期开展“多规合一”审查审批。

市商务局紧紧围绕“海陆空智医”五大产业,自主招引了36个先进制造业和现代服务业项目,实现了项目招引的新突破。

市质监局在政务服务中心办事窗口率先推出了双休日预约服务,实实在在营造了重商亲商的良好环境。

……

“人大组织的这次评议很务实,政府部门很给力,可以说做到了有求必应。特别是国资委这次帮我们企业在最高人民法院打赢了官司,直接给企业挽回了2.5亿元的经济损失。”对于这次专项工作评议,江苏索普集团董事长凌荣春有着满满的“获得感”。

镇江市长张叶飞说:“这次评议选题准,工作实,成效好。其中,很重要的一点,就是通过评议,为我们政府依法履职树起一根‘民意标尺’,真正确立

‘权为民用、情为民系、利为民谋’的工作导向。”

“一对一”考评:代表担当“裁判员”

开好专项工作评议大会是这次评议的关键环节。10月10日,在动员部署、自查自纠、专项调研的基础上,市人大常委会召开专项工作评议大会,邀请了100名市人大代表参加票决,让代表既当“观察员”,又当“裁判员”,最大程度尊重民意,践行监督为民的承诺。

会上,各被评部门逐个向与会人员作“服务实体经济”工作报告,4个专项评议组对10个部门的迎评工作进行“一对一”的“考评”。随后,由参会的市人大常委会组成人员和市人大代表共计143人,对各被评部门进行现场票决,票决结果现场公布,并折算成一定分值,计入市级机关年度考核成绩。

“让这么多人大代表参与这次测评,作为一名人大代表,我既有使命感,又有成就感。这种形式很好,监督起来很充实。”市人大代表范明华如是说。

市财政局局长黄万荣也深有感触地说:“票决的结果对我们部门而言既是鼓励,更是鞭策。下一步,我们将对照评议部署,切实加强整改,向党和人民交上一份满意的答卷。”

评议的最终目的是促进工作,而整改是促进工作、取得评议实效的重中之重。当前,市人大常委会正在全力抓好专项工作评议“督促整改”阶段的工作。下一步,还将集中听取和审议10家被评部门的评议工作整改报告,确保真正评出动力、评出干劲、评出实效。

镇江市委书记、市人大常委会党组书记惠建林对这次评议充分肯定,他说:“在市人大常委会的牵头组织下,各方面围绕‘服务实体经济’主题,周密部署、精心组织、通力协作,有力有序推进专项工作评议各个环节的工作,推动全市上下聚力‘产业强市、创新转型’的氛围不断浓厚、热度持续提升。”

宜兴人大：“评议+”迸发新活力

文 / 徐鹏程

今年5月2日，一座全新的政务服务中心在江苏省宜兴市正式“上岗”。这天一早，赶来办理房屋过户手续的市民袁惠民，在步入服务中心一楼大厅，看到规划有致的窗口、一排整齐的靠椅、窗口上滚动的叫号时，有了一种进入银行的感觉。这座新政务服务中心的落成，正是近年来宜兴市人大常委会对专项工作评议进行反复探索的成果之一。

开展专项工作评议是人大常委会监督工作的重要方式。2013年11月，党的十八届三中全会发出了全面深化改革的动员令。在当年年底宜兴市人大常委会召开的主任会议上，与会同志一致认为要加快监督方式创新，决定从下一年起全面开展专项工作评议。为了确保取得“开门红”，市人大常委会坚持“工作未动、制度先行”，于2014年3月通过了《关于开展专项工作评议的暂行办法》，细化了专项工作评议的有关程序。

根据这一制度的规定，在当年9月举行的市人大常委会会议上，33名常委会组成人员对大气污染防治专项工作情况进行了现场测评。在计票期间，8个相关部门负责人的脸上出现了少见的焦躁表情，事后有人也坦承：“确实感受到了压力，自己负责的工作测评结果不理想怎么办？”最终，16个子项目中的8个获“满意”、5个获“基本满意”、3个获“不满意”。测评结束后，宜兴市政府负责同志表示：“市人大常委会的这次评议，让我们真正找准了工作的不足之处。”

首次专项工作评议的顺利开展，带来的既有成功的喜悦，也有总结和反思。一名参加测评的市人大常委会委员在会后表示：“报告都还没来得及吃透就要开始打分。”把专项工作评议和专题询问结合起来，以便更加充分地摸清情况，成为

了宜兴人大监督工作的新思路。2015年10月举行的宜兴市人大常委会会议上，“评议+询问”的新模式登上了舞台。在听取矿产品生产运输管理专项工作报告后，委员们纷纷抛出自己的疑问，9个职能部门负责人逐一回答问题，使与会人员更深入地了解了工作的全景和细节。

不仅如此，在这次会议上，宜兴市人大常委会还设计出了会前视察、听取报告、专题询问、联组审议、民主测评五位一体的监督“组合拳”，实现了评议工作的全面升级。会议中，当市交通局局长何忠回答完“严查矿产品运输车辆跑冒滴漏、扬尘污染的具体举措”问题后，随即表示：“我们会前视察时看到的矿山车辆清洗点，正是我前面所列的几项举措之一。”陈述和举例相结合的回答获得了与会人员的点头认可，也为相关工作赢得了“满意”的测评结果。

在2016年年初的党组会议上，时任宜兴市人大常委会党组书记的刘亚民在部署人大创新工作时明确要求：“要把专项工作评议塑造成一块经得起群众和时间考验的‘金字招牌’！”要经得起群众和时间考验，关键就要发扬民主、广开言路。为此，宜兴市人大常委会在谋划议题时积极向代表和选民征集候选议题；先后四次召开社会各界座谈会，与近百人座谈，并向全社会公开征集了243条意见和建议；邀请部分镇街人大负责人、人大代表和选民群众参与询问和评议，提高了代表性和广泛性；测评结果通过电视、报刊、网站、微博、微信等方式及时向全社会公布，形成了全社会合力共助评议的良好氛围。

民主性、公开性的提升也助推了专项工作评议取得成效。在2016年10月开展的政务服务专项工作评议和询问中，刚刚回答完“重点项目审批‘绿色通道’”

问题的部门负责人，遇到了特邀人大代表蒋锡培的追问：“您说的‘绿色通道’理念很好，但是实际效果如何？作为一个企业家，我和我身边的同行感受都不明显。”面对来自发展一线的声音，在场的时任常务副市长梅中华接过话题，他在回答追问后大方承认：“尽管存在各种客观困难，但我们的工作也确实还有许多改进的空间。”他当场表态，将全力推进相关工作的整改落实。两个月后，市政府向市人大常委会报告评议意见办理情况时，拿出了一整套整改意见。

此后，全市政务服务体制改革全面提速，“模拟审批”“国地税联合办税”等多项举措快速落地，“3个工作日内注册开业、5个工作日内获不动产权证、5个工作日内取得项目施工许可证”的“3550”目标正式提上日程。总面积9600平方米的新政务服务中心投入使用后，已入驻28个单位的249名工作人员，进驻事项533项，初步实现了应进必进、“一站式”服务。

2017年，在宜兴市新一届人大常委会第一次会议上，市人大常委会主任刘亚民明确提出：“继承好、发扬好、完善好专项工作评议，把这项工作推向一个新的高度，是新一届人大常委会应尽的使命。”在这次会议上，《关于开展专项工作评议的办法》等24个市人大常委会工作制度得到了修订。在今年10月开展的安全监管专项工作评议中，许多参加过多次专项工作评议的“老兵”也体验到全新的感觉。在会前视察时大家发现，视察的目标是行车途中随机抽取确定的。而在专题询问现场，部门负责人面前的话筒多了，稿子却少了，减少提前准备的问题，鼓励与会人员自主提问，应询人全程脱稿回答，红红脸、出出汗成为询问和评议中的现实画面。☑

睢宁人大：为代表履职提供有力保障

文/赵李

人民代表大会的主体是人大代表，聚合代表主体力量，全面体现人民意志，是人大工作不断发展的永恒命题。江苏省徐州市睢宁县人大常委会秉持“联系好代表、依靠好代表、发挥好代表作用”的工作要求，为创新代表工作机制注入更多特色元素。今年，睢宁人大代表工作再添亮色。中央深改组将睢宁县“代表问政工作”和“代表民情日记”作为基层重要改革案例，编入大型政论专题片《将改革进行到底》，为推进基层民主政治建设提供了生动样本。

为服务民生，市人大常委会深入开展“记好民情日记，踏实履职足迹，牢记为民情怀”主题活动，推动代表联系群众全天候、常态化。四年来，全县1600余名各级人大代表用脚板丈量“短板”，畅通民意表达渠道，记下了十余万篇日记，为党委、政府问政于民、问需于民搭建了桥梁。为确保活动长期开展，县、镇人大实行每月一督查，每季一交流，以“民情清单”精准解决民生难题。

为体现“一片区一特色”，市人大常委会打造“分片+组团”的代表工作格局。沙集镇人大确定每年4月、7月、11月为代表视察工作月，对网商创业、美丽乡村建设、中心镇创建等中心工作开展视察。王集镇人大创新“建言献策、建功立业”活动，组织县、镇两级人大代表观摩交流。邱集镇人大实行基层站所专项工作评议，被评为“满意”的单位，还被授予“人民满意单位”称号。各镇（街道）人大纷纷建立“民情恳谈”“村民茶室”等制度，擦亮“代表议政日”“民情问需会”等代表工作品牌，涵养代表的民主素养和公共责任意识，畅通民意表达渠道。

市人大常委会创新开展“百名代表问项目”活动，构建问进度、问原因、

问措施、问成效“四问”机制，咬定“三重一大”这个事关发展与民生的牛鼻子，问出人大担当，问明政府责任。常委会先后对58家县直部门工作进行专题询问，提出意见和建议400多条，将更多民生事项纳入问政范围。

“请群众提、让代表定、交政府办、

由人大评”，这是“民生实事票决制”呈现给社会的新路径，也是睢宁市人大常委会着力打造的新亮点。各镇政府充分吸纳多方意见，在年初提出民生实事工程的“候选项目”，经人大代表票决产生“正式项目”，再交由政府组织实施，全程接受人大监督，并由人大评议。官山镇龙山休闲游园建设、公益性公墓建设、小农水改造等民生工程先后在镇人代会上被审议表决，让代表“拍板定夺”，变“为民作主”为“让民作主”。

为加大代表建议督办力度，睢宁县开通“代表议案建议网上办理平台”，办理进程在网上同步公开，方便代表实时监督。组织市人大常委会组成人员和人大代表“议措施、议进度、议成效”，对跨年度的建议持续跟踪监督，推动办理进程。增加“百名代表问项目”活动内容，将更多民生事项纳入问政范围，问出百姓冷暖，促进民生改善。

按照“硬件升级、软件过硬”的工作思路，睢宁县对全县39个“人大代表之家”进行规范化建设，着力健全工作机制，丰富代表活动内容，提升服务功能。



睢宁市人大常委会举行百姓办事“零障碍”工程专项工作评议暨省、市、县三级人大代表集中视察活动。

吸纳了1683名各级人大代表进“家”进“室”，让代表履职“人人有舞台”。

市人大常委会探索推行“一家多站”模式，把代表履职平台延伸到村和社区。确定每年12月为代表集中述职月，每月15日为选民接待日，组织代表开展系列主题实践活动，织密辐射广泛的民情联系网络。人大代表工作站在双沟镇官路集中居住区先行试点，并与便民服务工作有机结合，打造具有镇域特色的“样板工作站”，以便形成典型带动、全面铺开的良好态势，丰富基层民主政治内涵。

为适应互联网时代的需要，睢宁县人大常委会启动建设“智慧履职系统”，实现网络、手机移动端、自媒体全覆盖。开发“一网四平台”智慧网络体系，同步运行手机客户端和微信公众号，构筑“三合一”新媒体阵地，实现民情民意一键直通。创新具有自身特色的工作路径，成立“网络直播”小组，设立代表“微访谈”栏目，强化公众参与和交流，实现代表履职与网上民意良性互动，使人大各项工作全面驶入“信息快轨”。

相城区：探索街道“议政代表”会议制度

文 / 屈玲妮

随着城市化进程不断加快,不少镇被撤改为街道。按照法律规定,街道办事处作为区政府派出机构不设人民代表大会。苏州市相城区作为城市化进程较快的城区之一,目前有7个街道,其中4个为撤镇改建街道,3个为新建街道。“撤镇建街道后,通过什么渠道把基层民意传递上来”“街道人大工委怎么样更好地发挥监督作用”“人大代表减少后,如何夯实基层民主政治建设基础”,围绕这些问题,相城区人大探索建立了街道“议政代表”会议制度,不断完善工作机制,推动街道人大工作与时俱进。

找准定位,尝试推行“议政代表”会议制度。找准新制度的定位以坚持原则为必要前提。首先,坚持党的领导。2015年,相城区委出台意见,明确要求“探索建立街道议政代表会议制度,进一步加强基层民主政治建设”。在全区人大工作会议上,区委书记强调“要以建立街道议政代表会议制度为新的切入点,开辟人大监督的新途径、倾听民意的新渠道”。区人大常委会坚持全过程贯穿“置于党的领导下,全面推开街道议政代表会议制度探索工作”这一主旨,各街道将建立街道议政代表会议制度纳入党工委中心工作,聚力支持新制度的建立。其次,坚持依法定位原则。根据宪法规定,人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。相城区人大常委会经过多轮探讨,对街道议政代表会议制度的定位是,在街道党工委的领导下,由街道人大工委召集,鼓励引导辖区内“议政代表”参政议政的议事协商组织。最后,坚持因地制宜原则。相城区人大常委会坚持在宪法和法律的框架下,按照留空间、有弹性,接地气、不固化的要求,建

立和实施议政代表会议制度。各街道探索创新,各显特色,形成了不同的模式。

指导落地,全面推开“议政代表”会议制度。找准制度定位,只是第一步,要将想法变为现实,还需要抓好具体环节。

首先,相城区人大常委会着眼“搭好框架”,说干就干。区人大常委会多次征集和听取基层与各界建议,多次召开主任会议商讨分析,形成了《关于建立街道人大工委议政代表会议制度的指导意见》,出台了《街道人大工委议政代表会议议事规则》,进一步保障了该项制度顺畅有效运转。接着,相城区人大常委会把目光放在“议政代表”这一主体上。明确其产生的要求,即数量要适宜,每个街道为30至50人;标准要高,在政治信仰、法律知识、议政能力、服务意识等方面都有较高水平;对象要广,由村、社区、企事业单位等社会各界人士组成,突出向基层一线、妇女、非中共党员倾斜;程序要规范,包括名额确定和分配、动员部署、民主推荐、当地党组织把关、街道人大工委和街道组织部门审核、街道党工委集体商议、公示、聘任等环节。全区目前共产生“议政代表”330名。

目前,相城区有4个街道的“议政代表”已经换届,3个新设街道召开了成立大会,标志着街道议政代表会议制度在全区推开。

加强保障,发挥“议政代表”会议制度作用。为了更好地发挥新制度功能,相城区人大常委会进一步指导各街道人大工委健全保障机制。各街道都建立了“议政代表小组”和由专业人员组成的“议



苏州市相城区太平街道人大工委为“议政代表”颁发聘书。

政代表工作组”,形成了街道人大工委指导议政代表小组和工作组,议政代表小组联系群众,工作组联系部门的工作脉络和组织架构。同时,建立了《议政代表小组活动制度》《区人大代表联系议政代表制度》《议政代表工作组活动制度》,促进各工作组内专业人员发挥专长,为街道经济社会事业发展建言献策。

为提升实效,区人大常委会邀请专家学者为“议政代表”开展履职辅导,组织“议政代表”与区人大代表“同走”“同看”“同议”,听取街道办事处工作通报,开展满意度测评,进行专题察看,等等。同时,开展“议政代表”接待日、进社区座谈、走访居民等活动,广泛收集群众意见,整理后转交街道办事处。目前,所有意见和建议都能得到及时答复。如北桥街道“议政代表”提出“增加老镇区停车位”的建议后,当年就新增了352个车位。

有履职就要有管理。相城区实行“议政代表”履职积分制管理,分类统计,分段评价,一人一表,一季度一汇总,每季度将个人履职积分和汇总表反馈给每位“议政代表”,营造了争先创优的氛围。☑

盱眙人大：创新预算监督显实效

文 / 本刊记者 王晓琳 通讯员 王恒亮

如何创新预算监督方式,充分发挥人大监督作用,推进政府依法理财,是全国各级人大面临的一项重大课题。近年来,江苏省淮安市盱眙县人大常委会坚持把对预算的监督作为监督工作的重中之重,把依法做好预算监督贯穿到预算的编制、执行、变更、审计等各个环节中,积极探索有效监督的方式方法,不断开创新大预算审查监督工作新局面。

建章立制彰显“严”。盱眙县人大常委会先后制定了《盱眙县人大常委会县级预算审查监督办法》、《关于开展满意度测评工作实施办法》及《盱眙县人大常委会专题询问办法》等相关制度规定,使财政预算审查监督工作有章可循。同时,市人大常委会有关部门主动对接县政府和相关部门,积极参加由县政府召开的经济运行分析会,听取财政部门对预算执行情况的汇报,及时对存在问题提出意见和建议,县人大预算监督工作逐渐步入规范化、制度化轨道。

提前介入重在“早”。在年度预算编制前,市人大常委会即组织财经委委员、专家组成员深入到县有关经济部门、乡镇和实现利税较大的一些重点企业进行调查研究。同时深入财政等相关部门了解预算编制的政策依据、基本原则和重点内容,并将调研情况与之交换意见,督促财政部门制订并报送预算编制工作方案,及早部署预算编制工作,确保预算编制的规范性和可行性。在“两上两下”的预算编制过程中,县人大与县财政部门始终保持密切联系,与县政府分管领导共同“过堂”县本级总预算及所有部门预算,对编制工作和发现

的问题及时提出意见和建议,并监督其落实到位。

创新举措突出“实”。县人大要求财政局必须在县人代会召开前一个月将预算草案报县人大,同时成立预决算审查专家小组,确保预算草案审查监督有充分的时间和专业人员支持。收到预算草案后,县人大财经委第一时间召开由专委会、工作委员会委员及专家组成员参加的会议,听取财政局分管领导编制预算草案情况汇报,然后参会人员分头对预算草案进行预审。财经委再根据各审查人员提出的审查意见,梳理汇总成初审意见交县财政局修改,并向县人大上报。

在今年召开的盱眙县十七届人大第一次会议上,首次专门对2017年度县本级预算草案进行审查。其间,12个代表团分别审查了12家单位的部门预算,被审单位相关负责人员参加审查并解答了代表们提出的问题。对各代表团提出的问题和意见建议,县人大财经委随即进行筛选和汇总,交由财政局相关预算单位办理。

为了让代表们更好地看懂预算草案,县人大要求预算草案必须“有表有图有说明”。同时,市人大常委会多次组织代表们开展业务学习和培训,并在县人代会召开期间举办“预算审查专题培训班”,让每位代表都有兴趣、有能力参与到预算审查监督中来。

审计整改重抓“效”。县人大高度重视对审计中查出问题的整改工作的监督。首先,人大常委会对年度审计计划提出建议,要求将预算执行情况、支出绩效、民生实事等作为年度审计的

重点。其次,要求审计局对审查出的问题分部门细化列出清单,会同财经委、监察局、财政局召开专门会议,对存在问题的部门单位进行整改交办。第三,组织由分管副主任牵头,财经委委员、人大代表等参加的巡查组,对审计查出问题较多的单位部门整改情况进行专项巡查,现场听取审计整改情况汇报,查看整改相关会计账册凭证资料。第四,规定必须由县政府领导向人大常委会会议汇报审计查出问题整改情况,同时邀请县组织部、监察局列席会议,及时了解掌握情况。对巡查中发现整改不力的单位,安排其主要负责人列席常委会会议接受询问。第五,对县政府相关部门整改工作进行满意度测评,推动审计查出问题的整改进程,使整改工作落到实处、起到实效。

联网监督落实“先”。张德江委员长在今年全国人代会上提出,要把推进预算联网监督工作作为今年全国人大的重点工作。为响应这一号召,市人大常委会积极行动,取得了财政等相关部门的支持,解决了技术上的问题。目前,实时在线监督专线已经开通,监督系统不断完善,盱眙成为全省率先实现联网监督财政预算收支的县份。盱眙县预算监督正在由静态时点监督转变为动态过程监督,由事后监督转变为事前、事中、事后全过程监督。这为全面了解、掌握和分析每一笔预算支出的来龙去脉,及时发现预算执行过程中存在的问题,从而形成全程监督模式,实现“资金流到哪里,监督就跟到哪里”的多层次、全方位的财政资金监督目标奠定了坚实的基础。☑

菲律宾选举制度与政治生态

文 / 霍然

菲律宾于2016年进行了如火如荼的大选,以杜特尔特为总统的政府已经上台超过1年。笔者结合2016年在菲对大选的切身体验,介绍菲律宾的选举制度和选举所展现的菲律宾政治生态。

菲律宾的选举制度

菲律宾的选举分为两大类。

(一)全国选举。菲律宾实行三权分立的总统制,国会由参议院(上院)和众议院(下院)构成。总统、副总统是分别投票选出的,虽然在选举期候选人有各自的搭档,但选出的结果未必是同一阵营的,在菲律宾这个多党制国家,正、副总统经常不属于同一党派。

总统、副总统、参议员任期都是6年。总统不得连任;副总统可以连任一届;参议员固定有24名,只能连任一届。众议员、省长、副省长等其他公职人员任期均为3年,最多可以连任两届。全国18岁以上的、在菲居住满1年、在选区居住满6个月的合法公民均可参加投票。24名参议员每3年换届改选一半人数(12名)。众议员近300名,其中80%由各省市按人口比例分配,选民为所在选区的候选人投票,每个选区选出1名众议员;20%按照“政党名单代表制”分配给参选获胜政党,由政党委派人选,选民只为政党投票,不为个人投票,这些政党仅限于关注弱势群体的党派(例如妇女、儿童、农民组织)。

(二)地方选举。地方选举与全国选举同时举行,选民为省、市镇官员投票。省级官员包括1名省长、1名副省长、1—7名省民意代表;市镇官员包括1名市(镇)长、1名副市(镇)长、4—12名市镇民意代表。民意代表的选举方法与参议员一样,成员具体有几名取决于市镇规模大小。巴朗盖(菲律宾语“村”)官员任期也是3年。巴朗盖官员包括1名巴朗盖村长、7名巴朗盖民意代表、1名青年主席(16—18岁,选民也是16—18岁青年)、7名青年民意代表(16—18岁,选民也是16—18岁青年),巴朗盖官员选举一般不与全国选举、地方选举同时举行。

选举日到来之前,全国选举职位的候选人有90天的竞选期,地方选举职位的候选人有45天的竞选期。



菲律宾国会会议现场 图/视觉中国

在这期间,候选人要使出浑身解数表达自己的竞选纲领,上至电视台等各大媒体,下至村民家中表达关切。城乡各地处处是竞选人的海报,每天都有载着大喇叭的汽车驶过大街小巷,播放着嘈杂的音乐和煽动性的演说词。竞选人的车队整日在路上奔波,用巨型的人偶吸引人们的注意力。

竞选期间的总统辩论一共有3场,分别在菲律宾三大主要岛屿棉兰老、比萨扬、吕宋岛举行,每场都在当地大学举行。副总统辩论只有1场。每场总统辩论都会进行电视直播。

距每次选举还有约两年时间起,就时常有各类“意见选票”的统计数据见诸报端。意见选票是各大机构在选举前进行的数次民意调查,主要的调查机构有“亚洲脉搏”“社会气象站”和各大电视台、报纸。意见选票对候选人和研究者来说很重要,因为它的整体设计较为科学。自2010年起,它在每次大选中显示的调查数据都十分符合最终的计票结果,所以被普遍认为可信的。

菲律宾最近的一次大选是在2016年,5月9日是选举日。全国5400多万名登记在册的选民当天投票选



2016年5月11日，菲律宾国会官员举行记者会，介绍正、副总统选举计票日程安排。摄影/钟欣

举了包括正、副总统在内的大批公职人选，包括总统、副总统、12名参议员、近300名众议员，81个省、144个市、1490个镇以及棉兰老岛穆斯林自治区的地方政府首长和议员，共计18069个公职岗位。

地方选举的计票工作最早完成，很快产生了新的地方公职人员。参议员的正式选举结果于5月19日公布。正、副总统的正式计票于5月23日才开始，但菲律宾选举署（COMELEC）委托民间选举监督团体——教区负责任选举理事会（PPCRV）自大选日当天就同时开始进行非正式计票，每小时都会不断公布最新的数据传输状况。所以选举日的次日日间，非正式计票已经显示杜特尔特以压倒性的选票（约1597万张）获胜。副总统方面，参议员小马科斯、众议员罗布雷多两人票数一度不相上下，最终罗布雷多以21.9万张的优势获胜。菲律宾国会于5月30日宣布正、副总统的候任人选，新任政府班子于去年6月30日宣誓就职。

2016年菲律宾大选观察

2016年适逢6年一度的换届大选，从投票数据来看，选举署公布至少81%的菲律宾选民到站点进行了投票。这是一个破纪录的投票率数字，2013年选举的时候投票率是77%。因此，选举署认为这是一次成功的选举。

选举日是公共假期，选举前晚至选举日当天全菲都要实行禁酒令。共9万多个投票站从当天早上6时开放选民投票，至下午6时投票截止。电视台在滚动播放选举相关的广告，有的鼓励选民投票；有的提示选民如何操作计票机，如果出现不识别的情况如何在工作人员的指导下再次操作。当天一大早，各投票站就开始排队。投票站一般在各地的中小学，选民先到公告栏上寻找自己的名字，再前去相应的教室，领取一大

张选票单，用座位上的专用笔进行填涂，类似于标准化考试的答题卡。同一张选票上既有总统、副总统、参议员的选举部分，也有当地地方政府公职人员的选举部分。填涂完毕，在工作人员的帮助下将选票单投入机器，机器扫描后打印出一小张回单，选民仔细看回单，核实自己的信息，投票信息无误后，就将回单放进统一回收的盒子。随后由工作人员在选民食指指甲上用墨水染色，作为已投票的标记，完成流程。

每个登记在册的选民必须在自己的选区投票，类似于前往“户籍所在地”投票。对于在外地工作的人，选区是可以就近更改的。但大部分人一方面为了避免手续麻烦，一方面希望在3天的长周末（选举日是周一）与家人团聚，宁愿回到家乡进行投票，掀起短途返乡热潮，交通部门的压力不小。对于大量海外菲律宾公民，他们一般前往当地的大使馆和领事馆投票，或者将选票邮寄至大使馆或领事馆，他们不参与地方选举，因此选举日当天无法将这些“海外缺席选票”收集齐全也不影响地方公职人员的选举结果按时揭晓。海外公民有43.3万人参与了投票，占137.6万名海外登记选民的约40%。对于选举日当天无法参加投票的“国内缺席选民”（军人、警察、政府官员等），他们也和部分海外缺席选民一样事先已经完成投票，且同样只为全国选举投票。

电视台对于大选给予了48小时连续报道。在报道各投票站投票情况的同时，也在不断向选举署反映问题，例如：1. 投票站设施不人性化。很多行动不便的老年人、残疾人一大早就来投票，却发现自己被安排在三层某教室，现场却无工作人员帮忙抬轮椅，耽误很多时间。2. 花费时间较长。网站统计人们投票全程时间从10分钟至3个小时不等，在等候投票的选民反映投票的人多，排队时间更长了。3. 出现技术问题。多地出现计票机无法吐出回单等设备故障；因数据库故障，卢克班市4000多名选民当天无法投票；邦板牙省一处投票站因为计票机故障不得进行人工投票。自2010年开始，政府投入1.6亿美元采用新的电子投票设备取代旧的人工计票。新设备能够进行电子数据传输，大大提高了统计速度，也是为了减少选举中的腐败现象。但技术故障仍然时有发生。副总统候选人罗布雷多所在的选区恰好遇上机器故障，不得不在两个小时后来新机器才得以投票。

除了反映问题，媒体还关注各大候选人、明星的投票场面。例如，总统、副总统竞选人每出现一个投票身影，报道都会插播画面。最早出现的副总统候选人小马科斯6点就在家乡巴塔克市投票，投票之前还先

去了当地教堂祈祷。时任总统阿基诺三世与一众家族亲友在家乡打拉省出现。总统候选人罗哈斯和夫人一同在奎松市出现，但夫人稍后还要到自己所在的注册选区投票。副总统候选人埃斯库德罗则是和夫人双双出现并投票。勤俭节约的副总统候选人罗布雷多坐了12个小时大巴回到纳加市投票。总统候选人杜特尔特下午才在达沃市现身投票，他投票的时刻整个教室被清空，有4名保安近身驻守，阵势最大。参议员候选人、拳王帕奎尔出现时也秒杀无数“菲林”。

选举展现的政治生态

大选真如选举署所公布的那样成功吗？至少位于7个省的共52个选区在2016年5月14日进行了特殊补选。选举署宣布萨朗戈尼、马林杜克、安蒂克、北萨马、南拉瑙、苏禄、宿务的科多瓦镇这7个地方的选举是“失败”的。失败的原因多种多样，有的因为选票材料被不明身份的武装人员夺走，有的选票未经送达、选票数量不够，有的投票站受到反政府武装的威胁而不得不推迟选举。大选日是政客的终极对决，是民众高度参与的意见表达场合，可以说2016年大选依然是菲律宾政治生态的集中展现。

(一)家族政治。时任副总统比奈家族重新夺回马卡蒂市的控制权，女儿艾比·比奈当选马卡蒂市长，女婿当选马卡蒂市众议员。前市长君君·比奈是时任副总统之子，2015年因贪污指控被撤职，比奈家族已经控制了马卡蒂30年。埃斯特拉达家族保住了圣胡安市的控制权，市长吉雅·戈麦斯（与埃斯特拉达生有一子）成功连任，埃斯特拉达的孙女费尼拉当选副市长。马尼拉市长的竞选大战则颇为激烈，最终，现任市长、前总统埃斯特拉达以微弱优势战胜了2007—2013年的市长林雯洛……这些只是菲律宾家族政治的一瞥。长久以来，菲律宾被认为是寡头民主的典型。虽然被誉为“亚洲民主橱窗”，但民主体制始终被少数寡头精英所操控，寡头来自地主、资本家、前殖民官僚等阶层，朋党团体、裙带关系盛行。以家族为单位的利益集团凭借所积累的经济资本和公共资源不断巩固家族根基，政治能力、地位和影响力成为家族的世袭遗产，政坛斗争成为各大姓氏之间的竞争。非寡头出身的政客中，很多又是影视名人、体育明星，他们通过知名度赢得竞选后，逐渐扩大自己的家族势力，建立新的政治家族。

(二)选举暴力。菲律宾朋友特意警告我，5月8日、9日、10日三天最好不要乱跑。选举日的前两天恰恰经历了“黑色星期六”，伊莎贝拉省琼斯镇的华裔镇

长候选人梅乐尼·黄的车队遇袭，3名随行人员丧生；南部另一小镇的镇长候选人赛巴约斯遭到枪杀。再往前推两天的周四，公主港市时任市长的两名支持者在助选现场被人刺死。在菲律宾，政治相关的暴力屡见不鲜。菲律宾国家警察特意列出了“选举特殊观察区域”(EWAs)，俗称“暴力热点区域”，这份名单每次选举都会更新。2016年的暴力热点区域包括新怡诗夏、阿布拉、南拉瑙、北拉瑙、班嘉诗兰、马斯巴特、东内格罗斯、西萨马、马中达瑙等9个省份。这些地区又被划分为三类：一类地区由于存在政客的私人武装力量、枪械持有率高、雇佣帮派的存在而有可能发生剧烈的政治冲突；二类地区有武装力量的威胁（如摩洛伊斯兰解放阵线、阿布沙耶夫组织等）；三类地区同时具有一、二类地区的特征，是极端危险的暴力热点区域。截至选举前两天，全国已经发生了26起与选举直接相关的暴力事件，造成数十人丧生，里面不乏妇女儿童。由于全国9万多个投票站一般设置在中小学，选举日当天的义务服务人员有大量的中小学教职工。据菲律宾朋友介绍，那是最后一次由大量学校教职工义务为选举提供服务，因为“这真的是一份危险的工作”。

(三)选举欺诈。“买选票”、违规、舞弊依然层出不穷。西萨马省的贾蓬市，目击者举报两位镇长候选人陷入贿选大战，一方愿给2000比索，另一方随即加码到2200；黎牙实比市，网友在社交网络上发布图片，候选人在宣传材料里加塞了270比索现金，这些钱都是打了孔的，证明是新钞票；宿务的拉普拉普市，人们在抱怨镇长许诺给200比索，实际却只给了100比索；巴塔内斯的利帕市，选举监察员发现选民被发放大米和1500—3000比索不等的现金，收到这些“礼物”的同时手指上还会被墨水点上标记，就像真正投票时那样。虽然有选举监察员存在，社交网络上依然不断曝出贿选情况。投票点不让携带手机也是为了防止人们拍下证据去“领赏”。一些候选人不遵守选举法律，正式的竞选期于5月7日结束后，邦板牙省安格利市仍有人在发放传单，而且都是儿童在发放，让监察机关很难追究责任，这一策略也在大马尼拉区塔基市被人举报。

大选是菲律宾错综复杂的政治生态的缩影。2016年大选是菲律宾第二次采用电子自动化设备的全国大选，不论从投票率、选举网站的完善还是透明度来说，较之以往都有了很大的进步，然而乱象依然存在。在朝着政治现代化方向不断前进的过程中，菲律宾仍然有很长的路要走。✘

（作者系北京外国语大学亚非学院讲师）



广东河源：紧抓“三大抓手”全力率先振兴发展

近年来，广东省河源市紧紧扭住交通基础设施建设、产业园区扩能增效、中心城区提质扩容“三大抓手”不放松，抢抓机遇，攻坚克难，全力加快振兴发展，经济保持了平稳较快增长的势头。2016年，全市生产总值增长8.6%，增速在广东省排名第三；规模以上工业增加值增长10.1%，增速在广东省排名第二。

突出园区扩能增效，园区平台集聚效应凸显。大力推进工业园区扩能增效，河源市高新区成为粤东西北首个国家级高新区，其他“五县二区”实现省级产业园（产业集聚地）全覆盖；园区开发面积83平方公里，落户项目1041个，建成投产826个，新增规模以上工业企业300个；电子信息、模具、硅产业、空气能、电子电器产业等主导产业不断发展壮大，手机产业成为省内三大集聚区之一，产业集群效应明显，引来总投资100亿元的中兴通讯项目落户。园区效益进一步凸显，2016年产业园区工业总产值增长10.3%，工业增加值增长12.7%，入库税收21.5亿元。

突出交通设施建设，区位优势明显改善。汕湛高速（河源段，下同）、大广高速建成通车，汕昆高速、武深高速、河惠莞高速等加快推进，赣深高铁开工建设，河惠汕高速、广河高铁、杭广高铁、龙汕铁路等前期工作有序推进，五年改造国省道和县乡公路1000公里，融入珠三角“2小时生活圈”，实现“县县通高速”目标。加快建设“光网城市”，全市光缆线路达30.3万公里，建成3G/4G基站1.2万座，光纤覆盖达到94.5万户。

突出城区提质扩容，现代山水新城初具规模。以打造粤东西北宜居城市为目标，加快提质扩容步伐，建成万隆城、市商业中心等现代城市综合体，以及客家文化公园、全民健身广场、桃花水母大剧院等一批休闲场所，市图书馆新馆、市档案馆、市博物馆、河源先贤雕塑园“三馆一园”落成开馆。同时，河源大力推进“特色小镇、美丽乡村”建设，创建11个名镇、45个名村和4个省卫生镇、149个省卫生村，形成有历史记忆、地域特色、客家风情的美丽城镇。2016年举办河源首届国际马拉松赛事，国内外15000名选手参赛，充分展示了河源城市发展的新貌。

突出改革创新驱动，发展新动能加快形成。深入推进供给侧结构性改革，2016年去钢铁产能42万吨，清理关停4家国有“僵尸企业”，化解商品房库存165万平方米，为企业减负33.5亿元。深化行政审批制度改革，合并调整压减行政审批事项率、非行政许可审批事项率分别达47%和48%，投资项目审批时限大幅缩短。加快创新驱动发展，建立河源广工大协同创新研究院、省科学院河源研究院，实施产学研项目161项。高技术企业达67家。38个产品获广东省名牌产品称号。质量强市成效明显，11个产品获广东省名牌产品称号。

突出生态绿色发展，努力实现绿富双赢。河源在坚守环保底线的基础上，加快生态产业发展，把后发优势转化为经济优势。一是大力保护生态环境。河源森林覆盖率达74.3%，成为首批国家级生态

保护与建设示范区，成功创建“广东省林业生态市”。建成省级生态示范村镇园区31个、市级生态示范村152个，建成森林公园86个、自然保护区1个、湿地公园8个。实施南粤水更清计划，强力保护万绿湖和东江水质；大力开展五大治污工程，让河源蓝天更蓝。二是加快现代农业发展，新增10个省级农业标准化示范区，灯塔盆地国家现代农业示范区成为国家农业创新与集成示范基地和国家农业科技园区。三是加快生态旅游业发展，建成巴伐利亚庄园等景区景点34个，新增国家4A级景区3家，引进了客天下等一批高端旅游文化项目。

突出改善民生福祉，群众获得感明显增强。坚持每年办好“十件民生实事”，2016年安排43亿元完成办理民生实事36件。就业和收入保持稳定，全年城镇新增就业岗位4万多个，城镇登记失业率控制在2.42%以内。脱贫奔康步伐加快，到位扶贫资金近10亿元，30%贫困人口已实现脱贫。教育创强成效显著，成功创建广东省教育强市，五县一区均成功创建义务教育发展基本均衡县（区），“广东省推进教育现代化先进市”创建工作顺利推进。



万绿湖

领先环保科技 创造碧水蓝天

yonker
environmental protection
永清环保

综合生态环境服务提供商



打好“创新牌”多领域建立自主核心技术体系
绘好“未来景”真真正正解决一些棘手的环境问题
走好“海外路”迈上全球业务化新台阶



永清环保集团创建于1998年，成立之初仅刘正军董事长1名员工、10万元的启动资金。凭着对“创造碧水蓝天绿地”的梦想坚持，18年来，永清专注于环保技术创新，把握环保产业发展机遇，从单一的污水处理企业，逐步发展壮大为今天的综合型环保产业集团，总资产超过100亿元，业务范围覆盖全国，并先后收购了美国、加拿大、欧洲的优秀环保企业，登上世界环保舞台。2011年，集团旗下子公司永清环保股份有限公司在深交所上市。目前，集团员工近3000人，其中专业研发人员300余人，以中国工程院院士刘业翔、曲久辉领衔，汇集了中、美、德、韩等国的知名专家，如美国土壤修复相关技术标准制定者詹姆斯·雷辛格博士、大卫·伯里斯博士，国内土壤修复相关标准制定者罗启仕博士等。

精彩

廣安

