

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2018年10月20日出版
第20期 总第464期

全国人大常委会机关刊物



投票箱

海曙代表团

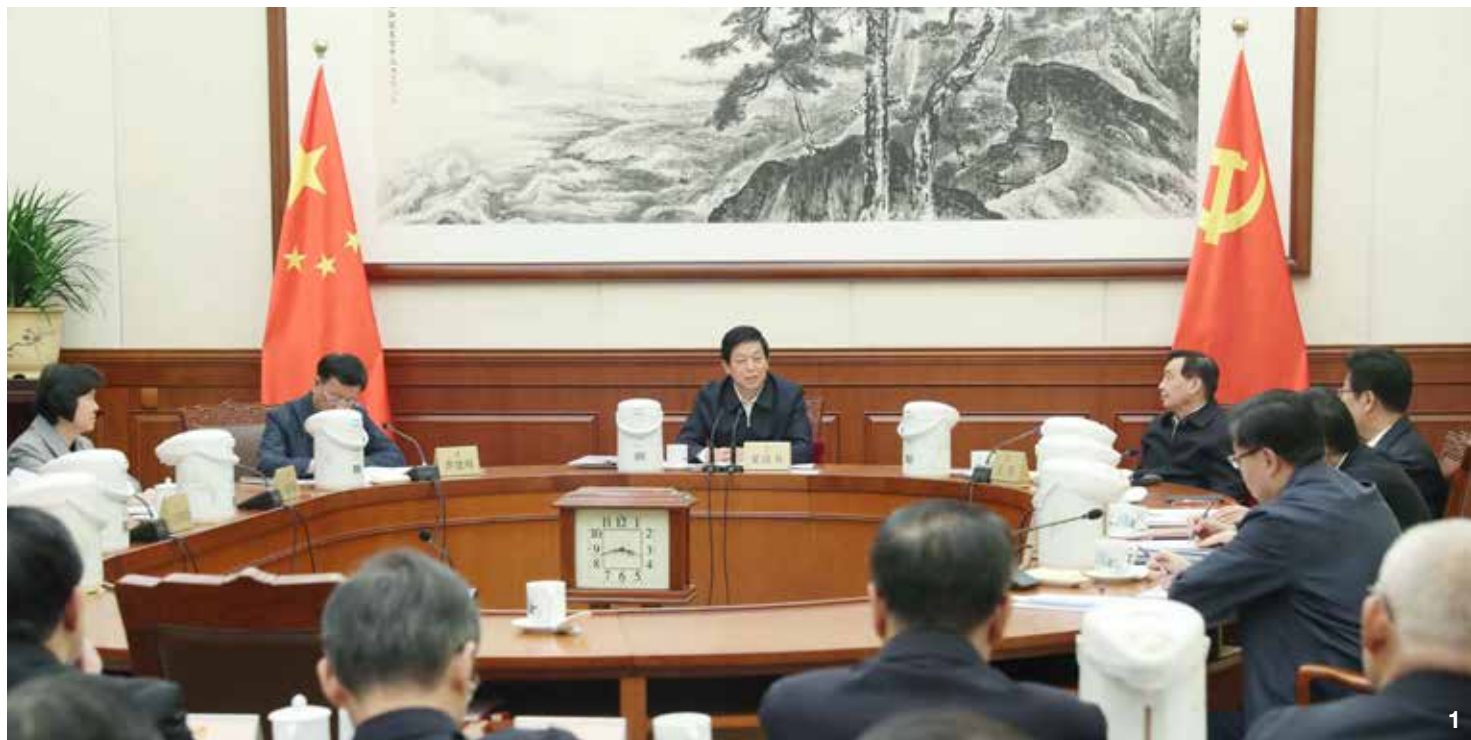
特别报道

新时代人大创新的 “浙江风景”

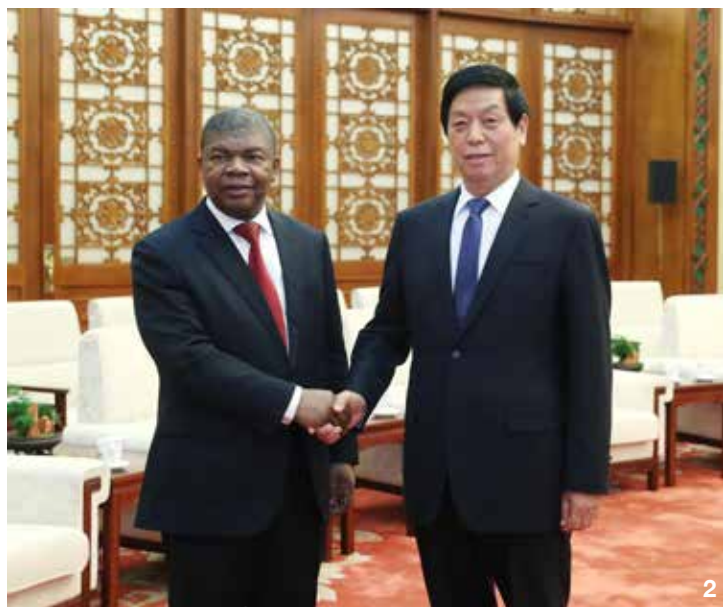
ISSN 1671-542X



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



1



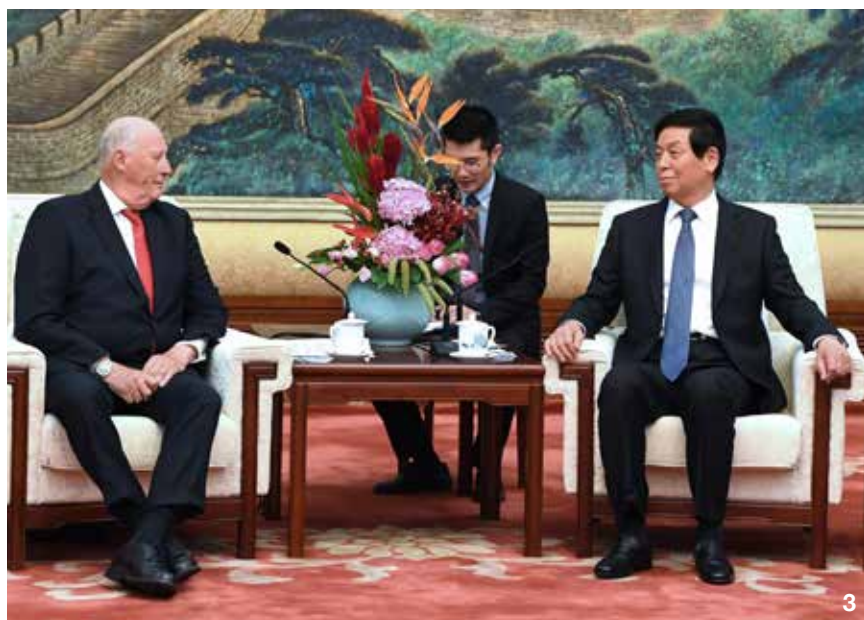
2

1. 10月8日至9日,中共全国人大常委会党组在北京召开会议,围绕“改革开放40年的光辉历程”进行专题学习,中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长、党组书记栗战书主持并讲话。摄影/新华社记者 刘卫兵

2. 10月9日,全国人大常委会委员长栗战书在北京人民大会堂会见安哥拉总统洛伦索。摄影/新华社记者 刘卫兵

3. 10月16日,全国人大常委会委员长栗战书在北京人民大会堂会见挪威国王哈拉尔五世。摄影/新华社记者 饶爱民

4. 10月11日,中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书在北京人民大会堂会见越共中央政治局委员、越南公安部部长苏林。摄影/新华社记者 殷博古



3



4

“票决制”的范本意义

如何充分发挥人民代表大会制度的独特优势，让基层群众从中获得更多的实惠？如何让“以人民为中心的发展思想”贯穿人大工作的每一个环节？如何让人大工作更接“地气”、更贴“民心”……浙江省通过全面开展“民生实事项目人大代表票决制”（以下简称“票决制”），对上述这些问题给出了令人满意的回答。

“票决制”是指政府在广泛征求人民群众意见和建议的基础上，提出民生实事候选项目，经同级人大代表在本级人民代表大会会议期间以投票表决方式差额决定正式项目，交由政府组织实施，并接受代表和人民群众监督的制度。“票决制”最早于2008年在宁海县两个乡镇探索实行，随后该县在乡镇一级全部推开，2012年起在县本级实施，省内不少地方也借鉴实行。2017年，浙江省委、省人大在总结各地实践经验的基础上出台相关文件，全面推行“票决制”。截至今年6月，浙江11个设区的市、89个县（市、区）、907个乡镇人代会都实施了票决制，实现市县乡三级全覆盖，票决通过民生实事项目7024个，累计投资额达3449亿元。

经过十年来的不断探索完善，“票决制”从宁海开端的一个“盆景”变成具有浙江特色的一道“风景”，成为浙江的又一张“金名片”。特别值得一提的是，“票决制”作为一个成功的范例，它所具有的范本价值值得我们很好地加以总结提炼推广。

“百姓的事情，应由百姓作主。”“人大干的，正是百姓盼的。”从这样一些原汁原味的百姓话语中，我们可以清晰地感受到“票决制”充分体现了以人民为中心的发展思想。习近平总书记指出：以人民为中心的发展思想，不是一个抽象的、玄奥的概念，不能只停留在口头上、止步于思想环节，而要体现在经济社会发展各个环节。以人民为中心，蕴含着发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享的施政理念，回答了为谁发展、为何发展、怎样发展的问题。虽然票决项目只是政府财政投入民生领域的一部分，但“钱怎么花、花在哪里最紧要”

还是应该由人民群众说了算，特别是要抓住群众关切的“关键小事”，通过代表票决方式充分吸收人民群众的意见和建议，使民生实事项目由“政府部门自己定自己办”转变为“群众提、代表决、政府办、人大评”，实现政府决策与群众需求的精准对接、高度融合，真正把人民群众所需、所盼、所忧之事办好。可以说，“票决制”是以“看得见、摸得着、可参与”的方式诠释了最广泛、最真实、最管用的社会主义民主真谛，实现了“为民作主”向“由民作主”的历史性转变。

如何实现党的领导、人民当家作主、依法治国三者有机统一，是当前人大工作中面临的一个重大课题。党的十九大报告提出，党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证，人民当家作主是社会主义民主政治的本质特征，依法治国是党领导人民治理国家的基本方式，三者统一于我国社会主义民主政治伟大实践。

浙江的实践表明，发挥人民代表大会制度作为坚持三者有机统一的根本政治制度的优势作用，必须不断创新载体、优化平台、拓宽渠道，与时俱进推动人民代表大会制度在基层的理论创新和实践创新。而“票决制”正是承载着这样的功能，它贯穿了党委决策、人大决定、政府执行、公众参与的权力运行设计理念，用法治思维构建新型的基层治理体系，用法治方式规范基层治理主体之间的关系，使党委、人大、政府的角色定位更加明确，职责边界和事权划分更加清晰，从而把党的领导、人民当家作主和依法治国真正打通，并为实现三者有机统一提供了有效的制度平台、运行轨道和实施条件。

“票决制”虽然问世已十年，但仍处在成长期，还需在实践中不断完善。我们衷心希望它能越来越好，同时也希望有更多的类似于“票决制”这样的创新之举在人大系统涌现。

汪利军



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

2018年第20期
10月20日出版
总第464期

总 编 汪铁民
副 总 编 金果林 马增科
本期执行主编 徐 燕
责任编辑 朱燕红
美术编辑 李洪兴

总 编 室 010-63098140
编 辑 部 010-83084071
010-63097425
010-83084429
010-83084312 (传真)
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

| 总编絮语 |

01 “票决制”的范本意义 / 汪铁民

| 专 稿 |

08 做好新时代人大预算审查监督工作 / 徐绍史
11 扎实推进人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展
改革工作 / 史耀斌
13 自觉接受人大监督, 推动财政工作迈上新台阶 / 刘 伟
16 依法履行审计职责 更好服务人大监督 / 袁 野

| 特别报道 |

18 新时代人大创新的“浙江风景” / 于 浩
19 人大干的, 都是百姓盼的!
——浙江推动“民生实事项目人大代表票决制”
工作纪实 / 于 浩
22 杭州: “鸡毛蒜皮”也是百姓大事 / 王 岭
24 湖州: 守护“绿水青山”的“身价” / 王 岭
25 宁波: 用最集中民意解决民生难题 / 王 岭
28 幸福感从哪儿来? / 王 岭
29 从“为民作主”到“由民作主” / 于 浩

| 主任笔谈 |

30 深入开展以宪法为核心的法治宣传教育 / 王 良

| 报 道 |

立法经纬 32 电商立法: 迎着问题和争议而上 / 刘文学
35 立法护土: 让人民群众“吃得放心、住得安心” / 李小健
37 土壤污染防治法, 哪些内容最受关注? / 李小健
监督纵横 38 全面推进人大预算审查监督创新发展 / 王云鹏
39 突出特色, 开创人大预算审查监督工作新局面 / 王建鸣
40 尝试运用特定问题调查推动人大预算审查监督重点拓展
改革工作 / 范国增
41 切实做好人大预算审查监督工作 / 陶生元
42 积极探索预算审查监督新方式 / 陈京朴
43 加强重点支出和转移支付审查监督 / 林秀玉



10月15日，十三届全国人大常委会第十四次委员长会议在北京人民大会堂举行，栗战书委员长主持。摄影/ 中国人大网 李 杰

| 言 论 |

- 代表之声 44 边境地区传染病防控工作亟待加强 / 蒋立虹
专 论 45 勇于担当时代重任 大力推进科学立法 / 董珍祥

| 资 讯 |

- 04 要闻

| 地 方 |

- 湖 北 49 做好新时代代表工作的“襄阳路径” / 王雪锋

| 泛 读 |

- 往 事 50 我亲历的全国人大常委会会议简报信息化处理系统的研发工作 / 阚 珂
看 世 界 54 百年来德国的婚姻家庭立法及其司法实践 / 高仰光 张曼纯



请扫码关注“西交民巷 23 号”

中央国家机关举报网站 : zygjig.12388.gov.cn



中共全国人大常委会党组围绕“改革开放40年的光辉历程”进行专题学习 栗战书主持并讲话

新华社北京10月9日电 中共全国人大常委会党组8日下午至9日上午召开会议，围绕“改革开放40年的光辉历程”进行专题学习，中共中央政治局常委，全国人大常委会委员长、党组书记栗战书主持并讲话。

会议强调，要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，深刻认识习近平总书记关于改革开放是决定当代中国命运的关键一招这个重大政治论断，深刻认识改革开放40年来坚持和完善人民代表大会制度取得的重大成就，深刻认识坚持和完善人民代表大会制度是新时代全面深化改革的重要任务，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，为新时代推进改革开放和社会主义现代化建设、实现“两个一百年”奋斗目标作出应有贡献。

会议认为，以党的十一届三中全会为标志，中国开启了改革开放历史新征程。我们党在改革开放大潮中，开创和发展了中国特色社会主义，中国人民用双手书写了国家和民族发展的壮丽史诗。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央以前所未有的决心和力度，把全面深化改革纳入“四个全面”战略布局，锐意推进经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制和党的建设制度改革，把改革开放提升到新的战略高度。

会议指出，在改革开放中，人大工作坚持走中国特色社会主义政治发展道路，把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一起来，全面加强了党对人大工作的领导，进一步确认了中国特色社会主义基本制度，人民当家作主得到了更好保证，切实加强全面依法治国，确保了各项改革于法有据，推进人民代表大会制度不断完善发展，人民代表大会制度焕发出强大生机与活力。总结改革开放40年来人民代表大会制度的发展历程，最为根本的一点，就是党中央保持清醒头脑和政治定力，从我国国情和经济社会发展实际出发，稳步推进改革，使坚持和完善人民代表大会制度始终沿着正确方向前进。

会议强调，我国40年来快速发展靠的是改革开放，决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家也必须坚定不移依靠改革开放。长期坚持、不断完善人民代表大会制度，是新时代全面深化改革的重大任务。全国人大及其常委会要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，全面贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，不断完善中国特色社会主义法律体系，加强全国人大及其常委会自身建设，深刻理解和把握新时代、新思想、新矛盾、新目标提出的新要求，进一步增强道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，推动人民代表大会制度与时俱进、完善发展。

王晨、曹建明、张春贤、沈跃跃、吉炳轩、艾力更·依明巴海、王东明、杨振武出席会议并发言。

栗战书主持召开十三届全国人大常委会第十四次委员长会议 决定十三届全国人大常委会第六次会议10月22日至26日举行

新华社北京10月15日电 十三届全国人大常委会第十四次委员长会议15日上午在北京人民大会堂举行，栗战书委员长主持。会议决定，十三届全国人大常委会第六次会议10月22日至26日在北京举行。

委员长会议建议，十三届全国人大常委会第六次会议审议刑事诉讼法修正草案、人民法院组织法修订草案、人民检察院组织法修订草案、国际刑事司法协助法草案、综合性消防救援队伍消防救援衔条例草案、农村土地承包法修正案草案、基本医疗卫生与健康促进法草案；审议全国人大常委会委员长会议关于提请审议公务员法修订草案的议案；审议国务院关于提请审议公司法修正案草案的议案、关于提请审议野生动物保护法等15部法律的修正案草案的议案，关于全国人大常委会关于授权国务院在部分地方开展药品上市许可持有人制度试点和有关问题的决定实施情况的报告和关于提请审议关于延长授权国务院在部分地方开展药品上市许可持有人制度试点期限的决定草案的议案；审议最高人民法院提请审议关于专利等案件诉讼程序若干问题的决定草案的议案。

委员长会议建议的议程还有：审议国务院关于提请审议批准中国和格林纳达关于刑事司法协助的条约的议案、中国和格林纳达引渡条约的议案，审议国务院关于2017年度国有资产的综合报告和关于2017年度金融企业国有资产的专项报告；审议最高人民法院关于人民法院解决“执行难”工作情况的报告；审议最高人民检察院关于人民检察院加强对民事诉讼和执行活动法律监督工作情况的报告；审议全国人大常委会执法检查组关于检查防震减灾法实施情况的报告、关于检查农产品质量安全法实施情况的报告；审议全国人大监察和司法委员会、财政经济委员会、外事委员会、农业与农村委员会分别提出的关于十三届全国人大一次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告；审议全国人大常委会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告；审议有关任免案等。

委员长会议上，全国人大常委会秘书长杨振武就常委会第六次会议议程草案、日程安排意见等作了汇报。全国人大常委会有关副秘书长，全国人大有关专门委员会、常委会有关工作委员会负责人就常委会第六次会议有关议题作了汇报。

全国人大常委会副委员长王晨、曹建明、沈跃跃、吉炳轩、艾力更·依明巴海、万鄂湘、王东明、丁仲礼、郝明金、蔡达峰、武维华出席会议。

栗战书会见安哥拉总统洛伦索

新华社北京10月9日电（记者 孙奕）全国人大常委会委员长栗战书9日在北京人民大会堂会见安哥拉总统洛伦索。

栗战书表示,今年是中安建交35周年。习近平主席高度重视中安友好合作,相信总统先生此访必将推动中安战略伙伴关系迈上新台阶。中安两国有很多共同立场、共同利益、共同责任,始终真诚友好、平等相待、相互支持、共同发展。双方要发挥互补优势、对接发展战略、拓展务实合作,共建“一带一路”,推动中非合作论坛北京峰会成果更多更好惠及双方人民。中国全国人大愿同安哥拉国民议会加强友好往来,推动两国元首重要共识的落实。

洛伦索表示,完全赞同中方对安中关系的评价,对双边关系未来充满信心。安方感谢中方为安实现国家发展梦想提供的无私帮助,愿同中方共同努力,不断深化安中战略伙伴关系。

曹建明参加会见。

栗战书会见越共中央政治局委员、越南公安部部长苏林

新华社北京10月11日电 (记者 孙奕) 中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书11日在北京人民大会堂会见越共中央政治局委员、越南公安部部长苏林。

栗战书说,近年来,习近平总书记和阮富仲总书记两次实现年内历史性互访,从战略高度为新时代发展中越关系指明了方向。中越同为社会主义国家,中方愿同越南党和政府一道,按照“十六字”方针和“四好”精神,进一步传承好中越传统友谊,建设好具有战略意义的中越命运共同体。希望双方公安部门贯彻落实好两党两国领导人的重要共识,认真规划、务实推进双边执法安全合作,为中越友好合作保驾护航,为巩固两党执政地位、维护两国国家和社会稳定作出新贡献。

苏林积极评价越中两党两国关系,表示愿不断加强越中执法安全各领域务实合作。

赵克志参加会见。

栗战书会见挪威国王哈拉尔五世

新华社北京10月16日电 (记者 孙奕) 全国人大常委会委员长栗战书16日在北京人民大会堂会见挪威国王哈拉尔五世。

栗战书表示,友好合作是中挪关系的主旋律,中方高度赞赏挪威王室发挥的积极作用。在习近平主席和国王陛下共同推动下,两国政治互信增强,经贸投资扩大,民间交流活跃,各领域务实合作取得积极成果。双方要在相互尊重、平等相待、合作共赢基础上,推动中挪关系在新的历史时期实现更大发展,为两国人民带来更多福祉。中国全国人大愿同挪议会加强友好往来、立法合作和人文交流,共同落实好两国元首的重要共识。

哈拉尔五世表示,挪方高兴地看到中国经济社会不断取得巨大成就,愿同中方加强互信、增进了解、拓展合作,实现两国关系健康稳定发展。

艾力更·依明巴海参加会见。

王晨在浙江进行海洋环保执法检查时强调用最严的制度措施把海洋环境保护好发展好

人民日报杭州10月15日电 (记者 王比学) 中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨11日至14日率全国人大常委会海洋环境保护法执法检查组在浙江开展执法检查。他强调,要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,贯彻党中央关于生态环境保护决策部署,加强法律贯彻实施,用最严的制度措施把海洋环境保护好发展好。

执法检查组在杭州听取了浙江省实施海洋环境保护法情况汇报,与人大代表、专家学者和基层执法人员座谈。在嘉兴,检查入海排污口管理和在线监测、海上应急处置、海洋增殖放流、垃圾清理和白洋河治理等情况。在宁波,检查杭州湾海洋生态整治、湿地保护修复、水产养殖污染防治、梅山国际集装箱码头环保设施运行等情况,并赴北仑区河头村查看农业面源污染治理、农村生活污水处理情况。

王晨指出,浙江向海而兴、依海而富,是全国海岸线最长、海岛最多的海洋大省。长期以来,浙江大力推进绿色浙江、生态浙江、美丽浙江建设,海洋环境保护工作取得很大成绩。这项工作具有艰巨性、复杂性、长期性特点,也存在着一些短板,面临新的挑战。

王晨强调,要深入贯彻习近平生态文明思想,牢固树立和践行绿水青山就是金山银山理念。要用好在全国率先实施“河长制”和“湾滩长制”的经验,按照陆海统筹、河海兼顾原则,将治污水、防洪水、排涝水、保供水、抓节水的“五水共治”向海域延伸,抓好近岸海域污染防治十项攻坚举措落实,确保海洋环境质量“只能更好、不能变坏”。要抓住入海排污口这个重点,推进规范化整治,强化事前事中事后监管,尽快实现全部在线监测,确保直排海污染源稳定达标排放。要继续推广“千村示范、万村整治”工程宝贵经验,提高农村环境整治和污水处理水平,使更多洁净河水流入大海。在梅山湾综合整治工程现场看到,经过治理和未经治理的海水一堤之隔、泾渭分明,说明推进海洋环境保护事业只要积极作为,就能大有可为,要进一步坚定打赢污染防治攻坚战的信心和决心,贯彻新发展理念,夯实责任,推动海洋环境保护工作再上新台阶。

王晨强调贯彻党中央决策部署推进人大预算审查监督重点拓展改革

人民日报济南10月16日电 (记者 张璁) 中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨16日在济南出席人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展改革工作座谈会并讲话。他强调,要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,在党中央集中统一领导下,以宪法和预算法、监督法等法律为依据,切实履行人大监督职责,做好新时代人大预算审查监督重点拓展改革工作。



王晨指出,今年3月中共中央办公厅印发实施《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》,这是以习近平同志为核心的党中央推动建立和完善中国特色社会主义预算审查监督制度的重要举措。做好这项改革,有利于更好地贯彻落实党中央重大方针政策和决策部署,有效发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用,更好发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用。

王晨强调,要全面把握人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展改革的总体要求、主要内容和程序方法,坚持依法审查监督,坚持问题导向,实现对支出预算和政策实施全口径审查、全过程监管,提高财政资金使用绩效和政策实施效果。要加强组织领导,探索推广有效做法经验,提高人大预算审查监督针对性和有效性,促进我国经济社会持续健康稳定发展。

此次会议为期两天,由全国人大财经委、全国人大常委会预算工委、财政部联合召开。

王晨会见吉尔吉斯斯坦副总理等外国客人

新华社北京10月17日电 中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨17日在京分别会见出席太湖世界文化论坛第五届年会的吉尔吉斯斯坦副总理奥穆尔别科娃和论坛名誉主席、意大利前总理普罗迪,波兰前总统科莫罗夫斯基,埃及前总理沙拉夫等外国政要和知名人士。

在会见奥穆尔别科娃时,王晨表示,中古两国传统友谊源远流长,习近平主席和热恩别科夫总统今年6月共同宣布两国建立全面战略伙伴关系,翻开了两国友好合作新篇章。中方愿同吉方一道,积极推动“一带一路”建设,加强治国理政经验交流,促进文化、立法等各领域互利合作。

奥穆尔别科娃表示,中国是吉尔吉斯斯坦可靠伙伴,愿进一步加强务实合作,增进民间的友好情感。

在会见普罗迪等外宾时,王晨表示,中国坚持走和平发展道路,主张尊重文明多样性,倡导建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界,愿与各方加强文化交流互鉴,共同推动构建人类命运共同体。

外方表示,愿积极参与和推动不同文明间的对话交流,增进相互理解与合作。

太湖世界文化论坛第五届年会在京开幕

王晨宣读习近平主席贺信并致辞

新华社北京10月18日电 太湖世界文化论坛第五届年会在京开幕。中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨出席开幕式,宣读习近平主席贺信并致辞。

王晨指出,习近平主席的贺信,深刻阐明了文明交流互鉴对促进人类文明进步和世界和平发展的重要作用,充分体现了中国愿同国际社会一道,推动不同文明相互尊重、和谐共处,携手

分享发展机遇、应对共同挑战,建设更加美好世界的真诚愿望。

王晨指出,推动构建人类命运共同体,是中国为维护世界和平、促进共同发展,贡献中国智慧和中國方案的实际行动,得到国际社会的广泛认同和普遍支持。文化是人类的精神家园和智慧财富,文明交流互鉴是推动构建人类命运共同体的积极力量,要承认并尊重世界文明的多样性,以文明交流超越文明隔阂、文明互鉴超越文明冲突、文明共存超越文明优越,实现“各美其美,美人之美,美美与共,天下大同”。为此,提出四点倡议:始终坚持相互尊重、兼收并蓄;促进传统文化的创造性转化和创新性发展;加强文化交流,扩大民众参与;推进“一带一路”建设的文化相融。

太湖世界文化论坛是中国创立的一个高层次国际文化论坛,本届年会以“文化对话:构建人类命运共同体”为主题,有关国家政要、专家学者和知名人士等出席。

王晨会见阿塞拜疆副总理阿赫梅多夫

新华社北京10月19日电 中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨18日在京会见阿塞拜疆副总理阿赫梅多夫。

王晨表示,习近平主席同阿利耶夫总统就引领和推动中阿关系持续健康稳步发展、更好造福两国人民达成重要共识,两国友好合作基础稳固、前景广阔。愿继续加强治国理政经验交流,推动共建“一带一路”,深化文化交流互鉴,增进民间相互了解与友谊。

阿赫梅多夫表示,阿中是好朋友、好伙伴,积极支持两国在人文交流、经济社会发展等各领域实现合作共赢。

曹建明出席“2018中国投资论坛”

新华社布拉格10月17日电 10月16日,全国人大常委会副委员长曹建明出席在捷克布拉格举行的“2018中国投资论坛”,并在开幕式上发表主旨讲话。曹建明表示,“16+1合作”六年来取得显著成就,成为“一带一路”倡议融入欧洲经济圈的重要承接带和先行先试示范区,是全球化多边开放合作中一道靓丽风景线。中方愿与中东欧国家共同努力,不断巩固“16+1合作”的政治基础,夯实“16+1合作”的共赢根基,打造合作新格局,推动合作提质增效。

在捷期间,曹建明还会见总统泽曼、第一副总理兼内政部长哈马切克、议会众议院第一副主席菲利普。对方表示高度重视捷中关系,愿与中方认真落实两国元首重要共识,深化各领域务实合作,推动捷中战略伙伴关系不断迈上新台阶。

习近平主席特使、全国人大常委会副委员长张春贤出席赤道几内亚独立50周年庆典

新华社马拉博10月12日电 (记者 乔本孝) 10月12日,习近平主席特使、全国人大常委会副委员长张春贤应邀出席赤道几内亚独立50周年庆典,并会见赤几总统奥比昂。

张春贤传达了习近平主席对奥比昂总统和赤几人民的亲切

问候和良好祝愿,并转交了习近平主席亲署贺函。张春贤表示,中赤几友好源远流长,各领域合作成果丰硕。中方愿同赤几方共同落实好两国元首重要共识和中非合作论坛北京峰会成果,推动两国全面合作伙伴关系迈上新台阶,为构建更加紧密的中非命运共同体作出贡献。

奥比昂请张春贤转达对习近平主席的良好祝愿。奥比昂表示,中国是非洲国家的真诚朋友和重要合作伙伴,习近平主席在中非合作论坛北京峰会上提出的“八大行动”必将进一步助力非洲实现可持续发展。赤几方希望同中方在论坛框架下深化合作,推动双边关系取得更大发展。

张春贤还会见了赤几参议长埃弗阿。

沈跃跃强调：依法解决海洋环境保护突出问题

据人民日报电（记者 王比学）10月15日至19日,全国人大常委会副委员长沈跃跃率全国人大常委会海洋环境保护法执法检查组在辽宁进行了检查。沈跃跃强调,要坚决贯彻落实以习近平同志为核心的党中央关于生态文明建设和加快建设海洋强国的重大决策部署,坚持问题导向,依法解决海洋环境保护突出问题。

沈跃跃指出,针对近岸局部海域污染严重、入海排污口监管不到位、部分地区违法违规填海造地等突出问题,应强化陆海统筹,突出河口湾区等重点区域,深入推进入海排污口设置与管理、重点海域排污总量控制、海域生态保护红线等重要法律制度措施得到有效落实,依法保护海洋生态环境。

“21 世纪中国”论坛在瑞士举行

据新华社瑞士洛桑10月10日电（记者 聂晓阳）第十六届“21 世纪中国”论坛10日在瑞士洛桑由欧美同学会（中国留学人员联谊会）举办,主题为“创新合作与人类命运共同体”,中瑞两国100余位专家学者出席论坛。

全国人大常委会副委员长、欧美同学会会长陈竺在论坛上发表题为《人人享有健康,从医疗改革到中国人道主义议程》的主旨演讲。陈竺表示,健康和人道主义是和平的先声。改革开放40年来,中国医疗卫生事业取得了历史性进步。目前,中国基本医疗保障制度覆盖人数已超13.5亿人,多层次的社会保障体系已经基本建立。到2030年,中国全民健康的制度体系将更加完善,主要健康指标进入高收入国家行列。

中德专家在柏林共议医疗健康与智能制造

据人民日报柏林10月11日电（记者 李强）欧美同学会（中国留学人员联谊会）11日在德国柏林自由大学举办首届中德科技文化论坛,主题为“中德合作：医疗健康与智能制造”。中德两国政府官员、科研人员、企业界人士和留学生共100余人出席论坛。

全国人大常委会副委员长、欧美同学会会长陈竺在论坛上

发表了题为《从治愈急性早幼粒细胞白血病到人人享有健康》的主旨报告,介绍了所在团队在白血病治疗方面的研究成果,以及中国在医药卫生领域取得的进步。

中匈人文交流主题论坛在布达佩斯举行

据新华社布达佩斯10月16日电（记者 袁亮）欧美同学会（中国留学人员联谊会）15日在匈牙利首都布达佩斯举办中匈人文交流主题论坛,主题为“以文化艺术为纽带推动人类命运共同体发展”。中匈两国政府官员、专家学者、媒体人士和留学生近百人出席论坛。

全国人大常委会副委员长、欧美同学会会长陈竺出席论坛并致辞。

白玛赤林出席第三届欧亚国家议长会议

新华社土耳其安塔利亚10月9日电 10月8日至9日,第三届欧亚国家议长会议在土耳其安塔利亚举行。白玛赤林副委员长率全国人大代表团出席会议。

白玛赤林在大会发言中表示,亚欧国家需加强务实合作对接,促进共同发展繁荣,培育绿色发展优势,促进环保和可持续发展,倡导对话和协商,营造和平稳定的发展环境,推进不同文明互学互鉴,塑造开放包容的人文环境。中国全国人大支持欧亚国家议长会议机制建设,愿在“一带一路”框架下同各国加强相关领域交流合作。

会议期间,白玛赤林分别会见了土耳其大国民议会议长耶尔德勒姆、哈萨克斯坦议会下院议长尼格马图林,就双边关系、立法机构交往及共同关心的问题交换了意见。

白玛赤林访问奥地利

据新华社维也纳10月13日电 白玛赤林副委员长率全国人大代表团于10月10日至13日访问奥地利,分别会见奥国民议会议长索博特卡、第三议长基茨穆勒、联邦议会副议长布伦纳等。

白玛赤林出席各国议会联盟第139 届大会及金砖国家议会论坛

据新华社日内瓦10月18日电 各国议会联盟第139届大会于10月14日至18日在日内瓦举行,白玛赤林副委员长率团与会并发言。

丁仲礼会见莫桑比克议会国际关系委员会代表团

新华社北京10月16日电 全国人大常委会副委员长丁仲礼16日上午在北京人民大会堂会见了由莫桑比克议会国际关系委员会报告人安东尼奥·罗萨里奥·尼基西率领的莫桑比克议会国际关系委员会代表团一行7人。

该团系全国人大外事委员会邀请访华。

编者：2018年10月16日至17日，全国人大财经委、全国人大常委会预算工委、财政部联合在山东省济南市召开了人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展改革工作座谈会。现将座谈会上全国人大财经委、全国人大常委会预算工委、财政部、审计署四个部门领导发言刊登如下。

做好新时代人大预算审查监督工作

文 / 全国人大财经委主任委员 徐绍史

以习近平同志为核心的党中央高度重视人大预算审查监督重点拓展改革工作，全国人大常委会领导同志也十分关心这项重要改革的贯彻落实工作。今年是十三届全国人大履职第一年，这次会议，是在今年3月中共中央办公厅印发《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》（以下简称《指导意见》）后，围绕贯彻落实人大预算审查监督重点拓展改革工作召开的一次全国性会议。10月16日和17日两天，我们学习了习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，学习了栗战书委员长关于加强人大监督工作的重要批示精神，贯彻中办《指导意见》的批示精神，聆听并学习了王晨副委员长的讲话，听取了有关部门负责同志介绍的情况和经验，听取了部分地方人大和政府同志介绍的一些做法和经验。大家就贯彻落实中办《指导意见》精神，进行了认真学习和深入研讨，会议达到了预期效果。下面，根据会议的主题和交流讨论情况，就会议收获和贯彻落实会议精神，再讲几点意见。

认真学习、提高认识，进一步深化了对《指导意见》主要内容和工作要求理解把握

第一，提高了政治站位，进一步增



摄影 / 中国人大网 张绵绵

强了做好新时代人大预算审查监督工作的责任感和使命感。

审查批准预算、决算和监督预算执行，是宪法和预算法、监督法等法律赋予各级人大及其常委会的重要职权。大家一致认为，以习近平同志为核心的党中央高度重视人大预算审查监督工作。党的十八大提出，加强对政府全口径预算决算的审查和监督。党的十八届三中全会提出，加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能。党的十九届三中全会进一步提出，

加强人大对预算决算、国有资产管理等的监督职能。这充分体现了以习近平同志为核心的党中央对加强人大预算审查监督的高度重视，充分表明加强人大预算审查监督的必要性和重要性。

党的十八大以来，全国人大及其常委会按照党中央的决策部署，先后出台了改进审计查出突出问题整改情况向全国人大常委会报告的机制、建立预算审查前听取人大代表和社会各界意见建议的机制、建立国务院向全国人大常委会报告国

有资产管理情况的制度、人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见；十二届全国人大常委会通过了修改预算法的决定，并从2015年开始施行；积极推进预算联网监督工作。大家一致认为，这些重要法律修改和实施、重要改革措施出台落实，是全国人大及其常委会坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，推动人民代表大会制度与时俱进、完善发展的重要成果。

大家深刻体会到，根据宪法、预算法等法律关于人大预算审查监督职权的规定，按照党中央关于加强人大预算决算审查监督职能的决策部署，新时代人大预算审查监督的作用越来越大了，责任也越来越重了。大家表示，要提高政治站位，坚持党中央集中统一领导，按照党中央决策部署和要求，依法做好预算审查监督工作。

第二，提高了思想认识，进一步深化了对人大预算审查监督重点拓展改革重大意义的理解。

中共中央办公厅印发的《指导意见》是党中央紧扣新时代新要求，对加强人大预算审查监督职能作出的重要决策部署。财政资金如何管好、用好、监督好，如何在预算编制和预算执行中保障党中央重大方针政策和决策部署的贯彻落实，对推动经济高质量发展，推动新时代我国社会主要矛盾的解决，实现党的十九大描绘的“两个一百年”奋斗目标，具有重要意义，需要人大和政府等方方面面的共同努力。人大依法开展预算审查监督，对于规范预算行为、促进依法行政、推动经济社会发展，推动国家治理体系和治理能力现代化，发挥着重要的作用。正如王晨副委员长在讲话中深刻阐述的，党中央作出人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的改革部署，有利于更好贯彻落实党中央重大方针政策和决策部署，有利于有效发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用，有利于更好发挥人民代表大会制度支撑国家治理体系和治理能力的根本政治制度

作用，有利于健全党和国家的监督体系。

第三，学习交流了有关地方的经验做法，为进一步做好人大预算审查监督重点拓展改革工作提供了宝贵借鉴。

10个交流发言的地方分别从人大、政府财政和审计的角度，介绍了有益做法和有效经验，各有特色。一是突出重点审查内容。广东省加强对民生保障政策、重点民生支出和财政转移支付资金的审查监督。湖北省人大常委会建立省级预算内固定资产投资监督平台，开展对政府重大投资项目的审查监督。浙江省财政厅强化对重点支出和专项转移支付的绩效评价，组织开展防范化解地方政府隐性债务风险专项行动。山东省审计厅主动对接省人大常委会工作要点，制定审计服务人大监督工作表。二是综合运用各种程序方法。辽宁省人大常委会首次在全国省级人大对政府支出预算结构和政府性债务问题探索开展特定问题调查。北京市人大常委会通过专题审议等方式，加强对重点支出和重大投资项目的审查监督。湖北、湖南、四川等地开展对审计查出问题整改工作的满意度测评。南京市人大常委会组织专业人大代表，积极参与预先审查、初步审查和跟踪监督，丰富代表大会审议方式，更好发挥代表的主体作用。安徽省财政厅全面优化预算编制流程，推动预算编实编细编准，出台服务人大工作的指导意见，完善定期向人大汇报财政工作的机制。三是健全完善相关制度办法。天津、山东、广东、辽宁等省（市）积极贯彻落实《指导意见》要求，结合当地实际，制定相关文件，由省（市）委办公厅印发。四是加强组织保障。山东省委、省人大常委会高度重视加强人大预算审查工作队伍建设，在县级以上人大常委会普遍设立预算工作机构，实现预算审查监督专业化、常态化。这些有益做法和有效经验，值得学习和借鉴。

第四，梳理了当前面临的一些突出问题，需要进一步集思广益、积极探索解决。

主要集中在以下几个方面：一是

学习认识不够到位。有的地方对党中央加强人大预算审查监督职能的决策部署的理解还不够到位，贯彻落实《指导意见》的积极性和主动性还不够。二是人大批准预算的约束性不够强，资金使用绩效有待提升。有的地方和部门预算编制不够扎实，预算执行中调整变动较大，预算支出缺少刚性约束。财政管理中仍然存在重分配、轻绩效的现象，在更好发挥财政资金作用，确保推进高质量发展和解决经济社会发展主要矛盾等方面，还需要下更大的功夫。三是审查监督机制还不够健全。人大预算审查监督中，专题审议、听取重大财税政策报告等监督方式运用还不多，预算审查监督的针对性和实效性还有待进一步增强。不少地方预算联网监督工作还处于起步阶段，监督方式创新、监督手段运用、监督成果体现等方面的进展还不够明显。政府有关支出预算和政策的信息提供还不够及时，一些地方人大和政府之间的沟通协调还有待进一步加强。四是面对新形势新任务新要求，人大预算审查监督工作力量还比较薄弱，队伍建设和专业能力有待加强，工作质量和水平需要进一步提升。以上这些问题，我们将认真梳理向全国人大常委会领导汇报，积极创造条件，推动问题的解决。同时，我们将与地方人大相关机构保持密切联系，共同探索努力，推进工作提质增效。也希望地方人大的同志积极探索创新，提出解决问题的好思路和好办法。

第五，明确了任务书和路线图，增强了落实好中央改革措施的决心和信心。

《指导意见》对人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的总体要求、主要内容、程序方法、组织保障等作出了具体部署，提出了明确要求。这两天的会议，为做好下一步的工作奠定了思想基础，明确了努力方向，增强了决心信心。会上还讨论了《关于贯彻〈关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见〉的实施意见（征求意见稿）》（以下简称《实施意见》稿）。大家

认为,这次会议既是一次学习会、交流会,还是一次工作部署会。全国人大及其常委会带头学习贯彻党中央的决策部署,为各地、各级人大深入推进改革措施的贯彻落实作出了示范。栗战书委员长专门作出重要批示,王晨副委员长出席会议并讲话,财经委、预算工委、财政部联合召开座谈会,审计署参加会议给予大力支持,会议学习了文件,交流了经验,深化了认识,凝聚了共识,很有意义。大家普遍感到,贯彻落实《指导意见》的工作方向更明确了,思路更清晰了,任务内容更实了。大家表示,要以这次会议为契机、为新的起点,积极做好人大预算审查监督重点拓展改革工作。

努力贯彻中央决策部署,确保《指导意见》落到实处、取得实效

习近平总书记强调,真抓才能攻坚克难,实干才能梦想成真。党中央关于加强人大预算审查监督职能、实施人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的决策部署已经明确,接下来就是要坚定不移地把党中央的决策部署落到实处。昨天上午,王晨副委员长在讲话中已经提出了明确要求。这里我再强调一下。

第一,认真组织学习,坚持正确的政治方向。

要组织深入学习习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想,学习栗战书委员长重要批示精神、王晨副委员长重要讲话精神,牢固树立“四个意识”,增强“四个自信”,从新时代更好发挥财政资金作用、推进高质量发展 and 解决经济社会发展主要矛盾、推动人民代表大会制度与时俱进、推进国家治理体系和治理能力现代化的高度,进一步提高认识,增强责任感和使命感;进一步深刻把握改革的总体要求,坚持人大监督的政治定位、法律定位,坚持依法监督、正确监督、有效监督,确保改革的正确政治方向。

第二,落实改革举措,确保取得实效。

首先,要抓紧制定贯彻落实《指导

意见》的文件。全国人大常委会预算工委代拟的《实施意见》稿,结合会上提出的意见、建议作出修改完善报批后,将由全国人大常委会办公厅印发实施。请各省(区、市)按照王晨副委员长的要求,紧密结合本地实际,尽快制定出台贯彻落实的文件。其次,要按照对政府预算实施全口径审查、全过程监管的要求,紧紧围绕《指导意见》提出的五个方面主要内容和八项具体程序方法,把改革工作扎实有效开展起来。要准确把握改革的主要内容,抓住重点、聚焦关键,围绕一项或几项重点支出、重大项目、重要政策等,扎扎实实开展审查监督重点拓展改革工作。要统筹运用各种程序和方法,打好组合拳,发挥每一项程序和方法的特点优势,加大审查监督力度,形成推进改革工作的合力。最后,推进人大预算审查监督重点拓展改革,要与预算法关于人大及其常委会审查监督预算、决算的重点内容紧密结合起来,要与审计查出问题整改报告机制、听取代表意见机制、人大监督国资制度有机结合起来,要与推进预算联网监督工作有机结合起来,拓展审查监督深度,形成审查监督合力,保障党中央重大方针政策和决策部署在预算编制和预算执行中得到贯彻落实。

第三,加强沟通配合,形成工作合力。

人大和政府都是在党中央的集中统一领导下开展工作,在工作的根本目标上是一致的,都是为了保障党中央重大方针政策和决策部署的贯彻落实。人大监督也是一种支持,是寓支持于监督之中。做好人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展改革工作,既要发挥各级人大的作用,政府及其财政、审计等部门也要持续深化改革、积极改进工作。各地人大常委会及财经委、预算工委在开展工作中,要加强与政府及其财政、审计等部门的沟通,凝聚共识,既要提要求,也要出主意,形成工作合力。建议各级财政、审计部门按照《指导意见》要求,将预算管理和审计监督的重点向支出预

算和政策拓展,及时报送预算、决算的信息资料,推进预算公开透明,为人大预算审查监督重点拓展改革创造条件、给予配合和支持。

第四,上下共同努力,形成良好氛围。

全国人大财经委、常委会预算工委将加强与地方人大的沟通交流,及时解决贯彻《指导意见》过程中碰到的具体问题。各地人大在推进改革落实工作中要切实增强主动性,结合实际情况,进一步创新方式方法,不断提高预算审查监督工作质量和水平。对于实践中行之有效的做法和经验,地方人大要积极梳理总结,及时向全国人大财经委、常委会预算工委反映,我们将通过适当方式进行交流和推广,营造全国上下共同推进人大预算审查监督重点拓展改革工作的良好氛围。

第五,加强组织保障,提高素质能力。

要按照《指导意见》对各级党委、人大、政府贯彻落实改革举措提出的要求,进一步做好组织保障工作。建议地方要将审查监督重点拓展改革放在人大及其常委会总体工作中统筹部署,发挥人大常委会党组把方向、管大局、保落实的主体作用,确保改革举措落实到位;各级人大要主动将改革进展情况、改革过程中面临的困难等,及时向同级党委汇报;要加强预算审查监督干部队伍建设,选好配强专业人才,加强学习培训,不断提高干部的政治素质和业务素质,提高预算审查监督能力。

同志们,我们要更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,特别是深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想,按照栗战书委员长的重要指示批示精神和王晨副委员长的重要讲话要求,依法履职、担当尽责,求真务实、完善发展,坚决落实党中央决策部署,确保人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展改革取得实效,进一步提升新时代人大预算审查监督工作水平。■

扎实推进人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展改革工作

文 / 全国人大财经委副主任委员、常委会预算工委主任 史耀斌

今年3月,中共中央办公厅印发《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》(以下简称《指导意见》)。这是贯彻落实党的十八届三中全会关于加强人大预算决算审查监督职能要求的重要改革举措,是以以习近平同志为核心的党中央加强人大预算决算审查监督职能的重要决策部署,具有十分重大的意义。按照全国人大常委会有关工作安排,全国人大常委会预算工委代拟起草了《关于贯彻〈关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见〉的实施意见(征求意见稿)》(以下简称《实施意见》稿)。9月,《实施意见》稿已经分别征求了全国人大机关有关方面,国务院财政、审计、税务等部门和31个省(自治区、直辖市)人大常委会预算工委的意见,结合反馈的意见作了修改完善。按照会议安排,《实施意见》稿印发会议进一步听取意见、建议。下面,我对《实施意见》稿的主要内容作个简要说明。

全国人大常委会领导高度重视人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展改革工作。栗战书委员长专门听取座谈会筹备情况汇报,并作出重要批示。王晨副委员长多次听取工作汇报和座谈会筹备情况汇报,今天专门出席座谈会并将作重要讲话。我们要认真学习领会栗战书委员长重要批示精神和王晨副委员长讲话精神,认真贯彻落实《指导意见》,积极做好人大预算审查监督重点拓



摄影 / 中国人大网 张绵绵

展改革工作。

报经全国人大常委会领导同志批准,全国人大财经委、常委会预算工委就认真学习贯彻《指导意见》,给各省(区、市)人大财经委、常委会预算工委发了《通知》。全国人大常委会预算工委多次召开委务会议,学习习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想,学习领会《指导意见》精神;制订贯彻落实《指导意见》工作方案并报常委会领导同志批准;先后到工信部、审计署等中央部门和北京市、江苏省等地方开展专题调研,总结实践经验做法,

听取意见、建议;积极与财政部、审计署等部门沟通,推动贯彻落实《指导意见》工作。在开展深入调研、总结实践经验做法和听取有关方面意见、建议基础上,预算工委代拟了《实施意见》稿。

《实施意见》稿在框架上由十个部分组成。包括五个板块,即重大意义、总体要求、主要内容、程序和方法、组织保障。

关于重大意义

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,党和国家事业全面开创新局面,中国特色社会主义进入新时代。新时代我国社会主要矛

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。我们要在继续推动发展的基础上,着力解决好发展不平衡不充分问题,大力提升发展质量和效益,推动高质量发展,更好满足人民在经济、政治、文化、社会、生态等方面日益增长的需要。中共中央办公厅印发的《指导意见》,是新时代更好发挥财政资金作用,确保推进高质量发展和解决经济社会发展主要矛盾对各级人大及其常委会提出的新要求。

全国人大及其常委会是在党中央领导下的重要政治机关,要紧紧围绕党和国家工作大局谋划和推进人大预算审查监督工作。制定《实施意见》,对于全面深入、扎实有效地落实《指导意见》,更好贯彻党中央重大方针政策和决策部署,更好发挥人民代表大会制度支撑国家治理体系和治理能力的根本政治制度作用等,具有重大意义。

关于总体要求

《指导意见》明确提出,加强对支出预算和政策审查监督的总体要求是,坚持党中央集中统一领导,坚持围绕和服务党和国家大局,坚持以人民为中心的发展思想,坚持依法审查监督,坚持问题导向,坚持积极探索与扎实推进相结合。根据《指导意见》,《实施意见》稿提出,在全面准确把握总体要求的基础上,要注重把握以下几点:一是坚决维护党中央集中统一领导,二是坚持依法审查监督,三是加强全口径审查和全过程监管,四是形成监督合力、增强监督实效。这些要求,进一步强调和深化了人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展改革的根本遵循、重要原则和基本方法。

关于主要内容

《指导意见》明确提出,按照党中央决策部署要求和预算法、监督法规定,人大对支出预算和政策开展全口径审查和全过程监管。根据《指导意见》,《实施意见》稿在第三部分至第八部分,围绕加强

支出预算总量与结构审查和监督、加强重点支出与重大投资项目审查和监督、加强部门预算审查和监督、加强财政转移支付审查和监督、加强政府债务审查和监督、加强预算收入审查和监督的内容,作了深化展开。结合实际情况,对每一方面的内容,分别从依法开展预算审查、预算执行监督、决算审查三个阶段工作的角度,按照全口径审查和全过程监管的要求,对每一阶段审查监督工作的重点任务作了具体细化的规定,对运用的程序和方法作了明确。在每方面内容的最后,按照人大对相关内容及其每阶段开展审查监督工作的需要,对国务院及其财政等部门改进和完善预算草案和报告、决算草案和报告的编报工作,有针对性地提出了意见要求。

一是加强支出预算总量与结构审查和监督。支出预算总量主要通过支出预算的绝对额和支出预算规模占国内生产总值的比重来体现,反映一定时期内全社会创造的财富中由政府财政预算支配和使用的数额。支出预算结构是指预算支出总额中各类支出所占的比重,反映政府参与社会经济生活的广度和重点。根据《指导意见》,《实施意见》稿对支出预算总量与结构的审查、执行情况的监督、支出决算总量与结构的监督的重点内容等,作了规定。

二是加强重点支出与重大投资项目审查和监督。在对支出预算总量和结构审查监督的基础上,《实施意见》稿进一步对重点支出与重大投资项目的审查监督作出规定。明确了审查监督的主要目的,提出通过建立健全重点支出与重大投资项目预算执行联系点、召开预算执行情况座谈会、利用预算联网监督系统、听取审议专项工作报告等方式方法,建立重点支出与重大投资项目的常态化监督机制。

三是加强部门预算审查和监督。部门预算预算法是预算法和监督法规定的人大预算审查监督的重点内容之一。根据《指导意见》,《实施意见》稿明确了对部门预

算开展审查和监督的重点内容及要求。

四是加强财政转移支付审查和监督。转移支付预算是政府预算支出的重要组成部分,是预算法、监督法规定的审查监督的重要内容之一。根据《指导意见》,《实施意见》稿具体规定了对财政转移支付预算、执行和决算进行审查监督的重点内容。

五是加强政府债务审查和监督。政府债务是预算法、监督法规定的人大审查监督的重点内容之一。人大代表、常委会组成人员、财经委等专门委员会组成人员对政府债务特别是地方政府债务问题高度关注。根据《指导意见》,《实施意见》稿对加强政府债务预算审查、执行情况监督和决算审查的重点内容,作了细化规定。

以上五方面审查和监督的内容,是将预算法第四十八条关于预算审查的重点内容、第七十九条关于决算审查的重点内容和第八十六条关于预算执行情况监督的规定具体化,是与预算法、监督法的规定一脉相承的。与人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展相适应,人大对政府预算收入审查和监督的重点也发生了变化,主要是按照税收法定、依法治税原则要求,加强对预算收入的审查和监督。

关于程序和方法

按照总结、继承、完善、提高的原则,结合人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展改革工作需要,《指导意见》对开展审查监督重点拓展工作的程序和方法,有针对性地作了规定。对《指导意见》提出的各项程序和方法,《实施意见》稿从更好使用、有效发挥这些程序和方法作用的角度,作了深化细化规定。

要认真学习领会和贯彻落实党中央重大方针政策和决策部署,这是将《指导意见》中“坚持党中央集中统一领导”在程序和方法上的具体化,是坚持党对人大预算审查监督工作的重要举措。要充分听取意见、建议,这是在开展

自觉接受人大监督， 推动财政工作迈上新台阶

文 / 财政部副部长 刘 伟

今年3月，中共中央办公厅印发《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》（以下简称《指导意见》），对加强和改进人大预算审查监督工作、更好发挥人大监督作用提出了明确要求。根据会议安排，我就财政部门积极支持配合人大做好预算审查监督重点向支出预算和政策拓展

改革工作，谈几点意见。

切实提高对人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展重要意义的认识

这次会议部署的改革，是按照中办《指导意见》要求，落实人大预算审查监督重点拓展，更加聚焦重大支出和党中

央确定的重大政策。财政部门对这项改革的重要意义，要进一步提高认识。

第一，人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展，是贯彻全面深化改革要求和依法治国的重要内容。党的十八届三中全会决定明确提出，审核预算的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展。2014年8

（接左页）人大预算审查监督重点拓展改革中，贯彻落实2016年全国人大常委会办公厅印发《关于建立预算审查前听取人大代表和社会各界意见建议的机制的意见》的具体体现。要深入开展专题调研，这是增强审查监督重点拓展改革工作针对性和有效性的内在要求。要探索就重大事项或特定问题组织调查，这是预算法、监督法明确规定的一种监督形式，应当探索开展。要探索开展预算专题审议，这是深化人大财经委员会预算初步审查工作、有效发挥人大其他有关的专门委员会的专业特点和优势的重要探索。要推动落实人大及其常委会有关预算决算决议，这是贯彻落实人大对政府预算开展全过程监管的内在要求和重要体现。要及时听取重大财税政策报告，这是在人大预算审查监督重点拓展改革工作中贯彻落实2017年中共中央办公厅

印发《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意见》的具体体现。要加快推进预算联网监督工作，建立健全充分使用预算联网监督系统发现问题、反馈处理问题的机制，为人大及其常委会、专门委员会、人大代表履行预算审查监督职责做好服务工作。

《实施意见》稿中强调，要加强各项程序和方法的综合运用，形成监督合力，增强监督实效。

关于组织保障

按照《指导意见》提出加强组织保障的要求，根据工作需要，结合全国人大的情况，《实施意见》稿提出，全国人大常委会党组每年听取年度预算审查监督工作情况报告，部署重要工作，把握工作方向，推进重要改革；加强预算

审查监督工作机构和干部队伍建设；健全人大预算审查监督工作机制；加强与地方人大及其常委会的联系协调等。还对国务院及其财政、审计等有关部门制定贯彻落实《指导意见》的实施意见等，提出了建议。

这次会后，我们将结合大家提出的意见、建议，进一步完善《实施意见》稿。实施人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展改革，是以习近平总书记为核心的党中央加强人大预算决算审查监督职能的重要决策部署。我们一定要认真学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，贯彻栗战书委员长的重要批示和王晨副委员长的讲话精神，增强责任感和使命感，依法履职，齐心协力，扎扎实实将党中央关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的改革举措贯彻好、落实好。✘



摄影/ 中国人大网 张绵绵

月修订的预算法规定,人大重点审查预算安排是否贯彻国民经济和社会发展的方针政策,重点审查决算草案中支出政策实施情况等。这几年已有一些改进,但是还不够;有一些提高,但是还有差距。人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展,是人大依法监督的深化和细化,有利于促进财政部门进一步落实依法行政、依法理财要求,真正将工作重心向支出预算和政策聚焦,提高预算管理规范化水平和政策实施效果,提高政府效能。

第二,人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展,是落实党中央重大决策部署的有效措施。今年中办印发《指导意见》专门对这项工作作了具体部署,明确要“加强对支出预算和政策的审查监督”,使支出预算和政策更好体现和落实党中央决策部署。人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展,加强对支出预算和政策贯彻落实中央精神情况的监督,将促使财政部门进一步增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,认真负责、不折不扣执行党中央决策部署,

使支出预算和政策更好地贯彻中央要求,更好服务于党和国家中心工作。

第三,人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展,是提高财政资金使用效益的必要手段。人大预算审查监督更加注重支出预算和政策,更加关注资金使用绩效和政策实施效果,有利于促使财政部门把提高资金使用效益放在更加突出的位置,该保的保足用好,该减的坚决减下来,同时倒逼“花钱”的相关方面,改变以往重投入轻管理、重支出轻绩效的习惯做法,确保每笔资金都花得有理有据,都付出应有的效果。

近年来,中央财政所作的积极探索和实践,为支持人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展奠定了基础

近年来,财政部高度重视服务人大预算监督工作,特别是党的十八大以来,对照推进国家治理体系和治理能力现代化的要求,不断深化改革,完善体制机制,同时努力做好服务人大预算审查监督工作,在接受

监督、服务监督的过程中提高预算编制质量和预算管理水平。

比如,贯彻党中央决策部署,加强预算和政策的衔接。研究编制年度预算时,将全面贯彻党的十九大精神作为预算安排的首要任务,支出预算和政策同党的十九大作出的战略部署反复对标对表。如,按照中央支持实体经济发展的精神,落实减税降费政策,合理确定收入预算增幅;根据党中央就各重要领域提出的重大方针政策和决策部署,增加对教育、科技、民生等重要领域和关键环节的预算安排,使年度预算安排充分体现中央经济工作意图和宏观调控导向。而人大常委会加强对这方面的监督,更有利于督促财政部门在编制预算时更好地落实党中央各项决策部署。

又如,严格贯彻落实预算法,夯实预算管理基础。近几年,财政部门在这方面做了大量工作。在人大批准预算后,严格在规定时限内批复下达预算,加快代编预算下达和资金拨付,严控追加预算和资金调剂。同时,强化预算执行分析,加大执行督查力度,采取通报、约谈等措施督促相关部门和地方加快执行,把资金尽快花到应该花的地方。完善转移支付制度,不断增加一般性转移支付规模,清理整合专项转移支付,促进地区间财力均衡,确保中央决策部署更好落实。对于推进这项改革,在预算编制、预算管理方面已经有了良好基础。

另外,财政部门在持续改进和细化预决算编报、积极配合人大审议预决算、建立与人大代表的日常沟通汇报机制等方面做了大量工作和有效尝试,这为推进和部署这项改革提供和奠定了工作基础。

把握工作重点,服务和保障好人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的要求

第一,全面准确向人大汇报支出

预算和政策情况。近年来,相关工作已取得一定进步,但是深度和重点把握得还不够,需要继续完善。要进一步改进预决算报告草案编制,重点反映贯彻落实党和国家重大方针政策及决策部署情况、重大支出政策安排、重点支出和重大投资项目资金的使用及绩效情况等。增加对专有名词、数据口径等的注解说明,尽量采取图文并茂的展示方式,增强预算报告草案的可读性、可审性。

第二,继续调整优化支出结构。要在人大监督的框架下,在编制预算草案和推动预算执行的过程中,体现好这项改革关于聚焦重点的要求,集中财力支持中央提出的打好三大“攻坚战”、深化供给侧结构性改革、实施创新驱动发展战略、乡村振兴战略等重大战略和重点任务等。要完善重点支出保障机制,清理规范重点支出挂钩事项,对重点支出根据需求和可能统筹安排,规范过高承诺、过度保障等不可持续支出,打破项目支出固化僵化、只增不减的格局。

第三,加强重点支出和重大投资项目预算管理。督促有关部门健全重大项目决策机制,严格履行审批核准程序,依照国家方针政策确定重点支出项目的轻重缓急。推进项目库建设,将政策研究、方案论证、行政决策等作为项目入库的先决条件,加强项目支出与国家发展需要的衔接。今后,人大将不仅审查预算是否平衡,还要审查项目安排合理不合理,政策的研究、方案的论证、行政的决策都会成为人大监督的重点。因此,财政部门必须跟上并适应改革的步伐和要求,细化管理,把工作做得更实。

第四,全面实施预算绩效管理。向全国人大报送绩效目标的工作要进一步完善和拓展,逐步将绩效管理覆盖所有财政资金。在拓宽范围的同时,财政部门要按照党的十九大精

神,强化预算绩效目标管理,绩效目标不能为编而编,目标究竟合适不合适,执行结果能不能达到目标效果,两年三年的目标需要不需要修正,都要认真研究论证。

接受人大依法监督,是一项重要的政治任务,服务人大预算审查监督工作永远在路上。财政部门要不断完善工作机制,强化制度约束,丰富方式方法,提高服务人大水平。重点要抓好以下几方面工作。

一是严格履行预决算编报程序。对于预算编报,要督促部门按照编制程序,科学编制基本支出和项目支出预算方案,细化预算编报说明。在统筹平衡预算需求基础上,科学编制预算草案,按程序由政府提请同级人大审查批准。在预算草案编制过程中和提交审查前,要将年度预算编制情况向人大有关方面进行汇报,结合意见、建议修改完善。对于决算编报,要指导部门准确填报决算数据,同时加强审核,特别是对政策落实和绩效目标落实的审核,这是接受人大依法监督非常重要的基础和载体。要继续在预决算编报的程序和科学性方面下功夫,进一步方便和服务人大监督。

二是细化重点支出和重大项目预算。对于部门预算,要将部门取得的各项收入全部纳入预算,全面接受人大审查监督;逐步增加报送审议的重点项目数量,细化反映重大项目的立项依据、实施主体、实施方案、实施周期、预算安排及支出绩效等情况。通过提供整个链条的情况,便于人大监督。对于转移支付预算,要进一步细化预决算编制,翔实反映有关支出的政策依据、支出方向、分配办法、绩效目标、实施效果等情况。逐步扩大重点支出和重大项目绩效目标、绩效评价结果随预决算报告提交人大审查的范围。工作要有序、合理,要重点突出、稳步推进。

三是落实人大预决算决议。要将

人大及其常委会有关预决算决议作为制定支出政策、分配财政资金、完善管理措施的重要依据。能够立即到位的,要马上落实;一时难以到位的,要通过深化改革积极推动整改,并向人大说明原因。涉及多个部门的事项,要加强协同配合,形成工作合力,提高整改效果。

四是进一步完善与人大代表的日常沟通机制。要进一步畅通人大代表反映意见、建议的渠道,在预算执行中配合人大代表监督,及时答复人大代表提出的问题,并将人大代表提出的意见、建议尽可能在日常工作中吸收采纳。积极参加人大有关方面组织的座谈会、通报会,协助人大做好重大事项或特定问题的调查,认真听取人大代表、社会各界的意见、建议。

五是继续推进人大预算联网监督。这次会议部署的人大预算审查监督重点拓展改革,一项重要内容就是要为人大监督提供便利,保障代表能够掌握翔实的资料,能够了解相关文件和办法。预算联网监督正是一个有效载体,为人大依法监督、有效监督提供技术支撑。做实这项工作,将有利于推动预算审查监督重点拓展。地方财政厅局要按照工作要求和本地实际,加强与人大有关方面的沟通配合,规范有序推进人大预算联网监督工作。

人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展,是新形势下依法加强和改进人大预算审查监督工作的内在要求,更是加快建立现代财政制度和加强预算管理的重要抓手。各级财政部门要认真贯彻好本次会议精神,学习和领会好栗战书委员长的重要批示和王晨副委员长重要讲话精神,按照中办《指导意见》明确的工作目标,主动配合同级人大有关方面,扎实推进工作,自觉接受人大监督,实现人大预算审查监督与财政预算管理的互促互进,推动财政工作迈上新台阶。☑

依法履行审计职责 更好服务人大监督

文 / 审计署副审计长 袁 野

中共中央办公厅《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》(以下简称《指导意见》)印发后,审计署迅速研究制定贯彻落实意见,要求全国审计机关进一步加强对支出预算和政策措施落实情况的审计,进一步做好年度审计工作报告、审计查出问题整改情况报告、落实人大审议意见报告相关工作,自觉对接《指导意见》要求,主动服务人大监督。下面,我就贯彻落实《指导意见》,汇报三个方面的内容。

坚持依法履行审计监督职责,大力推进审计全覆盖

党的十八大以来,审计机关深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,认真贯彻落实党中央、国务院重大决策部署,紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,始终把推动中央重大政策措施贯彻落实作为首要任务,着力揭示和反映经济社会运行中的突出问题和风险隐患。紧紧围绕党和国家中心工作,按照全国人大对审计工作的要求,持续关注国家重大战略和重大政策措施的落实情况、公共财政运行中的体制机制性问题和风险隐患,不断加强对预算执行和财政管理情况的审计监督,促进积极财政政策加力增效,服务人大预算审查监督工作,在推动深化财税体制改革、维护财政资金安全、推动强化绩效管理方面发挥了积极作用。

(一)加强对全口径预算和预算执行全过程审计,促进健全政府预算体系。在审计中,我们坚持将推动经济高质量发展与支出结构调整、深化财税体制改革相结合,坚持将稳增长、调结构、促改革、惠民



摄影 / 中国人大网 张绵绵

生、防风险等政策措施落实与预算执行情况相结合,着力构建横向到边、纵向到底的预算执行情况审计监督体系。坚持对财政部、发展改革委和中央部门预算执行审计横向贯通,对预算资金从部门申报到审批各个环节全面关注,实现对预算分配、批复、执行、调整到决算编制的全过程监督;通过中央和地方审计机关上下联动,采取点面结合的方式,揭示问题,推进改革,促进建立定位清晰、分工明确的政府预算体系。

(二)不断深化部门预算执行审计,促进提高预算管理水平。党的十八大以来,审计署已实现对中央一级预算单位预算执行和省级地方财政收支审计全覆盖。从2019年起,按照党的十九大相关部署和中央审计委员会第一次会议精神,审计署将运用数据分析方法,进一步加大对中央一级预算单位审计全覆盖的力度,着力推动

中央部门预算管理水平不断提高、预算执行更加规范、绩效管理理念逐步强化。

(三)加强地方政府债务审计,着力揭示财政运行中的突出矛盾和潜在风险。近年来,审计机关在各类审计项目中,都把地方政府债务的借、管、用、还和风险等情况作为重点关注内容,促进规范地方政府举债融资行为,推动建立债务风险识别和预警机制。2013年,组织全国审计机关摸清了我国各级政府债务的规模、结构和风险等情况。此后,审计机关一直持续关注债务情况,持续开展抽查审计,推动各级财政部门建立台账、摸清各地区政府债务底数和债务风险,推动建立健全地方政府债务和隐性债务统计监测制度。

(四)推动建立健全长效机制,促进审计查出问题整改落实。按照全国人大和国务院相关要求,进一步明确了审计发现问题整改责任,即被审计单位承担整改的

主体责任,负责全面纠正审计查出问题,公告整改结果;相关主管部门和单位承担监督管理责任,审计机关适时开展跟踪检查。2017年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题的整改率达95%,长效机制建立情况专题向全国人大常委会作了报告,突出问题整改结果作为整改报告附件首次向社会公开,得到全国人大和社会各界好评。

(五)积极配合全国人大相关机构的各项工作。审计机关认真按照全国人大对预算执行和决算草案审计工作的要求,不断提升审计质量。审计工作报告更加侧重于从政策落实和支出绩效角度反映问题、分析原因、提出建议。改进审计查出问题整改情况向全国人大常委会报告制度,自2015年起每年12月向全国人大常委会报告审计发现问题整改情况,积极配合全国人大对审计查出突出问题开展跟踪调研。坚持服务人大监督需求,及时向全国人大财经委、全国人大常委会预算工委报告审计工作情况。

认真落实《指导意见》要求,紧扣人大预算审查监督要求安排审计工作

今年3月,《指导意见》出台后,审计署党组高度重视,专门组织研究落实,制定了《贯彻落实〈关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见〉的意见》(审财发〔2018〕13号),要求各级审计机关围绕人大预算审查监督需要,进一步聚焦审计重点、提高审计监督效能、形成监督合力,促进政府预算有效贯彻落实党中央重大方针政策和决策部署。

(一)着力推进优化资源配置、提升公共服务质量,加强对支出预算总量与结构的审计。在审计工作中,持续关注中期财政规划与党中央决策部署、国家战略发展规划、相关行业和领域中长期发展规划衔接,关注绩效管理、预决算公开和财政支出结构的调整优化等情况。认真落实人大预算审查监督要求,促进建立预算安排

与资金使用绩效挂钩的激励约束机制,促进提高预决算透明度和财政资金使用效益,切实提高财政资金配置效率。

(二)着力推动实现财政政策目标、提升资金使用效益,加强对重点支出与重大投资项目的审计。在审计工作中,持续关注重点支出和重大投资项目的政策依据、支出标准、绩效目标、保障机制等情况,推动健全重点支出和重大投资项目的决策机制。抓住预算安排及批复、资金使用及管理关键环节,不断加大对全局性、战略性、基础性重大公共基础设施工程的审计力度,促进提高公共投资绩效。

(三)着力推进强化预算约束,加强对部门预算执行的审计。在审计工作中,持续关注部门预算贯彻落实党中央重大方针政策和决策部署情况。通过审计部门预算的完整性,部门重大项目支出绩效目标设定、实现及评价结果运用情况,推动项目支出聚焦重大改革、重要政策和重点项目,促进绩效目标管理与预算安排的有机结合。

(四)着力推动建立科学规范的中央和地方财政关系,加强对财政转移支付的审计。在审计工作中,持续关注财政事权和支出责任划分改革进展情况。通过审计转移支付政策实施和预算执行,梳理转移支付结构和规模变动、专项清理整合情况,推动建立规范的专项转移支付设立审批、定期评估和退出机制。

(五)着力关注地方财政运行情况及风险隐患,加强对政府债务和财政收入质量的审计。促进各级财政部门积极开展地方政府债务核查工作,推动建立健全全口径债务统计监测制度。着力揭示违规举债问题,推动严控隐性债务增量,稳妥处置存量隐性债务。持续关注预算收入安排与经济社会发展水平、财政政策的衔接等情况,审查政府预算收入执行和财政收入质量,确保财政收入真实完整。

进一步完善工作机制,更好履行审计监督职责

今年5月,习近平总书记主持召开中

央审计委员会第一次会议并发表重要讲话,指明了新时代审计事业的前进方向,为新时代审计工作提供了根本遵循。总书记指出,要加强党对审计工作的领导,努力构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系,更好发挥审计在党和国家监督体系中的重要作用。全国审计机关深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神,认真落实党中央对审计工作的部署和要求,将进一步健全工作机制、加强资源整合、创新方式方法,推动《指导意见》各项要求落到实处,更好服务人大预算审查监督工作。

一是创新方式方法,提高审计监督整体效能。审计机关将进一步提高政治站位,创新审计组织方式,有效配置资源,聚焦审计重点,科学设定目标,合理确定内容,采取更有力的举措,切实提高审计监督质量和效率,为本级人大常委会开展支出预算和政策审查监督提供服务。

二是加大审计查出问题整改跟踪督促力度,确保监督实效。审计机关不仅要推进资金到位、项目落地、政策落实,更要对发现的问题深入剖析原因,提出相应政策建议,促进有关部门加快形成适应深化改革要求的制度体系,推动党中央、国务院重大决策部署和政策措施贯彻落实,推进建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度。

三是健全完善服务人大监督工作机制,形成监督合力。进一步完善每年向本级人大常委会提出审计工作报告机制,健全审计查出突出问题整改情况向本级人大常委会报告机制,认真研究落实人大常委会对审计工作报告和整改情况报告的审议意见,自觉接受人大监督。

今后,我们将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真贯彻落实栗战书委员长关于贯彻实施《指导意见》有关工作的批示精神,对照王晨副委员长讲话要求和本次座谈会精神,进一步完善工作机制,更好履行审计监督职责。★



新时代人大创新的“浙江风景”

文 / 本刊记者 于 浩

“浙江的今天”就是“中国的明天”。金秋十月的浙江，湛蓝的天、清澈的水、湿润的气，让人感到头上顶的、手中摸的、嘴里吸的都是景色：

在杭州，整座城的空气都飘散着桂花香，忽浓忽淡，沁人心脾。在湖州，极目远眺可见远山、竹林、溪水，处处有着绿色的盎然生机。在宁波，水陆交错、港通天下，这个“一带一路”倡议的支点一派繁华似锦。

党的十八大以来，浙江省各级人大及其常委会在以习近平新时代中国特色社会主义思想的指导下，牢记使命，主动担当，坚持以人民为中心，深化民生实事项目人大代表票决制工作，构建起党的领导、人民当家作主、依法治国三者有机统一的基层实践平台，破解了人大代表履职不规范等问题，成为浙江基层民主政治建设的一项重要创新。

走进新时代，百舸争流千帆竞，乘风破浪正远航。2018年10月11日，《中国人大》采访组走进浙江诸地，听到了最淳朴的民声回应，看见了最受欢迎的民

生项目，实打实地感到老百姓挑着大拇指点赞的人大工作产生了实效。

一些民生实事，涉及各种利益纠葛，颇为棘手，出现了“好事办不好，实事办不了”问题……怎样破？由人大代表征集百姓意见和建议，让项目更接“地气”、更贴“民心”，赢得百姓的广泛支持和参与，最终使民生工程成为民心工程。

过去，政府直接拍板决定民生实事，难免会与百姓急需解决的问题存在一定差距……怎么办？把实事项目的最终决定权交到代表手中，让项目决策建立在广泛的民意基础上，增强决策的科学性，使公共财政的“阳光”尽可能惠及大多数百姓。

有的代表为民服务意识不强、履职缺乏平台、监督流于形式……如何发挥代表主体作用？从实事项目的征集，到票决，再到实施中的监督，代表自始至终参与其中，履职角色从“旁观者”转为“参与者”，履职方式由“虚”转“实”。

经过十年的悉心打磨，代表票决制

这种具有原创性、探索性的好做法、好经验，从宁海的一个“盆景”变为具有浙江特色的一道“风景”，成为浙江人大在新时代的新作为，诠释出最广泛、最真实、最管用的社会主义民主真谛。

为政之道，以顺民心为本，以厚民生为本。

在深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想交流会上，栗战书委员长强调，人民当家作主是我们党矢志不渝的奋斗目标。发展社会主义民主政治就是要体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力，用制度体系保证人民当家作主。

我们期盼浙江各级人大及其常委会坚持主动作为、善于作为、敢于作为，把代表票决制工作置于健全人民当家作主制度体系、发展社会主义民主政治的大视野中去思考把握，进一步强化使命与担当，努力使这一创新探索模式更加完善、更加具有生命力，使浙江的这张“金名片”成色更纯、价值更大。☑

人大干的，都是百姓盼的！

——浙江推动“民生实事项目人大代表票决制”工作纪实

文 / 本刊记者 于 浩

“感谢人大代表，感谢村干部！太幸福了！”家住浙江省杭州市江干区丁兰街道大唐苑社区的居民陈月说，“当初为了能和儿子住在一起，我们买了这栋楼的5层，但我的丈夫腿部残疾，上下楼非常不方便。现在安装了电梯，我的丈夫可以每天下楼遛弯儿了。”

“城乡一体化供水让村民们很开心，大家都愿意出力。”湖州市吴兴区妙西山镇石山村村民吴金说，过去我们饮水靠小型山塘水库取水，遇到干旱，水库就会严重缺水，城乡一体化供水工程解决了这里12个村子的村民饮水难题。

“现在的病房干净整洁，而且很快就可以住进来。太满意了！”61岁的马小彩是宁波市宁海县农民，患有老胃病，需要经常跑县中医院看病。“过去的医院是破旧的老房子，病床不够用，常常要加床到走廊，住院非常困难。”

……

这些事情看似不是急难险重的大事，可如果不加紧推动实施，就会一点一点地蚕食人民群众的幸福。如何做好人民群众关心的民生实事项目，使它成为人民群众完全拥护的“零障碍”工程？浙江省通过民生实事项目人大代表票决制，把党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，在不断完善人民代表大会制度中作出了有益探索和创新实践。

代表票决制是习近平总书记以人民为中心的发展思想在浙江的生动实践

习近平总书记在地方工作了25年，是从基层一级一级成长起来的领导人。特别是担任浙江省委书记、省人大常委会主任期间，对人大工作、立法工作进行了系统思考 and 实践。

追溯代表票决制的渊源，就是发端于习近平总书记在浙江工作时提出的“为民办实事”长效机制。2004年10月，浙江省委、省政府在总结实践经验的基础上，制定出台《关于建立健全为民办实事长效机制的若干意见》，系统地提出了涵盖社会保障、医疗卫生、生态环境、科教文化等十个方面重点领域的实事内容，并建立民情反映、民主决策、责任落实、督查考核等一系列工作机制，促使为民办实事工作制度化、规范化。

习近平总书记在浙江工作时多次指出，为民办实事，重在落实，贵在坚持。要把群众的呼声作为第一信号，问需于民、问计于民、问情于民，做到让人民群众参与，让人民群众作主，让人民群众受益，让人民群众满意。

毫无疑问，2018年浙江省市、县、乡（镇）三级人大全面覆盖的民生实事项目人大代表票决制就是“为民办实事”长效机制的升级版。那么如何做好代表票决制工作？核心是学懂、弄通、做实

习近平总书记提出的以人民为中心的发展思想。

习近平总书记指出，以人民为中心的发展思想，不是一个抽象的、玄奥的概念，不能只停留在口头上、止步于思想环节，而要体现在经济社会发展各个环节。

“时代是出卷人，我们是答卷人，人民是阅卷人。”进入新时代，利益愈发多元，不同群体利益诉求各异。如何回答好“为谁执政、为谁服务”的考题，需要第一时间倾听百姓呼声，切实解决百姓难题。

“各地坚持把以人民为中心的发展思想贯穿于代表票决制工作的全过程，从各地的民生实事项目看，有四个特点。一是项目来源体现民意。项目征集工作形式多、覆盖面广、透明度高，代表和百姓广泛参与，充分吸纳了代表和社会各界的意见、建议。二是项目内容体现普惠性。基本覆盖各主要民生领域，做到了统筹协调、平衡布局。三是项目类别体现民生。项目充分反映了人民群众最关心最直接最现实的一些利益问题。四是结果体现惠民。项目紧扣区域发展不平衡不充分的‘短板’，紧贴人民群众生产生活的实际需要。”浙江省人大常委会代表与选举任免工作委员会主任臧平说。

随着我国老龄化社会的来临，百姓对城市老旧小区加装电梯的需求日益强烈，但业主意见协调难、资金筹措难、

后期维护保养难,使很多城市的老旧小区加装电梯工作举步维艰。

上城区77台、西湖区105台、江干区171台……杭州市仅用时10个月,就有441台老旧小区加装的电梯通过联合审查,其中304处项目已经开工,59台电梯已交付使用。这是因为该项目作为民生实事项目之一,经过了代表票决,得到了百姓的全力支持,才能顺利推进。

随着我国城市化进程的加速,城市周边农村大龄青年住房问题日益突出。从2014年起,大龄青年安置房工程被列为宁波市鄞州区姜山镇人大代表票决民生实事项目中热门的候选项目,在历年的人代会上都以90%以上的高票通过,是名副其实的民心工程。

“来看看新房,虽然还不知道会分到哪一套,但心里热乎乎的,有了盼头。”26岁的姜山镇墙弄村村民钱路通的家离新建的丰苑侯府小区不过10分钟路程,10月14日,他再一次过来看房。“我家三口人住在不到90平米的房子里,没有余房给我结婚用。新房子年底就能交付使用,而且价格远远低于市场价,这都要感谢人大代表为我们说话!”

如今,在“为民办实事”长效机制的基础上创新而来的代表票决制生机勃勃,有学者认为,这是因为充分体现了以人民为中心的发展思想。为民办实事,就是要解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题摆在最突出的位置上,通过代表票决充分吸收人民群众的意见和建议,实现政府决策与群众需求的精准对接、高度融合,从而真正把人民群众所需、所盼、所忧之事办好,使群众的获得感更加充实。

代表票决制是人民代表大会制度在新时代的一项重要创新探索

重大事项决定权是宪法和法律赋予人大的一项重要职权。过去,由于各方面原因,一些本属地方人大及其常委会决定的重大事项,要么是“一府两院”直接决定,要么是党委与政府联合发

决定,出现了人大的决定权相对弱化、使用频率过低、范围过于宽泛等问题。

怎样才能激活重大事项决定权?浙江省三级人大推行的代表票决制,使人大决定重大事项更加实在化、具体化,是人大履行重大事项决定权的积极实践。

民生实事项目代表票决制,是指政府在广泛征求人民群众意见和建议的基础上提出民生实事候选项目,经同级人民代表大会会议投票表决决定正式项目,交由政府组织实施,并接受人大代表和人民群众监督的制度。

代表票决制的雏形始于2008年浙江省宁海县在力洋镇和大佳何镇率先试水的“政府实事项目代表票决制”。2017年,浙江省委、省人大在总结各地实践经验的基础上出台相关文件,要求全面推行代表票决制工作。

“党委统一领导,人大、政府及有关方面各尽其责的工作格局,有效保障了代表票决制工作全面顺利推开。”浙江省人大常委会党组书记、副主任梁黎明认为,各级党委深入贯彻省委决策精神,把票决制工作纳入党委重要议事日程,党委常委会进行专题研究部署,多数地方出台了具体的实施意见,充分发挥党委总揽全局、协调各方的领导核心作用。各级人大自觉坚持和依靠党委领导,认真做好各阶段各环节工作。各级政府积极支持配合,落实人大代表票决结果,体现票决制工作最终成效。

在解决了最核心的问题后,代表票决制以崭新的面貌登上浙江舞台,在一年时间内迅速铺开。

在实施过程中,代表票决制分为征集、初定、审议、票决、监督、评估三个阶段六个环节,由政府主导项目征集,通过人大途径征集的代表意见和建议最终归集到政府。政府筛选形成候选项目,经过党委常委会、人大常委会讨论审议后,提交同级人民代表大会。经代表审议和票决后确定正式项目,交由政府组织实施,人大常委会组织代表开展视察、检查等

活动,年中听取项目进展情况,年终开展绩效评估和满意度测评。

“我连续做了七届杭州市人大代表,市人大十三届三次会议这一次票决,给我最大的感觉,就是人大代表发挥的主体作用。”杭州市人大代表杨一青说的是经代表票决,成为2018年民生实事项目之一的“学后托管服务”。

杨一青说,“学后托管服务”项目最大的受益者,是那些过去放学后没人管的小孩子。这样的好项目,家长点赞、学生高兴,人大代表履职的积极性也提高了。

参与过代表票决制的宁海县人大代表徐培飞很有感触:“实事项目都是为了群众,但有一些人不理解,遇到拆迁征地时总是想着多拿补偿金,不顾及更多人。开展代表票决制后,民生工程实施起来变得容易多了。”

2017年,一条在15年前舟山市政府就想打通的断头路,靠着代表票决制顺利开工建设。舟山市人大代表王志刚说:“最后的6户居民认识到,这项工程是代表投出的民生实事项目,不是房地产公司的拆迁工程,是大家的意愿。他们的态度发生了转变,很快签订了拆迁补偿协议,而且补偿形式和补偿额与之前的标准一样。”

从采访中各地反映,民生实事项目代表票决,先是凝聚广大的人民意愿,后是项目顺利实施,最终党委、人大、政府的工作收获了广泛的民意认同。

“民生实事项目虽然是群众关心的‘关键小事’,但嵌入代表票决后就成为体现人民民主的‘大事’,构建了党的领导、人民当家作主、依法治国三者有机统一的基层实践平台,实现了政府治理、社会参与、群众自治的良性互动,有利于化解基层治理面临的矛盾和问题。”梁黎明说,“民生实事项目人大代表票决制是浙江基层民主政治建设的一项重要创新,对推进人民代表大会制度实践与社会治理的有效契合具有重要的引领和示范意义。”

浙江省桐庐县富春江镇
人大对2018年度镇民生
实事项目及代表议案、
建议进行交办。



代表票决制更好地满足了人民日益增长的美好生活需要

进入新时代,越来越多的人开始追求更加美好的生活,比如,更好的教育、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境等等。

“校舍换了新颜、教学设施更先进、师资力量变强大……”宁波市宁海县长街镇大湖小学的老师、学生和家長是学校日新月异变化的见证者,也是受益者。

过去的大湖小学有7个班级,308名学生,但全校只有一幢教学楼,年久失修,很是破败,而且没有学生课余活动的场地。建一所新学校,是群众最为迫切的愿望。

“我从2012年开始,连续两年提出建议要求迁建大湖小学。2015年,经过重重筛选,大湖小学迁建工程在县人大常委会上被代表票决确定为2015年的民生实事工程。”宁海县人大代表胡家其说,新学校建成后,每一个见到我的人都说好,没有一个人说坏的,作为代表感到特别有干劲。

“做梦也没想到能在这样现代化的学校里教书,老师们高兴极了!”大湖小学的校长王东凯说起学校来,自豪感溢

于言表,“现在学校占地2万多平方米,一期规模24个班,属于浙江省一类学校的建设标准。目前有15个班,在校生达到532人。更重要的是,学校在镇里的排名一跃升到了第六位,十里八村的人都愿意把孩子送到我们学校来!”

“行遍江南清丽地,人生只合住湖州。”保护湖州的一方青山碧水,已经深入每一个湖州人的日常生活中。

位于湖州市安吉县梅溪镇梅溪村的紫梅田园,占地面积近200亩,小岛、栈道、步道亲水景观一应俱全,菊花、薰衣草等灿烂盛开,周边居民三五成群沿着草坪、花海或散步或闲聊。

可谁又能想到,一年前的这个地块还是低洼水塘,一片荒地。2017年,随着梅溪镇环境综合整治的开展,为了提升周边居民生活品质,经过代表票决,紫梅田园项目成为2018年的民生实事项目。该项目经自然沉降后于2018年年初正式开工建设,6月1日建成开园。

“家门口能有这样一座漂亮的大公园,真是想不到!多好的环境,希望大家都能自觉保护它。”10月12日下午,在公园里遛弯儿的梅溪村村民高兴地告诉记者。

截至今年6月29日,浙江省11个

设区市、89个县(市、区)、907个乡镇均在人代会上实施代表票决制,共提交候选项目8815个,实际票决通过项目7024个,累计投资额达3449亿元。其中,11个设区市票决通过项目118个,投资额980亿元;89个县(市、区)票决通过项目901个,投资额1152亿元;907个乡镇票决通过项目6005个,投资额1317亿元。

纵观浙江省三级人大代表票决出的民生实事项目,既充分考虑了城区需求,也高度关注农村发展;既重视交通、住房、环境等设施建设,也突出教育、卫生、就业等社会福利保障;既惠及老年群体,也关爱母婴弱残,充分反映了人民群众对美好生活的新需要。

“人大站在民主法治的第一线,百姓的关注就是我们工作的出发点和落脚点。通过代表票决制确保百姓参与其中,实现了‘群众有所呼、人大有所应’。”浙江省人大常委会副秘书长、办公厅主任宋建勋认为,代表票决制的创新实践,践行了以人民为中心的发展思想,加强和改善了党的领导,坚持和完善了人民代表大会制度,对推进基层治理体系和治理能力现代化具有十分重要的意义。✘

杭州：“鸡毛蒜皮”也是百姓大事

文 / 本刊记者 王 岭

涉及千家万户的民生实事项目如何确定？又由谁来定？在很多人的印象中，它们是由政府“拍板”定下来的。但今年，杭州的民生实事项目有点不一样。

今年2月7日，在杭州市十三届人大三次会议上，首次由市人大代表票决产生的2018年市政府十件民生实事项目尘埃落定。这些项目大部分是“鸡毛蒜皮”的小事：新增公共场所母婴设施、开展学后托管服务、设置电动自行车集中充放点、安装感烟探测器、建设农村文化礼堂和公共文化场地WiFi设施、新建改造提升公厕……

“幸福不幸福，下楼走一走！”

正值金秋，阳光斜斜地洒进卧室，窗外鸟儿嘤嘤成韵，楼下小朋友三五成群。80岁的赵爱因奶奶站在窗前，很想出去走走，但住在四楼，让她不由得感叹：“下楼难！”

赵奶奶家住的杭州市江干区丁兰街道大唐苑小区建于2004年，因楼层不高，建造时并未安装电梯。随着年龄的增长，赵奶奶的腿脚越发不灵便，下楼遛弯儿成了一件难事。

10月11日，记者却见到了正在楼下遛弯儿的赵奶奶。她兴奋地说：“今年，楼里装上了电梯，太方便了！感谢党和人大，感谢政府，想不到赶上了这个新时代，让我们都享福了……”

给老旧小区加装电梯并非多此一举，而是百姓的刚需。据统计，仅杭州市江干区既有多层住宅中具备加装电梯条件的就有1606个单元，其中60岁及



杭州市人大代表第六监督小组视察既有住宅加装电梯施工现场。

以上人口占总人数的33%，差不多每3个人中就有一位老年人。

因此，老旧小区加装电梯成为杭州市首次实施民生实事项目人大代表票决制选出的实事项目之一。政府补贴一部分，个人分摊一部分，使得小区里的住户享受起“自由出入”的生活。以大唐苑小区为例，一部电梯安装下来需要50万元左右，其中市、区、街道三级资金补助每台电梯约30万元，楼内居民承担约10万元，剩余部分由集体经济组织予以兜底。

“加装电梯是个好事，但也是个难事！每部加装电梯的背后都有一段故事。”杭州市人大代表叶彬说，“我参与了老旧小区住宅加装电梯工作，这里面主要是住户意见难以统一，管线迁移协

调难度大。但好就好在人大代表积极建言献策，帮助协调对接，赢得了群众对我们的信任。”

截至2018年9月30日，杭州市六城区累计共有441处加装电梯项目通过联合审查，304处项目开工，其中59处已完工，245处在建。“未来，这项工作将在杭州全面推开，让老百姓享受到更多的方便。”杭州市住房保障和房产管理局副局长冯晶说。

“省心，孩子放学后老师照样管！”

家有小学生的父母都会感慨，孩子放学时间早，自己下班时间晚，每天都要为谁接孩子放学发愁。但在杭州，小学生放学后的安排有了着落。

家住下城区杨家春晓小区的刘瑞

翔是名三年级的小学生,记者见到他时,他正在兴致盎然地向老师学习丝绸扎染。因父母工作忙,不能按时接他回家,刘瑞翔参加了从下午三点半开始到五点半结束的学后托管班。

在这里,刘瑞翔并不孤单,班里还有20多名和他情况差不多的同学。谈及在托管班的情况,刘瑞翔显得很开心,“我不仅能写完作业,还有其他好玩的,有足球、丝绸扎染、国学阅读、手工制作、智趣拼图等很多活动。”

早在2014年,杭州便开展了推动实施学后托管工作,但因有关政策不完善、保障机制不健全,实际操作存在诸多困难。为解决保障机制等政策问题,破解学后托管工作的关键难题,市教育局反复论证后决定把开展学后托管服务作为2018年市政府民生实事建议项目上报市政府,希望列入民生实事项目后能加快政策出台,有效推动学后托管服务实施。

经代表票决,小学生放学后托管服务成为2018年度民生实事项目之一。据介绍,学后托管服务面向因家长工作等原因放学后无人照看的小学生,由学校提供照看服务,统筹中小学校体育场地对外开放和孩子在校时间的安全性等,成为解决家长后顾之忧,破解“三点半”难题的有效方法。

杭州市人大代表杨一青坦言,干了一辈子教育,非常理解家长的难处。学后托管服务项目,满足相当一部分家长的要求,最大的受益者是那些放学后没人管的孩子。这样的好项目,家长点赞、学生高兴,人大代表履职的积极性也提高了。

“目前,主城区范围内所有小学均已提供学后托管服务。”杭州市教育局副局长马里松说,据不完全统计,共218所小学(校区)开展了托管服务,21000多名小学生参加,约占学生总数的15%,参加托管比例最高学校的学生数接近总人数的70%。

“今后,还要进一步提升学后托管



杭州市人大代表第八监督小组视察滨江区闻涛公园公厕提升改造情况。

服务的质量,实现学后托管从‘有没有’到‘好不好’转变。”杨一青建议,统筹协调教育、财政、人社等职能部门的力量,加强对学后托管服务的支持力度,让高质量的学后托管服务为学生的身心健康成长打下坚实基础。

“小康不小康,厕所算一桩!”

人脸识别、LED显示器、太阳能热水系统……集齐了这些高科技装备的地方,很难让人想到,竟然是位于拱墅区运河边的欧三公厕。在公共区域内,安装有人脸识别仪器,只要面部对准仪器,站在前方黄色方形识别区,3秒后,机器就会“吐”出卫生纸。这台机器更智能的地方在于:同一人可免费领用一次,10分钟后可再次免费领取。

除人脸识别取纸外,欧三公厕还运用了其他新技术,如新风除臭净化系统、厕位有无人LED显示、第三卫生间自动走纸换套马桶盖、太阳能热水系统等。

拱墅区不仅有智能化的,而且有“高颜值”的公共厕所。“远观竹林静逸处,一抹诗意扑面来。”霞湾公厕坐落在霞湾公园内,以富义仓遗址建筑为蓝本,整体是白墙黑瓦的造型风格,两侧

外立面墙展示了御码头历史与拱墅“新八景”。公厕内的公共区域融入了时尚、文化两种元素,洗手台正中间显示器循环播放运河文化视频。

如厕变得越来越有“气派”,收获的点赞声也越来越多。在霞湾公厕门口,挂着一本意见簿,但看起来是“表扬册”:洗手液换得很勤。办得比家里还好……

小厕所,大民生。“公厕革命”不仅关系旅游环境,关系人民群众生活环境,也关系国民素质提升、社会文明进步。因此,“公厕革命”是拱墅区2018年民生实事项目之一,也是杭州市十大民生实事项目之一。今年,杭州市将新建改造提升750座公共厕所,其中城区公厕100座、涉旅游公厕150座、农村公厕500座。

“代表票决制通过全民参与民生实事项目的征集和筛选、代表票决实施项目、代表跟踪监督实施过程、代表民主评议完成结果,使人民群众对民生实事项目很期盼、很理解,真参与、真支持;使人大代表增强了履职的责任感和使命感,实现了‘要我履职’向‘我要履职’的转变。”杭州市人大常委会副秘书长章一超说。☑

湖州：守护“绿水青山”的“身价”

文 / 本刊记者 王 岭

青山、绿树、碧水、蓝天、翠竹……湖州是习近平总书记提出的“绿水青山就是金山银山”这一科学论断的诞生地，也是中国美丽乡村的发源地。为保护这份“美丽”，湖州人一直以来都在做着不懈的努力。

惊讶：小区没有垃圾桶

在安吉县昌硕街道三友社区，风格讲究的房屋、整洁的街道，成排的树木、规范的停车位……好像少了点什么。

“小区怎么没有垃圾桶？居民的垃圾往哪儿扔？”

面对记者连珠炮似的问题，湖州市安吉县人大代表陈亚军笑着说：“这叫做‘垃圾不落地’，是安吉县2017年人大代表票决出的一个民生实事项目。”

为何让垃圾桶消失，陈亚军表示，以前垃圾桶摆在小区里，到了夏天，又臭又脏，苍蝇蚊子围着垃圾桶乱飞，居民需要绕着走。现在好啦，蚊蝇、臭味都没了。

那垃圾怎么收呢？正在记者纳闷时，小区里传来了欢快的音乐声，大到整个社区都能听得见。贴着“垃圾不落地，三友更美丽”标语的垃圾车缓缓驶来。车上配有两名工作人员，一人负责开车，一人负责收集并分类垃圾。车上配备了8个彩色垃圾桶，红色放有害垃圾、绿色放厨余垃圾、蓝色放可回收物、黄色放其他垃圾。

当听见音乐声时，居民拎着大大小小的垃圾袋，出门投放垃圾。垃圾车一户一停，居民一递，工作人员一收，垃圾分类就这样完成了，做到了“垃圾不落地”。

陈亚军表示，这种“定点投放、定



湖州市人大常委会视察2018年度民生实事项目——城乡绿色公交一票制落实情况。

时收集”的垃圾收集模式，收集过程中垃圾不暴露、转运不落地、沿途不渗漏、村容更整洁。在确保“垃圾日产日清”的同时，彻底解决了长久以来垃圾桶摆放不雅观、垃圾中转和运输过程二次污染等一系列问题。

穿过青青的竹林，绕过潺潺的溪水，记者看到一幢幢白墙黑瓦的村屋错落其中。在安吉县灵峰街道大竹园村，垃圾分类用上了“高科技”。

在垃圾回收箱旁，大竹园村村委会主任俞亚琴正演示怎样把空矿泉水瓶进行分类投放。只见她拿出社保卡，刷卡后点击屏幕，选择“塑料制品”，随后把屏幕下方条形码出口打印出的条形码贴在垃圾袋上，投放到指定的回收箱。

“操作到这一步，个人的垃圾投放过程就全部完成。”她说，之后，保洁人员会在回收过程中对垃圾进行称重，通过扫描条形码，把对应的积分汇入村民

社保卡。积分可以到银行网点、丰收驿站或指定超市兑换礼品、抵现消费。这对村民来讲，吸引力很大。

据介绍，垃圾分类工作经过代表票决，被列入安吉县政府2018年十大民生实事项目。到目前为止，安吉县垃圾分类已实现行政村全覆盖，实施村总计达187个。

意外：公交越坐越便宜

人们常说：修一条路、造一片景，富一方百姓。在妙西镇妙西大道三里凉亭公交站前，刚刚从325路公交车下车的王大爷，原本是去看望路下村的老朋友，没成想，坐过了站，到了三里凉亭才下车。

“多坐了一站，您得多花钱吧？”

“不用不用，坐到哪儿都一个价，一块钱。而且越坐越便宜。”王大爷说，60周岁以上的老年人和学生持卡享受

宁波：用最集中民意解决民生难题

文 / 本刊记者 王 岭

时间回拨到2009年1月。宁波市宁海县力洋镇人代会增加了一项新议程，代表用手中的选票投出民生实事项目——这在当时浙江省的乡镇人代会上还是第一次。

这是怎么回事？以往，力洋镇政府每年实施民生实事项目，做什么、怎么做一直是自己“说了算”。但在力洋镇

客运站的改造中，镇政府陷入了两难境地。作为镇里的交通枢纽，客运站早在2006年就被列入改造计划，但在征地拆迁时各方争执不下，项目就此搁置了下来。

这一搁，时间就到了2008年。一方是多数人的出行需求，一方是少数人的个人利益，于是有代表提议，“那就把这

个项目拿到人代会上表决一下。”就这样，政府民生实事项目人大代表票决制的探索应运而生。

2009年1月，在镇人代会上，经代表票决后，客运站改造位列十大民生实事项目之首。被激发起履职热情的70位人大代表，主动上门做村民工作，最终，两年未动的征地拆迁工程在代表票

（接左页）原价2元基础上的五折优惠，且一小时内换乘再享五折优惠。

见记者不是本地人，王大爷热情地介绍起来：“我们这里的公交车都是纯电动的，一点声音都没有。再看这马路，有6米多宽，还很平坦。”

王大爷口中的宽阔马路属于创建美丽农村公路走廊项目，起点位于妙西大道，终点为智慧谷项目，串起妙西镇两个较大的行政村。公路两侧是原生态水田、山林，全线绿树成荫，所经村庄多已创建“美丽乡村”，是连片的山乡美丽风景线。

无论是“创建美丽经济农村公路走廊”，还是“实施市区城市、城乡公交一票制”，“市区更新投放纯电动公交车700辆，实现市区公交电动化全覆盖”，都是湖州市2018年代表票决的民生实事项目。

感叹：原来都是民意！

“我建议建立高级护理所，将残疾人、智障群体等残障人士纳入统一管理

和看护。”妙西镇龙山村选民代表施益忠说，“我村村民陈平耀今年33岁，智力障碍，生活不能自理。父亲过世，母亲改嫁，一直照顾他的奶奶也过世了。还有村民苏有富，他领养的女儿不幸患上脑瘫，苏有富近期也查出了癌症。”

妙西镇石山村选民代表吴金反映的是石山村村民的饮水难问题。石山村地势高，水资源相对匮乏。村民一直靠井水等生活，但一遇到干旱，就会有无水、水质变差的问题，迫切需要解决吃水难题。吴金说：“目前，妙西镇15个行政村，只剩下3个村还没有通上自来水。吃上自来水，一直是村民们的期盼。”

作为选民代表，吴金说：“我要把大伙儿关注的事情弄清楚，然后在人大代表接待日中把大伙儿的心声提出来。”

妙西镇人大主席邹伟平当即答复：“你回去告诉大家，明年一定有自来水吃。近两年，城乡一体化供水作为民生实事项目已经展开，但还未实现全覆盖。明年，我会继续建议将城乡一体化供水项目纳入2019年民生实事项目，让

妙西镇所有村民吃上自来水。”

2018年10月12日是妙西镇龙山代表联络站人大代表接待选民的日子，也是妙西镇人大代表向选民征集2019年民生实事项目建议的日子。6名市、区、镇人大代表和6名选民代表、4名副镇长围坐在一起，面对面交流。选民代表争先恐后地提出民生实事项目建议，人大代表时不时地询问和记录。不一会儿，十来条民生实事候选项目建议跃然纸上。

妙西镇的人大代表征集民生实事项目只是湖州市众多民生实事项目征集点的一个缩影。

“去年，湖州市三级人大代表共3183人次参加征集，收集到各级政府民生实事项目线索2305条，涉及环境保护、食品安全、幼儿教育、社会养老、公共交通等。”湖州市人大常委会主任胡菁菁介绍，2018年，代表票决制在湖州市所属的5个县区、45个乡镇全面铺开，在浙江省内率先实现全域全覆盖，代表票决出民生实事项目380项。■

决后顺利完成征地拆迁签约。

基于代表票决制试点的显著成效,代表票决制在宁海全县14个乡镇推广开来。截至2016年年底,该县各乡镇共征集到民生实事工程建议项目3004个,提请票决候选项目1175个,票决确定802个,总投资94.61亿元,当年平均完成率达到85%以上。

“民生实事项目人大代表票决制的初衷就是为了解决人民的问题!”宁海县委书记杨勇说,代表票决制使民生实事项目从政府“为民作主”到“由民作主”,从政府“唱独角戏”到“群众提、代表定、政府办、人大评”。

有了代表票决制,难事不难了

“这是我住过的最好的医院!”在宁海县中医医院的病房里,马小彩正靠在病床上打点滴,见到记者后,她还不忘热情地招呼,“你们坐、你们坐,这床宽宽的,很舒服!”

说起这座新建的中医院,马小彩不住地夸赞,宽敞明亮、设备先进、服务到位。但回忆起过去的县中医院,马小彩不由得皱起了眉头。“我家住宁海县大佳何镇,到老中医院大概需要一个半小时,光是在医院附近堵车就需要几十分钟。老中医院经常床位不够,住院需要加床在走廊里……总之,看病就是一个字,难!”

这一点得到了县人大代表、中医院院长奚琼霄的证实。过去,老中医院坐落在该县人流最密集的一条商业街区中端,就诊区域人多地少、车多路窄,交通极为不便,直接影响患者的就医体验。

为此,政府部门规划了医院新址。但因迁建工程涉及征地面广量大,一度被认为是硬骨头工程,迟迟不能“上马”。2013年,经代表票决的县中医院迁建工程不仅高票当选,而且是宁海县实施票决制以来最大的单体项目,涉及资金3.5亿多元。

为了解决涉及桃源街道大屋村80



宁波市十五届人大三次会议在各代表团票选的基础上,表决确定了2018年宁波市十件民生实事项目。

多亩地,160多户人家的土地征用问题,当地的人大代表小组通过入户调研,了解到村民的核心诉求是希望在土地征用后,将村庄改造与票决项目一并实施,于是提出将土地征用工作和村庄改造结合起来同步进行的建议,并积极与相关部门联系,确定方案。

经过各方努力,中医院迁建工程提前半年进场施工,并提前完工投入使用。新医院占地75亩,建筑面积6.1万平方米,拥有院内停车位450个,核定床位500张。

代表票决制还要推出“升级版”

像马小彩这样的群众,可能不了解代表票决制的深刻含义和具体操作,但他们都是代表票决制实实在在的受益者。从“为民作主”到“让民作主”,从“一人撑船”到“众人划桨”,从“关键小事”到“民生大事”……代表票决制,这项发轫于宁海县的创新举措,已在当地探索实践了十个年头,如今有了“升级版”。

2018年7月3日,县人大代表、力洋镇海头村党支部书记庄允肖收到了“宁海票决制APP”的通知:各位代表!2018年宁海县已票决民生实事项目进

度已更新,请及时履职。打开APP,该县人代会上票决产生的11个民生实事项目实施情况一目了然。

海头示范村创建属于2018年县政府民生实事项目中美丽乡村分类创建工程的子项目。在监督中,庄允肖发现,海头村周末游客较多,但公厕不足,游客如厕非常不方便。

他果断通过APP向镇政府提出建议:“镇里原定建在海头东侧的AAA级旅游厕所,建议迁至菊花基地内,更能方便游客使用。”项目责任单位县农办在APP上收到建议后,会同该县旅委现场踏勘,修改了旅游公厕的选址。

县委书记杨勇表示,“宁海票决制APP”是市人大常委会在不断深化代表票决制路上进行的全新探索。启用票决制项目在线监督系统,为民生实事项目全周期规范化管理搭建了信息化平台。

目前,该县全体人大代表均已安装“宁海票决制APP”,可随时通过APP提出项目监督意见和建议,督促项目责任单位在规定时间内办理和反馈。例如,今年7月13日,宁海县人大常委会法制内司工委和大佳何镇代表小组一起视察该镇在建敬老院二期民生实事项目时,大佳何镇代表小组通过“宁波

票决制APP”提出了改进意见和要求。大佳何镇政府收到意见后,立即进行落实和部署:为老人增添家具30余件;把浴缸改成淋浴,配以扶手和防滑垫;邀请专家学者对敬老院的第三方运营进行讨论。

“我们将继续深化信息化手段,推动票决项目实施更加顺畅高效。特别是‘宁海票决制APP’在线监督系统平台,要在完善现有功能和票决项目信息库的基础上,逐步增加民生实事项目民意收集、代表建议办理督办、代表履职评价等功能模块,让这一平台发挥更大作用。”宁海县人大常委会副主任王兴兵说。

寻找最大民意公约数

10月14日一早,宁波市鄞州区姜山镇墙弄村村民钱路通来到了新建小区丰苑侯府的高层住宅前,想到年底就能申请到这里的新房,他笑着说:“我家也曾为房子的事犯难,毕竟每平方米均价两万元的商品房实在无法承受。大龄青年安置房项目落地的消息一传来,不仅我家高兴,整个村子都沸腾了,大伙儿串门时都是这个话题。”

钱路通说的新房,就是通过民生实事项目代表票决而来的,专为缓解当地大龄青年住房难问题。据鄞州区人大代表、姜山镇人大主席邵文龙介绍,自2014年开始,大龄青年安置房工程便被列为该镇最热门的民生实事候选项目之一,在每年的人代会上都以90%以上的高票通过,成为了名副其实的民生工程。

为何热度如此之高?

受土地指标的限制,姜山镇已有20多年未进行农村宅基地审批。多年来,姜山镇适龄青年的住房成为一大难题,也成了每年镇人代会上的“常客”。镇人大主席团经过实地走访、调研,建议通过各村利用原有旧房改造缓解一部分,各点利用新村建设和安排指标解决一部分,政府统一规划选址解决一部分

的办法,解决大龄青年的住房难题。

“侯家村大龄青年安置房项目利用侯家村土地综合整治节余28亩土地建造。2016年3月开工建设,目前已经进入验收阶段,2018年年底可竣工交付使用,预计交付价格远低于市场价。”邵文龙说,尽管涉及的资金量大、平衡难、风险多,但项目一落地,就得到了百姓的广泛支持。

如何最大限度汲取民意?

“我们是‘双管齐下’‘两条腿走路’。”鄞州区人大常委会主任杨慧芳介绍起经验:“一方面,区政府通过报纸、电视台、微信公众号等渠道,通过上门走访、集中座谈、问卷调查等形式,向全社会征集候选项目,建立民生项目库。另一方面,区镇两级人大广泛动员全区1037名各级人大代表,依托84个代表联络站,开展征集民生实事项目为主题的接待选民活动。今年票决产生的小区二次供水改造、城市主干道整治提升、菜市场改造提升等项目,都是征集过程中群众反映强烈的民生热点问题。”

“代表票决制是一个党委、政府、人大代表、人民群众的沟通平台,是党委、政府听取民意的重要渠道。它比信访渠道更温和,比网络渠道更真实,比调研渠道更高效。”鄞州区常委、姜山镇党委书记沃勇特说,“代表票决不是‘为决而决’,也不是‘随意而决’,更不是‘一决了之’,而是在最大民意公约数的支撑下,决出了共识、决出了活力、决出了发展信心。”

评价项目好不好,有人“盯着”

狮山也叫“姜山头”,面积6.87公顷。曾经的狮山是一座荒山,甚至可以说是一座垃圾山。狮山周边围绕着泥路,又脏又乱。据村民反映,下雨天骑着电动车上下班总会被飞驰而过的汽车溅一身泥,本地人路过时都要绕着走。

姜山镇人大代表黄琳对这一带相当熟悉,对这脏乱差的环境也颇为反感。2014年年初,正逢姜山镇人大首次

开展民生实事项目征集工作。黄琳当即决定:“就让荒山变公园!”经过一番走访调研,黄琳向镇人大主席团提交了项目建议,即将狮山改造成公园,方便群众健身休闲。

在2014年的姜山镇人代会上,这一建议项目得到了民生实事项目代表票决的最高票数。票决结束之后,代表的工作就结束了吗?当然没有,他们还要代表人民“盯”着它。

在狮山公园项目建设过程中,镇人大主席团听取了该工程的进度报告,并组织代表对工程质量进行视察。在视察中,代表们仔细查看广场铺装、绿化种植、上山步道、综合用房的设计及完工状况,事无巨细。

“绿化颜色不统一、山顶阁楼风格不合适……”这些意见逐一反映到政府相关部门,并且很大一部分意见被政府予以采纳。

“对于如何监督,人大下了苦功夫。”杨慧芳说,区里实施了“1+1+N”动态监督,每个项目由1名区人大常委会领导带队、1个区人大常委会相关工委对口联系、若干个镇(街道)代表小组参与,对每个项目进行全年动态监督。

据介绍,鄞州区人大常委会组织全体组成人员、部分区人大代表分三组深入项目建设现场,对十项民生实事项目建设情况进行实地视察,面对面地指出问题,提出意见和要求。视察结束后,出具视察意见,列出问题清单,交区政府及时整改落实,确保项目保质保量完成。

“围绕票决项目征议题、搞调研、抓监督,人大代表的履职角色从‘旁观者’转为‘参与者’,履职方式由‘虚’转‘实’,进一步激发了代表履职热情,发挥了代表在推进基层治理中的作用。”杨慧芳说,代表票决制把人大决定权和监督权有机结合起来,使人大行使重大事项决定权更加具体化,丰富了人大监督的法治内涵、时间价值和社会效应。✘

文 / 本刊记者 王 岭

如今，“幸福感从哪儿来”的问题一下子变得简单了，那就是从“有问题，找代表”中来。★

王东凯说：“做梦也没想到能在这样现代化的学校里教书，老师们高兴极了！”

从“为民作主”到“由民作主”

文 / 本刊记者 于 浩

习近平总书记指出,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,必须在制度上作出安排和设计,人大制度正是这一有效载体。总书记还提出做好人大工作需要处理和把握好的五个关系:一是坚持党的领导与发挥人大作用的关系,二是加快发展与法制保障的关系,三是依法办事与开拓创新的关系,四是监督与支持的关系,五是人大与人民群众的关系。

如何学懂弄通做实习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想?今年,浙江省在市、县、乡三级人大全面推广民生实事项目人大代表票决制的实践,就是人民当家作主的真体现、代表有效履职的真抓手、惠及人民群众的真满意,回答了新时代如何坚持好完善好人民代表大会制度这一重大课题。

“人大履职要担当尽责,只要是党中央和同级党委交付的工作任务,都要不折不扣确保完成;只要是改革发展需要、人民群众期盼、属于人大职权范围内的事项,都应当大胆地推进。”

2008年,浙江省宁海县在力洋镇和大佳何镇率先试水“政府实事项目代表票决制”。经过十年发展,宁海县委书记杨勇感受颇深,认为这一制度实现了民生实事项目从政府“为民作主”到“由民作主”的转变,从“一人撑船”到

“众人划桨”零障碍推进的转变,实现了群众关心的“关键小事”向体现人民权利的“民生大事”的转变。

这样的转变是因为“党委决策、人大决定、政府执行、公众参与”的制度设计贯穿于代表票决制的全过程。对党委而言,找准了坚持党的领导、人民当家作主、依法治国三者有机统一的结合点,为推进科学执政、民主执政、依法执政提供了制度支撑。对人大而言,把社会关切的重大民生事项纳入了人大依法决定、依法监督的轨道。对政府而言,深化了公共预算改革,体现了“让权力在阳光下运行”的服务型政府理念。

代表票决制年初在浙江省全面铺开,现在到了开花结果的时刻。目前,大部分民生实事项目已经完成或进入收尾阶段,极少一部分项目由于多种原因未能如期完工,但已进入人大监督的“篮子”内,正加快推进速度。人大代表对项目的实施进程满意,人民群众对投入使用的项目点赞。

事实证明,当人民当家作主落实在一件件具体工作上、具体实践中,就会让百姓在现实生活中有“看得见、摸得着、可参与”的真实感,人民代表大会制度的作用和优越性才能真正体现。

“要贯彻群众路线,密切常委会同人大代表、人大代表同人民群众的联系,畅通社情民意表达和反映渠道,号

准人民群众的脉搏,集中人民群众的智慧,帮助人民群众排忧解难。”

代表票决制密切了常委会同人大代表的联系。人大常委会通过组织代表接访、票决、监督、评估等环节,密切了在人代会闭会期间同代表的联系,畅通了代表反映民意的渠道。尊重人大代表的权利就是尊重人民的权利,保证人大代表履职就是保证人民当家作主。为代表提供有效的履职载体,才能更好地激发代表作用。

代表票决制充分发挥了代表主体作用,代表的意志体现在各阶段各环节。例如,项目的征集要征求代表意见,项目的审议票决要保障代表知情,项目的监督评估要组织代表视察等。

代表票决制畅通了社情民意表达和反映渠道。人民群众通过人大代表的走访座谈,参与到意见征集、公告票决结果、公示项目进展情况过程中,增进了对项目的知晓度和参与度,形成了“众人拾柴火焰高”的干事创业氛围。

综上所述,浙江省人大及其常委会在贯彻党中央决策部署、接受全国人大常委会联系指导的前提下,坚持从全省经济社会发展实际出发,在三级人大全面推行民生实事项目人大代表票决制,回应了人民群众对美好生活的期盼和要求,体现了民主、公平,彰显出人大权威,是一项非常重要的创新探索,也是具有可复制可推广的创新成果。■

深入开展以宪法为核心的法治宣传教育

文 / 王 良

十三届全国人大一次会议高票通过《中华人民共和国宪法修正案》，反映了全国各族人民的共同心愿，是以习近平同志为核心的党中央从新时代坚持和发展中国特色社会主义全局和战略的高度作出的重大决策，是推进依法治国、推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措。山东省人大常委会以这次宪法修改为契机，把开展宪法学习宣传和贯彻实施列入工作要点和监督工作计划，组成调研组深入市、县（区）的法治宣传教育基地、中小学校、街道、乡村、社区等进行实地调研，广泛与基层人大代表、居（村）民、青少年、社科理论工作者、媒体负责人等进行交流。通过调研，总结了经验，发现了问题，提出了有针对性的对策建议。

一是提高政治站位，宪法学习宣传兴起高潮。自宪法修正案颁布实施以来，在省委的领导下，全省各级各部门把宪法学习宣传和贯彻实施作为重大政治任务，摆在法治宣传教育工作核心位置，迅速在全社会兴起学习宣传教育高潮。省委、省人大常委会、省政府、省政协等几大班子通过理论学习中心组、专题报告会、研讨会等多种形式，原原本本认真学习宪法，为全省学习宣传宪法活动作出表率。全省各级各部门集中开展悬挂宪法宣传标语挂图、设置宪法宣传专栏等活动，精心设计安排宪法读

本发放、宪法宣誓仪式、宪法学习交流报告会、宪法宣传品牌“四个一”活动，推出宪法进机关、进学校、进农村、进社区、进企业、进单位、进军营、进网络、进新型社会组织、进特殊工作领域“十进”模式，启动网上宪法法律知识竞赛活动，全省注册参赛人数突破602万人，创全国省级层面主题普法教育活动参赛人数历史之最。自宪法修正案通过以来，全省开展千人以上规模宣传教育活动7万余场次，培训普法骨干5万多人，通过网站、微信、微博等“互联网+普法平台”推送各类宪法宣传信息1000余万条。

二是制定政策出台条例，夯实法治宣传教育的制度措施。省委、省人大、省政府紧密结合普法实际，出台一系列规范性文件，为法治宣传教育提供制度保障。省委深改办审议通过，省委组织部、宣传部和省普法办公室等联合出台《关于完善国家工作人员学法用法制度的实施意见》，把学法档案纳入干部人事档案统一管理，在全国首次将法治知识纳入全省党员干部德廉和党纪党规知识学习测试内容。省人大常委会审议通过了“七五”普法决议、2016—2020年依法治省规划和《山东省法治宣传教育条例》，将“增强全民法治观念”纳入全省经济社会发展综合考核，明确“谁执法谁普法、谁主管谁负责”责任和检查考核、经费保障、责任追究等具体措

施，使普法由“软任务”变成“硬指标”。省委宣传部、政法委、新闻出版广电、法院、检察院、普法办等部门联合出台加强媒体公益普法宣传、法治文化建设、以案释法工作等6个意见，推进普法责任制落实。

三是突出重点，尊法学法守法用法成效明显。突出关键少数和关键群体，紧紧抓住领导干部这个“关键少数”，把宪法法律列入理论学习中心组学习研讨内容，使学习宪法法律成为领导干部的必修课，普遍落实国家机关工作人员宪法宣誓制度，把法治建设成效作为衡量领导班子和领导干部工作实绩的重要内容；抓住青少年这个“关键群体”，深化法治进校园活动，构建学校、家庭、社会“三位一体”青少年法治教育格局。坚持精准普法，围绕加强新旧动能转换、乡村振兴战略、脱贫攻坚、环境保护、安全生产、民生保障等相关法律法规的宣传普及，组织开展“国家安全日”“平安行·你我他”、防范非法集资宣传月等各类专题法治宣传教育1000余场次，公民宪法意识、法治意识明显增强。注重法治实践，深入开展法治创建活动，全省有6个市、135个县（市、区）荣获全国法治创建先进单位，175个村被评为“全国民主法治示范村”，总体数量居全国前列。严格依法立法，牢固树立依法立法理念，严守立法权限，严格做到不与上位法相抵触，

切实把握地方立法的“红线”和“底线”。从1980年至今,省人大及其常委会共制定400余件地方性法规、决定和批准设区的市500余件地方性法规、决定,为推进法治山东和经济文化强省建设提供有力法制保障。

四是弘扬文化传统,法治文化建设取得新突破。全省各地认真学习贯彻习近平总书记视察山东重要讲话重要指示批示精神,把弘扬培育和践行社会主义核心价值观融入普法宣传全过程,以齐鲁优秀传统文化为依托,推进传承红色文化、优秀传统文化与法治文化相融合,做好法德共进、法德结合文章,厚植法治素养,积极实施法治文化阵地拓展、精品创作、活动惠民、品牌创建、媒体传播和理论创新“六大工程”,打造了在全国有影响力的曲阜政德教育基地、沂蒙精神教育基地、胶东党性教育基地等,创作出青岛微电影《韶华叹》、莱芜梆子《儿行千里》、反腐专题片《永不停歇的征程》等优秀剧目,创建了烟台“法德共进”、日照“法德一体”等特色普法品牌。

以宪法为核心的法治宣传教育工作是一项长期性、复杂性、系统性社会工程。下一步,以宪法为核心的法治宣传教育应着重强化以下几个方面的工作。

一要从讲政治高度强化普法教育责任落实。习近平总书记强调,“奉法者强则国强,奉法者弱则国弱”,“在全党全社会深入开展尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法的宣传教育活动,大力弘扬宪法精神,大力弘扬社会主义法治精神,不断增强人民群众的宪法意识。”各级各部门要按照习总书记重要指示精神,切实把学习宣传贯彻宪法法律作为一项重要政治任务抓紧抓实。形成国家工作人员特别是领导干部学法用法制度化、规范化。健全完善党委(党组)理论学习中心组学法用法制度;持续实施领导干部学法用法制度和德廉法考试制度,将学法用法及考试成绩作为党员领导干部考核提拔的重要依据;严格落

实宪法宣誓制度,增强领导干部忠于宪法、尊崇宪法、维护宪法意识,提升依法决策、依法办事能力;切实抓好领导干部学习培训,各级党校、行政学院、社会主义学院等教育部门将宪法法律学习列入培训计划,开设与其职业特点相对应的法律课程。完善考核考评机制。加大普法、依法治理在经济社会发展综合考核中权重,制定科学完备的量化考核指标体系,研究制定“谁执法谁普法”普法责任制落实情况第三方评估考核指标体系和以法治、德治、自治为重点的乡镇、村(社区)法治创建指标体系。

二要突出抓好重点群体法治宣传教育。要抓好青少年法治宣传教育。要结合青少年身心特点,编写统一法治教材教案,制订具体教学计划;配齐配强法治校长(法治辅导员),充实配备法治教育专业师资队伍;学校要加强与司法机关协作,通过以案释法,用鲜活事例上好法治宣传教育课;公安、文化执法、网管等部门结合各自职责,加强对网吧、游戏厅、娱乐、纹身场所及其从业人员的监管,强化行业自律,为青少年的健康成长营造良好的环境。要抓好农民和进城务工人员法治宣传教育。各普法成员单位要重点下沉到村民委员会、居民委员会,依托律师、人民调解员、农村土地承包仲裁员、法官、检察官等法律职业群体,根据农村特点和农民需求,采取“量体裁衣”式普法,增强普法效果。要抓好企业管理人员法治宣传教育。加强对企业管理人员的安全生产、环境保护、依法纳税、诚信守法、保障企业职工合法权益等专项法治宣传教育,提高其依法经营、诚信经营意识。要抓好社区矫正人员的法治宣传教育。各职能部门要积极研究制定社区矫正监管、法治教育、矫正期满效果评估等工作标准和规范,确保社区矫正人员法治教育落实到位、质量到位、效果到位,为他们成为合格公民重返社会打下坚实基础。

三要创新形式载体,增强普法学法

用法实效。要根据普法对象的特点,分区域、分行业、分节点,开展“订单式”精准普法。要把普法工作纳入县、乡、村三级网格化服务管理,充分发挥网格员贴近人民群众的优势,宣传宪法法律和政策法规,让文本上的宪法法律在基层群众中“学起来”“热起来”“活起来”“用起来”。要加快推广实施“法律顾问全覆盖”工程,切实做好“一村(社区)一法律顾问”工作,重点对农村产权制度改革、土地流转、乡村旅游等法律政策进行送法下乡、送法上门,使每一个农民成为法律上的明白人。要继续推进“互联网+法治宣传”行动,依托网站、微信、微博、客户端等大众传播平台,搭建全民普法阵地,形成贴近群众、贴近实际、贴近生活的“互动式”普法。要打造法治文化精品,提升法治文化产品的思想品格和艺术品位,弘扬真善美,贬斥假恶丑。宣传、文化及媒体等部门单位要深入挖掘齐鲁优秀传统文化中法德共治元素并赋予社会主义核心价值观新内涵,培育法治文化精品,形成“一市一品牌、一县一特色、部门有特点、行业有亮点”的山东法治文化格局。

四要加强对学习宣传贯彻宪法和普法工作的监督检查。习近平总书记强调,“宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施”,“加强宪法实施和监督,把国家各项事业和各项工作全面纳入依法治国、依宪治国的轨道,把实施宪法提高到新的水平。”宪法第九十九条规定,“地方各级人民代表大会在本行政区域内,保证宪法、法律、行政法规的遵守和执行。”全省各级人大及其常委会作为地方国家权力机关,要切实履行法定职责,通过听取和审议专项工作报告,开展执法检查、视察、专题调研等形式,确保宪法法律得到正确实施;加强规范性文件备案审查,依法全面开展对政府规章和规范性文件的合宪性、合法性审查,维护宪法权威和国家法制统一。✘

(作者系山东省人大常委会党组副书记、副主任)

电商立法：迎着问题和争议而上

文 / 本刊记者 刘文学

2018年8月31日，全国人大常委会以167票赞成，1票反对，3票弃权，高票表决通过了电子商务法。社会各界对通过后的电子商务法（以下简称电商法）反映十分积极。

顺应时代 亮点纷呈

“电商法从立法时机来说恰逢其时，毕竟从2013年起直至今天，中国的电商市场规模保持了世界第一，因此亟须这样一部法律的出现。”京东法律研究院主任丁道勤认为，电商法立法过程中坚持了问题导向，回应社会关切的重点痛点，解决电子商务发展中的突出矛盾和问题，在规范电子商务秩序的同时，也兼顾其发展促进。

在全国人大常委会办公厅召开的新闻发布会上，全国人大财经委副主任委员、电商法起草组副组长尹中卿总结了电商法的八大亮点，其中，“促进发展”和“均衡保障”集中体现了电商法的核心要义。他说：“因为电子商务属于新兴产业，所以电子商务法就把支持和促进电子商务持续健康发展摆在首位，拓展电子商务的空间，推进电子商务与实体经济深度融合，在发展中规范，在规范中发展。所以，法律对于促进发展、鼓励创新作了一系列的制度性的规定。”“这些年的实践证明，在电子商务有关三方主体中，最弱势的是消费者，其次是电商经营者，最强势的是平台经营者，所以电子商务法在均衡地保障电子商务这三方主体的合法权益上，适当加重了电子商务

经营者，特别是第三方平台的责任义务，适当地加强对电子商务消费者的保护力度。现在这种制度设计是基于我们国家的实践，反映了中国特色，体现了中国智慧。”

其实，体现“中国智慧”的不仅有电商法中的制度设计，立法者对立法过程的把握和引导同样也精彩纷呈。

电商立法历时5年，经过4次审议、3次公开征求意见。而且，它涉及面广，立法对象又是新生事物，发展日新月异，在制定过程中必然碰到特别多的问题。这次立法碰到的问题涉及市场主体、税务、合同、消费者保护、隐私、网络安全等多方面，其中，由平台安全责任界定、知识产权保护、市场主体登记三个具体问题产生的争议尤为激烈。但立法者没有回避其中任何一个问题和争议，而是主动地去面对和引导，迎着问题和争议而上，凝聚最广泛的共识。立法者对立法过程这样的把握和引导模式，既是对“规范经营与促进发展并重”立法思路的生动诠释，同时又是对问题导向、科学、民主等立法原则最实实在在的遵循。

尹中卿说：“在整个电子商务法草案起草和审议过程中，比较好地体现了十八届四中全会关于加强人大对立法工作组织协调，发挥人大有关专门委员会和工作委员会的主导作用的要求。同时也很好地贯彻了科学立法、民主立法、依法立法。法律草案的起草和审议过程更广泛地听取了各方意见，在审议、博弈过程中取得更多的共识，使草案具有更多的可操作性。我认为电子商

务法的立法过程值得总结。”

合理界定平台责任

电子商务与传统商业最大的区别在于平台，它将信息、资金、物流等要素聚合，为交易的方便、快捷提供支持。但在法律上如何对平台进行定位，其责任如何界定，各方存在分歧。事实上，在电商法的立法过程中，这个问题从一审到四审一直是争议的焦点。

草案三审稿第三十七条（通过后的第三十八条）更是将关于这个问题的争议推上了顶峰。该条第一款规定了电商平台对平台内经营者侵害消费者合法权益行为未采取必要措施的连带责任；第二款规定了电商平台对关系消费者生命健康的商品或者服务未尽到资质资格审核义务和安全保障义务的连带责任。这是草案三审稿专门增加的条款。

这项规定平台责任的条款一经公开征求意见，就引发了比较激烈的争论，特别是对第二款的意见较多。中国社科院互联网经济研究室主任李勇坚说：“平台的责任分配机制应该有创新，这是由平台经济特征决定的。”李勇坚表示，在新型责任体系下，平台应承担有限责任，包括补充责任而非连带责任，也非传统的完全无责任体系。

提出反对意见的主要理由是：大部分电商平台仅提供交易撮合服务，不直接与消费者进行交易，实践中还存在政府部门对资质资格信息公开不全面导致电商平台无法进行有效审核等情况。如仅因电商平台未尽到资质资格审核义务

8月31日,十三届全国人大常委会第五次会议以167票赞成,1票反对,3票弃权,高票表决通过了电子商务法。摄影/中新社记者 刘震



或者安全保障义务,就将其与造成消费者损害的平台内经营者认定为共同侵权人,并要求承担连带责任,给电商平台施加的责任过重,从长远看不利于电子商务的创新和发展。建议参照侵权责任法第三十七条关于公共场所的管理者对第三人造成的损害承担相应的补充责任的规定,将该款中“承担连带责任”改为“承担相应的补充责任”,即在平台内经营者不能赔偿时,由电商平台向消费者赔偿不能赔偿的部分。

8月27日,全国人大宪法和法律委员会在向全国人大常委会汇报时,建议采纳上述意见,将“连带责任”改为“补充责任”。

但是,从“连带责任”改成“补充责任”的草案四审稿第三十七条第二款招致了有关方面强烈的反弹。四审稿这一调整公布之际,恰逢浙江女孩赵某乘坐滴滴顺风车被司机杀害一案发生。8月28日的分组审议中,一些全国人大常委会委员提及该案,也认为平台追责问题应得到充分考虑。陈凤翔委员说:“大家都讲到了这次滴滴顺风车出的问题,大家固然对犯罪分子非常痛恨,但

也非常愤怒这次滴滴平台的冷漠、不负责任和拖延。在这部法律中应该进一步强化电子商务平台经营者在消费者权益保护方面的责任。”

另一种意见认为,电商平台类型多样,规模不一,且实践中电商平台未履行资质资格审核义务和安全保障义务的情况比较复杂,不宜“一刀切”地规定责任承担方式,建议将“补充责任”改为“相应的责任”或者“相应的民事责任”,可由人民法院和执法部门根据实际情况依法认定其应承担的责任。

面对着激烈的争论,紧接着,在电商法草案提交全国人大常委会表决的前一天,表决稿将草案四审稿中“依法承担相应的补充责任”修改为“相应的责任”,删去“补充”二字,并增加一条处罚规定。“相应的责任”可以包括多种情形,既包括连带责任、补充责任,又包括按份赔偿责任,还包括行政责任和刑事责任,这样更为全面,能够有效合理地保障消费者合法权益。

于是,平台安全保障责任的界定经历了从“连带责任”到“补充责任”,最终敲定为“相应责任”的过程。

平等对待市场主体登记

电商法第十条规定:“电子商务经营者应当依法办理市场主体登记。但是,个人销售自产农副产品、家庭手工业产品,个人利用自己的技能从事依法无须取得许可的便民劳务活动和零星小额交易活动,以及依照法律、行政法规不需要进行登记的除外。”

这一条规定同样是经过激烈争论后的产物,争论的焦点是自然人网店是否需要登记。“从草稿、调研,一直到四审,在立法过程中,自然人网店登记是争议比较集中的关键问题之一。”北京航空航天大学法学院院长龙卫球说。

主张自然人网店不应进行市场主体登记的理由主要包括:增加开店成本,影响个人创业等。对外经济贸易大学教授王健认为,电子商务立法的初衷应该更多鼓励创新,而不必要的市场主体登记会给中小创业者带来额外的压力。“比如,包括工商的登记制度,现在网上的商业行为都可以被记录下来,而且身份的认定都有很强的链条,你现在再去强化原来实体的登记制度,实际上已经阻碍了电子商务或是未来这些企

业的创新。”

但龙卫球则主张自然人网店应当进行市场主体登记。他说：“线上线下应一视同仁，电子商务经营者办理市场主体登记，既是信息监管需要，也是工商管理需要，对维护市场竞争秩序、保障消费者权益有重要意义。”

电商之间也产生了不同意见。

京东集团副总裁蔡磊认为，自然人网店不登记的规定，使得许多符合纳税条件，甚至营业额上千万元的店铺没有进入工商和税务系统的视野，一方面对依法经营的线下实体店不公平，另一方面滋生网店管理乱象。“根本原因就是事前准入制度上没有到位，缺乏监管。”

如果自然人网店市场主体登记入法，淘宝的C2C模式在电子商务法通过后，将受到较大影响。因而，阿里巴巴呈现出了明显不一样的态度。阿里巴巴综合政策研究室主任朱卫国在今年7月一场学术研讨会上表示，阿里很希望电子商务法能够早日出台，但前提是要实现立法价值的平衡。从目前来看，草案三审稿在适用范围、平台界定、主体市场准入、平台义务和责任等问题上，都存在着很大分歧。

伴随着这些争论引申出的问题，立法机关对法律条文进行了多次完善。尹中卿介绍：“争论比较多的是第十条，从草稿、调研，一直到四次审议都有意见。在这中间，因为充分听取了包括国务院有关部门的意见，他们开始主张全部都要登记，但是电商平台和一些经营者觉得有一些东西没必要一定要进行工商登记，所以最后在修改中，我们逐渐地把登记作为一般原则，同时用‘但书’来排除，开始是先排除了对个人销售的自产农副产品不用办登记，然后加上家庭手工业产品、利用自己技能从事的便民劳务活动，也没有必要办登记，一直到第三次审议的时候又加一个零星小额交易活动也不需要办登记。这是经过的一个逐步完善的过程。”

个人网店登记问题的修改完善，既体现了平等对待线上线下经营活动，维

护市场公平竞争环境的理念，又体现了改革的精神，反映了电商的特点，有利于支持电子商务创新发展。

精雕细琢知识产权保护规则

电商法中知识产权保护的各项具体制度也是在争议过程中得到逐步完善的。第一次完善主要是针对“避风港原则”的例外适用——“红旗原则”，第二次、第三次则针对的主要是“通知—删除”“反通知—恢复”规则。

第一次主要完善。

草案一审稿第五十三条规定：电子商务第三方平台明知平台内电子商务经营者侵犯知识产权的，应当依法采取删除、屏蔽、断开链接、终止交易和服务等必要措施。从二审稿开始，“明知”改成了“知道或者应当知道”。

这一调整，除了平台保护知识产权的责任得到进一步强化之外，还增强了法律的可操作性。“此前草案规定，电子商务平台只有在‘明知’平台内经营者侵犯知识产权时，才应当依法采取措施；此后将‘明知’修改为‘知道或者应当知道’。这强化了平台的注意义务，因为实践中很难认定平台是否‘明知’，但可以根据平台的技术能力、监控手段，先前是否发生过侵权案例等因素，来认定平台是否‘应当知道’。”北京大学法学院教授薛军说。

第二次主要完善。

电商法草案引入了最早出现在美国版权保护制度中的“通知—删除”规则，还进一步增加了“反通知—恢复”规定。电商法草案前三次审议稿都规定：知识产权权利人认为其知识产权受到侵害的，有权通知电子商务平台经营者采取删除、屏蔽、断开链接、终止交易和服务等必要措施。电子商务平台经营者接到通知后，应当及时采取必要措施，并将该通知转送平台内经营者。平台内经营者接到转送的通知后，可以向电子商务平台经营者“反通知”。接到“反通知”的平台应当及时将被投诉的

商品重新上架。

但是，人们认为这样的“通知—删除”“反通知—恢复”规则在制度设计上存在着缺陷。


京东法律研究室主任丁道勤说，知识产权权利人会认为你做了一个“反通知”的原则，有点偏向于平台。丁道勤的意思是：“反通知—恢复”的制度设计不足以有效地阻止顽固的侵权行为，如果碰到恶意的权利投诉人，也不足以有效地减轻电商经营者的损失。

发现了存在的缺陷，于是，草案四审稿规定增加十五天的观察期。四审稿第四十二条第二款规定：电子商务平台经营者在转送声明到达知识产权权利人后十五日内，未收到权利人已经投诉或者起诉通知的，应当及时终止所采取的措施。

第三次主要完善。

但是，增加十五天观察期仍然不能免去人们对恶意投诉的担忧。

“这一重大程序的变更，我认为有点过度，没有充分考量恶意投诉的情形，一旦付诸实施，可能有一定副作用，导致整个平台知识产权保护规则的失衡。建议将十五日的观察期适当缩短一些，比如三个工作日或者五个工作日就可以了，只要商家声明不侵权的反通知以后，经过较短的工作日观察期，平台即可终止所采取的措施，将商品恢复上架，并告知知识产权权利人向主管部门投诉或者是向法院起诉。第三稿当时没有规定观察期，没有规定观察期确实有点过于简单，说他侵犯知识产权，他简单地讲‘我没有’，这种情况下马上就将下架了的商品恢复上架，有点过于简单。因为别人要起诉，比如要聘律师，要写诉状，要稍微有一点准备的时间。但是这次十五日的规定，我觉得有点太长了。”鲜铁可委员在审议时说。

因此，电子商务法在最后时刻再次就知识产权保护制度增加规定：“恶意发出错误通知，造成平台内经营者损失的，加倍承担赔偿责任。”

立法护土： 让人民群众“吃得放心、住得安心”

文 / 本刊记者 李小健

土壤是地球万物赖以生存的根基，关乎着食品安全、健康安全和环境安全。一旦遭遇污染，土壤的防治和修复不仅成本高昂，而且难度巨大。

为了更好地保护土壤环境，十三届全国人大常委会第五次会议于2018年8月31日表决通过了土壤污染防治法。当天，全国人大常委会委员长栗战书在十三届全国人大常委会第五次会议上的讲话中强调，这部法律的出台，改变了我国土壤污染防治缺乏专门法律规范的状况，织密织严了生态环境保护的“法制网”。各有关方面要全面贯彻实施生态环境领域各项法律，协同推进土壤及水、气、声、渣、光等污染防治工作，用法治的力量保护生态环境，坚决打好污染防治攻坚战。

土壤污染防治法将于2019年1月1日起施行。在法律实施的前夕，2018年10月9日，全国人大常委会办公厅组织举办了土壤污染防治法集体采访活动，邀请全国人大环资委法案室、常委会法工委行政法室以及生态环境部有关业务部门的负责人，对法律的出台和具体规定进行深度解读。

“制定出台土壤污染防治法，是贯彻落实党中央决策部署的重大举措”

保护生态环境是关系党的使命宗旨的重大政治问题，也是关系民生的重大社会问题。



8月28日，十三届全国人大常委会第五次会议举行分组会，审议土壤污染防治法草案。摄影 / 中国人大网 陶宏林

“制定出台土壤污染防治法，是全国人大及其常委会坚决贯彻落实党中央决策部署、回应人民群众关切、用最严格制度最严密法治保护生态环境的重大举措。”在集体采访中，全国人大常委会法工委行政法室副主任张桂龙向记者表示。

他说，党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把生态文明建设作为统筹推进“五位一体”总体布局 and 协调推进“四个全面”战略布局的重要内容，加快推进顶层设计和制度体系建

设，谋划开展了一系列根本性、长远性、开创性工作，推动生态文明建设和生态环境保护从实践到认识发生了历史性、转折性、全局性变化，系统形成了习近平生态文明思想，这为推进生态文明建设和美丽中国建设提供强大的思想武器和行动指南。

他进一步阐述，党中央高度重视土壤污染防治，习近平总书记多次提出加强土壤污染综合治理，加快土壤污染治理法治建设。2014年10月，党的十八届四中全会决定提出，“制定完善生态

补偿和土壤、水、大气污染防治及海洋生态环境保护等法律法规,促进生态文明建设”;2015年4月,中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见提出,研究制定土壤环境保护等方面的法律法规;2017年10月,习近平总书记在党的十九大报告中提出,要着力解决突出环境问题,强化土壤污染管控和修复;2018年5月,习近平总书记在全国生态环境保护大会上强调,要“用最严格制度最严密法治保护生态环境,加快制度创新,强化制度执行,让制度成为刚性的约束和不可触碰的高压线”,“要全面落实土壤污染防治行动计划,突出重点区域、行业和污染物,强化土壤污染管控和修复,有效防范风险,让老百姓吃得放心、住得安心”;2018年6月,中共中央国务院关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见提出,扎实推进净土保卫战,健全生态环境保护法治体系,“加快制定和修改土壤污染防治、固体废物污染防治……等方面的法律法规。”

“所以说,制定出台土壤污染防治法意义重大。”张桂龙认为,一是贯彻落实党中央有关土壤污染防治的决策部署。二是完善中国特色社会主义法律体系,尤其是生态环境保护、污染防治的法律制度体系。三是为我国开展土壤污染防治工作,扎实推进“净土保卫战”提供法治的保障。

回应人民群众重大关切,保障“吃得放心、住得安心”

近年来,土壤污染造成的“镉大米”“血铅事件”“毒地建筑”等问题在一些地方引起人民群众的高度关注。如何有效加强土壤污染治理和土壤环境保护,成为我国当前亟须解决的突出环境问题。

加强土壤污染治理和保护土壤生态环境,必须依靠制度、依靠法治。在土壤污染防治法表决通过后,全国人大常委会办公厅举行了新闻发布会。张桂龙

在发布会上表示,土壤污染防治法“就是为了保障和实现人民群众吃得放心、住得安心的一部法律”。土壤污染防治法用大量篇幅,根据不同类型土地的特点,设立专章规定农用地和建设用地的土壤污染风险管控和修复,积极回应人民群众的重大环境关切。

为了保障“吃得放心”,土壤污染防治法对农用地实行分类管控制度。生态环境部法规司副司长赵柯介绍,土壤污染防治法根据不同风险水平,将农用地划分为三个等次:优先保护类、安全利用类和严格管控类,并分别提出了相应的管控要求。比如,对于优先保护类的,法律规定:县级以上地方人民政府应当依法将符合条件的优先保护类耕地划为永久基本农田,实行严格保护。在永久基本农田集中区域,不得新建可能造成土壤污染的建设项目;已经建成的,应当限期关闭拆除。

生态环境部土壤司副司长钟斌向记者表示,对安全利用类的,法律要求制定实施受污染耕地安全利用方案,采取农艺调控、替代种植等措施,降低农产品超标风险。对严格管控类的,法律要求依法划定特定农产品禁止生产区域,严禁种植食用农产品,并制定实施重度污染耕地种植结构调整或退耕还林还草计划。

为了保障“住得安心”,土壤污染防治法对建设用地的管控也作了详细安排。赵柯说,对于建设用地,法律则规定了土壤污染状况调查、风险评估、风险管控和修复名录,以及建设用地准入管理等制度。对经过调查和风险评估认为需要开展风险管控、修复的地块,纳入建设用地土壤污染风险管控和修复名录,严格加以管控,不得作为住宅、公共管理与公共服务用地;未达到风险管控、修复目标的地块,不得开工建设任何与风险管控、修复无关的项目。

对于受污染的建设用地,如何防治?钟斌说,采取消除或减少土壤污染的修复措施可以防控风险;在彻底消除

污染不具有经济技术可行性的情形下,采取隔离等切断或控制暴露途径的措施,也可以防控风险。“这类似于怕晒黑皮肤,但太阳下不可能没有紫外线,那就抹防晒霜,隔离紫外线,实现对皮肤的保护;还有如医院的x光室,为防止无关人员受到不必要的射线辐射,可采用铅板等防辐射设计。这也是土壤污染防治的特点。大气就不能采取切断暴露途径的措施,隔绝了空气,人就窒息了。”

厉行法治:“最强”土壤污染防治法,强在哪儿?

新通过的土壤污染防治法共7章99条规定,明确要求坚持预防为主、保护优先、分类管理、风险管控、污染担责、公众参与的原则。法律制定出台后,业内人士纷纷点赞,称其为“最强”土壤污染防治法。那么,它到底强在哪儿?对此,赵柯认为土壤污染防治法的“最强”体现在以下三个方面。

首先是强在理念上。土壤污染防治法在理念上遵循预防为主、保护优先的原则,强化源头预防,减少污染产生。

为此,法律创设了土壤污染重点监管单位名录,规定重点监管单位应当严格控制有毒有害物质排放,建立土壤污染隐患排查制度,制定实施自行监测方案;法律强化了农业投入品管理,对农业投入品的使用和回收分别作出规定,防治农业面源污染;加强对未污染土壤和未利用地的保护,包括重点保护未污染的耕地、林地、草地和饮用水水源地,加强对国家公园等自然保护地的保护。此外,禁止在居民区和学校、医院、疗养院、养老院等单位周边新建、改建、扩建可能造成土壤污染的建设项目。

其次是强在建立和完善土壤污染责任机制上。为落实企业主体责任,法律规定了土壤污染责任人负有实施风险管控和修复的义务;土壤污染责任人无法认定的,由土地使用权人实施风险管控和修复;土地污染责任人应当承担实施风险管控和修复的费用。

同时,法律还明确了地方人民政府及其生态环境主管部门、农业农村等相关部门的监督管理责任。除此之外,法律还建立了目标责任制和考核评价制度,将土壤污染防治目标的完成情况作为考核评价政府以及政府有关负责人、部门以及部门负责人的重要内容。

最后是强在严惩重罚上,对污染土

壤的违法行为设定了严格的法律责任。

比如,法律规定对违法向农用地排污,或者不按照规定采取风险管控措施或者实施修复的,情节严重的违法行为,实施拘留。对未按照规定进行风险管控或修复等违法行为,实行“双罚制”,既对违法企业给予处罚,也对企业有关责任人员予以罚款。

又如,对出具虚假的土壤污染调查、土壤污染风险等报告,情节严重的违法行为,对单位予以禁业限制,对有关责任人员禁业十年;构成犯罪的,对有关责任人员终身禁业;与委托人恶意串通的单位,还应当与委托人对造成的损害承担连带责任。对严重的土壤污染违法行为,依法追究刑事责任等。★

土壤污染防治法,哪些内容最受关注?

作为我国土壤污染防治领域的首部法律,它的许多规定和制度都令社会高度关注。就此,全国人大环资委法案室、常委会法工委行政法室以及生态环境部有关业务部门的负责人在集体采访中一一作出回应。

土壤受到污染后,谁负责治理和修复?

土壤污染防治法的制定就是要解决土壤污染无人担责和土壤污染防治工作无人负责的情况。法律从总则、具体制度设计、法律责任等方面进行了系统规定。具体来说,针对污染地块,首先是土壤污染责任人担责。法律规定土壤污染防治坚持污染者担责的原则,土壤污染责任人负有实施土壤污染风险管控和修复的义务。这也是环境保护领域的一项基本原则。地方人民政府生态环境主管部门因实施或者组织实施土壤污染风险管控等活动所支出的费用,由土壤污染责任人承担。其次是土地使用权人担责。土壤污染责任人无法认定的,土地使用权人应当实施土壤污染风险管控和修复。最后是政府及有关部门责任。法律规定,地方人民政府及其有关部门可以根据实际情况组织实施土壤污染风险管控和修复。农用地在分类管理中,主要由地方人民政府有关部门采取风险管控和修复措施。

土壤污染责任人认定存在争议,怎么办?

土壤污染责任人不明确或者存在争议的,农用地由地方人民政府农业农村、林业草原主管部门会同生态环境、自然资源主管部门认定,建设用地由地方人民政府生态环境主管部门会同自然资源主管部门认定。这个“认定”过程也不是随意的,而是要按照法定程序进行的,法律要求国务院生态环境主管部门会同有关部门制定认定办法,按照认定办法的规定来进行认定。

土壤污染防治投入大,如何保障?

法律规定了专项资金和基金制度,特别是把基金制度写入法律,在当前财政体制下属于重要法律突破。对土壤污染防

治工作而言,当前尚处在起步阶段,污染情况怎么样,每年需要政府花多少钱进行调查、监测、评估、风险管控及修复,还需要政府有关部门根据实际情况来定,现在确定一个财政支出比例,并不合理。关键是要建立起有效的风险管控及修复的资金负担体系,其中基金制度是一个重要探索,是搞政府性基金还是搞更具商业性的绿色发展基金,搞不搞企业运营的投资基金,还需要政府有关部门进行研究。法律规定基金的具体管理办法,由国务院财政主管部门会同国务院生态环境、农业农村、自然资源、住房城乡建设、林业草原等主管部门制定。

全国土壤污染状况普查,为何是每十年一次?

普查是一项基础性工作,将为土壤污染防治和生态保护的监督管理发挥基础性作用。土壤一般不具有流动性。与水、气污染比较,一般而言,土壤污染变化非常缓慢。而且,全国性土壤普查工作量大,成本相对较高。发达国家有关全国性土壤调查项目,如美国“国家资源清单”项目的土壤调查,英国“乡村调查”项目的土壤调查,一般为五到十年调查一次。因此,法律规定每十年普查一次,符合土壤污染防治的规律,符合我国国情,总体上可以满足管理需要。

法律规定建立土壤环境基础数据库,这项工作有何意义?

建立土壤环境基础数据库,构建全国土壤环境信息平台,实现部门共享后可以发挥多种作用。

比如,有关建设用地土壤污染状况调查、风险评估、效果评估等信息的共享,可以为生态环境、自然资源和城乡建设部门联动监管污染地块,严格用地准入奠定信息基础。利用有关农用地土壤环境监测的信息,可以分析梳理有关重点区域。进而通过与有关工业污染源数据库的比对分析,可以为开展重点区域工业污染源排查整治,精准打击非法排污,切断污染物进入农田的途径,降低农产品超标风险,提供信息支撑。★(文/本刊记者 李小健)

2018年10月16日至17日,全国人大财经委、全国人大常委会预算工委、财政部联合在山东省济南市召开了人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展改革工作座谈会,以下是座谈会上部分地方同志发言的摘编,供大家交流。

——编者

全面推进人大预算审查监督创新发展

文 / 山东省人大常委会党组成员、副主任 王云鹏

2018年3月,中共中央办公厅印发《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》,就加强和改进人大预算审查监督工作作出重大决策部署。山东省委认真贯彻中央改革精神,研究拟定了山东省关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的实施意见,9月17日经省委常委会会议审议通过,以省委办公厅文件形式印发实施。

高度重视,

深入贯彻中央指导意见

按照中央、省委改革要求,山东省人大常委会重点抓了三个方面工作。

第一,调研先行,找准改革着力点。在省委开展“大学习、大调研、大改进”中,省人大常委会将“推进人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展”作为重大调研课题之一,同时将调研报告印发省十三届人大常委会第四次会议参阅,为常委会有针对性地推动改革奠定了坚实基础。

第二,以会代训,准确把握改革精神。紧紧围绕贯彻落实中央改革精神,组织召开全省人大预算审查监督工作会议。采取以会代训形式,邀请国内知名财税专家作专题辅导报告,邀请参与中央改革文件起草工作的领导专家深入解读

改革精神及相关政策,推动全省各级人大群策群力、开拓创新,做好新时代人大预算审查监督工作。

第三,制定意见,确保改革落地见效。省委对贯彻党中央重大改革举措高度重视,省委书记、省人大常委会主任刘家义对制定山东省的实施意见提出明确要求。为贯彻好党中央、省委改革要求,省人大常委会党组书记、副主任于晓明专门主持召开党组会议,研究人大预算审查监督深化拓展的具体措施。

扎实工作,

着力推进预算审查监督拓展

构建“1+3”制度体系。“1”,即省人大常委会作出关于加强预算决算审查监督的决定,以地方立法的形式,对本省各级人大及其常委会贯彻实施预算法,加强人大预算审查监督的内容、程序、方式等作出规定。“3”,是指分别就预算审查前听取省人大代表和社会各界意见建议、改进审计工作情况及审计查出突出问题整改情况向省人大常委会报告机制、加强省本级部门预算审查监督等三个方面作出制度性安排。

健全省市县三级工作机构。目前,省市县三级人大常委会均成立了专门的预算审查监督工作机构。省人大常委会预

算工委为正厅级建制,济南市、青岛市设立副厅级工作机构,其他15市设立正处级工作机构,137个县(市、区)设立正科(处)级工作机构。通过加强机构建设,充实人员力量,较好保障了新时代人大预算审查监督专业化、常态化的需要。

对80个部门单位开展预算备案审查。为实现人大预算审查监督向部门单位延伸、拓展,省人大常委会印发了加强省本级部门预算审查监督的若干规定。截至目前,共对11个部门及69个部门所属单位开展了备案审查,重点审查部门预算编制、批复、公开是否合法、合规,财政部门批复的部门预算与人代会批准的本级预算是否一致;重点项目预算安排是否科学、合理,绩效管理是否到位等。实践证明,部门预算备案审查是实现预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的一个有效途径,是创新预算审查监督方式、增强监督实效的一种有效手段。

创建全省“一张网”的监督信息系统。在全国人大常委会预算工委的具体指导下,山东省积极开展预算联网监督工作,成立全省人大预算联网监督工作推进领导小组,制定具体实施意见。目前,省人大常委会预算工委与省财政已实现联网,各市联网和省市之间贯通工作正在有序进行。■

突出特色， 开创人大预算审查监督工作新局面

文 / 湖北省人大常委会党组副书记、副主任 王建鸣

为强化对湖北省政府投资的监督，《湖北省实施〈中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法〉办法》明确规定，省人大常委会在对计划执行情况的报告进行审查时，应当对本级预算内固定资产投资计划的执行情况进行重点审查。

强化政府投资全过程监督

为增强政府投资审查监督的规范性，省人大财经委组织制定了有关预算内固定资产投资的审查制度。每年人代会期间，财经委都要对省预算内固定资产投资计划进行审查，并结合各代表团审议意见，向大会主席团提出计划审查结果的报告。

年中，财经委组织专题调研，对政府投资计划执行情况进行视察和检查，为常委会听取和审议上半年计划执行情况报告作准备。年末，常委会组织省人大代表对政府投资重大项目建设情况进行视察和检查，推进项目建设进度，确保项目建设按计划执行到位。

为了加强对省预算内固定资产投资计划执行情况的监督，每年委托社会审计机构对部分省预算内固定资产投资项目进行专项审计。每年年底，由财经委听取专项审计报告，对审计发现的问题，提出整改意见，约谈建设单位负责人，要求限期整改，并督促政府及相关部门建章立制，建立政府投资监督管理长效机制。

今年，湖北省将建立省预算内固定资产投资监督平台项目纳入了《湖北省全面深化改革领导小组2018年工作要点》。省预算内固定资产投资监督平台依

托湖北省固定资产投资项目管理和服务系统，设置项目查询、监测预警等七大模块，通过应用“互联网+”和大数据技术，对省预算内固定资产投资的资金规模、投向、范围、方式及执行情况进行动态监督。

推进整改情况满意度测评工作

2015年11月省十二届人大常委会第十八次会议期间，审计部门代表省政府作整改情况报告的同时，由省政府确定2—3个省直部门为同步报告部门，列席省人大常委会会议，口头报告本部门（本行业领域）有关问题的整改情况。实行同步报告，进一步强化了人大对审计工作的支持力度和对整改工作的跟踪督办力度。

建立审计查出问题整改满意度测评机制。省委转发了省人大常委会党组起草的《关于完善审计查出突出问题整改情况向省人大常委会报告机制有关意见》。省人大常委会审议通过了《湖北省人民代表大会常务委员会开展审计查出问题整改情况的报告满意度测评办法》。

2016年11月和2017年11月，省人大常委会先后听取和审议了省政府审计整改报告及省民政厅等六个部门的审计整改报告，并对报告分别进行了满意度测评，测评结果当场予以宣布，省人大常委会组成人员的审议意见及测评结果及时向社会公告，测评结果还及时报送省委，通报“一府两院”、省委组织部和省监察厅，形成监督合力。

完善地方预算绩效管理制度体系

2017年11月，省人大常委会作出了

《关于进一步推进预算绩效管理的决定》，积极探索地方预算绩效监督工作模式。

与预算审查相结合。省人大财经委在组织预算初步审查时，将部门整体绩效、项目绩效列入必审范围，从绩效目标的科学性、合理性、可靠性等方面出发，提出有针对性的审查意见，向财政及有关部门反馈。审核各部门预算审查意见落实情况时，认真复核其绩效目标设定情况，再由财政批复各部门，随同预算严格执行。

与决算审查相结合。对2016年决算草案初步审查时，要求财政部门提供重点专项（项目）资金绩效评价报告，作为决算审查的重要参考资料，相关绩效评价报告印发省人大常委会会议，作为审查批准决算的重要依据，供常委会组成人员参阅。

与专题调研相结合。2016年年初，开展省国土资源厅部门预算审查时，对国土类专项资金的绩效目标、绩效指标进行审查，把牢预算绩效入口关。在此基础上，以2013—2015年全省高标准基本农田土地整治资金为对象，在委托市州全面调查的基础上，省人大常委会重点对相关市县和项目进行了实地调研和抽查，督促政府改进项目和预算管理，提高资金使用绩效。

与方法创新相结合。2016年，委托第三方中介机构深入全省各市县，通过“听、看、查、评”相结合的方式，实地勘察国土整治项目166个，组织基层干部群众座谈108场次，收回绩效调查问卷690份，评估报告提交省人大常委会组成人员参阅，进一步提升了监督实效。■

尝试运用特定问题调查 推动人大预算审查监督重点拓展改革工作

文 / 辽宁省人大财经委主任委员、常委会预算工委主任 范国增

对政府支出预算结构和政府性债务问题组成特定问题调查委员会开展调查,是辽宁省人大常委会创新监督方式的一次尝试。开展这项特定问题调查既符合中央要求,又契合辽宁实际,对辽宁振兴发展具有重要意义。

特定问题调查是法律赋予人大的职权,辽宁省人大常委会开展这项工作是在法律赋予职权范围内进行的。为做好这项工作,我们严格依照有关法律和中办《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》(以下简称《指导意见》)要求,认真做好以下各项工作。

第一,积极探索实践,认真开展前期准备工作。我们在认真学习有关法律和党中央文件的基础上,确定了采取特定问题调查的方式,对政府支出预算结构和政府性债务问题进行剖析检查。省人大财经委起草了成立调查委员会的议案(草案)及说明、调查委员会组成人员建议名单及说明等相关材料,分别向省人大常委会机关党组、常委会党组进行汇报。

第二,坚持党的领导,及时向省委进行请示报告。根据中办《指导意见》的要求,省十三届人大常委会党组(扩大)第五次会议结束后,常委会党组将准备开展此项工作情况,以党组文件形式向中共辽宁省委进行了请示。省委对此项工作高度重视,建议此事项提请省委常委会议。十二届辽宁省委常委会第九十一次会议听取并同意关于采取特定问题调查的方式对政府支出预算结构和

政府性债务问题进行剖析检查有关工作的汇报,要求省人大常委会依照法定程序抓好落实。

第三,履行法定程序,依法成立特定问题调查委员会。省委常委会审议通过后,财经委向省人大常委会主任会议汇报了省委常委会审议此项工作情况,主任会议决定将此议案列入人大常委会会议议题。省十三届人大常委会第四次会议审议了议案及说明,通过了成立政府支出预算结构和政府性债务问题调查委员会的决定。特定问题调查委员会由主任委员、副主任委员和委员组成,共12人。其中,主任委员1人,副主任委员2人,分别由省人大常委会主任、副主任担任。委员9人,其中熟悉财经预算方面的常委会组成人员、专委会组成人员和常委会工作机构负责人7人,具有财经工作经验的省人大代表2人。调查委员会下设办公室。

第四,依照法律赋予职权,做好特定问题调查工作。调查委员会成立后,召开了调查委员会办公室全体成员会议,完善工作方案,提出拟聘请4名预决算审查专家名单,与财政厅、审计厅进行了沟通协调,为召开调查委员会第一次全体会议做好准备。

目前,成立调查委员会的程序已经全部进行完毕,下一步实质启动调查工作,我们计划从以下两个方面进行尝试和探索。

第一,突出重点。一是重点对项目支出预算特别是年初预算未落实到具体项目的打捆、砍块资金使用情况剖析检查。

从近几年情况看,代编预算问题始终没有解决,在年初预算中打捆、砍块资金所占比重仍然较高,直接影响到预算执行的质量。二是重点对年初预算资金已经安排到项目上,但尚未执行或执行进度较慢的项目资金剖析检查。对于能有效带动经济社会又好又快发展的,要加快项目支出预算执行进度;对于一些执行进度较慢,资金使用绩效不高,造成财政资金闲置浪费的项目,该调整的必须调整,确保把钱用在刀刃上。三是重点对中央补助资金安排使用情况以及对下级转移支付资金的使用情况剖析检查。四是对地方政府性债务特别是隐性债务的规模和结构情况、地方政府融资平台规范和清理情况、地方政府性债务风险情况进行剖析检查。

第二,务求实效。按照拟提请调查委员会审议的工作方案,这次特定问题调查将分为三个阶段进行。第一阶段:听取财政、审计部门关于省本级政府支出预算结构和全省政府性债务情况的综合汇报,听取发改委等具有资金二次分配权的部门专项汇报。第二阶段:调查委员会要根据工作开展情况,调阅有关材料,开展调查研究,提出调查意见,形成调查报告,在向省人大常委会党组报告后,由党组决定是否向省委报告,然后提请省人大常委会会议审议。省人大常委会根据调查报告,作出相应的决议、决定。第三阶段:在省级层面开展剖析检查的基础上,总结经验,指导市、县人大常委会开展剖析检查,并选择部分市、县进行重点检查。✘

切实做好人大预算审查监督工作

文 / 四川省人大预算委员会主任委员 陶生元

四川省人大以部门预算为突破口，做实人大预算审查监督，切实贯彻落实党中央和全国人大的决策部署。

主要做法

(一) 做实部门预算决算审查

一是编制前印送建议。结合上年审查中发现的普遍性问题和前期调研成果，研究提出下年预算编制建议，并书面印送财政部门贯彻落实。

二是编制中及时调研。组织部分人大代表到部分预算编制单位调研，听取编制中的问题、困难以及意见、建议，明确预算审查重点。

三是预审前梳理指标。预先审查前，召集专业人员从合法性、合规性和合理性三个方面梳理出预算审查指标，对审什么、怎么审进行规范，形成比较完善的预算决算审查指标体系。

四是开展集中预先审查。邀请专业人员运用智能审查分析系统，对财政部门提交的省级预算草案初步方案进行预先审查。审查结果经梳理后印送财政部门，由其组织修改完善预算草案。

五是召开联系代表会议。听取重点部门关于本年预算执行和下年度预算编制情况的汇报。就预算执行中存在的问题进行询问，并对下年度部门预算草案进行专题审议。

六是草案印送大会审议。省级部门预算决算草案以基本支出、项目支出、三公经费、绩效目标等为重点，向代表和常委会组成人员清晰展现省级部门支出预算及绩效目标设置情况。

(二) 监督部门预算执行

主要做法如下：一是实施预算联

网监督。定期分析预算执行情况及存在的主要问题。按季度向财政、审计和问题所涉及部门印送发现问题清单，并督促财政及相关部门反馈处理情况。二是开展预算执行调研。督促财政部门将所有下达的资金分配文件和部门预算调剂文件及时抄送省人大。对执行进度偏慢的专项资金和部门预算，及时组织相关单位专题座谈，了解其中原因并督促问题的解决。三是跟踪绩效目标实施。2014年起对部门预算绩效目标进行审查，及时跟踪绩效目标的实施情况。指派人员全程参与绩效目标评价过程，并要求财政部门将部分重点项目的绩效评价报告印送省人大常委会会议审议。

(三) 跟踪审计及审计整改

一是开展审计现场调研。预算工委书面向审计机关提出建议，将人大关注的重点编入审计计划。组织人员到部分项目的审计现场开展调研。派员出席意见交换会，了解预算执行过程中存在的普遍性问题。

二是实施部门决算审计审签。省审计厅审签后，及时将审计意见印送预算工委，为人大常委会审查批准决算草案提供重要参考。

三是督促审计发现问题整改。听取审计工作报告后，选取5个审计发现问题多、整改不及时不到位的被审计部门进行跟踪调研、督促。

四是要求被审计单位“听会”。选取3—5个审计发现问题较多或者问题较突出、审计整改不及时不到位的部门，要求其负责人在省人大常委会分组审议时接受询问。

五是实施整改满意度测评。开展审计整改满意度测评，并将其列入审计及审计整改工作向省人大常委会报告机制的固定内容。

基本经验

一是完善机构，保障有力。报经省委同意，2018年省人代会决定设立省人大预算委员会。将原财政经济委员会改为经济委员会，保留了常委会预算工作委员会。二是创新方式，提高效率。2014年，我们提出人大预算审查监督信息化建设“四化”构想，即预先审查智能化、代表审查网络化、执行监督实时化和预算信息知识化，目前已基本建成智能审查分析、代表移动审查、预算执行联网监督、预算审查监督知识库4个系统并投入使用。三是问题导向，敢于亮剑。将预算决算审查中发现的问题，及时印送财政部门逐条组织整改或作出说明；坚持按季度通报通过联网监督发现的预算执行问题；监督中发现的重大问题，及时召集有关部门研究处理。四是代表参与，形成合力。邀请代表参与预算决算审查和日常监督、调研工作，由代表带队进行问题调研、跟踪监督。为方便代表开展工作，将向全部代表配发履职平板电脑，功能几乎涵盖人大预算审查监督的全部领域。

接下来，我们的工作重点：一是全面贯彻落实党中央精神，审查监督重点向支出预算和政策拓展。二是加强工作检查指导，推进全省人大预算联网监督系统建设及有效运用。三是进一步完善机构及人员配备，为做实人大预算审查监督提供组织保障。■

积极探索预算审查监督新方式

文 / 北京市人大财经委副主任委员、常委会预算工委主任 陈京朴

为进一步贯彻落实好党中央关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展指导意见的精神,按照会议要求,现将北京市人大及其常委会在预算审查监督方面的一些主要做法和下一步的工作思路向大家做个汇报。

近年来,北京市人大常委会、财经委员会及预算工作委员会积极探索预算审查监督的新方式,取得了较好的成效。

发挥各专门委员会作用

北京市人大明确将预算初审作为市人大常委会的一项整体工作,在市人大常委会集中领导下进行。各专门委员会都要参加预算初审工作,听取对口政府部门的部门预算编制情况。在财经委员会初审会议召开前,专门委员会开展座谈、调研,形成各专门委员会的意见。在此基础上,常委会主任专题会对各专门委员会提出的意见作统筹研究,明确重点监督意见、建议,纳入财经委员会的初步审查意见中,并反馈给市财政部门统一研究办理。同时,初步审查意见由市人大常委会党组报送市委。

为协助做好各专门委员会听取预算编制情况工作,预算工委建立了联络员制度,并汇总整理专门委员会发现的情况和问题,转送财政部门。经过几年实践,各专门委员会充分发挥自身的专业优势,提出了许多针对性强的审查意见。例如,城建环保委员会结合执法检查情况,提出了要加大生活垃圾分类系统运转和前端建设等资金投入的建议,被纳入财经委员会的初步审查意见,得到财政部门认真研究办理。

及时总结规范,实现“两重”全过程闭环监督

为贯彻落实预算法,北京市于2016年启动了《北京市预算审查监督条例》(以下简称《条例》)的修订工作,修订后的《条例》于去年正式施行。

根据本市的具体情况,《条例》对重点支出和重大投资项目(即“两重”)的概念作出了明确界定。《条例》规定要重点审查“两重”的预算编制是否细化、规范,决策依据是否充分、完整,绩效目标是否明确、可行。同时,要求“两重”要提供按预算科目列示的清单,并就项目确定的依据、绩效目标和实施方案等作具体说明。《条例》对预算执行中,需要调减重点支出、改变重大投资项目内容和资金额度变化较大(单个重大投资项目总额调增或者调减30%以上的)等情况,明确规定应当报市人大常委会审批。预算工委每年组织市人大代表参与“两重”的事前绩效评估、事中绩效跟踪和事后绩效评价工作,形成全过程绩效管理闭环监督。同时,推动财政、发改等部门制定相关管理办法,完善绩效评价结果的反馈机制,要求审计机关将审计工作计划与“两重”相结合,提出绩效审计专项报告,形成对“两重”审查监督的组合拳。

创新专题审议新方式,取得预算初审新成效

在财经委员会召开的初审会上,我们专门安排半天时间,每年选择一个政府部门的预算及其管理的大额专项资金进行审议。

第一,在选题上聚焦重点问题,紧密

围绕市委、市政府确定的中心工作和北京市经济社会发展中遇到的突出问题。第二,在监督方式上突出互动,提高审查的针对性。政府部门提供部门预算和专项资金编制情况的报告,以及详细的预算报表、绩效目标、项目文本等内容。政府部门主要负责人及相关项目负责人到会进行说明,回答提问。第三,参加审议的有财经委委员、财经代表小组成员、预算监督顾问及区人大财经委、预算办负责同志,并邀请涉及相关领域的专门委员会委员、工作机构人员等一同参与;今年将引入第三方中介机构提供专业的评估报告,供委员、代表审议时参考。第四,专题审议针对预算安排中具体项目的必要性并提出更直接的意见,增强了对支出预算审查的力度。目前,财经委员会还将专题审议的形式拓展到审计整改等环节;其他专门委员会也听取对口政府部门预算编制情况,借鉴这一做法,提高了审议效果。

北京市人大常委会将在以下几个方面作重点推进:

一是进一步完善组织代表到财政、发改等部门进行调研、座谈,听取本级预算、重点支出和重大投资项目预算安排及政策的机制;探索由相关专门委员会委员、人大代表、常委会工作机构、第三方和利益相关方等共同参与的听证式预算审查模式。二是督促市政府及其有关部门进一步健全重点支出和重大投资项目的决策程序和机制;建立重大政策、项目预算绩效评估机制,健全绩效评价结果反馈制度和绩效问题整改制度。三是与政府密切沟通,加快推进预算联网监督系统建设。■

加强重点支出和转移支付审查监督

文 / 广东省人大财经委副主任委员、常委会预算工委主任 林秀玉

广东省人大及其常委会积极探索利用预算联网监督平台,加强重点支出、转移支付以及重大政策的审查监督,保障党中央重大决策部署和省委工作安排贯彻落实。

主要做法及成效

(一)通过“提前介入—线上跟踪—上下联动”,做实重点支出预算审查监督

去年通过联网监督系统查询发现,本省普通公路建设养护支出逐年下降。为加快补齐短板,我们打出监督“组合拳”。

一是提前介入预算编制,促进有关资金安排。通过视察督促,推动省政府当年安排该项目预算资金116.3亿元,比上年预算增长196.2%。

二是发挥在线监督优势,跟踪支出预算执行。今年6月,联网监督系统提示上半年省级交通运输支出进度不理想。我们以联网监督分析简报方式向省政府作了通报,并向省有关部门发出函询,要求说明情况,提出改进措施及意见。

三是组织代表专题调研,推动监督意见落实。9月,我们组织省人大代表到重点市县调研,并将难点问题反馈给省政府有关部门及时研究处理。

(二)通过“线上预警—双向处理—整改跟踪—绩效评价”,做实转移支付执行监督

为推动贯彻落实健康中国战略及省委工作部署,我们在联网监督系统中设置了基层医疗卫生服务能力建设转移支付线上监督指标,实施重点监督。

一是线上及时发现问题。今年7月,联网监督系统提示上半年省级加强基层医

疗卫生服务能力建设资金下达情况不详。对此,我们以联网分析月报形式向省政府作了通报,并向省有关部门发出函询。

二是双向反馈处理情况。纵向方面,通过省市县联网监督系统掌握项目资金使用情况;横向方面,由省卫计委等部门按要求书面说明情况,提出改进措施。同时,组织省人大代表调研,督促落实改进措施。

三是列入审计整改跟踪。9月,我们将线上发现问题与审计工作报告反映问题相结合,督促有关部门重点加以整改,有关整改台账将线上推送联网监督系统。

四是组织第三方绩效评价,督促政府完善有关转移支付支出政策。11月,省人大常委会将听取和审议省政府关于本省基层医疗卫生服务能力建设资金支出绩效情况报告。

近年来,我们利用联网监督系统对城乡居民基本医疗保险补助等九大类与基本公共服务均等化密切相关的转移支付执行情况进行常态化跟踪,为做实转移支付执行监督探索新路。

(三)通过“专题调研—关口前移—持续督促”,做实重大支出政策审查监督

我们持续多年跟踪监督,推动政府完善落实底线民生保障政策,并形成制度性做法。

一是专题调研摸清保障家底。省人大常委会将特殊困难群体生活保障情况列入年度监督工作计划,组织各级人大代表、专家学者进行专题调研,提出调研报告并报省委。

二是关口前移促进资金安排。2013年9月至11月,先后组织三批省人大代

表视察省财政厅,以底线民生保障为切入点专项提前介入预算编制监督,推动预算安排落实。省政府相应出台了实施方案,将保障底线民生列为2014年十件民生实事之首,安排预算支出比上年增长45.30%。

三是交叉检查合力监督落实。在组织基层人大代表开展交叉检查的基础上,从2015年起,将底线民生保障政策资金纳入联网监督系统,设置专门监测指标进行跟踪。三年来,本省底线民生保障支出年均增长13.3%。

主要工作体会

一是要讲政治。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持党的领导,增强“四个意识”,围绕中心服务大局,确保党中央重大决策部署和省委工作安排得到全面贯彻落实。

二是要讲法治。坚持依法审查监督,督促政府贯彻落实党中央重大方针政策和决策部署。

三是要重运用。坚持边建设边完善边使用,及时分析梳理系统预警提醒,坚持季报专报相结合、线上线下相结合,推动解决突出问题。

四是要讲节奏。多采用函询、会商、座谈、情况通报等方法,及时与政府部门沟通情况。

下一步,我们将继续完善预算联网监督机制,深化预算支出政策绩效监督,努力推动全省各级人大提高预算审查监督工作水平。建议全国人大进一步加强工作指导,支持和推动地方人大把工作做准做实。■

边境地区传染病防控工作亟待加强

文 / 蒋立虹

为全面了解传染病防治法贯彻实施情况,进一步贯彻落实法律各项规定,全力保障传染病防治法的有效实施,为健康中国战略的全面实施提供良好的法治环境,2018年5月至7月,全国人大常委会执法检查组开展了传染病防治法执法检查。

作为第十三届全国人大教科文卫委员会委员,本人于今年5月14日至17日,随全国人大常委会副委员长蔡达峰,参加了赴内蒙古自治区进行的传染病防治法执法检查工作。

在检查工作中,深切感受到内蒙古自治区高度重视传染病防控工作。自治区将传染病防控纳入经济社会总体规划,作为领导班子绩效考核内容,各级党政主要负责人为第一责任人,传染病防控工作亮点突出。

在疾病防控体系和能力建设上,自治区近5年累计投入传染病防治专项经费15.93亿元,285个疾病预防控制机构和动物疫病防控机构基础设施和设备得到明显改善。从区到村形成了较为完善的五级疫情监测网络,覆盖所有村的动物疫情监测。

在医疗救治方面,自治区共建成传染病医院11家,115家综合医院设置了感染性疾病科,旗县综合医院均设立了传染病房。二级以上综合医院普遍设立发热门诊、肠道门诊,建立传染病预检分诊制度。医院感染管理、传染病诊疗纳入医疗质量评价体系,应急预案体系持续完善。

在加强保障力度方面,自治区不断完善传染病医疗保障政策,将部分传染病纳入城乡基本医疗保险大病保

障范围,提供免费药物和住院补助;不断加大人才和科技保障力度,实施“草原英才”工程,鼓励和支持卫生专业人员针对重大传染病开展医学研究和科技攻关。

作为边境省份,传染病防控工作肩负着守卫国门、保护国民健康的重任,是防止境外传染病疫情输入的第一道防线。内蒙古自治区边境线长,鼠疫疫源地和森林脑炎疫源地与蒙古、俄罗斯疫源地相连,传染病跨境传播的风险居高不下。

近年来,自治区在传染病防控方面开展了一些跨境联防联控项目的尝试,为跨境联防联控机制的建立奠定了良好的基础。自治区积极推进口岸传染病防治国际合作,建立口岸病媒生物联合监测机制,加强口岸医学排查、隔离留验、卫生处理等卫生检疫工作,口岸重大传染病检测能力不断提升。

但生产生活方式和环境的变化,增加了传染病防控工作的复杂性。部分边境地区因基础设施相对落后,令人堪忧的城乡环境卫生状况以及传统的生产生活方式,使一些人畜共患传染病持续发生。再加上部分边境地区传染病防控能力依然较为薄弱,疾病预防控制机构特别是基层机构的人员业务能力较低、基础设施条件较为落后,与日益繁重的防控任务要求仍有差距。口岸卫生检疫技术、执法能力与现实需求也有差距,传染病疫情监测技术手段单一,疫情风险评估的及时性、准确性有待提高。

因此,需进一步加大对边境地区疾病控制的投入力度,在经费投入和技术

支持上给予一定的倾斜。需改善疾控人员待遇,充分发挥疾控人员的积极性;需从国家层面建立与周边国家的传染病联防联控长效机制,加强与周边国家的合作与联系,建立跨境信息交流平台,开展传染病信息交流;需建立突发公共卫生事件跨境联合应急处置机制,实现重大传染病疫情跨境联合行动、联合处置;需建立传染病疫情管理、信息交流、应急处置人员培训机制;需建立跨境重点传染病防治知识联合宣传机制,提高双边民众防病知识知晓率。

同时,要提升边境省份疾控机构人员专业能力。建立边境省份疾控机构人才培养机制,分类别提升疾控人员专业技术能力,提供攻读学位、出省培训、进修的机会,不断提升疾控机构专业人员能力。

另外,要加强口岸卫生检疫能力建设。加强口岸免疫学、分子生物学等传染病快速筛查设备配备及实验室建设,构建重点、区域、常规三级卫生检疫实验室网络。加强口岸传染病防控专业队伍建设,提升出入境口岸传染病监测能力和突发公共卫生事件的应急处置能力。

传染病防治工作事关人民群众身体健康和生命安全,事关经济社会发展和国家安全稳定。作为边境省份,要继续深入学习贯彻习近平总书记关于卫生与健康工作的重要论述,落实传染病防治法各项规定,努力形成政府主导、部门合作、社会参与、法治保障的传染病防治工作长效机制,不断推进健康中国建设进程。✘

(作者系十三届全国人大代表、全国人大教科文卫委员会委员)

勇于担当时代重任 大力推进科学立法

文 / 董珍祥

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央从关系党和国家长治久安的战略高度来定位法治、布局法治、厉行法治,推动法治中国建设发生了历史性、转折性、全局性变化,取得了重大理论创新、实践创新、制度创新成果。习近平总书记关于全面依法治国的一系列新理念新思想新战略,关于立法工作的一系列重要论述和指示,为新时代全面依法治国提供了科学理论指导、开辟了广阔发展空间,为加强改进新时代立法工作指明了前进方向、确立了基本遵循。

栗战书委员长在9月初召开的全国人大常委会立法工作会议上强调指出,未来五年是实现“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期,全国人大常委会必须充分体现党和国家事业发展的新要求,积极回应人民群众对美好生活的新期待,在新的历史起点上不断完善以宪法为核心的、与推进国家治理体系和治理能力现代化相适应的中国特色社会主义法律体系;必须深刻认识新时代带来的新形势新变化,深刻认识新时代提出的新任务新要求,自觉把立法工作放在党和国家事业大局上来谋划、来推进,切实担负起时代赋予我们的崇高使命。

近期,在深入学习贯彻习近平总书记关于全面依法治国新理念新思想新战略一系列重要论述,认真学习贯彻栗战书委员长讲话精神和全国人大常委会立法工作会议精神的过程中,笔者结

合工作实际,对当前推进科学立法面临的任务及存在问题提出一些初浅认识和体会,与大家交流讨论。

习近平总书记在纪念马克思诞辰200周年大会上深刻指出:“对待科学的理论必须有科学的态度。”“马克思主义始终是我们党和国家的指导思想,是我们认识世界、把握规律、追求真理、改造世界的强大思想武器。”这一精辟论述揭示了马克思主义作为人类历史上伟大的理论宝库和精神财富,为人类进步事业贡献了丰厚的思想资源,指明了前进方向,其科学原创性和强大实践指导力、深邃理论穿透力、巨大精神感召力,就在于它是循着认识世界—把握规律—追求真理—改造世界这样的科学逻辑去面对现实、面向未来的。这对于我们思考探索科学立法问题、大力推进科学立法工作具有十分重要的指导意义。

第一,要正确认识科学立法的内涵要义

科学立法已成为当今中国建立和完善社会主义法治体系的一项重要理念和原则,并已取得积极进展。人们认识到快立法、立良法的诸多益处,对科学立法充满期待。2017年10月,党的十九大提出,要推进科学立法、民主立法、依法立法,以良法促进发展、保障善治。其中,第一位的就是推进科学立法。

法律必须具有权威性、稳定性、有

效性的特征,这是科学立法的本质要求。马克思指出:“法律是肯定的、明确的、普遍的规范,在这些规范中自由的存在具有普遍的、理论的、不取决于个别人的任性的性质。”“法典就是人民自由的圣经。”法律只有立得住、行得通、真管用,法律的权威才能树得稳、扬得高、落得实,法律才能给人们稳定的预期,减少短期行为、杜绝投机行为,法律也才会拥有持久的执行力,获得良好的法律效果和社会效果。

当前,科学立法的任务是坚持以当代中国马克思主义这一科学理论为指导,从中国国情和实际出发,科学合理地设定和平衡公民、法人、其他组织的权利与义务,科学合理地划分和规范国家机关的权力与责任,使法律符合经济、政治、文化、社会、生态等领域的客观规律,符合经济社会发展要求,有效地发挥调整各种社会关系、规范各类社会主体的作用。科学立法的目标就是使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护、让人民满意。立法部门要紧紧围绕提高立法质量和立法效率,坚持立改废释并举,努力增强法律的及时性、系统性、针对性、有效性,大力提高法律的可执行性、可操作性,以科学的理论、科学的方法、科学的路径,积极有效地开展立法工作,推动科学立法目标的逐步实现。

严格意义上讲,每一项立法都是系统工程,它需要上下一致、方方面面通

力合作才能完成。基于此,推进科学立法,至少蕴含以下内容:其一,坚持科学的立法体制。适应新的形势和要求,新近修改的宪法、立法法在总结立法实践经验基础上,进一步规范立法权限、完善立法程序和规则,确立了坚持党的领导、人大主导、立法主体各负其责、社会广泛参与的新型立法体制。这是大力推进科学立法应有的体制要求。其二,实行科学的立法工作机制。从法律立项工作做起,在广泛征集立法项目、充分论证立项必要性和可行性的基础上,科学制定立法规划、立法计划;注重立法的法律效果和社会效果相统一,适时进行立法论证、立法听证、法律出台前评估、立法后评估等工作,由此实现科学立法工作机制常态化、规范化、制度化;健全立法的备案审查及合宪性审查制度,确保立法工作机制在全周期、全链条上的科学性,有效保障国家法制统一。其三,采取科学的立法方式。适应不同的立法需求和任务,采取制定、修改、废止、解释等多种方式,增强立法的协调性、及时性、系统性。其四,运用科学的立法技术。根据立法工作的专业性要求,通过运用科学的立法技术,以系统、合理、有效的立法结构和准确、严谨、简明的立法语言将立法意志最佳地表达出来。其五,具备一支有利于实现科学立法的高素质立法队伍。按照新时代的新任务新要求,努力培养造就一支专业齐全、结构合理的德才兼备的高素质立法工作队伍,为立法机关行使立法权当好参谋助手,提供优质高效的服务保障。

第二,要准确把握科学立法的客观规律

立法是一项无比神圣的事业,它通过研究事物发展规律及建立规矩来分配平衡利益、维护公平正义。在推进国家治理体系和治理能力现代化的实践中,立法先行不可或缺。马克思指出:“立法者应该把自己看作一个自然科学

家。他不是在制造法律,不是在发明法律,而仅仅是在表述法律。”“如果一个立法者用自己的臆想来代替事情的本质,那么我们就应该责备他极端任性。”科学立法要求人们关注总结立法现象背后的普遍联系,尊重社会发展规律,揭示立法内在规律,对社会行为模式进行理性把握。今天,我们大力推进科学立法,就是要让立法体现科学性要求,从准确认识和把握事物的本质与规律的角度,去发现立法规律,研究立法规律,遵循立法规律,运用立法规律,符合立法规律,其实质就是按照法律这种社会规则系统的规律开展立法活动,采用符合立法规律的方式方法,制定出准确反映和体现所调整社会关系的客观规律的法律。

马克思主义唯物辩证法告诉我们,任何事情都有规律可循,其发展变化都有其特定的必然性。同样,能否立法、如何立法也是有规律可循的。探索和总结立法规律是推进科学立法的题中应有之义。笔者拟从以下三个层面对立法规律加以探索和把握。其一,科学立法要体现社会发展规律。对社会发展规律认识得越清楚,把握得越准确,所立法就越具有广泛深厚的社会基础。党的十九大提出,我国进入中国特色社会主义新时代后,社会主要矛盾已转化为人民日益增长的美好生活需要与不平衡不充分的发展之间的矛盾,这对于当代中国的立法工作提出了指导性和方向性要求。新时代的立法工作应当立足国情,一切从实际出发,充分认识和把握当代中国实际情况和面临的现实问题,充分吸收和借鉴世界上、历史上优秀立法成果和宝贵经验,使立法符合时代要求,经得起历史检验,更加有效地推动当代中国社会大踏步地持续向前发展。其二,科学立法要反映法律调整规律。从专业角度讲,立法要调整的是现实生活中普遍存在且反复出现的行为问题,个别的或不具有潜在发展趋势的问题不宜通过立法来解决。同时,立法要解

决的是需要国家强制力作后盾的问题,能够通过其他社会规范解决的问题,不宜进行立法。法律是一种社会规范,但社会规范并不只限于法律规范,法律不应该、不可能而且不必要取代其他社会规范。加强国家治理并不意味着,凡事都要立法,任何一种关系都要由立法来调整。立法者要着重研究适合立法调整和规范的社会关系,从中探索总结法律调整规律,并将这些规律运用到立法过程中。推进科学立法,需要在确定立法的调整范围和对象上做到相宜和适度。其三,科学立法要坚守法律自身系统规律。法律自身系统要做到平衡协调、完整有序,法律的上下前后左右关系能得到很好的衔接。各法律部门、各层级立法的配置要均衡合理,确保法律自身系统架构上的协调性、有效性,其中法律部门要门类齐全,法律层级要成龙配套,不能因法律自身系统的不足或断层使已有法律被悬空、虚置,尽可能地处理好基本法律与一般法律、行政法规与行政规章、地方性法规、地方政府规章等之间的协调配置关系,同时要保持新法与旧法、特别法与一般法、程序法与实体法、国际法与国内法之间的相互协调、彼此衔接,以及经济立法与民主政治立法、管理行为立法与监督行为立法、自主性立法与从属性立法或实施性立法的和谐一致、均衡有效;每部法律的结构及其各种表现形式要平衡协调有序,确保立法理念、原则、规则在目标与效果上的兼容性,确保每部法律具有完整的赋权机制和追责机制;法律所针对的问题、情况、范围、规则等能明确的要尽量明确,能具体的要尽量具体,增强立法的及时性、系统性、针对性、有效性,能够使每部法律真正为人民群众所掌握,努力让人民群众在每项法律制度中都感受到公平正义。基于三个层面规律的层层递进、统筹兼顾,切实从法律自身系统改进和完善做起,努力使法律整体上具有较强的可操作性,充分体现和维护人民利益、反映人民愿望、增

进人民福祉,充分发挥科学立法应有的功效。

第三,要坚定开创科学立法的求真之路

立法作为主观见之于客观的活动,需要按照科学理论的指引追求真理,探求真知,实现“从必然王国走向自由王国”。马克思主义认识论认为,客观性认识并不是对变动不居的现象世界作出经验描述,而是要揭示其中的普遍性、必然性。这种普遍性、必然性还有赖于主体能动性的扬弃或超越这种变动的经验才能达到。同样,科学立法需要在尊重立法客观规律性的同时承认并注意发挥人的主观能动性和创造性。马克思指出:法律是人们主观能动性的结果或表现,是“预先地、有计划地起作用”。立法者是“把精神关系的内在规律表现在有意识的现行法律之中”。

科学理论的生命力在于不断创新。推进科学立法,必然要求我们坚定不移地走求真务实、开拓创新之路。当前,中国特色社会主义法律体系已经形成,立法供给不足的矛盾基本解决,立法工作的重心已从解决无法可依的数量问题转向实现良法善治的质量问题。人们的立法需求不再仅仅是对实践的被动回应、事后总结和局部反应,更要求对经济社会发展以及改革进程进行主动谋划、前瞻规范和全面推进。

在正确处理立法与改革关系上,科学立法的真理性探求过程显得尤为突出。改革强调创新,具有突破现有制度羁绊的冲动,而立法强调相对稳定性、长期性。所以在坚持“重大改革必须于法有据”的同时,还要求“立法主动适应改革和经济社会发展需要”,及时修改废止不适应的法律,防止保守僵化的法律条款成为发展的“拦路虎”“绊马索”,为改革留出空间,并通过立法程序规则使改革决策更加完善、更加科学,充分发挥立法对改革的引领和推动作用。总之,要在法治框架内推进改革,

更加注重从制度上、法律上解决改革发展过程中带有根本性、全局性和长期性的问题,把顶层设计同先行先试、探索创新有机结合起来,保障改革顺利进行,保障国家治理体系和治理能力现代化取得更加明显的成效。

需要指出的是,在当代风起云涌的互联网、大数据、云计算、人工智能等现代信息技术渗透下,实现立法决策科学化具备了更为坚实的基础、拥有了更加有利的条件。习近平总书记指出:要尽快建立健全大数据辅助科学决策的机制,推进管理和治理模式创新,在决策科学化的基础上实现社会治理精准化和公共服务高效化;要以推行电子政务等为抓手,以数据集中和共享为途径,推动技术融合、业务融合、数据融合,打通信息壁垒,形成覆盖全国、统筹利用、统一接入的数据共享大平台,构建全国信息资源共享体系,实现跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的协同管理和服务;要充分利用大数据平台,综合分析风险因素,提高对风险因素的感知、预测、防范能力。按照这一要求,立法部门完全可以借助现代技术手段,采用先进技术工具,把静态的调查研究与动态的系统分析预测结合起来,把定性分析与定量分析结合起来,通过建立相应的仿真系统和逻辑分析系统,用动态的、可描述的、可预测全过程的模拟工具和高效高速逻辑运算之类的认识工具,把所有影响立法活动的数据信息收集起来,加以综合集成,形成前瞻性的结论,将立法决策过程变成以先进科技手段为支撑、以良好程序制度作保证的集思广益过程。由此,走出一条科学理论指引科学实践、科学实践推进科学立法的改革创新之路。

第四,要妥善解决科学立法的实践难题

马克思指出:“哲学家们只是用不同的方式解释世界,问题在于改变世界。”可以想见,在推进科学立法这样重

要的实践创新过程中必然会遇到新的情况、新的矛盾、新的问题,同样需要我们用马克思主义的立场观点方法,去积极应对、妥善解决。

习近平总书记在党的十八届四中全会上指出:“我们在立法领域面临着一些突出问题,比如,立法质量需要进一步提高,有的法律法规全面反映客观规律和人民意愿不够,解决实际问题有效性不足,针对性、可操作性不强;立法效率需要进一步提高。”“立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出,有的立法实际上成了一种利益博弈,不是久拖不决,就是制定的法律法规不大管用,一些地方利用法规实行地方保护主义,对全国形成统一开放、竞争有序的市场秩序造成障碍,损害国家法治统一。”习近平总书记的这一概括向我们提出,如何进一步提高立法质量与提高立法效率是大力推进科学立法必须解决的两方面主要问题。


关于提高立法质量。当前立法工作存在的诸多问题中,立法质量问题最为普遍和突出,而且越强调法治越要提高立法质量。因此,必须把提高立法质量这个关键紧紧抓住,摆在更加突出的位置。从已有实践看,进一步提高立法质量,亟待强化立法的三种功能。一是容纳功能。科学立法的包容性意味着立法具有更强的概括力,一部法律应当涵盖足以使法律制度良好运行的各项具体制度,对应当调控的行为作出全方位、全过程规定,努力使所立之法既具有规范、引导、保障作用,又能为未来留有足够的发展空间。二是配套功能。从科学立法的视角分析,某部法律是否优良还需要执法、司法活动去检验。因而,立法过程中就要考虑科学立法与严格执法、公正司法衔接的因素,注重解决立法配套问题,为立法向其他法治领域的延伸创造有利条件。三是适应功能。科学立法不仅要考虑立法意图能否实现,还要考虑实现立法意图能否顺利通畅,要充分关注法律规定与法律调整对

象的行为趋向、行为细节是否契合；科学立法要确切表述立法者所设定的行为许可、禁止及履行义务等要求，准确反映法律调整对象的行为过程及特点、行为主观和客观状态、行为所导致的法律后果等。现实中，一些法律含有不少政策上和道德上的要求，号召性、宣示性比较强，但操作性比较差；有的法律规定的实体权利只在名义上享有而无相应的程序保障，有的法律程序因实际无法操作而起不到应有的作用；有的法律存在明显的空白和盲区，以至于司法机关作出大量立法性的司法解释等。所有这些都与科学立法的目标和要求相去甚远。因此，一项高质量的立法要求法律的构思和设计必须符合科学立法的内在要求且在逻辑上具有完整性和系统性，同时能够准确表达立法意图且使受众获得较为一致的心理认同。只有这样，该法律才具有合理性和可接受性，也容易得到执行和落实，法律效果也会更加明显。

关于提高立法效率。从国内外立法的现状看，立法滞后似乎是一种普遍现象。美国学者凯斯·R·桑斯坦在所著的《法律推理与政治冲突》一书中提出，规则可能由于情势变更而落伍；规则颁布者不可能了解规则将要适用的全部具体情形，且在新的情形中，规则可能与所处的时代格格不入。在英国哲学家阿尔弗雷德·诺思·怀特海所著的《过程与实在》一书译者序言中也提出，从严格意义上讲，规则和人们追求的秩序总是阴差阳错，就像两个齿轮相互咬合而促进增加动力，一个规则刚刚产生，就会有人违反或者规避，这时候又会需要新的内容来填补规则的缺陷了。在我国，立法部门主要是根据法案提出者的意愿和建议来付诸行动。立法实践中经常出现的情况是，一项立法刚刚修改通过，始料不及的问题随之发生；有的立法规定已明显不合时宜，但不能及时得到清理或修改；有的地方性法规制定于十几年前，上位法

已修改多次，立法冲突的问题却迟迟得不到解决。立法滞后问题在我国立法实践中表现得较为明显。为了从根本上解决立法滞后问题，必须高度重视立法效率，力求在保证立法质量的前提下加快立法工作步伐。国外的法社会学学者提出，“从立法开始到法律生效这段时间越短，就越能达到立法的目的。”适应新时代新要求，我们可以考虑，通过缩短立法的形成周期来提高立法效率，让立法过程与现实变化发展同频共振，积极有效地推进科学立法。具体制度设计上，既要精雕细刻，出细活、出好活，又要下好先手棋，适度前瞻性地研判趋势、把握规律，对可能出现的问题进行有效规范和引导。具体路径上，在立法预测和立法规划环节就要做足功课，及早谋划、通盘考虑；在立法起草环节要严格进度，抓紧每项立法任务的落实；在立法审议环节要按照立法程序把每项工作做深做细，确保立法按时高质量地出台。同时，立法过程要坚持问题导向，针对主要矛盾和矛盾的主要方面，抓住焦点和症结精准发力，做到有的放矢，达到最佳效果。为此，建议在立法过程中增强三种能力。一是增强立法需求信息捕捉能力，重在要求立法部门要有“主见”，通过加强与各有关方面的沟通与联系，积极主动地捕捉立法需求，广泛搜集有关信息，并作出快速敏捷的反馈，做到主动而为、心中有数，特别是拥有立法权的各级人大要充分发挥其在立法中的主导作用。让立法者有把握的是，当代先进的信息网络技术有条件有能力保障立法过程可以具备较强的立法需求信息捕获能力，不断提高立法数据采集、储备、分析、运用能力，更好地使立法信息传输与反馈畅通无阻，为进一步增强立法决策能力奠定基础、创造有利条件。二是增强立法的互动协调能力，重在进一步理顺立法过程中的各种关系，保障立法系统内外的良性互动协调。立法系统作为法治系统的一个子系统，与社会大系统中的其他系统如

政策、道德、行规等，与法治系统其他子系统如执法系统、司法系统，与智库系统如高等院校、科研院所，以及各类民意表达系统如不同层面的团体组织、新闻媒介等，需要保持信息畅通、知识互补。由此使立法系统自身结构和功能不断优化，从而通过增强立法的良性互动协调能力推进科学立法。三是增强立法体制机制的保障能力，重在细化并不断完善立法职权划分和立法程序规则，为科学立法过程提供强有力的支撑。新时代科学立法的目标和任务要求立法体制机制在每个环节必须做到精细、合理、有效，为立法过程设计更严谨的职责划分、更严格的程序规则、更优良的条件环境。

让我们感到充分自信的是，在推进国家治理体系和治理能力现代化的历史进程中，科学立法正在以改革创新意识和自我革命精神，演绎着从认识世界、把握规律到追求真理再到改造世界的科学逻辑，更有力地践行着“以人民为中心”的执政理念，更好地实现着“为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴”的初心和使命。2018年8月，习近平总书记在主持召开中央全面依法治国委员会第一次会议时强调指出，要研究制定法治中国建设规划，统筹考虑我国经济社会发展状况、法治建设总体进程、人民群众需求变化等综合因素，使规划更科学、更符合实际；要推进科学立法工作，围绕党的十九大作出的重大战略部署以及深化党和国家机构改革涉及的立法问题，完善全国人大常委会和国务院的立法规划，加强重点领域立法等。这一系列部署和要求充分说明，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，科学立法正在并将会以更加坚实而有力的步伐大力推进。在波澜壮阔的中国特色社会主义新时代，我们对包括推进科学立法在内的社会主义法治道路充满必胜的信心！

（作者单位：全国人大华侨委员会法案室）

做好新时代代表工作的“襄阳路径”

文 / 王雪峰

“开会不缺席、发言不跑题、画圈听安排、吃饭不整酒、照像露笑脸”，这是一些地方人大代表工作的现状。如何进一步强化代表履职意识，细化代表履职规范，使代表开会有热情、闭会有作为？近年来，襄阳市人大常委会在市委正确领导下，就做好新时代地方人大代表工作进行了积极探索。

襄阳市人大常委会党组书记、副主任虞国旗表示，市人大常委会组织开展的代表活动，就像一把引火，引燃了全市各级人大代表的履职激情，促使更多代表积极依法履职，为襄阳打造长江经济带重要绿色增长极、建设省域副中心城市和汉江流域中心城市作出更大贡献！

代表“回头看”，攻坚有帮手

今年，湖北省人大常委会明确指出，代表工作的重点是进行“回头看”，一看去年指出的问题整改完成没有，二看党中央脱贫攻坚决策部署落实得怎么样，三看政府部门帮扶效果如何，四看代表履职是否到位。

2018年6月8日，省委常委、襄阳市委书记、市人大常委会主任李乐成再次以人大代表的身份来到南漳县长坪镇第一代表小组参加活动，要求上下同心确保打赢脱贫攻坚战！

在市委主要领导的示范带动下，市人大常委会组建两个督导组，对“代表行动”情况进行监督，集中检查各地2017年“代表行动”建议落实、扶贫政策落实及代表小组活动开展等情况。与此同时，对2017年16件市人大代表建议办理情况逐一进行“回头看”。对2018年“代表行动”提出的建议，市县乡三级人大一

督到底，推动代表建议所提问题得到解决。保康市人大常委会针对人大代表和人民群众反映最强烈、最集中的安全饮水问题，组织专题视察、调研，推动县政府把农村安全饮水纳入精准脱贫“一号工程”，县财政投入1亿元资金，解决了7万名山区群众的安全饮水难题，实现了重点贫困村、易地搬迁集中安置点、喀斯特地貌地区、重点集镇片区供水保障率“四个100%”。

一批代表扶贫先进典型突出。如谷城县人大代表黄群高承包贫困户山地1100亩种植苗木花卉，吸纳60名贫困户到公司常年务工，30多户贫困家庭一年内通过“一地双收”走上了脱贫路。全国人大代表章锋为南漳县老官庙村资助30万元，帮助其建设光伏电站，促进村民提高收入。

代表“向下走”，民意驻心头

市人大常委会作出规定，常委会组成人员每人联系三至五名市人大代表，市人大代表每人联系一至三名县级人大代表。对于在代表联系走访中发现的问题，以代表建议和意见的形式集中交市“一府一委两院”办理。据了解，今年上半年代表联系走访活动中提出的33条代表建议已办理27件。

保康县百峰村356户群众以种烟为生，市人大代表吴启伦在走访县人大代表时了解到，近几年因受市场影响，农户种烟收入逐年下降，甚至出现亏损和倒贴钱的情况后，十分揪心。他把搜集到的情况直接向市长反映，心急火燎地说：“种烟倒贴钱，使百峰村500多名群众不得不离开生活了大半辈子的土地外出务工……”


吴启伦的建议很快得到市政府的高度重视。时任市长要求市农委、市烟办尽快提出解决办法，调减平原烟叶种植面积，增加保康山区种植计划，并加大烟叶收购保障力度。谈及此事，广大烟农都竖起大拇指，称“吴代表是我们的贴心人”！

履职“有套路”，机制来保障

市人大常委会从机制建设入手，让代表履职有“套路”、建议有人办、说话有人听。

在浙江大学，听着杭州市优秀市人大代表杨一青的“现身说法”，市人大代表、襄城区卧龙镇平桥村村民曾庆敏“大呼过瘾”，这是曾庆敏当选市人大代表后第三次参加的集中培训。今年以来，市人大常委会把培训触角延伸到县乡两级，组织大规模的代表轮训，激发代表履职热情。

为提高代表建议办理质量，市人大常委会创立“四评”工作法，即办前作“评议”，办中有评价，办结有评价，办完有评定。2017年9月29日，59名市人大常委会组成人员和市人大代表首次采取随机抽签的方式，确定市公安局、市交通运输局、市民族宗教局为评议对象。经过投票，虽然三个被评议部门都获得了常委会组成人员和代表的较高评价，但在投票过程中，让一些部门负责人直冒冷汗。

据了解，今年被评议的部门将更多，代表参与面将更宽。说到这两年代表建议办理的显著效果，市人大常委会秘书长吴传彪坦言：“人大工作目的只有一个，就是让这些送上门的民意真正得到解决！”

我亲历的全国人大常委会会议 简报信息化处理系统的研发工作

文 / 阚珂

今年是中国改革开放40周年。我们这一代人是
中国改革开放的见证者、参与者和受益者。我这里讲
的全国人大常委会会议简报信息化处理系统研发的故事，
就是中国改革开放辉煌事业长河里的一朵浪花。

初涉简报工作

我1986年研究生毕业后，来到全国人大常委会
办公厅研究室工作。不久，就参加了从当年8月27
日至9月5日举行的六届全国人大常委会第十七次会
议的简报工作。

第六届全国人大常委会组成人员包括委员长、副
委员长、秘书长、委员共155人。在全国人大常委会
会议期间，这些人员分成4个组对提交会议的各项议
案进行审议，列席会议的人员都划分到这4个组中参
加审议，各组的人数大致相等。

办公厅研究室承担在全国人大常委会会议上记录
发言、把发言编辑整理成简报的工作。简报的主要作
用：一是，供全国人大常委会委员长会议组成人员了
解和掌握会议的进展情况、审议议案的情况，主持会
议有序进行，并根据出席人员对议案的态度，考虑本
次会议是否对一些议案进行表决；二是，供全国人大
常委会组成人员和列席会议人员了解、交流各组审议
议案的情况；三是，供全国人大专门委员会和全国人
大常委会办公厅、工作委员会根据发言提出的意见和
建议修改完善有关议案；四是，供国务院有关部门、
最高人民法院、最高人民检察院等单位根据会议提出
的意见和建议研究改进工作；五是，提供给中央主要
媒体作为撰写新闻稿的素材；六是，留存档案。

在全国人大常委会会议的4个分组审议议案时，
每个组安排两名记录员轮流记录发言要点。当第一个
人发言时，一位记录员作记录，第一个人发言结束后
第二个人发言时，另外一位记录员作记录。这时，第
一位记录员快速整理好发言记录后送给发言人进行核

改和签字确认。分组会议现场的记录工作依此规则循
环进行。

当时的记录用纸，是在文具商店购买的16开、每
页14行双红线的文稿纸。记录工作规范要求记录一行
空下一行，空下的这一行是预留给发言人用来作修改
发言记录的。记录人员之间的水平参差不齐：有的记
录速度快，有的记录速度慢；有的书写工整清楚，有
的书写差一些；有的概括提炼能力强，边听边在头脑
中对发言作加工整理，记录和整理工作一次完成，有
的这方面能力要差一些。还有，在上个世纪80年代，
一些全国人大常委会组成人员年龄比较大，有的地方
口音重，不大容易听得懂，遇到这种情况，我们记录
人员就非常着急，努力去听、去辨识，有时还难免记
录不完全。由于种种原因，会议的不同发言记录稿之
间有一定的差距。记得有一次记录时，我把第六届全
国人大常委会委员林丽韞同志在发言中说的“耽误”
的“耽”字写成了“担心”的“担”字，是林委员在
核改发言记录时纠正过来的。还有一次，第七届全国
人大常委会委员叶笃正同志发言时用了臭氧层、氟利
昂等一些专业名词，我一时想不起这几个字，就在记
录纸上把它空了下来，是叶委员在核改发言记录时把
这个“空”填上的。时间虽然已经过去了30多年，每
当想起这两件事，我的内心还是感到深深地愧疚。

发言记录经发言人核改和签字确认后，由专人收
取集中复印，每一发言记录稿复印6份，一份送快报
编辑人员编写快报，5份分别送人民日报、新华社、
中央人民广播电台、中央电视台、法制日报用来作撰
写新闻稿的素材，原稿送简报编辑人员编辑简报。

简报编辑工作的基本程序是：第一，阅核、加工
每份发言记录稿。比如，字迹不清楚的要描写清楚，
引用的法律草案条文不准确的要核对改正，发言中讲
到的客观事实有误的要更改过来。那时，一些年龄大
的委员习惯写繁体字，又是使用铅笔，字迹容易弄模

糊，也不好辨认。第二，根据审议的不同议案对发言记录稿进行分类。比如，在1986年11月的同一次全国人大常委会会议期间同时审议破产法草案和全民所有制工业企业法草案，就要把关于这两个草案的审议意见分别归类。第三，把关于同一议案对不同问题的意见进行分类。比如，编辑关于破产法草案的简报，就要把对法律名称、法律的适用范围、破产界限、整顿、破产职工的善后措施的意见进行分类。第四，根据不同的内容分别为每期简报拟定若干个小标题。第五，加简报报头、标明期数、编页码等。大致经过这些程序，简报就编好了。

简报工作的首次改进

全国人大常委会会议简报编辑人员的工作地点在人民大会堂，全国人大机关印刷厂在北京城区的南二环外。编好的简报稿，要用汽车送到印刷厂录入、校对、排版、印刷、装订。那时的简报稿，从记录发言、编成简报稿到简报稿送印刷厂都是人工完成的。一般每次全国人大常委会会议的会期在一周左右，简报大概要编发30—40期。不少时候，当天的简报是到了第二天凌晨三四点才全部编完。每天的简报稿都有几期是在第二天凌晨之后，才送到印刷厂开始录入、校对、排版、印刷的。

后半夜是人最困乏的时候。这时，录入、校对文字容易出差错。1998年11月，我由全国人大常委会秘书处秘书组调回到全国人大常委会办公厅研究室担任副主任，分管会议简报工作。1999年10月，九届全国人大常委会第十二次会议审议关于取缔邪教组织、防范和惩治邪教活动的决定草案。简报将一位全国人大常委会副委员长在发言中讲的“邪教”二字印成了“教育”二字。当时，我早晨上班后，印好的头一天的简报就送到了我的办公桌上。我把这些简报快速地翻看一遍，发现了这个差错，马上让研究室负责文秘的同志把这期简报的底稿拿给我，经核对，简报稿编写没有差错，是印刷厂录入、校对环节出的差错。上午的全国人大常委会分组会议刚开始一会儿，这位副委员长就写来纸条，对这一差错提出严肃批评。我作了检讨。还有一次，简报将一位全国人大常委会“委员”的职务错印成“副委员长”。

长期做简报工作，我们深知它的重要性，也清楚地知道，不论每次会议简报的量有多大，尽管有人说简报太多看不过来，但每一期简报的每一段文字都有人仔细阅读，因为发言的人一定会阅读简报上自己发言的那段文字，简报上的任何差错都一定会被发现。

简报工作是不容许出差错的。

这两次差错的教训太深刻了，它促使我们下决心对简报工作进行改革。针对简报曾把全国人大常委会委员职务搞错这一个问题，我们设计了一种专门的发言记录用纸，把委员长、副委员长、秘书长、委员职务以及列席人员的各种职务各单列一行，印刷在记录用纸的首页上，作记录时，记录员将发言人的姓名填写到相应职务前的空格里。

后来，我们总结认为，这一做法还谈不上是对简报工作的改革，充其量是“改良”，效果有限。但它是改革的前奏。

研发简报信息化处理系统

我在自己分管的工作范围内、在我可以决定的问题上，本着这样的工作原则：第一，为了完成好工作任务，要求每位同志增强责任感，认真地负起责任来，要有敬业精神、奉献精神，如果工作任务繁重，8小时内完不成，就加班加点；第二，要把现代先进技术运用到工作中，通过先进的技术手段解决一些问题，提高工作质量和效率；第三，如果通过上述努力，工作还做不完，又不给增加人手，那就考虑减掉可做可不作的工作。

很长时间以来，办公厅研究室和全国人大信息中心就有把计算机和网络技术运用到简报工作中的想法，但时机一直不成熟，这里说的不成熟，指的是这么大的事儿，得有我们两个部门的上级领导同意和支持。2002年，我在中央党校学习，听了一个关于办公自动化建设方面的讲座。讲座人提出，就一个单位而言，办公自动化建设是一把手的工程，不然很难搞得很好。我曾把这一观点向第九届全国人大常委会秘书长何椿霖同志作过汇报，他赞同这一观点。全国人大常委会会议简报信息化处理系统能够研发成功，就证明了这一点。我对互联网这一新技术是关注的，中国互联网诞生不久，我就与全国人大常委会秘书处秘书组的李艳等同事到清华大学参观过互联网应用的演示。

对研发全国人大常委会会议简报信息化处理系统，第九届全国人大常委会委员长李鹏同志和秘书长何椿霖同志十分赞同；第九届全国人大常委会副秘书长兼常委会办公厅研究室主任周成奎同志和分管全国人大信息中心的第九届全国人大常委会副秘书长苏秋成同志思想解放，支持开展这一工作。

从2001年年初，办公厅研究室与全国人大信息中心开始合作研发这套系统。我在研究室分管理论室，

我带领理论室主任李诚、副主任柳华，还有曾萍、马惠斌同志，全国人大信息中心主任王平同志带领副主任张绍敏、总工程师孙博等同志，共同组成研发团队。

在第一次我们双方共同研究时，由于对计算机的功能了解很有限，我提出了一个疑问：简报工作有很多复杂环节和多种功能需求，计算机能实现吗？王平同志回答我：只有你想不到，没有计算机做不到。你们尽管提出简报的功能需求，具体怎么实现，这由我们信息中心来考虑。这大大增强了我的信心。

我们设计通过操作计算机和运用网络完成从发言记录到简报稿传送到印刷厂的全过程。我们研究确定：由专门的速录员使用唐亚伟速录机在会议现场记录发言，以代替过去的由我们研究室工作人员手工记录发言要点。我在大学期间，参加了北京市西城区职业学校速记函授学习，学习过唐亚伟手写速记法。手写速记采用的是速记符号。在我速记函授毕业后短短的10年间，唐亚伟手写速记发展到了速录。王平同志提出，把原来手写发言记录改变为通过速录来形成电子文档的发言记录，就可以实现信息共享，适应各方面工作的需要，全国人大机关的各个部门不必再重复劳动。我认为，这是个挺先进的看法。速录是简报信息化处理系统的第一个环节，如果这一步做不到，这个系统就建立不起来。王平同志的这一看法，对打开我们的设计思路起了很重要的作用。1996年我出访，曾观摩过美国国会众议院开会的情况，他们的记录员都是年龄较大的男性，记录员用带子把打字机挂在身前腰的部位，站在发言议员的桌旁打字记录发言。议员发言由几位记录员轮流打字记录。

最初，我们在全国人大常委会会议的一个分组会议现场尝试用速录机来记录发言。同时，安排我们研究室文字能力比较强的万其刚同志在另一台计算机上接收速录稿并进行初编。速录是对发言做原汁原味的有言必录。初编工作，包括删去记录中重复的内容，把不完整的句子补充完整，文字不通顺的要进行调整等。试验的结果是：此时的发言在时长上与过去大体相同，但速录的文字量是原来手工记录文字量的数倍甚至更多，初编的速度跟不上速录的速度。根据这种情况，我们调整系统程序，改为由两个人做速录，两个人做初编，其中的一位速录员也适当做些初编的工作，这样初编就可以跟上速录的速度了。

新一版的简报信息化处理系统编好后，2001年12月九届全国人大常委会第二十五次会议期间，我们在1个分组会议上试用速录来记录发言，效果很好。2002年1月7日，我们开会总结经验，提出这套系统

要有强大的检索功能，并确定争取在2003年3月第九届全国人大任期结束前完成这套系统的研发工作并投入使用。此时，全国人大常委会会议的分组已经由4个增加到6个。2002年2月的九届全国人大常委会第二十六次会议期间，我们安排在两个分组会议上试用速录；4月的九届全国人大常委会第二十七次会议期间，安排在3个分组会议上试用速录；6月的九届全国人大常委会第二十八次会议期间，安排在另外3个分组会议上试用速录；8月的九届全国人大常委会第二十九次会议期间，在6个分组会议上同时试用，完成了全部测试工作；10月的九届全国人大常委会第三十次会议期间，正式启用这套系统。至此，实现了全国人大常委会会议简报工作的信息化。李鹏同志在2003年3月第十届全国人大第一次会议上报告第九届全国人大常委会工作讲到常委会的工作制度建设不断改进时指出：“改革了分组审议的记录方式……扩大了常委会组成人员审议议案的民主，推动了常委会审议水平的提高。”2009年4月，修改全国人大常委会事规则，增加规定：“在常务委员会会议上的发言，由常务委员会办事机构工作人员记录，经发言人核对签字后，编印会议简报和存档。”这都是对这套简报信息化处理系统的充分肯定，体现了改革简报工作一小步，推进民主建设一大步。

在这套系统的测试过程中，我们提心吊胆。因为我无权在采用速录的同时，另外配备手工记录人员作备份。我们清楚地知道，假如这套系统瘫痪了，可是会议审议不停，发言在继续，简报要及时印发，但没有发言记录，事后又无法弥补，这对工作造成的影响将是重大的。事非经过不知难，搞改革就有风险。这要求我们要有担当，要敢于负责，要胆大心细考虑周全，确保万无一失，不考虑个人得失。在测试过程和正式启用后的很长时间内，王平、张绍敏同志以及孙博等工程技术人员都坚守在工作现场，随时准备应对信息化处理系统的突发情况。

全国人大常委会会议简报信息化处理系统主要由这样几个部分组成：第一，速录。第二，初编，之后逐个打印发言记录稿。如果发言人的姓名录入错误，系统会自动阻止打印。第三，将初编后打印的纸质发言记录稿送请发言人本人核改、签字确认。第四，对发言人增删、修改的发言记录内容进行处理、校对。第五，二次编辑，包括将一位发言人在同一次发言中关于两个或两个以上的议案的发言记录进行拆分。第六，总编辑逐篇核阅发言记录稿后，操作生成简报。系统自动控制每期简报8900字左右、16个印刷页。

在很长时间里，总编辑是由熟悉这套系统的李诚同志担任的。第七，通过全国人大机关局域网，将电子版的简报稿传送到印刷厂，印刷成纸质的简报。同时，将电子版简报在全国人大机关局域网上发布。

在一届当中，全国人大常委会组成人员、专门委员会成员基本上是固定的；每次列席全国人大常委会会议的全国人大代表、省级人大常委会负责同志是不固定的。在每次会议前，由全国人大信息中心工作人员将这些列席人员的姓名、单位、职务录入到系统中。系统对参加会议人员的单位名称作了统一规范。每位参加会议人员的姓名与他的单位名称和职务是绑定的。速录时，只需录入发言人的姓名，不需录入其单位名称和职务。单位名称和职务会在打印纸质的发言记录稿时自动与姓名匹配。

在这套系统研发过程中，2002年3月22日，何椿霖同志主持召开全国人大常委会秘书长办公会议，会议同意关于建立速录员队伍的请示，并提出要通过速录这一技术手段，使全国人大常委会的简报、档案、信息化等工作上一个台阶，促进全国人大常委会会议审议质量的提高。7月，全国人大信息中心从北京市的高等职业学校挑选了10名毕业生，送到专业机构学习速录技能，又安排对她们进行人民代表大会制度和人大工作基本知识的培训，组建起一支专门的速录员队伍。通过一次次“实战”，这些速录员对人大工作越来越熟悉，速录的正确率越来越高，逐渐减少了简报初编人员的工作量。她们在参加简报工作的同时，还担负各种会议记录服务、中国人大网信息处理等多方面的工作，为全国人大机关的工作带来了很大的便利。经过长期的刻苦训练和工作实践，如今，她们已经成长为优秀速录员，多次在国际速录比赛中取得优异成绩，2009年获得全国三八红旗手集体荣誉称号。

全国人大常委会简报信息化处理的研发成功和投入使用，为简报工作带来的变化是革命性的，大大地提高了简报工作的质量和效率。一是，对参加会议人员的发言原汁原味地全程记录，使简报全面、准确、及时地反映发言人的意见和建议。我们是“简报”不“简”，虽然叫“简报”，但对发言记录不作删减，实际上它是议事录。有的全国人大常委会委员说，看到简报的内容，就如同见到了发言人本人，每个发言人通常说话的口气、用词的习惯、表达的方式都跃然于简报上。这样的记录符合议事机关的特点和要求。每次换届后，新任的全国人大常委会组成人员、全国人大专门委员会成员和第一次列席全国人大常委会会议的人员，都对这高效、准确、全面的发言记录给予高

度评价。过去人工记录时由于不同的记录人员能力水平上的差异而导致的发言记录差异的现象已不复存在。二是，建立了新的简报工作规范和流程，统一了简报的有关表述，减少了过去人工记录编写简报的一些环节，过去容易出现的一些差错已经通过技术手段得以避免。三是，当天的简报当天就可以编辑完成，不需延长到第二天凌晨。四是，印刷厂通过网络接收到电子版的简报稿后，把它转成印刷形式，就可以开机印刷了，省去了以往的录入、校对、排版环节，在印刷厂的这3个环节上不会再发生差错，也不再需要用汽车向印刷厂送简报底稿。五是，为全国人大常委会法制工作委员会等部门设置了整理法律草案意见和建议的功能。六是，按照合理、节约的原则，设计了每期简报容纳的字数和相应的页数。这样，节省纸张，方便装订。七是，向参加报道全国人大常委会会议的媒体提供电子版的会议发言记录。一个媒体只要一位记者到会就可以掌握6个分组的全部审议情况，甚至记者不到会，也可以通过网络获取电子版的发言记录，提高了记者撰写新闻稿的效率。八是，可以应发言人的要求，向他提供发言记录的电子文档。

这些年，这套系统在不断完善，功能越来越强大。2016年10月31日至11月7日上午，十二届全国人大常委会举行第二十四次会议，会期7天半，编发简报100期，并且做到了零差错。可以说，在有了大数据、人工智能的今天，这套系统在国内仍然是最先进的。我们跟上了时代技术进步的步伐。

任何新生事物，人们对它的认识都有一个过程。开始时，有的研究室同志觉得使用这套系统更麻烦，现场记录人员还由过去的两人增加到4人（速录员两人、初编人员两人）。随着时间的推移，现在，已经没有人再愿意退回到手工记录的时代。人大及其常委会是依法通过会议行使职权的，为开好会议增加相应的工作人员是应该的，也是完全必要的。

今天，我们当年研发团队的每位成员回忆起18年前的经历，都有许多感慨。上级领导没有要求，是我们自己主动提出开展这项工作的，自己给自己压担子，自己给自己找“麻烦”，这当中有风险、有挫折，也有不同的议论，但更有成功带给我们的喜悦和宽慰。现在，由于年龄原因，我和王平同志都离开了工作岗位，但我们觉得在全国人大工作的30多年留下了我们无愧、无悔的人生足迹。正如一首歌唱道的“不需要你认识我，不需要你知道我，我把青春融进祖国的江河”。✪

（作者系全国人大常委会法制工作委员会原副主任）

百年来德国的婚姻家庭立法及其司法实践

文 / 高仰光 张曼纯

意大利著名的罗马法学家彼得罗·彭梵得 (Pietro Bonfante, 1864—1932) 曾经一针见血地指出:家庭是一种以维护两性间关系的伦理秩序、繁衍和子女教育为目的的制度;……因此,除了法律之外,家庭关系也广泛地受到道德、习惯和宗教的调整;从这个意义上讲,与其说家庭是一种法律制度,不如说它是一种社会制度。我们不得不承认,彭梵得的这一见地不仅适用于西方,而且适用于中国;不仅在古代社会奏效,时至今日,其正确性依然没有发生根本的动摇。可以说,那种试图将人们的婚姻和家庭生活全部纳入法律规制的想法,以及那种试图单独用法律来塑成人们对于婚姻和家庭的全部理解的想法,从一开始就背离了人类的本性。尽管如此,进入 19 世纪以来,西方各国却致力于将婚姻和家庭生活中的行为准则尽可能转化为法律的形式,同时期望通过法律不断调整、改造人们对于两性地位、亲子关系以及家庭功能等重要问题的认识与实践。通过近距离观察百年来德国婚姻和家庭法的变迁,我们可以清晰地看到这一“社会制度法律化”,同时也是“法律制度社会化”的历史进程。

事实上,早在 18 世纪后半叶,德意志各邦就在法典化运动中积极推行“国家干预家庭”的政策,各邦对于本地涉及婚姻和家庭的习惯法进行大规模的搜集和整理,之后经过一番剪裁和修改,将国家意志融入其中,最后纳入法典。例如,1794 年的《普鲁士一般邦法》在“个人法”一章之后专章规定了“家族法和团体法”;1811 年的《奥地利民法典》则采纳了 1804 年《法国民法典》的模式,把婚姻和家庭规定在“人法”的部分。直到 1896 年,以普鲁士为核心的德意志第二帝国才第一次真正将德国各地的家庭法 (Familienrecht) 统一了起来,在《德国民法典》第四编之下设立三章,分别规定“民法上的婚姻”“血亲关系”“监护、法律照管和保佐”,共计 624 个条文。这种设计思路大大强化了国家对于婚姻和家庭生活的干预和调控。换言之,婚姻和家庭法已

经不再是一种被允许顺其自然地发展的民间习惯,而是变成了现代国家用来调节公民个人与社会整体之间关系的一个重要阀门。

站在 21 世纪反观之,《德国民法典》第四编所体现的婚姻家庭观念无疑是相当保守的,承袭于古老日耳曼传统的“父(夫)权至上”观念依然是这一时期家庭制度的基色。例如,民法典第 1354 条规定,夫有权决定住所和住屋,妻应随夫之住所为住所。再例如,第 1356 条和第 1616 条确立了男方姓氏自动成为婚姻姓氏和家庭姓氏的原则。这意味着,男方在家庭生活中不容置疑地充当着主角,女方仅仅是家庭的附属品。在亲子关系方面,法律明确规定由父亲单独行使亲权,如父母就子女人身照顾意见相左,决断权归父亲。但是,在另外一些条文之中,夫妻又处于相对平等的地位。例如,离婚实行严格的过错原则,只要一方有过错,无论是夫还是妻,另一方便可以提出离婚。总的来说,民法典第四编基本上反映了普鲁士容克贵族的婚姻家庭观念。

魏玛共和国时期,德国政府发起了一系列旨在鼓励生育、促进人口数量增加的社会改革行动,其中最为重要的一项便是抬高女性在家庭中的地位。不过,魏玛政府并没有直接修改民法典第四编的条款,而是借助效力位阶更高的宪法来达成这一目的。《魏玛宪法》第 119 条规定,婚姻为家族生命及民族生存增长之基础,受宪法之特别保护,并以男女两性平权为本。该条文为德国政府采取各种手段推行积极的“家庭政策”(Familienpolitik) 提供了法律上的依据。德国人在传统观念中把堕胎视为一种罪恶,1871 年德国刑法曾经对主动堕胎的妇女科以最高 5 年监禁的刑罚。但是到了魏玛时期,法学家拉德布鲁赫在男女平权运动的背景之下掀起了一场关于“堕胎禁令”存废的大讨论,引发社会各界的强烈反响,最终导致德国刑法的相应条款被修改,显著降低了对堕胎者及其协助者的惩罚力度。但是,由于受到保守势力的反对和阻挠,“堕胎禁令”直到 1933 年

也没有被完全废除。这意味着，魏玛政府试图抬高女性地位的社会改革以失败告终。

纳粹上台之后竭力宣扬以“纯净血统”为目的的种族主义观念，并试图把这种观念全面贯彻到国家立法之中，婚姻和家庭法首当其冲地成为被改造的对象。1933年，纳粹德国颁布《防止滥用结婚和收养制度法》，扩大无效婚姻的范围。1935年，纳粹德国颁布了《保护德意志血统和荣誉法》和《保护德国人民遗传健康法》，推行种族主义的优生政策，严格禁止健康的德意志人堕胎，而在所谓“无生存价值者”和非德意志人中强制推行堕胎和绝育。1938年，纳粹德国把与结婚和离婚有关的法律规范从《德国民法典》中拆分出来，并把种族法和血统健康法融入其中，形成了一部单行的婚姻法。这部婚姻法完全抛弃了魏玛政府为争取男女平权而取得的阶段性成果，而是极力维护父权家长制的传统观念，甚至把妇女“拒绝生育”和“提前绝育”规定为法定离婚理由。二战结束之后，联邦德国并没有废止1938年婚姻法，而仅仅对其中部分内容进行了修改，形成了1946年婚姻法。这部婚姻法对于夫妻离婚仍旧延续严格的过错原则。有学者认为，1946年婚姻法非但没有进步，反而变得更加保守了。

1949年5月，联邦德国《基本法》生效，这意味着《魏玛宪法》曾经树立起来的现代精神得以恢复。《基本法》第3条规定，男女具有平等权利，任何人不得因性别遭受歧视或享有特权；第117条第1款规定，所有违背男女平等这一价值观念的既有立法必须在1953年3月31日之前完成修改。这些条文为德国的婚姻和家庭法指明了新的发展方向。然而，联邦德国的立法机关未能在法定截止日期之前完成对1946年婚姻法的修改，这导致联邦宪法法院不得不在具体案件的裁判过程中一次又一次地“通过法官实现平权”，以此推动婚姻法在实质上的变革。1957年，联邦德国颁布了《民法领域的男女平权法》，首次通过立法形式在婚姻和家庭法的领域贯彻男女平等的原则，提出男女双方在家庭中享有完全平等的地位，并试图通过改变家庭财产制结构为男女双方保持平等关系提供经济上的基础。然而，该法仍旧没有完全排除旧有婚姻观念的影响，它在很多有可能产生争议的规则上进行了模糊处理。因此，联邦宪法法院只能通过个案裁判对这些模糊之处加以解释，使其含义变得明朗起来。从这个意义上来说，联邦德国的婚姻家庭法在战后很长一段时间都是一个通过判例法规范来维系的特殊法律部门。

直到1976年《婚姻法和家庭法改革第一号法律》出台之后，联邦德国才算较为完整地确立了夫妻双方

在家庭中享有平等地位的基本原则。据此，除平等享受家庭的经济权利之外，双方还应当平衡分担家庭生活中的责任。例如，双方可以自行决定家务劳动与外出工作的角色分配；双方在选择工作时应当充分考虑另一方以及家庭整体的利益；在家庭事务的处理上，双方享有更大的契约自由。此外，这部改革法完全放弃了原有离婚制度中的过错原则，将“破裂原则”设定为离婚法的主导原则，并且对离婚的后果作出了重大调整。更为重要的是，从结构上来说，这部改革法从实质上废除了长期以来被联邦宪法法院架空的1946年婚姻法，把与离婚有关的法律规范重新纳入《德国民法典》的第四编之中。为了使新的制度能够有效落实，这部改革法还设立了专门的家庭法院。客观来说，1976年的改革法在德国婚姻和家庭法的发展历程之中具有里程碑的意义，它使得《基本法》第3条所体现的现代精神与德意志传统家庭观念之间长久以来的紧张关系终归消解。

两德统一之后，《基本法》第3条的法律效力及于整个德国。与1949年的状况不同，“男女平权”此时已不再是一个仅仅表达某种愿景的空洞口号，而是一个拥有切实制度基础的法律原则。新一轮的变革发生在20世纪的最后几年。1998年，德国颁布了《关于重新规定结婚法的法律》，进一步缩小“结婚禁止”的范围，例如废除姻亲之间的“结婚禁止”，甚至对于那些违背“结婚禁止”而缔结的婚姻，该法也承认其具有法律效力，除非相关人申请法院通过裁判宣告该婚姻无效。这些规定的宗旨在于最大程度地保障结婚自由。同样颁布于1998年的《子女权利改革法》彻底删除了“非婚生子女”的概念，真正在法律上实现了非婚生子女与婚生子女的平等；此外，该法显著减轻了离婚的不利影响，使得父母离婚之后依然可以共同照顾他们的子女。进入新世纪之后，德国通过了《结束歧视同性共同生活的法律：生活伴侣关系法》，为同性恋者设立了类似于婚姻的法律制度。总的来说，这些变革基本上是沿着《基本法》第3条所指明的方向进一步向前推进的结果，其间并没有遭遇太多的反对和阻碍。

百年来德国的婚姻和家庭法经历了一个漫长而且复杂的转变过程，传统家庭观的瓦解与现代家庭观的形成在很长的一段时间里相互纠缠，这导致立法变革亦步亦趋。然而，也正因如此，司法才能获得能动性和必要的活动空间，从而在社会变革中积极发挥作用，协助立法机关一同肩负起“社会制度法律化”的重要使命。✘

（高仰光系中国人民大学法学院副教授，张曼纯系中国人民大学法学院研究生）

禹洲集团：区域深耕 全国领先

追求有质量的增长

1994年，禹洲集团成立于厦门。砥砺前行20余载，秉承“大禹治水，荒漠成洲”的先贤精神，禹洲已发展成为集房地产开发、商业投资运营、酒店运营、物业管理、金融、贸易为一体的多元化综合性集团。2009年11月，禹洲集团地产板块禹洲地产在香港联交所成功上市（股票代码：01628.HK）。2016年，禹洲集团总部正式搬迁到上海。2017年，禹洲全面启动“区域深耕，全国领先”的战略方针，向千亿房企的目标稳中求进。禹洲集团创始人、董事局主席林龙安先生，带领禹洲从无至有，从海西地区领军房企发展成为多元化、大型综合性集团企业，同时积极参与社会事务，2017年当选第十三届全国人大代表，兼任中华全国工商业联合会第十二届执行委员会常委、中国民间商会副会长、香港太平绅士等多项社会职务。

区域深耕，各项指标领先地稳步扩张

1994年，禹洲创立之初便开始专注于房地产开发和管理业务，秉承“以诚建城，以爱筑家”的经营理念，持续为中国城市居民打造高品质的生活、工作和休闲空间。凭借卓越的品质、多样化的物业组合、强大的品牌及富有经验的管理团队，禹洲地产已连续三年蝉联中国房地产40强，为中国房地产业协会副会长单位，具有房地产开发和物业管理双一级资质。

目前，禹洲全国化布局已初具规模，形成长三角、环渤海、大湾区、华

中、海西、西南六大区域，进驻北京、上海、南京、杭州、苏州、合肥、天津、惠州、武汉、厦门、泉州、福州、香港等23个城市，在“区域深耕，全国领先”的战略指导下，以核心城市带动区域，稳步扩张，形成城市群规模效应。迄今，禹洲已建造项目逾90个，总土储价值超过3000亿，为超过20万业主提供舒适的家园。产品覆盖公寓、别墅、写字楼、酒店、综合商业和大型城市综合体等多种业态，并且每一种业态都拥有城市标杆性的代表作品。

2017年，禹洲集团超额完成年度合约销售目标，最终以人民币403亿596万元的佳绩创下历史新高，按年上升73.69%。年内累计合约销售建筑面积为238.09万平方米，按年上升30.19%。合约销售均价约为每平方米人民币16929元，按年升33.41%。合约销售额已分别于多个当地市场名列前茅。

受益于公司强劲的销售增长，良好的盈利水平等基本面的推动，公司股价屡创新高，境内外顶尖投行、券商纷纷更新公司的评级报告，上调目标价，坚定看好公司未来发展。2018年2月7日，禹洲地产（01628.HK）获纳入恒生综合大中型股指数，反映了公司市值、股票流通量、业务表现及财政状况等各项指标均达到较高水平，并获得专业机构的高度认可和积极评价。

价值为本，创造财富港湾投资灵活

禹洲集团金融控股有限公司成立于2016年7月，是以金融、投资、证券、基金、贸易、资产管理等业务为一体，多元化发展的集团金融控股公司。目前禹洲金控总资产达80亿人民币，旗下拥有数十家子公司，业务范畴横跨普惠金融、证券投资、基金管理、贸易资产四大板块。未来，禹洲金



全国人大代表、禹洲集团董事局主席 林龙安

控将延续金融集团化、业务专业化、投资多元化、运作规范化的发展模式，实现集团资源的合理配置，利用禹洲金融控股（香港）有限公司等境内外投资平台，进行灵活的境内外投资，把握中国经济的高速发展，为境内外资本带来持续投资或并购机会。

热心公益，践行社会责任屡获殊荣

在发轫之初，禹洲就注重住宅所承载的人与环境的和谐互融，首个项目就提出了“推窗一片绿，我家在禹洲”的绿色产品定位。20多年来，禹洲以高标准为城市打造精品项目的同时，始终坚持“取之于社会、献之于社会”的理念，积极践行企业公民的社会责任，关注并参与教育、文化、环保、赈灾等公益事业，为社会和谐发展贡献力量，捐赠总额逾亿元。先后荣膺“2009中国广告主长城奖——最热心公益奖”“2011中国房地产上市公司社会价值典范”“2012中国公益奖——集体奖”及“2013年中国责任地产TOP50”“中国公益节公益践行奖”等殊荣。

禹洲集团将始终以“创造城市未来新价值”为愿景，秉持“稳健经营，创造价值”的经营理念，为客户，筑造温馨家园；为员工，打造成长平台；为股东，创造理想收益；为社会，奉献至诚爱心。

禹洲集团，以诚建城，以爱筑家。



驭见质 遇见美

质感优雅 中高级轿车

睿骋CC 耀目驾临



扫一扫
7天无理由退换

考究，从不迁就，于质感中升华，于细节中彰显，让质感发生生命律动。
从全新家族设计语言，到“雕刻情感”的内饰设计；从温暖懂你的智能交互，到全面领先的智能配置；从平实舒适的驾乘体验，到健康舒适的舱体享受，以及超前的安全标准设计；每一处，都彰显初心的考究与沉淀；每一点，都揭示内心的感动与温暖。睿骋CC不再是冷冰冰的机器，而是“更有温度、更懂你”的知己和伙伴。



LED前大灯“呼吸”功能



ACC全速自适应巡航系统



PAB智能辅助制动系统



10.25寸悬浮式高清触控屏



全景天窗



长安汽车
CHANGAN



睿骋CC

网址: <http://www.changan.com.cn>
长安商城网址: <http://mall.changan.com.cn>

长安汽车客服热线: 400-888-6677 023-67869999
传真: 023-67595100



长安汽车
CHANGAN



更多车型
更多配置
更多优惠

中国·陕西

韩城

hancheng
Shanxi · China

