

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2018年11月20日出版
第22期 总第466期

全国人大常委会机关刊物



新时代新探索·走进福建

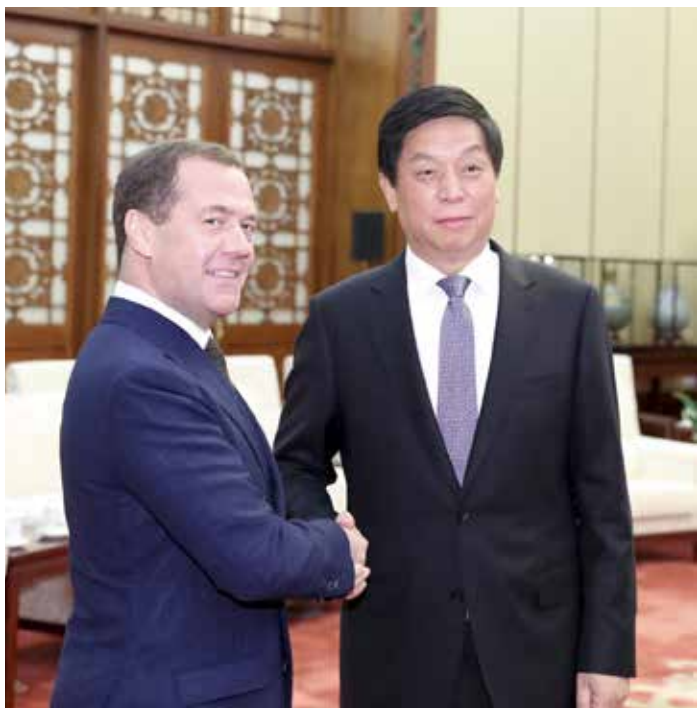
八闽大地涌动时代新潮



ISSN 1671-542X



邮发代号：2-18
国内刊号：CN11-9472/D3
国际刊号：ISSN1671-542X



11月7日,栗战书委员长在北京人民大会堂会见俄罗斯总理梅德韦杰夫。摄影/新华社记者 丁海涛



11月5日,栗战书委员长在北京人民大会堂与阿联酋联邦国民议会议长古拜希举行会谈。摄影/新华社记者 丁林



11月8日,栗战书委员长在北京人民大会堂会见古巴国务委员会主席兼部长会议主席迪亚斯-卡内尔。摄影/新华社记者 黄敬文



11月19日,栗战书委员长在北京人民大会堂与葡萄牙议长罗德里格斯举行会谈。摄影/新华社记者 姚大伟

让“马上就办”成为人大工作新风尚

为了贯彻落实栗战书委员长关于做好地方人大宣传报道工作的重要指示精神，我们启动了“新时代新探索”系列采访活动。我们希望通过这一系列采访活动，集中展示新时代地方人大所进行的新探索、取得的新成就、积累的新经验。

我们把福建作为系列采访活动的第一站。习近平总书记在福建工作多年，在他兼任人大常委会主任期间，提出许多创新理念，开展许多探索实践，为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提供了重要理论探索和实践验证。近年来，福建省各级人大以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为指导，认真履行宪法法律赋予的职责，在实践中进行了积极的探索，其中有些做法和经验在全国范围内都产生了较大的社会影响。今年7月，栗战书委员长赴福建调研，就学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想、传承发扬好总书记留下来的精神和作风、发挥人大在全面依法治国中的重要作用、打好污染防治攻坚战等发表重要讲话，并对福建人大工作予以肯定。福建省各级人大的同志深受鼓舞、倍感振奋，掀起了一股干事创业的新热潮。

当我们的记者一踏上八闽大地，便感受到了扑面而来的时代新潮：在福州，我们的记者看到人大如何根植当地实际，将立法、监督等工作深深打上地方特色“烙印”；在宁德，我们的记者看到了地方立法如何让少数民族文化火起来，看到了扶贫攻坚的“赤溪样板”；在泉州，晋江人大自我革新的勇气令我们的记者为之感动，而南安市建在高校里的代表活动室则让我们的记者耳目一新；在厦门，这片“立法试验田”的敢为人先给我们的记者带来了太多惊喜，而在湖里区，我们的记者找回了大院生活的亲情感……

“马上就办、真抓实干。”这是我们的记者在采访期间经常听到的一句话。这句话是习近平总书记任福州市委书记、市人大常委会主任期间提出的，在福建传承至今，它对福建方方面面的工作，其中包括人大工作都产生了深远的影响。一位在基层人大工作的同志深有感触地对我们的记者说：“人大工作从某种程

度上说，既是党的工作，又是群众工作。我们所干的每一件事，都关系到许许多多人民群众的切身利益，我们必须把‘马上就办、真抓实干’当作座右铭，以只争朝夕、时不我待的精神做好本职工作，这样才配得起党对我们的信任，人民群众对我们的信任。否则，拖拖拉拉、得过且过，就是失职，甚至是渎职。”

可以说，“马上就办、真抓实干”已成为福建省人大工作的真实写照，成为新时代福建省人大工作的新亮色。新一届福建省人大常委会履新后，就把围绕中心、服务大局作为工作的着力点，以“马上就办、真抓实干”的精神风貌，紧锣密鼓地开展工作，在不到90天的时间里，先后作出了关于深入学习宣传和贯彻实施宪法的决定、关于进一步推进数字福建建设的决定、关于全面加强生态环境保护依法推动打好污染防治攻坚战持续推进国家生态文明试验区建设的决议，第一时间将党中央决策部署落到实处。有媒体评论称，这三项决定决议出台快、亮点多、举措实，不仅为福建省贯彻落实党的十九大提出的工作要求提供了可靠的制度保障，也为新一轮福建省人大工作奠定了一个好的基础。像这样的例子在福建省比比皆是。

“马上就办、真抓实干”，既是一种工作作风，更是一种工作态度，它体现了对职责的坚守和使命的执着，体现了对党的事业和人民利益高度负责的精神风貌。作为国家权力机关，各级人大都肩负着十分重要的职责，特别是新时代对人大工作提出了新的更高的要求，我们只有以只争朝夕的工作热情，时不我待的担当精神，投入到工作中，才能不辱使命、不负重托。为此，栗战书委员长指出，要在保证工作质量的前提下进一步加快工作步伐，提高工作效率，弘扬“马上就办”的精神，形成真抓实干的氛围。

我们要大力弘扬“马上就办”的精神，使“马上就办、真抓实干”成为人大工作新风尚。

汪新



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 22 期
11 月 20 日出版
总第 466 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 陈玉叶

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

| 特 稿 |

- 08 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
——在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上的讲话 / 王 晨

| 总编絮语 |

- 01 让“马上就办”成为人大工作新风尚 / 汪铁民

| 新时代新探索·走进福建 |

- 13 八闽大地涌动时代新潮 / 王博勋 王晓琳 赵祯祺 孙梦爽
14 福建省人大：马上就办，三个月作出三项决定决议
16 福州市：让人大工作打上地方特色“烙印”
19 宁德市：奋歌唱起来，民族文化“火”起来
20 磻溪镇：扶贫攻坚的“赤溪样板”
21 晋江人大：为“晋江经验”再续新篇
22 康美镇：高校里的代表活动室
23 南安代表工作“成长记”
24 厦门市：立法让城市更美好
26 湖里人大：找回大院生活的亲情感
27 走进福建，那些令人难忘的民主细节

| 本期策划 |

- 30 农产品质量安全法执法检查：守住“舌尖上的安全” / 于 浩
32 让农产品质量安全的基础更扎实 / 王博勋
34 农产品质量安全：既要“产”出来，又要“管”出来 / 王晓琳
36 用法治给“舌尖上的安全”加把锁 / 杨菲菲
38 “吃菜要泡一小时”的百姓担忧如何破？ / 王 岭
39 建立农产品质量标准化体系 / 赵宪庚
39 加快政府、企业、社会协同共治 / 王砚蒙
39 进一步加大执法力度 / 左中一
39 出台农产品产地环境保护法律 / 王毅
39 提高农牧民组织化程度 / 吴云波
39 保障政府抽检工作全覆盖 / 马瑞燕
39 稳定基层人员队伍 / 张莉

| 报 道 |

- 立法经纬 40 农村土地承包法修正案草案二审：修法正逢其时 / 赵祯祺



11月13日,党和国家领导人习近平、栗战书、汪洋、王沪宁、赵乐际、韩正、王岐山等在国家博物馆参观“伟大的变革——庆祝改革开放40周年大型展览”。摄影/新华社记者 谢环驰

- 42 基本医疗卫生与健康促进法草案提交二审
向卫生与健康领域的基本法再迈一步 / 孙梦爽
- 专题报道 44 防震减灾重在“防”
——十三届全国人大常委会第六次会议审议
防震减灾法执法检查报告 / 刘文学

| 地 方 |

- 江 西 46 共绘清水绿岸新图景
——江西省人大常委会 2018 年环保赣江行检查
暨全国人大代表专题调研活动纪实 / 江先贞 秦仿洁 吴梦茹

| 言 论 |

- 主任笔谈 48 让代表成为团结稳定的“压舱石” / 张 颖
49 依法依规、注重实效,不断提升预算审查监督水平 / 张常青
50 突出党委领导、聚焦中心发力,
依法讨论决定本行政区域内重大事项 / 汪洋
51 高效推动基层人大工作和建设的新途径 / 杜艳洁

| 泛 读 |

- 往 事 52 我的导师在人民大会堂讲课 / 阙 珂
看 世 界 54 2018 年巴西国会和总统选举 / 徐世澄

| 资 讯 |

- 04 要闻



请扫码关注“西交民巷 23 号”

中央国家机关举报网站 : zygjig.12388.gov.cn



习近平在参观“伟大的变革——庆祝改革开放40周年大型展览”时强调 统一思想凝聚共识鼓舞斗志团结奋斗 坚定全国各族人民跟党走中国特色社会主义道路改革开放道路的信心和决心

栗战书汪洋王沪宁赵乐际韩正王岐山参观展览

新华社北京11月13日电 在庆祝改革开放40周年之际，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平13日前往国家博物馆，参观“伟大的变革——庆祝改革开放40周年大型展览”。他强调，改革开放40年来，在中国共产党坚强领导下，中国人民艰苦奋斗、顽强拼搏，用双手书写了国家和民族发展的壮丽史诗，中华大地发生了感天动地的伟大变革。党的十九大描绘了中国发展的宏伟蓝图，只要我们坚持以新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党中央决策部署，坚定不移全面深化改革、扩大对外开放，中国特色社会主义一定会迎来更加美好的明天。要通过展览，教育引导广大干部群众更加深刻地认识到中国共产党、中国人民和中国特色社会主义的伟大力量，更加深刻地认识到我们党的理论是正确的、党中央确定的改革开放路线方针是正确的、改革开放的一系列战略部署是正确的，更加深刻地认识到改革开放和社会主义现代化建设的光明前景，统一思想、凝聚共识、鼓舞斗志、团结奋斗，坚定跟党走中国特色社会主义道路、改革开放道路的信心和决心。

栗战书、汪洋、王沪宁、赵乐际、韩正、王岐山参观展览。

下午4时许，习近平等领导同志来到国家博物馆，走进展厅参观展览。展览以坚持和发展中国特色社会主义为主题，紧扣改革开放40年历程，紧扣改革开放的历史纵深感、群众获得感、发展成就感，安排设计了6个主题内容展区，多角度、全景式集中展示改革开放光辉历程、伟大成就、宝贵经验，展示党的十八大以来以习近平同志为核心的党中央高举改革开放旗帜、推进全面深化改革、扩大对外开放的战略决策部署，展现党中央将改革开放进行到底的政治魄力和坚定决心。

党的十一届三中全会等反映党中央推进改革开放重大时间节点、重大历史事件、重大决策部署的历史照片，拉开中国农村改革大幕的安徽小岗村18位农民按下包产到户“红手印”的雕塑，长征系列运载火箭、天宫号空间站等模型，体现40年来经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设历史性成就与变革的实物和资料，呈现全面推进国防和军队现代化、推动全方位对外开放、加强和改进党的建设等图片……逼真的实物模型、详实的图片图表、丰富的视频资料，吸引了习近平等领导同志的目光，他们不时停下脚步仔细观看，听取工作人员讲解，并询问有关情况。

在京中共中央政治局委员、中央书记处书记，全国人大常委会副委员长，国务委员，最高人民法院院长，最高人民检察院检察长，全国政协副主席以及中央军委委员等参观了展览。

栗战书与阿联酋联邦国民议会议长古拜希举行会谈

新华社北京11月5日电（记者 伍岳）全国人大常委会委员长栗战书5日在人民大会堂与阿联酋联邦国民议会议长古拜希举行会谈。

栗战书说，中阿友好源远流长。今年7月，习近平主席成功访问阿联酋，在中阿关系史上具有里程碑意义。访问期间，双方宣布中阿建立全面战略伙伴关系，并共同规划各领域合作的行动路线图，为两国关系未来发展指明了方向。中方愿同阿方携手，积极落实两国领导人的共识，继续加大相互政治支持，推进“一带一路”共建合作，扩大人文交流，推动中阿友好更好惠及两国人民。

栗战书说，今天上午，首届中国国际进口博览会在上海开幕，这是迄今为止世界上第一个以进口为主题的国家级展会。习近平主席出席开幕式并发表主旨演讲，向世界宣示中国推动更高水平开放的脚步不会停滞！中国推动建设开放型世界经济脚步不会停滞！中国推动构建人类命运共同体的脚步不会停滞！提出世界各国开放合作、共同发展的中国倡议，宣布中国进一步扩大开放的五方面举措，表明了中国全面深化改革、推动新一轮高水平对外开放的坚定决心。中国愿与包括阿联酋在内的世界各国共同努力，推动经济全球化朝着更加开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展。

栗战书说，中阿全面战略伙伴关系的建立对两国立法机构合作提出更高要求，中国全国人大与阿联酋联邦国民议会的合作已站在新的起点上。双方要加强各层级友好往来，密切在立法、监督等方面的交流互鉴，发挥立法机构职能作用，为两国合作提供法律保障；要大力弘扬传统友谊，推动文化、旅游、教育等领域合作，夯实中阿关系的社会基础。

古拜希说，中国已成为维护世界和平稳定、推动世界经济发展的重要力量。阿方将发展对华关系作为外交优先方向，希望同中方深化在政治、经济、文化、反恐等各领域合作。阿联酋联邦国民议会愿与中国全国人大加强交流合作，进一步推动两国人民之间的友好往来，不断丰富阿中关系内涵。

会谈前，栗战书与古拜希共同签署了中国全国人大与阿联酋联邦国民议会合作谅解备忘录。

全国人大常委会副委员长艾力更·依明巴海参加上述活动。

栗战书会见俄罗斯总理梅德韦杰夫

新华社北京11月7日电（记者 伍岳）全国人大常委会委员长栗战书7日在人民大会堂会见俄罗斯总理梅德韦杰夫。

栗战书表示，在习近平主席和普京总统的引领下，中俄全面战略协作伙伴关系迈入新时代，各领域合作取得丰硕成果，为当今世界大国关系树立了典范，为推动建设新型国际关系、构建人类命运共同体作出重要贡献。中俄是具有巨大发展潜力和国际影响的国家，双方要落实好两国元首共识，进一步加强战略协作，深化各领域友好互利合作，共同维护国际公平正义和世界和

平稳定。两国立法机构要充分发挥职能,为中俄关系持续高水平发展提供法律保障。

梅德韦杰夫表示,俄中关系处于历史最好时期,两国在各领域的合作前景广阔。俄中有责任共同维护多边主义和自由贸易,为世界和平稳定与发展繁荣贡献力量。

全国人大常委会副委员长曹建明参加会见。

栗战书会见古巴国务委员会主席兼部长会议主席迪亚斯-卡内尔

新华社北京11月8日电 (记者 朱超)全国人大常委会委员长栗战书8日在人民大会堂会见古巴国务委员会主席兼部长会议主席迪亚斯-卡内尔。

栗战书表示,习近平主席曾指出,中古两党两国关系是患难之交、信义之交、兄弟之交。不论国际风云如何变幻,中方始终把中古长期友好摆在重要位置,按照习近平主席提出的对古方针,坚定不移深化肝胆相照的友谊、坚定不移开展互利双赢的合作、坚定不移做改革发展的伙伴。中国全国人大愿同古巴全国人大一道,落实好两国元首达成的重要共识,加强交流合作,互学互鉴,推动中古关系在新时期实现新的更大发展。

迪亚斯-卡内尔表示,古巴感谢中方在古巴社会主义建设事业中长期给予的坚定支持。古巴党、政府和人民继续坚定致力于传承和巩固同中方的特殊友好关系。希望两国立法机构加强交往。

全国人大常委会副委员长丁仲礼参加会见。

栗战书与葡萄牙议长罗德里格斯举行会谈

新华社北京11月19日电 (记者 王卓伦)全国人大常委会委员长栗战书19日在人民大会堂与葡萄牙议长罗德里格斯举行会谈。

栗战书说,中葡1979年建交以来,双边关系始终健康稳定发展。回顾近40年来的历程,高水平的政治互信成为中葡关系发展的一大突出特点,在开放中扩大合作、在合作中共同发展成为中葡关系发展的一条成功经验。如今,两国关系成熟稳定、充满活力,在各领域的合作前景广阔。中方愿同葡方一道,发挥好高层交往特别是元首外交的政治引领作用,继续在涉及彼此核心利益和重大关切的问题上相互理解和支持,积极推进共建“一带一路”等领域的互利合作,密切在国际事务中的沟通协作,推动中葡关系深入发展。

栗战书说,今年是中国改革开放40周年。开放已经成为当代中国的鲜明标识。在刚刚举行的亚太经合组织第二十六次领导人非正式会议上,习近平主席出席系列活动并发表重要讲话,就把握世界经济发展正确方向、探索国际社会有效治理提出坚持开放、发展、包容、创新、规则导向的5项主张,强调中国在实现自身发展的同时,将为世界各国共同繁荣作出重大贡献。今年以来,中国已经宣布一系列新的对外开放举措。欢迎包括葡萄牙在

内的世界各国分享中国发展机遇、实现互利共赢。

栗战书说,中国全国人大愿同葡萄牙议会开展更加机制化、系统化的交流与合作,为全面推进国家关系发挥积极作用。要进一步扩大双方高层、各专门委员会和友好小组之间的往来,加强治国理政经验交流,助力两国关系发展和各自国内法治建设;要充分发挥立法机构特点和优势,为两国互利合作营造良好的政策环境,从法律上保障投资者和相关人员的合法权益;要积极支持人文交流和地方合作,不断夯实中葡友好的社会基础。

罗德里格斯说,葡萄牙人民对中国人民怀着友好感情。在葡中社会各界的共同推动下,两国关系深入发展,在政治、经济、人文和国际事务等各领域开展了更加紧密的合作。葡萄牙议会愿加强与全国人大的交流与合作,继续为葡中友好事业添砖加瓦。

全国人大常委会副委员长张春贤参加会谈。

王晨会见韩国青年国会议员代表团

新华社北京11月6日电 (记者 伍岳)中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨6日在京会见由韩国21世纪韩中交流协会会长金汉圭率领的韩国青年国会议员代表团。

王晨说,中韩是友好近邻和战略合作伙伴。习近平主席和文在寅总统一致同意,准确把握双边关系前进方向,确保中韩关系行稳致远。两国立法机构要加强定期交流机制、友好小组、青年议员等各方面交往,增进双边友好的社会和民意基础。

韩方表示,愿进一步发挥议员特别是青年议员在促进两国关系发展中的积极作用。

王晨会见英国议会跨党派中国小组代表团

新华社北京11月8日电 中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨8日在京会见由主席格雷厄姆率领的英国议会跨党派中国小组代表团。

王晨表示,习近平主席和特雷莎·梅首相今年年初就进一步提升两国关系的战略性、务实性、全球性和包容性达成重要共识。全国人大愿与英议会加强机制交流,增强法律与政策的沟通协调,促进“一带一路”建设和自由贸易,为打造中英关系“黄金时代”增强版作贡献。

格雷厄姆表示,英议会跨党派中国小组将发挥独特作用,推动双方交流合作。

曹建明出席何梁何利基金2018年度颁奖大会

新华社北京11月6日电 何梁何利基金2018年度颁奖大会11月6日在京举行。全国人大常委会副委员长曹建明出席大会并讲话。

今年,何梁何利基金“科学与技术成就奖”授予中科院古脊椎动物与古人类研究所张弥曼。她是我国著名古生物学家,在早



期肉鳍鱼类化石及鱼类登陆过程、中国东部油田地层时代及沉积环境、青藏高原隆起幅度和干旱化等方面做了大量开创性工作,奠定了中国古鱼类学研究的国际学术地位。55 位科学家荣获“科学与技术进步奖”“科学与技术创新奖”。

何梁何利基金由香港爱国金融家何善衡、梁鍊琚、何添、利国伟于1994 年创立,旨在奖励中国杰出科学家,已遴选奖励1306 人。

张春贤率团访问泰国

新华社曼谷11 月7 日电 11 月4 日至8 日,应泰国立法议会邀请,全国人大常委会副委员长张春贤率团访问泰国,分别会见泰国立法议会主席蓬贝和副总理威沙努。

张春贤说,中泰一家亲,两国人民有着兄弟般的情谊。近年来,双方在“一带一路”框架下各项合作深入推进,给两国人民带来切实利益。我们要落实好两国主要领导人达成的重要共识,进一步加强立法机构等各领域交流合作,不断推进中泰全面战略合作伙伴关系向前发展。

蓬贝和威沙努表示,泰中友好源远流长。泰方高度评价“一带一路”倡议,祝贺中国成功举办首届进口博览会,希望继续加强各领域交流合作。

张春贤还会见了泰国华侨华人代表,考察清迈大学并看望孔子学院师生,参观泰国王室扶贫计划“一村一产品”项目。驻泰大使吕健、驻清迈总领事任义生参加了有关活动。

张春贤率团访问巴基斯坦

新华社伊斯兰堡11 月9 日电 11 月8 日至9 日,应巴基斯坦国民议会邀请,全国人大常委会副委员长张春贤率团访问巴基斯坦,分别会见巴基斯坦参议院主席桑吉拉尼,国民议会议长凯瑟、副议长苏里。

张春贤说,中巴全天候战略合作伙伴关系经受了历史的考验,始终牢不可破。日前,习近平主席等中国领导人同出席首届中国国际进口博览会并正式访问的伊姆兰·汗总理进行了富有成果的会晤。我们要落实好两国领导人重要共识,加强立法机构等各领域交流合作,不断深化两国全天候战略合作伙伴关系,打造新时代更紧密中巴命运共同体。

桑吉拉尼、凯瑟、苏里表示,对华友好是巴基斯坦全国共识。巴方高度评价“一带一路”倡议,愿与中国进一步加强各领域合作,坚定支持中巴经济走廊建设,推动两国关系迈上新的高度。

驻巴基斯坦大使姚敬参加了有关活动。

沈跃跃:全面有效推动海洋环境保护法贯彻实施

新华社北京11 月5 日电 (记者 于文静)全国人大常委会海洋环境保护法执法检查组5 日举行第二次全体会议,研究讨论执法检查报告稿,部署提请常委会审议的各项准备工作。全国人

大常委会副委员长沈跃跃、白玛赤林、丁仲礼出席会议。

在听取各检查小组汇报和检查组成员意见、建议后,沈跃跃指出,从检查情况看,贯彻实施海洋环境保护法工作力度不断加大,海洋环境保护工作取得了明显成效。要以习近平生态文明思想为指导,客观全面地总结好海洋环境保护法实施的基本情况,深入分析研究法律实施中存在的突出问题和原因,有针对性地提出依法贯彻实施海洋环境保护法的意见、建议,推动各国家机关和全社会进一步增强法治意识、落实法律责任,全面有效推动海洋环境保护法的贯彻实施。

吉炳轩出席巴黎和平论坛及相关活动

新华社巴黎11 月13 日电 应法方邀请,全国人大常委会副委员长吉炳轩11 月11 日出席巴黎和平论坛开幕式和一战结束百年纪念仪式。吉炳轩向论坛“和平图书馆”赠送了习近平主席著作《论坚持推动构建人类命运共同体》,并参观了论坛设立的“一带一路”专题展台。在法期间,吉炳轩还出席了一战百年华工追思活动,并会见了法国国民议会议长费朗和第一副议长博纳尔。

艾力更·依明巴海出席“第二届中国阿拉伯城市论坛”开幕式

新华社拉巴特11 月9 日电 11 月8 日,全国人大常委会副委员长、中国阿拉伯友好协会会长艾力更·依明巴海在摩洛哥马拉喀什出席了由中国人民对外友好协会、阿拉伯城市组织及摩洛哥内政部主办的“第二届中国阿拉伯城市论坛”开幕式并致辞。

摩洛哥能源、矿业、可持续发展大臣阿齐兹·拉巴赫,阿拉伯城市组织秘书长艾哈迈德·苏比赫,摩洛哥市镇委员会主席,摩洛哥大区协会主席和马拉喀什—萨菲大区主席等出席并分别致辞,来自中国和阿拉伯国家政府和民间机构、学术、地方政府及私营机构代表逾250 人参加论坛。

艾力更·依明巴海会见摩洛哥众议长哈比卜·马勒基

新华社拉巴特11 月10 日电 11 月9 日,全国人大常委会副委员长、中国阿拉伯友好协会会长艾力更·依明巴海在访问摩洛哥期间会见了摩洛哥众议长哈比卜·马勒基。

艾力更首先转达了栗战书委员长的亲切问候。他说,中摩传统友谊深厚,今年正值两国建交60 周年,中方愿同摩方一道,共同落实两国元首会晤达成的共识,推动中摩战略伙伴关系迈上新台阶。

马勒基表示,摩方高度重视同中国的友好关系,感谢中方对摩经济社会发展作出的贡献,希望摩中双方进一步深化各领域合作。

中国驻摩洛哥大使李立和全国对外友协副会长林怡参加会见。

万鄂湘率调研组到福建省厦门市调研

据厦门日报 11月7日至8日,全国人大常委会副委员长万鄂湘率调研组赴福建厦门,围绕“降低行政成本、优化营商环境、构建节约型社会”等议题进行调研。

座谈会上,厦门市相关部门负责人,有关法学专家、企业家等结合调研主题和工作实际,就“降低行政成本、优化营商环境、构建节约型社会”提出了意见和建议。

在厦期间,万鄂湘还详细了解厦门惠台政策贯彻落实情况,并走访了民革厦门市委机关,深入了解民革厦门市委关于参政议政工作责任机制、规范化机制和激励机制等方面的建设情况。

陈竺出席红十字会与红新月会国际联合会第十届亚太地区大会

新华社马尼拉11月12日电 (记者 郑昕、王羽)11日,红十字会与红新月会国际联合会第十届亚太地区大会在马尼拉开幕。红十字会与红新月会国际联合会副主席、全国人大常委会副委员长、中国红十字会会长陈竺率中国红十字会代表团出席大会。

陈竺主持大会第一次全体会议时指出,面对亚太地区不断增长的人道需求,各国红会迅速开展人道行动,在人道领域发挥了积极作用。

陈竺强调,当今世界积聚了越来越多需要各国共同应对的议题,红十字运动成员增强沟通交流、开展联合行动的必要性和紧迫性大大增加。面对复杂严峻的人道挑战,应从构建人类命运共同体的高度,重新谋划全球人道事务分工,形成人道资源多方供给、人道行动协同推进的多元治理格局。

来自亚太、中东地区51个国家红会约300名代表参加大会。

王东明出席柬埔寨独立65周年招待会

新华社北京11月7日电 全国人大常委会副委员长王东明7日应邀出席柬埔寨驻华大使凯·西索达举办的柬埔寨独立65周年招待会并致辞,其间同西索达大使就中柬关系交换了意见。

蔡达峰出席纪念周建人同志诞辰130周年座谈会并讲话

据新华社北京11月12日电 纪念周建人同志诞辰130周年座谈会12日在京召开。全国人大常委会副委员长蔡达峰出席会议并讲话。

蔡达峰在讲话中回顾了周建人同志光辉的人生历程。他说,周建人同志是中国民主促进会的创始人和杰出领导人之一,是著名社会活动家、生物学家和共产主义的忠诚战士,为爱国统一战线、巩固和扩大,为中国革命和建设事业,作出了卓越贡献。今年是中共中央发布“五一口号”70周年和改革开放40周年,我们要不忘合作初心,继续携手前进,深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和中共十九大精神,践行“四新”“三

好”要求,把老一辈开创的多党合作事业推向前进,创造民进新的历史篇章。

蔡达峰访问科摩罗

新华社莫罗尼11月15日电 (记者 文浩)应科摩罗议会邀请,全国人大常委会副委员长蔡达峰于11月13日至15日率团访问科摩罗,其间,与科议长乌塞尼会谈,并会见科代总统萨鲁玛和代外长法特玛。

蔡达峰表示,中科传统友谊深厚,建交43年以来双方始终真诚友好、平等相待,堪称大小国家团结合作的典范。今年9月,中非合作论坛北京峰会成功举行,阿扎利总统赴华与会,习近平主席同其举行了富有成果的会见。中方愿同科方一道,以落实中非合作论坛北京峰会成果和两国元首共识为契机,深化政治互信,拓展友好合作,实现合作共赢、共同发展。全国人大愿密切与科议会交流合作,为两国友好关系发展不断注入新活力。

萨鲁玛表示,科中关系发展具有坚实的基础,科珍视两国传统友谊,衷心感谢中方长期以来为科经济社会发展提供的支持与帮助,希望继续加强各领域交流合作。乌塞尼表示,科议会愿与全国人大加强治国理政和发展经验交流,推动双边关系更好更快发展。

全国人大常委会办公厅举办人大新闻舆论干部培训班 全面加强新形势下人大新闻舆论工作

本刊讯 全国人大常委会办公厅11月16日至17日在北京举办2018年度人大新闻舆论干部培训班。来自31个省、自治区、直辖市人大常委会机关的新闻舆论工作负责人参加培训。

全国人大常委会办公厅有关负责人介绍,此次举办培训班旨在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,深入学习习近平总书记在全国宣传思想工作会议上的重要讲话精神,交流党的十九大以来特别是十三届全国人大一次会议以来人大新闻舆论工作情况,研究部署如何做好新时代人大新闻舆论工作,进一步提高人大新闻舆论工作水平。

全国人大常委会秘书长杨振武在培训班开班式上表示,人大新闻舆论工作是党的宣传思想工作的重要组成部分。面对新形势新任务新要求,要深入持续学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,特别是要学习研究宣传贯彻好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,自觉肩负起新形势下人大新闻舆论工作的使命任务,积极宣传人民代表大会制度创新实践,充分报道各级人大依法履职情况,加强人大新闻舆论阵地、工作机制和队伍建设,为坚持和完善人民代表大会制度提供坚强思想保证和强大精神力量。

培训期间,中央宣传部有关部门负责人和部分中央媒体有关部门负责人分别围绕如何做好重大主题宣传报道等作了介绍,提出了加强和改进人大新闻舆论工作的建议。与会人员在认真学习基础上,结合各地人大新闻舆论工作实践进行了深入讨论。

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

——在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上的讲话

(2018年10月16日)

中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长 王 晨



同志们：

今天我们在济南市召开贯彻落实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。这次会议由全国人大财政经济委员会、全国人大常委会预算工作委员会和财政部联合组

织召开，会议的主要任务是：深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，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，贯彻党中央关于改革发展的重大决策部署，贯彻中共中央

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》，总结交流经验做法，推进贯彻落实人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展改革举措，保障党中央重大方针政策和决策部署得到全面贯彻落实。

一、以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,以宪法和预算法、监督法等法律为依据,做好新时代人大预算审查监督重点拓展改革工作

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央对加强人大预算审查监督作出重要决策部署。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。党的十八届三中全会进一步提出,加强人大对预算决算、国有资产管理等监督职能。在党的全国代表大会的报告和中央全会的决定等重要文件中,专门就加强人大预算决算审查监督职能提出明确要求、作出重要部署,这充分表明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,充分表明预算审查监督工作在人大总体工作中的重要地位更加突出,充分表明加强人大预算审查监督的必要性和迫切性。

今年3月,经党中央同意,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》(以下简称《指导意见》)。这是党中央加强人大工作、健全人大制度、促进我国经济健康稳定发展的一项新部署新举措,对加强和拓展人大预算审查监督工作具有重要指导作用。我们要认真学习领会,抓好这项改革工作的贯彻落实。

(一)人大加强支出预算和政策审查监督,有利于更好地贯彻落实党中央重大方针政策和决策部署

政府预算反映国家的战略、规划、政策,反映政府的职责、活动范围、方向。早在新中国成立初期,毛泽东同志就指出,“国家的预算是一个重大的问题,里面反映着整个国家的政策,因为它规定政府活动的范围和方向。”邓小平同志在1954年全国财政厅局长会议上指出,“财政工作一定要有财有政,切

不可有财无政。”“财政工作要有全局、大局的观念。”习近平总书记指出,“人大要把宪法法律赋予的监督权用起来,坚持监督和支持相结合,确保法律法规得到有效实施,确保党中央重大决策部署贯彻落实。”按照党中央要求和预算法、监督法规定,对支出预算和政策开展全口径审查、全过程监管,完善程序和方法,有利于让支出预算和政策更好地体现和落实党中央决策部署。审查批准预算、决算和监督预算执行,是宪法法律赋予各级人大及其常委会的重要职权,是人大行使国家权力的重要体现。人大审查和批准预算,就是使党的主张通过法定程序成为国家意志,保障党中央重大方针政策和决策部署在政府预算编制中得到贯彻;人大监督预算执行,就是通过监督财政资金的规范有效使用,保障党中央重大方针政策和决策部署得到落实。

(二)人大加强支出预算和政策审查监督,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

财政是国家治理的基础和重要支柱,科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。党领导人民依法治国,健全人民当家作主制度体系,必须把预算编制好、审查好,必须把预算执行好,把财政资金使用好、管理好。以往政府预算审核管理和人大预算审查监督的重点主要是赤字规模和预算收支平衡状况,预算管理存在着重收入轻支出、重投入轻产出、重分配轻执行等情况,在支出预算和政策关注、政策对编制支出预算的指导和约束作用发挥、对财政资金使用绩效和政策实施效果关注等方面需进一步提升。实施人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展改革,是适应新形势、新任务和新要求,在政府预算审核管理和人大预算审批制度上作出的重大改革。实施这项改革,有利于加强和改善宏观调控,有效发挥财政在宏观经济管理中的重

要作用;有利于提高支出预算编制质量和预算执行规范化水平,实施全面规范、公开透明的预算制度,加快构建优化资源配置的科学财税体制,为更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用提供制度保障。

(三)人大加强支出预算和政策审查监督,有利于更好地发挥人民代表大会制度根本政治制度作用

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,有利于将坚持党的领导、人民当家作主、依法治国真正打通、有机统一起来,使国家治理活动的支出需求与财力保障更加匹配、治理机制顺利运转、治理效能不断提升,更好发挥人民代表大会制度作为支撑国家治理体系和治理能力的根本政治制度作用。一是做好这项改革工作,使预算编制和预算执行更好贯彻党中央方针政策和决策部署,能够更好发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用。二是做好这项改革工作,密切同人民群众的联系,倾听人民呼声,回应人民期待,在发展中补齐民生短板、促进社会公平正义,能够进一步健全完善人民当家作主的运行机制、实现方式和途径,使人民当家作主有效落实到国家政治生活和社会生活中。三是做好这项改革工作,以宪法和预算法、监督法等法律为依据,坚持用法治方式和法治思维开展工作,有利于依法管理国家事务,推进全面依法治国。

(四)人大加强支出预算和政策审查监督,有利于健全党和国家监督体系

在党中央的集中统一领导下,人大监督是国家权力机关对“一府一委两院”的监督,是我们国家监督体系中的重要方面,是国家治理体系中的重要一环。人大预算审查监督作为人大制度和人大工作的重要组成部分,推动完善预算制度、深化预算改革、严格预算管理、规范预算行为,是健全党和国家监督体

系的内在要求,是构建强化不敢腐的震慑、扎牢不能腐的笼子、增强不想腐的自觉,把权力关进制度笼子的重要环节和有效措施。

二、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

《指导意见》对各级人大及其常委会的预算审查监督重点拓展改革作出了全面部署,政治站位高,内容丰富,措施有力,要求明确,我们要认真学习领会、全面贯彻实施。

(一)实现人大预算审查监督重点拓展的目的和总体要求

《指导意见》明确提出,人大加强对支出预算和政策的审查监督,目的是提高针对性和有效性,推进依法行政、依法理财,保障党中央重大方针政策和决策部署的贯彻落实。《指导意见》对人大加强支出预算和政策审查监督提出了总体要求,明确了改革的重要原则和基本方法,我们要深刻理解和把握。

一是坚持党中央集中统一领导。各级人大是党领导下的政治机关,要旗帜鲜明讲政治,牢固树立“四个意识”,不断增强“四个自信”,坚决维护习近平总书记核心地位,坚决维护党中央权威和集中统一领导,始终在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。人大预算审查监督重点拓展改革工作要在党中央集中统一领导下扎实推进,预算审查监督中的重要事项和重要问题,全国人大要及时向党中央请示报告,省市人大要及时向本级党委请示报告。

二是坚持围绕和服务党和国家工作大局。要把人大预算审查监督重点拓展改革工作放到党和国家工作大局、本地区中心任务中去思考、谋划和推进。自觉服从服务于统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,贯彻新发展理念,推动经济社会持续健康发展。

三是坚持以人民为中心的发展思想。人大预算审查监督重点拓展改革必须把不断实现人民群众对美好生活的向往作为工作方向和目标。要密切同人民群众的联系,积极回应社会关切,提出有针对性的意见建议,推动完善支出预算和政策,着力保障和改善民生,使改革发展成果更多惠及全体人民,不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

四是坚持依法审查监督。人大预算审查监督重点拓展改革要运用法治思维,严格按照宪法和预算法、监督法等法律规定,依照法定职责、限于法定范围、遵守法定程序,以法律为依据,督促政府及其有关部门贯彻落实党中央重大方针政策和决策部署,全面贯彻实施预算法,严格按照人大批准的预算执行,强化预算约束,提高财政资金使用绩效和政策实施效果。

五是坚持问题导向。人大预算审查监督重点拓展改革要增强问题意识,强化问题导向,结合人大代表和人民群众普遍关心的热点难点问题、审计查出的突出问题、制约事业发展的关键问题等,找准支出预算和政策审查监督的着力点、切入点、追踪点,加大工作力度,持续跟踪监督,推动建立健全解决问题的长效机制。

(二)把握人大预算审查监督重点拓展的主要内容

《指导意见》明确提出,按照党中央改革部署要求和预算法、监督法规定,人大对支出预算和政策开展全口径审查、全过程监管。这是一项十分重要的规定。栗战书委员长指出,人大对政府预算实施全口径审查、全过程监管,目的是保障党中央重大方针政策和决策部署在政府预算编制、预算执行中得到贯彻落实。

人大对支出预算和政策实施全口径审查,就是人大要对一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算进行审查,特别是要加强对支出预算和政策的审查,实现审

查范围和内容的全覆盖。按照全口径审查的原则要求,要进一步深化细化审查的切入点和抓手。

人大对支出预算和政策开展全过程监管,就是人大预算监督要从过去的以对政府提交的预算草案、预算执行结果报告的“事后”监督为主,进一步向预算草案编制前和政策制定前的“事前”环节延伸,进一步加大对预算执行过程和政策实施过程的“事中”环节的监督力度,做到事前监督、事中监督、事后监督各环节紧密衔接、相互贯通。

在预算草案编制前,人大常委会预算工委等工作机构应当根据党中央的决策部署和预算法的规定,结合人大常委会开展执法检查、听取政府专项工作报告提出的审议意见,根据人大代表、常委会组成人员、财经委等专门委员会组成人员关于预算的意见建议,提出改进完善预算草案、报告编报的具体意见建议,并及时与政府财政部门等进行沟通。预算工委还可以组织有关人大代表到政府财政等部门和地方开展调研考察,了解预算编制安排与考虑,并提出意见建议。政府财政部门对人大代表和人大有关方面提出的有益意见建议,应当认真研究吸收,并反映到编报的预算草案和报告中,使预算草案更为科学合理。在预算执行过程中,要依法加强对预算执行情况和政策实施情况的监督。要建立常态化监督机制,充分利用预算联网监督系统平台,通过线上查询与线下跟踪调研相结合等方式,善于在预算执行的过程中发现问题,按程序向政府有关方面反映问题,推动政府及有关部门完善制度、堵塞漏洞、改进工作。要进一步加强事后监督,加大对审计查出突出问题整改情况的监督力度,改进创新具体方式方法,推动强化追责问责,提高支出绩效和政策实施效果。

人大对支出预算和政策实施全口径审查、全过程监管,主要内容包括五个方面。

一是支出预算的总量与结构。人大



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场

审查监督支出预算的总量与结构的重点是,正确处理好政府与市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用、更好发挥政府作用;支持坚决打好“三大攻坚战”,以供给侧结构性改革为主线,支持优化产业结构,推动经济高质量发展,建设现代化经济体系,更好推进党和国家各项事业发展。

二是重点支出与重大投资项目。人大审查监督重点支出与重大投资项目,主要是推动政府健全重点支出与重大投资项目决策机制,合理确定重点支出与重大投资项目范围,在预算安排中保障党中央重大方针政策和决策部署确定的重点支出与重大投资项目,在预算执行中督促实现支出绩效和政策目标。

三是部门预算。人大审查监督部门预算的重点是,部门贯彻落实党中央重大方针政策和决策部署的情况。

四是财政转移支付。人大审查监督财政转移支付的重点是,一般性转移支付促进实现地区间基本财力均衡及基本公共服务均等化的情况,专项转移支付支撑党中央重大决策部署实施的情况等。

五是政府债务。人大审查监督政府债务的重点是,合理评估全国政府债务风险水平,评价地方政府举债规模的合

理性;地方政府债务纳入预算管理的情况;硬化地方政府预算约束,坚决制止无序举债搞建设;积极稳妥化解累积的地方政府债务风险,坚决遏制隐性债务增量,决不允许新增各类隐性债务。

人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展后,仍然要加强对政府预算收入的审查和监督,重点是政府预算收入编制要与经济社会发展水平相适应,与财政政策相衔接;要推动严格依法征收,不收“过头税”,防止财政收入虚增、空转;要推动依法规范非税收入管理等。

(三)运用好人大预算审查监督重点拓展的程序方法

《指导意见》对加强支出预算和政策审查监督的主要程序和方法从八个方面作了规定,包括:认真学习贯彻党中央重大方针政策和决策部署,充分听取意见建议,深入开展专题调研,探索就重大事项或特定问题组织调查,探索开展预算专题审议,推动落实人大及其常委会有关预算决算决议,及时听取重大财税政策报告,加快推进预算联网监督工作等。

《指导意见》明确提出要“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”。党中央的重大方针政策和决策部署是政府制定政策、编制预算的重要依据,是人大开展支出预算和政策审查监督的重要遵循,人大加强支出预算和政策审查监督的目的就是要保障党中央重大方针政策和决策部署的贯彻落实。我们首先要学习领会党中央的重大方针政策是什么、决策部署有哪些,明确目标任务,掌握部署要求,在工作中认真贯彻落实。

《指导意见》明确提出“深入开展专题调研”。开展支出预算和政策审查监督重点拓展改革工作,增强审查监督的力度、深度和针对性、有效性,要求我们必须深入开展调查研究,把实际情况摸准摸透,增强工作主动性和前瞻性。

《指导意见》明确提出“加快推进预算联网监督工作”。要加快推进预算联网监督工作,实现预算审查监督信息化和网络化,充分利用预算联网平台加强对支出预算和政策的审查监督,提升审查监督内容的翔实性和时效性。

推进人大预算审查监督重点拓展改革工作,要综合运用好各种法定的审查监督程序和方法,提高可操作性和运转效率,总结交流推广有效做法和成功经验,不断创新完善具体组织方式和工

作方法,增强监督实效,使人大预算审查监督更有力度、更具权威。

三、切实增强责任感和使命感,依法履职,担当尽责

《指导意见》印发后,全国人大常委会、国务院和各省(区、市)积极开展贯彻落实工作,取得了初步成效。我们要在前期工作基础上,进一步全面深入抓好《指导意见》的贯彻落实。

(一)加强学习,提高履职能力

要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,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,提高政治站位。要学习掌握《指导意见》精神,深刻理解和把握改革的出发点和落脚点是保障党中央重大方针政策和决策部署在政府预算编制、预算执行中得到贯彻落实,这是贯穿《指导意见》的鲜明主题;深刻理解和把握审查监督重点拓展的各项主要内容、主要程序和方法等要求,为推进改革工作打好坚实基础。

(二)落实改革措施,确保工作实效

一是要制定贯彻《指导意见》的实施意见。地方人大在全面准确把握《指导意见》精神基础上,结合本地的实际情况制定实施意见,将改革要求进一步深化、具体化。今年年底前各省(区、市)都要制定出台实施意见。二是要抓住重点、聚焦关键。人大常委会负责同志对一些重点改革内容和问题,要敢于担当,善于作为,认真谋划,破除阻力,发扬钉钉子精神,把改革工作做到位。三是要与贯彻落实“加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能”等其他有关重要改革措施和贯彻实施预算法紧密结合,统筹推进,务求实效。

(三)加强沟通配合,形成工作合力

要正确处理监督与支持的关系。人大监督政府工作,是人民代表大会制度的内在要求和制度安排。在党中央集中统一领导下,人大要切实担负起宪法法律赋予的监督职责,坚持依法监督、正

确监督、有效监督,严格按照人大监督的政治定位、法律定位开展工作,寓支持于监督之中,形成推进工作的合力。各级人大常委会及人大财经委、常委会预算工委在落实改革措施时,既要敢于监督、善于监督,又要实事求是、求真务实。要加强与政府及其财政、审计等部门的沟通,统一思想,凝聚共识,既要积极推进改革措施落实,又要扎实做好各项基础性工作。全国人大财经委、全国人大常委会预算工委、财政部、审计署在贯彻落实党中央改革措施工作中承担重要职责,是贯彻落实的“第一棒”,对地方具有重要的示范导向和推动作用。我们要协力同心,共同做好改革任务的落实工作。

各级政府财政部门作为具体编制预算决算草案、具体组织预算执行的部门,在贯彻落实改革措施工作中责任重大。《指导意见》对国务院及其财政部门提出了明确要求,这里再强调几点。一是进一步发挥政策对支出预算编制的指导和约束作用,不断提高预算编制质量和水平。二是进一步增强预算、决算草案和报告的可读性、可审性,推进预算公开透明。三是继续丰富和完善向代表大会和人大常委会提供预算审查、决算审查和监督预算执行的政策、预测等参阅资料。四是及时向人大代表通报有关情况,不断深化听取人大代表意见建议工作。五是进一步保障预算联网监督系统数据信息的完整性、准确性和更新的及时性,积极支持人大使用预算联网监督系统发现和推动解决实际问题。

审计机关在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中,发挥着重要作用。按照中央审计委员会第一次会议部署和《指导意见》精神,各级审计机关要紧扣人大预算审查监督要求,进一步聚焦审计重点,加大对支出预算和政策执行的审计监督力度,完善审计工作报告机制,建立健全沟通联络机制,形成监督合力,为本

级人大常委会开展支出决算和政策审查监督提供支持。

(四)完善工作机制,提升监督水平

全面贯彻落实人大预算审查监督重点拓展改革工作,需要各级人大结合实际情况,进一步加强实践探索,创新方式方法,深化对中国特色社会主义人大预算审查监督工作规律的认识把握,推进健全完善与人大预算审查监督工作特点相适应的工作机制。全国人大常委会要加强对地方人大常委会落实改革措施的指导和推动,省级人大常委会要加强对市县人大落实改革措施的工作指导和推动。各级人大要充分发挥人大常委会党组把方向、管大局、保落实的重要作用,及时研究解决改革中遇到的困难和问题,确保改革措施落实到位。

新时代人大预算审查监督的工作任务越来越重,要进一步加强人大预算审查监督工作机构和干部队伍建设,着力培养高素质的预算审查监督工作人才。抓紧健全与预算审查监督工作任务相适应的机构,选好配强专业人才。把预算审查监督工作干部队伍建设作为加强人大监督的基础性工作来抓,有目标、有重点、有步骤地推进实施。加强学习培训工作,不断提高干部的政治素质和业务能力。

做好新时代人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展改革工作,使命光荣,责任重大。我们要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,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,坚决贯彻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成效,为推进依法行政、依法理财,充分发挥国家权力机关的重要职能作用,推进国家治理体系和治理能力现代化做出新贡献。

(本文为王晨副委员长2018年10月16日在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上上的讲话,有删节。)★



八闽大地涌动时代新潮

文 / 本刊记者 王博勋 王晓琳 赵祯祺 见习记者 孙梦爽

金秋好时节，丹桂香八闽。

10月9日至14日，《中国人大》杂志采访组来到福建，开启了“新时代新探索”系列报道活动的第一站采访。沿着习近平总书记当年在福建工作过的足迹，我们一行四人来到福州、宁德和厦门等地，深入基层一线，深入到人大代表和人民群众中间，挖掘福建各级人大的工作亮点和创新实践。

一路上，民主法治的时代新潮扑面而来：在福州，我们看到人大如何根植当地实际，将立法、监督等工作深深打上地方特色“烙印”；在宁德，我们感受到以首部地方性法规保护少数民族文化的魄力，看到了扶贫攻坚

的“赤溪样板”；在泉州，晋江人大自我革新的勇气令我们为之感动，而南安市建在高校里的代表活动室则让我们耳目一新；在厦门，这片“立法试验田”的敢为人先给我们带来了太多惊喜，而在湖里区，我们找回了大院生活的亲情感……

党的十九大以来，福建省各级人大常委会深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，坚决做到“两个维护”，围绕中心、服务大局、依法履职，各项工作取得新的成效。今年7月，栗战书委员长赴福建调研，就学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想

会主义思想、传承发扬好总书记留下来的精神和作风、发挥人大在全面依法治国中的重要作用、打好污染防治攻坚战等发表重要讲话，并对福建人大工作予以肯定。福建省各级人大的同志深受鼓舞、倍感振奋，掀起了一股干事创业的新浪潮。

是的，最美的风景在基层。这里与百姓的距离最近，最能真切地倾听百姓的心声。也只有在基层，才能最深刻地感受到中国民主的细节，感受到人民代表大会制度的优越性。而我们想做的，便是用自己手中的笔将基层最美的风景绘成画卷，将中国民主最鲜活的一面展现在你的面前。✘

福建省人大： 马上就办，三个月作出三项决定决议

“马上就办、真抓实干”是习近平总书记担任福州市委书记、市人大常委会主任期间提出的。这一工作作风在福建传承至今，对人大工作产生了深远影响。

紧紧围绕党和国家工作大局，新一届福建省人大常委会刚一上任，就紧锣密鼓地在三个月内作出关于深入学习宣传和贯彻实施宪法的决定、关于进一步推进数字福建建设的决定、关于加强生态环境保护依法推动打好污染防治攻坚战持续推进国家生态文明试验区建设的决议，第一时间将党中央决策部署落到实处。有媒体评论称，这三项决定决议出台快、亮点多、举措实，为福建实现高质量发展落实赶超提供了重要保障。

让文本上的宪法“活起来”“落下去”

宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程。今年3月，十三届全国人大一次会议高票通过宪法修正案，开启了全面依法治国新征程。如何深入学习宣传和贯彻实施宪法，使全体人民成为宪法的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者，成为摆在全国各级人大面前的一项重要任务。

宪法修正案通过后，党中央第一时间印发关于深入学习宣传和贯彻实施宪法的意见，全国人大常委会于3月27日召开深入学习宣传和贯彻实施宪法座谈会。新一届福建省人大常委会也迅速做出新动作，于7月26日表决通过关于深入学习宣传和贯彻实施宪法的决定，立足福建实际，对全省学习宣传和

贯彻实施宪法提出明确要求。

让文本上的宪法“活起来”“落下去”、充分发挥国家根本法的作用，加强宪法学习宣传是重要基础。习近平总书记反复强调，领导干部要做尊法学法守法用法的模范。这是全面依法治国的关键，也是加强宪法宣传教育和贯彻实施的关键。决定紧紧抓住领导干部这一“关键少数”，将宪法法律学习纳入干部学习教育体系，要求全省各级领导干部和人大代表模范学习宣传和贯彻实施宪法，并将宪法列为领导干部任前法律考试重点内容，规定国家工作人员就职时应当依法进行宪法宣誓。

决定提出，福建省各级国家机关要以宪法为统领推进法治福建建设。全省各级人大及其常委会要加强对宪法学习宣传和贯彻实施的监督检查，各级人民政府、监察委员会、人民法院、人民检察院要建立工作机制，定期向本级人大及其常委会报告学习宣传和贯彻实施宪法情况，推动宪法得到全面贯彻落实。

习近平总书记深刻指出，“宪法的根基在于人民发自内心的拥护，宪法的伟力在于人民出自真诚的信仰。”在抓住“关键少数”的基础上，“厚植宪法信仰，推动尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法成为全省人民的自觉行动”也成为决定的重要内容。

具体而言，决定将宪法的学习宣传教育纳入年度普法责任清单，并要求引导青少年从小掌握宪法法律知识，养成尊法守法的习惯。结合不同地区和群体的特点与需求，决定要求在全省分类推动宪法精神进企业、进农村、进机关、进

校园、进社区、进网络，为全面贯彻实施宪法打牢坚实思想基础、营造良好社会氛围。此外，福建省人大常委会及时发挥牵头作用，通过组织机关干部开展“送宪法下基层”宣讲等活动，推动宪法走进人民群众、融入日常生活，为地方人大作出表率。

有媒体评价称，决定的“火速”出台，体现了省人大常委会的政治自觉和政治担当。决定主题突出、富有特色、“干货”满满，对保证宪法和法律在全省得到遵守和执行，具有十分重要的意义。

数字福建：数字中国建设的“始发站”

福州王先生居住的小区电梯坏了，给居民生活带来诸多不便。但针对维修零件购买问题，小区业主和物业产生了分歧：物业想购买耐用但价格稍高的零配件，怕图便宜再出问题；但由于信息不对称，业主们对物业收取的高额费用将信将疑。有人提出，要是有一个能够将各种零配件的价格、参数公开的权威公共平台就好了！这一问题，也是福建省人大常委会关心的。

今年5月31日，福建省十三届人大常委会第三次会议审议通过了关于进一步推进数字福建建设的决定。决定提出，要推动构建全省信息共享体系，大力推进社会事业信息化，深度开发各类便民惠民应用，“为人民群众提供用得上、用得起、用得好的信息服务”。有了信息共享体系，现实生活中因信息不对称等产生的诸多问题将迎刃而解。

党的十九大对网络强国、数字中



多年来,福建省人大常委会综合运用执法检查、听取审议报告、专题询问等形式,不断加大监督力度,积极推进生态文明建设。图为8月16日,福建省人大常委会开展城乡生活垃圾管理工作专题询问。摄影/周松

国、智慧社会建设作出战略部署。但早在计算机尚未广泛普及的十八年前,时任福建省长的习近平就已经高瞻远瞩地提出了建设数字福建的战略决策,并指出“实施科教兴省战略,必须抢占科技制高点”。今年4月,首届数字中国建设峰会在福州成功举办,习近平总书记专门发来贺信,强调要“以信息化培育新动能,用新动能推动新发展,以新发展创造新辉煌”。可以说,数字福建是习近平总书记关于数字中国建设的思想源头和实践起点。

俗话说:“师傅领进门,修行在个人。”总书记留下的宝贵“福气”,福建是否做到了传承与发展?据统计,2017年,福建信息化综合指数居全国第6位、互联网普及率居第4位、数字经济总量居第7位……一连串的数字,真正“用实力说话”,展现了数字福建建设取得的显著成效,为数字中国建设积累了丰富经验。

十八年来,数字福建建设阔步向前,省人大常委会助力创新再出发,作出关于进一步推进数字福建建设的决

定,传承数字福建建设的有益做法和成功经验,为数字中国建设贡献智慧和力量。

谈起这个决定,福建省人大常委会财经工委的同志介绍说,决定从提高思想认识、明确目标任务、强化保障机制、营造良好舆论氛围和法治环境四个方面作出动员部署、提出工作要求,可谓“亮点纷呈”。例如,决定规定加快突破信息化核心技术,在芯片、显示面板等领域实现技术攻关;再如,决定提出要保障网络和信息安全,加强信息基础设施网络安全防护;又如,决定要求推动构建条块结合的全省信息共享体系,打通“最后一公里”……

“决定草案一审就获全票通过,充分说明了大家对推动数字福建建设的高度共识。”福建省人大常委会财经工委的同志说,“决定的出台,对进一步凝聚社会共识,增强各方合力,在更高起点上推进数字福建建设,更好服务经济社会发展,增进民生福祉,具有重大意义。”

打好“组合拳”,让清新福建更清新

“轻帆数点千峰碧,水接云山四望遥”是历史上山清水美的福州给古代诗人留下的美好印象,更是如今福建生态环境的生动写照。为了守护好这一方绿水青山,一代代人作出了不懈努力。

习近平总书记在闽东工作期间就强调“什么时候闽东的山都绿了,什么时候闽东就富裕了”,后来他又提出建设“生态省”的构想。福建省人大常委会始终将环境保护作为人大工作的“重头戏”,综合运用立法、监督等多种方式,为守住绿水青山打出了一套“组合拳”。

立法方面,2016年福建被确定为全国首个国家生态文明试验区后,福建省人大常委会先后出台了水土保持、湿地保护、城乡供水等多部具有福建特色的地方性法规,实现了从陆地、流域到海洋的全过程闭合保护,从农村到城市的管控保护,从饮用水源头到水龙头的安全保护。“生态环境立法

(下转第16页)

福州市：让人大工作打上地方特色“烙印”

福州这座城市很特别。它不仅是现代感满满的省政治中心，还是文化底蕴深厚的历史文化名城。如何使这座城市更好地连接过去、现在和未来？从多年坚持推动历史文化名城保护，使“三坊七巷”从衰败老街华丽转身为“城市会客厅”，到立法保护茉莉花茶促进特色产业，再到创新形式提升公众参与度、对房屋征收回迁安置工作进行专题询问……福州市人大工作处处打上了当地特色“烙印”，取得显著成果的同时，更赢得了百姓的点赞。

让历史文化名城保护“落地生花”

说起福州必去的地方，一定非“三坊七巷”莫属。被誉为“半部中国近

现代史”的“三坊七巷”历史文化街区，坐落在具有2200多年历史的福州老中心。在这里，不仅能看到精美绝伦的明清建筑群、闽都园林，更能感受到曾居住于此的林则徐、严复、林觉民、冰心等有识之士的往日风采。但当我们徜徉其中，可能不会想到二十多年前，“三坊七巷”珍贵遗迹曾濒临毁坏。

20世纪90年代初，一家房地产公司获批拆除“三坊七巷”的林觉民故居等历史建筑，准备建设商品房。福州市政协委员张传兴立即写信给当时刚到任不久的市委书记习近平，表示希望制止这一行为，保留林觉民故居等历史建筑。看到来信后，习近平立即让有关部门核实情况，并要求暂缓拆迁。1991年，

福州市委、市政府在林觉民故居召开文物工作现场办公会，由习近平主持。当年11月9日，在辛亥革命福州光复80周年纪念日当天，林觉民故居修缮完成，并辟为福州市辛亥革命纪念馆对外开放。

为了因地制宜解决地方实际问题，1991年，时任福州市委书记、市人大常委会主任的习近平主持启动福州市历史文化名城保护条例的立法工作。1995年，条例在他主持的市十届人大常委会第十九次会议上被表决通过，1997年经福建省人大常委会予以批准开始施行，成为全国第二部历史文化名城保护地方性法规。据介绍，条例坚持“针对问题立法、立法解决问题”，推动市政府

（上接第15页）

越来越严，效果越来越好”成为许多当地老百姓的深切感受。

数据显示，福建省生态环境质量持续保持全国领先。2017年，福建省9个设区的市平均优良天数比例为96.2%，比全国平均水平高18.2个百分点；福州、厦门在全国74个重点城市空气质量排名中分列第五名、第四名，“清新福建”已成为福建的亮丽名片。

在今年7月召开的十三届全国人大常委会第四次会议上，栗战书委员长鼓励地方在大气污染防治领域先于国家进行立法，并要求各省级人大及其常委会在2018年年底，制定或修改大气污染防治相关条例。今年6月，福建省人大常委会对大气污染防治法实施情况开展执法检查。在此基础上，9月召开的省十三届人大常委会第六次会议初次审议了《福建省大气污染

防治条例（草案）》。相关负责人介绍称，条例草案结合本地实际进一步明确细化了上位法的规定。这次会议还全票通过了《福建省生态文明建设促进条例》，首次将“坚持绿水青山就是金山银山”的生态保护发展理念写入福建省法规。

监督方面，福建省人大常委会综合运用执法检查、听取审议报告、专题询问等形式，积极推进生态文明建设，夯实国家生态文明试验区基础。多年来，省人大常委会开展水污染防治法等法律的执法检查，举办饮用水安全保障、固体废物污染防治、城乡生活垃圾管理等多场专题询问，进行农村环境综合整治满意度测评，并连续多年将农村污水、垃圾、环境质量、特色小镇建设等相关建议作为常委会领导领衔督办的重点建议。

紧跟全国人大常委会的步伐，福建

省人大常委会专门加开常委会会议，于今年8月16日表决通过《关于全面加强生态环境保护依法推动打好污染防治攻坚战持续推进国家生态文明试验区建设的决议》。这是省人大常委会依法行使重大事项决定权，在全国省级人大中率先出台涉及生态文明建设和生态环境保护的决议。

决议强调以习近平生态文明思想为指引，坚持党的领导，加强法制保障，维护法律权威，勇于先行先试，促进全民共治，为加强生态环境保护、打好污染防治攻坚战、建设美丽福建贡献力量。

生态环境保护永远在路上。一位省人大常委会负责人告诉记者，福建各级人大及其常委会将进一步有效发挥职能作用，鼓励各级人大代表和广大群众积极参与，为建设“机制活、产业优、百姓富、生态美”的新福建作出更大贡献。★

对“三坊七巷”进行集中改造,为历史文化名城保护工作提供了坚强有力的法制保障。

条例实施16年后,面对新情况新问题,2013年,福州市人大常委会对条例进行修改完善,制定新的《福州市历史文化名城保护条例》。新条例明确了历史文化名城保护规划和历史文化街区等五个专项保护规划的编制主体、审查批准及修改程序,并对名城宏观环境等的保护措施作了规定,突出名城的空间格局与自然山水特色。如条例规定,于山、乌山、屏山之间视线走廊宽度为100米,视线走廊之内的建筑高度不得超过24米。

为推进条例有效贯彻落实,福州市人大常委会于2015年听取并审议了市政府关于朱紫坊、上下杭历史文化街区和烟台山历史风貌区保护修复情况的专项工作报告,并于2016年对条例实施情况开展执法检查,将“完善历史文化名城相关专项保护规划、加快历史文化名城信息化建设、继续做好保护名录的更新”等作为重点事项交市政府研究办理。

通过持续跟踪督办,市政府及时编制完成福州市“两山两塔两街区”文化遗产保护特区等保护规划,并于2015年1月和2017年6月分两批公布市历史文化名城保护名录,强化新条例的可操作性。

如今,福州已经初步恢复了以“三坊七巷”、上下杭、烟台山为代表的历史文化中轴线,彰显了“三山两塔一条街”的传统城市格局,古城韵味正在逐步恢复,历史文化名城的形象和品位也日益提升。

保护和传承文化遗产,就是守护城市过去的辉煌、今天的资源、未来的希望。习近平总书记多次强调:“历史文化是城市的灵魂,要像爱惜自己的生命一样保护好城市历史文化遗产。”多年来,福州市人大始终坚持以立法引领推动历史文化名城保护,通过人大监督保障法规“落地生花”,为传承、延续当地



被誉为“半部中国近现代史”的“三坊七巷”历史文化街区,坐落在具有2200多年历史的福州老中心。图/视觉中国

历史文化的“根”与“魂”奠定了坚实的法治基础。

立法留住“春天的味道”

走在福州的大街小巷,会时不时看到路边挎着篮子叫卖的小商贩。凑到跟前,一股清幽的花香扑面而来。原来,篮子里装的是新鲜的茉莉花,白白小小的花苞被分放在五颜六色的纱包里。路过时,当地百姓总会花上几元钱买下一两个这样的香包,挂在包上、放在车里,香飘四溢。

“花香再融入茶香,那才是真的沁人心脾!”一位在买香包的市民告诉记者。茉莉花是福州市的市花,福州则是茉莉花茶的发源地和主产区。作为国家外事礼茶,茉莉花茶曾被毛主席用来招待尼克松总统,成为世界知名的“中国春天的味道”。

然而,20世纪90年代中后期,随着城市迅速扩张,福州茉莉花种植地被大量征用,加之制作工艺传承和品牌保护不足,福州茉莉花茶产业一度陷入低谷。“最低点时,全市茉莉花种植面积由改革开放后的10万亩降至不足5000亩,在福州注册的相关企业仅20

多家,有生产的不到10家,年加工量不足3000吨。福州这一代表性的千年产业濒临绝境,亟须立法保护。”福州市人大常委会农经工委主任吴兰铮回忆说。

兼任福州市人大常委会主任期间,习近平就高度重视人大立法的科学性和地方特色,强调要尽快制定完善适应市场经济和本地区特点的地方性法规。因此,秉承先行先试的精神,福州市人大常委会通过立法对极具地方特色的茉莉花茶加以保护。

“我们按照‘不抵触、可操作、有特色’的原则,改变‘大而全’的立法模式,需要几条规定几条,在制度上创制适应本地区需要的管理模式。”福州市人大常委会法工委副主任林峻介绍道。

2014年8月1日,《福州市茉莉花茶保护规定》正式施行。保护规定共26条,对茉莉花种植基地的划定与征收、茉莉花茶加工制作工艺的传承及品牌推广等内容予以明确规定。保护规定实施一年之际,福州市人大常委会便迅速开展执法检查,进一步督促、推动茉莉花茶产业的保护、传承与发展。

“保护规定实施后,福州茉莉花茶的品牌效应不断提升。这让我们产业的



6月28日，福州市人大常委会就房屋征收回迁安置工作开展专题询问。

经营者、行业的从事者和花农、茶农们都感到有保障、有希望、有奔头。”连任多届的省市两级“老代表”、春伦茶业有限公司董事长傅天龙感慨地说。

他告诉记者，保护规定的实施有利于保证高品质茉莉花的种植面积，在传承弘扬福州茉莉花茶文化、促进茉莉花茶保护及产业健康发展等方面具有积极的推动作用。“作为一名人大代表、一名茉莉花茶产业参与者，我会全力支持保护规定的贯彻落实，将茉莉花茶这个福州的老品牌发扬光大。”傅天龙说。

专题询问再升级，你关心的我来到

“在房屋征迁安置过程中，造成群众未按期安置的主要原因是什么？”

“对于产权登记滞后的问题，将采取哪些措施予以解决？”

……

这是今年6月28日举行的福州市人大常委会房屋征收回迁安置工作专题询问会上一幕。旧城改造，改造的是房屋，提升的是城市品质，赢得的是民心。紧盯群众热切关注的房屋征收回迁安置工作，福州市人大常委会将其纳入今年监督工作计划。

如何创新监督形式、让专题询问更有实效？早在20世纪90年代初，习近平兼任福州市人大常委会主任时，就强调要在提高监督质量上下功夫，把监督工作落到实处。秉承这一理念，福州市人大常委会一直积极探索创新监督工作机制。

特别是2017年以来，市人大常委会制定了专题询问办法，着力打造听取一次政府专项工作报告、组织两场专题询问会议、跟进一次满意度测评的“121模式”，为提升人大监督实效提供了新经验。对房屋征收回迁安置工作开展监督，被视为这一系列制度安排的生动实践。

“会上问题是怎么来的？我们想知道什么，你们就问什么，简直是问出了我们的心里话。”房屋征收回迁安置工作专题询问直播页面下，网友“火之舞”好奇地问。“虽然只是19个问题，却是从数百条意见建议、十几场调研座谈中归纳而来的。”市人大常委会城环工委有关负责人告诉记者，问题收集机制从过去仅通过调研、座谈“单向找问题”，转变为利用调研视察、征求部分市人大代表等的意见建议、通过新闻媒体发布公告、发放调查问卷等多种渠道“立体找问题”。

如何提问也十分重要。一改会上“一问一答”“念剧本”的老做法，此次专题询问针对一个问题由多人多次提问，“一问到底”直到满意。会上还从网友提问中筛选出关注度高的问题，由工作人员进行现场提问。网友“十万个为什么”的问题就被选中了。他提出，“旧改规模大，涉及征迁户多，有一些行动不便的高龄老人存在过渡期租房困难的情况，这个问题该如何解决？”

“市政府将采取以下措施：一是今年调配6000套现房交给各区统筹使用，通过房源的调配引导征迁群众选择异地安置；二是从保障房中先拿出300套小户型房源，应急用于四城区旧改项目中70岁以上老人的过渡。”市房管局副局长孙文锋列出实际措施，虽未与网友面对面，但回答问题一点儿都不含糊。

问与答都只是推进问题解决的一个环节，如何保证政府部门一一兑现承诺、实实在在解决问题，才是人大监督的落脚点。“专题询问当然不能‘一问了之’。”市人大常委会研究室主任饶春贵介绍称，“专题询问后，我们就将问题清单、需要完成的任务及相应时间节点转交市政府。年底，我们会进行第二次专题询问，并对政府部门两次应询的承诺事项落实情况进行满意度测评。”

“专题询问架起了会内会外的连心桥，老百姓最想知道的，我们都帮他们问了！”饶春贵说。据了解，目前，福州市仓山区上渡新苑等3个项目551户745套安置房已完成回迁选房，鼓楼区凤仪家园等5个项目已按规定完成初始登记工作。

“对问题不回避，寓支持于监督之中，促进问题解决，这才是专题询问应有之义。”会上提问的陈展弘委员说。从市人大常委会对房屋征收回迁安置工作的监督实践中不难看出，专题询问机制的创新，不仅提升了问题的精准度和深度，更促进了政府部门迅速解决群众关切的重点问题，实实在在增强了人大监督实效。■

宁德市： 畲歌唱起来，民族文化“火”起来

“畲山高哟连着天，畲水长呀九曲弯……”一首首畲歌，唱出了畲族文化的独特魅力。在宁德，处处都能感受到浓郁的畲族文化气息。尤其是到了“三月三”这样的大节日，畲族百姓都会身着盛装，举办盛大歌会，载歌载舞，热闹非凡。

宁德市是全国畲族聚居地区，现有畲族人口20.3万人，约占全省畲族总人口的二分之一、全国畲族总人口的四分之一。在漫长历史中，畲族人民创造了灿烂的民族文化，形成了独具价值和特色的畲族文化遗产。然而，随着社会交流不断扩大，主要依靠口授和行为传承的畲族传统文化受到较大冲击，畲族文化不断流失。畲族传统技艺甚至由于后继乏人，面临失传的危险。

党的十八大以来，习近平总书记多次强调要传承和弘扬中华优秀传统文化。在宁德工作期间，习近平总书记就曾多次深入畲乡，走进畲族群众，关心畲族地区文化建设和发展问题。

如何抢救、保护、传承和发展优秀畲族文化？这不仅是宁德社会各界普遍关心的，更是市人大常委会密切关注的问题。为充分发挥立法的引领推动作用，获得地方立法权后，宁德市人大常委会第一时间将畲族文化保护条例列入立法工作计划。2017年3月，宁德市四届人大常委会第二次会议表决通过条例。当年5月，经省人大常委会批准，条例自2017年7月1日起施行。《宁德市畲族文化保护条例》成为宁德获得地方立法权后制定的首部实体法。

据了解，条例共四章二十八条，主要内容包括总则、保护措施、法律责任、附则。特别是，考虑到畲族非物质文化

遗产门类广泛、内容丰富，为了对其进行全方位的保护，条例根据存续状况和传承情况，将畲族非物质文化遗产分为四类，分别规定了抢救性保护、记忆性保护、生产性保护和区域性整体保护四种保护方式。

具体而言，条例规定，对存续状态受到威胁、濒临消失的畲族非物质文化遗产代表性项目实行抢救性保护；对客观存续条件已经消失或者基本消失的畲族非物质文化遗产代表性项目实行记忆性保护；对存续状态较好、具有市场潜力和发展优势的畲族非物质文化遗产代表性项目实行生产性保护；对畲族非物质文化遗产代表性项目数量集中、特色鲜明、形式和内涵保持完整的畲族传统村落或特定区域，实行区域性整体保护。

条例还明确了各级政府及部门的职责，要求市、县两级政府设立畲族文化保护专项资金。为了让畲族文化根脉永续，条例还规定了畲族非遗传承人考核评估机制，并对民族中小学传承畲歌、畲语以及畲族文化阵地建设等内容作出规定。

“这是市人大常委会顺应畲族群众的期盼、回应民众诉求的积极举措，更是我们畲族同胞的一大喜事，我们十分高兴、非常激动！”蕉城区八都镇猴盾村的国家级非物质文化遗产畲族民歌项目传承人雷美凤说，条例的制定，有利于加强对畲族文化的保护、传承和发展，维护民族团结和进步，促进经济社会协调发展。

法律的生命力在于实施。至今年7月，条例已实施整整一年。一年来，条例实施的效果如何？为了一探究竟，市人大常委会于今年7月至9月对条例实施情况开展调研，并于10月听取审议了市



宁德市是全国畲族聚居地区。在漫长的历史中，畲族人民创造了灿烂的民族文化。摄影/中新社记者 张斌

政府关于条例实施情况的专项报告。据了解，一年多来，政府和相关部门在条例学习宣传、畲族文化保护传承和发展、促进民族团结等方面做了大量工作，取得了较好成效。

其中，市文化主管部门普查登记畲族文物保护项目1151项，畲族非物质文化遗产项目376项，畲族文化数据库基本建立。各县（市、区）推进特色村寨建设，前后有三批共41个畲族村，获得“国家级传统村落”“历史文化名村”称号等21项，有3个民族村被评为3A旅游点。此外，民族中小学普遍开设畲族文化课程，民族中学通过举办校园畲族文化艺术节、少数民族传统体育比赛，弘扬畲族文化。

宁德市人大常委会主任金敏告诉记者，市人大常委会一定始终牢记习近平总书记“把闽东之光传播开去”的殷切嘱托，持续做好畲族文化的挖掘、保护和传承工作，进一步弘扬畲族优秀传统文化，打响特色文化品牌。☑

碇溪镇：扶贫攻坚的“赤溪样板”

从福州到福鼎，一路绵绵细雨，连片的青山上升起淡淡的薄雾。低矮的茶树层层叠叠地盘在山上，路过时茶农微笑着向我们招手。车往前开，不久就到了我们的目的地——赤溪村。

赤溪村位于太姥山西南麓，是宁德市福鼎市碇溪镇下辖的一个小山村。三十年前，这里集“老、少、边、穷”于一体，是远近闻名的贫困村。“穷到婆媳共穿一条裤子，真的不是传说。”回忆起当年的情形，时任福鼎县委宣传部新闻科科长的王绍据忍不住叹息。

1984年，《人民日报》头版刊登王绍据的“读者来信”，信中反映了赤溪村下山溪畲族自然村群众的贫困状况。同年9月，中共中央、国务院发布关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知，由此拉开了全国大规模、有组织扶贫攻坚的帷幕，赤溪村也因此成为“中国扶贫第一村”。

从1988年调任宁德地委书记起，习近平就团结带领闽东人民，展开了脱贫攻坚奔小康的生动实践。赤溪村的扶贫工作，总书记一直放在心上。2015年年初，习近平总书记对赤溪村的扶贫工作作出重要批示，强调“全面实现小康，少数民族一个都不能少，一个都不能掉队”。一年后，总书记又通过人民网与村民视频连线，寄语希望赤溪再接再厉，在现有取得良好成绩的基础上，自强不息，继续努力。

历经十年“输血”就地扶贫、十年“换血”搬迁扶贫、十年“造血”“旅游+产业”扶贫的艰苦历程，在福鼎市委、碇溪镇党委的领导下，赤溪村发生了喜人的巨大变化：群众生活水平提高了，农民人均纯收入从1984年的166元增长到2017年的16641元；村庄面貌改善了，通村公路从无到有，总里程达58.6公

里……赤溪村三十年的发展蜕变，处处都有人大代表的身影。

“发展产业第一步是把福鼎白茶公共品牌打出来。”借助创立茶业公司，福建省人大代表林振传为打造福鼎白茶公共品牌下足了功夫，积极推动修改白茶的相关标准，发明白茶自动化生产技术，实现白茶标准化生产的突破……福鼎白茶逐渐开辟出广阔的市场，连续九年被列为“中国茶叶区域公用品牌价值十强”。“有时去茶叶交易市场，还真有茶农认出我来，说现在大家都知道福鼎白茶好，他们的茶叶好卖多了！”说到这儿，林振传掩饰不住内心的喜悦与自豪。

宁德市人大代表庄长强则紧贴赤溪村实际，主打“扶贫茶”。从成立公司吸收村民和返乡大学生就业、与村委会签订合伙协议，到每销售一个茶饼就捐出1元钱给当地茶农，再到建立首家六妙白茶体验馆、向建档立卡的贫困户给予现金帮助……庄长强希望尽自己所能帮助乡亲们脱贫致富。“总书记说得对，人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。看着茶农的生活好了，村子里游客多了，我心里真是喜呐！”庄长强笑呵呵地对记者说。

碇溪镇人大代表杜赢从师范学院毕业后选择回到家乡创业。平日里，他一边负责村人大代表活动站日常工作，一边自主创办茶厂，带动村民种植茶叶增收致富。聊到当初为什么选择回乡创业

时，杜赢告诉记者：“之前村里没有茶厂，村民的茶叶经常滞销，卖不到好价钱。现在我们将村民的茶青统一收购加工生产，稳定收购价格，并借助互联网平台销往全国各地，乡亲们‘售茶难’的问题解决了。”

“生存问题解决了，怎么更好地生活就显得特别重要。”2016年，碇溪镇人大主席陈勇辉一上任就发现村里的卫生状况不怎么好。“当时，在街边常会看到垃圾，人居环境实在配不上‘扶贫第一村’的称号。”他下定决心，一定要改变村里脏乱差的局面。

“最难的就是观念的转变。”陈勇辉回忆说，为了让大家感受到环境整洁的好处，他与几名人大代表带头发动群众做好门前“三包”。在人大、政府的合力推动下，村里请来专业清洁机构，赤溪村的卫生状况得到很大改善。记者到的那天，伴着蒙蒙细雨，迎面扑来草木清香，一切都井然有序。“现在你们看到的，就是我们平常的样子。这在以前，领导来检查时我们突击干都搞不成这样。”陈勇辉说。

摆脱贫困后，如何助推实现乡村振兴，成为新时代摆在赤溪人面前的新课题。今年，赤溪村被列为全国农村综合性改革试点，镇人大代表、赤溪村党总支书记杜家住告诉记者，除了继续助力产业发展，下一步，他们将大力推进环境整治、文化振兴等工作，争取让赤溪也成为乡村振兴的新样板。★

记者手记

如何让老百姓过上好日子？从帮助收购滞销茶叶，到努力宣传改变百姓“等靠要”的思想观念；从做好村内垃圾处理这样的点滴小事，再到发展茶旅结合产业助推当地乡村振兴……从这些人大工作者和人大代表身上，我们看到了一股干事创业、带领群众脱贫致富的冲劲、干劲和韧劲。宁德扶贫的“赤溪样板”，也一定会让更多的乡村受益。

晋江人大：为“晋江经验”再续新篇

提起晋江，那个勇立改革开放潮头的小城便浮现眼前。2002年，时任福建省长的习近平在七次深入晋江基层的基础上，总结提出了“晋江经验”，为晋江乃至福建的改革提供了制胜法宝和行动指南。

改革开放四十年来，晋江实现了从“高产穷县”到“全国十强”的跨越，创造了县域经济发展的一个奇迹。今年7月，栗战书委员长在福建调研的第一站就是晋江。他强调，习近平总书记在福建工作期间的创新理论和实践，是一笔宝贵的思想和精神财富，要常学常新、常用常新，在实践中不断深化认识，长期坚持好贯彻好。站在新的历史起点，晋江市人大及其常委会正不断探索、积极尝试，以自己的行动为“晋江经验”再续新篇。

服务改革发展大局，传承弘扬“晋江经验”

晋江人大身处一线，是“晋江经验”的亲历者、见证者，更是推动者。无论是助力高质量发展，还是补足民生短板，处处都能看到人大工作者忙碌的身影。

“始终坚持立足本地优势和选择符合自身条件的最佳方式加快经济发展”是“晋江经验”的重要内容。为此，晋江市人大常委会先后通过听取审议专项报告、组织调研视察等方式，加强对科技成果转化、金融改革等方面的监督，促进市政府出台相关政策，打牢实体根基，加快构建现代产业体系。同时，市人大常委会还围绕一类国有企业运行情况开展调研，推动处理好发展高新技术产业和传统产业的关系。

为推进经济可持续发展，市人大常委会持续五届、历时18年坚持常年“问水”。其间，组织实地检查十多场，开展专题询问

等监督工作，并推动建立人大、政府主要领导、分管领导以及业务主管部门三季度会商机制，围绕检查形成的“三张清单”（问题清单、整改清单和责任清单）对账销号，助力生态水域治理问题的解决。

城镇化滞后于工业化曾是晋江发展的瓶颈。多年来，晋江人大着眼于城镇化提质加速和市民化普惠均衡，先后作出关于晋江市市域概念规划等决议，督促市政府以新型城镇化建设为引擎，统筹兼顾城市的规划、建设和管理。市人大常委会还在新型城镇化建设中打起头阵。如今的晋江已进入工业化与城镇化协同发展的快速阶段，成为了全国中小城市的样板。

这些只是晋江市人大及其常委会践行“晋江经验”的几个小片段。市人大常委会副主任连泉富告诉记者：“未来，我们将继续围绕事关地方发展根本性、长远性、全局性的重大问题依法履行职权，在服务改革发展大局中进一步传承弘扬‘晋江经验’。”

以民意为尺，为部门打分

生活中，小到缴纳水电费，大到去法院打官司，我们无时无刻不与各种“部门”接触。但如何表达对这些部门办事的意见、推进其改进工作？晋江市人大常委会在监督工作中引入测评机制，通过“量化打分”方式对“一府两院”的工作情况进行综合评价。

“我们坚持凡审议必测评、凡评议必测评，同时每年选择若干关系改革发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注的代表建议，对办理情况开展满意度测评。”连泉富介绍称，若常委会组成人员满意和基本满意票不超过半数，测评项目则不予通过。

据了解，2005年以来，晋江市人大常委会先后对“一府两院”的99个专项工作进行测评，对8个部门（单位）工作开展评议，对3件重点督办的代表建议进行测评，取得了较好的监督效果和社会效益。通过测评推动近海水域环境污染治理就是其中一个例子。

“以前，我们这有黑河、牛奶河和红河，都一并流入海里。”在海边居住多年的王大伯告诉记者，由于之前随意向河里倾倒、排放生活污水及石材加工、烧砖等产生的垃圾渣滓，晋江近海水域环境污染一度十分严重。

2013年10月，晋江市人大常委会听取审议了市政府关于近海水域环境污染整治工作情况的报告，并对报告进行满意度测评。针对治理成效不明显，以及人民群众和人大代表反映强烈的实际情况，市人大常委会否决了这一报告。

在此基础上，市十六届人大三次会议将代表提出的“关于加快推进生态水域建设的议案”作为大会议案提请审议并作出决议，要求市政府明确整治目标和阶段任务，力争用较短的时间实现水清、岸美的生态水域建设目标。

测评结束后的两个月内，市政府向常委会提交了整改工作计划报告。市委、市政府先后召开两场大型会议和22次专题会议，出台9份专项文件或实施方案，全面加快生态水域建设步伐，切实加强近海水域环境污染综合整治力度。

“海漂垃圾得到了较好的治理，五颜六色的河也没了。人居环境的改善让更多人愿意来晋江投资、来晋江生活。果然绿水青山变成了金山银山！”连泉富告诉记者，“下一步，我们将进一步扩大测评范围、完善测评机制，放大测评效应，不断彰显民意的分量和人大监督的权威。”

康美镇：高校里的代表活动室

也许你在乡镇人大办公室、街道办事处看见过人大代表联系群众活动室，但你有没有听说过建在高校里的代表活动室？在南安市康美镇，就有这么一家。

为打通人大代表联系群众的“最后一公里”，增强代表活动实效，今年3月，南安市人大常委会在福建师范大学闽南科技学院设立人大代表联系群众活动室，结合高校优势推进人大代表工作。活动室成立半年多来，在保障民生、精准扶贫、助推乡村振兴等方面发挥了重要作用。

“借活动室这个平台，我们走进了百姓心里”

走在校园里，到处都是朝气蓬勃的笑脸，处处充满了年轻的气息。沿着主路走下去，一幢矮层办公楼跃入眼帘。在办公楼三楼，我们见到了闽南科技学院人大代表活动室的负责人、南安市人大代表谢艳招，她还是学院应用化学研究所所长。

“活动室工作日开放。”谢艳招指着墙上的轮值表介绍道，“师生和校外群众的意见我们都会详细记录、分类整理、集中讨论，然后根据情况形成建议并推动解决。”办公桌的一角堆放着《代表接待联系群众登记表》。令记者惊讶的是，活动室成立短短半年，登记表竟已有厚厚一沓。随意翻看，一份“关于解决垃圾焚烧问题的建议”引起了记者的注意。

“之前，康美大桥垃圾点胡乱焚烧垃圾的现象特别严重，严重污染了空气环境，影响了周边居民的正常生活。”谢艳招说，“很多群众来反映过情况，我们立马形成建议提交镇人大。幸运的是，这一问题立即引起了镇党委、镇政府的高度重视。政府很快重建了垃圾池，加装了摄像头。”

“垃圾焚烧的问题解决了，周边百姓可高兴了，而且明显更信任我们了。活动室

成立后，大家都愿意经常来坐坐，把心里的事儿敞开来跟我们讲。借活动室这个平台，我们走进了百姓心里。”谢艳招告诉记者，活动室的三位轮班代表还根据群众、校内师生反映的情况，帮助解决了包括拓建校内车棚、增加公交班次在内的很多问题。

产业专业对接，投入科技扶贫

助力打好“三大攻坚战”，人大代表该怎么做？在闽南科技学院人大代表活动室的代表们看来，借助高校技术优势，引导教师和学生组成团队大力开展科技扶贫是很好的尝试。

在活动室书架的一侧，记者看到一座刻有“青年红色筑梦之旅精准扶贫奖”的奖杯，获奖项目是《稗燃爱——振兴黄稗产业，带动稻农脱贫》。2013年，一个科研项目让谢艳招了解到，松溪是全国贫困县，六墩村是松溪有名的黄稗生产区，但多是小作坊生产。如何实现黄稗的规模化生产，从而让山区的农民增收致富，成了一大难题。

为了解决这个难题，在活动室代表们的推动和指导下，由学院师生组成的“稗燃爱”团队从技术研发、产品销售、技术运营、资金补助等多个方面，助力当地粳米深加工产业发展，让当地农民大大增了收、致了富。据了解，到目前为止，项目带动了109户贫困农民种植粳米，粳米收购价格也由1.5元/斤涨到2.5元/斤，有25户贫困农户年收入增长到2万元。“六墩”黄稗迅速成长为福建省著名商标，打响了地方品牌。

“现在啊，我们这里的农民种粳米种得安心多了，挣得也不少。我们两个老公老婆（夫妻二人）在合作社才干了半年，就挣了3万多呢！”一位当地村民高兴地告诉记者。

主动融入大局，助力乡村振兴

活动室一侧展板上的两张照片吸引了记者的注意力。其中一张照片里的是——一条暗黑的河和一幢破败不堪的老屋，另一张照片则是一条清澈的河、一座干净漂亮的小房子，以及一片鲜艳翠绿的菜田。两张照片下有一行小字：福铁村改造前后对比。实在很难想象这两张照片竟然是同一个地方！而这次大改造源于两个代表活动室的“碰撞”。

一次，在闽南科技学院和福铁村两个代表活动室开展交流探讨时，谢艳招从南安市人大代表、福铁村原党支部书记凤翔处得知，福铁村虽然有悠久的历史，但由于缺少创新，特色挖掘不出来，当地老百姓难以脱贫致富，生活环境仍然很差。经过讨论，代表们一致认为，应当充分发挥高校优势，将大学生“三创”工作与乡村振兴相融合，在推动农村经济发展的同时，引进高素质人才，使广大农村焕发新活力。

今年上半年，在活动室的推动下，谢艳招带领学院一支大学生创业团队与福铁村合作，共同开发福铁山庄。现在的福铁山庄已经成为一个集休闲养生、田园生活体验、大学生创客空间、乡村文化旅游等多种功能为一体的新型田园综合体。

为挖掘南安乡村的差异化文化和旅游资源，大学生创业团队还创立了“芒果研学”品牌，成立了“泛田园差异化产业联盟”。很快，“芒果研学”第一个月就迎来9单业务，服务了400多人；“泛田园差异化”项目也已经在泉州5个村子落实。

谢艳招告诉记者：“看到这些成果，看到自己也能助力乡村振兴添上一把力，我们代表和学生都打心底里感到自豪。”

南安代表工作“成长记”

康美镇高校里的代表活动室只是南安市人大代表工作的一个缩影。在南安，除了高校里的代表活动室，还有独具特色的博物馆里的代表活动室、家门口的代表活动室等等，闭会期间的代表活动也开展得有声有色。可以说，改革开放的四十年，也是南安市人大代表工作成长的四十年。

“四十年来，有一项工作起步早、没间断，一直传承至今。”南安市人大常委会人事代表委主任张永志介绍，这项工作就是“三联”，即人大代表同人民群众的联系、人大常委会与代表的联系、人大常委会与“一府两院”的联系。

1980年12月南安县人大常委会设立后，第二年就建立了常委会同代表的联系制度、代表同群众的联系制度。之后，常委会通过定期召开代表小组会、走访代表、加大建议督办力度等方式，不断加强常委会与代表之间的联系。

建议办理得满意不满意，代表最有发言权。张永志举例称，为了保障代表提出的问题得到切实解决，南安市十三届人大常委会每年都会将代表不满意办理情况的建议退回有关单位，要求重新办理答复，直至代表满意为止。据统计，1999年至2003年的五年内共退回95件。此外，1988年，常委会建立了与“一府两院”的联系制度，并于2000年将这一制度提升为常委会与“一府两院”领导班子联席会议制度。一系列的制度安排和做法切实提升了代表建议办理实效，“说话更有分量、更有底气”成为代表们的一致感受。

党的十八大以来，南安市人大常委会将目光聚焦在进一步规范代表闭会期间活动和搭建代表履职平台上。2013年年初，市人大常委会制订代表小组年度活动计划，指导各代表小组在闭会期间，开展每季度一学习、一调研，代表每年深入选区联系一次选民，每年一建议、一实事的“五个一”活动，并于年终对计划实施情况进行检查。从此，“五个一”活动成为代表履职的“规定动作”。

在代表履职平台建设方面，从2014年的人大代表联络室到2017年的人大代表联系群众活动室，经历了试点、推广、规范三个阶段。张永志告诉记者，南安市代表履职平台的建设与发展，一直得到省人大常委会和泉州市人大常委会的关注与指导。

2014年，南安在美林等5个乡镇（街道）进行试点，按照有场所、有牌子、有制度、有班子和人员、有经费的“五个有”标准，设立南安市人大代表联络室。第二年，联络室在全市26个乡镇（街道）得以推广。张永志介绍，联

络室的建成大大解决了代表小组闭会期间没有活动和工作场所的问题，加强了代表同群众的联系，增强了“五个一”活动的实效。据不完全统计，2012年至2016年，依托联络室这个平台，南安市人大代表闭会期间提出建议418件，为群众办实事、好事2572件。

2017年，南安市人大常委会制订了《代表履职平台建设实施方案》，在原有联络室的基础上，建立了26个镇级人大代表联系群众活动室。其中，官桥镇建立的活动室，将“五个有”的要求拓展为“八个有”，新增规定“有运作、有记录、有实效”的活动室运行制度。同时，将代表开展活动的“五个一”要求拓展为“八个一”，增加要求“每周一联系、每月一交流、每年一述职”。

2017年9月，省人大常委会实地调研官桥镇“人大代表联系群众活动室”，对活动室的工作实效给予充分肯定。11月，泉州市人大常委会在官桥镇召开全市代表工作座谈会。从此，南安的人大代表联系群众活动室建设进入了一个新的阶段。2018年，“八个有、八个一”要求在南安市推行，并将参加活动的代表由原来的以市代表为主，扩大到五级人大代表全部参加。此外，南安还加快平台体系建设，于今年成立“代表之家”。

“‘八个有’解决了活动室运行的制度问题，而‘八个一’则进一步拓展了代表的作为空间。”张永志指出，通过开展“八个一”活动，代表不仅在“反映民意、改善民生”上能够精准发力，而且在“开发民智、引导民风”方面也颇有建树。

“一些代表还主动打造‘指尖上的活动室’，利用微信公众号，同步公开、宣传活动室的工作情况、代表履职情况，并建立‘网上意见箱’。老百姓只要动一动手指，就可以与代表们进行沟通交流。”张永志告诉记者，常委会还注重推进代表结构合理化，针对履职情况规定了代表退出机制。

讲政治、为人民、循法治，是南安四十年来开展人大代表工作一直遵循的原则。从不断推进“三联”到闭会期间组织代表开展“五个一”活动、后续拓展为“八个一”活动；从试点设立代表联络室、规范“五个有”，到在全市推广建立代表联系群众活动室、拓展规范“八个有”；再到不断完善代表结构、切实督办代表建议……多年来，南安市人大常委会不断推出创新之举，让代表与百姓的心越贴越近。✘

厦门市：立法让城市更美好

1994年3月，八届全国人大二次会议授权厦门市人大及其常委会行使经济特区立法权，这成为厦门城市发展建设重要的政策优势。作为“立法试验田”，厦门人大及其常委会不辱使命，大胆探索、先行先试，为厦门打造出一张张靓丽的城市名片，也为全国提供了可复制可推广的“厦门经验”。

打造一部“有牙齿”的社会文明法规

乱穿马路、乱扔垃圾、随地吐痰……这些行为不但不文明，还可能违法！

2016年12月，习近平总书记在中共中央政治局第三十七次集体学习时强调，要运用法治手段解决道德领域突出问题，加强相关立法工作，明确对失德行为的惩戒措施。厦门市人大常委会积极贯彻落实习近平总书记重要讲话精神，于2017年8月高票表决通过了《厦门经济特区促进社会文明若干规定》。作为全国首部促进社会文明的地方性法规，若干规定将社会文明规范上升至地方性法规层面，开创了厦门用法治思维和法治方式推动社会文明的新格局，为厦门实现全国文明城市“五连冠”提供了坚强的法制保障。

“若干规定把主体内容划分为‘社会文明倡导’和‘社会陋习治理’两大部分，从正反两个方面促进社会文明。”厦门市人大法制委秘书处处长李明哲向记者介绍称，在正向激励方面，若干规定从褒奖善行、鼓励参与等多个维度，强化价值导向和利益引导，推动社会主义核心价值观深植人心；在反向约束方面，则注重综合采用教育和惩罚两种手段，提高教育处罚效果。

如何才能真正让陋习治理“长出牙



厦门市人大代表杨锦强作为志愿服务者，引导乘客有序乘车。

齿”？厦门交出了自己的答卷：一是力求精准。例如，若干规定按照行为的社会危害性、行为人的主观恶性等因素设定阶梯式处罚标准，层次分明。二是确保落地。为此，若干规定综合运用警告、责令改正等教育手段，突出法的行为教化功能。

以行人乱穿马路为例，若干规定明确，行人在有设置人行横道或者过街设施的路段，不从上述设施通行的，处以五十元罚款；跨越道路隔离设施的，处以一百元罚款；进入高速公路、城市快速路或者其他机动车专用道的，处以二百元罚款……条分缕析、过罚相当、精准施策，有力整治了乱穿马路的行为。

李明哲表示，考虑到社会文明的内涵和外延丰富，且随着社会不断进步，文明标准也会相应提高，厦门最终采用“若干规定”这种开放式立法体例，建立重点整治清单制度。同时，授权市政府对重点整治清单的实施进行动态调整，以适应

发展变化要求，力求在立法的刚性、精准性与开放性、包容性之间取得平衡。

让垃圾分类真正入脑入心

“干湿要分类，有害单独放。资源重复用，生活更健康。”在厦门市垃圾分类宣导手册上，记者看到了对可回收物、厨余垃圾、有害垃圾、其他垃圾十分生动详细的分类标准及投放要求。

“随着厦门垃圾分类工作的推进，生活垃圾分类逐步深入人心。”市人大常委会相关负责人告诉记者，目前，全市93%的居民小区和42%的农村地区已开展生活垃圾分类，岛内实现生活垃圾分类小区全覆盖。“生活垃圾分类知晓率达100%，参与率超80%。”

这些显著成效与厦门市人大常委会的努力密切相关。为贯彻落实习近平总书记在中央财经领导小组第十四次会议上提出的普遍推行垃圾分类制度的要求，厦门市人大常委会加快相关立法进程，于2017年8月全票表决通过了《厦

门经济特区生活垃圾分类管理办法》，围绕提升生活垃圾减量化、资源化、无害化处理水平进行总体制度设计，努力打造“厦门样本”。

如何才能实现对生活垃圾分类的全链条管理、全过程控制？管理办法作出了制度安排：首先，严格前端分类投放，细化可回收物、厨余垃圾、有害垃圾和其他垃圾的分类标准，便于市民掌握和运用；其次，进一步完善运行机制，对生活垃圾分类收集、运输和处理环节均作出相应要求和明确规定；最后，通过加大政府投入力度，规范处理设施运营，提高末端处理的科技创新水平，加强末端处理能力。通过前、中、后齐发力，垃圾分类工作得以顺利推进。

值得一提的是，厦门市人大常委会充分认识到民众在生活垃圾分类中的关键性作用，在管理办法中作出相关规定，加强宣传引导、建立激励机制、探索市场运作，动员全社会参与垃圾分类，让群众切实感受到垃圾分类带来的生活环境的改善，更积极主动地参与垃圾分类工作，以此形成相互促进的良好局面。

厦门金安社区则以社区教育为着力点，真正做到从源头跑好生活垃圾分类的“第一公里”。社区负责人告诉记者，截至目前，社区已召开了三十多场专题垃圾分类动员培训会，开展垃圾分类、居家垃圾减量等87次宣传活动，充分利用垃圾分类宣传栏、网络平台等加强阵地宣传，真正让垃圾分类意识入脑入心，使居民对垃圾分类实现了从“不了解、不支持”到“积极参与”的重大转变。

“完美逆袭”的筼筹湖

10月的筼筹湖，碧波荡漾，白鹭低飞，湖边林荫步道上健身散步的民众悠闲惬意，目之所及尽是人与自然和谐相处的美好画面。但沉醉于美景的游人可能不知，如今被称作“城市会客厅”的筼筹湖却曾被视为“厦门的疮痍”。是什么让筼筹湖实现了如此巨大的“反转”与“逆袭”？

筼筹湖本是与厦门西海域相连的一座港湾，昔日“筼筹渔火”是厦门八大景之一。然而20世纪70年代，声势浩大的修堤围海造田行动使筼筹湖变成基本封闭的内湖。随着城市发展、人口增加，筼筹湖的生态环境逐渐恶化，湖区杂草丛生、垃圾遍地、污水横流，湖水变黑发臭，鱼虾飞禽几近绝迹，路人经过无不掩鼻而去。夏季蚊蝇成灾，市民只好坐在蚊帐里看电视，被大家戏称为“垂帘听戏”，周边百姓苦不堪言。

加快筼筹湖综合治理成为民众的迫切愿望和要求，市人大代表也提出了相关议案。为积极回应百姓呼声，1988年3月30日，时任厦门市委常委、副市长的习近平主持召开关于加强筼筹湖综合治理专题会议，打响了厦门整治环境污染的一场大硬仗。会议明确建立综合治理机制，组建由相关职能部门和专家组成的筼筹湖治理领导小组，创造性地提出“依法治湖、截污处理、清淤筑岸、搞活水体、美化环境”的20字方针。

厦门市人大及其常委会也全程关注、推进治湖工作。1988年，市人大常委会通过了关于加速筼筹湖综合整治工作的决议，次年又通过了关于确保筼筹湖区域综合整治规划实施的决议。随后，为加强湖区配套建设，提升湖区品位，有人

大代表联名提出议案，希望再造“筼筹渔火”，营造市民共享的休闲空间。市人大常委会结合议案督办工作，于1997年7月通过了专门为筼筹湖量身定制的管理办法。

立法工作只是第一步。2009年，市人大常委会对管理办法的实施情况开展执法检查，针对筼筹湖存在的问题，提出了调整筼筹湖管理范围、加大污水综合截流工作力度和筼筹湖的水体交换、加强筼筹湖的湖区管理等重要建议，并持续监督，推进筼筹湖精细化管理。

近年来，厦门市人大常委会将筼筹湖的综合整治与提升放在全市污水收集处理工作的大盘中予以综合考虑、统筹推进，综合运用议案督办、听取专项工作报告、专题询问等方式，全面加强监督。市人大常委会副秘书长齐晓玲告诉记者，去年常委会开展了《筼筹湖水质分析和污染治理对策研究》的课题调研，今年将继续开展专题调研，持续跟踪监督筼筹湖整治提升工作。

习近平总书记盛赞厦门“是一座高颜值的生态花园之城，人与自然和谐共生”。有经济特区立法的助力，厦门更添自然之美、文明之美。我们相信，在厦门市人大及其常委会持续推动下，厦门的明天一定更加美好。★



厦门市人大代表向垃圾分类督导员了解小区垃圾分类投放情况。

湖里人大：找回大院生活的亲情感



湖里区人大代表夏江平（左三）深入达嘉馨园小区，与居民群众座谈，共商小区治理工作。摄影/苏展祥

每逢中秋佳节，厦门湖里区达嘉馨园的居民都会聚在一起博饼。此起彼伏的“咿当”，图的是个好彩头，寄托的是对下一年的美好期盼。“这样热闹欢乐的场景在以前是绝对看不到的，大家都说现在找回了过去大院生活的亲情感！”湖里区人大代表夏江平告诉记者，小区凝聚力的不断提升，离不开湖里区人大的“联动履职”和人大代表投身小区治理建设。

以督办代表议案为切入点

“小区业委会属于自治组织，法律法规约束不足，导致有的业委会野蛮生长，要么不愿意干，要么抢破头干。”连任两届的区人大代表陈旭玲告诉记者，自己所在社区的某小区业委会之前就存在违法挪用公积金放贷的情况。

2016年年底，陈旭玲与另外9名人大代表在区八届人大一次会议上联名提出“关于重视小区业委会建设的议案”，建议相关部门积极推进工作，“让业委会班子成为懂法、守法、用法的典

范，成为社区的左膀右臂和推进小区文明建设的骨干力量。”充分认识到业委会建设对小区治理工作的重要性，区人大常委会决定将议案交由政府办理，并不断加强督办力度。

其间，区人大常委会不仅多次听取区政府办理工作情况汇报并组织调研，还对小区治理相关领域进行拓展监督，有针对性地听取审议了区政府关于物业管理和环境卫生工作等6方面专项议题，配套进行4次满意度测评，围绕立面整治提升、垃圾分类等开展5场次代表视察活动，对消防法和《厦门市消防管理若干规定》的实施情况开展执法检查，为小区治理、精准管理奠定基础。

在人大的推动下，区委、区政府起草出台了《湖里区物业管理暂行办法》《湖里区加强小区业主委员会管理实施办法》等加强小区管理的相关文件，并率先在全市进行“基层党建+小区治理、业委会+党建”试点，充分发挥党组织在小区建设中的核心引领作用。

代表们则积极参与推进小区党组

织成立和业委会换届选举，做好业务指导和业主引导工作。例如，区人大代表、禾盛社区党委书记林军链推动翰林苑小区、宏伟大厦小区成立兼合式党支部，建立小区党组织与业委会双向培养、交叉进入制度，解决了社会治理“最后100米”的问题。他还引导在职党员和退休老党员参与业委会管理，让党员引领居民主动参与小区“微治理”，获得居民群众的一致好评。

下沉小区，人大代表显身手

想要知道小区治理的短板在哪里，就要俯下身、沉下心，真真切切了解居民需要什么。在区人大常委会的鼓励推动下，辖区人大代表依托各街道和各社区的人大代表联系群众工作平台，积极投身小区建设。

人大代表下沉小区，最先解决的是居民普遍关心、长期无法解决的“老大难”问题。三航小区就有这么一件。由于一直未接通煤气管道，十多年来居住在三航小区的居民都不得不扛着煤气罐上楼，这对老年人来说更加艰难。市区两级人大代表、区人大常委会主任黄炜了解情况后，积极跟有关部门沟通解决。2017年春节，小区居民敲锣打鼓庆祝煤气管道进小区，把幸福和喜悦分享在朋友圈。

除了这些“老大难”问题，代表们还时时关心着百姓生活的点滴小事，垃圾分类就是其中一项。为了推进这项工作，代表们在调研监督、建言献策之外，还变身为垃圾分类的宣传员和监督员。“我所在的兴华社区引入了‘互联网+垃圾分类’的高科技手段，可以随时通过监控了解居民投放垃圾情况。”陈旭玲告诉记者，针对多次投放错误的居民，她会上门去了解情况，这也拓宽了

（下转第27页）

走进福建，那些令人难忘的民主细节

在福建采访的六天，采访组一路深入农村、街道、企业等地，希望找寻到最生动的基层民主故事。令我们感到欣喜的是，在挖掘各地人大工作新经验、好做法的同时，还收获了许多令人难忘的民主细节：福州一场坚持了18年的民意“拷问”、厦门市湖里区人大代表变身“金牌调解员”、晋江市安海镇探索形成“多对一”满意度测评新机制……一次次为民奔走、一项项锐意创新、一个个鲜活故事，背后所蕴含的是一颗颗为民爱民的初心。我们希望借手中的笔带你看一看，在福建，有着这样令人印象深刻的基层人大故事。

福州市：派出所干得好不好？大家来评判

打击犯罪、治安巡逻、调处纠纷……派出所的一线民警们守卫着一方平安，他们工作的桩桩件件，都与我们的生活

息息相关。因此，派出所到底干的怎么样，百姓最有发言权。

2016年10月至次年4月，一场声势浩大的评议活动在福州展开。此次评议的对象是全市基层公安（边防）派出所，作出评价的是市、县、乡三级人大代表和人民群众。在这场近半年的评议活动中，全市207个公安（边防）派出所中有48个脱颖而出，获评“人民满意派出所”荣誉称号。

据了解，这并不是福州市人大常委会第一次开展评议公安（边防）派出所工作。溯其源头，得追寻至20世纪90年代。“习近平总书记在福州工作期间，就十分重视开展人大评议工作，倡导开展了人民代表评议基层所站廉政建设活动。”市人大常委会评议工作负责人介绍，在这一工作方法的示范和带动下，2001年，市委研究同意由市人大常委会每两年组织开展一次评议公安（边防）

派出所工作，并长期坚持下来，至今已连续开展了9次18年。

为了使评议工作更加科学合理、规范有序，福州市人大常委会分别于2001年、2006年通过关于开展评议公安（边防）派出所工作的决定、关于评议福州市公安（边防）派出所工作办法等，对评议原则、组织、步骤、标准等作了进一步明确和规范。

以2017年完成的评议工作为例，就先后经历了各县（市）区人大常委会组织开展初评、市人大常委会进行复查以及总结表彰和推动整改三个阶段。其间，共组织8800多名市、县、乡三级人大代表和部分人民群众对全市207个公安（边防）派出所2015—2016年度工作进行评议，并提出600多条意见和建议。

此次评议还创新方式方法，将综治部门汇总统计的各个乡镇、街道2015—2016年度各个季度的群众安全感满意

（上接第26页）

她了解百姓需求的渠道。

“有一次，我们了解到一位阿姨因为长期未申请到低保补助，心有怨气不愿意配合垃圾分类工作。随后，我及时跟社区沟通，经常给阿姨发一些社区边缘低保户慰问品。阿姨的心结慢慢解开了，也愿意配合我们的工作。”陈旭玲说。

“授人以鱼不如授人以渔。”人大代表下沉小区，更重要的是引导小区居民实现有效的自我管理和服务。为了实现这一目标，林军链引导翰林苑和宏伟大厦小区制定了“小区居民公约”，建立居民的自我约束制度和矛盾调处机制，推动居民主动参与小区治理。


人大出台决定，为小区治理重磅加码

在多方持续推进下，当前，湖里区全面呈现出小区党支部、业委会、物业公司、居民群众共同参与的“四位一体”小区治理新模式，以往乱象消失殆尽。为进一步推动小区治理工作取得实效，湖里区人大常委会在开展系列监督工作的同时，于今年4月表决通过了关于推进城市居民小区治理工作的决定。

决定对“一府一委两院”工作提出要求，明确了人大及其常委会所要履行的监督职责，并对全区人大代表和人民群众共同投身参与小区治理作出号召。决定还提出，要力争用三年左右的时间，将湖里区各城市居民小区建设成为

和谐有序、温馨安全、绿色文明、创新包容的小区，打造共建共治共享的小区治理格局。

“决定的出台相当于给全区人民发了一个‘动员令’，有助于调动大家的积极性、增强各方合力，有效推动社会各界共同参与。”一位社区居委会主任说。

“通过不断探索加强上下联动、代表互动、职权并用等多种联动履职方式，我们的工作取得了一定的效果。”区人大常委会副主任曾文生告诉记者，“接下来，常委会将建立健全联动履职工作机制，为人大代表提供更多跨区域视察的机会，探索横向联动监督方式。”



自2001年开始,福州市人大常委会评议公安(边防)派出所工作已连续开展了9次18年。

率、执法工作满意率等抽样调查数据,折算成群众的调查测评分,进一步提高测评分数的客观性,让评议更加贴近市委中心工作、更加突出群众关切。

总结表彰并不是评议的真正目的,如何推动问题整改、加强和创新基层社会治理才是评议的题中之义。以“人民满意”为最终目标,开展近二十年的评议工作推动解决了一大批人民群众关心的现实利益问题。

助力解决山区办证难问题就是其中一件。寿山派出所是山区派出所,由于山区路远,老百姓想办个身份证,往往来回要跑上几十里地。了解情况后,参与评议的人大代表建议寿山派出所推出切实有效的便民举措。寿山派出所积极响应,不仅建立了身份证照相室,让村民一次性就能在派出所完成身份证办理,免了来回奔波之苦,还结合民警入户访查工作,主动上门为行动不便的村民拍照办证,将身份证送到群众手中,得到了村民一致好评。

“群众普遍反映见警率提高了、安全感提高了,到派出所办事快了、心情好了。”一位人大代表告诉记者,人大组织的评议工作,成为了架设在人民群众和公安机关之间的一道沟通桥梁。

“让人民满意是唯一标准!”一位

接受评议的派出所负责人说:“我们将把评议作为工作的新起点,用评议查找问题、用整改弥补不足、用监督改进作风、用行动树立形象,不断提升群众安全感和满意度。”

经过了18年的积淀,评议公安(边防)派出所工作已成为福州市人大常委会监督工作的特色品牌。市人大常委会主任陈为民在表彰会上强调,将继续坚持“市委领导、人大主导、面向基层、群众满意”的原则,把这项工作坚持好、完善好、发展好,把它打造成市人大工作叫得响的一张“烫金名片”,奋力开创新时代地方人大工作新局面。

湖里区:代表变身“金牌调解员”

泡上一杯茶,分开两边坐。“慢慢说,把事情说清楚、说明白。”钟庆达总是以这样的方式开始一场场调解。钟庆达是福建省、厦门市两级人大代表,还是湖里区的“金牌调解员”。大到征地拆迁,小到家庭纠纷,遇到困难,大家都愿意找他评理。很多问题在调解过程中就能得到解决,进一步促进了社会的和谐稳定。这只是厦门市湖里区充分发挥代表作用、就地高效化解矛盾纠纷的一个缩影。

党的十九大报告提出,要打造共建共治共享的社会治理格局,推动社会治

理重心向基层下移。湖里区主动适应新形式要求,探索将人民调解委员会建在小区,使调解纠纷服务群众“零距离”,做到一般矛盾不出小区,疑难矛盾不出社区,重大问题不出街道,矛盾不上交,努力打造湖里区新时代特区版“枫桥经验”。其中,人大代表的角色至关重要。

湖里区司法局局长傅芳槐介绍称,吸纳人大代表加入调解员队伍、打造代表调解品牌是湖里区推进调解工作的重要一环。通过充分发挥代表们的专业特长和人熟、地熟、情况熟及威望高的优势,用身边人调解身边事,能够有效地抓早、抓小,从源头化解矛盾。

据了解,目前,湖里区共有32名各级人大代表主动要求加入调解员队伍参与调解工作。今年以来,全区人大代表调解员共调解各类矛盾纠纷278件,已成为化解矛盾纠纷的中坚力量。

2017年,具有多年履职经验的钟庆达受邀成为法院特邀调解员,在殿前法庭成立个人调解工作室,并配置了调解团队。钟庆达告诉记者,工作室的设立,一方面能充分发挥人民法院职能作用,把社会矛盾化解纳入法治轨道;另一方面则是借助人大代表熟悉社情民意、群众工作经验丰富的优势,共同促进矛盾的高效化解、实质化解,实现案结事了人和。今年,他共调解劳动、租赁、邻里等纠纷23件,及时化解了矛盾。

钟庆达还在他所在的钟宅社区设立调解室,让群众在家门口就能解决纠纷。后来,为了方便广大群众找到他,他索性将自家的客厅也腾出来,改造成家庭调解室。“只要群众坐在我的客厅调解室,再泡上一壶茶,问题就解决一半了!”钟庆达自豪地说。

连任五届的市人大代表叶福伟同样是湖里区的一名“金牌调解员”。2014年7月,在湖里区司法局的指导下,“福伟调解工作室”正式挂牌成立,成为厦门市首个人大代表调解工作室。无论大事小情,有纠纷大家都愿意找叶老调解,甚至还有岛外慕名找上门的。据统计,调

解室成立至今,共调处各类矛盾纠纷200多起,调解成功率达98%以上。叶福伟被评为厦门市一级调解员,今年又被高票评为“2017年度感动厦门十大人物”。

除了当调解员,叶福伟还有另外一个身份——法治宣传员。调解之余,年近八旬的他还经常深入学校、社区、企业等,以案释法,把调解的案例变成小故事进行宣传,以达到“调解一案、教育一片”的效果。

平时,叶老总会随身携带人大代表证。关键时候,亮出代表证,推动调解顺利进行。“我会继续用热心和耐心,做一名人民群众满意的代表调解员,让群众生活多一些快乐,少一些烦恼。”叶福伟如是说。

安海镇:代表建议满意度测评,从“一对一”到“多对一”

黄向阳代表“关于成立三里街业主委员会的建议”、余金铸代表“关于加宽养正中学新校区门口路面并设置更多停车位的建议”、陈文锋代表“关于修缮六角亭的建议”……进入晋江市安海镇人大办公楼,一块巨大的LED屏便映入眼帘,上面滚动播放着镇十三届人大三次会议代表建议的办理情况。记者看到,这些建议都是与群众生活、工作息息相关的件件“小事”,却办理得一点儿都不含糊,有的光办理情况说明就占了整整一屏,各项措施都很实。

“从2017年开始,我们每年会召开两次镇人代会。第一次人代会收集代表建议,由镇人大主席团交办镇政府。三个月内,镇政府办理完毕并答复代表,镇人大主席团向代表征求评价意见。在之后召开的第二次人代会上,会将代表建议及其办理情况、代表评价以报告的形式向全体代表公开。”安海镇人大主席柯煜煜介绍称,“今年1月召开的镇十三届人大三次会议共收到代表建议53件,已全部办理完毕并书面答复代表,代表们对办理情况的满意和基本满意率达100%。”

在代表“一对一”地对自己所提建

议办理情况进行评价的基础上,今年安海镇创新工作方式方法,对具有公共性、影响广泛的重点督办建议规定了“多对一”的测评方式。“我们认为,对于重点督办建议,只向提出建议的代表征求评价意见是远远不够的。”柯煜煜说,“在建议提出代表对办理情况满意的前提下,我们会在当年召开的第二次人代会上,向所有的代表汇报重点督办建议的办理情况并发放《征求意见表》,进行二次满意度测评,以此实现‘多对一’测评。”

据了解,在今年8月召开的安海镇十三届人大四次会议上,全镇共有104名镇级代表参与三件重点督办建议的满意度测评。会后,安海镇人大主席团还在人大代表活动室公开栏、“今日安海”微信公众号等平台将所有的代表建议、办理情况及评价进行公示。在一进门的LED屏幕左下角,记者就清楚地看到重点督办建议的测评情况。

李猛进、曾华裁两位代表提出的“关于建立快速食品检测工作站的建议”,就是今年三件重点督办建议中的一件。民以食为天。如何确保人民群众“舌尖上的安全”,是两位代表特别关心的问题。在充分调研、听取百姓意见的基础上,李猛进和曾华裁认为,严防严管严控食品安全风险尤为重要。因此,他们建议整合已设立的镇农产品质量安全检测实验室

和镇市场监督管理所的专业设备,在镇公共区域建立快速食品检测工作站,并委托第三方专业机构运作,对蔬菜、肉类等食品进行快速检测,以更好地保障食品安全,让老百姓吃的放心、安心。

接到建议后,镇政府迅速委托第三方专业机构对全镇35个农贸市场开展为期一年的全面跟踪检查与综合评估,针对流通环节涉及食用农产品中的畜肉、禽肉、蔬菜、水果、水产品、干货共六个品项进行定期、不定期的食品安全专项抽检,及时公开监督抽检信息,督促农产品经营者落实食品安全主体责任。

在镇十三届人大四次会议上,参与测评的104名代表中,对这一建议办理情况表示满意的有92人,基本满意的12人,不满意0人。“政府不仅把代表提出的问题解决了,还一并解决了镇级食品安全技术设施薄弱、基层专业执法人员不足等问题,速度快,有成效。”一位代表告诉记者,对重点督办建议进行“多对一”的满意度测评,自己“更有发言权了”,切切实实感受到人大代表对“一府两院”的监督力度越来越强。

“代表们反映问题、提出建议、反馈评价,其实都是在传递民心 and 民意,这才是满意度测评的意义所在。”柯煜煜说,“镇人大将继续探索,不断拓展代表表达途径,让更多民生问题得到解决。”



8月3日,在安海镇十三届人大四次会议上,104名镇级人大代表提交重点建议满意度测评表。

农产品质量安全法执法检查： 守住“舌尖上的安全”

文/本刊记者 于浩



10月25日，十三届全国人大常委会第六次会议举行分组会，审议全国人大常委会执法检查组关于检查农产品质量安全法实施情况的报告。摄影/中国人大网 陶宏林

农业部门先后禁止39种高毒农药，限定高毒农药只能在棉花等非食用作物上使用，高毒农药的使用量占农药使用总量的比重下降到2%以下；

国家农产品质量安全例行监测范围扩大到155个大中城市、109个品种、122项指标；

所有省份均将农产品质量安全工作纳入政府年度绩效考核内容，已有18个省份出台了地方性法规……

“近年来，我国未发生重大农产品质量安全事件，主要农产品监测合格率保持在96%以上，2017年达到97.8%，2018年上半年达到98.1%。”10月24日上午，全国人大常委会副委员长吉炳轩作全国人大常委会执法检查组关于检查农产品质量安全法实施情况的报告时说，法律颁布实施以来，各级政府重视程度明显提升，标准体系建设有序推进，农产品产地环境保护力度加大，监管责任落实力度不断加强。

守住“舌尖上的安全”

农产品质量安全法经十届全国人大常委会第二十一次会议审议通过，自2006年11月1日开始实施。这是我国在农业法制建设史上的一件大事，从此结束了我国农产品质量安全无专门法律予以规范的历史。

2018年对农产品质量安全法进行执法检查，是十三届全国人大常委会开局之年的一个重要执法检查项目，也是该法自2006年颁布实施以来的首次执法检查。

中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书对执法检查高度重视。他强调，实施食品安全战略，让人们吃得放心，是党的十九大提出的明确要求。农产品质量安全是食品安全的基础和源头，全面贯彻实施农产品质量安全法，对于确保人民群众身体健康和生命安全，不断满足人民日益增长的美好生活需要，具有重要意义。要精心组织

好农产品质量安全法执法检查，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，用最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责，严把从农田到餐桌的每一道防线，切实保障广大人民群众“舌尖上的安全”。

根据全国人大常委会监督工作计划，这次执法检查由张春贤、吉炳轩、武维华副委员长担任组长，农业与农村委员会陈锡文主任委员任副组长。

7月至8月，执法检查组分三个小组，由三位副委员长带队，分别赴辽宁、青海、山东、广西、重庆、四川等6个省（区、市）21个地市，听取地方政府和有关部门的汇报，实地走访了63家单位，并在广西南宁市暗访了7家农贸市场，检查农产品质量安全法实施情况。此外，还委托河北等11省（区）人大常委会分别对本行政区域内贯彻实施农产品质量安全法的情况进行自查。

“我是来自内蒙古基层的全国人大

代表,参加了对青海省的执法检查,对这次执法检查有比较深刻的感受。”全国人大代表吴云波说,副委员长带队在地方检查时,深入基层、深入群众、深入田间地头 and 车间作坊,摸实情、查实况,俯身听意见,还成立了小分队进行暗访,全面了解掌握了第一手资料。

“除了常规检查外,还开展了随机暗访和问卷调查,了解人民群众对农产品质量安全状况的认识和评价,注意倾听人民群众的呼声和建议,充分体现了全国人大常委会紧扣人民群众普遍关心的热点问题开展监督的工作思路。同时,执法检查组还针对在基层检查时群众反映强烈的农业投入品管理问题,及时召开农业投入品管理使用座谈会,听取农业部门的意见、建议,探讨解决问题的办法,这样的方式也很新颖。”吴云波说,这次执法检查必将推动党中央战略决策部署的贯彻落实,有效推动农产品质量安全法的贯彻实施,进一步促进我国农牧业向更加安全、更有质量、更高效益转变,为确保广大人民群众“舌尖上的安全”作出人大贡献。

“全国人大常委会组织开展农产品质量安全法执法检查,充分发挥法律巡视的利剑作用,对于保障农产品质量安全,维护人民群众健康,具有非常重要的意义。”全国人大常委会委员洛桑江村说,执法检查深入细致,同时注重发挥群众作用,深入了解群众对农产品质量安全的重大关切,既掌握了农产品质量安全法实施的工作成效,也发现了该法贯彻实施中的一些深层次问题。

“这些问题找得准,原因分析得也非常透彻,提出的意见、建议具有很强的针对性和操作性,充分体现了全国人大常委会执法检查组强烈的宗旨意识和高度负责的工作态度。”洛桑江村说。

确保食品源头的安全

民以食为天,食以安为先。要确保从田间到餐桌的安全,我国目前主要有

两部法律作为保障,一部是农产品质量安全法,一部是食品安全法。农产品质量安全是食品安全的基础和源头,监督农产品质量安全法实施情况的意义不言而喻。

2011年以来,国务院每年均将加强食用农产品质量安全监管纳入食品安全年度重点工作进行安排部署,把农产品质量安全工作纳入省级政府质量考核和食品安全工作考核,并先后修订了《兽药管理条例》《农药管理条例》《生猪屠宰管理条例》《饲料和饲料添加剂管理条例》等行政法规。国务院有关部门配套制定了《农产品产地安全管理办法》等部门规章和规范性文件。

目前,各地均在强化制度建设,以做好贯彻农产品质量安全法基础性工作。比如,辽宁省颁布实施了省食品安全条例、农产品质量安全条例、动物防疫条例、畜禽屠宰管理条例和渔业管理条例等地方性法规。青海省制定了农产品市场准入工作实施方案、农产品质量安全领域违法失信主体“黑名单”制度和不合格农产品反馈整改制度;为强化对农产品质量安全管理突发事件的处置能力,制定了农业行政执法与刑事司法衔接工作方法。

报告指出,截至目前,国务院及有关部门共制定发布农业国家标准和行业标准13540项,其中国家标准7309项,行业标准6231项。国家标准中有4442项农药残留限量标准,1548项兽药残留限量标准,基本涵盖了我国常用农兽药品种和主要食用农产品。

在执法检查中,检查组注意到,山东围绕扩大优质农产品供给、提升农产品质量安全水平,研究制定了一系列农产品质量安全标准体系,目前已形成各类农业地方标准、技术规程2700多项。围绕葱、姜、蒜、苹果、樱桃等蔬菜瓜果生产的环境基础、种苗、病虫害防治、质量安全领域,制定了152项地方标准。发挥蔬菜产业优势,推动“全国蔬菜质量标准中心”在寿光落地,制定《蔬菜

标准体系建设指南》地方标准,填补了国内空白。广西壮族自治区累计制定农业标准964项,其中种植业563项、养殖业401项,初步形成覆盖农业主导产业和部分特色农产品的农业标准体系。

目前,我国所有省(区、市)、88%的地市、75%的县(区、市)、97%的乡镇建立了农产品质量安全监管机构,落实监管人员11.7万人;71.1%的地市、56.6%的县和21.9%的乡镇已安排专项监管经费;30个省(区、市)、276个地市和2332个县(区、市)开展了农业综合执法工作。全国共有农产品质检机构3293家,检测人员3.2万人,实现了农产品检测体系市、县基本覆盖。

例如,重庆市实现农产品质量安全监管机构县乡全覆盖,在38个区县和953个涉农乡镇全部建立了农产品质量安全监管站,配备基层监管人员8700多人、村级协管员1.2万多人。荣昌区督促辖区内“三品一标”企业设立质量安全内检员121名,推动涉农企业建立自检制度。

再比如,四川省已建立乡镇监管服务站4019个,配备村级协管员4.2万余人。成都市把全市划分为县级监管网格16个、乡镇属地网格277个、村级基础网格3361个,配备县乡监管员和村级协管员3982名,确保农产品质量安全“村有人看、乡有人管、县有人查”。

保证人民群众吃得安全放心,是最基本的民心工程、民生工程。近年来,我国没有发生重大农产品质量安全事件,农产品质量安全总体上呈现稳中向好的态势。但也要看到,现在离群众对农产品质量的要求还有一定差距。报告中提到,群众对农产品质量还缺乏信任感、安全感,即“吃米要多淘淘,吃菜要多泡泡,吃肉要多洗洗,吃果要削皮”,“吃面少面味、吃肉少肉味、吃菜少菜味、吃蛋少蛋味”,这具有相当的代表性,反映出人民群众解决温饱问题之后,对吃得健康、吃得放心、吃得安全的强烈愿望。■

让农产品质量安全的基础更扎实

文 / 本刊记者 王博勋

农产品质量安全是食品安全的第一道关口,直接影响着人民群众“舌尖上的安全”。党的十八大以来,习近平总书记多次强调要下最大力气抓好食品安全工作,并提出了“四个最严”(最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责)的要求。党的十九大强调,实施食品安全战略,让人民吃得放心。为贯彻落实党中央的决策部署,积极回应百姓关切,本届全国人大常委会迅速作出行动,在履职第一年就对农产品质量安全法实施情况开展执法检查。

其间,执法检查组紧盯农产品质量安全的基础,对农产品质量安全意识、现代农业建设、农产品产地环境等问题进行深入挖掘。在总结实践经验的同时,执法检查组还针对发现的问题提出了多项建议,充分体现了全国人大常委会对人民群众身体健康和生命安全强烈的责任感,得到了大家的点赞。

进一步增强全社会农产品质量安全意识

当前,我国农业发展正从数量扩张向质量提升转变,吃得安全、优质、营养、健康已经成为人民群众对美好生活的新期待。从源头把好农产品质量安全关,进一步增强全社会农产品质量安全意识是关键。

吉炳轩副委员长在执法检查报告中指出,各级政府对农产品质量安全工作的重视程度明显提升。2011年以来,国务院每年均将加强食用农产品质量安全监管纳入食品安全年度重点工作进行安排部署。近年来,我国未发生重大农产品质量安全事件,主要农产品监测合格率保持在96%以上。

执法检查组还了解到,全国所有省

份均将农产品质量安全工作纳入政府年度绩效考核内容,已有18个省份出台了地方性法规,各地不断加大普法力度。其中,山东省每年举办“农产品质量安全主题日”宣传活动,并建立12316“三农”服务热线,开展法律法规宣传、技术咨询,营造农产品质量安全“人人参与、社会共治”的良好格局。

随着检查的深入,农产品质量安全意识有待提升的问题也暴露出来。例如,一些公众对农产品质量安全知识和安全状况信息缺乏科学认知,而且随着互联网和信息化的发展,农产品质量安全的个别问题、局部问题往往会通过网络等传播途径,迅速发酵蔓延影响到全局。2015年爆发的“毒草莓”谣言曾致使当年全国多个地方草莓滞销,就是其中一个例子。

紧抓意识问题,执法检查组从各级政府加快完善统一权威的监管体制和制度、认真落实普法责任、着力构建农产品质量安全社会共治格局和妥善应对虚假信息 and 谣言传言四个方面提出建议,强调要进一步增强全社会农产品质量安全意识。

在落实普法责任方面,检查组提出,有关部门要提高宣传工作的针对性和时效性,全面普及农产品质量安全法律法规和基本知识,增强生产经营者的第一责任人意识和守法意识。对这一点,刘修文委员表示赞同。他指出,“舌尖上的安全”的基础、根本在人防、心防。进一步夯实执法基础、实施好这一法律的关键,根本在于进一步开展好普法教育,全面加强执法力度,切实增强生产经营者的第一责任人意识、诚信意识、道德意识、法治意识。

对于报告提出的“要积极动员社会

各方参与保障农产品质量安全,鼓励群众监督和社会监督,支持和引导舆论监督,着力构建农产品质量安全社会共治格局”,谢广祥委员认为,增强人民群众对我国农产品质量安全的信任度非常重要,一定要下大力气。他建议,各级政府及时公布农产品质量信息,提高人民群众对农产品质量安全的科学认知度,让人民群众认可。

加快推进农业转型升级和现代农业发展

农产品质量安全水平与农业现代化水平密切相关。习近平总书记在党的十九大报告中提出,实施乡村振兴战略,加快推进农业农村现代化。现代农业建设的基础性工作推进情况如何,执法检查组十分关注。

报告显示,各地积极推进标准化生产和农产品品牌建设,已创建蔬菜水果茶叶标准园、热作产品标准化生产示范园、畜禽标准化示范场和水产健康养殖示范场1.8万个,建成绿色食品原料标准化生产基地678个。截至2017年,全国主要作物绿色防控技术应用面积超过5.5亿亩,绿色防控覆盖率达27.2%。依托“三品一标”(无公害农产品、绿色食品、有机农产品和农产品地理标志)发展建立的优质品牌农产品发展迅速,全国“三品一标”企业总数4.3万家,产品总数12.2万个,实物总量、生产面积不断扩大。

虽然各地为推进农业现代化建设作出了不懈努力,但执法检查组发现,长期以来,我国农业的工作着力点主要放在保证农产品数量上,对质量安全的关注度不够,在生产、流通等环节都存在风险隐患,农产品质量安全事件时有发生,

确保农产品质量安全的基础依然薄弱。

具体而言,生产环节存在生产经营主体小而分散、组织化程度低等问题;流通环节存在农产品加工、冷链运输、储藏等技术水平低,农贸市场散装农产品标签不规范、进销台账不规范不齐全等情况普遍等问题。这些都加大了农产品质量安全风险,制约了农产品质量安全水平的提升。

据此,执法检查组指出,要把农产品质量安全作为转变农业发展方式、加快现代农业建设的关键环节,坚持源头治理、标本兼治,加快推进农业转型升级和现代农业发展,尽快构建现代农业产业体系、生产体系和经营体系,不断提高我国农业优质化、绿色化、品牌化水平。检查组还就引导新型农业经营主体与小农户建立紧密利益联结机制,推进生产基地建设,加快构建综合配套、便捷高效的农业社会化服务体系,优化养殖业空间布局,加快推进农产品品牌建设等方面提出具体建议。

对于报告提出的“要提高农民的组织化程度,要加快培育新型农业经营主体,构建扶持新型经营主体发展的政策支持体系,不断培育壮大以种养大户、家庭农场、农民合作社和龙头企业为主体的新型农业经营主体,发展适度规模经营,以规模化推动标准化”,来自内蒙古基层一线的全国人大代表吴云波深有同感。

他说,以自己所在的嘎查(蒙古族行政村)为例,当地于2014年成立了养牛专业合作社,并依托合作社建设了标准化的生产加工基地,不仅带动本村农牧民入股、分红增收,还带动了周边22个嘎查。在推动农牧民增产增收的同时,进一步提高了农畜产品生产标准化、规范化水平,实现了产业发展、增加绿色优质农畜产品供给和贫困户长期稳定脱贫的多赢。

左中一委员赞同执法检查组关于“健全生产者补贴制度和主产区利益补偿机制,不断提高农业综合生产能力”的建议,并提出对绿色生态健康农产品的

生产经营,要在政策、科技等方面给予更多扶持和激励,真正使优质农产品有口碑、有市场、有效益。

把住生产环境安全关

生产环境与生产条件对农产品质量安全具有直接、重大影响。为了从源头加强管理,农产品质量安全法设“农产品产地”专章,对农产品生产区域实行分类管理、农产品基地建设、农产品生产环境保护等内容作出规定。

吉炳轩在报告中指出,我国农产品产地环境保护力度不断加大:国务院先后印发实施了大气、水、土壤污染防治行动“三个十条”,坚决向污染宣战,净化农产品产地环境。国务院有关部门印发实施了《全国土壤污染状况详查总体方案》,全面开展土壤详查,调查土壤污染底数;在江苏、湖南、河南3省开展了耕地土壤环境质量类别划分试点;在湖南长株潭地区重金属污染区休耕20万亩;实施农业面源污染防治攻坚战,启动果菜茶有机肥替代化肥、典型流域农业面源污染综合治理试点。全国525个产粮油大县出台了土壤环境保护方案,所有省份完成了土壤污染治理和修复规划编制。

虽然相关工作取得了一定成效,但当前我国农产品产地环境污染形势仍很严峻。检查组发现,各地存在对农产品生产环境安全把关不严、受污染耕地底数不清等问题:一些地区特别是重金属矿区周边耕地内源性重金属污染问题突出,社会反映强烈,如湖南省花垣县血铅事件;工业“三废”和城市生活垃圾等外源污染不断向农业农村扩散,加剧了土壤污染……

要解决这些问题,将几个关键信息了解清楚非常重要。报告提出,要在2018年年底完成土壤环境质量调查,摸清农用地土壤污染的面积、分布及其对农产品质量的影响,实施农用地分类管理,着



大荔县被陕西省政府确定为“农产品质量安全县”和“食用农产品合格证试点县”。图为该县农检中心的技术人员在埝桥镇群英果品专业合作社大棚基地对黄瓜等产品进行监测。图/中新社发 李世居 摄

力推进安全利用,有针对性地治理污染农用地。在此基础上,报告强调,要严格管控重污染耕地用途,禁止种植食用农产品,并要求严厉打击涉重金属非法排污企业,切断镉等重金属进入农田的链条,降低重金属超标风险。

执法检查组还指出,要深入实施水污染防治行动计划,加快工业、农业、生活污染源的水生态系统整治。全面整治农村生态环境,加强农业面源污染防治,建立工业和城镇污染向农业转移防控机制,构建农业农村污染防治制度体系,加强农村环境整治和农业环境突出问题治理,加快补齐农业农村生态环境保护突出短板,保护好“米袋子”“菜篮子”“水缸子”和“城市后花园”。

“对于农产品质量安全问题,最主要的是从源头上加以防范和解决。只有源头安全了,才能保证后面环节的食品安全。”审议过程中,沈跃跃副委员长指出,要针对执法检查报告反映的土壤重金属污染等农产品源头质量安全风险,扎实做好严格管控重污染耕地用途等工作,防止污染地种植食用农产品。

吴立新委员特别关注水产品安全。他指出,老百姓餐桌上的动物蛋白质30%来自于海洋,但近海环境的变化给水产品养殖带来巨大的挑战。下一步,应当大力发展深蓝渔业,为老百姓餐桌提供优质安全的水产品。✘

农产品质量安全： 既要“产”出来，又要“管”出来

文 / 本刊记者 王晓琳

2018年5月至9月，全国人大常委会根据监督工作计划，对农产品质量安全法开展执法检查。其间，执法检查组通过暗访和调查问卷等形式，深入了解民众对农产品质量安全状况的认识和评价。结果显示，多数群众认为我国农产品质量安全整体水平有了很大提高，农产品质量安全整体形势越来越好。

谈及农产品质量安全法实施过程中仍待改善的方面，不少群众认为农业投入品使用不当（32.56%）和政府部门监管力度不够（31.47%）是造成农产品质量安全问题的主要原因，认为强化产地环境保护、加强投入品管理（30.9%）和严格市场准入（25.44%）是监管部门最需加强的工作。

由此可见，“农业投入品使用管理”和“监管”是民众普遍关注的焦点问题。执法检查坚持问题导向，对此进行了深入调查和研究，力求查清病灶、对症下药，为民众“去去心病”，让人民“吃得放心”。

“投”得安全，才能“产”得安心

一棵菜从农田到餐桌，整个生产过程中要被施加大量农业投入品。从种子、种苗，到农药、肥料，再到农用薄膜、机械等，农业投入品渗透在生产的方方面面，极大影响着这棵蔬菜的质量安全。可以说，农业投入品是把“双刃剑”，既可以提高农产品产量和质量，也会因其不合理使用或滥用而产生危害。

因此，要确保农产品质量安全源头可控，就必须加大对农业投入品的管控

力度。现行农产品质量安全法对农业投入品的使用管理作出明确规定，要求农产品生产者应当合理使用化肥、农药、兽药、农用薄膜等化工产品，防止对农产品产地造成污染；农业生产者应严格执行农业投入品使用安全间隔期或者休药期的规定，防止危及农产品质量安全；禁止销售含有违禁药物成分或农兽药残留超标的农产品，等等。

全国人大常委会副委员长吉炳轩向常委会会议作关于检查农产品质量安全法实施情况的报告时指出，为贯彻落实农产品质量安全法，严格投入品使用和管理，农业部门分期分批对高毒农药采取了禁限用措施，先后禁止39种高毒农药，限定高毒农药只能在棉花等非食用作物上使用，高毒农药的使用量占农药使用总量的比重下降到2%以下。吉炳轩用一组数据说明了当前投入品使用管理相关工作取得的成效：组织实施农药化肥“零增长”行动，连续三年实现农药使用量负增长；开展农膜回收行动，建设了100个农膜回收利用示范县，重点用膜区域地膜当季回收率接近80%。

同样令人欣慰的是，检查中发现，各地也进一步注重农业投入品源头治理，加强农业投入品监管：重庆实施高毒农药定点经营和实名购买制度，严格控制农业投入品使用；山东开展农产品质量安全清源行动，严厉打击制售假冒伪劣农资违法犯罪，并实施低毒有机农药补贴；广西严格农业投入品生产准入和证后监管，倒逼企业落实生产主体责

任……这些努力，让民众普遍感受到“好质量、高质量的农产品大量涌现”，百姓“舌尖上的安全”得到进一步保障。

但看到成绩的同时，我们也应清醒地认识到，当前农业投入品使用管理仍不规范。各地普遍反映，投入品的质量安全及科学使用是当前农产品质量安全监管的难点问题，假冒伪劣问题依然突出，肥料、农药、农膜、兽药等投入品不合理使用现象还很普遍，部分种类食用农产品仍然存在“违禁超限”问题。

这些问题在分组审议时也引起了与会人员的共鸣。张春贤副委员长指出，对农药、兽药等的“违禁超限”问题要加强重视，加快淘汰高毒农药，严格控制其使用。刘健敏委员也表示，对人体危害较大的农药应禁止生产和使用，而对于合理使用化肥、农药，则要正确看待、鼓励科学使用。

常委会组成人员普遍认为，在当前我国农业经营主体小而分散的现实下，把投入品生产经营环节抓好看住，是确保农产品质量安全的一个关键环节。对此，报告建议，要进一步强化投入品监管。具体而言，在生产环节，要鼓励生产厂家进行生产技术、生产工艺创新，优化产品结构，创制符合农业高质量发展、绿色发展需求的新产品；在流通环节，督促经营者落实农业投入品经营台账制度，探索建立定点专营制度和实行追溯管理；在监管环节，重点围绕禁限用农药和兽药销售和使用、生产中非法添加有毒有害物质等关键环节，加大监督抽查力度，实行检打联动，依法从严从重查

处违法违规行为;在使用环节,则要加强投入品科学使用的培训和指导,引导生产者安全合理使用投入品,督促生产者严格落实间隔期、休药期规定。

参加了此次执法检查的全国人大代表吴云波对此深表赞同,他建议加快完善农牧业投入品安全使用制度,进一步完善农兽药的生产经营和使用监管制度,严格落实安全间隔期、休药期规定,并围绕近年来投入品管理的突出问题和薄弱环节,开展专项整治行动,依法从严从重查处违法违规行为。

完善全链条监管体系,掌握农产品的“前世今生”

农产品质量安全是“产出来”的,也是“管出来”的。在保障农产品质量安全源头可控的同时,还要加强监管,实现“从田头到餐桌”可追溯。

吉炳轩介绍称,农产品质量安全法颁布以来,各级政府对农产品质量安全监管的重视程度不断提升,监管责任落实力度不断加强。农业部门加强风险监测预警,对重点农产品和农业投入品开展例行监测、专项监测和监督检查,并将例行监测结果、执法典型案例等通过部门网站、新闻发布会等方式向社会公布。相关信息发布和应急处置机制也得到进一步完善。同时,吉炳轩也指出,当前农产品质量安全的监管体制机制还存在一些漏洞。

在山东,一起“毒大葱”事件引起执法检查组的注意。2017年8月,寿光市蔬菜经销商董某从沈阳一大葱种植户处购进剧毒农药甲拌磷残留超标的大葱5.2万斤,分销给4名当地蔬菜经销商。没想到,分销商丢弃的大葱皮被当地养殖户拾回喂羊,造成100多只羊中毒死亡。虽然目前该事件已得到妥善处理,但执法检查组认为,该事件直接反映出当地执法监管部门对直接从外省区产地收购农产品的蔬菜经销商在运输、贮存环节缺乏有效监管,产地准出和市场准入无法真正做到无缝衔接。



谢广祥委员建议,建立完善农产品质量安全追溯体系。摄影/中国人大网 陶宏林

实际上,这些问题并非只存在于山东。检查中多地反映,由于农产品质量安全涉及从农田到餐桌等诸多环节,监管权限分散在农业、商务、环保、卫生、市场监管、公安等诸多部门,部门之间配合难以做到无缝衔接,导致存在监管漏洞。食用农产品从田间到进入批发零售市场或者生产加工企业的运输、储存等环节和场地的部门监管职责尚未明确。

为进一步填补监督空白,建立覆盖全程的监管体系,执法检查组提出各级政府要切实担负起属地管理责任,进一步厘清各职能部门的监管职责,严密监管链条,推动各部门间建立无缝对接的监管机制,避免出现职能交叉或监管空白的现象,杜绝监管死角和盲区,加快构建覆盖农产品生产、加工、流通全过程既统一协调又相互制约的监管体系。同时,建立健全产地准出与市场准入、行政执法与刑事司法衔接机制,增强监管的及时性、针对性和实效性。

审议中,委员们纷纷表示,近年来未发生重大农产品质量安全事件,主要农产品监测合格率保持在96%以上,成绩来之不易。要继续抓好农产品产销全程依法严格监管,推动形成农产品质量



倪健敏委员认为,对人体危害较大的农药应禁止生产和使用,而对于合理使用化肥、农药,则要正确看待、鼓励科学使用。摄影/中国人大网 陶宏林

安全监管长效机制。“在监管制度方面,要围绕农业产业链条,对农业投入品、产地环境、加工包装等关键节点实施精准监管。”王砚蒙委员认为,要破解监管不力的困境,还要加快形成政府、企业、社会协同共治的新局面,健全政府相关部门综合协调机制,避免监管失位、缺位或错位的发生。

此外,谢广祥、朱静芝等多位委员还提到要建立完善农产品质量安全追溯体系。有专家指出,农产品质量安全追溯体系是增强农产品质量安全、提升农业产业化整体素质和提振消费者信心的有效监管模式。执法检查组发现,目前,多地已在农产品不同领域开展了相关试点建设工作,并取得了一定成效。但当前农产品质量安全追溯体系总体上还处于起步阶段,推进过程中仍存在追溯信息平台衔接不够、信息不能共享等问题。对此,执法检查报告指出要进一步推进追溯体系建设,尽快建立健全全国统一的农产品质量安全追溯管理信息平台,探索建立数据交换与信息共享机制,推动各地、各行业已建的追溯平台互联互通、信息共享,实现农产品“源头可追溯、流向可跟踪、信息可查询、责任可追究”。★

用法治给“舌尖上的安全”加把锁

文 / 本刊记者 杨菲菲

“抓住重点领域、关键环节,有针对性强化执法”“严厉打击各类违法行为,确保一经发现、彻查到底”“进一步加快制定更加严厉的法的速度,违法成本低的问题一定要尽快解决”……在审议农产品质量安全法执法检查报告时,全国人大常委会组成人员认为,解决目前农产品质量安全问题、确保人民群众吃得安全放心,一定要抓紧抓好各级监管体系建设、适时修订和完善农产品质量安全法律法规,严执法、强立法,用法治给“舌尖上的安全”加把锁。

监管执法工作仍然存在薄弱环节

党的十九大报告提出“实施食品安全战略,让人民吃得放心”。十三届全国人大常委会深入贯彻落实以习近平同志为核心的党中央的决策部署,在履职第一年就精心组织农产品质量安全法执法检查,严把从农田到餐桌的每一道防线,以切实保障广大人民群众“舌尖上的安全”。

从对全国6个省(区、市)21个地市进行执法检查了解的情况看,执法检查组发现,监管执法工作仍然存在薄弱环节,如检验检测制度执行还不完全到位、基层监管体系还需要进一步健全、认证体系作用发挥还很不夠、追溯体系还有待加快完善。

报告指出了农产品质量安全存在的许多问题,产生这些问题的原因很多,但法制不完善、有法不依、执法不严是要害、是关键。解决农产品质量安全问题从根本上来说要靠制度、靠法治。针对监管方面存在的问题,在分组审议中,全国人大常委会委员左中一建议进一步加大执法力度,“下大力气加大执法力度、从严

执法,特别是从实际出发,抓住重点领域、关键环节,有针对性强化执法。比如抓源头,在对生产经营者加强普法教育的同时,要加大对制假售假、掺杂使假、违规添加使用有毒有害物质行为的打击力度,特别是对生产销售禁用农药、假冒伪劣农资产品坑农害农的要严厉打击,真正发挥法律的威力。”

违法必究、执法必严,不少全国人大常委会委员表达了类似观点。全国人大常委会委员罗毅建议进一步加大执法办案力度。他说:“建议国务院及其相关部门,与最高人民法院、最高人民检察院积极协同配合,抓好相关法律法规的贯彻执行,严厉打击各类违法行为,确保一经发现、彻查到底,并及时向全社会曝光,让问题产品及违法人员无处藏身、难逃法网,用强有力的手段捍卫人民群众的生命健康权。”

在抓紧抓好各级监管体系建设方面,报告提出,首先,要进一步健全监管执法体制。各级政府要切实担负起属地管理责任,进一步厘清各职能部门的监管职责,严密监管链条,推动各部门间建立无缝对接的监管机制,避免出现职能交叉或监管空白的现象,杜绝监管死角和盲区,加快构建覆盖农产品生产、加工、流通全过程既统一协调又相互制约的监管体系。各职能部门既要守土有责,在职责范围内监管到位,又要密切配合,加强沟通协调,防止出现推诿扯皮问题;建立健全产地准出与市场准入、行政执法与刑事司法衔接机制,完善联席会商、信息通报、案件移送、涉案产品处置等协作机制,严格落实农产品质量安全法和食品安全法中关于追究法律责任的各项规定,增强监管的及时

性、针对性和实效性。

其次,要进一步加强基层监管执法能力建设。农产品质量监管的关键在县、重点在乡、基础在村。要深化农业执法体制改革,整合组建农业综合执法机构,进一步加强农产品质量特别是县级农产品质量监管。要加强乡镇监管机构建设和管理,尽快制定出台相应的规范和标准,全面加强执法条件建设和人才培养,配备必要的交通工具、调查取证设备、速测设备等现代执法装备,加大法律知识和执法实务培训力度,切实解决农产品质量监管一线的实际困难;推动各地落实好村级监管员的待遇问题,明晰职责、工作机制,加强村级监管员培训。

此外,还要在加强检测体系建设、强化投入保障方面下功夫。

农产品质量安全的法制建设引关注

违法必究、执法必严的前提是“有法可依、有法必依”。我国与餐桌安全密切相关的有两部法律,一部是农产品质量安全法,一部是食品安全法。其中,食品安全法已于2014年进行修订并颁布实施。农产品质量安全法自2006年制定实施以来,至今已有12年之久,其间从未对其作过修改。

报告指出,各地普遍反映,农产品质量安全法有些条款已明显不适应当前农产品质量监管形势,一些新问题甚至处于无法可依的状态。一些法律条文的操作性不强,实施难度大。法律责任部分的有些条款存在处罚过轻、违法成本太低等问题。食用农产品质量安全的分段监管和两法并行的实际情况造成食用农产品在产地准出和市场准入过程中

的产品属性发生转变,容易产生执法过程中的监管缝隙。农产品质量安全和食品安全法对食用农产品监管要求存在不一致情况,实践中部分地方出现两法混用、择法而用的现象。

左中一委员表示,根据此前公布的十三届全国人大常委会立法规划,修改农产品质量安全法明确为一类立法项目,即条件比较成熟、任期内拟提请审议的法律草案,“建议利用今年执法检查的有利契机,加快修订农产品质量安全法的工作步伐,从而更好地避免报告中指出的一些问题。比如,无法可依的问题,一些法律条文操作性不强、实施难度大的问题,一些条款处罚过轻、违法成本太低的问题,等等。”

在地方层面,部分地区的配套法规不健全、滞后也是影响农产品质量安全的一大因素。比如,执法检查组在辽宁省、黑龙江省两地进行执法检查时发现,辽宁省2017年6月才出台农产品质量安全条例,而青海省目前仍未出台条例。不只是青海,数据显示,目前仍有13个省(区、市)尚未出台配套的农产品质量安全地方性法规。规范化肥使用、进口食品、质量追溯、准出准入衔接、部分农业废弃物处置等方面的法律还不完善。

对此,报告指出,要适时修订和完善农产品质量安全法律法规。首先,要加快农产品质量安全法律法规体系建设,依靠法制保护农产品质量安全。建议启动农产品质量安全法的修订工作,在修订中突出质量导向和全程监管,拓宽法律调整范围,明确部门职责,健全监管制度,加大处罚力度,解决违法成本低等问题;与食品安全法及相关法律法规做好衔接,保证法律的系统性和完整性。

其次,要加快完善配套法律法规。建议加快修改动物防疫法等相关法律,加快制定和完善污染防治、资源综合利用、质量追溯等方面的法律法规,加快修订兽药管理条例、饲料和饲料添加剂管理条例等行政法规,研究制定肥料、农膜管理条例。



全国共有农产品质检机构3293家,检测人员3.2万人,实现了农产品检测体系市、县基本覆盖。图为郑州市农产品质量安全监测工作人员在对农产品样品进行检测。图/视觉中国

再次,要推动完善地方性法规。各省级人大及其常委会要结合本地实际进一步细化上位法的规定,制定或修改农产品质量安全相关条例,增强法律的操作性、规范性、约束性。

夯实执法基础从普法教育开始

农产品检测体系市、县基本覆盖,主要农产品监测合格率保持在96%以上,近年来未发生重大农产品质量安全事件……农产品质量安全形势越来越好。但此次执法检查中暴露的问题不容忽视。这些问题的出现,有监管执法存在薄弱环节、法律法规不健全方面的原因,也有经营主体尊法守法意识薄弱、公众法律意识淡薄的因素。

“最近,我到一地方去,专门看了一下那里的农贸市场,市场里的大鲫鱼只有八块钱一斤。当地人告诉我,这些鱼本地人只要有点条件是不吃的,都是商贩拉到外地去卖。因为这些鱼里有激素,都是饲料催大的。”全国人大常委会委员

徐如俊说,农产品质量安全法是2006年4月颁布、11月实施的,到现在已经12年了,但在农村一些地区,农产品种植户、养殖户的法律意识依然十分淡薄,有些老百姓根本就不知道还有个农产品质量安全法。

全国人大常委会委员刘修文表示:“如果说,防震减灾的基础在于物防、技防的话,‘舌尖上的安全’的基础则在人防、心防。”他强调,这是因为农产品质量安全的直接责任人、第一责任人主要是生产经营者。因此,进一步夯实执法的基础,进一步实施好农产品质量安全法的关键,根本在于进一步开展好普法教育,全面加强执法力度,切实增强生产经营者的第一责任人意识、诚信意识、道德意识、法治意识。

“路漫漫其修远兮,吾将上下而求索。”在强化农产品质量安全的薄弱环节、重点领域上,在保障老百姓吃得安全、放心的道路上,法治不可或缺,必须用其给“舌尖上的安全”加把锁。✘

“吃菜要泡一小时”的百姓担忧如何破？

文 / 本刊记者 王 岭

吃米要多淘，不是一遍两遍，而是三遍五遍甚至更多，把米油都冲洗掉了，米的香味和筋道也就没有多少了。

从市场上买回来的蔬菜，心里没底，总担心有农药残留，就先放在水池里或水盆里泡，一泡就泡一两个小时，甚至更长。

吃瓜吃果要去皮，认为瓜果皮上农药残留很多，去了皮才放心；认为吃干果，带壳的果实才放心，因为能去掉果壳，食用里边的果仁，农药可能进不去。

……

以上是农产品质量安全法执法检查组在与群众交谈中，一些群众反映的心态和做法。那么，上述做法对不对？

10月24日上午，十三届全国人大常委会第六次会议听取了全国人大常委会执法检查组关于检查农产品质量安全法实施情况的报告。报告认为，以上这些心态，也是心理因素，不好也不对，至少不全对。

这样的心态和做法，反映了老百姓对于农药残留的担忧。“在问卷调查中，大家对农兽药超标、违法违规使用添加剂和重金属超标等问题都很关注，其中关注度最高的是农药残留超标（44.21%）和违法违规使用添加剂（28.26%）问题。”执法检查报告指出。

实施食品安全战略，让人们吃得放心，是党的十九大提出的明确要求。那么，如何才能让百姓吃得放心？

执法检查报告指出，要围绕农产品质量安全的薄弱环节、重点领域，加强产销全程管控，严防、严管、严控风险，保证广大人民群众吃得放心、安心。

要进一步完善标准体系。建议国务院及其有关部门落实最严谨的标准的要求，加强农产品质量安全标准制修订工作，废止与农业绿色发展不适应的标准，制定农兽药残留、畜禽加工、饲料安全、农业转基因等国家标准；完善促进农业产业发展和依法行政的行业标准，并及时完善配套检验检测方法；制定农产品产地初加工及冷链物流标准，尽快实现农产品生产有标可依、产品有标可检、执法有标可判。

要深入开展化肥农药负增长行动和兽用抗菌药治理行动，加快淘汰剧毒、高毒、高残留农药，加强饲用抗生素替代品的研发和使用，积极推广统防统治、绿色防控、配方施肥和高效低毒农兽药使用等新技术新方法，严禁剧毒、高毒农药用于蔬菜、瓜果、茶叶、中草药等农作物的生产。加强农膜污染治理，全面推广加厚地膜，加快农膜回收体系建设，重点用膜区地膜残留量接近零增长。

要进一步推进追溯体系建设。把推动建立覆盖从田间到餐桌全过程的追溯体系，作为规范农产品生产行为和提升农产品质量安全水平的重要手段；尽快建立健全全国统一的农产品质量安全追溯管理信息平台，探索建立数据交换与信息共享机制，推动各地、各行业已建的追溯平台互联互通、信息共享，实现农产品源头可追溯、流向可跟踪、信息可查询、责任可追究。推进实施食用农产品特别是商品活畜禽产地加工（集中屠宰）、冷链运输。

在执法检查中，有一些群众反映，

不论是肉、菜、果，吃色暗一些的比色鲜一些的要放心，因为食物的本色是会不会太鲜艳的。面太白了，米太亮了，不知道是加了什么东西成了这样俊俏靓丽模样。还有人认为吃小比吃大好，长得太大的东西，用现代技术催起来的瓜果肉蛋吃着心里也不踏实。

面粉太白了，人们也犯嘀咕，被认为是加了漂白剂。现代化的科学技术，使农产品的体形、个头、口感等发生了一些变化，大了、肥了、亮了并非就不好。

这也反映出，一些公众对农产品质量安全知识和安全状况信息缺乏科学认知。随着互联网和信息化的发展，农产品质量安全的个别问题、局部问题，往往会通过网络等传播途径，迅速发酵蔓延影响到全局。若处置不当会影响到民生、产业发展甚至社会和谐稳定，亟须加强科普宣传，引导消费者理性地看待农产品质量安全问题。

对此，执法检查报告建议，要认真落实普法责任，提高宣传工作的针对性和时效性，全面普及农产品质量安全法律法规和基本知识，增强生产经营者第一责任人意识和守法意识，提高公众对农产品质量安全知识的知晓度和自我防护能力；要积极动员社会各界各方参与保障农产品质量安全，鼓励群众监督和社会监督，支持和引导舆论监督，着力构建农产品质量安全社会共治格局；要高度重视并妥善应对农产品质量安全虚假信息和谣言传言，为维护好农产品质量安全创造良好的社会氛围。✘

建立农产品质量标准化体系

赵宪庚委员说,按照农产品质量安全法第十一条的要求,农产品质量安全标准是强制性的技术规范,按照标准化法的规定就应当由国家来组织标准的制修订工作,应该是国家标准。农产品质量安全法是2006年制定的,新修订的标准化法于今年1月开始实施。农产品质量安全法第十一条规定,农产品质量安全标准的制定和发布,依照有关法律、行政法规的规定执行。依照有关法律是什么法律,对标准来讲规范它的法律就是标准化法。所以,一定要按照标准化法的要求重新修订农产品质量安全法。

加快政府、企业、社会协同共治

王砚蒙委员说,要加快形成政府、企业、社会协同共治的新局面,破解监管不力的困境。一是健全政府相关部门综合协调机制。建立监管部门与其他机构之间的协同联动治理机制,强化部门之间的协调配合,避免监管失位、缺位或错位的发生。二是强化企业诚信体系建设,实施诚信农产品工程,将农产品质量安全纳入社会信用体系,建立举报奖励制度和“黑名单”制度。

进一步加大执法力度

左中一委员说,解决农产品质量安全问题从根本上来说要靠制度、靠法治。要进一步加大执法力度、从严执法,特别是抓住重点领域、关键环节,有针对性地强化执法。比如,抓源头,在对生产经营者加强普法教育的同时,加大对制假售假、掺杂使假、违规添加使用有毒有害物质行为的打击力度,特别是对生产销售禁用农药、假冒伪劣农资产品坑农害农的要严厉打击。

出台农产品产地环境保护法律

王毅委员提出,研究制定农产品产地环境保护专门法律法规,如由国务院出台农产品产地环境保护条例,对农产品产地环境保护问题进行统筹考虑,并作出系列规定。此外,修改农产品质量安全法和农业法,修改、充实和衔接农产品产地环境保护的相关内容,并尽快出台农产品质量安全法实施细则及配套法规,增强农产品产地环境保护的可操作性。

提高农牧民组织化程度

全国人大代表吴云波说,第一,进一步提升农牧民

的组织化程度。应加快构建完善促进新型农牧业生产经营模式和新型农牧业经营主体发展的政策支持体系,培育壮大龙头企业、家庭农牧场、农牧民合作社等,带动扶持小农牧户发展,建立起紧密的利益联结机制,通过组织化生产催生规模化经营,通过规模化经营促进标准化建设,通过标准化建设推进农产品质量安全水平的提升。

第二,进一步加强农牧业投入品的管理。建立筑牢标准化生产、田头监测、批发市场监测和农贸市场(超市)监督抽查四道安全防线;加快完善农牧业投入品安全使用制度,进一步完善农兽药的生产经营和使用监管制度,严格落实安全间隔期、休药期规定,并围绕近年来投入品管理的突出问题和薄弱环节,开展专项整治行动,依法从严从重查处违法违规行为;加大农牧业技术推广力度,编制农牧民群众看得懂、会使用的技术要求和操作规程,并加强农畜产品质量安全知识和技能培训。

第三,积极培育发展优质安全的农畜产品品牌。建议国家在严格准入条件的基础上,积极培育发展优质安全的农畜产品品牌,以更大力度扶持贫困地区特别是深度贫困地区培育发展农畜产品品牌。

保障政府抽检工作全覆盖

全国人大代表马瑞燕说,第一,农药残留检测对仪器要求高,目前政府抽检无论是地域范围、农产品范围,还是时间、季节都不能覆盖和满足人民群众的需要,相关部门技术人员少,工作量大,仪器维护、技术更新费用国家应及时持续支持。第二,剧毒农药事件应急处理体系、机制以及惩罚措施都存在问题,违法成本低,建议管住源头,加大严惩力度,加快“黑名单”等社会信用体系建设。第三,加强科学研究与科普宣传。第四,尽快修订我国农产品质量安全法。

稳定基层人员队伍

全国人大代表张莉说,第一,要提高基层监管人员和检测人员的待遇,稳定基层人员队伍,让人才留得住,设备用得起。否则,我国配套下发的设备空置,无人员、无经费去做,没有有效的数据,也无法谈监管,“最后一公里”就无法打通。第二,要解决农产品质量安全数据的互联互通、追溯体系的建设问题。第三,要严格监管体制,使其与诚信体制相衔接,杜绝监管死角,加大处罚力度,强化生产者的主体责任。第四,要加强宣传,内紧外松。

农村土地承包法修正案草案二审： 修法正逢其时

文 / 本刊记者 赵祯祺

2018年是改革开放40周年。40年前，一张按满红色手印的薄纸，拉开了中国农村改革的大幕。在农村改革伟大实践过程中，农村土地承包法发挥了重要作用，一方面从法律层面对改革成果进行总结、概括和提炼，另一方面以法律的手段为农村和农业发展保驾护航。

随着农村富余劳动力转移到城镇就业，各类合作社等新兴经营主体大量涌现，土地流转面积不断扩大，规模化、集约化经营水平不断提升等现实情况的出现，都对完善农村生产关系提出新的要求。因此，修改完善农村土地承包法，是为适应农村生产力发展的新要求，不断提高农业农村现代化水平提供制度性保障。

2018年10月23日下午，十三届全国人大常委会第六次会议举行分组会议，对农村土地承包法修正案草案进行第二次审议。草案二审稿修改情况的汇报对落实“三权分置”改革要求、规定土地经营权的登记、土地经营权的融资担保制度、承包期延长等主要问题进行说明。

与会人员认为，草案二审稿对现行农村土地承包法中已经不适应现在农业农村发展的内容作出修改，非常及时必要。为推动法律尽快修改通过，大家围绕落实“三权分置”制度、弃耕抛荒有关内容、土地经营权融资担保制度等方面作了深入讨论，并积极建言献策。

“三权分置”离入法更进一步

巩固和完善农村基本经营制度，深化农村土地制度改革，落实“三权分置”

制度，是本次修改农村土地承包法的主要任务。全国人大宪法和法律委员会认真研究初审建议和草案一审稿公开征求意见后认为，“三权分置”改革的核心问题是家庭承包的承包户在经营方式上发生转变，即由农户自己经营，转变为保留土地承包权，将承包地流转给他人经营，实现土地承包经营权和土地经营权的分离。

为此，草案二审稿作如下修改：一是明确农村集体经济组织成员承包土地后，享有土地承包经营权，可以自己经营，也可以保留土地承包权，流转其承包地的土地经营权，由他人经营；二是明确对土地经营权流转的保护，国家保护承包方依法、自愿、有偿流转土地经营权，保护土地经营权人的合法权益，任何组织和个人不得侵犯；三是明确土地经营权人的权利，土地经营权人有权在合同约定的期限内占有农村土地，自主开展农业生产经营并取得收益；四是明确土地经营权流转的内涵，包括明确土地经营权的流转方式、流转原则、流转价款、流转合同等具体程序和要求。

同时，为推进“三权分置”改革，明确和保护经营主体通过流转合同取得的土地经营权，保障其经营预期，草案二审稿增加规定：“土地经营权流转期限为五年以上的，当事人可以向登记机构申请土地经营权登记。未经登记，不得对抗善意第三人。”并且为避免承包方随意解除合同，建议增加规定，承包方不得单方解除土地经营权流转合同，但受让方有法定情形的除外。

草案二审稿明确了土地承包经营权和土地经营权相分离，为权利行使细化制度保障。冯忠华委员充分肯定二审稿的修改内容。他评价称：“草案二审稿落实了中央关于农村土地‘三权分置’的精神，有利于农业农村繁荣发展和稳定，也是落实乡村振兴战略的一个重要举措。”

同时，一些委员认为，“三权分置”入法还需斟酌，须厘清“三权”概念。全国人大农业与农村委员会副主任委员李春生提出，应尽量在法律层面上厘清农村土地所有权和土地承包经营权、土地经营权之间的关系，以便于在执行过程中正确理解。万鄂湘副委员长对李春生所提建议表示赞同，他说：“有的主体既承包又经营，有的只经营不承包，还有的只承包不经营，各种权利主体交织在一起，我们总则中应该在法律层面上厘清‘三权’的概念，以及‘三权’之间的关系。”

建议保留承包方弃耕抛荒有关内容

土地是农民的“命根子”。然而，近年来农村出现了弃耕抛荒现象，不少地区的土地闲置撂荒、无人耕种。审议中，这一问题再次成为委员关注的焦点。

草案一审稿第二十九条第三款规定了承包方弃耕抛荒的有关内容：“承包方连续两年以上弃耕抛荒承包地的，发包方可以收取一定的费用，用于土地耕作；连续三年以上弃耕抛荒承包地的，发包方可以依法定程序收回承包地，重新发包。”但在征求意见阶段，有

的常委会委员和部门、地方、社会公众提出,实践中弃耕抛荒的原因比较复杂,发包方可以进行督促纠正,但收取费用应收多少、怎么收,耕作收益归谁,会产生很多问题,强行收回承包地也不利于稳定承包关系,容易引发更多纠纷。对此,宪法和法律委员会经研究,在草案二审稿中删去上述内容。

针对这一修改,一些委员认为,应当继续对该问题进行深入研究,建议保留有关内容并作出修改。刘玉亭委员指出,弃耕抛荒的问题在现实中确实存在,会带来不少问题,有的地方的承包地弃耕抛荒时间稍微长一点,就会变成垃圾堆放地。如果任其发展下去,会造成耕地质量和生产能力的下降。从实践来看,弃耕抛荒的问题没有明确的规定和要求是很难解决的。武维华副委员长也表示,至少其中一部分内容应该保留。他认为,农村大部分承包的土地都属于基本农田,对弃耕抛荒还是应该要有一定的责任追究,严守耕地面积的红线。左中一委员建议,保留草案一审稿中的内容,并在“连续三年以上弃耕抛荒承包地的”前面增加“非农业原因”或“非农业生产经营原因”这样的限制词,既可以保护经营者权益,又可以防止出现长期弃耕抛荒的现象。

此外,孙其信委员则建议,把弃耕抛荒承包地与我们当前实施和鼓励的休耕政策结合起来,有利于鼓励国家整体土地的保护和质量的提升。

修改草案中一些新问题仍需进一步研究

目前,农业贷款难、融资贵的现象仍较为普遍,处于金融服务的边缘和末梢,成为制约农村经济社会发展的主要瓶颈。为此,草案一审稿增加了土地经营权可以向金融机构融资担保的有关规定。为进一步保护融资担保各方当事人的合法权益,完善土地经营权的融资担保制度,草案二审稿增加两款规定:一是“担保物权自融资担保合同生效



李锐委员认为,修正案草案二审稿对一审稿中增加的关于土地经营权融资担保的内容进行细化补充,很有必要。摄影/ 中国人大网 陶宏林

时设立。当事人可以向登记机构申请登记;未经登记,不得对抗善意第三人”。二是“实现担保物权时,担保物权人有权就土地经营权优先受偿”。

“这次对一审稿中增加的关于土地经营权融资担保的内容进行细化补充,很有必要。”李锐委员充分肯定草案二审稿的内容。同时他指出,鉴于实践中融资担保的情况比较复杂,操作方式多样,土地价值评估、处置流转等方面还存在诸多问题,建议在法律实施后,全国人大常委会及时跟进了解融资担保制度的落实情况,研究评估实践中存在的问题,督促国家有关部门尽快制定相关配套制度。

“土地经营权融资担保要着眼于保护农民的利益。”杨志今委员在发言中强调,土地经营权融资担保是为了保障担保权人在债务人不履行到期债务的情况下,用该土地的经营收益偿还贷款的本息,全部偿还后,债权人再将土地经营权归还给当初进行抵押贷款的原承包人。实践中可能会出现一些小额贷款公司与农户签订合同,约定抵押期限为二三十年,农户实际丧失了土地经营权,只保留名义上的承包权,农户的生存便无法保障的问题。因此,他建议有关土地经营权融资担保制度的设立还需进一步研究。

情况汇报说明中特别提到,草案一审稿对现行法律有关承包地调整的规

定作了修改,同时授权省、自治区、直辖市制定地方性法规作出具体规定。但在征求意见过程中,一些地方、部门等有关方面认为,承包地调整问题政策性很强,多年来,中央在这个问题上的政策没有变化,由地方对此作具体规定是否妥当也值得研究。宪法和法律委员会经慎重研究建议,草案二审稿对承包地调整规定暂不作修改。

针对这一问题,孙其信委员认为,稳定农村土地承包关系并保持长久不变,是党中央历来强调并坚持的一条基本原则。本次修正案草案涉及人地矛盾突出的一些农村经济组织是否要进行土地经营承包权的调整问题,法律作出了原则性的规定,不轻易进行土地承包关系的调整。他表示,虽然这一问题在一些地区的确比较突出,但是这种调整与稳定农村土地承包关系和保持长久不变是有冲突的。所以,他赞成在承包地调整方面要慎之又慎。陈锡文委员也表示,在这个关键问题的修改上,还是要按照中央的精神,特别是中央最新文件精神。因此,草案二审稿的这一规定还需再斟酌。

此外,分组审议期间,多位常委会委员还将目光聚焦到了草案二审稿第十一条,将修正案草案第二十六条改为第二十七条。其中第二款规定:“国家保护进城务工农民的土地承包经营权。不得以退出土地承包经营权作为农民进城落户的条件。是否保留土地承包经营权,由农民自主决定。”孙其信委员表示,保留进城落户农民在农村的集体经济组织的土地承包经营权是必要的,体现了党中央对广大农村和农民的高度重视和格外关怀。郑功成委员则进一步建议:删掉第三款规定,或把第三款“纳入城镇住房和社会保障体系”删掉。他表示,过去养老保险、医疗保险、社会救助是城乡分割的,现在三个制度是整合的,如果再以城镇住房和社会保障体系为由,作为进城落户农民丧失农村集体经济组织成员身份的依据,不利于保护其权益。★

基本医疗卫生与健康促进法草案提交二审 向卫生与健康领域的基本法再迈一步

文 / 见习记者 孙梦爽

为了全面贯彻落实党的十九大和十八届三中、四中、五中全会精神,特别是十九大关于“实施健康中国战略”的各项新要求,全面贯彻落实习近平总书记在全国卫生与健康大会上的重要讲话精神和《“健康中国2030”规划纲要》等党中央、国务院文件精神,2018年10月22日,十三届全国人大常委会第六次会议对基本医疗卫生与健康促进法草案进行了二次审议。

2017年12月22日,十二届全国人大常委会第三十一次会议首次审议基本医疗卫生与健康促进法草案。会后,根据各方面提出的意见和建议,全国人大宪法和法律委员会将原来一审稿的10章102条修改为包括总则、基本医疗卫生服务、医疗卫生人员、药品供应保障、资金保障、健康促进、监督管理、法律责任、附则在内的9个章节共111条。宪法和法律委员会副主任委员丛斌在关于《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法(草案)》修改情况的汇报中指出,草案二审稿的修改注重把握:坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导、坚持“保基本”、落实“强基层”、体现“大健康”、与医药卫生体制改革相衔接、坚持问题导向、增强可操作性这七个要点。

此次审议过程中,常委会组成人员、其他与会同志普遍认为,制定基本医疗卫生与健康促进法,对于保障和实现人人享有基本医疗卫生服务,发展医疗卫生事业,深化医药卫生体制改革,提高公民健康水平,推进健康中国建设,具有重要意义,是非常必要的。相比初审稿,

草案二审稿有了很大的改进和提高。

目前,法制工作委员会正在就基本医疗卫生与健康促进法草案二审稿征求意见。

强化疫苗管理,构建和谐医患关系

疫苗关系人民群众健康,关系公共卫生安全 and 国家安全。今年8月16日,中共中央政治局常务委员会召开会议,要求加快完善疫苗药品监管长效机制,坚决守住公共安全底线,坚决维护最广大人民身体健康。对此,草案二审稿秉承问题导向的原则增加了不少内容。

根据党中央关于完善疫苗药品管理法律法规和制度规则的精神,草案二审稿增加规定:一是国家实行有计划的预防接种制度,明确公民有依法接种国家免疫规划疫苗的权利和义务。二是国家对儿童实行预防接种证制度,儿童入托、入学时,托幼机构、学校应当查验预防接种证,发现未依照国家免疫规划接种的,应当依法报告,并配合有关单位督促其监护人在儿童入托、入学后及时补种。三是国家加强对药品的管理,建立药品全程追溯制度,保证药品质量安全。四是因预防接种异常反应造成受种者死亡、严重残疾或者器官组织损伤的,应当依法给予补偿。

在就草案一审稿征求意见过程中,有的常委会组成人员、部门提出,为构建和谐医患关系,应当从法律制度上加强医疗卫生机构管理和医德医风建设,维护医疗秩序,完善医疗纠纷的预防和处理机制。对此,二审稿增加规定,一是,需要实施手术、特殊检查、特殊治疗的,

医疗卫生人员应当及时向患者说明医疗风险、替代医疗方案等情况,并取得其书面同意;不宜向患者说明的,应当向患者的近亲属说明,并取得其书面同意。二是,医疗卫生行业组织、医疗卫生机构应当加强对医疗卫生人员的医德医风教育。三是,医疗卫生机构应当对其医疗卫生服务治疗负责。四是,任何组织或者个人不得扰乱医疗卫生机构职业场所秩序。五是,医疗卫生人员的人身安全、人格尊严不受侵犯。六是,医疗卫生人员不得利用职务之便索要、非法收受财物或者牟取其他不正当利益。

此次审议中,委员们普遍认为,应当从严厉打击暴力伤医犯罪分子和规范医院、医护人员从医行为两方面进一步完善有关规定。例如,王砚蒙委员建议,应当进一步充实和细化应对医闹、医暴的制度规范,严厉打击伤医犯罪分子,保护医护人员及患者的人身安全,维护正常的医疗秩序。还有委员指出,应当提高医护人员的违法成本,引导医护人员严格按照技术规范进行操作。

推进医疗资源下沉,破解基层首诊难

医疗卫生服务供给不足,能够胜任全科诊疗服务的医生数量短缺,医疗卫生人才队伍数量总体不足、年龄老化……基层的基本医疗卫生服务能力建设是目前社会各界广泛关注的热点、焦点和难点问题。特别是农村地区,医疗服务更贴近群众,医疗服务的机构建设与能力水平无法满足群众需求的问题亟须

通过立法解决。

针对草案一审稿,有的常委会委员提出,应进一步推进医疗资源下沉,加强基层医疗服务能力建设,强化基层、筑牢网底。宪法和法律委员会经研究认为,一是在总则中明确国家采取多种措施,优先支持基层医疗卫生机构发展,提高基层服务能力。二是增加规定,国家加强以县级医院为中心,乡镇卫生院、村卫生室为基础的农村医疗卫生服务网络和以社区卫生服务中心为主体的城市社区卫生服务网络的建设。三是增加规定,执业医师晋升为副高级技术职称的,应当有累计一年以上在县级以下医疗卫生机构提供医疗卫生服务的经历。

同时,为了使草案进一步衔接医改中的分级诊疗制度,草案二审稿在第三十九条明确规定:“国家推进基本医疗服务实行分级诊疗制度,非急诊患者首先到基层医疗卫生机构就诊,实行首诊负责制和转诊审核责任制,逐步建立基层首诊、双向转诊、急慢分治、上下联动的机制,并与基本医疗保险制度相衔接。”

多位与会人员对此表示关注,建议进一步加强基层医疗卫生机构的建设。李晓东委员指出:“分级诊疗制度中‘基层首诊’的方向是正确的,但是如果强制要求,就应当尽快加强基层医疗卫生机构的建设,使其具备提供基本医疗服务的能力,否则基层首诊、分级诊疗将难以落实。”谢经荣委员指出,目前,农村的卫生室存在建了卫生室但是医疗人员留不住的问题,并且这一问题没有得到足够的重视,建议大力加强农村卫生室的建设。

针对草案二审稿第三十九条第二款关于省级和设区的市级人民政府卫生健康主管部门整合区域内政府办医疗卫生服务资源、建立健全相关机制方面的规定,李钺锋委员建议将这一级别修改为县级以上。他表示,医联体是推动分级诊疗制度实施的重要手段,从实践经验



谢经荣委员建议,大力加强农村卫生室建设,留住人才。摄影/中国人大网 陶宏林

来看,目前已主导建立了县、乡、村的三级联动医联体,将设区的市级卫生主管部门定为建立医联体的门槛过高,建议将重心尽量下移。

充实医保、医药内容,充分体现“三医联动”

“三医联动”是通过对接医保、医疗、医药政策的顶层设计和有机整合,来解决目前医疗卫生改革中,由于各部门独立运营而导致的医改政策存在的碎片化问题。在建设“健康中国”的战略引领下,进一步推进“三医联动”改革已经成为深化医药卫生体制改革的关键,也成为此次立法中尤为关注的问题。

在就草案一审稿征求意见的过程中,有的常委会委员、部门和地方提出,“草案应充分体现‘三医联动’,充实医保、医药方面的内容。”对此,宪法和法律委员会在草案二审稿中首先明确了医疗保障、中医药、药品等主管部门的职责;其次在基本药物制度、药品创新、药品价格监管、医保资金保障、医保监管等方面,进行了较大幅度的完善和调整。

比如,草案二审稿完善基本药物制度,明确国家遴选适当数量的基本药物品种,满足疾病防治基本用药需求;根据药品临床应用实践、药品标准变化、药品新上市情况等,对基本药物目录进行动态调整;等等。

在药品价格监管方面,草案二审稿明确国家依法查处价格垄断和价格欺诈、恶意压价等不正当竞争行为。为加强对药品集中采购的监督管理,草案规定,国家建立健全药品价格监测体系,必要时开展成本价格专项调查,加强药品价格监督检查。

在加强医保监管方面,草案二审稿明确县级以上人民政府医疗保障主管部门应当不断提高医疗保障监管的能力和水平,监督、管理纳入基

本医疗保险范围内的医疗服务行为和医疗费用,确保基本医疗保险基金合理使用、安全可控。对通过欺诈、伪造证明材料或者其他手段骗取基本医疗保险待遇等违法行为,草案规定了相应的法律责任。

对此,陈竺副委员长表示,草案二审稿的修改“强化了医疗、医保、医药的‘三医联动’,对于保障和实现人人享有基本医疗卫生服务具有重大意义”。还有委员表示,应当进一步完善草案关于医疗保险资金监管、运行部门的相关规定。

吴恒委员指出:“草案基本医疗服务一节目前主要是基于‘医疗服务主要是患者与医疗单位之间的事’这样一种传统理念。但是实际上,在实施医疗保险制度之后,医保部门对医疗服务所发挥的作用越来越显著,许多医疗服务都在不同程度地受到来自医保部门的约束或者监控。因此建议慎重考虑涉及医疗服务的各主要对象及其权利和义务,并对基本医疗服务规定作进一步修改,使医疗服务相关规定也涵盖监管和运行医疗保险资金的部门。”

此外,吕建委员建议在草案中加大对心理健康的关注力度;欧阳昌琼委员建议在草案中明确加强体育健身公共设施的建设,鼓励社会力量参与公共体育健康设施建设、提供健康服务。委员们还就如何进一步加强草案的刚性、完善文本等方面提出了意见和建议。✘

防震减灾重在“防”

——十三届全国人大常委会第六次会议审议防震减灾法执法检查报告

文 / 本刊记者 刘文学

“有些干部‘重救灾轻预防、重应急轻常态’的思想还依然存在。认为‘防灾做得好，不如救灾表现好’。由于‘防’的工作见效慢、周期长，常常被忽视或摆在次要位置。”10月24日，全国人大常委会副委员长艾力更·依明巴海在十三届全国人大常委会第六次会议上作防震减灾法执法检查报告时说。

在审议这份报告时，艾力更·依明巴海副委员长的总结引起了许多常委会组成人员的共鸣。

全国人大常委会副委员长武维华说：“报告中对检查中发现问题总结得很好，特别有一条，就是‘防灾做得好，不如救灾表现好’，灾害发生了，大家都来救灾，但是平常的防灾工作做得不够。所以，我认为防震减灾最重要的就是‘防’，对预防地震灾害工作不力的部门和责任人，应该通过适当的方式追究责任。”

审议时，常委会组成人员不仅普遍赞同防震减灾工作重在“防”，同时还对如何落实好“防”的工作提出了许多重要的建议。

增强全社会防震减灾意识

防震减灾法第四十四条明确规定了政府及有关组织宣传普及防震减灾知识的义务和责任。但全国人大常委会防震减灾法执法检查组在检查中发现，社会公众防震减灾意识与高震灾风险的国情要求相比还不适应。社会公众对防震减灾法律和知识的知晓率不高，预防为主和主动减灾的社会氛围还没有完全形成。比如，检查组在一些省发放的调查问卷显示，有的地区超过半数的答卷民



3月25日，黑龙江省防震减灾科普馆举行“强化安全意识，提升安全素养”主题活动。通过地震模拟小屋、地震虚拟仿真、场景逃生训练等多个互动体验，让孩子们掌握地震应急和避险方法，提高防震减灾意识和自救互救能力。图/中新社发 王昭博 摄

众不能掌握基本的地震避险知识。因此，如何增强全社会防震减灾意识这个问题成了审议时的一个热点问题。

全国人大常委会委员卫小春说：“我特别认同报告中关于宣传和科普的建议。在基层开展执法检查的过程中可以看出，在这方面还有很多欠缺的地方。不要说普通民众了，有的专业人员，或者是相关部门人员，对此都不是很了解。再有，应该进一步加强中小学校关于防震减灾日常演练的课程建设。上半年在中央党校学习，全国应急办的首席专家曾经讲了一个案例。在汶川地震之前，那里有个小学校长，一年让学生们演练好几次，在汶川地震期间，这个学校将近2000人，不到两分钟都到操场上了，没有一个伤亡。他们把平时的演练就当作游戏一样，让孩子们在玩乐中就有这个意识了。

但是在社会上，我们这方面的工作做得很不够，大多是贴点宣传画。”

全国人大常委会委员陈斯喜认为，强化社会参与度能有效提升老百姓的防震减灾意识。他说：“目前，地震长期可预测，临震难预测，因此，预防更加重要，平时的演练非常重要。检查过程中，我们也采取了随机检查方式，随机到一些基层单位，到医院、到宾馆等，总体上还是不错的，但是有一些预防演练工作，群众还没有真正完全参与进去。现在的演练，学校做得好一些，有组织学生参与，但社会上的演练，基本上还是组织一些人在一个场地做演练，群众并没有真正地参与。比如疏散，就是要真的疏散，让老百姓参与疏散，这样老百姓的意识才能增强。目前，老百姓的防震知识应该说知道一些，但意识不强。”

全国人大常委会副委员长蔡达峰建议对应急演练进行进一步的规范。他说：“应急预案的演练确实不是很到位，普遍是写在纸上的，做一些标志性的演示。但演练很重要，汶川地震的时候，一个学校平时演练得好，那个校长带着学生很快就撤离了，所以伤亡很少。要做到演练切实执行，要很具体地明确责任主体和演练的具体要求，多长时间演练一次，谁来负责，要很具体地规定。单位也应很具体，比如，幼儿园、学校、医院这些人群集聚的地方，包括居民楼，应该加强演练。问题是怎么把它落到实处。”

全面改变城市高风险、农村不设防局面

“大家知道，‘杀人的不是地震，而是不设防的建筑。’应对地震，关键是提高建筑物的抗震性能。”全国人大常委会委员杜玉波说。

推广、提升建筑物抗震强制性标准，全面改变城市高风险、农村不设防局面，在审议防震减灾法执法检查报告时，几乎成了常委会组成人员一致的建议。

全国人大常委会委员秦顺全说：“地震灾害很大程度上是地震引起的土木工程灾害，现有的技术还不能够准确预报地震的发生，但我们现在已经有能力可以使建筑物在地震时不发生结构性的破坏，可以最大限度地保护人民的生命和财产安全。目前，在我国农村地区，农民的自建房抗震设防能力不足的状况仍没有得到根本性改变，存在较大的地震安全风险，农民对地震抱有侥幸心理，极易造成小震大灾的悲剧。为此，提两个建议：第一，加大农村民居抗震排查和抗震改造的扶持力度，提升建筑物的抗震能力，改变农村住房地震不设防的局面。第二，在高烈度地区对农民自建房建立强制性的抗震设防要求制度。”

武维华副委员长建议适当的时候科学适度地提高我国抗震设防标准，加大对城乡建筑特别是危旧房屋防震改造的投入力度。他说：“我国城乡各类建筑

的抗震设防标准低，这是地震造成重大人员伤亡的潜在隐患。在座的各位都清楚地记得，在汶川地震的时候，在地震震中区域也有少数建筑物未倒塌，这已经证明了适当地提高设防烈度标准可有效防止和减少人员伤亡和财产损失。”“根据计算，小成本的投入就可以预防大灾害的发生。目前，政府用于地震灾害方面的投入主要用于灾后恢复重建，这是在发生血的代价以后往里投的钱。汶川地震以后恢复重建，不包括直接经济损失，光重建的投入约1.7万亿元，这是地震灾害直接经济损失的2倍，当时包括东部各省市都是对口支援的。但在预先设防方面，事实上我们的投入太少了，有时候投入8亿10亿，好像觉得花钱太多，但是一旦发生灾害损失就更大了。我建议相关部门要算清这个账，把设防搞好，一旦有灾害的时候，实际上可以有效减轻灾后的重建投入。”

强化科技对防震减灾工作的支撑

防震减灾面对的是一系列世界性的科学技术难题。在审议报告时，如何增强地震科技创新能力，提高防震减灾工作的科技含量也成了常委会组成人员热议的一个话题。

全国人大常委会委员包信和说：“地震是一个世界性难题，还达不到马上准确预报哪个地方什么时候有地震的程度，但是现在预报的水平有了很大提高，基本上能在大的范围内有比较好的预报。地震的预报未来也不一定不可能，主要是要抓住关键点。原来地震的研究，中国科学技术大学的研究还是很深的，其他大学也是这样，但是现在慢慢地这个专业方向有所减弱，而且有些学校慢慢就没有这个专业了。究其原因，一是现在研究比较功利，研究的目标非常明确，国民经济的主战场很明确；二是考核的指标，因为地震研究是长期的，很难一下子出来一个出色的成果。所以，建议地震部门，有没有可能与科技部合作来做一些持续的项目支持。科技部现在搞不同

专项，有没有可能有些地震方面持续的专项，借助最近几年发展起来的大数据，包括人工智能等在地震的研究方面发挥作用。中国地震状况很复杂，但研究的基础比较好，希望基础研究方面在国际上起到引领作用。”

全国人大常委会委员刘修文说：“房屋是改革开放40年来人民群众经过努力奋斗取得的最主要的财产、最重要的财富，是广大人民群众安身立命的根本。对此，一方面，要全面加强对房屋防震抗震减灾的科学研究，特别是要大力推进减隔振技术与新型建筑材料的研发和应用，攻克关键材料、关键节点抗震等核心技术。另一方面，推广抗震防震房屋的建筑设计规范，在房屋等建设工程的设计、施工中，广泛使用新材料、新技术、新方法，确保房屋的防震抗震安全，切实把人民的生命和财产安全落到实处。”

全国人大常委会委员张伯军说：“地震发生后，地震的传播过程并不像我们想象的那样是整个区域同时发生的，它有一个传播过程。以汶川地震为例，从汶川到北川的撕裂时间是80秒左右，地震波从汶川传播到成都的时间大约是半分钟左右。这就是说，地震发生的时候地震中心与其他区域存在着一个时间差，如果利用现代先进技术与算法，利用空、地现代传输技术，完全可以让北川和成都等地区的居民有一定的逃离时间。此外，随着我国交通业的快速发展，地面高速运行的轨道交通工具如果以目前运输工具自身感知系统实现制动，大地震一旦发生，很难实现安全制动。如果利用现代信息技术进行处理，并互联互通，完全可以给出地震中心以外正在运行的高速轨道运输工具以提前预警和制动的的时间，从而大大提高其安全性。因此，建议国家主管部门集中人力、物力、财力，汇聚多学科领域的专家，利用现代技术和方法，加速地震监测、预报和震后减灾的联合攻关和成果转化，以此形成中国特色的地震防灾减灾技术体系。”

共绘清水绿岸新图景

——江西省人大常委会 2018 年环保赣江行检查暨全国人大代表专题调研活动纪实

文 / 江先贞 秦仿洁 吴梦茹

这是一条绿色发展的必由之路，习近平生态文明思想在江西得到生动实践；

这是一项高位推进的监督工作，江西省委书记刘奇以全国人大代表的身份参加活动；

这是一次覆盖面广的代表调研，由江西省选举的全国人大代表广泛参与、积极履职；

这是一场追根究底的检查活动，不预告内容和对象的暗访成为活动的重要组成部分。

今年是江西省人大常委会连续开展环保赣江行活动的第24年。自1995年创办以来，环保赣江行活动坚持在继承中发展，在发展中创新，每年选择一个主题开展活动，已经成为江西省人大常委会一张亮丽的“监督名片”。今年，环保赣江行活动围绕赣江流域和长江江西段饮用水水源地保护管理、周边污染源排查整治等情况开展检查采访，采取执法检查与代表视察、明察与暗访、人大监督与宣传采访、实地检查与网络监督相结合的方式进行，紧扣大局，切合形势，呼应民意。

必由之路：深入贯彻习近平生态文明思想的生动实践

“生态兴则文明兴，生态衰则文明衰。”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摆在治国理政的突出位置，开展了一系列根本性、开创性、长远性工作，深刻回答了为什么建设生态文明、建设什么样的生态文明、怎样建设生态文明的

重大理论和实践问题，形成了习近平生态文明思想。

2016年6月，党中央、国务院将江西确定为三个国家生态文明试验区之一。这既为江西省创新发展、绿色崛起提供了重大机遇，也赋予江西省争当生态文明建设表率示范的重大使命。今年4月，省委、省政府召开全省长江经济带“共抓大保护”攻坚行动动员大会。会议指出，要坚持以实施“共抓大保护”专项行动为核心，牢固树立“一盘棋”思想，推进全域治理、全域保护，巩固提升全省生态环境，让江西的天更蓝、山更绿、水更清、环境更优美。5月，在全省生态环境保护大会上，省委书记刘奇强调，要深入贯彻落实习近平生态文明思想，坚持生态优先、绿色发展，推动国家生态文明试验区建设取得新成效，以更高标准打造美丽中国“江西样板”，确保在生态文明建设上走在全国前列。今年7月召开的江西省委十四届六次全会指出，要千方百计提升生态质量和效益，加快推进国家生态文明试验区建设，坚决打好污染防治攻坚战，做好治山理水、显山露水文章，以更高标准打造美丽中国“江西样板”，让绿色成为江西发展最亮丽的底色。建立覆盖城乡的集中式饮用水水源地保护机制，保障饮用水安全，是《国家生态文明试验区（江西）实施方案》确定的重要任务，是打造美丽中国“江西样板”的必然要求。

为了贯彻落实中央和省委一系列决策部署，助推江西省长江经济带“共抓大保护”攻坚行动，确保人民群众喝

上干净水、安全水、优质水，省人大常委会将“呵护长江生态，保障饮水安全”作为今年环保赣江行检查暨专题调研活动的主题。江西省人大环资委、省人大常委会选任联工委做了大量、充分的工作，以确保活动顺利开展。

3月至9月，全面部署并深入实施检查调研各项工作。江西省人大常委会研究起草活动方案，确定检查采访的组织方式、重点内容、步骤安排等事宜；编印工作手册，列出法律清单、问题清单和饮用水源地取水口分布图；组建检查采访组，确保人员结构具有较强的广泛性、专业性、合理性；采取实地查看、抽样检测、听取汇报等方式，检查采访饮用水水源地、工业企业、畜禽养殖场、污水处理厂、垃圾填埋场、备用水源规划建设等60多个点位……

这是江西省人大常委会深入贯彻习近平生态文明思想，推动党中央决策部署落到实处贡献人大力量的生动实践。

率先垂范：省委书记刘奇以全国人大代表的身份参加活动

今年的环保赣江行活动得到中共江西省委的高度重视。省委书记刘奇听取了代表参与环保赣江行、开展专题调研工作方案的汇报。9月6日，他以全国人大代表的身份参加环保赣江行南昌组活动，与部分全国人大代表一起通过实地考察、观看暗访专题片、听取汇报等形式，了解长江江西段、赣江及全省饮用水源保护情况。

“今年的环保赣江行活动，以‘呵

护长江生态,保障饮水安全’为主题,选题准、组织实、效果好,切合实际,顺应民意,有力助推长江经济带‘共抓大保护’攻坚行动。”刘奇说,“江西河湖纵横,养育着世代代的赣鄱儿女,滋养了这片钟灵毓秀的红土圣地。我们要深入贯彻落实习近平生态文明思想,按照省委十四届六次全会的部署要求,始终坚持生态优先、绿色发展,深入推进‘五河两岸一湖一江’水环境治理,切实加强全省饮用水水源保护,使灵动水韵成为江西的鲜明特色,让百姓喝上干净水、安全水、优质水,赓续‘落霞与孤鹜齐飞,秋水共长天一色’的绿色生态和美好环境。”

与往年不同的是,今年的环保赣江行活动还由江西省人大常委会6位副主任分别带队,邀请中央驻赣和省內主流新闻媒体组成6个检查采访组,深入基层、深入群众、深入一线,开展监督检查和调研活动。全国人大代表,省人大常委会党组书记、副主任周萌担任环保赣江行检查采访组组长,多次主持召开会议研究部署、协调推进有关事宜。全国人大代表中的其他省部级领导和江西省人大常委会其他副主任也以身作则,依法履职,实地了解和推动长江生态保护和饮用水水源保护工作。全国人大代表、江西省人大常委会组成人员、环保赣江行组委会成员单位负责人、新闻媒体记者共计120余人参加检查采访和专题调研,规格之高、规模之大在江西前所未有。

凝心聚力:江西省选举的全国人大代表广泛参与、积极履职

民之所忧,我之所思;民之所思,我之所行。

此次环保赣江行活动与全国人大代表专题调研有机结合,内涵丰富,形式新颖。代表们以高度的责任感和使命感,积极投身调研,听民声、解民忧。在江西省选举的79名全国人大代表中,有52名代表参加了活动。他们

之中,有从千里之外的北京赶来的领导干部,也有从田间地头的乡村走来的基层代表。同时,省人大常委会首次创建了省人大环境资源监督系统手机APP,搭建起人大代表在环保领域的监督平台,部分全国、省、市、县四级人大代表在前期利用监督系统反映环境问题40多个,为后期开展检查调研打下坚实基础。

“我们进入饮用水水源地保护区了吗?水源地保护得怎么样?有没有风险源和污染源?”活动中,代表们始终秉持优良作风,轻车简从,每到一处,仔细查看水源地周边保护、污水处理设施运行情况,严谨地对比水质的监测数据,对本省保护水源地、治理水污染的情况也越来越了然于心。各组代表通过深入查找存在的突出问题,深入思考解决问题的有效对策和建议,展现出全国人大代表的良好风貌。

民生无小事,枝叶总关情。把参加调研作为酝酿、提出、完善议案和建议的过程,虚心听取基层群众意见,是此次活动中代表们的共同心声。作为一名新任全国人大代表,李洪亮感受颇深:“人大代表肩负着为群众发声的职责,多到群众中走走看看听听,写出来的议案、建议才更接地气。”

“人大代表是一份荣誉,更是一份责任,人民群众把我们选为人大代表,我们就应该忠诚履职,不负重托。”全国人大代表胡梅英说,“只有通过深入细致的调研,真正了解问题和症结所在,我们才能提出有针对性的建议,切实推进工作。”

直面问题:对全省11个设区市开展全面暗访

问题不解决,整改不到位,监督检查就不放松。此次环保赣江行活动分为全面暗访、前期准备、检查采访、跟踪整改四个阶段。为摸清底数、有的放矢,3月和5月,省人大环资委、省环保

厅、省水利厅、省住建厅的相关人员和江西电视台、新法制报等的记者,组成若干个暗访组,分别以“五河一湖一江”水环境保护和饮用水水源地保护为重点,对全省11个设区市开展全面暗访,查看65个县(市、区)、165个点位。

眼见为实、数据说话是这次暗访的鲜明特色。暗访组做到不听汇报、不预告行程、临时设计线路,采取按计划检查与临时机动抽查相结合,白天集中检查与夜间小分队突击抽查相结合,调阅数据与抽样检测相结合的方式进行。每个暗访小组都有摄像摄影记者全程跟拍,共抽检106份水样,确保了解的情况客观真实。在掌握大量第一手资料的基础上,研究形成暗访报告,精心制作暗访专题片。

9月6日,在江西省人大常委会召开的2018年环保赣江行检查暨全国人大代表专题调研情况反馈会上,现场播放了2018年环保赣江行前期暗访专题片,专题片对江西省部分地方存在的饮用水安全问题毫不留情地进行了“曝光”。

省委书记刘奇当即要求与会的各设区市市长和省直有关厅局负责人,主动认领检查调研活动和暗访专题片中反映的问题,包括这次中央环保督察“回头看”反馈的问题,坚决抓好整改。“对于这些问题,我们绝对不能掉以轻心,要以强烈的使命担当,始终坚持问题导向,采取有力措施,下决心整改存在的突出问题。同时举一反三,全面排查,坚决杜绝类似问题发生!”

“道虽迩,不行不至。”呵护长江生态,保障饮水安全,意义重大,使命光荣。江西省人大常委会将切实增强责任感使命感,坚决扛起生态文明建设的政治责任,履职担当、久久为功,共同保护好全省人民的生命之水,为打造美丽中国“江西样板”作出新的更大贡献。✘

让代表成为团结稳定的“压舱石”

文 / 张 颖

昌吉市人大常委会坚持以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统领人大工作,不断深化对人大地位、性质和作用的认识,进一步提高站位,更新理念,把握好人大工作定位、方向和重点,在维护社会稳定和长治久安总目标中,不断加强人大工作和建设。

市人大常委会始终把政治坚强作为第一要求,不断坚持和完善人民代表大会制度在昌吉市的生动实践。坚持站位全局,突出履职重点,把人大“工作机关”“代表机关”的特点和优势,充分体现在贯彻落实上级党委重大决策部署的推动落实上,严格执行重大问题、重要事项向市委请示报告制度,确保实现党的组织和工作全覆盖。

常委会坚持把代表工作作为一项重要基础性工作,加强联系服务,完善保障机制和“两个联系”制度,坚持上下联动、统筹安排、常态实施,充分发挥代表在闭会期间的作用。

突出代表工作活力,发挥代表作用

丰富学习载体,用好学习平台。每年组织五分之一的代表赴内地红色教育基地进行体验式学习教育,每年选派履职突出的人大代表参加市委在清华、北大、上海交大、浙大等高校举办的高层次培训班。充分发挥视频网络优势,组织基层人大代表和人大干部在分会场参加州人大法制讲座视频会议,有效扩大了全市各级人大代表参与学习培训的范围。

带头开展大学习大宣讲活动和群众工作。挑选182名代表组成16支宣讲队,宣讲347场次,受众2.6万人次。及

时召开昌吉市百名人大代表向“三股势力”发声亮剑、同“两面人”作斗争誓师大会,全市各级人大代表发声亮剑已成常态。以“民族团结一家亲”活动、“两个全覆盖”(干部住农户、农户都有干部住)住户走访活动为载体,广泛开展城乡代表、民汉代表、新老代表、党群代表“四结对”活动,结成对子405对,还开展了人大代表与基层各族群众结对结亲活动。

认真开展代表向选民承诺述职活动。每年年初,以代表活动小组和片区为单位,组织全市各级人大代表向选民进行一次承诺,代表围绕“七带头”要求,把维护社会稳定、宣传政策法律、密切联系群众作为共性承诺,并结合自身实际,向选民承诺自己在热心公益、移风易俗、扶贫帮困、爱岗敬业等方面的具体事项。开展代表向选民述职活动,每年年底,安排五分之一左右的代表述职,确保全市各级人大代表在本届任期内每人至少向选民进行一次述职。目前,已有328名各级人大代表进行了述职。

开展代表议政日活动。全市各代表小组每半年组织开展一次代表议政日活动,积极调处基层矛盾纠纷,督促解决基层热点、难点问题。本届市人大履新以来,通过代表议政日活动调解乡镇村组、街道社区矛盾纠纷267件,督促解决基层生态环境保护、扶贫项目落实、游牧民定居工程配套设施建设、医疗救助政策落实等方面的问题173个。

突出代表履职平台建设

市人大常委会坚持把“代表之家”履职平台建设作为规范基层人大工作、

发挥代表作用、提升基层人大工作整体水平的有效抓手,按照“三分建、七分管、十分用”的要求,以落实代表“七带头”“十个一”活动为主线,努力把“代表之家”建设成为代表学习交流之园、履职尽责之所、联系群众之家、汇集民意之地。

以“八化十有”建设标准,对每个新建和提档升级的“代表之家”给予1万至2万元补助。近三年,累计发放以奖代补资金46万元,引导乡镇街道投入53万元。全市各代表活动小组建立了“一册一账五簿”制度、代表履职手册制度等,将代表履职的义务和职责进行细化和具体化,将代表学习培训、视察调研、提出议案建议、走访联系选民、履行请假手续等情况记入手册,作为代表表彰奖励、换届连任以及提醒谈话、劝辞劝退的重要依据。

建立代表履职评价办法、收集社情民意暂行办法、代表辞去职务暂行办法等制度,强化代表在闭会期间日常履职硬性要求。加强对代表政治态度、政治表现及落实维稳职责现实表现情况的评价,建立完善和畅通代表正常退出机制。

坚持双月例会在基层、督促学习在一线的工作方式,先后在乡镇村组、街道社区“代表之家”开展全市代表述职承诺现场观摩会、“代表之家”建设及代表小组活动现场观摩会、代表履职手册互观互学等活动,推进“代表之家”在硬件、软件和代表作用发挥三个方面提档升级。✪

(作者系新疆维吾尔自治区昌吉回族自治州昌吉市人大常委会主任)

依法依规、注重实效， 不断提升预算审查监督水平

文 / 张常青

从2015年下半年开始，江西玉山县人大常委会认真开展了预算审查监督工作先行先试，设立了常委会预算审查工委，成立了全省第一个县级人大预算委员会，预算审查监督工作实现了由程序性监督向程序性和实质性监督并重的转变，实现了一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算“四本预算”的全覆盖，实现了部门预算及预算公开的全覆盖，较好地完成了先行先试任务。

强化学习，让预算法实施“先行一步”

为提高各级领导干部预算法治意识，2016年上半年，县人大常委会开设新预算法讲座，举办培训班，邀请财经、审计专业人员讲授预算法知识，印发讲义和培训资料。县人大常委会组成人员，部分县人大代表，县财政、税务、审计等部门共计350余人参加了学习培训。同时，县人大常委会还组织相关单位人员和部分代表外出考察学习，为开展先行先试工作打下坚实的基础。近年县人代会召开期间，县人大预算委员会与县财政部门共同编写《政府预算解读》，并印发给全体人大代表。

建章立制，让完善的制度管好政府“花钱的手”

2016年4月，县人大在全省率先依法设立玉山县人大预算委员会，并组建预算审查监督专业咨询小组，切实加强人大预算审查监督机构队伍建设。

在广泛征求意见的基础上，县人大常委会出台了“两办法一意见”，即县人大常委会预算审查监督暂行办法、经济工作监督暂行办法和关于加强乡镇

人大财政经济监督工作的指导性意见，从制度上保障了对预算审查、政府重大投资项目、政府负债等方面的监督规范化、常态化。同时，县人大常委会建议县政府及财政部门出台一系列加强预算管理的制度和办法，实现预算管理的全覆盖，做到“无预算，不支出”。

民主公开，让公众参与促进财政资金“在阳光下运行”

县人大常委会积极拓展社会各界参与预算审查监督的渠道，为人大代表依法履职提供有力保障，制定县人大对政府预算编制审批执行规范流程，使预算审查监督有章可循。

一是会前介入。在人代会召开前，一方面，将预算草案提前一个月发给人大代表，由各乡镇（街道）人大组织人大代表到相关部门开展深入调研，收集社会各界的意见和建议；另一方面，县人大预算委提前介入预算编制，形成预先审查报告提请常委会主任会议审议，由常委会主任会议决定提交人大常委会会议审议。常委会专题听取县政府关于上年度财政预算执行情况和本年度财政预算草案的报告，结合预先审查报告形成初审意见，交县政府研究修改草案。县政府作出必要修改后，再正式提请县人代会审查批准。

二是开展部门预算民主协商。自2017年开始，县人大常委会多次组织召开部门预算民主协商会，参加的人大代表和公众达200多人次。

三是公开透明。从2016年开始，全县县级预算、16个乡镇和108个县直部门及其下属单位的所有预决算及“三公”经费使用情况全部依法公开。同时，每年

选取若干民生实事项目，作为人大常委会审议议题，并邀请部分人大代表列席会议。例如，2017年常委会会议听取审议了本县精准扶贫工作情况报告，助力全县1972户6437人精准脱贫和5个省定贫困村脱贫摘帽。

注重实效，让人民群众的钱都花在“刀刃上”

一是注重公共支出的政策落实。聚焦教育、科技、卫生、环保和社会保障领域，确保财政用于上述领域的开支逐年提高，切实解决“上学难”“看病难”等民生难题。

二是注重对重大投资项目的监督作用。明确规定对投资2000万元以上的政府性投资项目开展重点审查监督，对有争议的项目实行人大常委会票决制。在人代会召开前专门初审政府投资项目计划草案，对需要追加预算的政府重大投资项目，由人大常委会逐项进行审查。

三是注重多种监督方式的合力作用。围绕政府重点支出和重大项目安排，尤其是老百姓关心关注的公共投资项目，县人大常委会采取专题调研、年中询问以及主任会议成员视察等方式，推动政府项目决策更科学，重大投资更高效。

四是注重审计监督问责的成果运用。县人大常委会每年选取若干个项目和部门，要求政府责成审计机关进行专项审计和部门预算执行审计，并结合审议审计工作报告，开展专题询问。此外，县人大常委会积极开展审计查出问题整改情况满意度测评，推动政府和部门对预算执行中存在问题的整改落实，促进审计成果的运用。✘

（作者系江西省上饶市玉山县人大常委会主任）

突出党委领导、聚焦中心发力，依法讨论决定本行政区域内重大事项

文 / 汪 洋

换届以来，鹤岗市东山区人大常委会秉持“讨论决定重大事项既是权力又是责任”的理念，精准聚焦涉及“全局性、根本性、长远性”的重大事项，积极探索实践，依法作出决定决议，促进了全区经济社会的发展。

增强坚持党委领导的自觉性

区人大常委会坚持“三个必须”，有机结合、有力有节地讨论决定重大事项：一是必须坚持区委领导，自觉落实、严格执行向党委请示报告制度。二是必须紧跟区委部署，重点围绕全区经济、政治、文化、社会、生态文明建设中带有全局性、根本性、长远性的事项，以及关系群众切身利益、社会普遍关注的事项，及时听取审议，作出决定决议。三是必须执行区委决策。区人大常委会自觉把党委决策作为讨论决定重大事项的政治依据、行动方向和指导原则，凡是区委建议区人大讨论决定的重大事项，都按照法定程序及时把区委的意愿转化为人民意志。如2018年10月，根据区委意见，区第十四届人大常委会第十三次会议经过审议，作出了《关于申报省级现代农业产业园申请报告的决议》。

提升聚焦中心工作的精准性

为防止监督重点发散、靶向偏离，区人大常委会在讨论决定重大事项工作中，以“四个聚焦”为抓手，围绕中心，突出重点，精准发力。

一是聚焦经济建设，把讨论、决定影响和制约本地经济发展的重大问题作为行使决定权的重中之重，围绕国民经济和社会发展规划以及财政预算执行情况等重大问题，作出符合本地实际

的决议决定，为推动地方经济发展作出了积极的努力。二是聚焦民主法制建设，作出关于进一步加强法制宣传教育、加强预防职务犯罪工作、加强法院执行工作等决议，听取和审议了有关部门关于刑事诉讼法等法律法规实施情况的报告并作出相应决议决定，推动民主法制建设的进程。三是聚焦民生热点，作出加快城建民生重点工程建设、加速生活垃圾无害化处理建设等决议决定。四是聚焦自身建设，作出关于加强和改进人大工作的决定，制订出台“代表之家‘双创’”活动方案等，使人大工作进一步规范化、制度化。

强化依照法定程序的规范性

区人大常委会在讨论决定重大事项工作中，坚持推进工作规范化，围绕“报告工作”“调查研究”“征集民意”三个环节，突出“精”“深”“广”三个特色，补齐讨论决定重大事项规范性短板。

一是报告工作体现一个“精”字。严格按照中央文件要求，“一府一委两院”每次向人大及其常委会报告的重大事项，都写清基本情况和政策依据，同时提供相关决策参考资料、需要解决的主要问题和解决方案等。二是调查研究体现一个“深”字。对一些存在意见分歧或涉及利益关系的重大事项，如征地补偿费的调整等，区人大常委会注重深入调研，加强评估论证，审慎作出决策，有效防止了简单化、片面化决定问题。三是征集民意体现一个“广”字。对一些涉及民生的重大事项，如加强居民饮用水源地的保护等，充分发挥人大代表和常委会组成人员的主体作用，积极拓

宽人民群众政治参与的渠道，广泛听取意见和建议，使决定决议的民意基础更加厚实。

保证依法贯彻执行的实效性

区人大常委会高度重视决定决议的执行力度，严把“责任明确”“认识提升”“严肃权威”三道关口，强化监督检查，敢于问效问责，切实推动人大所作决定决议的贯彻落实。

一是明确责任抓主体。督促“一府一委两院”制订相应实施工作计划，做到目标明确、责任明确、时限明确，让执行决定决议有主体、可操作、可考核。二是提升认识抓执行。每年都将贯彻实施决定决议列为常委会监督工作议题，定期听取“一府一委两院”执行情况汇报。对于决定决议实施中的重点难点问题，在听取专项工作报告的同时，综合运用专题询问等方式开展跟踪督查，并将评议、测评结果向党委报告或以适当方式向社会公开，以更大力度推动决定决议目标任务顺利完成。三是严肃权威抓问责。对于不执行决定决议或执行不力的，大胆启用质询、特定问题调查，甚至是撤职、罢免等追责问责方式，以“刚性”手段保障决定决议得到有效执行。

今后，我们将按照中央和省、市委的要求，学习借鉴先进地区的经验和做法，不断探索新时期讨论决定重大事项的新方法、新思路，使东山区人大工作更好地适应新形势工作需要，为加快区域经济社会发展作出积极贡献。■

（作者系黑龙江省鹤岗市东山区人大常委会主任）

高效推动基层人大工作和建设的新途径

文 / 杜艳洁

近年来,郑州市金水区人大常委会坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入学习贯彻党的十九大精神,围绕推进“两个机关”建设,积极探索实践,打造网络平台,构建了“线上线下”深度融合、互联互通的工作体系,开辟了便捷高效推动基层人大工作和建设的新途径。

构建智能化信息网络服务体系。近年来,金水区人大常委会紧密结合基层人大工作特点,在全市乃至全省县区级人大率先建立了集应用管理系统(人大工作智能管理系统)、网络数据平台(网上“代表之家”)、移动智能终端(人大代表履职管理与服务APP)为一体的金水人大工作云平台。依托人大工作智能管理系统,推动工作方式由“线下”转为“线上”,提高了工作水平;通过人大网络数据云平台,推动服务管理由“粗放”转为“精细”,提升了工作效能;利用代表履职管理与服务APP移动智能终端,为保障代表知情知政、学习人大业务知识拓展了便捷化渠道,增强了履职动力。

构建专职化基层人大工作体系。金水区人大常委会认真落实中央和省、市委关于加强县乡人大工作和建设的决策部署精神,一是全面实施街道人大工作专职化,在全区每个街道配备1名专职工委主任,2名专职工作人员,2名工委委员。二是全面推行基层人大工作机构层级化,在街道设立人大工委办公室,建成“代表之家”;在社区建立94个人大代表工作站,在楼院配备205名民情联络员,将代表履职服务的触角真

正延伸至所有选民。三是全面推进街道人大工作绩效考核日常化。每年制定人大街道工委工作意见,细化工作任务,签订目标责任书。同时,利用人大工作云平台,把各项工作目标量化为分值。

构建制度化代表履职管理体系。近年来,金水区人大常委会全面贯彻中央关于进一步加强代表履职管理监督工作的要求,建立三项管理机制。一是对代表履职进行“制度约束”,包括建立履职承诺、履职考勤和述职评议三项机制,增强了代表履职为民的责任担当。二是对履职成效进行“量化评价”。对代表在人大会议期间和闭会期间的每一次履职活动,通过网络平台进行量化登记、实时排名、动态管理,增强了代表依法履职的责任感和使命感。三是对履职档案进行“智能管理”。利用人大工作云平台,通过对代表基本信息的录入、会议及闭会期间代表履职情况的考核,实现对驻金水区各级人大代表履职信息的动态管理,便于准确有效地了解和掌握代表构成及履职情况。

构建常态化代表联系选民体系。金水区人大常委会通过建立五项机制,实现了服务代表、联系选民、助推发展的无缝对接、全面覆盖。一是建立“代表统一接待选民日”机制。每月10日,坚持组织代表在社区工作站接待选民,倾听群众心声,回应群众关切。8年来,通过这一常态化的联系服务选民渠道,督促解决了一批群众关心关注的热点问题,在党委、政府和人民群众之间架起了一座“连心桥”。二是建立“代表双活动日”机制。每季度首月的20日,组织代表围

绕区街重点工作和各类民生事项开展视察调研,合力推动重点民生问题的解决,为代表提出高质量的意见和建议奠定了坚实基础。三是建立年度视察预安排机制。围绕破解代表本职工作和依法履职难以兼顾、部分代表参加视察调研不够积极的现实难题,在年初制订视察计划,确保每一位人大代表每年至少参加1次视察活动,有效改善了以往代表参加视察活动无保证、参与视察活动不均衡的局面。四是建立四级人大代表协同履职机制。通过不同层级代表之间的信息互通、资源共享,做到了基层心声快速反馈,民生事项协同推进,拓展了驻区各级人大代表服务选民的新载体。五是建立基层活动阵地培育机制。从最大限度发挥代表优势、满足选民需求入手,统筹推进“代表之家”、社区代表工作站、人大代表工作室基层活动阵地建设,先后打造了代表民情联络室、代表健康大讲堂、代表“爱心超市”等代表履职微平台,把家、站、室建成了关爱群众的温馨家园、服务选民的重要阵地。

经过多年探索创新,以信息化建设为统揽,金水区人大工作建立了系统完备的制度体系、便捷高效的工作架构和运行顺畅的服务机制,形成了依法履职科学规范、代表活动蓬勃开展、基层工作稳步提升的崭新局面。在今后的工作中,金水区人大常委会将继续坚持创新引领,积极探索依法履职、助推发展的新机制,为促进基层民主法治建设作出新的更大的贡献。✪

(作者系河南省郑州市金水区人大常委会副主任)

我的导师在人民大会堂讲课

文 / 阚珂

在第九届全国人大常委会委员长李鹏同志的《立法与监督：李鹏人大日记》一书中，2000年3月1日星期三的日记记载着这样一件事：“上午，主持人大常委会第十四次会议的闭幕会。常委会会议结束后，举行第十三次法制讲座，由吉林大学教授王惠岩同志讲《马克思主义国家政权理论的几个基本问题》。讲得深入浅出，生动活泼，反映不错。”从这里可以看出，李鹏委员长对王惠岩教授讲座的评价是颇高的。王惠岩教授是我1983年至1986年在吉林大学攻读政治学硕士学位的指导教师。他的讲座得到李鹏委员长的充分肯定，我非常高兴。

1998年11月，我由全国人大常委会秘书处秘书组组长调回全国人大常委会办公厅研究室任副主任，分管研究室内设的政治室。政治室承担全国人大常委会法制讲座的组织工作，每年年初都要制订全年的讲座计划，包括拟定每一讲的题目和确定每一讲的主讲人。以往的法制讲座侧重讲具体的法律制度。在制订2000年法制讲座计划时，我提出，人民代表大会制度是我国的政体，人民代表大会是国家权力机关，全国人大常委会组成人员有必要从理论上了解有关国家政权的基本问题，应专门安排讲一讲这方面的内容。我对王惠岩教授非常了解，关于国家政权问题，他有自己的理论体系，而且他口才极佳，讲课效果好。我建议这个讲座由王惠岩教授主讲。在征得吉林大学党委同意后，我们上报了包括王惠岩教授担任主讲人的2000年法制讲座计划并得到批准。这一讲安排为当年的第一讲。之后，我又通过电话与王惠岩教授进一步商量，将这一讲的题目具体确定为：马克思主义国家政权理论的几个基本问题。

全国人大常委会的法制讲座，始于第八届全国人大。第九届全国人大常委会把法制讲座工作固定下来，形成了制度，5年当中共举行了30次法制讲座。起初，听讲座的人员是委员长会议组成人员、各专门委员会主任委员和副主任委员、机关各部门主要负责人。根据一些全国人大常委会委员的建议，从1999年2月28日第九届全国人大常委会第七次法制讲座开始，听讲座的范围扩大到全国人大常委会全体组成人员和列

席会议人员。

2000年3月1日上午9时，将举行第九届全国人大常委会第十四次会议的闭幕会，闭幕会结束后，接着将举行第九届全国人大常委会第十三次法制讲座。8时50分，李鹏委员长在位于人民大会堂二层的全国人大常委会会议厅内间的黑龙江厅接见了王惠岩教授。在交谈中，李鹏委员长问起了王惠岩教授的年龄。当得知王惠岩教授也是1928年出生的，他高兴地说，我们俩是同龄，但你比我出生的月份早。新华社摄影记者摄下了这一个个画面。

9时30分，法制讲座开始。李鹏委员长主持讲座并发表讲话。他在讲话中阐述了马克思主义政治学对我国社会主义民主政治建设的重大现实指导意义，对全国人大常委会组成人员、高级干部提出了认真学习政治学理论的要求。

在讲座中，王惠岩教授说，马克思主义国家政权理论最基本的内容，就是关于国家的起源、本质和消亡的学说。在讲述国家起源问题时，王惠岩教授指出，是两种生产决定了社会制度。这两种生产，一种是人类生活和生产资料的生产和再生产，另一种是人类自身的生产和再生产。在讲述国家本质和作用问题时，王惠岩教授指出，国家是表面上驾于社会之上的力量，“是最强大的、在经济上占统治地位的阶级的国家。”国家的作用是缓和冲突，是把冲突控制在秩序的范围之内。所谓“秩序”，是指一定生产关系所决定的社会秩序。把冲突控制在秩序的范围之内，实际上就是维护有利于统治阶级的生产关系，维护在生产关系中占统治地位的阶级的根本利益。在讲到国家政权组织形式问题时，王惠岩教授说，任何类型国家的政治权力都包括立法权、行政权、司法权，这三种权力之间的关系称为权力结构。在人类政治发展史上，大体上有三种权力结构：第一种是行政权高于立法、司法两权，或者把立法权、司法权融于行政权之中，这就是所谓的专制权力结构。第二种是立法权、行政权、司法权三种权力平行制衡的三权分立的权力结构，其表现形式是资产阶级的民主制。第三种是代表民意的立法权高于行政权和司法权，形成民主集中制的权力结构。我国的人民代表大

会制度就是这种权力结构。立法权高于行政权、司法权的民主集中制的权力结构，实质上是社会主义民主政治制度。

王惠岩教授讲述的两种生产决定社会制度和权力结构的理论，大家感到很有新意，印象深刻。在一个半小时的讲授中，王惠岩教授始终精神饱满，声音洪亮、抑扬顿挫，内容详略得当，理论叙述中有恰当的举例。特别是与以往的一些主讲人照读讲稿的讲法不同，他不读稿子，完全脱稿讲。这次讲座很成功。讲座结束时，李鹏委员长说，王惠岩教授给我们做了一次非常好的讲座。他提议大家以热烈的掌声表示感谢。李鹏委员长离开会议厅前，与王惠岩教授亲切话别，再次向他表示感谢。王惠岩教授向李鹏委员长赠送了他的专著《当代政治学基本理论》。

对这次讲座的效果，第九届全国人大常委会秘书长何椿霖同志很满意。讲座一结束他就说，这是第九届全国人大常委会举办法制讲座以来最好的一次。时任全国人大常委会法制工作委员会副主任的张春生同志说，王惠岩教授的讲座讲得很鲜活，体现出大家风范。事隔一天，几位担任民主党派中央主席的第九届全国人大常委会副委员长到中央统战部开会，在同刘延东等中央统战部领导同志谈起全国人大常委会的这次法制讲座时，都认为王惠岩教授的课讲得好。

不少担任过全国人大常委会法制讲座主讲人的都有这样的体会：这个课要讲好非常不容易。因为听讲人不同于大学生、研究生，不少人虽然没有系统学习过法学、政治学理论，一些基本概念需要交待清楚，但他们中多数是高级领导干部，有着丰富的政治领导经验和丰富的工作阅历，见多识广，理解力强，如果按照大学课堂上的讲法，会使人感到琐碎、啰嗦、拖沓，重点不突出，听不下去，影响效果。再有，每次讲座的时间短、内容多，每一讲在大学学习中都是一门课程，作为全国人大常委会的法制讲座在一个半小时内要讲完，讲哪些内容不讲哪些内容，哪些内容要详讲，哪些内容应略讲，不易把握。如何针对听讲人的特点和需要把课讲好，的确是一门艺术。

我了解自己的导师。马克思主义国家政权理论这个内容，王惠岩教授不知讲过多少遍，但每次讲课前仍做认真的准备。由于这一次听课的对象与以往任何一次都不同，尽管时间紧，但他备课更认真，准备得比以往更充分。在讲座之前的这年春节期间，我回到长春探望父母。正月初三，王惠岩教授专门安排了一个安静的地方，约我和我的两位留校任教的研究生同窗一起讨论怎么样讲好这次课。他对我们这三个弟子

还做了一次试讲。在全国人大常委会讲课前一天的整个晚上，他都没有踏实睡觉，一直在思考怎么样把课讲好。从这里我们就可以清楚地知道，为什么王惠岩教授讲课能够收到良好的效果。

我和政治室的同志组织每一次法制讲座都很认真。在每一讲的准备过程中，我和时任政治室副主任汪铁民、干部张宏都要与主讲人共同讨论研究，交待清楚每一讲安排的初衷和应讲的主要内容，并对讲课的方式方法提出建议。1999年法制讲座的第一讲是有关法理的内容。在法理这个领域当中，李鹏委员长正在思考这样几个问题：法律与道德的关系、法律与政策的关系、国际法与国内法的关系、公法与私法的划分、后法与前法的适用规则等。在这一讲的准备过程中，1999年1月27日下午，我和汪铁民、张宏同志专门到中国社会科学院法学研究所，与主讲人刘瀚以及王家福、刘海年等法学专家一起讨论研究。我们提出这一讲可以有两种讲法：一种是按照一般法理学教科书的讲法，也就是讲法的概念和本质、法的规范、法律关系等；另一种是在基本讲清楚法理学的主要问题的基础上，有针对性地回答李鹏委员长思考的这几个问题。经研究确定，按照第二种讲法来讲。李鹏委员长对刘瀚研究员《法学理论的几个基本问题》讲座的评价是“讲得不错”。这个评价已是相当高了。李鹏委员长在这天的日记中写道：刘瀚同志的讲座讲到“法律是人与人之间的行为规范和准则，并通过强制力保障实施；道德和法律既有共同点，也有差别，这是法学理论永恒的主题”。

我们还先后到中国人民大学教授高铭暄同志的家里，同他讨论如何讲授我国的刑法和刑事诉讼制度。两次到中国社会科学院研究员梁慧星同志的家里，同他讨论如何讲授我国的民事法律制度。到清华大学法学院王保树教授的办公室，同他讨论如何讲授我国的商事法律制度。我当面向王保树教授请教怎样界定商法与民法的关系：商法是独立于民法的单独的一个法律部门，还是民法的组成部分？或者这两者之间是其他什么关系？他回答说，商法是民法的特别法。他的这个观点对我们的立法工作是有帮助的。我们还到外交学院江国青副教授的办公室，同他讨论如何讲授国际法的有关问题，其中，对这一讲的题目作了专门讨论。我们知道，国际条约是当代国际法的最主要渊源，现代“国际法”概念与“国际条约”概念不是并列的关系，但考虑到这一讲要着重讲国际条约，还是把“国际条约”与“国际法”并列了起来，将题目确定为《国际法与国际条约的几个问题》。

2018 年巴西国会和总统选举

文 / 徐世澄

拉丁美洲第一大国巴西于2018年10月举行4年一度的大选，选举总统、副总统、参议院三分之二席（54席）和众议院全部议员（513席）、26个州的州长和联邦区（首都）长官（市长）。

巴西领土面积851.49万平方公里，居世界第五；人口208 494 000人（2018年），位居世界第六；国内生产总值（2017年）2.05万亿美元，是世界第8大经济体，人均国内生产总值9895美元。巴西是20国集团成员国，也是金砖国家成员国之一。

巴西自16世纪成为葡萄牙殖民地，1822年9月7日宣布独立，建立巴西帝国。第一部帝国宪法制定于1882年。1889年11月15日，帝国被推翻，成立巴西合众国，1967年改国名为巴西联邦共和国。现行宪法颁布于1988年10月5日，是巴西历史上第8部宪法。该宪法规定总统由直接选举产生，任期5年，16岁以上公民有选举权等。1994年和1997年，国会通过宪法修正案，将总统任期缩短为4年，总统和各州州长及市长均可连选连任一次。

国会是巴西国家最高权力机构，由参、众两院组成。两院院长、副院长每2年改选一次，参议长兼任国会主席。参议员81人，每州3人，任期8年，每4年改选1/3或2/3。众议员513人，任期4年，名额按各州人口比例确定，但最多不超过70名，最少不低于8名。现任参议长欧尼西奥·奥利维拉（Eunício Oliveira，巴西民主运动党）2017年2月当选，

任期至2019年2月。现任众议长罗德里戈·马亚（Rodrigo Maia，民主党）2016年7月当选，2017年2月再次当选，任期至2019年2月。

2018年10月8日第一轮大选

2018年10月8日，巴西举行第一轮大选，共有13名总统候选人竞选总统。全国登记选民共147 299 471人，参加投票选民共117 364 654人，投票率为79.67%。选举结果：右翼社会自由党候选人雅伊尔·博索纳罗（Jair Bolsonaro）获46.03%的选票，居第一位；左翼劳工党候选人费尔南多·阿达（Fernando Haddad）获29.28%的选票，居第二位。得票居第三位的是中左民主工党候选人西罗·戈麦斯（Ciro Gomez），获12.47%的选票；居第四位的是中左巴西社会民主党候选人热拉尔多·阿尔克林（Geraldo Alckmin），获4.76%的选票。由于第一轮选举中没有任何一名候选人得票率超过法定的50%的选票，根据巴西选举法规定，于10月28日举行第二轮总统选举，产生新一届巴西总统。

在10月8日的选举中，选举产生了新一届的国会参、众两院的议员。

各政党所获席位如下：

政党名称	众议院 513 席	参议院 81 席
劳工党 PT	56	6

在法制讲座的组织工作中，我亲身感觉到：要把每一次讲座组织好，使它取得良好的效果，对常委会做好工作、对常委会组成人员履行好职责提供帮助，并不那么容易。如果说，我们不去下功夫专门与主讲人一起讨论研究怎样把课讲好，只是做一般的组织工作，讲座的效果可以得90分，而我们成倍地增加了组织工作的量，讲座效果的得分会提高，但提高得比较有限。换句话说，要把法制讲座组织得好一些，必须付出极大的努力。这让我想到这样一种记忆现象或者说是记忆规律：学英语记单词，起初记单词比较容

易。当记忆的单词达到一定的数量后，每增加记忆一个单词都比最初要花成倍或几倍的功夫。我在全国人大机关30多年的工作中体会到：只要努力，可以完成交给我们的每项工作任务，但要完成好工作任务就不那么容易了，必须经过艰苦的努力。我认为，尽管为了使常委会的讲座取得良好的效果，讲座工作的组织者要拿出相当大的精力、付出数倍的努力，但这是应该的，也是值得的。☑

（作者系全国人大常委会法制工作委员会原副主任）

社会自由党 PSL	52	4
进步党 PP	37	6
巴西民主运动 MDB	34	12
民主社会党 PSD	34	6
共和党 PR	33	2
巴西社会党 PSB	32	5
巴西共和国党 PRB	30	1
巴西社会民主党 PSDB	29	8
民主党 Democratas	29	7
民主工党 PDT	28	6
团结党 Solidaridad	13	1
我们能党 PODE	11	1
巴西工党 PTB	10	4
社会主义与自由党 PSOL	10	
巴西共产党 PCdoB	9	
社会主义人民党 PPS	8	2
基督教社会党 PSC	8	1
社会秩序共和党 PROS	8	1
新党 NOVO	8	
前进党 Avante	7	
人道主义团结党 PHS	6	2
爱国者党 Patriótica	5	
进步共和党 PRP	4	1
绿党 PV	4	
国家动员党 PMN	3	
基督教劳工党 PTC	2	
持续网络党 REDE	1	5
自由祖国党 PPL	1	
基督教民主党 DC	1	

从上述新国会两院组成来看，没有一个政党占多数席位，碎片化严重。众议院由 30 个政党组成，其中，劳工党席位最多，但只有 56 席；社会自由党居第二位，只有 52 席。参议院由 20 个政党组成，巴西民主运动党席位最多，只有 12 席，其余政党占参议院席位均不到 10 席。新一届国会将于 2019 年 2 月正式成立。

巴西 26 个州的州长和 1 个联邦区（首都）长官的选举，也进行了两轮。第一轮 10 月 8 日选举中，得票率超过 50% 的候选人当选州长。得票率不到 50% 的州在 10 月 28 日举行第二轮选举，在第一轮选举得票居第一、第二位的两名候选人中，选举产生新的州长（联邦区长官）。

10 月 28 日第二轮选举

10 月 28 日，巴西举行了第二轮选举，115 933

451 名选民参加了投票，投票率为 79.67%，其中有效选票为 104 838 753 张，占 90.43%。据巴西高等选举法院公布的总统选举第二轮投票的最终结果，右翼社会自由党的雅伊尔·博索纳罗获得 55.13% 的选票，击败左翼劳工党候选人费尔南多·阿达（44.87%）当选为第 44 届巴西新总统。他将于 2019 年 1 月 1 日就任总统，任期 4 年。博索纳罗的竞选搭档、2018 年 2 月退役的陆军将军、65 岁的右翼巴西革新工党（PRTB）成员、印第安人安东尼奥·哈密尔顿·毛拉奥（Antonio Hamilton Mourao）当选为副总统。

经过第一轮和第二轮的州长选举，雅伊尔·博索纳罗所在的社会自由党及其联盟党获 15 个州的州长和联邦区长官的职位，而费尔南多·阿达所在的劳工党及其联盟党获 11 个州（集中在东北部和北部）的州长职位。具体结果如下：

劳工党 4（个州），社会自由党 3（个州和联邦区长官），巴西民主运动党 3（个州），巴西社会党 3（个州），民主社会党 3（个州），民主党 2（个州），基督教社会党 2（个州），民主工党 1（个州），新党 1（个州），巴西共产党 1（个州），进步党 1（个州），人道主义团结党 1（个州）。

10 月 29 日，外交部发言人陆慷在回答记者有关巴西大选结果的提问时表示，中方祝贺巴西本届大选平稳顺利举行，祝贺博索纳罗先生当选巴西总统，祝愿巴西国家建设不断取得新成就。中国和巴西同为发展中大国和重要新兴市场国家。中巴是全面战略伙伴。近年来，中巴关系全面快速发展，各领域务实合作成果丰硕。发展中巴关系已成为两国社会各界普遍共识。中方始终从战略高度和长远角度重视发展中巴关系，愿同巴方一道，维护好、发展好中巴全面战略伙伴关系，更好造福两国和两国人民，为维护发展中国家共同利益、维护世界和地区和平稳定作出应有的贡献。

11 月 5 日，博索纳罗在会见中国驻巴西大使李金章时说，巴西视中国为伟大的合作伙伴，新政府将积极拓展对华合作，不断提升双方合作质量。候任巴西经济部长盖德斯等会见时在座。李金章大使表示，中方愿与巴方一道努力，在相互尊重、平等互利、合作共赢的基础上，推动中巴全面战略伙伴关系不断向前发展，造福两国人民，加强新兴市场国家间合作。✘

（作者系中国社会科学院荣誉学部委员、拉美研究所研究员）

绿水青山绘新景 乘风破浪正远航

——江西省上犹县改革开放纪事



干群连心，鱼水情深

“古老的门楣，光耀着新墙，客家的风情渊远流芳；寻遍万水千山，来到你身旁；何以解乡愁，唯有那犹江……”一首悠扬的歌曲，唱出了这方土地上的美丽景象和美好生活。四十年光辉历程，上犹县在改革开放的春风中飞速发展，特别是《国务院关于支持赣南等原中央苏区振兴发展的若干意见》出台实施六年以来，是上犹县改革创新、开拓奋进的六年，更是经济社会发展、城乡面貌变化、人民群众生活改善最显著的六年。上犹县委、县政府团结带领全县广大干部群众感恩奋进、攻坚克难，把党中央和国务院的深情关怀转化为促进振兴发展的强大动力，在绿水青山间绘出了一幅幅美丽画卷。

“不破法规破常规”——干出转型发展加速度

曾经，工业对于上犹来说，是一个很遥远的话题，起步晚、基础差、底子薄，玻纤产业发展近30年仍然没有走出“散、小、乱、差”的局面……种种困难，成为上犹工业发展道路上的“拦路虎”。

为了破解发展瓶颈，上犹县坚定不移走绿色发展、集群发展之路，大力发展以物理加工为主的玻纤新型复合材料产业，邀请行业“泰斗”制定产业规划和招商路线图，按图索骥，全力以赴开展产业链招商。为了助力企业发展，大力推进降成本优环境专项行动，在税收优惠、用气用电、劳动用工、金融支持、生产保障等方面给予大力扶持。为

了昂起产业龙头，打破常规引入基金、股权、设备租赁等新型运作方式，投资22.4亿元的玻纤龙头企业元源新材实现点火。短短几年，规模以上企业从6家就迅速发展到24家，主营业务收入保持35%以上的增长，获批“中国玻纤新型复合材料产业集群发展示范基地”，生态工业成为引领上犹发展的“强力引擎”。

“绿水青山就是金山银山”——绘出美丽上犹新画卷

行走在南湖旅游公路，客家民居独有的飞檐翘角、青瓦粉黛，倒映在碧波荡漾的南河湖，形成了一幅天然的水墨画……

上犹县坚决贯彻习近平总书记“山水林田湖草是一个生命共同体”的重要理念，以江河湖流域为重点，大力推进生态系统修复、培育和提升。为了加快把生态优势转化为发展优势，上犹县大力发展以旅游为龙头的现代服务业，以120平方公里的生态休闲度假“百里长廊”为龙头，用好用活政府、市场两只手，在提升生态水平、整治沿线环境、完善基础设施等方面投入3.5个亿，撬动了社会资本投资35个亿，引进并落地建设了印象客家、天沐温泉、国际路亚基地、国际垂钓基地、桃花源、碧水湾等一批三产项目，同步推进5个亲水公园和5个地质公园建设，美丽的南湖旅游公路把园区、景区、城区串联在一起，从“水、岸、城”三位一体推进“百里长廊”建设。“绿色”，成为上犹最闪耀的底色。

脚步铿锵有力，荣誉纷至沓来。接连摘取全国生态保护与建设示范区、全国美丽乡村创建先进县、中国天然氧吧、省级森林城市等荣誉，全省河长制工作考核获全省第1名。

“不破楼兰终不还”——坚决打赢打好脱贫攻坚战

党的十八大以来，以习近平同志为核心的中共中央坚持以人民为中心的改革

发展导向，在全国打响脱贫攻坚战。

民之所望，改革所向。千斤担子众人担，各级干部实现结对帮扶全覆盖，30%的村第一书记由科级以上干部担任，“一边倒”推进脱贫攻坚；政策落实全覆盖，狠抓产业、就业“两业”扶贫，全面提升医疗、住房、教育等保障水平，着力解决贫困群众所思所想、所急所需。

如今，全县人民告别了透风漏雨的土坯房，喝上了干净水，用上了稳压电，卫生厕所成为“标配”；新修的各级道路1000多公里，四面八方的“山门”全部打开，自然村100%通水泥路；探索的就业扶贫“6+1”模式，在全国2017扶贫日县域发展与脱贫攻坚论坛上作经验介绍，贫困发生率由2012年底的33.3%降至4.98%。今年，全县万众一心、众志成城，向努力实现高质量脱贫摘帽奋力攻坚。

改革开放只有起点，没有终点。上犹正以时不我待、只争朝夕的追求，敢想敢干，奋力拼搏，努力在新起点上书写高质量发展的时代荣光。



玻纤新型复合材料产业蓬勃发展，获批中国玻纤新型复合材料产业集群发展示范基地



乡村振兴让人民群众迈向全面小康生活

为父母制药 为亲人制药



MANUFACTURE MEDICINES FOR PARENTS
MANUFACTURE MEDICINES FOR RELATIVES
WITH CRAFTSMANSHIP

——用心做好每一粒药

GROUP
INTRODUCTION

集团简介

奋进中的扬子江药业集团

创建于1971年的扬子江药业集团，总部位于江苏省泰州市，现有员工14000余人，旗下20多家成员公司分布泰州、北京、上海、南京、广州、成都、苏州、常州等地；营销网络覆盖全国各省、市、自治区。

扬子江药业集团秉承“求索进取，护佑众生”的企业使命，践行“为父母制药，为亲人制药”的质量文化，坚持“质量第一、效益优先”的原则，提高自主创新能力，综合实力连续四年跻身全国医药工业百强榜前列。扬子江药业集团秉持“任何困难都不能把我们打倒，唯有质量”的质量精神，打造“扬子江水哺育中华，扬子江药造福华夏”的品牌文化，积极推进供给侧结构性改革，实施大健康产业战略，加快创新能力建设，致力于中药的振兴和发展，以高质量药品满足人民对美好生活的向往。

扬子江药业集团

Yangtze River Pharmaceutical Group



荣威Ei5纯电动互联网休旅车 领航上市

上汽集团“电动化、智能网联化、共享化、国际化”战略推动产业升级



荣威官方微信

荣威Ei5

纯电动 互联网 休旅车

续航与节能共赢

400km
最长匀速续航>400km

40分钟
80%直流快充

品质与保障双全

125000km
承诺更贴心

电池高规格
无惧涉水

优越与尊崇双享

专属新能源牌照

0%
购置税



上汽集团
SAIC MOTOR
爱上汽车 畅行天下



ROEWE 荣威
品位科技·知你知行

更多信息请致电800-820-0068 或登录www.roewe.com.cn