

# 中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2018年12月20日出版  
第24期 总第468期

全国人大常委会机关刊物



## 庆祝改革开放40周年大会在京隆重举行 习近平发表重要讲话

李克强主持 栗战书 汪洋 赵乐际 韩正 王岐山出席 王沪宁宣读表彰决定



ISSN 1671-542X



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





12月14日,十三届全国人大常委会第十七次委员长会议在北京人民大会堂举行,栗战书委员长主持。摄影/新华社记者 饶爱民



12月12日,全国人大常委会委员长栗战书在北京人民大会堂与泰国立法议会主席蓬贝举行会谈。摄影/新华社记者 刘卫兵



12月13日,全国人大常委会委员长栗战书在北京人民大会堂会见厄瓜多尔总统莫雷诺。摄影/新华社记者 李涛

# 伟大时代的人大故事

改革开放的40年，是中国巨变的40年，是书写奇迹的40年；

改革开放的40年，是中国实现从“赶上时代”到“引领时代”伟大跨越的40年，是中华民族实现从站起来、富起来到强起来伟大飞跃的40年。

改革开放，讲述了精彩纷呈的中国故事。

改革开放，也向世人讲述了发生在这个伟大时代的人大故事。

1978年12月13日，邓小平在中央工作会议闭幕会上指出：“为了保障人民民主，必须加强法制。必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”

五天后召开的党的十一届三中全会明确提出：“为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。”

从此，我们这个拥有五千多年历史的东方大国被注入了现代文明和法治的血液，我国的人民代表大会制度迈上了一条从恢复重建到不断发展完善的康庄大道，人大工作也进入了一个“黄金期”。

1979年7月1日，五届全国人大二次会议一次性地出台了选举法、地方组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法、刑法、刑事诉讼法、中外合资经营企业法等七部法律，书写了转折时期的立法传奇，拉开了新时期立法工作的大幕。40年来，我国立法工作取得了历史性的成就：从无法可依到成熟一部制定一部，再到以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系如期形成，直至真正实现良法善治，一幅恢宏壮阔的法治中国新图景呈现在世人面前。

40年来，秉持科学立法、民主立法、依法立法的精神，最高国家权力机关为我们奉献了一部又一部适应改革需要、体现时代特征、回应百姓关切、表达百姓心愿的高质量法律。这每一部法律都堪称精品佳作，每一部法律都在展示着立法者高超的政治智慧，每一部法律都在诉说着中国人民对于法治所怀有的那份虔

敬与渴望，每一部法律都是全面推进依法治国进程中的一个耀眼的路标。

40年来，遵循“正确监督、有效监督”的原则，人大监督围绕中心、服务大局、突出重点、注重实效，为改革开放保驾护航。工作监督紧扣党和国家中心工作、改革发展稳定大局和人民群众普遍关心的热点问题，屡屡出手、频频发力；执法检查坚持问题导向，以推动“问题解决、工作改进、法律实施”为目的，确保法律规定真正“落地”；预算监督紧盯百姓的“钱袋子”，让政府花钱不再任性；审计监督从风暴中来，到制度中去；专题询问代人民发问，使人大之问真正问出人大权威……

40年来，人大代表已成为我国人民代表大会制度建设和人大工作中一个最为闪亮的群体，我们时刻都能感受到他们对人大工作的投入与专注，感受到他们对职责的执着和对百姓利益的坚守。他们是我国社会主义民主法治建设的中坚力量，是人民代表大会制度最坚定的捍卫者和百姓利益最忠实的守望者，他们理应获得更多的追捧和更多的掌声。

40年来，人大开放的脚步从未停止，开放已成为人大工作一张“金名片”，它拉近了权力机关与百姓之间的距离，使越来越多的人走近人大、了解人大、关心人大、支持人大。可以毫不夸张地说，亿万人民群众就是人大工作最忠实的“粉丝”。

40年来，随着我国人民代表大会制度的不断完善，人大工作的不断创新，制度自信已汇成一种气势磅礴的精神力量和时代品格。

改革无止境，扬帆再出发。习近平总书记在庆祝改革开放40周年大会上号召，将改革开放进行到底。这实际上是向我们每一位人大代表、每一位人大工作者发出了动员令。我们要不忘初心、牢记使命，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真履行宪法法律赋予的职责，积极投身到新一轮的改革大潮中，书写更加绚丽多彩的新时代人大故事。

汪利军



主办单位 全国人大常委会办公厅  
编辑出版 中国人大杂志社

中国人大

2018年第24期  
12月20日出版  
总第468期

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

总 编 室 010-63098140  
编 辑 部 010-83084071  
010-63097425  
010-83084429  
010-83084312 (传真)  
事业发展部 010-83084070 (广告)  
010-83083036 (发行)  
010-63093787 (发行、传真)  
邮箱: zgrdfx@npc.gov.cn (发行)

记者通联部 010-63097970  
010-83084419 (传真)

办 公 室 010-63098354  
010-63098540 (传真)

地 址 北京市西交民巷23号  
邮 编 100805

国际刊号 ISSN1671-542X

国内刊号 CN11-3442/D

邮发代号 2-18

印 刷 北京中科印刷有限公司

定 价 6.00元

广告发布登记证 京西工商广登字20170073号

## 特 稿

- 04 庆祝改革开放40周年大会在京隆重举行  
习近平发表重要讲话  
李克强主持 栗战书汪洋赵乐际韩正王岐山出席  
王沪宁宣读表彰决定
- 08 以习近平新时代中国特色社会主义思想为统领  
扎实做好新时代人大财经工作 / 王东明

## 总编絮语

- 01 伟大时代的人大故事 / 汪铁民

## 本期策划·庆祝改革开放40周年

- 12 工作监督: 与改革开放同频共振 / 张宝山
- 16 人大监督: 护航中国经济行稳致远 / 李小健
- 19 执法检查: 标注法治中国前行足迹 / 于 浩
- 24 人大之“问”, 问出人大权威 / 于 浩
- 26 “全链条”监督: 实现监督效能最大化 / 于 浩
- 28 审计监督: 从风暴中来到制度中去 / 张宝山
- 32 让人大制度深深扎根中国土壤  
——改革开放40年来人大代表工作综述 /  
李小健 张维炜
- 37 学习, 永远在路上  
——记全国人大培训工作 / 王博勋 张维炜
- 41 开放彰显大国自信 / 王博勋
- 45 热点中的人代会  
——从热点话题看改革开放巨变 / 李小健



伟大的变革——庆祝改革开放40周年大型展览“历史巨变”展区





2018年12月18日，庆祝改革开放40周年大会在北京人民大会堂隆重举行。图/视觉中国

## | 言 论 |

- 访 谈 50 重在潜心领悟 贵在倾心落实  
——访青海省人大常委会党组书记、副主任张光荣 /  
青人研
- 代表之声 53 用科技创新推动改革开放新发展 / 陈瑞爱

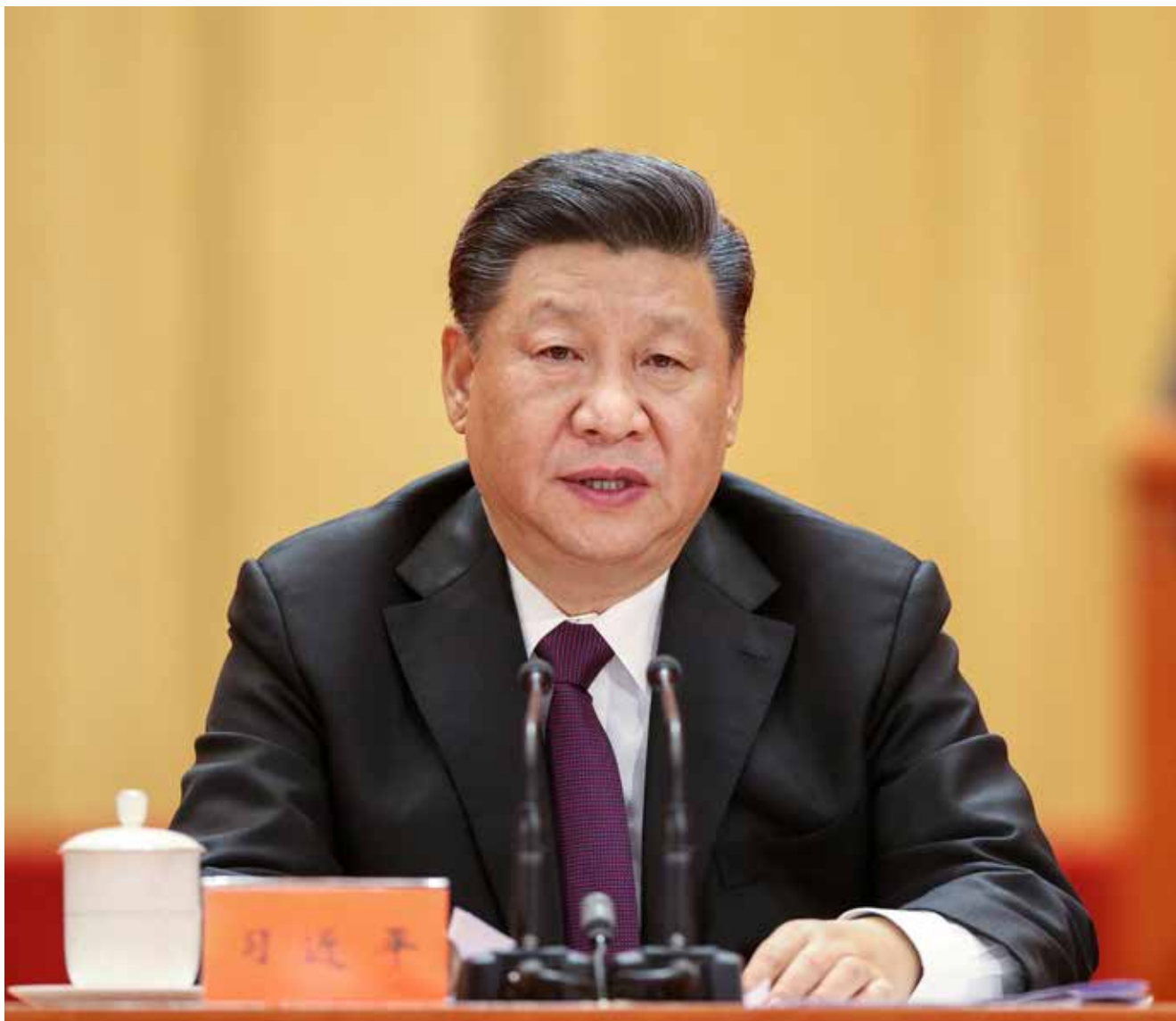
## | 地 方 |

- 浙 江 54 浙江各级人大：当好“最多跑一次”改革的“助推器” /  
王晓琳



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](http://zygjig.12388.gov.cn)



12月18日，庆祝改革开放40周年大会在北京人民大会堂隆重举行。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在大会上发表重要讲话。摄影／新华社记者 姚大伟

# 庆祝改革开放 40 周年大会在京隆重举行

## 习近平发表重要讲话

### 李克强主持 栗战书汪洋赵乐际韩正 王岐山出席 王沪宁宣读表彰决定



人民日报北京12月18日电 庆祝改革开放40周年大会18日上午在北京人民大会堂隆重举行。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在大会上发表重要讲话。

习近平强调,40年的实践充分证明,党的十一届三中全会以来我们党团结带领全国各族人民开辟的中国特色社会主义道路、理论、制度、文化是完全正确的,形成的党的基本理论、基本路线、基本方略是完全正确的。

习近平强调,40年的实践充分证明,中国发展为广大发展中国家走向现代化提供了成功经验、展现了光明前景,是促进世界和平与发展的强大力量,是中华民族对人类文明进步作出的重大贡献。

习近平强调,40年的实践充分证明,改革开放是党和人民大踏步赶上时代的重要法宝,是坚持和发展中国特色社会主义的必由之路,是决定当代中国命运的关键一招,也是决定实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的关键一招。

李克强、栗战书、汪洋、王沪宁、赵乐际、韩正、王岐山出席大会。

人民大会堂雄伟庄严,万人大礼堂灯火辉煌、气氛热烈。主席台上方悬挂着“庆祝改革开放40周年大会”会标,后幕正中是中华人民共和国国徽和“1978—2018”字标,10面红旗分列两侧。

当习近平等领导同志进入会场,全场起立,热烈鼓掌。

10时,李克强宣布庆祝大会开始。全体起立,高唱国歌。

王沪宁宣读《中共中央 国务院关于表彰改革开放杰出贡献人员的决定》。决定指出,党中央、国务院决定,授予于敏等100名同志改革先锋称号,颁授改革先锋奖章;为感谢国际社会对中国改革开放事业的支持和帮助,向阿兰·梅里埃等10名国际友人颁授中国改革友谊奖章。大会宣读了授予改革先锋称号、中国改革友谊奖章人员名单。

在《春天的故事》乐曲声中,习近平等为获得改革先锋称号、中国改革友谊奖章人员代表颁奖。

全体起立,热烈鼓掌,向受表彰人员表示衷心祝贺和崇高敬意。少先队员向他们献上美丽的鲜花。

在热烈的掌声中,习近平发表重要讲话。他强调,我们党作出实行改革开放的历史性决策,是基于对党和国家前途命运的深刻把握,是基于对社会主义革命和建设实践的深刻总结,是基于对时代潮流的深刻洞察,是基于对人民群众期盼和需要的深刻体悟。改革开放是我们党的一次伟大觉醒,正是这个伟大觉醒孕育了我们党从理论到实践的伟大创造。改革开放是中国人民和中华民族发展史上一次伟大革命,正是这个伟大革命推动了中国特色社会主义事业的伟大飞跃。

习近平指出,建立中国共产党、成立中华人民共和国、推进改革开放和中国特色社会主义事业,是五四运动以来我国发生的三大历史性事件,是近代以来实现中华民族伟大复兴的三大里程碑。以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人,完成了新民主主义革命,建立了中华人民共和国,为当代中国一切发展进步奠定了根本政治前提和制度基础。以邓小平同志为主要代表的中国共产党人,作出把党和国家工作中心转移到经济建设上来、实行改革开放的历史性决策,成功开创了中国特色社会主义。以江泽民同志为主要代表的中国共产党人,确立了社会主义市场经济体制的改革目标和基本框架,开创全面改革开放新局面,成功把中国特色社会主义推向21世纪。以胡锦涛同志为主要代表的中国共产党人,强调坚持以人为本、全面协调可持续发展,推进党的执政能力建设 and 先进性建设,成功在新的历史起点上坚持和发展了中国特色社会主义。

习近平强调,党的十八大以来,党中央团结带领全党全国各族人民,全面审视国际国内新的形势,通过总结实

践、展望未来,深刻回答了新时代坚持和发展什么样的中国特色社会主义、怎样坚持和发展中国特色社会主义这个重大时代课题,形成了新时代中国特色社会主义思想,坚持统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局,坚持稳中求进工作总基调,对党和国家各方面工作提出一系列新理念新思想新战略,推动党和国家事业发生历史性变革、取得历史性成就,中国特色社会主义进入了新时代。

习近平指出,艰难困苦,玉汝于成。40年来,我们解放思想、实事求是,大胆地试、勇敢地改,干出了一片新天地。改革开放40年来,从开启新时期到跨入新世纪,从站上新起点到进入新时代,40年风雨同舟,40年披荆斩棘,40年砥砺前行,我们党引领人民绘就了一幅波澜壮阔、气势恢宏的历史画卷,谱写了一曲感天动地、气壮山河的奋斗赞歌。

习近平从理论创新、经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设、国防和军队建设、祖国统一、外交工作、党的建设等方面总结了改革开放的伟大成就。他强调,40年来取得的成就不是天上掉下来的,更不是别人恩赐施舍的,而是全党全国各族人民用勤劳、智慧、勇气干出来的。我们用几十年时间走完了发达国家几百年走过的工业化历程。在中国人民手中,不可能成为了可能。我们为创造了人间奇迹的中国人民感到无比自豪、无比骄傲。

习近平指出,改革开放40年积累的宝贵经验是党和人民弥足珍贵的精神财富,对新时代坚持和发展中国特色社会主义有着极为重要的指导意义,必须倍加珍惜、长期坚持,在实践中不断丰富和发展。一是必须坚持党对一切工作的领导,不断加强和改善党的领导,增强“四个意识”、坚定“四个自信”,坚决维护党中央权威和集中统一领导,确保改革开放这艘航船沿着正确航向破浪前行。二是必须坚持以人民为中心,不断实现人民对美好生活的向往,顺应民



12月18日，庆祝改革开放40周年大会在北京人民大会堂隆重举行。习近平、李克强、栗战书、汪洋、王沪宁、赵乐际、韩正、王岐山等出席大会。摄影/新华社记者 鞠 鹏

心、尊重民意、关注民情、致力民生，让人民共享改革开放成果，激励人民更加自觉地投身改革开放和社会主义现代化建设事业。三是必须坚持马克思主义指导地位，不断推进实践基础上的理论创新，及时回答时代之问、人民之问，不断开辟马克思主义发展新境界。四是必须坚持走中国特色社会主义道路，不断坚持和发展中国特色社会主义，牢牢把握改革开放的前进方向。五是必须坚持完善和发展中国特色社会主义制

度，不断发挥和增强我国制度优势，推动中国特色社会主义制度更加成熟更加定型。六是必须坚持以发展为第一要务，不断增强我国综合国力，推动经济社会持续健康发展，为坚持和发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴奠定雄厚物质基础。七是必须坚持扩大开放，不断推动共建人类命运共同体，高举和平、发展、合作、共赢的旗帜，维护国际公平正义，倡导国际关系民主化，积极参与全球治理体系改革和建

设，促进贸易投资自由化便利化。八是必须坚持全面从严治党，不断提高党的创造力、凝聚力、战斗力，不断增强党的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力，坚决清除一切腐败分子，确保党始终保持同人民群众的血肉联系。九是必须坚持辩证唯物主义和历史唯物主义世界观和方法论，坚持问题导向，正确处理改革发展稳定关系，既鼓励大胆试、大胆闯，又坚持实事求是、善作善成，确保改革开放行稳致远。





习近平强调，我们要全面贯彻新时代党的强军思想，坚持党对军队的绝对领导，坚持走中国特色强军之路，全面深化国防和军队改革，建设一支听党指挥、能打胜仗、作风优良的人民军队，努力建设世界一流军队，为维护国家主权、安全、发展利益，为维护世界和平稳定，为实现中华民族伟大复兴提供坚强后盾。

习近平指出，我们要全面准确贯彻“一国两制”、“港人治港”、“澳人治

澳”、高度自治的方针，严格按照宪法和基本法办事，支持和推动香港、澳门更好融入国家发展大局，让香港、澳门同胞同祖国人民共担民族复兴的历史责任、共享祖国繁荣富强的伟大荣光。实现祖国完全统一，是全体中华儿女共同心愿，是中华民族根本利益所在。我们要坚持一个中国原则和“九二共识”，巩固和发展两岸关系和平发展的基础，深化两岸经济文化交流合作，造福两岸同胞。

习近平强调，伟大梦想不是等得来、喊得来的，而是拼出来、干出来的。我们现在所处的，是一个船到中流浪更急、人到半山路更陡的时候，是一个愈进愈难、愈进愈险而又不进则退、非进不可的时候。改革开放已走过千山万水，但仍需跋山涉水，摆在全党全国各族人民面前的使命更光荣、任务更艰巨、挑战更严峻、工作更伟大。在这个千帆竞发、百舸争流的时代，我们

绝不能有半点骄傲自满、固步自封，也绝不能有丝毫犹豫不决、徘徊彷徨，必须统揽伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想，勇立潮头、奋勇搏击。

习近平指出，在近代以来漫长的历史进程中，中国人民经历了太多太多的磨难，付出了太多太多的牺牲，进行了太多太多的拼搏。现在，中国人民和中华民族在历史进程中积累的强大能量已经充分爆发出来了，为实现中华民族伟大复兴提供了势不可挡的磅礴力量。

全党全国各族人民要更加紧密地团结在党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，不忘初心，牢记使命，将改革开放进行到底，不断实现人民对美好生活的向往，在新时代创造中华民族新的更大奇迹，创造让世界刮目相看的新的更大奇迹。

李克强在主持大会时说，习近平总书记的重要讲话，深刻总结了改革开放40年来党和国家事业取得的伟大成就和宝贵经验，高度赞扬了中国人民为改革开放事业作出的杰出贡献，郑重宣示了改革开放只有进行时没有完成时、改革开放永远在路上、坚定不移将改革开放进行到底的信心和决心，明确提出了坚定不移全面深化改革、扩大对外开放、不断把新时代改革开放继续推向前进的目标要求。让我们更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，不忘初心、牢记使命，持续深入推进改革开放，为实现“两个一百年”奋斗目标、建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴的中国梦，为维护世界和平、促进共同发展、推动构建人类命运共同体而不懈奋斗。

庆祝大会结束后，习近平等会见了受表彰人员及亲属代表，并同大家合影留念。

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出席大会。

中央党政军群各部门和北京市主要负责同志，各民主党派中央、全国工商联负责人和无党派人士代表，老党员、老干部代表，改革开放杰出贡献受表彰人员及亲属代表，港澳同胞、台湾同胞、海外侨胞及归侨、侨眷代表，首都各界群众代表，解放军和武警部队官兵代表，各国驻华使节、各国国际组织驻华代表和在华工作的外国专家代表等约3000人参加大会。★

# 以习近平新时代中国特色社会主义思想为统领 扎实做好新时代人大财经工作

全国人大常委会副委员长 王东明



中国特色社会主义进入新时代，我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段。适应新形势新要求，人大财经工作要深入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，落实栗战书委员长对人大财经工作的批示要求，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，积极践行新发展理念，全面加强财经立法、监督、议案建议办理、调查研究和对外交往等工作，为促进我国经济持续健康发展，为长期坚持和不断完善人民代表大会制度作出新的更大贡献。

## 一、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，坚定制度自信

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视、全面加强党对人大工作的领导，推动人大工作取得历史性成就。习近平总书记就坚持和完善人民代表大会制度、发展社会主义民主政治发表一系列重要论述，科学阐述了国家根本政治制度的历史必然、特点优势、实践要求，标志着我们党对人民代表大会制度的规律性认识达到一个新的高度，为做好新时代人大工作提供了根本遵循。我们要深

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，着力提升认识，坚定信心和决心。

（一）提升对社会主义民主政治的认识，坚定走中国特色社会主义政治发展道路的信心和决心。习近平总书记指出，人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心。发展社会主义民主政治就是要体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力，用制度体系保证人民当家作主。改革开放40年来，在党的领导下，我国社会主义民主政治建设取得历史性成就，成功开辟拓展和坚持了中国特色社会



主义政治发展道路,社会主义民主政治展现出巨大的优越性。实践充分证明,中国特色社会主义政治发展道路,是近代以来中国人民长期奋斗历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑的必然结果,是坚持党的本质属性、践行党的根本宗旨的必然要求。政治制度在国家的各种制度中处于关键环节。我们要坚定对中国特色社会主义制度的自信,首先就要坚定对中国特色社会主义政治制度的自信,坚定走中国特色社会主义政治发展道路的信心和决心。

(二)提升对人民代表大会制度的认识,坚定长期坚持并不断完善人民代表大会制度的信心和决心。人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分,也是支撑国家治理体系和治理能力的根本政治制度安排。人民代表大会制度作为我国的根本政治制度,不是凭空设想出来的,也不是从外国照搬过来的,而是我们党把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合、领导人民经过长期奋斗和探索得来的。六十多年的实践充分证明,人民代表大会制度是符合中国国情和实际、体现社会主义国家性质、保证人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的好制度。习近平总书记强调,在政治制度模式上,就是要咬定青山不放松、任尔东西南北风。我们要从根本政治制度安排的定位认识把握人民代表大会制度,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国三者有机统一,进一步坚定信心和决心,切实坚持好、实践好、发展好、完善好人民代表大会制度。

(三)提升对人大财经工作定位的认识,坚定做好新时代人大财经工作的信心和决心。做好人大财经工作的前提是找准定位。一是要把人大财经工作放到国家民主法治建设中去谋划推进。人大财经工作是人民代表大会制度在财经领域的具体实践,是宪法和法律赋予人民代表大会制度的重要职责。新中国第一部宪法“五四宪法”就规定,全国人民代表大会具有制定法律、决定国民经济计划、审查和批准预算决算等法定职权。这

一规定明确了人大财经工作的基础性内容,贯穿于我国民主法治建设全过程。我们要自觉将人大财经工作融入国家民主法治建设和人民代表大会制度与时俱进发展进程中加以推进。

二是要把人大财经工作放到实现“两个一百年”奋斗目标中去谋划推进。党的十九大报告描绘了全面建成小康社会、基本实现现代化和建设社会主义现代化强国的宏伟蓝图,提出了“两个一百年”奋斗目标和实现这一目标的战略部署。人大财经工作要自觉围绕“两个一百年”奋斗目标和十九大战略部署去谋划、推动,为实现目标任务提供法治保障。我们要立足于我国社会主义初级阶段的基本国情,坚定不移把发展作为党执政兴国的第一要务,紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局,着力贯彻落实新发展理念,着力推动经济高质量发展,着力建设现代化经济体系。

三是要把人大财经工作放到党和国家经济工作大局中去谋划推进。人大财经工作是党和国家经济工作的重要组成部分,同时又有别于政府的经济工作。人大财经工作不是具体组织实施经济活动,而是在党的领导下依法通过立法和监督等主要方式,侧重经济法律制度顶层设计,发挥立法的引领和推动作用;侧重监督政府落实中央经济决策部署,对政府经济工作形成有力的监督和支持。

## 二、以习近平新时代中国特色社会主义思想统领新时代人大财经工作

党的十八大以来,面对极其复杂的国内外环境,我国经济保持了平稳运行、稳中有进的发展态势,经济发展质量和效益不断提升,取得举世瞩目的巨大成就。总结成功经验,最根本、最重要的在于有习近平新时代中国特色社会主义思想的科学指引,有以习近平同志为核心的党中央的坚强领导。五年多来,以习近平同志为核心的党中央统揽全局、把握

主动,对经济发展形势作出了科学判断,对经济工作作出了正确决策,对发展思路作出了及时调整,成功驾驭了我国经济发展大局。在这个过程中,习近平总书记就经济社会发展提出了一系列新思想新观点新论断,形成了以新发展理念为主要内容的习近平新时代中国特色社会主义思想。这一重要思想系统回答了新时代中国特色社会主义经济发展的政治保障、制度基础、主题主线、发展理念、发展路径、内外关系和工作方法等一系列重大问题,是推动我国经济发展实践的理论结晶,为推进新时代我国经济持续健康发展提供了科学指南和根本遵循。作为人大财经工作者,我们要立足新时代历史方位,深入学习领会其重大意义和理论内涵,以这一重要思想统领新时代人大财经工作,切实贯彻落实到人大财经工作的各方面和全过程。

(一)深入学习领会加强党对经济工作集中统一领导的思想,着力加强党对人大财经工作的领导。习近平总书记强调,坚持党的领导,发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用,是我国社会主义市场经济体制的一个重要特征;党中央必须对经济工作负总责、实施全面领导,做好经济领域重大工作的顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进、督促落实,等等。这些重要论述丰富和发展了对中国特色社会主义本质特征的认识,为推动我国经济发展提供了根本政治保证。人大财经工作要提高政治站位,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,努力通过法定程序使党对经济工作的主张成为国家意志,通过加强财经工作监督确保党的重大经济决策部署得到有效贯彻落实。

(二)深入学习领会以人民为中心的发展思想,着力保障和改善民生,增进人民福祉。习近平总书记站在马克思主义的根本立场上,强调坚持以人民为中心的发展思想,坚持人民主体地位,顺应人民群众对美好生活的向往,不断实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益;坚持把

增进人民福祉、促进人的全面发展、朝着共同富裕方向稳步前进，作为经济发展的出发点和落脚点；坚持在发展中保障和改善民生，坚决打赢脱贫攻坚战；等等。这些重要论述丰富和发展了对社会主义生产目的的认识，为推动我国经济发展提供了强大动力。人大财经工作要始终坚持一切为了人民、一切依靠人民、一切由人民检验，充分调动人大代表和人民群众的积极性、主动性和创造性，紧扣社会主要矛盾变化，通过财经立法和监督，聚焦保障和改善民生，补齐民生短板，不断增强人民的获得感幸福感安全感，更好地实现人民对美好生活的向往。

**（三）深入学习领会适应把握引领经济发展新常态的思想，着力贯彻落实新发展理念。**习近平总书记综合分析世界经济周期和我国发展阶段性特征，提出我国经济发展进入新常态的重大论断，强调新常态下我国经济发展表现出速度变化、结构优化、动力转换三大特点，即增长速度从高速转向中高速，经济结构调整从增量扩张为主转向调整存量、做优增量并举，发展动力从主要依靠资源和低成本劳动力等要素投入转向主要依靠创新驱动。为了适应把握引领新常态，习近平总书记创造性地提出五大新发展理念，强调依靠创新发展解决动力问题，依靠协调发展解决不平衡问题，依靠绿色发展解决人与自然和谐问题，依靠开放发展解决内外联动问题，依靠共享发展解决社会公平正义问题。这些重要论述丰富和发展了对社会主义市场经济发展规律的认识，为推动我国经济发展提供了根本遵循。人大财经工作要把适应把握引领新常态，作为当前和今后一个时期我国经济发展的大逻辑，既要客观分析、积极应对当前经济下行压力，也要充分认识我国经济发展长期向好的基本面没有变，经济韧性好、潜力足、回旋余地大的基本特征没有变，经济结构调整优化的态势没有变，牢牢把握好经济发展大势，坚定做好经济社会发展工作的信心。

**（四）深入学习领会使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用**

**的思想，着力完善社会主义市场经济体制，推动形成改革开放新格局。**习近平总书记指出，经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用；要继续在社会主义基本制度与市场经济的结合上下功夫，既要“有效的市场”，也要“有为的政府”，努力形成市场作用和政府作用有机统一、相互补充、相互协调、相互促进的格局；等等。这些重要论述丰富和发展了社会主义市场经济理论，为推动我国经济发展和经济体制改革指明了方向。人大财经工作要牢牢抓住处理好政府和市场关系这一核心问题，坚持市场化改革方向，通过财经立法和监督更好地顺应、服务改革，更好地引领、推动改革，继续深入推进经济体制改革，不断完善社会主义市场经济体制，发挥经济体制改革对全面深化改革的牵引作用，推动形成改革开放新格局。

**（五）深入学习领会适应主要矛盾变化完善宏观调控的思想，着力深入推进供给侧结构性改革。**习近平总书记在党的十九大报告中深刻指出，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。社会主要矛盾变化对完善宏观调控提出了新要求。我国经济运行面临的突出矛盾和问题，虽然有周期性、总量性因素，但根源是重大结构性失衡，矛盾的主要方面在供给侧，主要表现在供给结构不能适应需求结构的变化。习近平总书记有针对性地提出推进供给侧结构性改革，强调用改革的办法推进结构调整，减少无效和低端供给，扩大有效和中高端供给，增强供给结构对需求变化的适应性和灵活性；强调供给侧和需求侧是管理和调控宏观经济的两个基本手段，二者不是非此即彼的替代关系，而是既对立又统一的辩证关系；等等。这些重要论述丰富和发展了对中国特色社会主义市场经济规律性的认识，为科学实施宏观调控指明了方向。人大财经工作要坚持以推进供给侧结构性改革为主线，通过财经立法和监督，促进

产品和服务供给质量提升，持续释放内需增长潜力，进一步加强和改善宏观调控，为构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制提供法治保障。

**（六）深入学习领会坚持问题导向部署经济发展新战略的思想，着力建设现代化经济体系，推动经济高质量发展。**习近平总书记坚持鲜明问题导向，强调我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，既要跨越转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力等常规性的、长期性的关口，还要跨越打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治“三大攻坚战”等非常规的、我国经济发展现阶段特有的关口；强调建设现代化经济体系是跨越关口的迫切要求和我国发展的战略目标，必须把发展经济的着力点放在实体经济上，把提高供给体系质量作为主攻方向，显著增强我国经济质量优势；等等。这些重要论述丰富和发展了对我国经济发展阶段性特征的认识，为推动我国经济高质量发展提出了科学的战略目标。人大财经工作要坚持问题导向，从中国国情出发，从现实矛盾出发，围绕推进高质量发展和建设现代化经济体系，围绕更好实施创新驱动发展战略、乡村振兴战略、区域协调发展战略等一系列重大经济发展新战略，谋划做好财经立法和监督等工作，推动经济发展实现质量变革、效率变革、动力变革，努力实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展。

**（七）深入学习领会坚持正确工作策略和方法的思想，着力坚持稳中求进工作总基调，不断取得新进展和新突破。**习近平总书记指出，稳中求进工作总基调是治国理政的重要原则和做好经济工作的方法论，必须正确处理稳和进的关系，提高宏观调控的针对性和精准度；要保持战略定力、坚持久久为功、坚持底线思维，充分考虑困难和问题，做好应对最坏情况的准备，发扬钉钉子精神，积小胜为大胜，一步一个脚印向前迈进，坚决防范各种风险特别是系统性风险；等等。这些重要论述丰富和发展了中国特色社会主义



国家治理理论,为推动我国经济发展提供了正确方法论。人大财经工作要实施正确的工作策略和方法,坚持稳中求进工作总基调,着眼于通过完善法律制度、建立健全体制机制,密切结合各地实际,在调查研究上下更大功夫,一部法律一部法律地盯,一个专题一个专题地抓,努力在提高立法质量、增强监督实效上不断取得新进展、实现新突破。

### 三、紧紧围绕贯彻新发展理念,扎实推进人大财经立法和监督

新发展理念是习近平新时代中国特色社会主义思想的主要内容,也是关系我国发展全局的一场深刻变革。新时代人大财经工作要紧紧围绕五大新发展理念谋划开展。

(一)践行创新发展理念,推进人大财经立法和监督。在立法方面,通过制定电子商务法等法律,规范和促进新技术、新业态、新商业模式发展;修改制定反垄断法、电信法、航天法等法律,进一步放开市场准入,打破行业垄断,促进公平竞争;适应科技发展新趋势,加快人工智能等方面立法进程。在监督方面,审查五年规划、年度计划和预算,要重点关注反映创新水平的指标完成情况,重点关注财政科技资金使用情况,重点关注知识产权保护政策落实情况,适时开展创新驱动发展战略相关专题调研和执法检查。

最大的创新是改革,是释放改革红利。人大财经工作要积极落实党中央全面深化改革的决策部署,大力推动重点领域和关键环节改革。通过推动深化产权制度改革,加大产权保护力度,夯实社会主义市场经济基础;通过推动深化要素市场改革,最大限度地发挥市场决定价格的作用,加快实现要素市场化配置;通过推动深化财政体制改革,加快推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革,建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系;通过推动深化税制改革,不断调整优化税收功能,加快建立税法统一、税负公平、调节有度的税制体系;通过推

动深化国企改革,转换经营机制,优化国有经济布局,激发国有企业经营活力;通过推动深化金融改革,促进金融业回归本源、聚焦主业,切实提升服务实体经济的能力和效率。

(二)践行协调发展理念,推进人大财经立法和监督。在立法方面,通过修改制定城乡规划、城市管理等方面法律,统筹城乡协调发展,推动建立健全更加有效的区域协调发展机制;加快制定军民融合发展法,统筹经济建设和国防建设,推进军民深度融合发展。在监督方面,通过计划预算审查、专题调研,重点推进京津冀协同发展、长江经济带发展和“一带一路”建设三大战略,支持革命老区、民族地区、边疆地区发展,特别是要聚焦打赢精准脱贫攻坚战,重点关注贫困地区发展;监督乡村振兴战略实施情况,促进城乡公共资源均衡配置,不断缩小城乡发展差距;实施好国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度,不断加强对国有资产监督力度;对中小企业促进法开展执法检查并进行专题询问,落实习近平总书记民营企业座谈会重要讲话精神,千方百计改善营商环境,推动解决融资难、融资贵、税费负担重等突出问题,促进小微企业和民营企业健康发展。

(三)践行绿色发展理念,推进人大财经立法和监督。在立法方面,通过修改制定资源税法、耕地占用税法、能源法等,推进资源综合利用和环境保护。在监督方面,通过听取专项工作报告、专题调研等方式,推进产业结构调整、能源结构调整、交通运输结构调整,从根本上推进资源节约和环境保护;审查批准五年规划和年度计划,开展规划实施情况中期评估,要重点关注资源环境约束指标制定的科学性以及完成情况,对经济发展的评价要更加突出体现绿色发展、高质量发展要求。

(四)践行开放发展理念,推进人大财经立法和监督。在立法方面,通过修改企业破产法,规范市场行为和市场退出,完善市场体制机制;修改制定期货法、证券法、商业银行法等,深化金融体制改革,

防范化解重大金融风险;修改制定增值税法、消费税法、税收征收管理法等,落实税收法定原则,深化税收制度改革;制定外商投资法、出口管制法,及时废止或修订与国家对外开放大方向和大原则不符的法律法规,全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度,优化企业营商环境,坚持维护国家安全与扩大对外开放相协调。在监督方面,坚定不移落实习近平总书记关于进一步扩大对外开放的战略部署,适时听取发展海洋经济建设海洋强国、加快外贸转型升级建设贸易强国、自由贸易试验区和自由贸易港建设、推进“一带一路”建设等专项工作报告,推动提高对外开放质量,发展更高层次的开放型经济。

(五)践行共享发展理念,推进人大财经立法和监督。在立法方面,通过修改产品质量法,提高供给质量,更好地满足人民群众的消费需求;加快推进行业协会商会、社会信用等方面的立法,构建社会共建共享基础。在监督方面,高度重视解决跨越“中等收入陷阱”问题,推动加快收入分配制度改革,扩大中等收入群体,逐步形成橄榄形分配格局;加快推进基本公共服务均等化,加大对城乡困难群众的帮扶力度,坚决打赢脱贫攻坚战,确保广大人民群众同步进入小康社会;高度重视代表议案建议办理工作,把人民群众的呼声充分体现在立法和监督工作中;加强人大预决算审查监督,管好人民钱袋子;突出监督重点,进一步加大监督力度,推动解决人大代表、人民群众普遍关心的问题,取得党和人民满意的结果。

新时代赋予人大财经工作新使命,新征程呼唤人大财经工作新作为!广大人大财经工作者要依法履职尽责,勇于担当作为,不断开拓创新,真抓实干、干出成效。人大财经工作要坚持正确政治方向,以习近平新时代中国特色社会主义思想为统领,坚持科学立法、民主立法、依法立法,实施正确监督、有效监督,为落实新发展理念、推动经济高质量发展再立新功。✘



# 工作监督：与改革开放同频共振

文 / 本刊记者 张宝山

习近平总书记指出，人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求，就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制约和监督。

国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督；在人民代表大会上听取审议有关国家机关的全面工作报告、在常委会会议上听取审议有关国家机关的专项工作报告，是人大及其常委会开展监督的重要内容。

与改革开放同行的40年里，全国人大及其常委会全面担负起法定监督职责，依法开展工作监督。全国人民代表

大会每年审议并批准“一府两院”工作报告，全国人大常委会共听取审议专项工作报告300多个。

历史和实践证明，工作监督的开展，有效推动行政机关依法行政，规范了政府行为；有效推动审判机关、检察机关公正司法，提高了司法公信力；有效回应人民关切，确保了人民权益得到维护和实现；有效保障改革开放，推动了改革开放重大举措落地。

新时代呼唤新担当，新时代需要新作为。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，全国人大及其常委会坚守人大监督的定位和原则、明确人大监督

的指向和重点、创新人大监督的形式和方法，做好人大监督工作，为基本实现社会主义现代化、全面建成社会主义现代化强国筑牢坚实基础。

## 为经济体制改革把好方向

党的十一届三中全会以后，人大监督工作有了很大进展。1982年12月，五届全国人大五次会议通过的宪法和全国人大组织法，为人大及其常委会开展监督提供了制度保障，全国人大及其常委会依法开展的工作监督逐步完整和清晰，在国家政治生活中发挥着越来越重要的作用。



人大监督不是走过场，人大监督如果不严格、没有力度，那就是缺位和失职。1985年3月举行的六届全国人大三次会议，是在我国以城市为重点的经济体制改革开始起步的形势下召开的。彭真委员长在大会预备会议上讲话时要求，“充分发扬民主，畅所欲言，实事求是，一是一，二是二，是就是，非就非，有几分成绩就讲几分成绩，有多少缺点就讲多少缺点。”

在这次会议上，国务院主要领导作了题为《当前的经济形势和经济体制改革》的政府工作报告。审议中，出席会议的代表们纷纷发言，既肯定成绩，也提出了许多批评意见，有些意见相当尖锐。比如，不少代表对财政赤字增加、货币发行失控、物价上涨过猛意见很大，提出：“去年多发了钞票是谁批准的？财政部和银行负什么责任？”“国务院应对去年经济工作上发生失误的原因作详细解释，否则我们回去无法向人民解释。”

改革开放初期，全国人大常委会围绕经济工作和经济体制改革的重大问题，还多次安排听取审议国务院相关的专项工作报告。以1985年为例，全国人大常委会听取审议了国务院关于经济形势的报告、国家经委关于当前产品质量状况和改进措施的报告、国家物价局关于物价改革情况的报告等。

随着对人民代表大会制度理解的深入，人民群众希望通过人大了解和监督“一府两院”工作的意识越来越强。尽管常委会在行使监督权方面做了许多工作，但与人民的期望还有很大差距。

1985年3月，在六届全国人大常委会第十次会议上，委员们讨论全国人大常委会工作报告稿时，对常委会的工作提出了许多意见，其中一个就是，对政府工作的监督还应加强。对此，彭真委员长高度重视，连夜写了一个提纲，就人大监督什么、如何监督等问题，在第二天常委会会议的闭幕会上作了阐述。随后，全国人大及其常委会就如何加强

监督工作做了专门的调查研究，全国人大常委会议事规则、全国人大议事规则分别于1987年和1989年通过，完善了常委会和代表大会听取审议工作报告的程序机制，并规定审议“一府两院”工作报告时，可以作出相应决议。

此后，全国人大及其常委会听取审议“一府两院”工作报告的制度逐渐成熟。据统计，六届全国人大共听取审议了25个“一府两院”工作报告，六届全国人大常委会33次听取审议国务院及其有关部门、“两高”的工作报告。七届全国人大共听取审议了23个“一府两院”工作报告，七届全国人大常委会39次听取审议国务院及其有关部门、“两高”的工作报告。经过几十年的经验积累，全国人大及其常委会听取审议工作报告越来越具计划性和针对性。

### 加强对司法工作的监督

监督“一府两院”工作，需具备与时俱进甚至超前的智慧和视野，人民代表大会制度就是一种能集思广益、汇聚来自不同角度意见的优越制度。特别是在我国实行改革开放政策以后，全国人大及其常委会充分发挥这种优势，为建立健康有序的市场经济秩序保驾护航。

1995年12月，八届全国人大常委会第十七次会议专门听取审议了国家经贸委关于国有大型企业改革的报告。在1997年八届全国人大五次会议上，李鹏总理向大会汇报过去一年的政府工作，其中又重点汇报了国有企业改革情况。

国有企业改革、经济结构调整等涉及市场经济的方面也是代表们关注的热点焦点，他们站在全局和长远的高度，提出了许多好的意见和建议。代表们要求，已经确定的政策和措施要坚决落到实处，已被实践证明效果比较好的经验要结合实际积极加以推广，并要继续大胆探索，大胆实践，大胆试验，力求有新的创造，从而切实解决问题，取得明显成效。

在推进改革开放过程中，我国也

经受了大自然的考验。1998年，我国长江流域和松花江、嫩江流域发生特大洪水，造成大面积洪灾。全国人大常委会在当年8月及时听取审议了国务院关于全国抗洪抢险情况的报告，调动各方面力量全力抗洪抢险。这次会议之后，委员们认为，“就某一方面的工作，某一点问题，某一重大事件，听取审议‘一府两院’的工作报告，可以增强工作监督的针对性和实效性。”

对“两高”的工作进行监督，是人大监督的一项重要内容。而在每年一次的全国人代会上，听取审议“两高”的工作报告，是实现这种监督的一个重要形式。一段时间以来，在每次全国人代会上，“两高”工作报告得票数偏低，这从一个侧面说明，代表们对“两高”工作不甚满意。这一情况引起九届全国人大及其常委会的高度重视。

时任全国人大常委会委员长的李鹏在九届全国人大常委会第五次会议上，特别就社会主义民主法制建设宣传和司法监督工作发表讲话，对“人大怎么监督司法工作”“人大应当监督什么样的案件”等问题给出了答案，将监督矛头对准“两高”。接下来的几个月里，“两高”加大了集中教育整顿工作的力度，最高人民检察院为此出台了《关于检察机关接受人大及其常委会监督若干问题的规定》《在全国检察机关实行“检务公开”的决定》。九届全国人大常委会第七次会议还专门听取审议了最高人民法院、最高人民检察院关于开展集中教育整顿工作情况的汇报。

在人大的持续监督下，“两高”工作的社会满意度有了提升。在九届全国人大二次会议上，“两高”工作报告的得票数均高于上一年。

### 在创新中凸显实效

2003年，一场突如其来的非典型肺炎肆虐中国。刚刚起步的十届全国人大常委会及时听取审议了国务院副总理吴仪代表国务院所作的全国非典型肺

炎防治工作情况报告,这次听取审议国务院专项工作报告,让人们更深刻地认识了人大监督。

吴邦国委员长参加了小组审议,常委会组成人员提出了大量意见和建议。据了解,常委会办公厅根据审议意见连续制作了八期简报,国务院领导对此非常重视,把常委会的审议意见归纳成八个方面的工作,逐项落实,并且在不到一个月的时间内,主动把落实情况书面报告常委会。在抗击非典型肺炎斗争取得初步胜利后,卫生部常务副部长高强又向十届全国人大常委会第四次会议报告了当前重大传染病防治工作情况。

可以说,全国人大常委会的审议意见对国务院加强和改进非典型肺炎防治工作、控制疫情,乃至对全国传染病防治网络的建立完善,都起到了重要的推动作用。听取“一府两院”专项工作报告这种监督方式,再次展现了它的及时和有效。

为规范监督工作制度和程序,全国人大常委会从1986年开始酝酿监督法。2005年,全国人大常委会办公厅制定了全国人大常委会听取审议专题工作报告工作程序。2006年,全国人大常委会会议表决通过《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》,为人大加强监督工作提供了重要法律依据。

监督法对人大开展工作监督作了总结和规范,专章规定各级人大常委会听取审议“一府两院”专项工作报告。主要是:常委会每年选择若干关系改革发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注的重大问题,有计划地安排听取审议本级“一府两院”专项工作报告;有关审议意见交由本级“一府两院”研究处理,并要求“一府两院”将研究处理情况向常委会提出书面报告;常委会认为必要时,可以作出决议,并要求“一府两院”在规定期限内,将执行决议的情况向常委会报告。

随着监督制度的逐渐完善,全国人

大及其常委会越来越注重监督实效,为此开创了许多新的工作方式。

2010年6月24日,在十一届全国人大常委会第十五次会议上,根据安排,会议分组审议国务院关于2009年中央决算报告。不同的是,在分组会议现场,财政部多位负责人到会回答委员们的询问,开启了全国人大常委会开展专题询问的历史先河。同年8月,常委会就国家粮食安全问题又开展专题询问,这次询问采取两个联组会议形式。同年12月,审议医疗卫生体制改革的报告时,又创造性地采取大联组的形式进行专题询问,将六个分组聚集在一起,向有关部门负责人提出询问。

外界高度评价全国人大常委会开展专题询问,认为是人大刚性监督的又一进步。此后,专题询问工作全面展开,逐步完善并形成机制。

### 彰显制度的力量

党的十八大以来,全国人大常委会进一步完善听取审议专项工作报告机制。张德江委员长对监督工作十分重视,多次发表重要讲话,系统阐述人大监督的重大意义、指导思想、基本原则,并对如何做好人大监督工作提出具体要求。

围绕中心、服务大局、聚焦热点、关注民生,成为工作监督的一大特色。十二届全国人大常委会按照正确监督、有效监督的总要求,共听取审议了83个工作报告。这些报告有的涉及党中央的重大战略部署,有的关系改革发展稳定大局,有的涉及百姓关注的社会热点。

在全面深化改革和全面推进依法治国新形势下,根据“凡属重大改革都要于法有据”的要求,常委会作出多个有关改革的试验试点的授权决定。试验试点的进展情况,成为全国人大常委会工作监督的重点。

常委会先后于2013年8月、2014年12月作出关于自贸试验区的2个授权决定。2015年4月,常委会听取审议了国务院关于自贸试验区工作进展情况的报告。

2012年12月,常委会作出决定授权国务院在广东省暂时调整部分法律规定的25项行政审批,在三年内试行。2015年12月,在授权届满之际,常委会听取审议了国务院关于实施情况的报告,根据实际情况对届满后有关问题作出了决定。

为了解有关授权司法改革试点进行情况、促进改革试点工作、总结改革试点经验,常委会听取审议了“两高”在部分地区开展刑事案件速裁程序试点工作、关于在部分地区开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作情况的中期报告,审议了最高人民法院关于人民陪审员决定执行和人民陪审员工作情况的报告,审议了授权在部分地区开展人民陪审员制度改革试点工作的中期报告,审议了最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼改革试点工作的中期报告,为修改完善相关法律积累经验。

经济建设是党和国家的中心工作,全国人大常委会把促进经济持续健康发展作为监督重点。据统计,十二届全国人大常委会共听取审议了包括供给侧结构性改革、行政审批制度改革、农村金融改革、财政转移支付制度改革、国有资产管理与体制改革、股票发行制度改革、防范金融风险等国务院有关经济体制改革的专项工作报告12个。

推动保障和改善民生,也是全国人大常委会开展工作监督的重点。十二届全国人大常委会听取审议了有关扶贫开发、新农村建设、农村土地承包、城乡社会保障体系建设、医药卫生体制改革、药品管理、传染病防治、高等教育、公共文化服务体系建设等专项工作报告,总计11个。

保护生态环境关系人民群众的根本利益和民族发展的长远利益。全国人大常委会把推进生态文明建设作为工作监督的重要着力点,听取审议了国务院多个有关环境保护的专项工作报告,持续加强对生态环境保护工作的监督。根据修订后的环境保护法的有关规定,2016



年常委会首次听取审议了年度环境状况和环境保护目标完成情况的报告,此举已经成为全国人大常委会每年的常态化监督议程。

全国人大常委会充分发挥国家权力机关在全面推进依法治国中的重要作用,加强对权力运行的制约和监督。十二届全国人大常委会听取审议了“六五”普法决议执行情况、公安机关执法规范化建设、行政审判工作、知识产权法院工作、刑罚执行监督工作、规范司法行为工作等有关司法工作的专项工作报告12个。

十二届全国人大及其常委会开展的工作监督,积累了许多宝贵的经验,为在新的历史条件下再创人大监督新辉煌,打下了坚实的基础。

### 支持和推动全面深化改革

十三届全国人大及其常委会成立以来,继续重视监督工作。栗战书委员长在常委会第四次会议上的讲话中指出,人大监督是在党的领导下,代表国家和人民进行的具有法律效力的监督。监督的目的,是推动党中央决策部署贯彻落实,确保宪法法律全面有效实施,确保行政权、监察权、审判权、检察权得到正确行使,确保人民权益得到维护和实现。这就是人大监督的政治定位、法律定位。

人大监督要敢于动真碰硬,抓住突出问题。全国人大常委会紧紧围绕保障党中央作出的重大决策部署的落实、实现党中央提出的重大目标任务来谋划和安排监督工作,监督工作呈现新气象。按照监督工作计划,2018年常委会共安排听取审议17个工作报告。

环境问题是全社会关注的焦点,也是全面建成小康社会能否得到人民认可的一个关键。2018年4月,十三届全国人大常委会第二次会议听取审议了国务院关于2017年度环境状况和环境保护目标完成情况的报告。

按照栗战书委员长提出的“不搞遮遮掩掩、语焉不详,更不能碍于情面‘放

水、粉饰、打埋伏’”的要求,常委会组成人员直言指出,2017年有两项年度环保目标未完成,多年积累的生态环境问题仍然十分突出,生态环境保护仍滞后于经济社会发展,必须引起高度重视,继续下大气力解决好。

农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题,解决好“三农”问题是全党全国工作的重中之重。为加快推进农业农村

现代化,2018年4月,常委会听取审议了国务院关于构建现代农业体系深化农业供给侧结构性改革工作情况的报告。

我国是侨务资源大国,6000多万名华人华侨分布在世界近200个国家和地区。为了依法维护华侨权益,2018年4月,常委会听取审议了国务院关于华侨权益保护工作情况的报告。

同年4月,常委会还听取审议了最高人民法院于人民陪审员制度改革试点情况的报告,并审议通过了人民陪审员法,将试点工作中行之有效、可复制推广的改革举措上升为法律规范,更好保障人民群众参加审判活动,促进司法公正,提升司法公信。

实施重大科技专项,是党中央着眼长远发展、实现创新驱动作出的重大决策。2018年6月,常委会听取审议了国务院关于坚持创新驱动发展深入推进国家科技重大专项工作情况的报告。

2018年8月,常委会听取审议了国务院关于推动城乡义务教育一体化发展、提高农村义务教育水平工作情况的报告。常委会组成人员强调,要着力解决教育的“乡村弱”和“城镇挤”问题,努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育。

打赢“基本解决执行难”硬仗,是人民法院和人民检察院工作的重点,也是人大监督关注的热点。2018年10月,



2018年10月24日,十三届全国人大常委会第六次会议举行第二次全体会议,听取审议财政部部长刘昆作关于2017年度金融企业国有资产的专项报告。摄影/中国人大网 李杰

常委会听取审议最高人民法院关于解决“执行难”工作情况的报告、最高人民检察院关于加强民事诉讼和执行活动法律监督工作情况的报告,并结合审议这两个报告进行了专题询问。这是自2010年全国人大常委会开展专题询问以来,首次对“两高”工作开展专题询问。

2017年,党中央出台关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见,自2018年起,全国人大常委会将每年安排听取审议国务院关于国有资产管理情况的报告。2018年10月,常委会听取审议了国务院关于2017年度金融企业国有资产的专项报告,同时审议了2017年度国有资产管理情况的综合报告。这是全国人大常委会落实党中央的决策部署,首次开展此项工作。

人大开展监督工作,要依照法定职责、限于法定范围、遵守法定程序。2018年制定的监察法,规定各级人大常委会听取审议本级监察委员会的专项工作报告。督促“一府一委两院”依法履职尽责,成为新时代人大监督工作的神圣使命。

在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,伴随着改革开放的铿锵步伐,全国人大及其常委会开展的工作监督,必将以其权威的法律效力和显著的实际成效,成为推动经济社会发展的强大动力。✘

# 人大监督：护航中国经济行稳致远

文 / 本刊记者 李小健

全国人大及其常委会历来重视对经济工作的监督。改革开放这40年里，我国经济从弱到强，财政从小到大，人大监督作出巨大贡献。同时，人大监督工作也在不断探索、总结中得到加强，逐步确立了审查批准国家经济社会发展计划、预算决算，听取审议计划执行情况报告、预算执行情况报告、国有资产管理情况报告等经济监督制度。

特别是党的十八大以来，我国经济社会发展取得历史性成就、发生历史性变革，经济增长持续保持较高水平，整体经济实力再上新台阶。这一期间，全国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，始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，积极适应经济发展新常态，认真贯彻落实新发展理念，依法实行正确监督、有效监督，全力以赴推动我国经济运行持续稳中向好、稳中有进，实现高质量发展。

## “只有年终报账，监督必然流于形式”

改革开放以来，随着我国经济体制改革深入和社会不断进步，人大监督制度得到了改进。特别是1982年宪法重塑人大监督制度，明确规定，在全国人大闭会期间，全国人大常委会有权审查和批准国民经济和社会发展规划、国家预算在执行过程中所必须作的部分调整方案。

改革开放之初，我国经济迅猛发展，财政收入逐年上升，但也出现不少

问题。较明显的问题之一就是财政赤字扩大。按照当时大多数人的观念，赤字等于亏损，意味着国家财政存在严重问题。在1985年3月召开的六届全国人大三次会议上，当财政部部长王丙乾作关于1984年国家预算执行情况的报告，说到“国家预算原列赤字30亿元，现在预计有50亿元左右”等问题时，许多代表按捺不住有话说。“不少代表对赤字增加、货币发行失控、物价上涨过猛意见很大，提出去年多发了钞票是谁批准的？财政部和银行负什么责任？”代表们强烈要求国务院作出说明。

为此，大会主席团召集常务主席开会商议如何应对。当时的班禅额尔德尼·确吉坚赞副委员长态度明确：“钱多花了，不一定不对，但超出预算，国务院应向人大常委会作追加预算的报告。”会议研究决定召开各代表团负责人会议，主席团成员也参加，由王丙乾及时任中国人民银行行长的陈慕华作说明。王丙乾、陈慕华分别对1984年的财政赤字、银行贷款和货币发行过多问题作了说明，并表示诚恳接受代表们的批评。“会后，各代表团分头传达到全体代表，代表们对此表示满意，认为这样做反映了对代表意见的重视，发扬了民主，体现了全国人大的监督作用。”

同在这次会议上，钱学溥等33名代表联名提交了“关于全国人大常委会加强对国家财政的监督的建议”，被认为是最早比较集中地提出加强人大监督的建议。“人大审查批准的计划和预算，执行得如何，没有经常性的监督，只有

年终报账，监督必然流于形式。”

早在人代会召开之前的六届全国人大常委会第十次会议上，委员们讨论常委会工作报告稿时，就对常委会的工作提出了许多意见，其中一个，是常委会对政府工作的监督还应加强。对此，彭真委员长高度重视，在发言时表示，权力机关监督的重要工作之一是，审查和批准国民经济和社会发展规划，审查和批准国家的预算、决算。“计划、预算、决算反映了各方面的工作。”

就此，全国人大常委会就如何加强监督工作作了专门调查研究。1989年，在七届全国人大二次会议上，彭冲副委员长兼秘书长作了全国人大常委会工作报告。他在报告“加强工作监督支持治理整顿”部分，对国务院提请审查批准的计划和预算报告提出具体要求，包括提前交全国人大财经委初步研究、在会议前一个月将草案送交代表、每年第三季度向常委会作关于计划和预算执行情况的报告等。代表们审议后，这些内容被写入此次会议通过的全国人大议事规则，使计划和预算的监督工作得到了实质性加强。此后，国务院在编制预算时更加注重听取和吸收人大代表的意见、建议。在每年人代会审议预算报告时，财政部都向各代表团派驻国家预算解释小组，听取代表的意见和建议。

## 制定出台预算法、监督法和“两个决定”：让财政经济监督“有章可循”

20世纪90年代，我国经济进入快速



发展时期,财政收入随之快速增长。面对日益壮大的财政,代表和群众越来越关注如何分配使用好国家财政资金。

这个时候,人大预算审查监督制度建设开始提速。1994年,八届全国人大及其常委会先后审议通过了预算法、审计法,从法律层面明确了各级人大及其常委会在预算管理中的职权以及人大审计监督制度。

当时,一些人大代表在全国人代会上也强烈呼吁加强预算审查监督,包括加强预算审查监督机构的建设。为了进一步提高预算审查监督工作的质量和力度,1998年12月29日,九届全国人大常委会第六次会议决定成立全国人大常委会预算工作委员会,从组织机构上加强常委会对计划、预算工作的监督。

预算法、审计法等法律的制定出台,虽然填补了人大预算监督方面的法律空白,但仍与代表和群众的要求存在较大距离。在九届全国人大二次会议上,代表们对全国人大常委会的工作提出了许多意见和建议。代表们普遍认为,监督工作缺乏具体的、规范的操作程序,没有具体操作程序,监督就落不到实处,还可能带来不良后果。

在紧接着召开的九届全国人大常委会第九次会议上,李鹏委员长提出,“把监督工作放在与立法工作同等重要的位置”,要进一步完善人大的监督制度。全国人大常委会当年组建了专门的监督法起草小组,同时起草制定若干项监督的决定草案。

1999年和2000年,全国人大常委会先后通过了关于加强中央预算审查监督的决定、关于加强经济工作监督的决定,对预算、计划从编制、调整、执行等全过程的监督作了规范,强化了常委会对预算管理、经济工作的经常性监督。“通过这些专项监督决定的实施,进一步规范监督工作,也为监督法的制定积累经验 and 创造条件。”

在九届全国人大三次会议上,代表们发现,中央预算编制不仅比往年提

前两个月,而且比往年细化了。代表的文件袋里多了国务院四个部的部门预算(国务院选择了教育部、农业部、科技部、劳动和社会保障部四个部门作为向全国人大报送部门预算的试点),160多个中央一级预算单位全部编制了部门预算。“这是50年来第一次。”当时,全国人大机关的一个工作人员评论说。

2006年,人大财政经济监督职权再次被立法予以确认。十届全国人大常委会第二十三次会议审议通过的监督法设立专章,对各级人大及其常委会审查和批准决算,听取和审议计划报告、预算执行报告与审计报告作了详细规定,进一步完善和改进制度机制,为做好人大财政经济监督工作提供了法治保障。

2010年8月,十一届全国人大常委会第十六次会议将听取国务院关于上年决算的报告与当年预算执行情况的报告分开,首次专门听取当年预算执行情况的报告。此后,全国人大常委会在每年6月,听取审议上一年中央决算报告和审计工作报告,每年8月听取审议本年度计划执行情况和预算执行情况报告。“以往在6月常委会审议决算报告的同时听取当年以来预算执行情况报告,一是预算执行的时间太短,还不能全面反映全国预算执行情况。二是将预算执行报告和上年决算报告一起审议,大家关注的重点是决算和审计报告,对当年预算执行情况的审议不够深入。三是在8月将国民经济和社会发展计划执行情况与预算执行情况一并审议,便于常委会组成人员全面了解情况,提出的审议意见更具有针对性和可行性,监督效果会更好。”委员和代表们认为,这是全国人大常委会增强预算监督的一项重要改进。

目前,全国人大常委会每年都会依法安排听取上一年度中央决算的报告、上一年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告、本年度以来国民经济和社会发展计划执行情况的报告、本年度以来预算执行情况的报告。而听取

这四项报告,现已成为全国人大常委会在全国人代会闭会期间监督预算、经济工作的重要抓手。

### 经济监督挺进更深处

随着我国法律制度越来越完善,人大依法监督进入了更深入、更全面的时代。全国人大更加注重对经济工作的过程监督、跟踪监督,从计划、预算的编制到审批、执行,以及特定领域资金的分配、使用、管理都能看到人大的身影。

2006年3月,十届全国人大四次会议对“十一五”规划纲要草案的审查,在全国人大历史上创造了两个“首次”的纪录:首次在大会召开前把纲要草案交与代表讨论,首次在大会主席团会议议程中列入全国人大财经委报告纲要草案的审查结果。此外,在2006年全国两会召开前,全国人大常委会先后组织了1500多名全国人大代表,就规划纲要涉及的重大问题进行专题调研,撰写了170多篇调研报告,既为规划纲要的起草提供了重要参考,又为大会审查纲要草案提前做好准备。

在“十一五”规划纲要实施近三年后的2008年12月,国务院向十一届全国人大常委会第六次会议提交了“十一五”规划纲要实施中期评估情况的报告,这是国务院首次向全国人大常委会提交五年规划的中期评估报告,也是落实监督法的要求。全国人大财经委为配合常委会做好审议,专门组织深入调研,并向会议提交了调研报告。针对经济发展中存在的问题、规划纲要实施中面临的困难,常委会组成人员提出了许多建议。

此后,审议和监督五年规划纲要实施情况成为人大经济监督工作的“常规动作”。比如,2011年3月,十一届全国人大四次会议审查批准了“十二五”规划纲要;2013年12月,十二届全国人大常委会第六次会议听取和审议了国务院关于“十二五”规划纲要实施中期评估报告。2016年3月,十二届全国人大四次

会议审查批准了“十三五”规划纲要；根据2018年监督工作计划，2018年12月，十三届全国人大常委会第七次会议将听取和审议国务院关于“十三五”规划纲要实施中期评估报告。

在全国人代会闭会期间，全国人大常委会还围绕“中心工作”适时开展有针对性的监督工作。2008年受国际金融危机的影响，我国经济下行压力增大，国家实施了规模为4万亿元的公共投资计划。为监督这笔资金落到实处、发挥实效，十一届全国人大常委会选择了保障性住房建设、教育卫生等民生工程、技术改造和科技创新、农田水利建设等4个题目开展专题调研，针对调研中发现的突出问题，及时与有关部门交换意见，推动有关部门改进工作、完善政策措施。事实上，这项更为精准、深入的经济监督工作一直延续至今，确保了许多国家重大经济活动和项目平稳健康运行。

### 依法实行正确监督、有效监督，保障经济社会发展行稳致远

党的十八大以来，面对国内外复杂多变的形势和挑战，全国人大常委会紧紧围绕党中央关于经济工作的重大决策部署，主动适应经济发展新常态，认真贯彻落实新发展理念，继续加强和改进对经济工作的监督。这一时期，人大经济监督工作更加注重依法实行正确监督、有效监督，推动经济运行持续稳中向好、稳中有进。

根据相关监督工作要求，国务院应当在8月向全国人大常委会报告上半年国民经济和社会发展计划执行情况。近年来，十二届、十三届全国人大常委会连续多年严格依法履行监督职责，听取和审议计划执行报告，督促各方坚决贯彻好落实好中央经济工作决策部署，促进经济持续健康发展。结合每年中央经济工作重点，常委会组成人员提出要坚持以提高经济发展质量和效益为中心、全面深化改革以增强经济发展内生动力、大力支持实体经济发展、加快实施

科技创新战略、扎实推进“三去一降一补”重点任务、严格防范各类风险、促进区域经济协调发展、齐心协力打赢脱贫攻坚战和污染防治攻坚战、着力解决“三农”发展难题等许多具有建设性的意见和建议，用十分理性、严谨的监督态度护航经济持续健康发展。

应该说，在经济发展进入新常态下，全国人大常委会及时对国民经济和社会发展规划执行情况进行监督，并且有的放矢地提出意见和建议，有效促进了政府部门改进工作和推动经济决策民主化、科学化，保障了经济社会发展行稳致远。

此外，全国人大财经委每个季度都召开经济形势分析会，对经济发展大势进行深度“会诊把脉”。进入新时代，全国人大财经委在改革创新中，持续推动经济形势分析会拓展扩面，不断提升人大经济监督实效。

同时，全国人大常委会围绕人大代表、人民群众关心的热点问题以及重点支出领域，加强财政预算监督，保障经济社会健康运行。

比如，2013年10月下旬，十二届全国人大常委会第五次会议听取和审议了国务院关于国家财政科技资金分配与使用情况的报告。随后，结合审议该报告，还组织开展了专题询问。对于财政科技资金的使用情况，社会各界高度关注。因而在审议和询问中，多达75位全国人大常委会组成人员和列席会议同志积极发言、提出询问。重点就某一具体领域财政资金的使用情况开展监督，这在全国人大常委会监督工作中还是第一次，是对深化财政预算监督的有益尝试。

在这之后，十二届全国人大常委会还听取和审议了国务院关于国家财政水利资金投入和使用工作情况的报告与国务院关于国家财政教育资金分配和使用情况的报告。根据2018年监督工作计划，2018年12月，十三届全国人大

常委会第七次会议将听取和审议国务院关于财政医疗卫生资金分配和使用情况的报告，并结合审议报告开展专题询问。连续对特定领域财政资金投入使用情况开展监督，这是全国人大常委会加强和改进人大预算监督工作的直接体现，也反映出人大对财政经济工作的监督越来越有力、越来越务实。

不以规矩，不能成方圆。为提高监督实效，十二届、十三届全国人大及其常委会认真贯彻落实党中央决策部署，注重加强经济监督制度建设。

比如，2014年修改预算法，进一步增强人大审查批准预算的权威性和严肃性，明确规定代表大会审查预算的重点内容、常委会审查决算的重点内容等。2015年11月，为健全审计整改长效机制和提高财政资金使用效益，中共中央办公厅转发了全国人大常委会党组《关于改进审计查出突出问题整改情况向全国人大常委会报告机制的意见》。2017年6月，为强化对国民经济各项活动的监督，进一步提升财政预算监督的针对性和有效性，全国人大常委会办公厅印发《关于推进地方人大预算联网监督工作的指导意见》；2017年12月，为加强人大对国有资产监督职能，推动国有资产更好服务发展、造福人民，中共中央印发了《关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》。2018年3月，为有效防范经济社会运行中的风险隐患，进一步提高财政资金使用绩效和政策实施效果，中共中央办公厅印发了《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》。

显然，这些制度和机制的建立与实行，不仅提升了人大财政经济监督效能，也有利于推动我国经济实现高质量发展。

历史车轮滚滚向前，经济发展一刻不歇。随着新时代改革发展的深入推进和法律制度的健全完善，中国经济这艘巨轮在人大监督的护航下，必将一路劈波斩浪，平稳驶向更远方。★



# 执法检查：标注法治中国前行足迹

文 / 本刊记者 于 浩

对法律法规实施情况的检查监督称为执法检查，是人大常委会富有成效的一种监督形式。2006年出台的监督法列专章，把执法检查作为人大常委会监督工作的7种方式之一。

党的十八大以来，特别是党的十八届三中、四中全会对做好法律实施的监督工作提出了明确要求。全国人大常委会认真贯彻落实党中央的决策部署，进一步加大执法检查工作力度，积极探索、改进完善执法检查的工作机制，在对法律实施监督中取得了实效。

## 执法检查初见端倪

在20世纪80年代中期，全国人大常委会的监督工作还仅停留在视察、听取工作报告和汇报等方面。而这种局面，已不适应现实的需要。1984年，“晋江假药案”震惊全国。当年9月，药品管理法刚刚通过，法律的权威受到了极大的挑战。类似这样有法不依、执法不严、违法不究的情况，频频出现在社会生活的一些领域。社会各界要求全国人大常委会加强监督工作的呼声此起彼伏。

“这几年，立法工作取得较大进展，制定了一批法律，但对监督法律的实施做得不够，有法不依的现象不少，有的还很严重，全国人大常委会应把对法律实施的监督放在重要位置。”在1985年3月举行的六届全国人大常委会第十次会议上，委员们在讨论全国人大常委会工作报告稿时纷纷表示，全国人大常委会不仅要立法，还要监督法律的实施。

在这次常委会会议期间，六届全国



1991年11月20日至22日，全国人大常委会委员长万里在上海考察工作。图为21日上午，万里委员长（右二）听取上海市人大常委会主任叶公琦（右一）关于近几年来加强地方立法、开展法律监督情况的汇报。摄影/新华社记者 柳中央

人大常委会委员长彭真仔细听取大家的意见，不时做着笔记。“大家提到，常委会对法律实施的监督不够，这个意见很对。很多工作还处在健全的过程中，还需要进一步加强。”3月21日，在这次常委会会议的闭幕会上，彭真在讲话中说，权力机关的监督有两方面，一个是工作监督，一个就是法律监督。

这是彭真就任六届全国人大常委会委员长后第一次系统地阐述全国人大常委会的监督工作，也拉开了全国人大常委会对法律实施情况进行执法检查的序幕。

在六届全国人大四次会议上，常委会工作报告首次指出，要加强对宪法和

法律实施的监督。也是在这一年，根据委员长会议的决定，全国人大教科文卫委、财经委会同国务院有关部门就实施义务教育法的情况，分赴江苏、湖南、四川等省进行调查，重点了解九年义务教育的规划、存在的主要问题和采取的措施，提出要区别不同地区、不同情况，因地制宜、实事求是地制定义务教育规划的意见。其他专门委员会也分别对有关法律的实施情况进行了调查研究。这成为日后执法检查的预演。

## 执法检查 and 制定法律同等重要

1988年是贯彻党的十三大精神的开局之年，也是改革开放十周年。这年3

月，以万里为委员长的七届全国人大常委会开始履新。

“监督宪法和法律的实施，是宪法赋予全国人大常委会的一项重要职权。”1988年7月1日，七届全国人大常委会第二次会议通过的《七届全国人大常委会工作要点》明确指出，要“在上届常委会工作的基础上，继续改进和加强这项工作”。这份七届全国人大常委会的履职蓝图，向外界释放出全国人大常委会要大力加强法律监督工作的信号。

经过四年的实践和积累，执法检查终于迎来了历史性突破。“去年我们就提出，一定要把对法律执行情况的监督检查同制定法律放在同等重要的地位，对所有法律的实施情况，都要进行监督检查，特别是要加强对宪法实施的监督检查。”在1992年2月召开的七届全国人大常委会第二十四次会议上，万里在讲话中说，各级人大要理直气壮地把法律监督抓起来，我们的人大常委会会议，每次都要有一个到两个法律执行情况的检查汇报，把它列入议程，这要作为一项制度坚持下去。

在许多研究中国民主法治的学者眼中，这是一个重要的突破，具有里程碑意义。

在七届全国人大常委会的最后一年任期内，常委会重点检查了全民所有制工业企业法、矿产资源法、行政诉讼法、关于加强社会治安综合治理的决定等法律、决定的执行情况。检查组深入工厂、车间、街道、农村，与企业负责人、工人、农民、群众、人大代表广泛交流，详细了解法律实施情况，分析法律实施中存在的问题，提出解决对策。“我们要采取检查法律实施等有效措施，加强法律监督。”万里强调，各报纸对执法检查要大张旗鼓地进行宣传，通过宣传，增强各级党政部门和各个方面的执法观念。

### 从实践摸索到制度跟进

在摸着石头过河的同时，全国人大

常委会加快了研究制定执法检查程序方面的法律步伐。1986年9月，在彭真的布置下，六届全国人大常委会副委员长陈丕显和黄华分别率队到一些省、市调研，并收集整理了一些外国议会实行监督的材料。在此基础上，他们于1987年11月提出了《关于加强全国人大及其常委会监督工作的几点意见和建议》，其中明确了监督宪法和法律实施的内容。

五个月之后的1988年3月，陈丕显代表全国人大常委会向七届全国人大一次会议作报告，正式提出制定“监督工作条例”。万里积极回应说，要研究和制定进行监督的具体办法和程序，明确监督的内容和方式，使监督工作走向制度化、法律化。四年之后的1992年，全国人大常委会办公厅出台了《关于全国人大常委会、各专门委员会执法检查工作安排的意见》。

1993年，八届全国人大常委会接过了努力实现执法检查制度化的担子。根据多年来开展执法检查工作的情况，这年9月2日，八届全国人大常委会第三次会议通过了《关于加强对法律实施情况检查监督的若干规定》，内容涉及执法检查题目的选择、检查的内容、检查的计划、检查组的组建、检查的形式、检查报告的编写、检查报告的审议以及相关各部门的整改等十一个方面。

“目的就是使执法检查工作进行规范化、程序化、制度化，更富有成效。”在决定通过之时，八届全国人大常委会委员长乔石指出，人大及其常委会要加强对法律实施情况的检查监督，下大力气改变法律实施不力的状况。

1994年6月，针对群众反映强烈的假冒伪劣商品问题和农业发展中亟待解决的问题，委员长会议决定重点检查反不正当竞争法，消费者权益保护法，产品质量法，关于惩治生产、销售伪劣商品犯罪的决定和农业法的实施情况。检查结束后，检查组及时向常委会作了汇报。常委会进行了认真审议，对检查中发现的问题交有关方面研究解决，在

此基础上听取有关部门的汇报，进一步督促严格执法。

全国人大常委会强化执法监督的一系列举措，唤起了各部门和各地方的共同努力：时任中共中央书记处书记、中央政法委员会书记的任建新强调加强社会治安综合治理关键在于严格执法；时任国务委员、国家科委主任的宋健提出把执法检查作为环保工作重点……

八届全国人大常委会在任期内先后对反不正当竞争法、消费者权益保护法、产品质量法等21部法律和有关法律问题的决定进行了执法检查。

九届全国人大常委会在开局之年，先后组织六个检查组，由七位副委员长带领，分别对海洋环境保护法、水土保持法等五部法律和一个有关法律问题的决定的实施情况进行了执法检查。

在促进法律实施的同时，执法检查中也出现了诸如检查组人员过多、检查重点不突出、检查报告缺乏人大特点等问题。九届全国人大常委会委员长李鹏敏锐地觉察到了这些问题，他在九届全国人大二次会议闭幕会的讲话中指出，执法检查要改进方法，轻车简从，深入群众，力戒形式主义。一个月之后，九届全国人大常委会第十四次委员长会议通过了《关于改进全国人大常委会执法检查工作的几点意见》，对执法检查工作进行了调整和充实。

在2001年进行的村民委员会组织法执法检查中，检查组共到45个地市县，深入48个村，召开由人大代表、乡村干部、村民代表参加的座谈会65次，还通过入户走访村民、查看村级档案和村务公开栏等多种形式，对村委会组织法实施情况进行实地检查。这正体现了九届全国人大常委会委员长李鹏所提出的执法检查要力戒形式主义，轻车简从，真正深入基层、深入实际、深入群众，把执法检查的过程变成体察民情、反映民意的过程。

前进的道路总是充满着艰辛。每当此时，总有全国人大常委会与全国人民



一起共克时艰的身影。以2003年的非典型肺炎为例,面对突如其来的严重的公共卫生事件,十届全国人大常委会和吴邦国委员长高度关注疫情对百姓身体健康和生命安全的影响。结合开展的固体废物污染环境防治法执法检查,全国人大常委会对解决医疗垃圾和污水处理等方面存在的突出问题提出建议,态度鲜明地支持政府工作。同时,建议把非典型肺炎防治工作纳入法制轨道,建立防治传染病的有效机制,健全有效的工作系统和监控网络。国务院高度重视这些建议,及时采取有效措施予以解决,并向全国人大常委会提出了书面报告。

十一届全国人大常委会对残疾人保障法进行执法检查时,在检查方式方法上进行创新。例如,将执法检查与立法后评估结合起来,采取网上征求意见方式,通过信访渠道了解法律实施情况,在较大范围内发放调查统计表。

实践表明,执法检查既是监督也是支持。“全国人大常委会和‘一府两院’都是在中国共产党领导下的国家机关,这些国家机关只是分工不同,它们之间的关系既是监督与被监督的关系,也是支持的关系。”曾任全国人大常委会办公厅研究室主任的程湘清说,监督包括

纠正一些错误,这就是一种支持。

对监督权的行使,各级人大常委会进行了多年积极的探索和实践。2006年8月27日,《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》由全国人大常委会高票通过。其中列专章,把执法检查作为人大常委会监督工作7种方式之一。

“有法不依,等于无法,甚至更坏。因为它不但破坏了法的尊严和权威,而且还会损害人们对法的信任。因此,加强对法律、法规实施情况的监督,至关重要。监督的形式主要是执法检查。执法检查的主体是各级人大常委会,执法检查的对象是法律法规实施机关。”时任全国人大常委会副秘书长的乔晓阳说。

### 执法检查步入提质增效新阶段

徒善不足以为政,徒法不足以自行。好的法律真正落地生根、发挥作用,需要有力的执行和有效的监督。为此,十二届全国人大常委会把执法检查摆在突出位置,创新检查方式,提升监督效能,实现了全国人大监督工作历史上的多个“第一次”:第一次由委员长担任执法检查组组长,带队到地方进行检查;第一次由委员长主持执法检查组全体会议;第一次由委员长向常委会作执

法检查报告并主持专题询问;第一次在全国人大常委会层面把执法检查同专题询问相结合加强监督力度等,从而为这一常态化的监督手段注入了更多活力,赋予了更多新意。

就如何做好执法检查工作,十二届全国人大常委会委员长张德江提出了必须坚持的“四项原则”:坚持党的领导、坚持依法行使职权、坚持问题导向、坚持监督与支持相统一。这“四项原则”,既是对过去执法检查工作经验的概括和总结,也是做好新形势下人大监督工作的重要指南。

提起十二届全国人大常委会的执法检查项目,首先让人想到的是2015年的职业教育法执法检查。此次执法检查由张德江委员长担任组长,王晨、艾力更·依明巴海、陈竺三位副委员长担任副组长。执法检查组分赴广东、江苏、河南、湖南、吉林、重庆、甘肃、新疆等8个省(区、市)进行检查,同时委托其他23个省(区、市)人大常委会对本行政区域内职业教育法的实施情况进行检查,并提供书面报告。

像这样高规格、大规模的执法检查在人大监督史上前所未有。此举向外界释放出一个积极的信号,那就是在全面推进依法治国的大背景下,最高国家权力机关乘势而上,再度发力,人大监督将孕育着更多的大手笔、大动作。

果然,之后的每一年,张德江委员长都会担任执法检查组组长,组成高规格检查阵容到地方实地检查。2016年全国人大常委会启动食品安全法执法检查,2017年全国人大常委会启动固体废物污染环境防治法执法检查,都由张德江委员长担任检查组组长,并在常委会会议上作执法检查报告。

为加强生态文明建设和环境保护工作,全国人大常委会检查了环境保护法、固体废物污染环境防治法、大气污染防治法、水污染防治法等多部法律实施情况;为提升人民群众生产生活的安全感、幸福感,对食品安全法、旅游法、



1995年4月,全国人大常委会妇女权益保障法执法检查组深入宁夏工厂、农村,就法律实施情况进行检查。图为检查组在银川棉纺厂向纺织工人了解妇女权益保障法实施情况。摄影/新华社记者 秦凤桐

消费者权益保护法、网络安全法和关于加强网络信息保护的決定、道路交通安全法、安全生产法、药品管理法、未成年人保护法、老年人权益保障法、农业法、种子法等进行执法检查；为推动全面贯彻实施创新驱动发展战略和建设创新型国家，对职业教育法、促进科技成果转化法、专利法、著作权法等法律实施情况进行检查等。

十二届全国人大常委会的执法检查不仅在力度、深度、广度上下足功夫，而且在检查方式上不断创新。在2014年12月举行的十二届全国人大常委会第十二次会议上，全国人大常委会副委员长张平代表执法检查组作关于检查旅游法实施情况的报告。现场运用了视频、书面、口头相结合的报告方式，令人耳目一新。

在食品安全法执法检查中，检查组深入乡镇食品监管机构以及最基层的食品生产经营单位，对生产、加工、质检、流通、消费等食品安全的“全流程”进行深入检查。在道路交通安全法执法检查中，检查组除了运用随时检查、抽查暗访等方式外，还邀请媒体记者、一线道路交通执法人员、职业驾驶人代表和机动车生产销售企业负责人进行座谈，广泛听取社会各界的意见和建议。同时，委托中国人大网、人民网、新华网、中国网、央视网、新浪网、公安部交管局和各省公安交管网站以及部分省级人大网站开展历时两个月的问卷调查。

执法检查报告连同常委会审议意见交由国务院有关部门处理，落实得如何？问题是否得到解决？是否取得了明显进展？听取并审议反馈情况报告成为全国人大常委会加大监督力度的有力抓手。

为加强跟踪监督，十二届全国人大常委会第十五次会议听取和审议了《国务院关于研究处理大气污染防治法执法检查报告及审议意见情况的反馈报告》。

“这是常委会持续关注大气污染防治工作进展的具体体现，也是常委会完善监督工作方式、增强监督实效的一次

新尝试。”全国人大常委会委员长张德江为首次审议反馈报告作出这样的定义。

2015年，全国人大常委会开展了老年人权益保障法执法检查，在年底听取和审议了执法检查报告。2016年8月底，十二届全国人大常委会第二十二次会议听取审议了国务院关于研究处理老年人权益保障法执法检查报告和审议意见情况的反馈报告。

“从执法检查到现在听取反馈报告，实际上是人大常委会和国务院连续进行的良性互动。”全国人大常委会委员郑功成认为，在执法检查前、执法检查中和执法检查后进行连续不断的良性互动，提高了监督实效。

在十二届全国人大常委会第十九次会议分组审议国务院关于落实职业教育法执法检查报告和审议意见的报告时，很多委员认为，反馈报告对执法检查 and 常委会委员审议中提出的问题，一一报告整改落实情况，针对性很强。建议今后“一府两院”的反馈报告都应该以此为样板，使反馈报告真正成为跟踪监督的重要一环。

“报告中六个问题都是针对人大常委会执法检查发现的问题、提出的意见作出回应。每一个问题的前面都讲到‘执法检查报告和审议意见指出’存在什么样的问题，然后就这方面，教育部和相关部门又做了什么样的工作。”十二届全国人大常委会副委员长陈昌智说，“我记得之前有位部长来人大常委会作过类似的报告，当时我就提出意见，说报告没有回应人大常委会执法检查报告的意见和建议，只是谈工作，跟执法检查毫无关系。这次的报告写得非常好，希望今后国务院其他部门受国务院委托作相应报告时，都能够采取这种格式，回应人大常委会执法检查提出的问题，否则没有针对性，就失去了意义。”

如何增强实效性，一直是人大监督工作面临的一个重大问题。十二届全国人大常委会通过这些扎实而又富有成效的执法检查工作，不仅有力促进了

“一府两院”依法行政、公正司法，还推动解决了一些发展不平衡不充分的问题，使人民群众在改革发展中有更多的获得感。

## 发挥好执法检查的 “法律巡视”监督利剑作用

2018年，十三届全国人大常委会对6部法律的实施情况进行执法检查，分别是统计法、传染病防治法、大气污染防治法、防震减灾法、农产品质量安全法和海洋环境保护法。6部法律中，既有自1998年3月施行以来从未开展过执法检查的防震减灾法，也有2014年已开展过执法检查、新修订后仅施行两年多再次进行执法检查的大气污染防治法。

在对大气污染防治法的执法检查中，十三届全国人大常委会委员长栗战书担任执法检查组组长，主持召开执法检查组全体会议，率队赴基层一线检查，召开五级人大代表座谈会，听取各分小组执法检查情况汇报，向常委会会议作执法检查报告，参加分组审议，主持专题询问。

值得关注的是，执法检查报告为了更好地说明法律实施中存在的主要问题，根据检查情况举出大量事例，实事求是，直接点名曝光，再次凸显了执法检查的本色和权威。

“从5月上旬到6月中旬，仅一个多月的时间，四个检查小组深入26个地市，召开29次座谈会，实地查看了107个单位和项目，现场抽查12个市38处，发现不同程度存在违反大气污染防治法的问题……”全国人大常委会委员周敏用一串数字对此次执法检查进行了回顾。

全国人大常委会委员刘修文指出，执法检查全过程都以法律为依据为准绳，特别是对照二十多条法律条文，一条一条开展检查巡视，提出问题。这在全国人大常委会执法检查历史上可能还是第一次。

全国人大常委会委员郑功成也有同感：“与以往报告相比，这次用大量的



具体案例来支撑执法检查报告,有具体数据和大量现场照片,附件22页,比报告正文还多了2页,这是前所未有的。”

全国人大常委会委员信春鹰直言,执法检查报告非常实,对问题分析到位,对执行法律不到位的案例“点名道姓”,不含糊、不掩饰,对法律制度落实的要求明确、具体,有时间表、路线图,让我们感到人大常委会的执法检查沉甸甸、有担当、有力度、有力量。

舆论普遍认为,大气污染防治法执法检查作为新一届全国人大常委会开局之年监督工作的重头戏,不仅对大气污染防治工作起到了积极的推动作用,同时也是一个执法检查的经典范本,可以从中感受到新时代人大监督所呈现出的新气象。

在十三届全国人大常委会第四次会议的闭幕会上,栗战书委员长对做好新时代人大监督工作发表重要讲话,对人大监督的定位和原则、指向和重点、形式和方法进行了全面阐述。

特别是如何做好执法检查工作,栗战书委员长强调,人大执法检查就是“法律巡视”,是行使宪法法律赋予的监督权、保证法律得到有效实施的一把“利剑”。做好新时代人大执法检查工作,一要把握好监督原则。执法检查是在行使宪法法律赋予的监督权,执法检查的过程就是进行监督的过程。要把握“依法”二字,坚持把“依照法定职责、限于法定范围、遵守法定程序”作为重要原则。同时,也要体现坚持执法检查必须严格、监督必须有力度的原则,避免出现检查、监督中“粗、宽、松、软”的问题。二要突出重点。针对当前大气污染防治的重点区域、重点领域,深入检查相关法律制度实施情况,推动加强源头防治、联防联控、全民共治。三要坚持问题导向。抓住影响治污实效、损害群众利益的突出问题,查清病灶,对症下药,提出务实有效的意见建议。四要精心组织。做到各环节工作环环相扣、依次递进,确保执法检查顺利完成。五要严格执行中央八项规定精神。坚



2011年5月10日,全国人大常委会食品安全法执法检查组在江苏省南京市进香河集贸市场进行检查。摄影/新华社发 沈鹏

决杜绝形式主义、官僚主义,展现新一届全国人大常委会的新气象新风貌。

“始终把人民群众的身体健康放在首位。”传染病防治工作是重要的民生工程,事关人民群众的身体健康和生命安全,事关国民经济发展和社会稳定。对传染病防治法的实施情况进行检查,是继2013年十二届全国人大常委会听取国务院传染病防治工作报告并进行专题询问后,在传染病防治领域的又一次监督工作,充分体现了全国人大常委会对传染病防治这一涉及人民群众身体健康和生命安全问题的高度重视。

一些基层群众表示,这次执法检查,就像在炎热的夏日里给我们带来了一场及时雨。

民以食为天,食以安为先。对农产品质量安全法进行执法检查,是该法自2006年颁布实施以来的首次执法检查。“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切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。”全国人大代表吴云波说,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。

“现在,人们对吃的问题、喝的问题不放心,吃米要多淘,不是一遍两遍,而是三遍五遍甚至更多……吃瓜吃果要去皮……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……”在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中,百姓所思所想的接地气的的话语接连出现,充分反映出执法检查的深入细致和注重群众作用的发挥。

不到一年时间,十三届全国人大常委会在执法检查中,直面问题、动真碰硬,充分发挥“法律巡视”监督利剑作用,推动人大监督步入提质增效新阶段,交出了一份让人民满意的新时代答卷。✘

# 人大之“问”，问出人大权威

文 / 本刊记者 于 浩

监督权是宪法和法律赋予人大的重要职权，而询问是人大监督的法定形式。加上“专题”二字，使得询问针对特定议题，变得更加有计划、有组织、有准备、有力度，比起一般询问增强了刚性和制约力。

始于2010年6月的全国人大常委会专题询问，通过一系列创新不断摸索前进，特别是党的十八届三中全会提出明确要求以来，从委员长主持专题询问，到国务院副总理到会应询；从增加追问、点评环节，到注重问答间的良性互动；从精心确定选题，做好“问”前功课，到加强跟踪监督，推动问题解决；从充分挖掘现有的制度资源，到不断完善专题询问的制度设计……问答双方呈现出良性互动的局面，使人大之“问”问出了权威，问出了实效。

## 开启人大监督工作新局面

“在加大‘三农’投入、农民增收方面，财政部有什么打算？”“财政部对进一步加大民生福利投入力度有何打算？”“我们要如何加强和改革预决算管理工作？”“保障和改善民生的投入力度是不是可以进一步加大？”……

这样一些开宗明义、直击要害的提问，来自2010年6月24日十一届全国人大常委会第十五次会议分组审议国务院关于2009年中央决算报告时的专题询问现场。这是全国人大常委会首次进行专题询问。

“专题询问不是‘吹毛求疵’挑毛病，更不是为了政府官员下不了台，而是通过与政府有关部门的沟通互动，推动工作取得进展。”全国人大常委会

副秘书长韩晓武说，推进工作、推动实际问题的解决，是专题询问的出发点和立足点。

对于这场具有开创性的专题询问，长期研究人大工作的专家认为，与其他监督方式相比，专题询问有着自身独有的优势，更加突出“互动性”。正是通过“面对面”地对话、交流，使人大能够通过必要的监督来达到支持政府开展工作的目的。因此，专题询问使人大监督实现了境界上的跨越。

世博会后道路拥堵状况会不会强烈反弹？如何从源头上有效控制地沟油回厨？面对乱设摊位这一城市管理顽症，政府部门有何总体考虑……2010年9月15日，上海市十三届人大常委会第二十一次会议围绕“建立世博后城市管理长效机制”主题，进行了该市人大常委会成立31年来的首次专题询问。这是自2010年6月24日全国人大常委会举行首次专题询问之后，全国第一次出现由省级人大常委会开展的专题询问。

“这不是讲话，是发言和表态。”时任温州市长的赵一德在该市人大常委会首次专题询问结束时说，“市人大常委会以专题询问这种形式实施对政府工作的监督，这是一种创新，是对政府工作最直接、最有效的一种支持方式，收获很大。”

不积跬步，无以至千里；不积小流，



2010年12月24日，十一届全国人大常委会第十八次会议召开联组会议，专题询问国务院关于深化医药卫生体制改革工作情况。摄影/樊如钧

无以成江海。十一届全国人大常委会运用专题询问这一监督方式，针对中央决算、国家粮食安全、深化医药卫生体制改革、保障性住房建设、教育改革、财政决算、农田水利建设、保障饮用水安全、国企改革与发展等问题，或采取分组会议或联组会议或大联组会议的方式，通过一个又一个“第一次”的探索和创新，有力推动了国务院有关方面改进工作，丰富了人大监督工作的方式方法。

## 在制度化中走向成熟

欲穷千里目，更上一层楼。在积累十一届全国人大常委会专题询问工作经验的基础上，十二届全国人大常委会的专题询问工作走向常态，在“服务大局、关注热点、贴近民生、稳中有进”中取得了监督实效，不仅突显了全国人大常委会在国家政治生活中的地位和影响力，而且彰显出全国人大常委会与人民群众心声的“同频共振”。



2013年8月29日,十二届全国人大常委会第四次会议就国务院关于传染病防治工作和传染病防治法实施情况开展的专题询问格外引人注目。作为十二届全国人大常委会的“首问”,此次专题询问由全国人大常委会委员长张德江主持,会议规格和规模达到了一个新的高度,成为人大监督工作的又一创新之举。此后,张德江委员长主持专题询问成为人大监督工作的新常态。

不可忽视的一点是,透过这一“开创历史先河之举”,为十二届全国人大常委会的专题询问工作定下了主基调。“专题询问一定要防止流于形式、走过场。常委会组成人员要站在人民的立场上,想人民之所想、急人民之所急。”张德江委员长说。

五年来十五场专题询问,张德江委员长率先垂范,推动提高了专题询问质量。与此同时,“一府两院”的领导同志、部门主要负责同志高度重视,积极应询。

2014年12月,国务院副总理马凯代表国务院向全国人大常委会作关于统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况的报告,并参加专题询问。这是全国人大常委会开展专题询问以来,国务院副总理首次到会应询。

此后,时任国务院副总理的刘延东先后出席职业教育法执法检查组全体会议、关于职业教育法执法检查报告的专题询问;时任国务院副总理的汪洋参加关于水污染防治法执法检查报告的专题询问……

“我先站起来发自内心地给大家敬礼!一方面是向国徽敬礼,向人民敬礼!另一方面是向全国人大常委会委员长、各位副委员长、各位委员敬礼!”在十二届全国人大常委会第三十次会议的专题询问中,时任环境保护部部长的李干杰的这一举动,引发全场热烈掌声。“我们特别期待,特别恳请全国人大常委会今后多开展环境保护方面法律的执法检查、专题询问,把各方面积极性调动起来,我们一定配合

好、落实好。”

值得注意的是,2015年6月30日,十二届全国人大常委会第十五次会议举行联组会议,结合审议职业教育法执法检查报告进行专题询问。这次专题询问中,张德江委员长特意留出时间,让来自基层的全国人大代表和地方人大常委会负责人进行提问。

这些变化的根本源于2014年中央将改进完善专题询问工作作为一项重点改革任务。2015年4月,全国人大常委会办公厅制定出台《关于改进完善专题询问工作的若干意见》,对进一步发挥专题询问的作用,丰富询问内容,改进询问方式,增强专题询问的针对性和实效性提出具体举措。

十二届全国人大常委会的专题询问从“问病”“问技”“问水”,再到聚焦职业教育法实施情况、国务院“简政放权”情况、脱贫攻坚工作情况等,既彰显了问大事、询大局,坚决把党中央重大决策部署落到实处的国家意志,又体现出紧扣社会热点,着力推动保障和改善民生的民本情怀。

### 新时代,专题询问再突破

环境就是民生,蓝天也是幸福。十三届全国人大常委会把大气污染防治法执法检查作为开局之年监督工作的重头戏,不仅对大气污染防治工作起到了积极的推动作用,同时,也为我们提供了一个人大监督的经典范本,从中可以感受到新时代人大监督所呈现出的新气象。

十三届全国人大常委会第四次会议在分组审议大气污染防治法执法检查报告的基础上,举行联组会议,开展专题询问。这是十三届全国人大常委会开展的第一次专题询问,也是此次执法检查的一个重要环节。

全国人大常委会委员长栗战书主持会议时说,联组会议专题询问聚焦突出问题,深入研讨交流。会上,12位出席和列席会议同志的询问重点突出、直截

了当,紧扣法律规定和实际问题,抓住了大气污染防治工作的主要矛盾,反映了人民群众的关切。

细看整个询问过程,委员们的问题始终是大气污染防治中存在的突出问题,不管是配套法规、政府责任、重点领域大气污染防治,还是淘汰落后产能、企业责任、柴油货车污染,无一不是民众想问、想知的内容。

2018年10月25日,十三届全国人大常委会第六次会议联组审议最高人民法院关于人民法院解决“执行难”工作情况的报告、最高人民检察院关于人民检察院加强对民事诉讼和执行活动法律监督工作情况的报告,并围绕专项工作报告进行了专题询问。栗战书委员长参加审议和询问。

从上午9点开始至午时12点多结束,专题询问时长再破纪录。先是6位常委会委员提问,然后是其他出席、列席人员发言,11人提问再创询问人数新高。最高人民法院院长周强、最高人民检察院检察长张军首次到会应询……对“两高”工作开展专题询问,这在全国人大常委会历史上是第一次。

对“两高”工作开展专题询问,既是贯彻党中央决策部署,支持和保障司法改革、促进司法公正的一项具体举措,也是常委会开展监督工作的一次积极探索和实践创新。

谈到专题询问的感受,应询人最清楚。“执行工作存在什么问题,难点在什么地方,在法院内部和外部有什么具体表现……各位委员、代表的问题找得准。通过专题询问的方式,提出人民群众普遍关心的问题,直击要害、一针见血,有利于人民法院更好地接受监督、解决问题、履职尽责。”周强说。

经过八年时间的发展完善,专题询问在实践中显示出勃勃生机。随着新时代人大监督工作的发展完善,专题询问必然会常问常新,变得更有力、更具权威,进一步起到推动“一府一委两院”改进工作,增强监督实效的作用。■

# “全链条”监督：实现监督效能最大化

文 / 本刊记者 于 浩

“全链条”监督这一人大监督工作新亮点，首次出现在2015年全国人大常委会对职业教育法的执法检查中……此后连续三年，全国人大常委会运用这一方式，从确定执法检查内容和重点到开展实地检查，再到报告执法检查情况，从审议执法检查报告到专题询问，再到推动整改落实，打出了一套环环相扣、步步推进的“组合拳”，实现了人大监督效能的最大化。

## 职业教育法执法检查中首试

回眸人大监督工作，不能不提及职业教育法执法检查。职业教育法执法检查是全国人大常委会2015年开展的一项重要监督工作。十二届全国人大常委会委员长张德江担任全国人大常委会职业教育法执法检查组组长，主持召开执法检查组第一次全体会议，带领执法检查组先后赴两省进行实地检查，主持召开执法检查组第二次全体会议，向常委会会议作执法检查报告，主持专题询问。

舆论普遍认为，首次由委员长担任执法检查组组长并向常委会作报告，显示出全国人大常委会对执法检查工作的重视，特别是对人大监督工作的高度重视。此举不仅可以大力推动法律的实施，而且推动人大监督工作又向前迈出了一步。

参加此次执法检查的刘振起和庞丽娟两位委员深有感触：“像这样高规格的执法检查前所未有的，监督效果不言而喻，彰显了全国人大常委会在新形势下不断增强执法检查的实际效果，并切实维护宪法法律权威。”

也正是在这次执法检查中，全国

人大常委会再次创新监督工作方式方法。在听取和审议职业教育法执法检查报告半年后，十二届全国人大常委会第十九次会议听取和审议了《国务院关于落实职业教育法执法检查报告和审议意见的报告》，强化推动相关问题解决，以实际行动强化跟踪问效。

为捍卫“舌尖上的安全”，2016年，在新修订的“史上最严食品安全法”实施仅半年之际，十二届全国人大常委会对食品安全法的实施情况进行执法检查。张德江委员长担任食品安全法执法检查组组长，带队赴湖北省、内蒙古自治区进行实地检查；主持召开执法检查组两次全体会议，向常委会会议报告执法检查情况；主持专题询问。

同年12月23日，十二届全国人大常委会第二十五次会议听取审议《国务院关于研究处理食品安全法执法检查报告及审议意见情况的反馈报告》。报告指出，国务院召开专题会议，研究部署落实执法检查报告相关工作，要求有关部门认真研究执法检查报告和审议意见提出的问题和建议，围绕广大人民群众关心的重点问题，采取切实有效的措施，狠抓整改落实。

审议过程中，出席会议的人员普遍认为，国务院及其有关部门高度重视全国人大常委会的执法检查报告及审议意见，认真研究部署，深入落实整改，实施食品安全法取得积极成效。

2016年11月初召开的十二届全国人大常委会第二十四次会议上，全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨作的促进科技成果转化法执法检查报告，引起

社会各界的普遍关注。有媒体称，此次执法检查不仅对促进科技成果转化法的贯彻实施起到了积极的推动作用，同时也进一步丰富了人大监督形式，增强了人大监督实效。

直面问题、对症“下药”，精准发力、边查边改边行，是此次执法检查的一大亮点。在执法检查过程中，针对法律实施中的一些突出问题和执法检查组提出的建议，国务院有关部门及时作出回应，加快出台了一系列新的配套政策文件。正是这种良性互动，使促进科技成果转化法的规定真正一一“落地”。

此后，王晨副委员长兼秘书长出席十二届全国人大教科文卫委员会第三十八次会议，听取科技部关于落实全国人大常委会检查促进科技成果转化法实施情况的报告及审议意见有关情况的汇报后不久，便率调研组到湖北进行跟踪调研。

2017年，张德江委员长担任固体废物污染环境防治法执法检查组组长，赴陕西、湖南等地检查固体废物污染环境防治法的实施情况……11月2日，常委会会议结合审议执法检查报告进行专题询问，张德江委员长又一次主持专题询问。

通过对执法检查工作的探索，综合运用多种监督手段的“全链条”监督模式形成，极大地增强了人大监督工作力度和实效，有力地推动了问题的解决。

## 用监督合力“打赢蓝天白云保卫战”

防治固体废物污染，是污染防治攻坚战中的一个重要方面。十二届全国





2018年7月10日，十三届全国人大常委会第四次会议举行联组会议，结合审议大气污染防治法执法检查报告进行专题询问。图为国务院相关负责人代表国务院到会听取意见、回答询问。摄影/中新社记者 杜洋

人大常委会高度重视固体废物污染环境防治法执法检查，最终以专题询问“收官”。半年过去了，执法检查中发现的问题整改得如何？执法检查报告及审议中提出的意见、建议是否得到了落实？下一步，固废污染防治工作又有什么安排？

2018年6月19日，十三届全国人大常委会第三次会议听取和审议了国务院关于研究处理固体废物污染环境防治法执法检查报告及审议意见情况的报告。

“报告对执法检查报告和审议意见提出的问题作出积极回应，能够解决的及时予以纠正，一时解决不了的也积极思考对策，努力寻求治本之策，值得肯定。”全国人大常委会委员杜黎明说。

为保证党中央重大决策部署贯彻落实，保证法律得到全面有效实施，推动解决人民群众关注的突出环境问题，十三届全国人大常委会开局之年果断出手，聚焦大气污染防治工作，为我们提供了一个人大监督的经典范本，从中

可以感受到新时代人大监督所呈现出的新气象。

在大气污染防治法执法检查中，全国人大常委会委员长栗战书担任执法检查组组长，主持召开执法检查组全体会议，率队赴基层一线检查，召开五级人大代表座谈会，听取各分小组执法检查情况汇报，向常委会会议作执法检查报告，参加分组审议，主持专题询问。

为了打赢这场蓝天保卫战，全国人大常委会精心谋划，在认真总结以往人大监督工作经验的基础上，积极探索、锐意创新、稳步推进、精准发力，从认真贯彻习近平生态文明思想，到始终坚持“依法”原则；从组成高规格的执法检查阵容，到实现检查全覆盖、无死角；从执法检查、审议、专题询问三者联动，打出人大监督的“组合拳”，到充分发挥人大代表、群众和专家学者的作用；从创新人大监督形式，到努力提升人大监督实效；从“特事特办”，加开一次全国人大常委会会议，到作出全面加强生态环境保护依法推动打好污染防治攻坚战的决定。

栗战书委员长强调，做好人大监督工作，还要不断总结有效做法和成功经验，进一步完善具体组织方式和工作方法，在灵活运用、增强实效上下功夫。比如，开展执法检查，要不断创新检查方式，深入听取人大代表和人民群众的意见，可以同步开展暗访、抽查等，不断提升检查实效。要进一步完善专题询问，突出针对性，注重实效性，增强互动性，加强对重点关注问题的跟踪监督，充分发挥专题询问对推动改进工作的重要作用。

经过多年实践，全国人大常委会不断深化对执法检查工作规律的认识，探索形成了包括六个环节在内的执法检查工作流程。一是选好执法检查题目，重点抓住经济社会发展中亟须解决、人民群众普遍关心的突出问题，检查相关法律法规的实施情况。二是做好执法检查组织工作，由委员长、副委员长担任执法检查组组长，带队赴地方开展检查；坚持常委会直接检查与委托地方人大开展检查相结合，扩大执法检查的覆盖面；注重深入基层了解实际情况，把问题找准、把症结查清。三是全面报告执法检查情况，提出务实有效的建议，使执法检查报告成为解决问题、完善制度的重要依据。四是认真进行审议，常委会组成人员充分发表意见、集思广益。同时，选择部分执法检查项目，结合审议开展专题询问，国务院及其有关部门负责同志到会听取意见、回答询问。五是推动改进实际工作，督促“一府两院”认真研究处理常委会执法检查报告和审议意见，切实解决突出矛盾和问题；有关专门委员会进行跟踪监督。六是要求“一府两院”报告整改落实情况，常委会根据实际情况安排进行审议。

这六个环节组成了对法律实施情况的“全链条”监督工作流程。特别是委员长参加的执法检查，环环相扣、井然有序，为人大监督工作提供了全要素、全流程监督的范本，成为人大监督工作的新标尺。★

# 审计监督：从风暴中来到制度中去

文 / 本刊记者 张宝山

审计是党和国家监督体系的重要组成部分。1983年，审计署正式成立。伴随着改革开放的进程，审计工作在保障经济社会健康发展方面发挥了重要作用。

与此同时，全国人大常委会每一次听取审议审计工作报告，都会引起社会强烈反响，都会引发一场不大不小的“风暴”，让人大监督的强势和它所引起的联动效应充分体现。

回望历史，人大的审计监督对于肃贪倡廉、增收节支、降低行政成本起到了积极作用。特别是党的十八大以来，审计监督为促进党中央令行禁止、维护国家经济安全、推动全面深化改革、促进依法治国、推进廉政建设等作出了重要贡献。

2018年5月23日，习近平总书记在中央审计委员会第一次会议上强调指出，要落实党中央对审计工作的部署要求，加强全国审计工作统筹，优化审计资源配置，做到应审尽审、凡审必严、严肃问责，努力构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系，更好发挥审计在党和国家监督体系中的重要作用。

奋进新时代，担当新使命。全国人大常委会深入贯彻习近平总书记的重要讲话精神，落实党中央对审计工作的要求，依法全面履行审计监督职责，认真做好审计查出问题的整改工作，加强对违纪违法问题的问责追责，完善各领域政策措施和制度规则。

## 听取审议审计报告，为人大监督开辟新途径

根据1982年五届全国人大五次会议通过的宪法有关规定，伴随着改革开

放的推进，审计署于1983年9月15日正式成立。1985年8月31日，审计署第二任审计长吕培俭向六届全国人大常委会第十二次会议作了审计机关成立两年以来工作情况的报告，这是审计署首次向全国人大常委会作工作报告。

这份报告指出，审计署成立伊始，主要进行财政和财务审计，还对一些国营企业、事业单位进行了经济效益审计，指出一些单位出现了滥发钱物、倒卖国家紧缺物资等不正之风，干扰经济体制改革的顺利进行。

1986年4月2日，六届全国人大四次会议上，陈丕显副委员长作全国人大常委会工作报告时指出，常委会围绕社会主义经济建设和经济体制改革的重大问题，听取和审议有关国家机构的工作报告，是常委会对这些国家机构进行工作监督的基本方式，也是对他们工作的支持和促进。全国人大常委会听取审计工作报告，为我国在社会主义制度下如何实行审计监督这一全新课题进行了破题。

1993年12月29日，八届全国人大常委会第五次会议通过修改会计法的决定，规定“各单位必须依照法律和国家的有关规定接受财政、审计、税务机关的监督，如实提供会计凭证、会计账簿、会计报表和其他会计资料以及有关情况，不得拒绝、隐匿、谎报”。1994年3月22日，八届全国人大二次会议通过的预算法对宪法和地方组织法有关人大预算监督的内容进行了细化，明确了县级以上各级人大及其常委会对政府预决算进行管理、审批和监督的职权规定。预算法规定“各级政府审计部门对本级

各部门、各单位和下级政府的预算、决算实行审计监督”。

为了加强国家的审计监督，维护国家财政经济秩序，1994年8月31日，八届全国人大常委会第九次会议通过了审计法。审计法第四条规定：“国务院和县级以上地方人民政府应当每年向本级人民代表大会常务委员会提出审计机关对预算执行和其他财政收支的审计工作报告。”

审计法自1995年1月1日起施行。经过一年的准备，自1996年起，听取审议国务院的审计工作报告成为每年年中举行的全国人大常委会会议的规定动作。1996年7月3日，在八届全国人大常委会第二十次会议上，审计署第三任审计长郭振乾向全国人大常委会报告关于1995年中央预算执行情况的审计工作。这份报告指出，财政部在具体组织执行中央预算过程中存在一些问题，包括将国库资金1.69亿元借给几个部门和单位办公司，成为这些部门和单位办公司的资本金或者周转资金。报告还对税务局系统、海关系统、中央国库、中央其他部门的审计情况进行了详述。

这份报告为未来审计工作报告的发展奠定了基础。全国人大财经委对这份报告给出审议意见：对于审计署审计1995年中央预算执行情况发现的问题，财政部等有关部门应高度重视，认真对待，切实改正，属于违法乱纪的要严肃处理。当年，审计署对1995年中央预算执行情况依法进行了审计，发现了不少问题，并提出了积极的整改建议，这既是对财政工作的监督，也是对财政工作





1996年7月3日，在八届全国人大常委会第二十次会议上，审计署第三任审计长郭振乾作关于1995年中央预算执行情况的审计工作报告。这份报告为未来审计工作报告的发展奠定了基础。摄影/中新社记者 蒲莉

的支持，这是一个良好的开端。各方面都应当积极支持审计工作。

### 审计报告念响权力监督的“紧箍咒”

如果说1996年的审计工作报告还比较“含蓄”，那么1997年的审计工作报告就“直率”多了。报告指出，到1996年年底，国家计委管理的中国高新轻纺投资公司先后动用财政轻纺出口专项基本建设资金1.53亿元，与北京中兴房地产开发有限公司共同投资建设4万多平方米的综合楼，其中部分作为中国高新轻纺投资公司的办公用房。这次审计查出国务院其他部委的主要问题还包括挪用预算资金39.32亿元，用于建职工住宅和其他非生产性建设项目等。

对于审计查出的问题，常委会组成人员指出，有些地方和部门违规占用财政资金问题性质是严重的。要求国务院责成有关部门和地方政府加大执法力度，认真查处违法行为。当年10月，国务院办公厅向全国人大财经委报告了

审计查出问题的纠正落实情况。

有问题就要有反馈。1998年6月24日，在九届全国人大常委会第三次会议上，审计署第四任审计长李金华首次作审计工作报告。报告的一开头就介绍了上年审计出来的问题的纠正情况：财政部对外债账户利息收入和基建专户收入及时进行了清理，制定了中央非税收入的征管办法；国家税务局、海关和国库系统纠正违规行为，已补征税收收入33亿元；国家计委及国务院其他部门对应缴未缴预算收入等问题进行了纠正，已补缴预算收入19.60亿元。

就在这一年年底，全国人大常委会成立了预算工作委员会，积极协助全国人大财经委工作，在加强和改善人大的预算审查监督工作的同时，也加强了与审计机关的联系和对预算审计监督工作的指导。

1999年6月26日，在九届全国人大常委会第十次会议上，审计工作报告直指水利部预算执行情况。审计查出水利部弄虚作假，乱拉资金建楼堂馆所，私

设“小金库”，以及大量挤占挪用专项资金等严重违法违纪问题。报告指出，国务院对上述问题非常重视，已决定没收非法建造的水利调度综合楼，收回被挤占挪用的水利资金用于水利建设，并追究有关领导和直接责任人员的责任。

这一年的8月，全国人大财经委在关于预算调整的审查报告中，提出对1000亿元国债进行专项审计，并向人大常委会报告。审计署开始加强国债项目的审计和国债项目单位的内部审计工作。

1999年12月25日，九届全国人大常委会第十三次会议通过了《关于加强中央预算审查监督的决定》。决定指出：“国务院审计部门要按照真实、合法和效益的要求，对中央预算执行情况和部门决算依法进行审计，审计出的问题要限时依法纠正、处理。国务院应当向全国人民代表大会常务委员会提出对中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告，必要时，常务委员会可以对审计工作报告作出决议。”该决定对预算法进行了细化，强化了对决算和审计工作报告的审议的要求。

2000年6月，在1999年决算审查报告中，全国人大财经委提出2001年预算要提交国务院29个部门的部门预算，并对部门决算进行审计。此后，审计署起草了中央各部门决算审签办法。这样，国务院向全国人大常委会提交中央决算草案前，中央各部门的决算均要经审计机关审计并由审计长签署意见。这样既加大审计力度，也增加了审计责任，进一步规范了审计行为，加强了对决算和审计工作报告的审议。

2001年，中国扩大了对领导干部的离任审计范围，对省部级领导干部试点进行离任审计。2002年，审计署查出国务院53个部门和直属单位，违法违规金额164.05亿元。2003年的审计报告指出，中央专项转移支付管理中存在问题，这份“措词严厉”的报告中，点了四个中央部委的名字。

2004年，我国的财政收入达到2.6

万多亿元,如何依法用好纳税人的钱,为公众管好一个透明的“钱柜子”,引起亿万百姓的关注。这一年的6月24日,审计署审计长李金华向全国人大常委会提交了一份触目惊心的审计“清单”,“清单”披露了国家计委私自出租科研办公楼收取巨额租金;国家体育总局动用专项资金用于建职工住宅、发放职务补贴、投资办企业;长江堤防隐蔽工程偷工减料并多结巨额工程款;一民营企业从工行南海支行骗贷74亿元……从而造成巨额资产流失,形成巨大金融风险等触目惊心的事实。

这份“清单”,极大地震动了常委会组成人员。在审议中,委员们希望有关方面对审计出来的每一个问题一查到底,做到件件要落实,件件要有整改措施,件件要有结果。委员们同时认为,审计署报告中揭露出的很多财政预算管理问题,有的不仅是简单的违规、违纪问题,还触及财政体制和机制的深层次问题。

### 把滥用权力、以权谋私的行为暴露在“阳光下”

2006年通过的监督法,对审计监督工作具有很大促进作用。监督法第二十条规定,常委会组成人员对审计工作报告的审议意见交由本级人民政府研究处理。人民政府应当将研究处理情况向常委会提出书面报告。常委会认为必要时,可以对审计工作报告作出决议,本级人民政府应当在决议规定的期限内,将执行决议的情况向常委会报告。常委会听取的审计工作报告及审议意见,人民政府对审议意见的研究处理情况或者执行决议情况的报告,向本级人民代表大会代表通报并向社会公布。

2008年8月27日,审计署第五任审计长刘家义首次向十一届全国人大常委会第四次会议作审计工作报告。报告指出了铁路建设项目审计中发现的违规问题,铁道部针对审计查出的问题开展了全面排查,问题已基本整改,并给

予99名责任人党纪政纪处分。

2010年6月22日,全国人大常委会预算工委和审计署联合签署了建立工作协调机制的若干意见,为进一步增强预算监督的实效性,建立规范、有效的工作沟通与协调机制提供了制度保障。

2012年的审计工作报告首次对资源环境审计情况进行了通报,指出在黄河流域水污染防治和水资源保护、城镇污水垃圾处理和节能减排方面,一些地方在相关政策执行中还存在不到位、不规范的问题。针对审计指出的问题,相关地方已收回资金8.15亿元,出台59项加强内部管理等制度,并处理了138名责任人员。

权力是把“双刃剑”,秉公用权可造福百姓,以权谋私则祸国殃民。审计工作报告揭的是真相、念的是数据、认的是国法,一个个案例、一串串数据,把滥用权力、以权谋私的行为暴露在“阳光下”,有助于形成不想腐、不能腐、不敢腐的预防和惩治腐败机制。

### “指名道姓”,体现审计监督的铁面本色

2012年11月,党的十八大胜利召开,明确提出加强对政府全口径预算决算的审查和监督。2013年6月29日,在十二届全国人大常委会第三次会议上,全国人大常委会委员长张德江指出,对决算和审计中反映出的问题,请国务院责成有关方面认真整改、严格问责,并在当年年底前将整改和处理情况向全国人大常委会报告。全国人大及其常委会要切实履行宪法和法律赋予的职权,认真做好审查和监督工作,共同把老百姓的钱袋子管好用好。

随着中央关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定的出台,对“三公”经费的审计成为人们关注的焦点。2014年6月24日,在十二届全国人大常委会第九次会议上,审计工作报告指出,“三公”经费和会议费财政拨款支出比上年下降22.93%。但还有一些部门及所属单位未

严格落实中央八项规定精神和“约法三章”要求,有的违反财经制度规定。如,科技部、中科院生态环境研究中心、中国土木工程学会、中国建筑文化中心违规组织“双跨”(跨地区、跨部门)出国考察或营利性团组7个;新闻出版广电总局及所属单位超编53辆、超标18辆公务用车;林业局所属大兴安岭林业集团公司投资1.45亿元建设三亚接待处项目;等等。

2015年6月28日,提交十二届全国人大常委会第十五次会议审议的《国务院关于2014年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》除了曝光审计出的违规单位之外,更史无前例地对违纪当事人进行公开“点名”。

例如,云南省第一医院原院长王天朝违规要求进口医疗设备供应商在中标后,将采购合同“委托”其亲属参股企业代理牟取暴利,并接受药品供应商出资购买的房产等财物;湖南省发展改革委原总经济师杨世芳等人利用审核中央投资补助的便利,通过亲属控制的3家中介承揽有关申报和评审等服务牟利,仅3个项目就涉嫌骗取中央投资补助1300多万元……

此后,“指名道姓”在审计报告中司空见惯,成为一种常态。直面问题,由“指名道姓”替代“有的、一些、少数”等模糊对象,这正体现了审计监督的铁面本色。社会各方对此作出了积极评价,认为公开点名通报必会让一些地方和部门的领导干部增加压力,促使他们改进工作,更加对人民负责。

为形成长效机制,全国人大常委会对审计监督进行了新的探索。在2015年6月听取审议国务院年度审计工作报告后,全国人大常委会还对审计查出的问题提出整改意见,并研究提出将整改情况向全国人大常委会报告的意见。在党中央的支持、人大努力推动和各方面强烈期盼下,2015年8月18日召开的中央全面深化改革领导小组会议审议通过了《关于改进审计查出突出问题整改情况向全国人大常委会报告机制的意见》。





2018年6月20日，十三届全国人大常委会第三次会议举行第二次全体会议。受国务院委托，审计署审计长胡泽君作关于2017年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告。摄影/中国人大网 李杰

意见的出台，意味着审计查出突出问题整改情况的报告方式，由以往的书面印发全国人大常委会会议，改为由国务院委托审计署审计长向全国人大常委会会议作口头报告。

2015年12月22日，全国人大常委会首次听取了审计长对2014年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况作出的口头报告。12月24日，常委会会议分组审议了这份报告。12月26日，常委会举行联组会议，继续审议这一报告并首次对国务院审计整改情况进行专题询问。

随后，每年专门听取审议国务院年度审计查出问题整改情况的报告，便成为了全国人大常委会加强审计监督、增强监督实效的一项制度性安排。

2017年12月23日，受国务院委托，审计署审计长胡泽君向全国人大常委会作国务院关于2016年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告。常委会组成人员在审议中指出，从整改情况看，国务院高度重视、措施得力，效果一年比一年好，问题整改率达到95%。

### 关注绩效，助推改革不放松

十三届全国人大及其常委会成立以来，常委会深入贯彻习近平总书记在中央审计委员会第一次会议上的重要讲话精神，落实党中央对审计工作的要求，依法全面履行审计监督职责。

全国人大常委会委员长栗战书强调指出，要认真做好审计查出问题整改工作，加强对违纪违法行为的问责追责，完善各领域政策措施和制度规则。

2018年6月20日，受国务院委托，审计署审计长胡泽君向十三届全国人大常委会第三次会议作了2017年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告，对几十个中央部门上千个单位做了一次“全面体检”。

多位长期关注审计领域的专家学者表示，这是中央审计委员会正式组建以来第一份年度审计工作报告，意义非同寻常。“绩效”“改革”“民生”“发展”贯穿报告始终，勾勒出未来国家审计乃至经济社会发展的整体趋向。

中央财政补助地方专项扶贫资金比上年增长30.3%、1289万农村贫困人口实现脱贫、全年为各类市场主体减负

超1万亿元……在审计工作报告中门类繁多的数据背后，传递出国家审计对绩效愈加关注的信号。

以绩效为导向，报告还客观揭露出一些问题：抽查发现，8个部门24个项目的绩效目标脱离实际或指标不够细化；8个部门14个项目自评结果不实，其中资金使用率自评100%的2个项目实际支出为零；部分扶贫资金和项目监管仍较粗放，有28.11亿元被骗取套取或挪用，举借的11.75亿元闲置，还有261个项目（投资2.88亿元）长期闲置或未达目标；审计35家央企发现，有175项重大经济决策事项涉嫌违规或盲目决策等，556项经营管理事项不够规范，共造成资产损失、损失风险和闲置等203.67亿元……

审计之道在于审慎、明辨、笃行。有媒体评论认为，这次审计工作报告的一个鲜明特点，就是坚持问题导向，通过大量数据和事实等，指出脱贫攻坚、防范化解金融风险、生态环境保护、重大政策措施落实和重大专项资金使用等方面存在的突出问题，有效发挥“探照灯”作用，通过发现问题推动整改落实、制度完善。

常委会组成人员在审议中普遍认为，应该全面落实预算法有关规定，进一步把预算草案编实编细，为严格执行预算、严肃预算管理和加强预算决算审查监督奠定扎实基础。同时，对于审计查出的问题，要抓紧整改，跟踪问效问责，把板子打准打实。

按照监督工作计划，2018年12月，全国人大常委会将听取审议国务院关于2017年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告，这将是2015年以来，全国人大常委会连续第四年听取审议审计查出问题整改情况报告。

进入新时代，“从风暴中来，到制度中去”的人大审计监督，在党和国家监督体系中，将更好地发挥长效机制作用，为构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系，为促进经济健康发展、社会稳定进步作出新的更大贡献。✶

# 让人大制度深深扎根中国土壤

——改革开放40年来人大代表工作综述

文 / 本刊记者 李小健 张维炜

在中国阔步前行的历史征程中，人大代表无疑是重要的见证者和推动力量。改革开放40年来，作为国家权力机关的组成人员，这股扎根于亿万民众的力量在党的坚强领导下，忠实代表人民的利益和意志，依法参加行使国家权力，为国家强盛、民族团结和社会进步作出了重大贡献。

改革开放40年间，人大代表工作从全面恢复到生机勃勃，从探索发展到规范有序，从奋发有为到深入人心，其形式不断创新，内容愈发充实，制度日臻完善，推动着人民代表大会制度与时俱进、完善发展。

尤其是党的十八大以来，全国人大常委及地方各级人大常委会在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，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，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，坚持尊重代表主体地位、充分发挥代表作用，不断深化和拓展人大代表工作，确保通过人民代表大会制度牢牢把国家和民族的前途命运掌握在人民手中。

**全面复苏中焕发生机——“要让代表充分发表意见，开得生动活泼一些”**

1978年党的十一届三中全会召开，中国发展迎来重大历史转折，曾在“文革”期间遭受重创的人民代表大会制度伴随改革开放浪潮重新焕发生机，代表

工作迈入新时期。

其中，1979年五届全国人大二次会议通过的选举法、地方组织法，1982年五届全国人大五次会议通过的宪法和全国人民代表大会组织法，都对人大制度进行了重大完善。从此，伴随着各级人大工作的全面恢复，代表工作开始步入正轨。

值得关注的是，五届全国人大二次会议恢复了代表提出提案、意见和建议的权利。

但是随着代表提案数量的不断攀升，开始暴露出一些问题。五届全国人大常委会副委员长习仲勋曾指出，有些提案涉及的问题很多并不属于全国人大的职权范围，大会不好通过实质性的决议，只能决定转交有关方面研究处理。

面对这一难题，1982年通过的全国人民代表大会组织法作出改革，规定一个代表团或者三十名以上的代表，可以向全国人大提出属于全国人大职权范围内的议案，由主席团决定是否列入大会议程，或者先交有关的专门委员会审议、提出是否列入大会议程的意见，再决定是否列入大会议程。

因此，从1983年六届全国人大一次会议开始，代表“提案”制度正式退出历史舞台，取而代之的是更加规范、科学的代表议案和代表建议制度。

推进提案制度改革的同时，代表视察工作也步入了制度“完善期”。为了便于全国人大代表联系群众，更好地发挥参与管理国家事务的作用，1986年1月，全国人大常委会办公厅根据一些地方的

经验，先后出台《关于改进全国人大代表视察办法的意见》《关于全国人大代表持视察证视察的意见》，对代表的视察工作作了改进。

加强同全国人大代表的联系，充分发挥代表的作用，是做好全国人大常委会工作的基础。六届全国人大常委会把同全国人大代表联系的工作作为重要任务之一，不断研究改进，在总结经验的基础上，制定了《关于全国人大常委会加强同代表联系的几点意见》，为同代表联系工作逐步规范打下了基础。

除此之外，五届、六届全国人大常委会在加强同代表的联系方面不断创新。从确定全国人大常委会和地方人大常委会共同联系全国人大代表制度，到邀请全国人大代表列席常委会会议；从召开代表座谈会，到就一些重要议案和决议、决定向代表征求意见；从围绕常委会会议案审议组织代表进行专题调研，到设立全国人大代表接待室等，全国人大常委会在制度方面积极探索，为做好代表工作提供了有力的保障。

透过这些实践创新，可以看出，经过了“文革”期间对民主法制建设的破坏，全国人大常委会领导希望能够为代表工作的开展提供一种民主、开放的氛围。据全国人大常委会原副秘书长刘政回忆，在六届全国人大三次会议上，彭真同志就一再强调：“要让代表充分发表意见，开得生动活泼一些，有意见讲出来就比较痛快……要使代表对许多重大问题展开讨论，集中大家智慧，把





2018年8月29日，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书在北京主持召开部分全国人大代表座谈会，就加强和改进全国人大工作、更好发挥人大代表作用听取代表意见和建议。摄影/新华社记者 刘卫兵

问题解决好。”此番话也在一定程度上反映了全国人大常委会在此期间对代表工作开拓布局的总体思路。

### 进入规范发展新阶段—— 1992年代表法出台

历史的车轮快速驶向20世纪90年代，中国的改革开放进入提速期。在日渐开放的大环境下，全国人大及其常委会有关代表工作的实践摸索创新也在疾步快行。

唐祖宣是1988年当选的七届全国人大代表。如今已过古稀之年的他，向记者回忆往事时依然精神矍铄，“那会儿，还没有关于人大代表的专门法律，代表如何履职，主要靠学习宪法、相关法律和一些中央文件。”唐祖宣记得到北京出席七届全国人大一次会议前，全国人大常委会派专人到省里，对省内全国人大代表进行培训。

尽管那时的代表们已经逐渐敢于大胆“发声”，但是所提内容却很棘手。

唐祖宣回忆道：“七届全国人大时，有不少代表都带着告状信来，却忽略了代表真正的职责。”

因此，为了进一步保证全国和地方各级人大代表能够依法行使代表的职权，1992年4月3日，七届全国人大五次会议通过了代表法，该法于当日公布实施，标志着代表工作从此走上了有法可依的轨道。

代表法的出台对人大代表职责作了明确规定，代表们的行为规范了许多。“知道怎么履职了，代表可以提出意见和建议，但不能干预司法案件；人大代表要为人民群众说话、办事，但不能够谋私利，不能以人大代表名义干违法的事。”唐祖宣说。

据悉，代表法不仅对人大代表在大会期间参与审议、表决、选举等一系列的权利进行了系统化的梳理，还对闭会期间的职责作了比较全面的规定。比如，把代表视察作为闭会期间代表活动的重要方式之一确定下来，并作了明确规范。

连续担任第七、八、九、十届全国人大代表的罗益锋对代表法出台前后的变化也有着切身的感受，“法律出台前，社会上一些人对人大代表工作的‘评价’是‘代表代表，会后就了’。”他回忆道，“我刚当七届全国人大代表那会儿，在底下征求老百姓意见，他们通常第一句话都是反问，‘说了管用吗？’因为当时没有代表法，闭会期间完全自发性的代表活动让我们心里挺没底。”罗益锋说，后来，代表法明确了代表在闭会期间的视察等活动也是执行代表职务，情况就好转了，很多人在闭会期间主动找我反映问题，到了让我应接不暇的程度。

按照代表法的规定，全国人大常委会积极探索创新，采取了一系列有效措施，增强了闭会期间活动的实效。据全国人大常委会办公厅相关负责人介绍，以代表列席为例，在1987年及之后几年里，列席代表人数，一直保持在6人左右。从九届全国人大常委会第十八次会议开

始,列席代表人数由6人上升至10人,扩大了常委会审议议案的民主基础。

随着代表法的深入实施,代表意识逐步提高,有的代表还自己举行接待日,建立公示卡,设立电话热线,与人民群众保持联系,了解社情民意,帮助他们解决实际困难。代表与人民群众的联系越来越紧密,参与管理国家事务的能力不断增强。据了解,仅在2001年全国人大及其常委会通过的16部法律中,就有15部是根据历年代表提出的议案制定的。

### 代表工作全面提速——中央文件出台和代表法“首修”

李莉是九届、十届连任两届的老代表,面对采访,她回忆起了2005年参加首次全国人大代表专题调研时的情景,“这次专题调研给人耳目一新的感觉,突出一个‘专’字,代表在参加活动期间可以结合专业和职业选题,调研小组也是按选题组成,比集中视察更灵活,针对性更强。”对此李莉感慨道,“专题调研在规范代表闭会期间活动上迈出了探索性的一步。”

给李莉留下深刻印象的首次全国人大代表专题调研,它的开展源于代表工作上的一项重大制度改革。2005年,中共中央转发了《中共全国人大常委会党组关于进一步发挥全国人大代表作用,加强全国人大常委会制度建设的若干意见》,代表工作进入了一个新的发展阶段,其中一项制度创新就是专题调研。随着中央文件的贯彻实施,专题调研演变成每年代表履职的“常规项目”,每年都会组织一次,主要围绕中央重大决策部署,紧密结合各地实际,精心拟订调研题目和方案,增强了调研的针对性和实效性。据了解,2005年至2012年间,参加专题调研的代表总数达1.4万余人次,共形成调研报告500多篇,一大批调研成果转化为代表议案、建议,为中央和地方决策提供了重要参考。

为贯彻落实好中央文件,全国人大常委会委员长会议和秘书长办公会先

后制定了《关于加强和规范代表活动的若干意见》《全国人民代表大会代表议案处理办法》《全国人民代表大会代表建议、批评和意见处理办法》《关于全国人大代表学习培训工作的若干意见》等一系列工作制度和规范,支持和保障代表依法行使职权。

具体到工作层面,全国人大常委会则对代表工作进行了实质性创新发展。从2005年起,全国人大常委会会议开始听取常委会办公厅关于代表建议处理情况的报告。2006年,十届全国人大常委会建立了代表重点建议跨年度跟踪督办机制,通过追踪办理和滚动督办,将建议办理“一跟到底”,确保取得切实效果。2009年,修改后的全国人大常委会议事规则对代表列席常委会会议作出更为详细的规定,并扩大人大代表对执法检查、立法调研等活动的参与。从2009年起,全国人大常委会又建立有关承办部门报告代表建议办理情况的制度,聚焦具体部门、具体领域的代表建议办理情况。

社会飞速变迁,实践持续发展,立法不断演进,历史的步伐迈入了2010年。此时,中央文件已实施五年,地方的积极探索积累了不少好的做法。随着公众民主法治意识的提高,对代表履职有了更高的要求 and 期待。

2010年10月28日,代表法完成了18年以来的“首修”,进一步明确代表的权利和义务,细化代表的履职规范,完善了对代表执行职务的保障,强化对代表的监督,在操作上也更加趋于科学民主和完善。

伴随着代表法的贯彻实施和修改完善,唐祖宣一路走来,感受深刻。“一方面,代表提的建议、议案一年比一年增多,而且质量也越来越高了;另一方面,国家各个部门对代表所提建议、议案的办理工作也越来越重视。”唐祖宣举例说,比如,2011年他提出的关于中医药的一些建议和议案引起相关部门重视,承办单位邀请他去了宁夏、四川

等地调研。在调研的基础上,解决了其中突出的问题。

“人大代表不只是一种荣誉,更是一种国家职务,应真正为最大多数人谋利益。”这个时期,从“荣誉型”向“责任型”的转变成为代表履职理念的鲜明特点。经过数十年的制度健全和实践历练,代表们的角色定位、责任意识越发明确。

与此同时,“民生”成为这一时期全国人代会上最热的关键词。从代表们的议案、建议看,可以说大部分内容都和民生密切相关。有代表评价说,这表明摆脱单位利益、地方利益,真正为全体人民利益代言已经成为代表履职的主流,同时也是建议、议案质量提高的表现。

### 深化和拓展代表工作——密切同人大代表联系、同人民群众联系

2014年4月令驻黔的全国人大代表杨爱东终身难忘。在这段时间里,她不仅列席了十二届全国人大常委会第八次会议,还受邀与张德江委员长进行面对面交流。

杨爱东是一位贵州大山里土生土长的农民。因为扎根在农村,许多村民农忙农闲之余总爱向她反映困难。利用与委员长交谈的机会,杨爱东直率地向张德江委员长反映了猪价波动影响基层养殖户的问题,希望国家能帮助基层贫困地区的养殖户渡过难关。“委员长说一定为你解决这个问题。”杨爱东说,委员长问问题非常细致,可以看出非常关心基层,挂念贵州各族群众的生产生活情况。

随后,在贵州省人大常委会的积极推动下,黔东南州人大常委会负责人同农业部门有关同志来到杨爱东所在的村进行调研,并表示会从资金、政策等方面向抗风险能力较差的基层养猪户倾斜。

杨爱东的这段经历并非偶然,它的背后得益于党和国家不断拓展和加强同人大代表联系、同人民群众联系所采



取的一系列极富创新意义的做法。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视代表工作。党的十八届三中全会明确提出,要“加强人大常委会同人大代表的联系,充分发挥代表作用”,“通过建立健全代表联络机构、网络平台等密切代表同人民群众的联系。”习近平总书记就支持和保障代表依法履职,密切国家机关同人大代表、人民群众的联系等多次作出重要论述、提出明确要求,如“各级国家机关加强同人大代表的联系、加强同人民群众的联系,是实行人民代表大会制度的内在要求,是人民对自己选举和委派代表的基本要求”,等等。这些都为继续完善代表制度、做好代表工作提供了指引和遵循。

为贯彻落实党中央决策部署,2013年12月16日,十二届全国人大常委会第十四次委员长会议通过《全国人大常委会委员长会议组成人员联系全国人大代表的意见(试行)》,要求每位委员长会议组成人员直接联系5名以上全国人大代表,并对联系内容、联系方式、联系代表的职责、服务保障工作等作了明确规定。这在全国人大常委会历史上尚属首次。

据了解,十二届全国人大常委会委员长会议组成人员直接联系87名代表,常委会委员直接联系333名代表。杨爱东就是张德江委员长直接联系的多名全国人大代表之一。

同时,十二届全国人大常委会还要求委员长会议组成人员、常委会组成人员以普通代表身份回原选举单位参加代表小组活动,同基层代表交流履职情况,共同探讨改进工作思路。许多常委会组成人员深入田间地头、农家小院、厂房车间,与普通农民、农村致富带头人、企业职工、基层干部面对面交流,话家常、问民生,听真话、察实情。

不仅如此,十二届全国人大常委会还进一步拓宽代表对常委会、专委会工作的参与。作为连任两届的老代表,杨莉曾多次获邀列席全国人大常委会

会议。2013年10月,在列席十二届全国人大常委会第五次会议时,细心的她发现了诸多变化:列席代表由以前的20多人增加到了66人;列席的代表们发言更加踊跃,几乎每场都在抢话筒;会后,委员长、副委员长和委员们主动跟代表打招呼、拉家常,了解他们的生活、工作情况。“这点点滴滴的小细节让我深切感受到全国人大在走群众路线、密切人大代表与群众的联系方面所作的不懈努力。”杨莉说。

除了列席常委会会议外,越来越多的代表受常委会、专委会的邀请参加了执法检查、立法评估和调研等活动,全国人大各专门委员会还将督办工作与闭会期间代表建议、议案办理等有机结合,邀请代表全程参与专题调研或建议督办。

代表小组是闭会期间联系群众的基本形式和载体。十二届全国人大常委会成立260个代表小组,把所有代表全部编入代表小组开展活动,并确定小组召集人439人。充分发挥代表小组“船小好调头”、组织活动灵活的优势,进一步密切了代表和人民群众的联系。

在信息技术高度发达的今天,如何与时俱进,让网络技术与代表工作实现“对接”,利用网络平台“跨越时空”的特点来密切代表与群众的联系,缩短代表与人大常委会、“一府两院”之间,乃至代表相互之间的距离,提高人大工作质量和效率,成为摆在各级人大面前的一项重要课题。据了解,十二届全国人大常委会通过对地方人大信息化建设进行专题调研,全面了解地方信息化建设情况,积极推动各级人大通过建立健全代表联络机构、网络平台等形式密切代表同人民群众联系,并于2014年研究出台了《关于通过网络平台密切代表同人民群众联系的实施意见》。

2015年6月,中共中央转发的《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》,在代表法规定的基础上,对县乡两级进一步健

全代表制度、发挥代表作用,提出了许多具体有力的措施。随着这项意见的出台和实施,县乡两级人大工作和各方面建设得到全方位加强,基层人大代表履职热情高涨,积极为民谋福祉,进一步夯实了国家政权基础和党的执政基础。2015年8月,十二届全国人大常委会第十六次会议通过了关于修改地方组织法、选举法、代表法的决定,重点落实党中央的要求,同时从法律上、制度上着力支持和保障人大代表依法履职、发挥作用。

人民代表大会制度之所以具有强大生命力,关键在于深深植根于人民之中。为了让人大代表更好更紧密地联系人民群众,2016年7月,十二届全国人大常委会办公厅印发了中央全面深化改革领导小组第二十五次会议通过的关于完善人大代表联系人民群众制度的实施意见。

在全国人大及其常委会的示范和引领下,各级人大普遍把代表工作作为人大的基础性工作,认真贯彻落实中央文件精神 and 法律法规,对标全国人大常委会创新做法,积极探索做好代表工作、密切代表同人民群众联系、发挥代表作用的有效途径,积累了许多行之有效的好经验好做法。总的来说,十二届全国人大期间,人大代表工作取得这些显著成就,与以习近平同志为核心的党中央坚强领导密不可分,与全国人大常委会及各级人大常委会主动作为密不可分,也与各级人大代表依法认真履职密不可分。

### 新时代新要求新风尚——努力开创代表工作新局面

中国特色社会主义进入新时代,对人大代表工作提出了新的更高要求。

2017年10月,习近平总书记在党的十九大报告中提出,要“加强人民当家作主制度保障”,“更好发挥人大代表作用,使各级人大及其常委会成为全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机

关,成为同人民群众保持密切联系的代表机关。”2018年3月,习近平总书记在十三届全国人大一次会议上指出,“我们必须始终坚持人民立场,坚持人民主体地位”,“把人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应作为衡量一切工作得失的根本标准。”

奋进在新时代征程中,十三届全国人大常委会和地方各级人大常委会坚持以人民为中心,积极创新发展人大代表工作,呈现出一道道靓丽的风景线,成为引领各级人大做好新时代代表工作的新风尚。

建立与列席常委会会议的人大代表座谈机制。2018年8月29日,列席十三届全国人大常委会第五次会议的52名全国人大代表接到邀请,参加由全国人大常委会委员长栗战书主持召开的座谈会。这是全国人大常委会首次在常委会会议期间邀请列席会议的全国人大代表进行座谈,听取大家的意见、建议。约两个月后的10月25日下午,栗战书委员长再度主持召开座谈会,专门听取列席十三届全国人大常委会第六次会议的56位全国人大代表的意见、建议。栗战书指出,人大代表是个光荣的称号,更是一份沉甸甸的责任。代表要把密切联系人民群众作为充分发挥作用、依法履职尽责的基本功,通过各种途径和形式深入开展调查研究,广泛听取群众意见、建议,真正了解人民群众在想什么、忧什么、盼什么,号准人民群众的脉搏,汲取人民群众的智慧,当好党和国家密切联系人民群众的桥梁和纽带。

建立与列席常委会会议的全国人大代表座谈机制,是十三届全国人大常委会加强联系代表、主动接受监督的重要举措和创新做法。在全国人大常委会的示范下,一些地方人大常委会也纷纷效法,支持和保障各级人大代表依法履职行权,努力使人大代表成为真正代表群众意愿的“贴心人”,真正成为群众与党和国家之间的“连心桥”。

创新五级人大代表座谈机制。2018

年6月3日下午,内蒙古包头市青山宾馆会议中心,一场特殊的座谈会正在进行——全国人大常委会大气污染防治法执法检查组召开五级人大代表座谈会,听取大家对贯彻实施大气污染防治法的意见、建议。这是十三届全国人大常委会在执法检查工作中的一种创新。座谈会上,代表们围绕贯彻落实党中央决策部署、打赢蓝天保卫战,从不同角度反映基层声音。“大家刚才反映的问题和提出的建议都很有针对性,检查组将逐条梳理,与有关部门一起认真研究。”栗战书委员长听完大家发言后提出要求,各级人大代表要代表好人民群众,服务好人民群众,决不辜负人民群众的期望。希望各位代表认真学习贯彻习近平生态文明思想,带头学习宣传贯彻大气污染防治法,积极反映群众的意愿和诉求,积极参与、支持和监督环境保护与污染防治工作。

之后,召开五级人大代表座谈会,不仅运用于执法检查工作中,更被全面运用于立法、监督、代表等各项工作中,成为广泛听取各级人大代表意见、凝聚民意民智的一项常规动作。

努力提升建议办理质量和效率。习近平总书记指出:“各级国家机关及其工作人员一定要为人民用权、为人民履职、为人民服务,把加强同人大代表和人民群众的联系作为对人民负责、受人民监督的重要内容,虚心听取人大代表、人民群众意见和建议。”提出议案和建议是代表依法执行职务的重要内容,审议代表议案和办理代表建议是国家机关的法定职责,也是尊重代表主体地位、自觉接受人民监督的重要体现。进入新时代,我国各项事业发展迈入新的历史时期,人民群众的民主法治意识愈来愈强,对代表履职、建议办理工作的要求也越来越高。

民有所呼,我有所应。十三届全国人大一次会议期间,代表建议办理工作又出现新的变化,继续向前迈步:一方面,代表们认真履职,根据人民呼声和

愿望,提出了大量高质量的意见、建议;另一方面,一些承办单位就代表提出的建议快速反应、火速办理,包括在大会期间便与代表面对面沟通协调,共同研究处理。比如,全国人大代表刘小兵在2018年全国人代会上建议《关于2017年中央和地方预算执行情况与2018年中央和地方预算草案的报告》(简称《报告》)完善政府收支分类科目。同年3月14日,刘小兵在朋友圈发了一条消息,并配了一张照片。照片是财政部办公厅的一封红头信笺,内容是对刘小兵建议的答复。信中说,根据您的意见,我们已在《报告》第33页第10行,增加“完善政府收支分类科目”。

新时代代表建议办理呈现的这些新变化,展现了“中国式民主”的活力,更加彰显了人民代表大会制度的优越性。为进一步提高建议办理质量,并将好的做法固定下来,2018年12月14日,十三届全国人大常委会第十七次委员长会议原则通过了全国人民代表大会代表建议、批评和意见处理办法修改稿。

十三届全国人大常委会履新以来,这些扎实有效的工作方式和机制,既贯彻了中央决策部署,又及时回应了民生关切,拉近了国家权力机关与广大人民群众的距离,使人大代表工作更接地气、更得民心。

历史,总是在一些特殊年份给人们以汲取智慧、继续前行的力量。回望过去40年,改革开放风雨兼程,波澜壮阔;人大代表工作务实创新,勇往直前。时代在前进,改革不停步。做好新时代人大代表工作,要始终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和遵循,不断加强代表工作的改革创新,支持和保障人大代表依法履职,密切同人大代表、人民群众的联系,让人民代表大会制度这一国家根本政治制度深深扎根于中国的社会土壤,持续为全面建设社会主义现代化各项事业提供最广泛的民意基础和更坚实的制度保障。★



# 学习，永远在路上

——记全国人大培训工作

文 / 本刊记者 王博勋 张维炜



2018年5月22日至24日，为期3天的全国省市两级人大常委会负责同志学习班在京举办。中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨出席开班式并发表讲话。摄影/中国人大网 李 杰

“培训是我们‘不忘初心，继续前进’的加油站和助推器！”这是许许多多全国人大代表、人大工作者的共同心声。人大工作具有很强的政治性、政策性、法律性和专业性，工作内容十分广泛。因此，要想成为一名合格的人大代表，要想开展好人大各项工作，都必须不断加强学习。履职尽责必须从学习培训开始。

随着改革开放的深入，全国人大常委会积极革新，不断拓宽培训范围，丰富培训内容，完善培训形式。尤其是党的十八大以来，全国人大常委会始终坚持贯彻落实以习近平同志为核心的党中央的重要决策部署，培训工作取得显

著成效，不仅使每名基层代表任期内都至少接受了一次培训，还第一次实现了对全国县级人大常委会负责同志集中培训全覆盖。

站在新的历史起点，十三届全国人大常委会将加强学习放在做好新时代人大工作更重要的位置，紧锣密鼓展开一系列培训活动。从履职第一年即举办3期全国人大代表学习班、1期少数民族代表学习班，1200多人次代表参加学习，到一次性实现省市两级人大常委会负责同志集中学习全覆盖，再到完成新一轮全国县级人大常委会主任集中学习培训……新一届全国人大常委会对培训工作予以前所未有的重视，努力推

动培训工作升级换代、提质增效。有媒体评论称，全国人大培训工作的2.0时代正在到来！

## 几次重要转折

虽然全国人大及其常委会始终以各种形式推动着培训工作，但专门成立机构开展有关工作还要从1991年说起。这一年，全国人大干部培训中心在北戴河成立，开展培训地方人大机关干部的工作。2000年，全国人大干部培训中心迁至北京，职能明确为组织、协调全国人大学习培训工作，其名称逐渐确定为全国人大培训中心。

十届全国人大常委会提出，对全

国人大代表要进行履职培训。2005年4月,全国人大常委会办公厅在浙江举办全国人大代表培训班,内容是学习人大工作基本知识,来自各地的78位全国人大代表参加了这次培训。“这是有计划、系统地开展全国人大代表培训工作的开端。”全国人大常委会法制工作委员会原副主任阚珂回忆说。

“2005年是代表培训工作的一个分水岭。”全国人大培训中心副主任谢日荣向记者介绍,这一年,中共中央转发了《中共全国人大常委会党组关于进一步发挥全国人大代表作用,加强全国人大常委会制度建设的若干意见》,提出要“建立全国人大代表系统培训制度”。根据中央文件精神,在总结实践经验的基础上,常委会办公厅印发了《关于全国人大代表学习培训工作的若干意见》。若干意见将代表系统培训分为初任学习、履职学习和专题学习三个阶段,并明确培训的基本内容、组织安排、实施保障等,为进一步开展代表培训工作提供了强有力的保障。

据统计,十届全国人大期间,共举办全国人大代表学习班14期,参加学习的全国人大代表近1100人次,对组织全国人大代表集中学习培训进行了有效探索。十一届全国人大期间,共举办全国人大代表学习班33期,参加学习培训的全国人大代表近6500人次,初步建立起全国人大代表系统学习培训制度。

对地方人大常委会负责同志的培训也经历了不断拓展的过程。记者了解到,十届全国人大期间开始推进这项工作,共培训西部地区地方人大常委会负责同志1600余人次。十一届全国人大常委会把对地方人大常委会负责同志的培训范围扩展到全国,5年内共有近2000名地方人大常委会负责同志参加学习,包括省市两级人大常委会、直辖市及民族地区的区县人大常委会的负责同志,取得良好效果。

此外,举办常委会专题讲座也是全国人大学习培训工作的重要内容。谢日

荣介绍称,1998年6月16日,九届全国人大常委会举办了第一次法制讲座,之后逐步形成常委会组成人员集体学习制度。十届全国人大常委会将法制讲座更名为专题讲座,以进一步扩大讲座的学习内容,适应常委会工作需要。“九届至十二届全国人大常委会共举办法制讲座、专题讲座120讲。这些讲座围绕党和国家工作大局举办,有效配合和推动了全国人大及其常委会中心工作的开展。”谢日荣说。

### 加强思想政治作风建设 作为人大代表的必修课

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视充分发挥人大代表作用、加强代表思想政治作风建设,强调各级人大代表要忠实代表人民的利益和意志,依法履行代表职责,模范遵守宪法法律,自觉接受人民监督。2016年1月,党中央专门就加强和改进人大代表、政协委员有关工作发出通知,对加强代表管理工作提出明确要求。

为贯彻落实党中央决策部署,全国人大常委会把加强代表思想政治作风建设、提高代表素质能力摆在突出位置。2016年3月,在作全国人大常委会工作报告时,十二届全国人大常委会委员长张德江强调,要充分发挥代表主体作用,畅通代表联系人民群众渠道。要按照党中央关于加强和改进代表工作的精神,加强代表思想、作风建设,支持选举单位依法加强代表履职监督。

谢日荣告诉记者,在课程设置上,遵纪守法、反腐倡廉被纳入代表学习内容,学习班多次邀请中央纪委负责同志作专题报告,引导代表增强廉洁自律意识,防范腐败风险。将加强思想政治作风建设作为人大代表的一门必修课,成为党的十八大以来全国人大代表培训工作的重要特点。

据了解,在学习培训期间,代表们严格遵守中央八项规定精神,以全国人大会议的会风会纪要求自己,参照执行

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

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

### 保证每名基层代表任期内 至少接受一次培训

全国人大代表具有广泛的代表性,来自基层的全国人大代表,特别是一线工人、农民和专业技术人员代表最渴望参加学习培训。为充分发挥代表作用,2014年3月,在十二届全国人大二次会议上作常委会工作报告时,张德江明确提出,要让来自基层的全国人大代表在五年任期内都能接受一次学习培训。

2017年9月4日,在十二届全国人大第十八期代表学习班开班式上,张德江更是直接走上了“讲台”。如此高规格,在全国人大代表集中培训工作历史上还是第一次。十二届全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨则出席了当届大部分全国人大代表学习班开班式,并作开班动员讲话或专题报告。

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

例如,2014年,安排代表们对经济



体制改革、生态文明建设等内容加以学习；2015年，注重加强对代表的廉洁自律教育；2016年，安排“十三五”规划纲要解读等多个专题报告，帮助代表充分了解和掌握国家重点工作；2017年，将加强人大立法与监督、香港回归二十年等作为培训主题……

据统计，五年来，全国人大常委会办公厅在配合中央组织部组织十二届全国人大代表初任学习的基础上，先后举办全国人大代表学习班22期，5520人次全国人大代表参加学习。来自基层的全国人大代表都至少参加了一次学习培训，大部分基层人大代表一年参加一次学习。基层代表、妇女代表、少数民族代表、民主党派代表、解放军代表参加集中学习的比例较高。

“十二届全国人大以来，全国人大代表系统学习培训制度得以进一步巩固完善，成为一项重要的代表工作制度。集中履职学习已经成为全国人代会闭会期间规模最大的代表活动。”谢日荣说。

### 首次实现对全国县级人大常委会负责同志集中培训全覆盖

县级人大是国家基层权力机关，处在民主法治建设的第一线。为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、推进县级人大工作完善发展，十二届全国人大期间，首次实现了对全国2850多个县（市、区）人大常委会负责同志的集中学习培训全覆盖。

紧扣“提高县级人大工作水平、推动人民代表大会制度和人大工作与时俱进”这一重要任务，培训内容主要包括中央精神和业务知识两大块。具体而言，在深入学习贯彻中央精神的基础上，每期学习班都会安排若干个辅导报告，基本涵盖了人大工作必备的基础知识。与此同时，学习班还安排分组讨论、大会交流及现场教学，进一步拓展学习内容，夯实成效。

专门举办县级人大常委会负责同

志学习班，是十二届全国人大常委会的一个创举。据了解，2014年4月至2015年7月，全国人大常委会办公厅先后在北京举办了7期县级人大常委会负责同志学习班，2100多个县（市、区）的人大常委会主任或主持工作的副主任参加了学习。此前两年，已举办6期地方人大常委会负责同志学习班，直辖市和民族地区750多个县（市、区）的人大常委会负责同志参加了学习。两轮培训结束后，全国人大常委会办公厅实现了对全国2850多个县（市、区）人大常委会负责同志集中培训全覆盖，这在人大历史上是第一次。

县级人大常委会负责同志纷纷表示，通过参加培训，自己更深入地学习领会了中央精神，坚定正确的政治方向，增强了做好新时期人大工作的责任感和使命感，更好更准确把握人大工作的各项制度，提高了履职能力和水平。

### 为中央决策提供有益思考

“研讨工作问题，交流工作经验”是党的十八大以来全国县级人大常委会负责同志学习班的重要内容。谢日荣介绍，按照“总结、继承、完善、提高”的原则，学习班组织县级人大常委会负责同志围绕做好县、乡人大代表直接选举工作，认真依法履行各项职责，充分发挥代表作用，切实加强常委会自身建设等开展讨论和交流。

对全国县级人大常委会负责同志学习班讨论中提出的意见、建议，全国人大常委会十分重视。张德江在第一期全国县级人大常委会负责同志学习班方案上批示，要求“组织好讨论，整理好讨论意见建议”。看了整理的讨论意见、建议后，张德江又作出批示，要求组织个小班子，集中研究如何加强县乡两级人大建设问题，提出工作建议。2015年6月，中共中央转发《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》。学习培训中收集的各方面意见和建议，为形成若干意

见提供了有益参考。

在中央文件下发后，新一轮的全国地方人大常委会负责同志的集中培训又把学习领会文件精神作为培训的重要内容，交流贯彻落实的经验等。学员们一致表示，中央文件是党中央加强人大工作特别是县乡人大工作、推动社会主义民主法治建设的重要举措，为加强县乡人大工作和建设指明了方向，提供了重要遵循。要以贯彻落实中央文件为契机，扎实做好县乡人大工作，加强县乡人大建设，不断提高基层人大工作水平，充分发挥地方国家权力机关的重要作用。

“全国地方人大常委会负责同志学习班，是地方人大之间相互学习借鉴的重要平台，也是全国人大了解地方人大工作的重要窗口，加强和密切了各级人大工作联系，有利于形成共同做好新时期人大工作的整体合力。”谢日荣说。

### “做好新时代人大工作，必须把加强学习放在重要位置”

2018年是全面贯彻落实党的十九大精神的开局之年，也是十三届全国人大常委会履职的第一年。为贯彻落实习近平总书记关于“大兴学习之风”的重要指示精神，尽快让大家进入角色，新一届全国人大常委会紧锣密鼓地开展了一系列培训活动。有媒体评价称，抓得紧、层次高、规模大、覆盖面广、紧扣新时代是本届全国人大培训工作的显著特点。

2018年5月，为期3天的全国省市两级人大常委会负责同志学习班在京举办。由于省市两级人大换届后，很多常委会负责同志都是新到人大工作的，都面临着角色的转换，因此，全国人大常委会采取集中培训的方式，组织全国31个省（自治区、直辖市）人大常委会、全部设区的市（自治州）人大常委会，以及省级人大常委会的地区工作委员会的负责同志参加学习。

一次性实现省市两级人大常委会负责同志集中学习全覆盖，被视为十三

届全国人大常委会的一大创新之举。对于这项培训工作，十三届全国人大常委会高度重视。常委会领导同志审定批准了本次学习班方案。中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨出席开班式并发表讲话。

4月16日至19日，2018年第一期全国县级人大常委会主任学习班在京举办，来自山西、广西、海南、青海4省（区）的296位县级人大常委会主任参加培训。这是新一届全国人大常委会举办的第一个地方人大常委会负责同志学习班。这之后，2018年6月、10月、11月，又举办了3期全国县级人大常委会主任学习班。

“人大工作涉及方方面面。既有政治性、政策性、法律性很强的特点，也有专门化、专业化、精细化的特点，没有几把刷子、没有过硬本领是很难履好职尽好责的，更谈不上开创工作新局面。”全国人大常委会秘书长杨振武在第一期全国县级人大常委会主任学习班开班式上推心置腹的一席话，强调了加强学习的重要性和紧迫性。

谢日荣告诉记者，全国人大常委会办公厅2017年对1300余名县级人大常委会主任进行了培训，再加上今年举办的1期省市两级人大常委会负责同志学习班、4期县级人大常委会主任学习班，完成了新一轮对全国省、市、县三级人大常委会负责同志的集中培训。他表示，计划性更强、节奏更快是此轮集中培训的显著特点。

学员们纷纷表示，培训内容贴近实际、贴近基层。这样的集中“充电”，既通“天线”，能学习领会党中央决策部署、全国人大工作要求，又接“地气”，能解决基层人大工作实践中的困惑，开阔了眼界，为做好新时代人大工作增添了信心，激发了动力。

新一届全国人大常委会还特别重视常委会组成人员的学习。在常委会第二次会议召开前，特意拿出一整天的时间举行履职学习专题讲座，结合我国宪法制度、常委会组织制度和议事规则、

常委会立法工作和监督工作等，请常委会相关部门负责同志进行讲解。栗战书委员长主持专题讲座并讲话，强调要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，按照习近平总书记提出的“大兴学习之风”的要求，坚持和完善各项学习制度，加强学习、增强本领，为做好新时代人大工作筑牢思想基础、提高能力水平。

栗战书指出，专题讲座是全国人大常委会组成人员集体学习的重要平台。本届全国人大常委会将继承和发扬这一好的做法，进一步丰富学习内容，完善组织方式，把专题讲座办得更好、更有成效。

据了解，每一次常委会会议闭幕后都会结合审议内容安排专题讲座。今年就已经举办了包括《我国民法典分编编纂中的几个问题》《人工智能的创新发展与社会影响》在内的多个专题讲座。

### “站在天安门上想问题，站在田间地头找感觉”

注重培训工作，已经成为新一届全国人大常委会工作的一大亮点。在全国人大常委会2018年工作要点中，“更好发挥代表作用”位列其中。而落实代表培训制度、加强代表履职学习，正是全国人大常委会不断推动代表工作完善发展的重要举措。

2018年5月，来自全国15个选举单位的277名全国人大代表参加了在京举办的十三届全国人大代表第一期学习班。“站在天安门上想问题，站在田间地头找感觉”是杨振武秘书长在开班式上送给代表们的一句话。他指出，希望代表们进一步提高政治站位，始终坚持人大工作正确的政治方向；坚定人民代表大会制度自信，增强履职尽责使命感；锲而不舍抓学习，全面增强本领；脚踏实地搞调研，密切联系群众；持之以恒转作风，树立代表良好形象。

据了解，2018年全国人大常委会办公厅共举办3期全国人大代表学习班，

1097名代表参加集中学习。其中，新任代表和来自基层的代表是主力。全国人大民族委员会举办了1期少数民族代表学习班。此外，常委会预算工作委员会11月中旬举办1期预算审查联系代表学习班。

谢日荣介绍，为了进一步增强培训的实际效果，在培训内容的设计上，学习班以习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神为指导，紧紧围绕党中央的重大决策部署，围绕党和国家工作大局，贴近人大工作实际，精心为代表们“量身定制”了一系列课程。

丰富的课程、强大的讲师团阵容、灵活的学习方式，都让代表们耳目一新。学习班的讲师中，不仅有最高人民法院院长周强、最高人民检察院检察长张军，还有全国人大常委会秘书长、副秘书长，以及各工作委员会的负责同志等。在教学形式上，学习班不仅组织了多场专题报告，还安排了分组讨论、大会交流、互动教学等环节。

本届全国人大2980名代表中，超过70%为新任代表。学习班按照9：1的比例，组织新老代表一起学习，并安排互动教学环节，专门请连任代表就代表议案和建议的提出这一主题，给新代表“上课”。连任三届的全国人大代表、华南农业大学兽医学院教授陈瑞爱就是几名主讲人之一。她专门做了一个20多页的PPT，用理论与案例相结合、数字与图片相结合的方式讲解，将自己履职多年的经验倾囊相授。

“真是一场及时雨！”是很多新当选代表参加学习班后的感受。“只有不断学习，提升素质，练好‘看家本领’，履职才有底气、有勇气、有能量！”全国人大代表高明芹说。

学习班严明的组织纪律、清朗的会风会纪也被媒体纷纷点赞。据了解，各期学习班坚决贯彻落实中央八项规定及其实施细则精神，按照《十三届全国人大一次会议改进会风的具体措施》等，严明学习纪律，取得了良好的效果。★



# 开放彰显大国自信

文 / 本刊记者 王博勋

“全国人代会正以更加开放的姿态迎接世界的目光！”这是多年参与两会报道的记者们的一致感受。从人代会直播内容不断拓展、参与报道的记者人数持续攀升，到新闻发布会、记者会、开放团组等集体采访活动花样不断翻新、内容提量；从创新报道方式，充分利用网络等新兴媒体扩大宣传力度，到开启并不断升级“部长通道”“代表通道”，对百姓关注予以积极回应……开放，已然成为人民代表大会制度的鲜明品格。

每年春天，越来越多的中外记者走进人民大会堂，走进各个代表团，全面深入报道全国人代会，让场外关注与会上热点实现“同频共振”，成为中国特色社会主义民主政治制度最具代表性的风景。开放的细节体现民主进程，彰显大国自信。聚光灯下、麦克风前、互联网上，正在全方位见证人大开放，向世界展示新时代中国民主政治的新风采。

## “开门办会”，向世界传递中国声音

几度时代变迁，全国人代会不仅是每年共商国是的盛会，还成为中国民主的一张名片。随着人代会的开放性、包容性不断增强，中国声音正在被世界倾听。

1954年9月，一届全国人大一次会议在中南海怀仁堂召开。这是我国历史上空前团结统一的一次盛会。当时，人们围坐在广播旁，欢欣鼓舞地倾听着来



全国人代会不仅是每年共商国是的盛会，还成为中国民主的一张名片。图为2009年3月11日，安徽恒源煤电公司宣传员在井口给矿工宣传两会精神。摄影/中新社记者 张道正

自北京的声音，共同见证这一伟大的历史时刻。从那时起，我国的国家权力开始由人民选举产生的人民代表大会统一行使，标志着以人民代表大会为基础的国家政权制度全面确立。

20世纪50年代，中国的议会外交十分活跃。“我们印象最深刻的是，1956年芬兰议长苏克舍拉宁率代表团访华恰逢一届全国人大三次会议召开。会议开幕那天，芬兰议长作为贵宾，应邀在主席台就座。”全国人大外事委员会原副主任委员吕聪敏回忆说。据了解，苏克舍拉宁还在大会上发表了演说。当时的开放程度可见一斑。

“文革”时期，人民代表大会制度

遭到严重破坏。1975年，四届全国人大一次会议非正常秘密举行，参会代表不得不走秘密通道前往会场。直到1978年党的十一届三中全会召开，中国进入改革开放和现代化建设新的历史时期，人大制度才得以逐步恢复和发展，全国人代会也迎来了开放的春天。

如何让会议更加开放、透明，是全国人大一直在探索的。直播内容的不断拓展，就是其中一个重要方面。1987年六届全国人大五次会议期间，领导人举行多次记者会，电视播放实况，引起了强烈反响，民众好评如潮。1988年召开的七届全国人大一次会议上，中央电视台开始直播总理记者会，总理答记者问

的场景进入寻常百姓家。此次会议还允许外国记者旁听部分小组讨论,会议民主气氛更浓,透明度也明显提高,哪位记者想得到独家新闻已不大容易。

从八届全国人代会开始,各代表团都设立了新闻联络员,并允许各代表团带随行记者上会。这一时期,两会关注度大增,一些群众用来来电信表达他们的关切。据统计,八届全国人大一次会议收到全国各界来信九千多封。

在1994年召开的八届全国人大二次会议上,中央人民广播电台、中央电视台现场直播了大会开幕式盛况。1998年,中央电视台对九届全国人大一次会议首次采用了背景介绍和现场评论的直播报道方式,实现了直播全国人代会的跨越性进步。2006年,十届全国人大四次会议再次增加大会现场直播场次,首次对全国人大常委会委员长报告常委会工作情况进行电视直播……足不出户,百姓们就可以第一时间收听、收看到会场情况,感受会场温度。

随着互联网的不断发展,网络成为继报纸、广播、电视之后的重要传播渠道,向全球有力地传递了中国声音。从1999年网络媒体第一次走进人代会,开启网友与代表互动的先河,到2007年首次网络直播代表团团组审议,再到如今微博、微信、客户端等新媒体的充分参与,网络已经成为人代会的重要热度指标,给会议带来了新鲜的开放气象。据新华网2017年统计,我国网民对全国两会的关注度逐步上升,对两会持正面评价的比例从2014年的80.7%上升到2017年的93.6%,制度自信明显增强。

全国人代会的日渐开放还体现在媒体采访和公众参与途径的畅通上:2006年,全国人代会首次开通“网上新闻中心”,为记者提供各种采访信息和服务;2007年,首次在“网上新闻中心”对外公布各代表团驻地地址和新闻联络员电话,首次允许境外记者直接联系采访代表,首次提供全国人大常委会工作报告的英文版;2009年,全国人大会议

新闻中心首设网络访谈室,邀请全国人大代表在线回答网友提问;2013年,新闻中心网站开通“记者服务专区”,上传代表团简报和部分代表建议;2014年,推出“人大会议新闻中心”微信公众号;2016年,首次建立境内记者微信群……

从传播渠道的单一走向多元,从传播信息的单向走向互动,全国人代会无疑已经成为体验中国开放、透明的重要窗口,给世界更多机会了解中国、倾听中国。

### 聚光灯下,让世界读懂中国

在全国人代会不断开放的进程中,集体采访活动也经历了不断丰富过程。无论是会前召开的新闻发布会,会中举办的各式记者会、各代表团的“开放团组”,还是会后的总理记者会,这些精心组织的高规格、大密度、内容丰富的集中采访活动,使全国人代会成为各部门回应百姓呼声和关切的有效平台,折射出一个更加自信的中国。

在大会召开前一天举行新闻发布会,由大会发言人就大会议程和人大工作相关问题回答中外记者的提问,已经成为全国人代会的惯例。据了解,这一制度发轫于20世纪80年代。1983年,六届全国人大一次会议召开之前举行了全国人代会历史上的首次新闻发布会,全国人代会首任发言人曾涛向中外记者发布了关于召开全国人民代表大会的新闻。从那时起建立的新闻发布会制度一直延续下来。在总结实践经验的基础上,2005年,全国人大常委会秘书长办公会议通过了《全国人大及其常委会新闻发布办法》,确立了全国人大三级新闻发言人制度。

以2018年召开的十三届全国人大一次会议为例,大会发言人张业遂向媒体介绍了此次人代会出席代表情况、会议议程和日程,并就社会普遍关注的宪法修改、监察法制定、政府机构改革等问题一一作出回应。

此外,在全国人代会期间就重要

议题召开记者会、在会后召开总理记者会,同样已经成为大会的常规动作和制度安排。最初,主要是由外长出席记者会介绍有关情况。如今,每年人代会都会组织十几场记者会,社会关注度高的部门出席次数越来越多,有关部门的“一把手”来记者会上说明情况、解疑释惑已成为常态。有媒体评价称,多个部门相关负责人在记者会上集中登场,与中外媒体深入互动、坦诚交流,展示了发展中的真实中国。而国务院总理在大会闭幕后会见中外记者,也已经成为全国人代会的一项传统。总理记者会向来被视为向全世界展示中国政策和主张的窗口,备受媒体关注。

组织人大相关议题的集中采访活动,则进一步加深了大家对人民代表大会制度的了解。其中,2010年,全国人大会议新闻中心首次就人大工作相关议题组织了主题为“人大立法、监督工作”的集体采访。2015年,首次安排“人大专门委员会与人大工作”记者会,请全国人大教科文卫委、内司委、财经委、环资委、农委等负责同志出席并回答提问。2018年全国人代会期间,除了举办两场人大工作主题记者会,还专门召开一次记者会,请全国人大常委会法工委负责同志对宪法修正案的有关情况进行说明。

举办开放团组活动,也是全国人代会开放透明的一大亮点。据全国人大常委会办公厅新闻局负责人介绍,“开放团组”是指各代表团全体会议或小组会议审议各项议程时对中外记者开放,允许旁听、报道,同时在开放团组活动后组织部分或全体全国人大代表接受采访的一项集中采访活动。

据介绍,为方便记者采访、更加全面深入地报道大会,2004年起,代表团团组会议开放场次逐渐增多;2005年全国人代会审议反分裂国家法草案期间,共有6个团组同时对境外媒体开放;从2006年开始,每年开放团组数量平均达35场以上;在2010年召开的十一届全国



人大三次会议上,34个代表团共组织开放团组活动59次……

“这个事件反映出海南监管的不到位,特别是对农药市场的监管不到位,给省委、省政府很大的教训。”这是十一届全国人大三次会议期间,海南省开放团组时,时任海南省委书记的卫留成代表谈到当年海南“毒豇豆事件”的情景。

如今,类似的情景每年都会在全国人代会上演。各个代表团不仅主动欢迎中外媒体到会采访,还纷纷延长采访时间或增加集中采访次数,接受采访的官员、代表也不再惧怕敏感尖锐的问题,而是多了几分“自曝家丑”的从容坦诚,少了一些“无可奉告”的搪塞躲闪。团组开放不仅是境内外记者报道全国人代会的重要信息源,更是人代会开放透明的一个鲜活例证。从这里,世界看到了一个更加务实民主、充满自信的中国。

### 不断升级的“部长通道”

全国人代会期间,人民大会堂北大厅的“部长通道”历来是各路媒体集中采访的“要道”。在外媒记者眼中,这里是观察中国政府运行模式和思路的一个绝佳窗口。

在以前,面对平日里难以如此近距离接触到的部长们,热情高涨的记者“围追堵截”了半天,却只能收获部长们的只言片语和善意的微笑。后来,为了维持秩序,在记者与部长之间牵起了一条细细的警戒线,“追部长”一度变成了“喊部长”。再后来,“部长通道”旁专设发言台,安放了音响,设置了方便摄影记者拍照的阶梯台,还安排了“主持人”帮记者将部长们请到麦克风前回答问题。

2017年,“部长通道”再次“升级”,通道一旁立起了“2017,我有问题问部长”问题征集指示牌,记者们可以通过扫描指示牌上的二维码在微信公众号中留下自己的问题,主持人挑出提问频率



2018年3月5日,十三届全国人大一次会议在北京人民大会堂开幕。图为全国人大代表马化腾、王亚平、徐立毅(从右至左)在“代表通道”接受采访。摄影/新华社记者 金立旺

较高的问题代记者向部长们提问。如此,不仅顺应了媒体需求,增加了提问机会,还为发言者营造了从容应答的氛围。

而整条“部长通道”也变得更加透明,不仅有央视的四个机位进行实时转播,还有很多媒体利用互联网直播技术,全程用手机直播起来。更多的“部长通道”细节得以呈现,更多人有机会将目光投向这里。

习近平总书记指出,领导干部要增强同媒体打交道的能力,善于运用媒体宣讲政策主张、了解社情民意、发现矛盾问题、引导社会情绪、动员人民群众、推动实际工作。李克强总理强调,“现代政府”,一个很重要的标志,就是要及时回应人民群众的期盼和关切。各部门要主动释放公众期待的信息,积极回应舆论关切,坚定社会信心。

2018年全国人代会期间,共有30位部门负责人在“部长通道”驻足发声。国家发展改革委、财政部等部门的多位部长在此接受了采访,话题涉及经济、食品药品、医疗、教育、环境保护、文化、司法等多个领域。问不避讳、答不避难,十多天里,密集的“部长声音”有力传

递出中国迈向高质量发展的信心与承诺,交汇成中国奋进的时代强音。

从部长们被动的“要我说”到主动的“我要说”,从以往的“新闻战场”到如今的规范化新闻发布平台,“部长通道”正在不断升级。部长们离麦克风越近,也就离民意越近。积极回应不推诿,主动发声有内容,部长们传递的是权威声音,回应的是民生关切,彰显的是政府自信。

### 首启“代表通道”, 见证新时代开放气质

2018年,举世瞩目的十三届全国人大一次会议在北京召开。这是全面贯彻党的十九大精神开局之年的历史性盛会。除了按照惯例开通“部长通道”,这次大会首次开启了“代表通道”,让来自各个领域的人大代表,尤其是来自基层的代表有机会走进人民大会堂中央大厅,在聚光灯下发声。

2018年全国人代会期间,共安排5场“代表通道”集中采访活动,45名来自祖国各地的人大代表走上这条通道,亮出“好声音”。据统计,十三届全国人

大代表中,首次当选的人大代表的比重达70%以上。在“代表通道”,经验丰富的“老代表”和初次当选的“新代表”均诚恳有效地回应了记者的关切,表达了当好一名优秀人大代表的决心,同时也通过自己的声音,向人民群众述职。

从政府官员、企业家、工程师,到工人、农民、教师……来自不同领域的代表回应着社会关注的诸多热点话题:京津冀一体化发展得怎样了?中国制造有何新进展?法治中国建设到什么程度了……代表们在各自领域谈变化、说期许,数据、事例信手拈来,怎么看、如何办,条分缕析。翻译机、传统手工艺品鱼皮包、红苹果、竹编水杯、大土豆……代表们纷纷用实物展现取得的成就,用满满的自信为发展提振信心,让全世界更客观、更立体地了解中国。

据大会新闻中心相关负责人介绍,“代表通道”的建立,不仅能展现代表风采、彰显代表的主体地位,更主要的是为了更多地给代表们创造发声平台,提供代表与民众、政府的沟通渠道,为代表更好地履职服务。据了解,2018年走上通道的代表人选是由媒体和代表团推荐,选取不同领域、不同地区且具有广泛代表性的人大代表,同时充分结合热点话题,综合产生。

“这个通道体现了国家和民族的自信,向世界展示了中国!”全国人大代表、贵州省赤水市大同镇民族村农民杨昌芹说。她在“代表通道”上,向祖国人民讲述了乡村振兴、脱贫攻坚的故事,也号召更多的年轻人加入到乡村振兴、脱贫攻坚的道路上来。

“从以往我们记者跑断腿追代表,到现在代表主动从容走到采访席,这是十几年来我上会采访经历的一个显著变化。‘代表通道’无疑是代表切实履职、自信参会的真实体现。”一位“上会”多年的记者分享了自己的采访感受。

有评论称,2018年全国人代会的开放程度大大提升。从“部长通道”到“代表通道”,回应民意、直面社会关切

的通道实现全覆盖。这不仅是全国人代会新闻宣传思路的又一次革新,还传递出务实、高效、民主、开放的办会理念,着实为人代会吹来了一股清新之风。

### 民主立法、透明监督……

#### 人大开放步伐不停歇

作为全国人代会的鲜明品格,开放、透明如今已成为人大工作的新风尚,时时刻刻体现在全国人大常委会的工作当中。从开门立法,到透明监督……人大开放的步伐从未停歇。

法律草案网上公开征求意见常态化,适时召开立法听证会、座谈会、论证会听取公众意见,常委会会议闭幕后召开新闻发布会对通过的法律案的情况进行说明……这些已经成为全国人大常委会开门立法、民主立法的重要方式,成为常委会工作一个不同寻常的亮点。

尤其是党的十八大以来,多部法律密集出台,从国家勋章和国家荣誉称号法到英雄烈士保护法,从国家安全法到公共文化服务保障法,从民法总则到电子商务法……每一次公开法律草案征求意见,每一次对公众意见、建议的吸纳,背后都是对民意的尊重。人大的积极作为,正深刻影响着中国经济社会的发展。

此外,对社会关注度高的、审议中的法律草案及时组织开展网络访谈,拓展把握民意的新渠道,也是全国人大常委会积极探索的。2010年9月,有关机构负责人在人民大会堂就代表法修改相关问题与网民进行访谈交流,就是一个例子。当时,中国人大网、人民网、新华网等近十家中央主要新闻网站参与现场直播,获得了社会的广泛关注和一致赞许。

法律专家认为,开门立法本身就是一个释放意见、凝聚共识的过程,标志着我国民主法制进程的有效推进。广纳民意让法律草案走出人民大会堂,让百姓感受到了实实在在的、看得见摸得着的“政治文明”。

监督工作透明度不断增强,则被视为人大工作的显著跃升,让百姓真切看到了人大监督的实效。“基本解决‘执行难’的标准是什么?谁来评判是否达标?”“检察机关如何通过法律监督更好地实现民事诉讼‘看得见的正义’?”2018年10月,全国人大常委会首次对“两高”工作开展专题询问。通过全程网络直播、媒体的全方位实时报道,更多的人能第一时间“身临”现场,百姓关心的问题得到解答,人民群众对公平正义的期待得到了及时回应。

专题询问只是人大监督工作透明度增强的一个典型案例,而敢于揭露问题、发挥好执法检查的“法律巡视”监督利剑作用则被视为十三届全国人大常委会开展监督工作的突出特点。栗战书委员长强调,执法检查就是要真找准问题、真抓住问题、真解决问题。要多用事实说话,客观真实反映情况和问题,典型违法事例要点名,敢于动真碰硬,督促有关方面认真纠正违法行为。记者发现,在大气污染防治法执法检查报告中,以往“某些地方”“某些部门”的措辞不见了,取而代之的是一个详细、具体的问题例证,这种做法在本届常委会其他执法检查中也得以延续。此外,全国人大常委会还在执法检查过程中积极运用问卷调查等方式,广泛了解民意。

有媒体评论称,人大监督工作的开放,向百姓生动展现了国家权力机关依法行使监督职权、“一府一委两院”自觉接受人大监督的情况。监督工作的公开透明有力促进了有关部门开展工作,密切了国家机关同人民群众的关系。

每年的全国人代会是世界观察中国的重要窗口,更是中国与世界对话的平台。透过更加开放的人代会,世界看到了一个真实、开放、自信的中国,感受到中国民主政治的独特魅力。站在新的历史起点,全国人大及其常委会将再次让世界感受到中国的开放与活力,将中国民主政治推向一个新的高度。■



# 热点中的人代会

——从热点话题看改革开放巨变

文 / 本刊记者 李小健

纵观历次全国人代会，引起人大代表们集中关注的热点话题，往往都与广大人民群众的利益密切相关，往往都紧扣时代发展的脉搏。

透过这些热点话题，国家决策者可以清楚地掌握整个社会最迫切需要解决的问题，科学制定政策，出台措施。而逐步解决这些问题，不仅是对民意关切和诉求的回应，更是一点一滴地推动社会发展和进步。

1978年改革开放以来，许多群众关心的问题在历史长河中早就“轻舟已过万重山”，同时一些具有时代特征的新挑战新难题又似“忽如一夜春风来”。40年来，在解决一个又一个发展难题中，神州大地旧貌换新颜，山河巨变。

## 改革开放起步与民主法制恢复重建

粉碎“四人帮”之后，受到群众强烈拥护的邓小平再次登上历史舞台。历史的风向随之明显改变，改革悄然破冰。

1978年夏收，安徽省凤阳县小岗生产队每个劳动力才分到3.5公斤麦子，粮食严重缺乏，村民们几乎都有“讨饭”经历。

迫于生存的巨大压力，当年秋天，小岗村生产队长严俊昌和队里几位老人决定将生产队的田地分给各家各户，实行包产到户，这得到了全村村民的一致同意。全体村民还为这个在当时来说极为冒险的举动立下了“生死状”，并按下手印。

获得土地的村民们，生产积极性空



1954年9月15日至28日，第一届全国人民代表大会第一次会议在北京召开。图为北京郊区农民收听会议实况转播。摄影/新华社记者 张瑞华

前高涨。1979年秋天，小岗生产队获得大丰收，粮食总产6万多公斤，相当于1955年到1970年15年的粮食产量总和。

小岗村改革生产关系获得巨大反响的同时，我国也迎来了新中国成立以来党和国家历史上具有深远意义的伟大转折。1978年12月18日至22日，中共十一届三中全会召开。这是在党和国家面临何去何从的重大历史关头召开的重大会议。

在邓小平同志领导下和其他老一辈革命家支持下，党的十一届三中全会开始全面认真纠正“文化大革命”中及其以前的“左”倾错误，坚决批判了“两个凡是”的错误方针，充分肯定了必须完整、准确地掌握毛泽东思想的科学体系，高度评价了关于真理标准问题的讨论，确定了解放思想、开动脑

筋、实事求是、团结一致向前看的指导方针，果断地将党和国家的工作重心由“阶级斗争为纲”转为“以经济建设为中心”，由墨守成规转为各方面的改革，由封闭半封闭转向全面开放。

由此，改革开放大幕正式拉开。

由于人们的思想得到了解放，全国人大代表在五届历次全国人代会上的表现也逐渐活跃。大家讨论的焦点不仅有家庭联产承包责任制、改革开放、“四化”建设，还大胆建议国家简政放权、扩大企业自主权、鼓励多种经营、采取多种购销形式、支持创办经济特区、加强民主法制建设等。

尤其是加强民主法制建设，更是成为全国各族人民最关心的、议论最热烈的问题之一，大家认为这是实现“四化”的重要保证。因为粉碎“四人帮”

之后,举国上下痛定思痛,深感不可没有民主,不可没有法制。

1978年12月13日,邓小平在十一届三中全会前举行的中央工作会议上的讲话中指出:“为了保障人民民主,必须加强法制。必须使民主制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”他认为,不能把领导人说的话当作“法”,不赞成领导人说的话就叫做“违法”,领导人的话改变了,“法”也就跟着改变。现在的问题是法律很不完备,很多法律还没有制定出来。所以,应该集中力量制定刑法、民法、诉讼法和其他各种必要的法律,并且加强司法机关工作,做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。

在全国上下的普遍要求和广泛支持之下,全国人大及其常委会将立法工作放到重要位置。1979年2月23日,全国人大常委会设立了法制委员会,由80位各方面知名人士组成,彭真同志任主任,主持立法工作。短短三个多月后,在1979年6月召开的五届全国人大二次会议上,选举法、地方组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法、刑法、刑事诉讼法、中外合资经营企业法七部法律获得表决通过。三个多月出台七部法律,这是我国立法史上的奇迹,同时反映了当时各界要求加强民主法制建设的迫切性。

可以说,五届全国人大及其常委会在任期内切实加强了立法工作,通过了大量非常重要的法律和有关法律问题的决定,开创了民主法制建设的新局面。

现行宪法正是在这个时期制定的。由于经过了不堪回首的“文化大革命”,1982年4月26日,宪法草案交付全国人民讨论,引起全民热情参与。根据人民群众的意见,宪法修改委员会对草案作了近百处的补充和修改。在五届全国人大五次会议上,代表们对宪法草案进行了认真审议。1982年12月4日,五届全国人大五次会议表决通过现行的《中华人民共和国宪法》。经过千锤百炼,这部法律

科学地总结了我国社会主义发展的历史经验,反映了10亿人民的共同意志和根本利益,成为我国在改革开放和社会主义现代化建设新时期的一部比较完善的宪法,是名副其实的治国安邦总章程。

在改革开放的号角声和民主法制建设向前推进中,代表们又身体力行,带着人代会上取得的共识,各司其职,争当改革“排头兵”。

锐意改革,换来了整个国家的勃勃生机,社会生产力获得新的解放,经济建设、人民生活水平、综合国力都上了一个大台阶。

### 经济体制改革——开创社会主义现代化建设新局面

自党的十一届三中全会后,农村逐步大范围推行家庭承包责任制,农民生产生活积极性大大提高,涌现大量的专业户、专业村以及生机勃勃的乡镇企业,整个农村经济发展形势一片大好,活力无限。

农村经济的大幅提升,在客观上对城市发展提出更高要求。在农村改革获得初步成功的基础上,全国改革开放的重点逐步由农村向城市转移。

然而,当时城市的经济发展还极度受限于观念与体制。尽管如此,改革潮流浩浩荡荡,势不可挡。

巧合的是,冲破樊篱,在全国引起轩然大波的经济改革事件同样发生在安徽。

20世纪70年代末,距离安徽凤阳县不远的芜湖市的年广久正在悄悄经营“傻子瓜子”。由于生意越做越大,他雇用的工人越来越多。令年广久想不到的是,因为雇工人数超过当时规定,他被舆论戴上了“剥削工人劳动力的资本家”帽子。

1980年,关于“傻子瓜子”问题的调查报告报送到了邓小平手里。邓小平看完材料以后,讲了几句话:像这个私营经济啊,不要匆忙地作决定,要看一看,放一放。此后的1984年10月和1992年年初,邓小平又分别谈到“傻子瓜子”不能动。

实际上,对“傻子瓜子”的包容,是中央高层支持和鼓励我国私营经济发展的体现。当时,我国私营经济正处于萌芽阶段,年广久作为当时私营经济的代表人物之一,如果他被“动了”,那么整个私营经济势必遭受沉重打击,经济改革和发展则会因此放慢脚步。

在中央层面的支持之下,我国私营经济发展异常迅猛。1988年4月12日,七届全国人大一次会议通过宪法修正案,将“私营经济”首次载入宪法,增加“国家允许私营经济在法律规定的范围内存在和发展”的规定。到20世纪80年代末,“下海”经商风靡一时,成就了无数“先富起来”的私营企业家。

恰在私营经济起步的同时,我国很多地方公有制经济还存在政企不分问题,厂长、经理权力受到很大限制,手脚难以放开。

1984年3月下旬,来自福建省的55位厂长、经理趁“福建省厂长(经理)研究会”成立的时机,联名发出《请给我们“松绑”》的呼吁信,得到了福建省委、省政府领导的重视。在呼吁信中,厂长、经理们称,企业被束缚得太厉害了,“现行体制条条框框捆住了我们手脚,企业只有压力,没有动力,更谈不上活力。”

这封联名信公开发表后,更是震惊全国,获得社会各界尤其是企业界的普遍共鸣,被认为是当时影响推动企业放权改革最大的事件。

基于上述背景,人大代表们在六届历次全国人代会上积极反映全国人民的心声,呼吁推进放开私营经济、企业扩权等各项经济体制改革,同时尖锐地批评了那些对改革漠然置之,甚至反对、阻挠改革的声音。

人大代表们不懈的呼吁和广泛而深入的讨论,推动各项经济体制改革向前迈进。

由于改革是极其复杂、涉及广大群众利益的事业,并且经济体制改革刚刚起步,没有现成模式可循,因而改革的道路上冒出了许多问题,如财政赤字扩



大,货币发行量过多,物价上涨,一些人借改革之名损公肥私,违法乱纪,引起了群众不满。

就如何解决这些问题,代表们在全国人代会上提出了大量宝贵的建议和意见。最终,不少代表的建议和意见获得采用,被写进相应的政策、法规之中,助力各方面改革开放的实施。

到七届全国人大任期,改革开放的重点已经由农村转向城市。代表们在全国人代会上讨论的热点话题也随之发生明显变化,从偏向于家庭联产承包责任制、专业户、专业村、乡镇企业、农业集约化等农村话题,慢慢变为企业自主权、厂长负责制、外资利用、打击假冒伪劣,以及物价、通货膨胀、多种经济成分并存、计划与市场、经济特区、“下海”经商、国有企业改革等话题。

实际上,从人代会上代表们讨论的热点变化过程,大致可以看出改革开放已经全面触及全国各地各领域,并逐渐走向深入。

### 社会主义市场经济确立——改革开放深入与现代化建设事业全面推进

20世纪80年代末到90年代初,经过十余年的改革开放,我国的社会主义现代化建设取得了举世瞩目的成就,但也积累了若干问题和矛盾。与此同时,国际上发生了苏东剧变、两极格局解体事件。在此背景之下,国际上敌视中国势力对我国继续进行严厉的制裁。

面对国内外严峻挑战,我国如何应对?这便有了对中国历史产生重大影响,震惊世界的行动——改革开放和现代化建设总设计师邓小平的南巡之路。

1992年1月18日至2月21日,邓小平视察武昌、深圳、珠海、上海等地。他一路谈道:“发展是硬道理”,“改革开放胆子要大一些。看准了的,就大胆地试,大胆地闯”,“计划多一点还是市场多一点,不是社会主义与资本主义的本质区别。计划经济不等于社会主义,资本

主义也有计划,市场经济不等于资本主义,社会主义也有市场。计划和市场都是经济手段”,等等。

南巡讲话后,关于市场与计划关系的激烈争论随之结束。1993年3月29日,八届全国人大一次会议通过宪法修正案,对现行宪法作出第二次修改,明确规定“国家实行社会主义市场经济”,并且提出“国家加强经济立法”。在确立了社会主义市场经济的目标之后,我国进一步加快了经济体制改革的步伐。

1993年5月,北京最后停止使用粮票。这标志着在改革开放多年后最具有计划经济色彩的票据全面退出我国历史舞台。

彼时,八届历次全国人代会讨论的热点话题,也大多与经济体制改革密切相关。如经济过热、通货膨胀、财税体制改革、汇率并轨、金融监管、国企改革及下岗、市场配置、多种经济体制并存、重复建设等等。

同时,由于这一时期我国现代化建设各项事业也是齐头并进,长江三峡和黄河小浪底工程、京九铁路等国家重大项目引起大家广泛关注。此外,代表们还非常关心粮食安全、环境治理、刑法修订、养老保险、地区差距等重大问题。

随着改革开放的深入以及现代化建设各项事业的推进,我国经济社会取得了重大进展,一些深层次的问题和矛盾也同时被触及。因而,九届历次全国人代会的热点话题涉及问题越来越大,涵盖面越来越广。宏观战略方面有可持续发展战略、依法治国战略、科教兴国战略、西部大开发战略等话题;政策方面有结构调整、扩大内需、积极的财政政策和稳健的货币政策、“三农”等话题;制度方面有加强立法、司法公正、税费改革、住房改革、粮食流通体制、股份制、金融监管等话题;社会方面有奔小康、反腐败、下岗、农民工、社会保障、建设诚信中国、反思洪涝灾害等话题;科技方面有互联网、生物基因、知识产权等话题;国际方面有金融危机、全

球一体化、“走出去”等话题。

1999年3月15日,九届全国人大二次会议通过宪法修正案,将“依法治国、社会主义初级阶段基本经济制度和分配制度、农村生产经营制度”等内容写入了宪法,积极回应了社会关切,体现了对人民意愿的尊重。

经过多年的不懈奋斗,各项改革持续推进,我国经济实力大增,国际影响力逐步提升。在此背景之下,我国迎来了香港和澳门回归,迎来了加入WTO的门票,迎来了“申奥申博”成功,等等。这些令人鼓舞的大事件,都是当时人代会期间代表们集中讨论和引以为傲的话题。

值得一提的是,为保证经济健康有序发展和社会进步,全国人大及其常委会紧抓立法工作不放松,着力发展社会主义民主,加强民主法制建设。这些法律的制定为改革开放、依法治国、建设社会主义法治国家创造了基本条件和奠定了坚实基础。在这中间,代表们作出了不少努力。

从代表们关注的热点中我们既可以看到大家对发展中的难题格外关注,也可以看到大家因祖国强大而产生的自豪感和信心。

透过这些热点,我们还可以看到,改革开放不断深入,已经直接推动我国现代化建设进入快车道,社会生产力、人民生活水平、国际竞争力持续快速上升。

### “民生”成为高频词

长期坚持改革开放不动摇,市场经济深度融合社会各个领域。我国胜利实现了现代化建设“三步走”战略的前两步战略目标,即第一步,从1981年到1990年,国内生产总值翻一番,解决人民温饱问题;第二步,从1991年到20世纪末,国内生产总值再翻一番,人民生活水平达到小康水平。

进入新世纪的中国,经济发展更加迅猛,国内生产总值保持较高增长。我们正底气十足、意气风发地向第三步战略目标阔步前进,描绘全面建设小康社会



伟大的变革——庆祝改革开放40周年大型展览自2018年11月13日对公众开放以来，每天都吸引着四面八方的观众。图为11月15日，参观者在“历史巨变”展区观看生活用品陈列。摄影/新华社记者 李鑫

会的宏伟蓝图，即到21世纪中叶，人均国内生产总值达到中等发达国家水平，人民生活比较富裕，基本实现现代化。

战胜突如其来的非典型肺炎之后，2003年10月，中国共产党十六届三中全会在北京举行。十六届三中全会完整地提出科学发展观：“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”；强调“按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求，更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用，为全面建设小康社会提供强有力的体制保障”。

以科学发展观为指导，以人为本的理念立即在随后的修宪中获得体现。2004年3月14日，十届全国人大二次会议通过宪法修正案，明确规定“国家鼓励、支持和引导非公经济的发展”和“公民的合法的私有财产不受侵犯”，同时增加“建立健全社会保障制度”“国家尊重和保障人权”等规定。

多年来，在科学发展观的指导下，依据宪法，我国注重发展经济的同时，更加关注经济发展的质量，并且每年持续增加民生投入，将保障和改善民生作为根本出发点和落脚点。在此背景下，越来越多的民生问题获得高度关注

和聚焦。

比如，环境问题。2007年5月底，无锡太湖蓝藻污染大规模爆发，太湖水质恶化，严重影响老百姓生活。此后，在经济发展的同时，环境污染和生态文明建设问题更加突出地引起人们广泛关注。

人们关心的话题，自然成为人大代表们在人代会上讨论的重要话题。人大代表们不仅在人代会上积极指出了当前环境污染之严重现状，认为发展不能以牺牲环境为代价，还为环境治理和保护、生态文明建设提出许多具有可操作性的意见和建议。此后，全国人大及其常委会加强了环境保护立法工作，如修改环境保护法、可再生能源法、清洁生产促进法等等。国家相关政府部门则出台了多项政策，一方面预防污染继续恶化，另一方面加强生态补偿和环境治理力度。

就在这一时期，十届、十一届全国人大代表认真履职，深入调研，及时反映民众意愿与诉求，所提议案、建议和意见一年比一年多，积极为保障和改善民生问题出谋划策，积极为我国小康社会建设贡献力量和智慧。

与以往相比，这一时期人大代表在全国人代会上讨论的焦点范围更加宽泛，涉及问题更加深刻。同时，这些焦点话题有了明显转变，不单单只关注经济方面的问题，更加侧重民生保障。

大家除了关注建设小康社会、科学发展观、和谐社会、民主政治建设、法律体系形成、“十二五”规划、城镇化、建设社会主义新农村、农业现代化、区域发展平衡、转方式、调结构、4万亿、循环经济、低碳、粮食安全、耕地保护、反腐倡廉、节能减排、自主创新、安全生产等宏观政策和经济方面的问题之外，还将看病难与看病贵、楼市调控、教育公平、养老、新农合、医改、收入分配、就业、社会保障、食品安全、环境保护、司法公正、依法拆迁等事关广大人民群众切身利益的民生问题放在突出位置。

引人瞩目的是，在2011年全国人代会上，吴邦国委员长郑重宣布中国特色社会主义法律体系已经形成。这是一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现党和人民意志的法律体系，为我国经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设提供坚实的法律保障，是我国社会主义民主法制建设史上的重要里程碑，具有重大的现实意义和深远的历史意义。这成为当年全国人代会上最为火热的话题，为我国保障和改善民生、全面建设小康社会提供了坚实的法律保障。

代表关注的焦点，反映了广大群众的意愿与诉求。从这些焦点话题中我们可以看到老百姓心中的理想社会：既追求发展和进步，也追求质量和安全；既追求民生改善和幸福生活，也追求民主和公平正义。

而这样的社会，正是我们国家的努力方向和奋斗目标。在全国各族人民的共同努力之下，这样的奋斗目标、这样的理想社会将离我们越来越近。

## 改革再出发——奋力续写“中国梦”

在追求奋斗目标和梦想的路途上，党的十八大的顺利举行翻开了我国历史和社会发展的崭新一页。

2012年11月29日，习近平总书记



参观复兴之路展览时饱含深情地说：“每个人都有理想和追求，都有自己的梦想。现在，大家都在讨论中国梦，我以为，实现中华民族伟大复兴，就是中华民族近代以来最伟大的梦想。这个梦想，凝聚了几代中国人的夙愿，体现了中华民族和中国人民的整体利益，是每一个中华儿女的共同期盼。历史告诉我们，每个人的前途命运都与国家和民族的前途命运紧密相连。国家好，民族好，大家才会好。实现中华民族伟大复兴是一项光荣而艰巨的事业，需要一代又一代中国人共同为之努力。”

随后，习近平总书记在国内外多个场合，结合不同工作内容系统阐释“中国梦”的具体内涵。一时间，“中国梦”激荡神州大地，触动每个人的心灵。

空谈误国，实干兴邦。怀着梦想，中央政府针对实际情况迅速推行了系列政策举措，比如，实施八项规定、大力反腐倡廉、反“四风”、开展群众路线教育实践活动等等。这使得政治生态和社会环境得到明显净化，社会风气得到明显改观，无不令广大人民群众拍手称快，交口称赞。

2013年11月，党的十八届三中全会又作出决定，掀起了我国新一轮改革开放。随着一项项强国惠民的新政陆续出台，人们对实现“中国梦”信心满满。

围绕新一轮改革开放，十二届全国人代会历次会议代表们所讨论的焦点和人们所关注的热点话题不仅仅是“打老虎拍苍蝇”，还包括大政方针：经济新常态、简政放权、设立自贸区、放开单独“二胎”、废止劳教制度、司法改革、财税改革、新医改、公车改革、供给侧改革、一带一路、京津冀一体化、雄安新区、粤港澳大湾区、长江经济带、数字经济、海绵城市、中国2025制造等等。

同时，大家迫切希望国家继续下大力气防治大气、水、土壤等污染，加强生态文明建设，改善和保障民生。

为全面深化改革开放和实现“中国梦”，代表们还强烈呼吁进一步加强法治

建设，全面推进依法治国和大力推进国家治理体系和治理能力现代化。2013年5月30日至6月1日，全国人大常委会委员长张德江到广东省调研时强调，要坚持科学立法、民主立法，把提高立法质量作为加强和改进立法工作的主要任务，使立法工作不断适应新形势、解决新问题、引领新发展。

十二届全国人大期间，法治建设备受代表们和全社会关注，人大立法也更加注重质量。在全国人大常委会加快立法步伐、提高立法质量的同时，越来越多的法律由全国人代会审议通过，如慈善法、立法法和民法总则等。在2015年修改立法法下放地方立法权后，地方立法进入新的时期，一些具有鲜明特色的地方性法规大量涌现，全社会法治意识越来越强，法治理念逐渐深入人心。

令人印象深刻的是，随着中共中央转发的《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》下发和贯彻，各级人大尤其是县乡人大工作得到全面加强，这使得县乡人大备受关注。

这一时期，代表们和社会公众对人大工作的关注度越来越高，如立法质量、人大主导立法、税收法定、全链条监督、审计整改、联网监督、县乡人大、密切代表同群众联系等成为大家在人代会上讨论最多的话题。

### 迈入新时代，踏上新征程

2017年10月，习近平总书记在党的十九大报告中指出：“经过长期努力，中国特色社会主义进入了新时代，这是我国发展新的历史方位。”

迈入新时代，踏上新征程。新时代呼唤新作为，新征程要求新担当。


2018年3月召开的全国人代会，举世瞩目。在这次大会上，习近平总书记全票当选为国家主席和中央军委主席，并成为共和国历史上首位向宪法宣誓的国家领导人；在这次大会上，代表们团结一心，顺利完成宪法修改的崇高任

务，审议通过了监察法和国务院机构改革方案。这一件件中国民主政治大事件，吸引着全社会目光，吸引着全世界目光，注定要在历史中留下厚重一笔。

2018年全国人代会期间，代表们和广大群众最为关心的，不仅有国家民主政治大事件，还包括具体的中心工作。比如，依法治国、防范化解重大风险、精准扶贫、污染防治、机构改革、打虎拍蝇、高质量发展、乡村振兴、养老制度改革、个税改革、房住不炒、教育公平、降税减负、互联网金融、人工智能、共享经济、移动支付、取消漫游费、全域旅游等等。

为贯彻落实党中央决策部署，推动解决代表和群众关心的民生要事，十三届全国人大常委会不忘初心，自觉担负起新的历史使命，高质量推进人大立法、监督等各项工作。比如，就全社会高度关心的环境保护问题，全国人大常委会委员长栗战书带队到地方检查大气污染防治法实施情况，强调要以法律武器治理污染，用法治力量保卫蓝天。2018年7月，全国人大常委会专门召开一次常委会会议，审议大气污染防治法执法检查报告并进行专题询问，还作出全面加强生态环境保护依法推动打好污染防治攻坚战的决议，为打赢蓝天保卫战提供有力法治保障。

又如，为增强监督实效，推动改进相关工作，十三届全国人大常委会首次审议国务院“国资报告”、首次专题询问“两高”工作。再如，为推进全面依法治国，全国人大常委会加快立法步伐，审议通过了电子商务法、英雄烈士保护法、土壤污染防治法等法律，修改完善了刑事诉讼法、个人所得税法等法律，推动民法典各分编草案、农村土地承包法修正案草案等进入审议程序。

一个时代有一个时代的主题，一代人有一代人的使命。在新的征程中，必将面临着全新挑战。让我们乘着新时代的浩荡东风，锐意进取，奋发有为，坚定不移地向伟大事业、伟大梦想奋进，努力夺取新的胜利，创造新的辉煌！

# 重在潜心领悟 贵在倾心落实

——访青海省人大常委会党组书记、副主任张光荣

文 / 本刊记者 青人研

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，科学阐述了国家根本政治制度的历史必然、特点优势、实践要求，明确提出了做好新时代人大工作的重大原则、思路举措、重点任务，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。2018年9月，全国人大常委会在河北省石家庄市举办深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想交流会，栗战书委员长在会议讲话中深刻阐明了习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度

的重要思想的时代意义、理论意义、实践意义，将这一重要思想的主要内容梳理概括为“十个坚持”，为各级人大系统全面地学习掌握和深入准确地贯彻落实提供了路径方法。

青海省人大常委会把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作为首要任务和看家本领，贯穿于履行职责和开展工作全过程，着力在学懂弄通做实上下功夫，以理论清醒保证政治坚定，以思想自觉引领行动自觉，探索实践更为有效的实现形式，在广袤的高原大地上充分彰显这一重要思想的强大真理力量和实践力量。近日，本刊记者专访了青海省人大



青海省人大常委会党组书记、副主任张光荣（前左三）率队调研基层人大工作及建设情况。（作者供图）

常委会党组书记、副主任张光荣同志。

记者：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，为做好新时代人大工作提供了方向指引和行动指南。请您简要介绍一下贵省人大常委会的学习贯彻情况。

张光荣：学习贯彻习近平总书记人大制度重要思想，首在解决认识问题，重在联系实际落实，贵在实践中丰富发展。青海省十三届人大常委会换届以来，在省委的坚强领导和全国人大的精心指导下，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思

想，坚定坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一，在历届人大工作的基础上，立足本省实际，忠实履行职责，扎实推进工作，出现了一些积极变化和新的气象。主要体现在以下方面：

立法工作突出以提高质量为中心，立足务实管用，彰显地方特色。我们坚持以高质量立法保障高质量发展，把立法决策同发展改革决策更好结合起来，努力提高法律制度供给水平，发挥立法引领和推动作用。一是突出统筹引领，“保项目”。认真贯彻中央和省委对新时代立法工作的新要求，紧跟新部署、顺应新时代、回应新关切，制订了省人大常委会2018—2022年立法规划



和2018年立法计划,坚持问题导向,紧扣实践需求,区分轻重缓急,突出立法重点,增强了地方立法工作的统筹性、协调性、科学性。二是建立健全机制,“保进度”。坚持党委领导、人大主导、政府依托、社会参与,健全完善立法论证、听证机制,以立法计划会、立法工作会、立法协调会“三会”为抓手强化立法组织协调,各方互联互动互促,确保按时提请审议,制定和修订了一批有特色、能管用的法规条例,为地方治理提供了有力法制支撑。三是开展立法评估,“保质量”。组建立法智库,举办“法治论坛”,开展立法协商,在省内高校设立地方立法研究评估与咨询服务基地,首次开展通过前评估和委托第三方开展立法后评估,对将立之法“做体检”,对已立之法“回头看”,努力确保所立之法务实管用。四是集中清理修改,“保统一”。积极跟进落实中央和省部署要求,重点围绕生态环境保护、产业转型升级、“放管服”改革等领域,采取打包修改和废止等方式进行集中清理,修改和废止的法规条例占立法总数的82.8%,保障了法制和谐统一,实现了立法工作与时代同步、与改革同频、与实践同发展。

监督工作坚持依法开展、问题导向,立足推进整改,体现理解支持。我们紧紧围绕全省重点工作和人民群众关注的热点难点问题,以监督实施制约、体现支持、促进工作,不断增强监督实效。一是加强宪法实施,维护宪法权威。主动适应宪法修改、深化国家监察体制改革的新形势,认真贯彻中央、全国人大和省委的部署要求,修改宪法宣誓制度实施办法,精心组织宪法宣誓仪式,举办宪法学习座谈会、培训班,扎实做好备案审查工作,确保宪法和法律全面正确实施。二是拓展执法检查,促进整改落实。创新执法检查程序,坚持关口前移,探索开展执法检查前摸底调研,提前了解问题、完善方案、明确目标,同时紧盯问题整改,对整改落实情况开展

跟踪调研督办,推动工作有安排、有检查、有考核、有运用,有效发挥了“法律巡视”利剑作用。三是完善监督制度,增强监督刚性。在总结经验的基础上,制定了省人大及其常委会依法开展质询工作的实施意见,就质询的内容、范围、程序和要求等作出明确规范,填补了人大监督制度的空白。用好用足法定监督手段,组织开展专题询问,探索制定了建立省政府向省人大常委会报告国有资产管理情况制度,建成了预算联网监督系统和备案审查信息平台。四是改进方式方法,提升监督效能。综合运用各种监督形式,使听取审议报告、执法检查、专题询问、备案审查等监督手段交互融合,提出审议意见、跟踪督办、满意度测评等形式相辅而行,监督与立法、决定、代表等工作相互贯通,人大监督与社会监督、舆论监督相得益彰,在监督经济、生态、民生等领域工作的同时注重监督社会、民族、宗教等领域的工作,进一步彰显了人大监督的功效。

决定和任免坚持民主集中制,立足发扬民主,实现党的主张。我们认真贯彻落实讨论决定重大事项的规定,围绕全省机构改革、行政区划调整等重大事项依法作出决议决定,协调督促省政府完善重大决策出台前向省人大常委会报告的具体办法,确保党的主张通过法定程序成为国家意志。坚持党管干部原则和依法行使任免权有机统一,把做好干部任免工作作为“四个意识”树得牢不牢的试金石和检验标准,修改了青海省国家机关工作人员任免办法和宣誓制度,省人大代表和常委会组成人员不负人民重托,忠实履行职责,顺利圆满实现了中央和省委各项人事安排意图,为推进青海建设事业提供了坚强组织保障。

记者:在人大工作中,代表工作和自身建设都具有基础性、根本性,贵省人大常委会今年在这方面有不少探索创新,有的工作走在了全国前列,形成了特色和亮点。请您介绍一下相关情况。

张光荣:习近平总书记强调:“广大人大代表必须明确,当代表是很严肃的政治责任,是党和人民的重托,是要依法履职、为人民服务的。”党的十九大报告提出:“更好发挥人大代表作用,使各级人大及其常委会成为全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关,成为同人民群众保持密切联系的代表机关。”由此可见,人大代表责任重大,使命光荣。人大机关的干部职工是人大工作的骨干,只有在政治、作风、能力等方面硬起来强起来,才能有所担当、有所作为。为此,我们着力做了以下工作:

代表工作坚持服务保障与监督管理并重,立足发挥作用,推动依法履职。我们着力发挥人大代表“权力使者”“桥梁纽带”“主体主角”的作用。一是出台“两个办法”。在全国率先制定出台了省人大常委会组成人员和省人大代表履职管理办法,对请假、发言、述职、联系、约谈、劝辞等问题作出了严格明确的规定,定了规则、建了流程、立了规矩、提了要求,实施成效明显,代表和委员的会议出席率、审议发言率、活动参与率、培训参加率较以往大幅提高。前不久,栗战书委员长批示向全国作了推介。省委王建军书记给予充分肯定,提出明确要求。我们大力推动落实,在全省推进“两个办法”制定实施全覆盖、代表参加培训全覆盖、代表列席常委会会议全覆盖、代表述职评议全覆盖。二是提升代表地位。我们深刻认识代表的内涵,准确把握代表的定位,倡导树立“一届代表一生荣誉,一任代表一生责任”意识,在全社会努力营造尊重代表、关心代表、支持代表的良好氛围,让代表真正受敬重、受抬举,始终有荣誉感、责任感,成为践行社会主义核心价值观、提升社会正能量的积极因素。三是全力强化培训。制定完善代表培训规划计划和方案制度,严格推进落实,省人大代表初任培训全部完成。创新代表培训方式,坚持“三个结合”,即专门培训机构与人大相关工作部门相



西宁城市风光 图/视觉中国

是关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想,实现了新一届人大工作良好开局。现在正值岁末年初,您对进一步学习贯彻这一重要思想,做好今后人大工作有什么考虑?

张光荣: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是深深植根于实践、服务于实践并在实践中不断发展的理论,我们要把“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国真正打通、有机统一”作为人大工作的根本遵循和崇高使命,

结合,走出去与请进来相结合,专题讲座与工作交流相结合,增强代表履职能力。四是加强建议督办。健全督办机制,将办好代表建议作为为党分忧、为民造福的重要方面,主任会议成员牵头督办的重点建议数由每人每年1件增加为2件,人大代表全程参与督办,实地察看落实情况,促进了代表建议的提出质量和办理质量“双提高”。同时,充分发挥代表作用,开展“人大代表进乡村”“关注群众健康、促进全民健身”等活动,促进代表工作往基层走往实里走往群众心里走。

自身建设坚持依法科学规范从严,立足固本强基,激发动力活力。我们坚持人大制度、人大工作、人大建设一起推,人大代表、人大委员、人大干部一起抓,政治建设、作风建设、制度建设一起建,全面提升了履职能力和工作质效。一是切实加强党的建设。注重发挥党组把方向、管大局、保落实作用,强化治党管党的主体责任、监督责任和“一岗双责”,着力抓班子、带队伍、建制度、强素质,修订了常委会党组会议制度、议事规则和常委会主任会议事

规则,坚持“两学一做”常态化制度化,以自身建设带动机关、推动基层。在常委会组成人员中成立临时党支部,优化整合机关党组织设置,夯实基层基础。在总结经验的基础上,制定了青海省人民代表大会组织服务工作流程,为规范有序高效办会提供了遵循。二是推进人大机关建设。稳步推进人大机构改革,健全、理顺、优化职能设置,充分发挥办公厅和各专委会的作用,修订完善一系列规章制度,坚持严管和厚爱结合、激励和约束并重,完善干部考核评价机制,建立激励机制,层层传导压力,关心干部职工,丰富业余文化生活,干部职工对人大归属感越来越强。三是上下联动增合力。树立人大工作“一盘棋”思想,从立法、监督和代表工作等各个维度加强与全国人大的联系,加大对全省各级人大的指导支持,密切工作协同和交流,支持促进“一府一委两院”的工作,有效提升了整体效能。

记者:从您的介绍看,过去一年,青海省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特别

不断探索实践更为有效的实现形式,使习近平总书记人大制度的重要思想之树“常新”“常青”。一要把坚持党的领导体现在通过人民代表大会制度贯彻党的领导、体现党的领导、实现党的领导、保障党的领导的生动实践中。二要把坚持人民当家作主体现在支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力,凝聚起最广大人民的智慧和力量的生动实践中。三要把坚持依法治国依法治省体现在人大依法行使立法权、监督权、决定权、任免权,全面担负起宪法法律赋予的各项职责的生动实践中。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,既是理论的,也是实践的,并且在不断丰富发展、与时俱进。我们要深入学、持续学,坚持好、实践好,把学习成果转为工作动力,把理论认知化作实干精神,全面履行宪法法律赋予的职责,努力在立法质量上有新提高,在监督工作上有新成效,在决定任免上有新进步,在代表工作上有新拓展,在自身建设上有新加强,更好地让习近平总书记关于人大制度的重要思想在青海落地生根、开花结果。✘



# 用科技创新推动改革开放新发展

文 / 陈瑞爱

改革开放40年，我国科学技术飞速发展，在基础科学、工程技术、农业科技、信息技术等众多领域取得了巨大进步。在国际竞争激烈的科技领域，我们正在由“跟跑者”变为“并跑者”，甚至是“领跑者”。同时，在这一领域涌现出一批重大创新成果，“天眼”探空、神舟飞天、墨子“传信”、高铁奔驰、北斗组网、超算“发威”、大飞机首飞……经过改革开放40年，特别是最近10年科技投入的不断增长和体制机制的不断优化，我国基础研究原始创新成果迭出、高新技术快速进步，令世界瞩目。

我是2008年开始担任全国人大代表的，至今是第11个年头。履职11年来，我深深感受到代表履职对科技创新的推动作用。因此，作为长期在高校和高新技术企业从事教学科研工作的一名全国人大代表，我几乎每年都会提1—3件有关科技创新方面的议案、建议，这也是我当选人大代表以来印象最深刻、付出时间精力最多的一类议案、建议。

记得刚当选代表的第一年，就有企业家和科研人员跟我“诉苦”，民营企业在争取技术创新支持时遇到诸多“高门槛”的难题，尤其是在国家级科技项目、平台建设方面，政策往往向国有企业倾斜，一定程度上打击了民营企业技术创新的热情。为此，我充分发挥自身职业优势，将较多的时间精力放在有关科技创新方面的议题研究上，连续5年“上书”提出有关推动科技创新和成果转化的议案、建议。2009年至2010年，工作之

余，我东奔西走，进厂下乡，先后走访了50多家民营企业。在充分调查研究的基础上，我于2011年提出“关于加大对民营企业技术创新支持力度的建议”，被列入全国十件重点督办建议，得到国家有关部委的重视。国家相关部委采取了一系列行动和举措，为我国民营企业的发展和转型升级提供了政策支持。

在国家贯彻实施创新驱动发展战略和建设创新型国家的时代背景下，2014年4月至5月，我参与了全国人大常委会组织的专利法执法检查。随后，我针对专利申报手续复杂、审批时间长、实施和转化限制多、打官司费时费力等问题，提出有关专利保护和知识产权人才培养等方面的建议，被检查组采纳。

在总结分析我国科技创新和成果转化存在的关键性问题后，2015年，我领衔提出“进一步修改促进科技成果转化法的议案”，建议建立科技成果转化评价考核和评估机制，对科技成果转化前、中、后三个不同时期分段考核评估，提升科技成果的转化效率和市场导向性，同时还建议加强科技成果转化的知识产权保护及政策性金融支持。该议案在当年8月就得到了相关部门的积极反馈。2015年8月29日，十二届全国人大常委会第十六次会议表决通过了关于修改促进科技成果转化法的决定。

在修改后的促进科技成果转化法实施近一年后，2016年7月至8月，我参与了促进科技成果转化法执法检查，

先后到浙江省四个地级市的研究院、国家高新区和科技园进行实地考察，边查边改边行。随着执法检查工作的深入开展，各方面配套的政策措施也逐一出台，加速推进促进科技成果转化法全面实施，进一步打通科技与产业结合的渠道。这些实实在在的举措，极大地释放了科研人员的活力，唤醒了实验室沉睡的成果，让企业切实分享到科技创新成果转化带来的红利。

近两年，我在与科研人员、自主创业的大学生和地方众创工作负责人交流时，了解到多数企业和地方部门都反映高层次人才匮乏、引进难、留住难等问题，高校在人才培养方面也需要和产业进一步紧密结合。因此，在2018年全国两会上，我领衔提出“制定人才发展促进法的议案”，并提出进一步完善企业自主创新主体发展和众创空间健康发展相关政策等建议，得到了代表们的支持和媒体的关注。

习近平总书记在庆祝改革开放40周年的讲话中指出，将改革开放进行到底。这不仅向全国亿万人民发出了动员令，同时，也对我们每一位全国人大代表提出了新的更高的要求。我一定要不断提升自己的履职水平，充分利用自身的专业优势，以推动科技创新为己任，在新一轮的改革实践中，发挥更大的作用，不负时代的重托和人民的期望。✘

（作者系十三届全国人大代表、华南农业大学兽医学院教授）

# 浙江各级人大： 当好“最多跑一次”改革的“助推器”

文 / 本刊记者 王晓琳

浙江的徐先生准备开办一家医疗器械公司，本来已经做好了要“来回折腾”的准备，没想到前一天赶在行政服务中心下班前交上了一套材料，第二天医疗器械经营许可证就拿到手了，如此迅速让徐先生着实惊讶：“这也太简单了！”

现在窗口办事真有如此便捷？杭州市人大代表王晓琳为一探究竟，特意跑到桐庐行政服务中心的不动产专项大厅当起了办事群众的“陪跑员”。聊天中，大家纷纷夸赞：以前办理房产过户手续要跑多个窗口、交多份材料，现在只需提前在网上填报资料，然后带着身份证来到一个窗口，一小时就能办完。

这些令人欣喜的改变，缘于2016年年底在浙江拉开序幕的“最多跑一次”改革：自然人、法人和非法人组织到政府部门办理一件事，在申请材料齐全、符合法定受理条件时，从受理申请到形成办理结果全过程只需要一次上门或零上门。据悉，目前除例外事项清单，浙江省、市、县三级已实现“最多跑一次”事项100%全覆盖，改革满意率高达96.5%。如此丰硕的改革成果，得益于浙江推进改革的强大合力，这其中，离不开浙江各级人大的积极履职和奋力助推。

## 统筹行权：助推“跑”出加速度

“最多跑一次”推行至今，浙江省人大常委会服务和保障改革的脚步从未停歇。

2017年，省人大常委会在对改革进

行调研督查时发现，部分法律法规之间相互“打架”、事中事后监管不到位等情形制约着“最多跑一次”改革向纵深推进。省人大常委会迅速行动，于2017年7月作出关于推进和保障桐庐县深化“最多跑一次”改革的决定（以下简称《决定》），在桐庐进行试点，尝试进一步打开改革空间，破解制度瓶颈。“这是浙江省人大常委会历史上首次针对一个县的某项具体工作出台的决定。”省人大常委会法工委副主任尹林表示，《决定》既为桐庐深化“最多跑一次”改革提供了重要法制保障，也为相关改革经验实现“由点到面”打下了扎实基础。

换届后，省人大常委会“一张蓝图绘到底”，将深化“最多跑一次”改革专项督查列为2018年监督工作重点，着力查找改革重点领域、重点环节存在的突出问题和薄弱环节。据介绍，截至2018年6月底，专项督察组共收集了各地反映的“一窗受理”、行政服务中心建设等十方面100多个问题。

而要解决这些“拦路虎”，变改革“盆景”为“风景”，必须有立法作为坚实后盾。尹林指出，一方面，浙江在改革中积累了大量行之有效的经验做法，有必要在立法层面进一步固化和升华；另一方面，改革过程中也面临着一些体制机制上的问题，需要在立法层面作出回应、提供依据。于是，省人大常委会及时将相关立法提上议程，并提前介入政府起草工作。最终，法规于2018年11

月底经省人大常委会会议审议通过，并于2019年1月1日起正式施行。

从调研督查开路，并以作出决定的方式为县域探索改革搭建“绿色法律通道”，到开展专项督查，聚焦改革深化难点，再到及时将改革经验上升为先行先试的制度规范……省人大统筹运用重大事项决定权、监督权和立法权，打出了漂亮的履职“组合拳”，探索了用足人大制度空间、助力中心任务落实的有效路径。

## 上下联动：各级人大齐发力

采访中，记者总能看到浙江各级人大工作人员和人大代表们在助推改革中活跃的身影。

走进衢州市行政服务中心，其中的人大代表联络站让记者眼前一亮——这在其他行政服务中心并不多见。记者注意到，联络站的墙上分别挂着人大代表进驻行政服务中心工作日活动安排表、活动内容及形式、群众意见建议处理办法等规定。每个月第二周的周一，代表们在这里接待群众或随机走访询问，并定期进行巡查督促。有了他们的“坐诊”“问诊”和“巡诊”，群众反映的诸如“保险待遇领取资格集中认证”“企业注销多窗口办理”等问题都得到了较好解决，民众纷纷为其点赞。

在积极发动各级人大代表广泛参与改革的同时，浙江各级人大上下联动、合力攻坚，一同助推改革行稳致远。

在桐庐，记者看到了浙江首个24小



时政务自助服务厅。民众通过智慧政务一体机自助办理业务,大大提升了办事效率,政务服务实现24小时“不打烊”。此外,桐庐还首创投资项目“一站式”服务中心,商事登记便利化程度已比肩世界先进水平。“桐庐‘最多跑一次’改革能取得今天的成绩,省人大常委会作出的《决定》发挥了十分重要的作用。”桐庐县人大常委会主任游宏告诉记者,为了牢牢抓住《决定》带给桐庐的良好改革机遇,县人大常委会积极发挥“联络员”“监督员”和“服务员”作用,对外保持与省、市人大的密切联系,及时与省、市人大沟通反馈;对内紧盯改革不放松,通过举办专题讲座、听取和审议政府专项工作报告等形式,增强监督能力、提升监督实效,全力推动政府及其部门补短板、提效能。

而桐庐作为杭州的下属县,其改革落实情况得到杭州市人大常委会的持续关注。杭州市人大常委会多次到桐庐进行调研,提出加大对桐庐试点工作支持力度等建议,推动市委、市政府向桐庐下放审批权限79项,基本实现市、县同权。省、市、县三级人大齐心协力,为打造“最多跑一次”改革的“桐庐样板”贡献了人大智慧。

### 立法保障:给民众吃下“定心丸”

“作为企业,我们享受到了改革带来的红利,但同时也非常担心改革的成果会不会因为领导换届等原因而出现摇摆?”衢州的徐伟既是华友钴业有限公司总经理,也是一名省人大代表。2018年省人代会上,徐伟与其他四名人大代表一起提出了“关于对浙江省政务服务管理的立法建议”,建议将改革成果用法律形式固定下来。

2018年11月30日下午,随着《浙江省保障“最多跑一次”改革规定》(以下简称《规定》)在浙江省十三届人大常委会第七次会议上被宣布表决通过,大家对改革的忧虑终于一扫而光。

阿尔法智能制造产业园总经理章

国荣在最新通过的《规定》中看到,许多改革中令其受益的好做法都被确定了下来,这让他感到十分欣慰。例如,《规定》中确立了标准地出让制度,并对该制度的适用范围、标准地投资建设合同应包括的内容及对合同履行的相应监管措施等作出规范;再如,改革中反响较好的施工图设计文件联合审查制度也在《规定》中得到体现,要求对建设工程质量、人防、消防、节能、抗震、防雷等内容进行施工图联合审查,等等。

章国荣告诉记者,阿尔法智能制造产业园项目是桐庐县成立投资项目“一站式”服务中心后挂出来的第一块标准地。桐庐按照“标准地+联合中介+联席会议审批+承诺制”统筹推进,使得该项目的审批环节大幅减少,从签订土地成交确认书到核发施工许可证,仅用了短短39天。“以前报告多到堆起来有半人高,现在只需一本薄薄的综合报告就能搞定!喏你看,现在房子都已经建得这么高了!”章国荣指着身后的产业园对记者高兴地说道,因为大大节约了施工许可手续办理时间,产业园至少可以提前一个半月交付并投入使用。如今有了立法保障,章国荣对项目后续手续办理更有信心了。

“‘最多跑一次’改革立法充分体现了党的十八届四中全会提出的‘重大改革于法有据’精神,通过立法保障和规范,进一步将改革推向深入。”浙江大学光华法学院副院长郑春燕教授如是说。

### 拔钉清障:让改革“跑”得更顺畅

随着改革进入攻坚期和深水区,逐渐触及深层次体制机制矛盾,“啃硬骨头”“涉险滩”在所难免。因此,《规定》在固化改革经验的同时,也致力于破解改革痛点堵点。


其中一个重要问题就是,政府部门和人民群众对“一件事”存在不同理解。比如,百姓认为“我要开超市”就是“一件事”,但在政府部门看来这是涉及监管部门、烟草专卖局等多个部门的

“多件事”。对“一件事”的认识不一致,会直接影响到百姓在“最多跑一次”改革中的获得感。为了确保对“一件事”的界定符合办事群众的理解又便于实际操作,《规定》对“一件事”作了明确界定,并规定政府部门应当按照方便申请人办事的原则梳理和公布“一件事”及其办事事项清单。

此外,记者在采访中多次听到各县、市相关负责人提到改革中面临的“信息孤岛”难题。“信息孤岛”已成为阻碍“最多跑一次”改革进程的最大堵点。

“证明材料繁多的堵点在于数据信息未打通,导致群众不断地在部门之间来回跑。”金华市委常委、义乌市委书记林毅意识到了改革中打通信息壁垒的重要性。于是,义乌在全省率先提出打造“无证明城市”,并通过“义网通办”平台,推进政务数据资源的整合共享和政务服务事项全程网上办理,用“数据跑”代替“群众跑”。

但林毅也坦言,当前“信息孤岛”打通难、数据共享质次量少的问题依然是改革的重要掣肘。为了解决改革中这一反映强烈的问题,《规定》专设数据共享一章,要求政府加强公共数据平台标准化建设,构建跨部门、跨层级、跨领域的标准模型,推动政府数字化转型。同时,规定由省里建立统一的综合数据信息资源库,公共数据以共享为原则、不共享为例外,同级和上下级行政机关应当共享公共数据,破除信息壁垒。

如今,“最多跑一次”改革已逐渐从浙江走向全国。考虑到当前国家“放管服”改革和浙江“最多跑一次”改革正持续深入推进,为更好顺应改革需要,保持立法的开放性和前瞻性,《规定》对目前还看不清、看不准的事项不作规定或仅作原则规定,为改革发展预留出充足的空间。立法中的容错免责条款,也进一步体现了“为担当者担当、为改革者撑腰”的精神。我们相信,有了立法加持,“最多跑一次”改革将“跑”得更加稳健、更加长远! 

# 奋力谱写“活力新衢州、美丽大花园”发展新篇章



衢时代创新大厦



江郎山

衢州地处浙江母亲河钱塘江上游，是浙江省生态屏障；衢州历史悠久文化璀璨，是南孔圣地，国家历史文化名城；衢州东南锁钥，四省枢纽，是长三角城市经济协调会成员，海西经济区协作城市，杭州都市圈城市。

习近平总书记在浙江工作期间，先后8次到衢州考察调研、指导工作，对衢州提出了“成为全省经济发展新的增长点”“打造四省边际中心城市”“成为全省经济向中西部临省拓展的一个桥头堡”“推进山海协作工程上新水平”“让南孔文化重重落地”等一系列

重要指示和殷切期望。这些都是习近平总书记赋予衢州的崇高使命，为衢州的长远发展指明了方向。这些年来，衢州市委市政府牢记习总书记嘱托，带领全市人民团结奋斗，经济社会取得长足发展，人民福祉不断得到增强。

浙江省第十四次党代会明确把衢州作为浙江大花园的核心景区，支持衢州加快实现绿色崛起。衢州市委七届四次全会确立了“1433”发展战略体系，围绕“活力新衢州、美丽大花园”这个战略目标，奋力把衢州打造成“大湾区的战略节点、大花园的核心景区、大通道的浙西门户、大都市区的绿色卫城”，这是积极回应习近平总书记主政浙江期间对衢州的殷切期望的具体行动。“活力新衢州、美丽大花园”这振奋人心的十个字，如一个新生命在三衢大地萌生孕育，给衢州这座宁静的古城带来无限生机和无限可能。衢州在生态环境、交通区位、土地资源等方面的后发优势、潜在优势将不断显现，“绿水青山”向“金山银山”转化的通道将更加通畅。

近年来，衢州市人大常委会围绕中心，服务大局，牢记使命，勇于担当，围绕“活力新衢州、美丽大花园”建设，依法履行职责，凝聚各方力量，砥砺奋进，许多工作走在了全省前列。

**监督工作卓有成效。**量身定制监督“套餐”，创新运用综合性监督手段，全力助推衢州市“最多跑一次”改革走

在全省前列，形成“衢州样板”。市人大常委会“套餐式”监督推动“最多跑一次改革”获选浙江人大与时俱进奖，受到各方好评。

**地方立法破难攻坚。**作为浙江省第一批开始行使地方立法权的设区的市，制定的《衢州市市区电动自行车管理规定》是浙江省首部电动自行车管理的地方性法规。实施后取得了良好效果，破解了城市管理的一大难题。中央电视台等中央媒体集中报道了衢州电动自行车立法的经验，引起社会广泛关注和赞誉。

**代表工作扎实有力。**代表联络站平台实现线上线下乡镇（街道）全覆盖，联络站运行常态化、规范化，作用发挥日益显现。尤其令我们难忘的是今年9月16日，栗战书委员长带着对基层人大的深切关怀和殷切期望，深入我市柯城区府山街道代表联络站调研指导，充分肯定了我们的工作，并提出殷切期望，给我们以极大的鼓舞。

大势已至，未来已来；因为相信，所以看见。我们将始终以习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度重要思想为指导，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国三者有机统一，围绕“活力新衢州，美丽大花园”的战略目标，感恩奋进，真抓实干，用行动书写忠诚和担当，全力推进人大工作再上新台阶。







# 江西省商务厅

**贯彻落实开放发展新理念 打造内陆双向开放新高地**



最新资讯



信息公开



网上办事



互动交流



服务专栏

党的十八大以来，江西商务系统坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，在江西省委、省政府的正确领导下，坚决贯彻落实开放发展新理念，以“一带一路”倡议为统领谋划开放全局，深度融入“长珠闽”经济板块，主动对接国家重大战略，积极探索不同于沿海、有别于沿边的内陆地区开放新路，着力打造内陆双向开放新高地，推动全省开放型经济发展迈上了新台阶。

**提高站位，从战略全局高度谋划开放发展**

**牢记嘱托，深度融入“长珠闽”经济板块**

**抢抓机遇，积极参与“一带一路”建设**

网址：[www.jxdoftec.gov.cn](http://www.jxdoftec.gov.cn) 电话：0791-86246777

地址：江西省南昌市东湖区北京西路69号（原省政府大楼）三层、四层楼



（江西商务微信）





# 岳阳印象

YUEYANG



■ 全国文明城市

■ 国家卫生城市

■ 国家园林城市

■ 全国绿化模范城市

■ 全国宜居城市百强

■ 全国社会治安综合治理优秀市